

Орест Красівський

РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

У статті розкрито вплив глобалізаційних процесів на регіональну політику в Україні. З'ясовано, що вдосконалення системи місцевого самоврядування забезпечене нормативно-правовою базою, однак стикається з певними проблемами, що властиві суспільству з перехідною економікою. Окреслено напрями вдосконалення регіональної політики, доведено необхідність використання європейського досвіду.

Orest Krasivskiy. Regional policy in Ukraine in conditions of globalization. The article provides investigation of the impact of globalization on regional policy in Ukraine. It was found that the improvement of local government is provided with legal framework, however, faced with certain problems that are inherent to society in transition. In the article areas of improvement of regional policy are outlined, the need for implying an European experience is proved.

З переходом України до ринкової економіки та демократичних засад управління державою важливого значення набуває регіональна політика, зокрема вдосконалення системи місцевого самоврядування як інституту публічної влади та впровадження сучасних підходів до місцевого і регіонального розвитку. У третьому тисячолітті глобалізація та інтеграція стали магістральними напрямками розвитку Європейського континенту, і це є визначальними міжнародними чинниками, що мають допомогти Україні посісти гідне місце у світі. Інтеграція до європейських спільнот як стратегічна мета та пріоритетний напрям державної політики України на регіональному рівні має незмінно супроводжуватися процесами демократизації суспільного життя, децентралізацією державного управління, створенням належних міжрегіональних співвідношень, які б забезпечували та стимулювали стійкий соціально-економічний рівень зростання регіонів. Інтеграція до європейських структур є найкращим способом реалізації національних інтересів та побудови економічно розвинутої демократичної держави, зміцнення її позиції у світі [1, с. 7].

Майбутнє України, піднесення її економіки та культури, розвиток демократичних принципів організації суспільства безпосередньо залежать від зусиль регіонів. Саме такий підхід, обґрунтований наукою та підкріплений історичним досвідом, має стати основою сучасної регіональної політики України. Слід відмітити, що досліджувана проблема трактується українськими вченими та політиками доволі широко, а здебільшого — як механічне поєднання територіальних складових, «висмиканих» з політик центральних органів влади. З іншого боку, є також певна політизація підходу до неї. Останнє найбільш небезпечно, оскільки легко переходить досить крихку грань, за якою

економічна та інституційна складові регіонального розвитку доповнюється політичними вимогами автономії певної території. Певною мірою і перше, і друге можна пояснити, оскільки чітке уявлення в суспільстві про напрями формування регіональної політики остаточно ще не сформовано.

Модель регіонального розвитку почала формуватися в Україні після схвалення у 2001 р. Указом Президента України «Концепції державної регіональної політики». В цьому документі була визначена головна мета державної регіональної політики: створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина, незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дієвості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування [2]. Були сформульовані також завдання для Кабінету Міністрів України, суть яких полягала у забезпеченні реалізації основних завдань регіональної політики та підготовки і внесення у встановленому порядку проектів і необхідних для цього нормативно-правових актів.

Слід підкреслити, що на цьому підґрунті виростає законопроект «Про стимулювання розвитку регіонів», що набував чинності як закон у січні 2006 р. Пізніше зміст регіональної політики суттєво уточнюється та розширюється розробкою й прийняттям Державної стратегії регіонального розвитку до 2015 р., що була затверджена постановою Кабінету Міністрів України в липні 2006 р.

Основною метою регіональної політики України на сучасному етапі розвитку, визначеною Державною стратегією регіонального розвитку, стало «створення умов, що дадуть змогу регіонам повністю реалізувати наявний потенціал, зробити максимальний внесок у національну економіку, здобути конкурентні переваги на зовнішньому ринку» [3]. У документі на підставі аналізу сучасних тенденцій і проблем у соціально-економічному розвитку держави й регіонів, стратегічних пріоритетів розвитку держави, особливостей міжнародного та прикордонного співробітництва,

існуючого й перспективного інституційно-правового середовища розроблені стратегічні завдання державної політики регіонального розвитку України до 2015 р., основні напрями й інструменти їх вирішення. Такими завданнями регіональної політики визначено: підвищення конкурентоспроможності регіонів та зміцнення їх ресурсного потенціалу, забезпечення розвитку людських ресурсів, розвиток міжрегіонального співробітництва, створення інституціональних умов для регіонального розвитку. Державна регіональна політика має спрямовуватися насамперед на розв'язання таких проблем: низька інвестиційна привабливість регіонів та інноваційна активність у них; нерозвинута виробнича та соціальна інфраструктура; зростання регіональних диспропорцій у сфері соціально-економічного розвитку регіонів; слабкі міжрегіональні зв'язки; нераціональне використання людського потенціалу [4, с. 20].

Таким чином, на сучасному етапі політика регіонального розвитку в Україні базується на таких основних принципах: програмування розвитку як на державному, так і на регіональному рівні; концентрації ресурсів на певних територіях та встановлення ієрархічності пріоритетів відповідно до сформульованих; синхронізації дій — проведення реформ та узгодження пріоритетів та дій центральних і місцевих органів виконавчої влади; поляризованого розвитку — формування «опорних регіонів» (полюсів, локомотивів зростання), в яких концентруються фінансові, адміністративно-управлінські, людські та інші ресурси, з подальшим посиленням інноваційної активності в інших регіонах; додатковості — фінансової підтримки регіонального розвитку за рахунок державного та місцевих бюджетів; субсидіарності — розподілу владних повноважень, за якими місце надання адміністративної (управлінської) послуги максимально наближене до її безпосереднього споживача з урахуванням повноти надання належної якості послуги шляхом концентрації матеріальних і фінансових ресурсів на відповідному територіальному рівні управління; збалансованого розвитку — диференційованого надання державної підтримки регіонам з урахуванням їх потенціалу умов, критеріїв та строків, визначених законодавством; партнерства — співпраці між центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, суб'єктами господарювання; єдності, яка полягає у зменшенні

відмінностей між окремими регіонами у використанні людських ресурсів та рівні життя населення; економічної єдності, яка полягає у зменшенні відмінностей в економічному розвитку між регіонами; просторової єдності, яка полягає у створенні інфраструктурних умов для розвитку периферійних регіонів. Разом з тим існують загальні цілі, властиві регіональній політиці практично всіх без винятку країн, що її реалізують [5, с. 33-34].

У сучасній регіональній політиці України можна виділити два відносно самостійні періоди. Перший — від створення незалежної української держави до прийняття в 2001 р. «Концепції державної регіональної політики». Регіональну політику цього періоду можна охарактеризувати як адміністративно-регуляторну, яка була за своєю суттю «патерналістською»: державні органи центральної влади концентрували різноманітні ресурси на загальнонаціональному рівні і самостійно приймали рішення про спрямування їх на вирішення тих чи інших регіональних проблем. Це дозволяло певною мірою стримувати диспропорційність регіонального розвитку.

Другий період у формуванні та функціонуванні регіональної політики, як законодавчо закріпленої, може бути визначений з часу прийняття «Концепції державної регіональної політики» в травні 2001 р. та включно з прийняттям «Державної стратегії регіонального розвитку до 2015 року» в липні 2006 р. — і до цього часу. Його можна охарактеризувати як модель «стимульно-компенсаційного» розвитку, суть якого полягає у створенні умов для прискореного розвитку успішних регіонів — стимулюванні зростання їх економічного потенціалу, підвищенні інвестиційної привабливості, зміцненні матеріальної бази та фінансового підґрунтя для функціонування органів місцевої влади та органів місцевого самоврядування, з одного боку, та запровадженні вирівнювальних, компенсаційних механізмів подолання соціально-економічних проблем відсталих регіонів. Таким чином досягатиметься зміцнення потенціалу розвитку регіонів і їхньої конкурентоспроможності та запобігання виникнення диспропорцій у регіональному розвитку. Державна політика за таких умов може бути визначена як ліберально сфокусована, що дозволяє певною мірою зміцнювати відносини між центральною владою та регіональною і відповідає сучасному рівню соціально-економічного розвитку.

Ґрунтовно розроблена законодавча база цього етапу свідчить про те, що розробка стратегії регіонального розвитку — це не одноразове явище, а постійна складова системи стратегічного управління на державному рівні [6, с. 68-71]. Така політика відповідає інтеграційним прагненням України та забезпечує формування і реалізацію таких взаємовідносин держави з регіонами, які б відповідали принципам регіональної політики Європейського Союзу.

Вазначимо, що упродовж тривалого періоду рішення щодо регіональної політики суттєво залежали від суб'єктивних чинників, зокрема політичних процесів, що не завжди відповідало офіційно визначеним пріоритетам та завданням у сфері регіонального розвитку й регіональної політики. Гальмом у розв'язанні проблеми, зокрема дисбалансу регіонального розвитку впродовж багатьох років, було небажання керівництва держави відмовлятися від ручного управління регіонами. Збереження непрозорості та суб'єктивності у прийнятті рішень щодо регіонального розвитку дозволяло вищим посадовим особам держави мати необмежений вплив на керівників регіональних і місцевих органів влади. За такої ситуації формування інституційного й законодавчого забезпечення діяльності з регулювання регіонального розвитку не відзначалося системністю підходу. Переважно відбувалося врегулювання конкретних, часткових питань. Головною проблемою інституційного забезпечення державної регіональної політики України є несформованість системи інституцій (органів, установ), спроможних у взаємодії й координації здійснювати ефективну реалізацію завдань державної регіональної політики [7, с. 258]. Відсутній чіткий розподіл повноважень і відповідальності у сфері регіонального розвитку між різними гілками влади на центральному рівні, ієрархічними рівнями виконавчої влади й місцевого самоврядування, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування на місцевому рівні. На загальнодержавному рівні в Україні відсутній центральний орган виконавчої влади з достатніми повноваженнями для проведення регіональної політики. Чинним законодавством не визначено окремого органу, який би комплексно вирішував проблеми регіонального розвитку в Україні. Натомість розв'язання питань регіональної соціально-економічної політики покладено на Міністерство економіки України. Зокрема, Положенням про Міністерство

економіки України серед основних його завдань визначено «участь у формуванні державної регіональної політики, організація роботи, пов'язаної з її проведенням». Реформаторські спроби не призвели до суттєвих змін на краще. Незважаючи на конституційні гарантії місцевого самоврядування і прийняття Закону «Про місцеве самоврядування», в Україні не сформовані дієві механізми, які б забезпечили реальну самодостатність територіальної громади і, перш за все, її бюджетно-фінансову самостійність. Розподіл коштів для місцевих бюджетів, як правило, залежить від суб'єктивних факторів та особистих відносин між керівниками різних рівнів. Регіональне самоврядування потребує удосконалення. Роль обласних і районних рад, які, по суті, не мають організаційно-фінансової самостійності, зазвичай зводяться до формалізації рішень, що приймаються регіональними органами державної виконавчої влади. Така практика впливає на бюджетно-фінансові відносини, а також на можливість чіткого розподілу повноважень між рівнями управління щодо надання послуг населенню.

Становлення і повноцінний розвиток самодостатньої територіальної громади неможливі без всебічного перегляду адміністративно-територіального устрою, які дісталися у спадок від радянської системи. Розпочата в Україні адміністративна реформа є частковою реструктуризацією центральних органів виконавчої влади і не торкається життєво важливих для української державності проблем муніципальних та регіональних перетворень. В Україні відсутня система фінансового вирівнювання, яка в багатьох країнах світу є ефективним інструментом позбавлення суттєвих відмінностей у рівнях соціально-економічного розвитку окремих регіонів і територіальних громад, забезпечує конституційне право кожного громадянина, незалежно від місця проживання, на певний обсяг і якість послуг, які гарантує держава. Відсутність такої системи і її ефективних механізмів значно ускладнюється також відсутністю державної програми мінімальних соціальних стандартів: Конституція України зафіксувала численні права громадян у соціальній сфері, проте зазначені положення не конкретизуються за рівнем і обсягом гарантованих послуг, що може розглядатися як суто декларативні тези, які не забезпечені економічним потенціалом держави з перехідною економікою. Політична воля визнати цей факт відсутня не лише у

центральної виконавчої і законодавчої влад, але й у регіонах, територіальних громадах. Тому втілення в життя сучасної державної регіональної політики, яку слід розуміти як необхідність перенесення пріоритетів розвитку з відомчогалузевих підходів на цілісно-територіальні, оптимізацію відносин між центром і територіями, врахування євро регіональних тенденцій розвитку держави, яка знаходиться в самому центрі Європи, є однією з найактуальніших проблем державного будівництва в Україні.

Європейський вибір України зумовлює новий підхід до формування цілей, пріоритетів та механізмів реалізації регіональної політики. Тому аналіз вивчення процесу її розвитку в окремих країнах, які були першими у створенні моделей регіонального розвитку та реалізації регіональної політики, спрямованої на вирішення конкретних проблем як державного рівня, так і розвитку регіонів, є корисним для України. Це дасть змогу використати європейський досвід та уникнути помилок у здійсненні власної регіональної політики.

Світовий досвід засвідчує, що більшість проблем соціально-економічної і політичної незбалансованості та нестабільності зароджуються і починають представлятися, насамперед, на рівні регіонів, і лише пізніше вони набувають національного характеру та набирають глобального масштабу. Цим визначається ключова роль регіону як природно-економічної одиниці у дослідженні і конструктивному вирішенні проблем стабільного розвитку, значення його як методологічної і методичної бази наукових досліджень і практичних дій. Тим більше, таку концепцію можна застосовувати до специфічних умов України, де гострота соціально-економічних і екологічних проблем розвитку має особливо виражені регіональні характеристики, що визначає необхідність пошуку нової парадигми регіональної і транскордонної політики України.

Сучасна регіональна політика вперше появилася в тридцятих роках минулого століття в США. Використовувалася вона як інструмент у боротьбі проти безробіття та зростаючих проблем в економіці окремих штатів. В Європі поява регіоналізму безпосередньо пов'язана з політичними групами, які критикували надмірну централізацію і практику формування національних держав, але при цьому не заперечували необхідності її існування. В окремих країнах вона стала, насамперед,

засобом на шляху зрівняння диспропорцій в економічному розвитку держави, нівелювання нерівності між регіонами. Одночасно регіональна політика повинна була спричинитися до ґрунтовної модернізації держави, а також стати певною мірою підставою стабілізації соціального життя, регулювання взаємин суспільства зі середовищем його існування, подолання напруженості в економічному та соціокультурному плані та створення в майбутньому механізмів запобігання соціальних конфліктів [8, с. 21]. Вона забезпечувала баланс між різними регіонами політичної системи, була гарантом їх демократичного розвитку, а також створювала реальну можливість використання моделі стійкого політичного та економічного розвитку держави.

Проблематику регіоналізму слід розуміти двояко: по-перше, у міжнародному аспекті — як процес побудови інтеграційних структур окремими групами держав у певних регіонах або субрегіонах світу, прикладом чого є процес європейської інтеграції, охоплений інституційними рамками Європейського Союзу, і, по-друге, на рівні держави — діяльність, з метою підтримки розвитку окремих регіонів країни, часто транскордонних регіонів шляхом відповідної регіональної політики як у рамках цієї держави, так і за підтримки наднаціональних структур інтеграційного характеру. І таку, власне, роль відіграє регіональна політика Євросоюзу [9, с. 15].

У Західній Європі проблематика регіоналізму в широкому розумінні набула поширення в шістдесятих роках минулого століття. Внаслідок війни та післявоєнної відбудови почалося наростання міжрегіональних диспропорцій, що проявлялися в формі надмірного зростання великих агломерацій, занепаду віддалених периферійних та наростання соціальних проблем, безробіття і зубожіння населення слаборозвинутих регіонів. Основним засобом у розв'язанні цих проблем стала інтенсифікація та вдосконалення регіональної політики [10, с. 207]. У контексті діяльності Європарламенту були опубліковані три важливі рапорти (Монета, 1961 р., Біркельбаха, 1963 р., та Россі, 1964 р.), які дали поштовх розвитку регіональної політики в Європі [11, с. 5]. В 1961 р. Європейська Комісія організувала першу конференцію, на якій було прийнято рішення про проведення спільної європейської регіональної політики. Підкреслювалося, зокрема, що розв'язання регіональних проблем, які накопичились у європей-

ських країнах, неможливе без паралельного здійснення її в кожній державі. Після створення в 1975 р. Фонду регіонального розвитку та фінансування цього напрямку діяльності регіональна політика набула нового змісту і стала значно ефективнішою. Наприклад, для реалізації регіональної політики на 2000—2006 рр. було асигновано 213 млрд євро, а на 2007—2013 рр. країни ЄС мають в своєму розпорядженні понад 374 млрд євро [12, с. 28]. Після підписанням трактату в Маастрихт (1992 р.) та створення в 1993 р. Євросоюзу наступив перелом в у регіональній політиці європейських країн. У березні 1994 р. був створений Комітет регіонів. Він став представником регіонів в ЄС та зміцнив принцип субсидіарності, який означав, що у галузях, які не є у виключній компетенції Євросоюзу, його органи будуть ухвалювати рішення тільки тоді, коли пропонується програма розвитку не зможе бути належним чином реалізована зусиллями однієї держави. Цей принцип є одним з основоположних у функціонуванні ЄС. Маастрихтський трактат змінив способи фінансування регіональної політики, реорганізував та уточнив її цілі [13, с. 75]. З розвитком та поширенням Євросоюзу змінюється і парадигма регіональної політики. Держава як найважливіший осередок політичного і економічного життя суспільства втратила свою монополію для здійснення регіональної політики і стала одним з багатьох партнерів поруч із територіальними самоврядними структурами, міжнародними інституціями та іншими самостійними суб'єктами політики. В окремих країнах щораз більшу роль почали відігравати регіональні структури управління та самоврядування на місцях, яких можна визначити як суб'єкти регіональної політики. Важливу роль почали також відігравати фінансові установи і організації підприємців. Звідси суспільні і політичні проблеми, що з'являються у стосунках центру з регіоном, можна кваліфікувати як регіоналізація, ініційована знизу. Водночас продовжують бути сильними і впливовими структури центру, політика яких зазнає постійної трансформації щодо регіонів. Межі компетенції двох владних полюсів — центр — регіон визначаються на основі демократичних переговорів, політико-правових ініціатив. Такі стосунки базуються на принципі автономії і самоврядування [14, с. 32-58]. В цьому контексті регіональна політика сприяє зростанню політичної громадянської активності на території всієї країни.

Регіональна політика, поширення і зростання її значимості, викликана значною мірою європейською інтеграцією, здійснюється в декількох формах. Одним з його напрямів є консервативний регіоналізм, який пов'язаний з християнською демократією і підтримує регіональний розвиток за принципом субсидіарності. Стосунки центру з регіоном організовані таким чином, аби місцеві органи влади мали свободу дій на шляху задоволення найважливіших потреб своїх мешканців. Роль центру при цьому обмежується лише до допомоги або реалізації тих завдань, які є поза межами компетенції, чи можливості місцевої влади і вона не в змозі цих проблем вирішити. В межах компетенції місцевого самоврядування центральний уряд повинен виконувати лише контрольну і регуляційну функції, а допорогову, обґрунтовану інтересами суспільства, — в разі необхідності [15, с. 22-23]. Консервативний регіоналізм протиставляється надмірній ролі держави з її централізацією та намаганням уніфікувати економічне та суспільно-культурне життя, водночас виступає опонентом політики соціал-демократичних урядів.

На протигагу консервативним поглядам, виступає прогресивний регіоналізм, який пов'язаний з політикою лівих партій. Його прибічники критикують уряд за нерівномірний розвиток окремих територіальних частин країни, говорять про т.зв. внутрішній колоніалізм чи використання слаборозвинутих регіонів країни багатшими провінціями. Регіональна політика, згідно з їх концепцією, має сприяти центральній владі у здійсненні ефективної соціально-економічної політики, більш справедливому розподілу національного доходу і зменшенню нерівності у розвитку між окремими територіями держави.

Серед наукових і управлінських еліт, і меншою мірою — політичних поширеним є технократичний регіоналізм. Базується він на теоретичних засадах про перевагу децентралізованої моделі розвитку суспільства та динамічної модернізації суспільно-політичного та економічного життя країни. Прикладом такої реформи може служити Польща, де в 1998 р. згідно з парадигмою технократичного регіоналізму розпочалась економічна і суспільно-політична децентралізація [16, с. 11].

Крайні праві політичні сили дотримуються концепцій популістського регіоналізму, який протиставляється надмір-

ній централізації держави, а також виступає проти політики вирівнювання відмінностей між регіонами. Тому часто проявляється в багатших регіонах країни. Прикладом регіоналізму «з низу» можна назвати сепаратистський регіоналізм — рух, що спирається на етнічній відмінності та походженні жителів регіону або звеличужанні історичного минулого цієї території. Його кінцева мета — здобуття повної суверенності.

З економічним розвитком регіону тісно пов'язана його політична структура, суспільно-політична та культурна діяльність населення краю. Регіон є природно-історичним простором, в якому здійснюється не лише соціально-економічна, але і політична діяльність його громадян. Він формується в процесі природно-історичного розвитку, у певних соціально-економічних і культурно-політичних умовах і виступає як історично сформована територіальна одиниця, що відображає специфіку економічних, політичних і етнокультурних процесів. Регіоналізація являє собою процес трансформації у територіальному розподілі суспільства та їх законодавчого закріплення на підставі історично існуючих соціально-економічних та етнокультурних суспільств [17, с. 18]. Український вчений М. Михальченко зазначає, що регіоналізм — це законодавчо неврегульований процес послідовних змін у територіальному поділі суспільства, зумовлений соціально-економічними та етнокультурними чинниками [18, с. 448]. Процеси, пов'язані зі становленням регіону, його соціально-економічною політикою, визначають характерні риси регіонального розвитку загалом. У межах соціальної системи регіон виступає частиною політичного простору з особливою політичною організацією та наявністю певного політичного інтересу.

Під впливом політичних змін, що розпочалися в Центрально-Східній Європі, в тому числі і в Україні наприкінці 1980 — на початку 1990 років, з'явилися рухи і групи, які у своїй політичній діяльності акцентували увагу на регіональних проблемах, зокрема під час виборчих кампаній. Проблематика регіоналізму почала з'являтися також у наукових дослідженнях, політичних дискусіях та публіцистиці. Все це значною мірою було спричинено активізацією етнічних рухів, поширенням поняття «малої батьківщини», децентралізаційними процесами, що відбувалися у державах

колишнього комуністичного блоку. Активізувалася діяльність регіональної еліти, при європейських інституціях створювалися представництва регіонів, а регіональні проблеми посідали в їх рішеннях і деклараціях належне місце.

Зародження регіоналізму, активізація регіонів відбувалося паралельно з розвитком транскордонної і євро-регіональної співпраці і стало, зокрема, наслідком інтеграційних процесів. Транскордонне співробітництво сприяє також зародженню певної регіональної свідомості серед майбутніх партнерів, а подальша така співпраця може привести до зародження регіональної надкордонної свідомості. Польський дослідник Г.Бабінський вважає, що регіоналізм у Західній Європі появляється внаслідок ефективних процесів наддержавної економічної, політичної і значною мірою культурної інтеграції. Наддержавні структури поступово переймають багато функцій національних держав, які поступово стають деякою мірою менш суверенними [19, с. 8]. Спрощено можна сказати, що держави стають регіонами, в той же час, коли регіони намагаються перейняти деякі функції держави. Згідно з думкою американського соціолога Д.Белла, глобалізація економічних, суспільних і політичних процесів поставила під загрозу саме існування національної держави, оскільки, з «одного боку, виявилось, що вона заслабка, аби вирішувати сьогоденні транскордонні проблеми західних промислових суспільств, а з другого — завелика, щоб створювати своїм громадянам умови для участі в прийнятті рішень і забезпечувати прозорість політичних процесів» [20, с. 329]. Модернізація і супутні їй такі явища, як індустріалізація, урбанізація і міграція призводять до занепаду «місцевих націоналізмів» і регіоналізмів, до послаблення або зникнення регіональних чи локальних об'єднань. Їх місце починають займати етнічні групи, які не піддаються дальшому модернізаційним процесам. Підвищена суспільна мобільність викликає зростання внутрішньої диференціації окремих територіальних утворень, груп, а також неоднаковий їх розвиток, що, в свою чергу, призводить до зростання напруженості і незадоволення в стосунках між ними. Вітчизняний політолог Л.Нагорна відзначає, що появляється «відчуття єдності співтовариства, що виникає на структурному мезорівні і пов'язано спільністю еконо-

мічних інтересів, соціальної організації, культурних пріоритетів» [21, с. 67]. Іде процес формування регіональної ідентичності, важливу роль в якому відіграють конкретно-прикладний контекст функціонування регіону, зокрема індикатори та індекси його динаміки, соціального самопочуття різних верств населення, інвестиційної привабливості [21, с. 67] тощо. В регіонах із усталеними традиціями виникало переконання, що економічно слабшим регіонам наступаюча інтеграція не принесе швидкого покращання їх становища. Регіоналізм ставав формою регіонального опору проти т.зв. внутрішньої колонізації. Однак не лише усвідомлення нерівномірності і економічної деградації породжувало посилення почуття регіональної або етнічної ідентичності. Одночасно більш розвинуті регіони з різних причин почали побоюватися втрати існуючих позицій. Став очевидним наростаючий спротив окремих багатих регіонів Західної Європи щодо допомоги відсталим районам країни, що, зокрема, видно на прикладі іспанської Каталонії чи італійської Ломбардії.

На формування регіональної та етнічної ідентичності впливають одночасно такі процеси, як поширення нових технологій у галузі передачі інформації. Вони спричиняються до того, що суспільство піддається небувалому інформаційному тиску. Сучасні технології дають змогу негайно передавати і поширювати інформацію про події з будь-якого кінця світу, що робить споживачів цієї інформації нібито учасниками цих подій, що впливає на їх свідомість і виробляє відповідну поведінку. Передана, наприклад, інформація по радіо чи телебаченню про те, що діється в другому кінці світу, сприймається слухачами на рівні з інформаціями про те, що діється в другому кінці міста, в якому живе слухач. Польський дослідник А.Врублевський з цього приводу зауважує, що «чим швидше зростає наша глобальна свідомість, тим більше намагаємося зберегти нашу локальну ідентичність... Гіперлокальність є невід'ємним партнером гіперглобалізації» [22, с. 8].

Процес формування європейської регіональної політики, до якої можна віднести будь-які сплановані дії, спрямований на просторовий розподіл економічних і соціальних складових, включаючи доходи населення та державні доходи, виробництво товарів і послуг, транспортну інфраструктуру,

політичну владу, спостерігається протягом кількох етапів. Значний вплив на зміст і напрями регіональної політики мала політична гра між групами інтересів, які представляли різні ідеологічні, економічні та політичні сили. Після розширення спільноти наступила трансформація організаційних принципів і цілей регіональної політики. Необхідно було ввести додаткові фінансові і політичні інструменти, які полегшили б новим членам спільноти пристосування до системи правового порядку об'єднаної Європи, а також компенсували б їм видатки, затрачені на процес входження у спільний ринок. До змін у регіональній політиці спричинився і процес внесення змін до бюджету ЄС та підведення підсумків діяльності спільноти, а також чергова лібералізація спільного ринку. Зміни ці часто супроводжувалися протистоянням інтересів, які змагалися між собою в ході реалізації регіональної політики. Це, насамперед, інтереси держав-членів ЄС: з одного боку — країни, які робили найвагоміші внески в бюджет спільноти, а з іншого — держави, які отримували найбільше допомоги. Іноді інтереси центральної влади суперечливі з інтересами органів локальних і територіальних самоуправлінь, зокрема в галузі економічної політики і щодо можливостей розпоряджатися фінансовими ресурсами. Конкурують між собою і окремі територіальні об'єднання. Іноді лобістська діяльність одних територіальних самоуправлінь може бути відмінною від інших. Зазвичай іншими є інтереси сильних регіонів, що мають законодавчі повноваження і що викликає незадоволення слабких регіонів, або тих структур, які з позиції центральної адміністрації виконують тільки допоміжні функції [16, с. 61-62].

Що стосується цілей і завдань регіональної політики країн Західної Європи, то в економіці — це, насамперед, ефективне використання регіональних ресурсів заради загальнонаціональної вигоди, а також вмиле балансування між ефективністю і міжрегіональною справедливістю, яке передбачає більш рівномірний розподіл доходів, створення робочих місць тощо. Однак, незважаючи на загалом гармонійні відносини — центр — регіон, на практиці заплановане досягнення цілей часто перетворюється у гучні декларації. У Великій Британії, наприклад, регіональна політика мала на меті кілька завдань: регіон має забезпечити своє зростання

за рахунок власних ресурсів; рівень доходів і процес зайнятості повинні бути збалансованими; видатки на міграційну політику мають зменшуватися; не високою має бути різниця в рівнях безробіття у регіонах [23]. Така неточність і розпливчастість формулювання пояснюється імперативом пошуку між загальнонаціональною ефективністю і міжрегіональною справедливістю, складним набором економічних і соціальних складових феномену регіональної політики і регіонального розвитку.

З часом цілі регіональної політики західноєвропейських держав трансформувалися, відображаючи тією чи іншою мірою фундаментальні зміни в підходах до неї, зокрема, на шляху оптимізації внеску регіональних ресурсів у загальнонаціональне економічне зростання. ЄС прагне, щоби регіональна політика мала чітко окреслену динаміку, яка сприяла б пришвидшенню реструктуризації на регіональному рівні, підвищенню конкурентноздатності і продуктивності праці та посиленню співпраці між регіонами.

Ідеологічною підставою регіональної політики на європейському рівні як скоординованої діяльності в рамках ЄС став принцип солідарності між багатими і бідними країнами союзу, метою якого було зацікавити уряди багатих країн Європейських Спільнот* взяти на себе зростаючі фінансові видатки регіональної політики [24, с. 36-45]. А з метою мобілізації суспільно-політичної активності на регіональному і локальному рівнях був запроваджений важливий політичний інструмент регіональної політики — принцип субсидіарності, згідно з яким центральна влада обмежується лише до контрольної і регуляційної функцій, а місцеві адміністрації нижчого рівня дістали повну свободу дій у вирішенні потреб своїх мешканців [25, с. 76].

Застосування згаданих принципів та відповідних адміністративних заходів було наслідком діяльності Європейської Комісії, яка добилася збільшення власних компетенцій

* *Наднаціональні організації західноєвропейських країн: Європейська Спільнота вугілля і сталі (1951), Європейська Економічна Спільнота (1958) і Європейська Спільнота атомної енергії (1958) створені для спільної політики зорганізованих у них держав. У 1967 р. вони були об'єднані в уніфіковану структуру.*

у галузі планування регіональної політики, зокрема щодо розподілення фінансових засобів поміж окремими регіонами. Ці та інші заходи повинні були слугувати підвищенню ролі регіональної політики як технократичного інструменту на шляху вирівнювання нерівномірності соціально-економічного розвитку окремих регіонів у рамках ЄС. Одночасно підвищувалася значимість і роль регіону, а вплив національного уряду на політику регіону дещо обмежувався. У законодавчі та виконавчі органи країни скеровувалися повноважні представники регіонів, зокрема в ті інституції, які відають фінансовими і бюджетними питаннями [10, с. 218]. Окрім того, регіональна політика спричинилася до зростання ролі регіонів загалом в Євросоюзі. Низка регіональних організацій і органів місцевого самоуправління отримали власні представництва в Брюсселі і активно лобіюють власні інтереси. Їх присутність там полегшує налагодженню поінформованості між Європейською Комісією і регіонами, сприяє формуванню самоуправлінськими лобістами позитивної оцінки щодо проблем регіону.

Однак вплив регіональних лобістів у Брюсселі не настільки суттєвий, щоб досягнути бажаного результату, оскільки Комітет регіонів не має права вето, а його члени, делеговані урядами окремих країн, не завжди поділяють пропозиції регіонів. Ефективність їх діяльності зростає тоді, коли вони тісніше співпрацюють з державними органами або іншими лобістськими групами, а насамперед — з великими транснаціональними корпораціями [16, с. 65]. Окрім того, за винятком деяких країн (Австрії, Бельгії, Німеччини, Італії і Іспанії), самоуправлінські регіональні структури не наділені необхідними законодавчими та фінансовими правами, а деякі країни взагалі не мають керівних органів регіонального рівня (Голландія, Греція, Данія, Ірландія, Швеція). У зв'язку з цим говорити про структурні зміни в ЄС ще зарано. Однак значення регіонального чинника в політиці Євросоюзу постійно зростає, хоча основним політичним суб'єктом і надалі залишаються національні уряди. Тільки регіони, які мають міцну економічну і політичну позицію в національній державі, впливають на європейську регіональну політику. В більшості випадків країн-членів ЄС самоуправлінські регіони в процесі європейської регіональної політики виконують другорядну роль або

виступають координаторами поміж органами локальних самоуправлінь [26, с. 96].

Парадоксально, але винуватцем слабкої позиції регіонів у цьому процесі є сама Європейська Комісія. Вона проводить переговори і приймає остаточні рішення щодо подальшого розвитку та фінансової політики регіонів у порозумінні з центральними урядами окремих країн. Винятком є бельгійські регіони і землі (лянди) в Німеччині, які безпосередньо співпрацюють з Європейською Комісією в сфері розподілення союзних фондів та здійснення європейської регіональної політики. Окрім тих випадків, основні рішення в справі європейської регіональної політики приймаються представниками центральних урядів країн-членів ЄС або Європейською Комісією. Представництво регіональних самоуправлінь має формальну свободу в організації партнерства на регіональному рівні і фіктивне право вільно розпоряджатися фінансовими фондами. Щодо нових членів ЄС Європейська Комісія дотримується останнім часом принципу централізації коштів і передачі рішень про європейську регіональну допомогу у відання національних урядів [16, с. 66].

Реалізація засади партнерства спричинилась до виникнення низки конфліктів та наростання організаційних проблем на регіональному рівні. У федеративних країнах це є змагання регіонів з центральним урядом за вплив на фінансову політику, а в державах із відсутньою традицією і слаборозвиненою структурою місцевого самоуправління це викликає конфлікт або призводить до дублювання компетенцій між регіональними і локальними органами самоуправління.

Одночасно яскраво виявлену кризу переживає й ідейний фундамент регіональної політики. Вона викликана, зокрема, пануючим принципом солідарності. Питання про доцільність надання допомоги бідним регіонам, економічні підрахунки втрат від такої політики та зосередження на своїх вузьких інтересах стає предметом дискусій у більшості європейських держав. Багаті країни неохоче беруть участь у постійно зростаючому бюджеті фінансових структур. Появляється небажання урядів багатих регіонів, наприклад, німецьких, фінансувати слабші регіони, а прибічники обмеження бюджету для європейської регіональної політики говорять, водночас, про низьку економічну ефективність її діяльності.

Підсумовуючи короткий аналіз західноєвропейської регіональної політики та узагальнюючи її основні характеристики, можна сказати, що вона зародилась як засіб розв'язання проблем економічного і соціально-політичного змісту, яких не можливо було вирішити повною мірою діями ринкової економіки. Залежно від низки об'єктивних і суб'єктивних чинників, її цілі і пріоритети видозмінювалися. Роль центрального уряду все більше обмежується і зводиться до розробки концепції і нормативно-правової бази регіональної політики, в той же час зростає роль регіонального і місцевого самоврядування, що забезпечує стабільність і рівномірність розвитку регіонів. Водночас, наростає хвиля охолодження європейської регіональної політики та відхід щораз більшою мірою від культивування принципу підтримки та допомоги слабorozвинутим регіонів. Об'єднавча політика дедалі частіше орієнтується на централізоване управління, для якого головним пунктом є досягнення об'єднання на рівні країн-членів ЄС, а не регіональний розвиток. Окрім того, яскраво проявляється тенденція до диференціації в підтримці економічного розвитку, залежно від наявної ситуації в союзних центрах або на європейських периферіях. Така логіка політики централізації утруднить вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів і може призвести до негативних наслідків та стати серйозною перешкодою на шляху подальшої інтеграції Європи.

1. Тенденції та перспективи європейської інтеграції України: державно-управлінські виміри: Монографія/Корженко В.В., Мельтюхова Н.М., Одинцова Г.С. та ін.; за заг. ред. В.В.Корженка, Н.М.Мельтюхової. — Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2007.

2. Концепція державної регіональної політики. Затверджена Указом Президента України № 341/2001 від 25 травня 2001 р.

3. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року. Затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 1001 від 21 липня 2006 р.

4. Регіональна політика: методологія, методи, практика/НАН України, Інститут регіональних досліджень; відповід. ред. М. Долішній. — Львів, 2001.

5. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети. За ред. З.С. Варналія — К., 2007.

6. Миколайчук Н.С. Концептуальні засади формування системи стратегічного управління розвитком регіонів / Н.С. Миколайчук,

М.М. Миколайчук // Вісник Академії економічних наук України. — 2004. — №4.

7. Павлюк А.П. Інституційне забезпечення регіональної політики України: стан і напрями удосконалення в контексті європейського досвіду // Збірник наукових праць. Вип. 36 / Відп. ред. В. Є. Новицький. — К.: Інститут світової економіки і міжнародних відносин, 2003.

8. Татаренко Т.М. Регіональний фактор в політичному житті України (політико-правові аспекти). — Луганськ, 2005.

9. Milczarek D. Unia Europejska wobec wyzwań globalizacji i regionalizmu / Adamczyk A, Borkowski J. Regionalizm, polityka regionalna i Fundusze Strukturalne Unii Europejskiej. — Warszawa, 2005.

10. Світова та європейська інтеграція. — Львів, 2005.

11. Pietrzyk I. Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich. — Warszawa, 2006.

12. Marchlewicz U. Polityki i programy Unii Europejskiej. — Koszalin, 2005.

13. Иванов И.Д. Европа регионов. — М., 1998.

14. Грицай О.В., Иоффе О.В., Трейвизиц А.И. Центр и периферия в региональном развитии. — М., 1991.

15. Izdebski H., Kulesza M. Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne. — Warszawa, 1998.

16. Grosse T.G. Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski. — Warszawa, 2004.

17. Розвиток України в регіональній перспективі: політичні, економічні, соціальні проблеми регіоналізації. — К., 2002.

18. Михальченко М.І. Україна як нова історична реальність: запасний гравець Європи. — Дрогобич, 2004.

19. Babiński G. Wstęp // Europa państw — Europa narodyw. Problemy etniczny Europy Środkowo-Wschodniej- Kraków, 1995.

20. Polityka: przedmiot badań i formy jej przejawiania sil. — Katowice., 2000.

21. Нагорна Л.П. Регіональна ідентичність: український контекст. — К., 2008.

22. Wróblewski A.K. Byle nie na moim podwórku. Raport. «Polityki» // Polityka. — 2005. — №. 35.

23. Максименко С. Перспективи регіональної політики України в контексті європейського досвіду. Доступно з: <http://www.ji.lviv.ua/n23texts/maksymenko.htm>.

24. Podstawy prawa Unii Europejskiej. Zarys wykładu / pod. red. J.Galster. — Torun, 2006.

25. Izdebski H., Kulesza M. Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne. — Warszawa, 1998. — S. 76.

26. Szlachta J. Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. — Warszawa, 1999.