

В. В. Комірна,

к. е. н., докторант, Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України

МІЖРЕГІОНАЛЬНА ІНТЕГРАЦІЯ ТА ПІДНЕСЕННЯ РОЛІ РЕГІОНІВ В УКРАЇНІ

Визначено негативні тенденції процесів регіонального розвитку України. Обґрунтовано внутрішні чинники, які потребують урахування в процесі формування та реалізації регіональної політики України. Сформовано стійку модель системи управління на регіональному рівні.

The negative tendencies of processes of regional development of Ukraine are certain. Internal factors which need account in the process of forming and realization of regional policy of Ukraine are grounded. The proof model of the control system is formed at regional level.

Ключові слова: глобальний процес, політична система, реалізація, регіональний розвиток, формування, чинник.

ВСТУП

Сучасний етап розвитку світової спільноти характеризується наявністю двох потужних процесів у системі міжрегіональних відносин: з одного боку — це посилення глобалізаційних процесів, а з іншого — зростання регіоналізації. Глобалізація виявляється завдяки відносинам, які стирають межі між країнами. Регіоналізація (особливо внутрішня) розвивається завдяки децентралізації господарювання та управління. Крім того, зазначимо, що регіоналізація є формою захисту інтересів певного регіону від руйнівної дії глобальних процесів.

У цьому контексті головна проблема, що виникає у зв'язку з вибором нової моделі державної регіональної політики, а отже, і новою парадигмою регіональної політики України, концентрується у проблемі співвідношення централізації та децентралізації щодо забезпечення регіонального розвитку. Баланс між цими складовими не є інваріантним, а встановлюється ситуативно в процесі складного політичного вибору під тиском об'єктивних потреб та з урахуванням можливостей конкретного періоду розвитку країни.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Вагомий внесок у формування уявлення про підходи до управління регіонами країни, регіональний роз-

виток, засади розробки, окреслення суб'єктів та об'єктів зробили такі провідні науковці, як: Е.Б. Алаєв, О.І. Амоша, Г.В. Балабанов, П.Т. Бубенко, З.С. Варналій, С.Г. Галуза, З.В. Герасимчук, А.П. Голіков, Г.К. Губерна, М.І. Долішній, Л.М. Зайцева, Н.В. Павліха, В.І. Павлов, В.А. Поповкін, С.А. Романюк, В.К. Симоненко, Д.М. Стеченко, Г.Ф. Столбов, Л.Л. Тарангул та інші.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

— визначити негативні тенденції процесів регіонального розвитку України;

— обґрунтувати внутрішні чинники, які потребують урахування в процесі формування та реалізації регіональної політики України;

— сформулювати стійку модель системи управління на регіональному рівні.

РЕЗУЛЬТАТИ

Сьогодні в Україні створюється ситуація, коли в умовах політики Кабінету Міністрів України, спрямованої на підвищення рівня централізації в регіональній політиці, все більш рельєфно виявляється потреба в корінній децентралізації цієї політики. Її новий обрис визначатиметься тим, яка із цих двох тенденцій візьме гору і яка нова пропорція встановиться між централізованим та децентралізованим підходами до вирішення проблем розвитку регіонів України.

Зазначимо, що централізований підхід, який базувався на давніх традиціях, домінував у державній регіональній політиці. Багато років поспіль говорили про відсутність на регіональному рівні економічних стимулів та важелів для самостійного розвитку регіонів. І ресурси, і повноваження, і ключові інструменти регіонального розвитку — практично все тримає в своїх руках центр. У більшості випадків керівники регіонального рівня вирішують проблеми розвитку регіону не на місці, а в Києві.

За таких умов держава має виробити стратегічні орієнтири, які б консолідували всі її регіони, а це — курс на міжрегіональну інтеграцію та піднесення ролі регіонів, на надання місцевому самоврядуванню реального змісту та нового функціонального наповнення й одночасно на запровадження державної регіональної політики, яка базувалася б на національних пріоритетах [6, с. 120].

Майбутнє України, піднесення її економіки та культури, розвиток демократичних принципів організації суспільства безпосередньо залежить від потенціалу регіонів. Саме такий підхід, обґрунтований наукою та підкріплений історичним досвідом, повинен бути покладений в основу сучасної регіональної політики України [1, с. 182; 3, с. 20; 5, с. 63].

Зазначимо, що конституційна реформа спричинила ряд проблем, без вирішення яких неможливий подальший розвиток політичної системи України. Важливу роль у динаміці суспільно-політичних та соціально-економічних процесів відіграє регіональна компонента. Сьогодні в світі активізуються процеси на субрегіональному рівні, набувають подальшого розвитку інтеграційні процеси, але аналіз розвитку регіонів України свідчить про протилежне — про посилення дезінтеграційних тенденцій і передусім економічну дезінтеграцію [2, с. 20].

Окремі позитивні процеси, що відбуваються останнім часом в Україні, не завжди підкріплені упорядкованістю процесів регіоналізації та вдосконаленням відносин "цент — регіони", міжрегіональних та міжбюджетних відносин. Економічні, а особливо політичні новації останніх років створюють підґрунтя для нових оцінок, об'єктивно вимагають вибору нової концепції та моделі регіональної політики [4, с. 33].

Перш ніж перейти до окремих пропозицій щодо нової парадигми регіональної політики, зробимо узагальнення змін, що відбулися та відбуваються в Україні у сфері державного регулювання територіального розвитку, формування інституційних засад регіональної політики, упорядкування відносин центру й регіонів тощо.

Аналіз процесів регіонального розвитку України засвідчує наявність негативних тенденцій, зокрема: поглиблення міжрегіональних суперечностей, зростання диспропорцій та загострення економічних і соціальних проблем регіонів. Головною причиною цих тенденцій є те, що в Україні не створено цілісної дієвої системи реалізації державної регіональної політики, не сформовано ефективного механізму відносин центру з регіонами та регіонів між собою. Несистемним залишається правове поле у сфері регулювання регіонального роз-

витку [6, с. 121].

Запровадження в Україні політичної реформи кардинально змінює формат системи управління регіональним і місцевим розвитком, розподіл повноважень та відповідальності за розвиток територій. Передача основних повноважень у сфері регіонального й місцевого розвитку органам місцевого самоврядування гальмується відсутністю адекватної системи й механізмів контролю за ефективністю рішень і дій цих органів: з одного боку, послаблюється вертикаль виконавчої влади, з іншого — не сформовано дієвих механізмів контролю громадами за місцевою владою.

Необхідно зазначити, що протягом багатьох років рішення щодо регулювання регіонального розвитку суттєво залежали від політичних процесів, що не завжди відповідало офіційно визначеним пріоритетам і завданням регіональної політики. Головною перешкодою у вирішенні проблеми дисбалансу регіонального розвитку було небажання центральних органів виконавчої влади відмовлятися від ручного управління регіонами. Збереження непрозорості та суб'єктивності в прийнятті рішень щодо регіонального розвитку дало змогу вищим посадовим особам держави мати необмежений вплив на керівників регіонального й місцевого рівня. За такої ситуації формування інституційного й законодавчого поля діяльності з урегулювання розвитку адміністративно-територіальних одиниць не відзначалося активністю та системністю підходу, переважно врегульовувалися окремі, часткові й кон'юнктурні питання.

У 2005—2006 рр. робота з нормативного забезпечення регіональної політики суттєво активізувалася. Зокрема, у 2005 р. прийнято Закон України "Про стимулювання розвитку регіонів", який визначає правові, економічні та організаційні засади реалізації державної політики стимулювання розвитку регіонів і подолання депресивності територій. Цим законом передбачено запровадження нової моделі стимулювання розвитку регіонів і депресивних територій.

Постановою Кабінету Міністрів України 21 липня 2006 р. затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 р. У Стратегії визначено ключові проблеми регіонального розвитку, сформовано пріоритети державної регіональної політики з погляду загальнонаціональних потреб на період до 2015 р.

Реалізація Державної стратегії регіонального розвитку передбачає запровадження нових форм взаємодії центральних органів виконавчої влади з місцевими виконавчими органами та органами місцевого самоврядування, подальше впровадження адміністративно-територіальної, бюджетної й податкової реформ з метою зміцнення фінансово-економічної основи розвитку територіальних громад.

Велике значення в подальшому розвитку України має виважена та дієва регіональна політика з урахування викликів сьогодення — як внутрішніх, так і зовнішніх. Зовнішніми чинниками активізації регіональної політики є проблеми глобалізації, інтеграції, субрегіональних утворень тощо. Ті інтеграційні процеси, що вже відбуваються, і ті, що ще чекають Ук-

раїну (євроатлантичний і євроінтеграційний курс тощо), зумовлюють необхідність підвищення конкурентоспроможності України в цілому, а отже, і її регіонів.

Крім того, існує ряд внутрішніх чинників, які потребують урахування в процесі формування та реалізації регіональної політики України. Ці чинники взаємопов'язані між собою й зумовлені наступним.

По-перше, необхідно визначити, що державна регіональна політика є складовою національної стратегії розвитку держави в цілому.

По-друге, існуюча традиційна модель регіональної політики є головною причиною дезінтеграційних тенденцій, що загрожують консолідації суспільства.

По-третє, впровадження класичної моделі регіональної політики на основі нової парадигми "відповідальної регіоналізації" — це головний шлях до суспільно-політичної та соціально-економічної консолідації.

По-четверте, подолання інституційних, соціально-економічних та морально-психологічних перешкод розвитку регіонів сьогодні, як ніколи, є нагальною вимогою часу.

По-п'яте, це пошук оптимального балансу між децентралізацією управління і "єдиновладдям". Особливо це актуально сьогодні в контексті політичної реформи. Тобто, надаючи певні повноваження, права регіонам, місцевим органам влади та органам місцевого самоврядування, треба не забувати про необхідність єдиної державної політики, про єдиновладдя.

На сучасному етапі можна виділити основні виклики регіонального розвитку України:

1. Небезпека загострення міжрегіонального відчуження внаслідок політичної регіоналізації та відмінностей геополітичної орієнтації населення.
2. Порушення ефективної міжрівневої взаємодії вертикалі влади "центр — регіони" та "регіон — регіони", тобто міжрегіональних відносин.
3. Спроби штучної економічної та політичної автономізації окремих регіонів.
4. Значна диференціація регіонів за рівнем економічного розвитку та якістю життя людей (часом мова йде навіть не про відсоткову, а про порядкову різницю між показниками).
5. Наявність регіональної асиметрії в системі міжбюджетних відносин.
6. Недосконалість менеджменту на регіональному та місцевому рівнях.

Нині регіональна економічна дезінтеграція є однією з важливих проблем регіонального розвитку України. Вона виявляється у зміні внутрішньої консолідації економічного простору, послабленні міжрегіональних зв'язків внаслідок посилення замкнутості регіональних господарських комплексів та збільшення ролі зовнішньоекономічних зв'язків.

Відзначимо, що поглиблення диференціації рівнів розвитку регіонів є одночасно і причиною, і наслідком загострення дезінтеграційних процесів. У цьому аспекті необхідно навести конкретні приклади напрямів та розміру регіональних диспропорцій, асиметрій роз-

витку.

Так, наприклад, залишаються дуже великими регіональні диспропорції між показниками виробництва промислової продукції на одну особу, які виявляють тенденцію до подальшого зростання. Зберігається суттєва регіональна асиметрія між інвестиціями в основний капітал, при цьому рівень диференціації за останні кілька років дещо знизився. Суттєвою є регіональна диференціація за обсягом прямих іноземних інвестицій. Третина прямих іноземних інвестицій зосереджена у м. Києві.

Таких прикладів багато. Необхідно уточнити, що сама по собі диференціація є об'єктивним явищем, але, коли йдеться про десятки, іноді й сотні разів, доречно говорити про надмірні диспропорції, які межують з певними загрозами.

Основними загрозами регіональної дезінтеграції, на нашу думку, є:

- потенційна загроза територіальній цілісності й суверенітету України через прагнення до надмірної політичної та економічної самостійності регіонів;
- загострення суспільно-політичних конфліктів, виникнення осередків соціальної напруженості (що не обов'язково пов'язано з передвиборчою ситуацією, а лише загострюється в цей період);
- загрози економічній безпеці внаслідок пріоритетності експортоорієнтованого виробництва перед імпортозамінним;
- подальше скорочення міжрегіонального товарообігу, поглиблення регіональної диференціації соціально-економічного розвитку тощо.

З огляду на це головною метою державної регіональної політики на сучасному етапі, на нашу думку, є інтеграція регіонів у єдиний духовний, гуманітарний, політичний та економічний простір за умов збереження регіонального різноманіття.

Роль держави в цьому процесі полягає, по-перше, у гармонізації регіональних, міжрегіональних та загальнодержавних інтересів; по-друге, у впровадженні єдиних "правил гри" в економічній сфері для всіх регіонів; по-третє, у впровадженні уніфікованих соціальних стандартів на всій території України та державних гарантій гідного рівня життя кожного громадянина; по-четверте, у реалізації європейських принципів субсидіарності, рівних прав, відповідальності регіонів і центру.

Пріоритетним завданням державної регіональної політики є також створення інституційних і нормативно-правових передумов реформування системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою. Для цього необхідно прийняти законодавчі акти з питань реформування адміністративно-територіального устрою та розвитку місцевого самоврядування на всіх рівнях, бюджетної децентралізації. Отже, потрібно спрямувати зусилля на першочергове вирішення таких завдань:

- визначення концептуальних засад і шляхів здійснення адміністративно-територіальної реформи;
- підготовку нормативно-правової бази щодо проведення бюджетної децентралізації, що включатиме збільшення повноважень і зміцнення фінансо-

во-економічної основи розвитку територіальних громад.

Сьогодні вкрай важливо сформувавши стійку модель системи управління на регіональному рівні на основі чіткого визначення, законодавчого закріплення розподілу повноважень і обов'язків між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. На етапі реформування необхідно зберегти міцну вертикаль державної виконавчої влади, яка покликана забезпечити дієвість системи управління і стабільність національної економіки. Передавати повноваження від органів державної влади органам місцевого самоврядування потрібно поступово, керовано, з відповідною передачею необхідних для цього ресурсів і встановленням відповідальності органів місцевого самоврядування перед громадою та державою.

На часі пошук якісно нової моделі взаємодії та перерозподілу владних повноважень на користь органів місцевого самоврядування. Невід'ємною складовою політичної реформи має стати децентралізація системи влади в Україні, розширення повноважень і фінансових можливостей територіальних громад.

Ланками цього процесу, на нашу думку, повинні стати:

- впровадження принципу субсидіарності в системі розподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування, що є адміністративно-територіальними одиницями різного рівня;

- законодавче визначення меж територіальної юрисдикції органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- розробка механізму передачі повноважень від місцевих органів державної влади до органів місцевого самоврядування; чітка правова регламентація взаємного делегування повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування, а також взаємодії між ними в повсякденній управлінській діяльності;

- налагодження дієвого механізму відповідальності представницьких органів влади, їхніх виконавчих комітетів перед громадами;

- подальша бюджетна децентралізація та вдосконалення механізмів участі регіонів у формуванні державного бюджету;

- законодавче закріплення статусу комунальної власності;

- реалізація заходів щодо реформи житлово-комунального господарства в напрямі створення конкурентного ринку житлово-комунальних послуг.

Основними завданнями децентралізації влади, на нашу думку, є перетворення територіальних громад на ключового суб'єкта влади на місцевому рівні й максимальне наближення центрів прийняття управлінських рішень до громадян. При цьому на вищій рівень влади мають передаватися виключно ті повноваження, які не можуть бути ефективно реалізовані суб'єктами влади нижчого рівня. Тобто потрібно визначити коло питань місцевого значення, які громади можуть вирішувати самостійно, які — разом з іншими громадами, а які — делегувати органам державної влади. Такий розподіл

доцільно закріпити законодавчо, виробивши відповідні критерії.

Пріоритетними напрямками державної регіональної політики, на нашу думку, є запровадження програмних підходів до управління регіональним розвитком і вдосконалення механізмів його стимулювання, що передбачає:

- розроблення та затвердження регіональних стратегій розвитку з визначенням їх пріоритетів на середньо- та довгострокову перспективу з урахуванням національних інтересів;

- підготовку та укладання угод щодо розвитку регіонів, у яких реалізуються пілотні проекти;

- затвердження в державному бюджеті нової бюджетної програми, спрямованої на стимулювання регіонального розвитку;

- проведення моніторингу розвитку регіонів, районів і міст обласного значення для виявлення проблем, що стримують розвиток територій з ознаками депресивності;

- підготовку програм подолання депресивності тощо.

ВИСНОВКИ

Таким чином, ідеологія розвитку регіонів закладається у стратегічному плануванні. Розробка стратегічних програмних документів регіонального розвитку передбачає спрямованість місцевих органів влади на вирішення великомасштабних перспективних завдань, що стоять перед економічною, соціальною та гуманітарною сферою відповідних регіонів.

Література:

1. Кисельов Є.Л. Геополітичне районування територіального простору України / Є.Л. Кисельов // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. У 2 ч. — Х.: Вид-во ХарPI УАДУ "Магістр", 2003. — № 2 (16). — Ч. 1. — С. 181—186.
2. Масловська Л.Ц. Синергетичний підхід у становленні регіонального менеджменту / Л.Ц. Масловська. // Регіональна економіка. — 2008. — № 4. — С. 19—26.
3. Мельник С.А. Управління регіональною економікою: навч. посіб. / С.А. Мельник. — К.: Вид-во КНЕУ, 2000. — 124 с.
4. Механізми переходу економіки України на інноваційну модель розвитку / О.І. Амоша, С.М. Кацура, Т.В. Щетілова та ін.; Нац. акад. наук України, Ін-т економіки пром-сті. — Донецьк: Ін-т економіки пром-сті, 2002. — 107 с.
5. Павліха Н.В. Управління сталим розвитком просторових систем: теорія, методологія, досвід: монографія / Волин. держ. ун-т ім. Лесі Українки, Терноп. держ. екон. ун-т, Ін-т регіон. досл. НАН України. — Луцьк: Волин. обл. друк., 2006. — 380 с.
6. Павлов В.І. Концептуальні засади управління сталим просторовим розвитком / В.І. Павлов, Н.В. Павліха // Вісник економічної науки України. Науковий журнал. — Донецьк: ТОВ "Юго-Восток, Лтд", 2007. — № 1(11). — С. 119—124.

Стаття надійшла до редакції 22.03.2010 р.