

ДЕРГАЧОВ В.О.

д-р геогр. наук, проф.

ст. наук. співроб.

Інститут проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАНУ

Французький бульвар, 29, м. Одеса, Україна, 65044

E-mail: admin@dergachev.ru dergachev@farlep.net

## ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ЙОГО ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

*В Європі за останні десятиліття активно відбуваються процеси регіоналізації - перерозподілу владних компетенцій держави на наднаціональний або субнаціональний (регіональний) рівень. На перше місце виходять проблеми конкурентоспроможності регіонів, підвищення яких можливо при використанні не тільки економічних, але й місцевих історичних, соціокультурних, екологічних та інших особливостей. «Новий регіоналізм» відрізняється від традиційного розвитку в умовах багатополарності світу, відкритості, формування «знизу», участі недержавних та субнаціональних акторів. Новий регіоналізм є трійним регіоналізмом, що враховує не тільки економічний, але й соціокультурний та екологічний аспекти. Перевагу в конкурентоспроможності отримують регіони та територіальні громади, де в найбільшій мірі враховуються місцеві соціокультурні комунікації. На відмінну від країн Центрально-Східної Європи, що здійснили адміністративні реформи в період геополітичної та гео економічної трансформації, Україна не змогла реалізувати її за четвертий вік незалежності. Якщо десятиліття тому, за основу територіально-адміністративної реформи було прийнято американську модель об'єднаних територіальних одиниць, то в даний час домінує польська модель за відсутності фінансових можливостей держави на проведення реформи, але при участі місцевого бізнесу у формуванні територіальних об'єднань. В результаті порушується основопологаюча мета реформи у підвищенні керованості територій, що представляє загрозу для української державності.*

**Ключові слова:** Європейський регіоналізм, новий регіоналізм, регіональна політика, територіально-адміністративна реформа, об'єднані територіальні громади.

DERGACHEV V.O.

Doctor of Geographical Sciences, Professor,

Institute of market problems and economic & ecological research NAS of Ukraine

National Academy of Sciences Of Ukraine

Frantsuzsky Boulevard, 29, Odessa, Ukraine

E-mail: admin@dergachev.ru dergachev@farlep.net

## EUROPEAN EXPERIENCE OF REGIONAL POLICY AND ITS IMPLEMENTATION IN UKRAINE

*In Europe over the past decades, the processes of regionalization are actively occurring - the redistribution of the state's power competencies to a supranational or subnational (regional) level. The problems of competitiveness of the regions come to the fore, the increase of which is possible when using not only economic, but also local historical, sociocultural, ecological and other features. "New regionalism" differs from traditional development in conditions of multipolarity of the world, openness, formation "from below", participation of non-state and subnational actors. The new regionalism is a triple regionalism that takes into account not only the economic, but also the socio-cultural and environmental aspects. The advantage in competitiveness is given to regions and territorial communities, where local socio-cultural communications are taken into account most of all. The new European regionalism does not mean abandoning the nation state, but increasing the efficiency of regional development at the expense of human energy. As you know, Western Europe has limited energy and other resources. Therefore, in the global competition, the European Union, from the beginning of its formation, relied on the effective use of human resources. Its potential is significantly increased if a local comfortable environment is created that takes into account the sociocultural features of the territorial communities. Turning to the analogy, this means, for example, for Ukraine, that the people of Galicia do not feel discomfort in their sociocultural environment, and the inhabitants of the Donbass or Chernigov region in their own. Unlike the countries of Central and Eastern Europe that carried out administrative reforms during the period of geopolitical and geo-economic transformation, Ukraine could not realize it in a quarter of a century of independence. A*

decade ago, the American model of enlarged territorial units was taken as the basis of the territorial administrative reform, now the Polish model dominates in the absence of the state's financial capacity to reform, but with the participation of local businesses in the formation of territorial communities. As a result, the fundamental goal of the reform in improving the manageability of the territories is violated, which is a threat to the Ukrainian statehood.

**Key words:** European regionalism, a new regionalism, regional policy, territorial-administrative reform, unified territorial communities.

**Постановка проблеми та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями.** У сучасному світі поряд з глобалізацією відбуваються процеси регіоналізації - перерозподілу владних компетенцій держави на наднаціональний або субнаціональний (регіональний) рівень. В умовах глобалізації регіони стають менш керованими на національному рівні. На перше місце виходить проблема конкурентоспроможності регіонів, підвищення якої можливо при використанні не тільки економічних, а й місцевих історичних, соціокультурних, екологічних та інших особливостей.

**Аналіз останніх публікацій по проблемі.** Проблемам регіоналізації присвячені праці Майкла Кітінга, Маркіяна Желякова, Валентина Симоненко, Андрія Мальгіна, а також монографія автора «Регионалістика» (2008), стаття «Новые формы международной экономической регионализации» (Економічні інновації, випуск №57, 2014) і підручник «Регионоведение» (в співавторстві з Л.Б. Вардомським, М, ЮНІТІ-ДАНА, 2014, четверте видання), в яких висвітлюється європейський досвід регіональної політики.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** В епоху індустріалізації домінував економічний регіоналізм в адміністративно-територіальних реформах. Традиційні економічні райони виділялися на основі економіко-географічних факторів наявності сировини, енергії і близькості до товарних ринків. У Радянському Союзі фундаментом політико-адміністративного устрою виступав адміністративний регіоналізм (за партійною ознакою), який зберігся в багатьох пострадянських державах.

Сучасний європейський регіоналізм є переважно *потрійним регіоналізмом*, що враховує поряд з економічними фактором соціокультурні та екологічні аспекти. Перевага в конкурентоспроможності отримують регіони і територіальні громади, де в найбільшій мірі враховуються місцеві соціокультурні комунікації.

**Формулювання цілей дослідження.** Колишня модель європейської національної держави зазнає серйозних труднощів і стає все менш привабливою для меншин, які прагнуть до відокремлення. Західноєвропейські держави багато в чому не горять бажанням ділитися суверенітетом. Тим більше нові члени ЄС з Центрально-Східної Європи не готові відмовитися повністю від суверенітету на користь загальноєвропейських інститутів. І завдання подолання регіонального різноманіття характеризуються як важковирішуванні.

**Виклад основних результатів та їх обґрунтування.** *Основи сучасної європейської регіональної політики.* Європейська регіоналізація йде паралельно на міждержавному та внутрішньодержавному рівні. *Новий європейський регіоналізм здатний вирішувати проблеми національного та культурного різноманіття за рахунок передачі частини суверенітету на загальноєвропейський рівень (загальна валюта євро, питання оборони і ін.).*

*Новий європейський регіоналізм означає не відмову від національної держави, а підвищення ефективності розвитку регіонів за рахунок людської енергії.* Як відомо, Західна Європа має обмежені енергетичні та інші ресурси. Тому в глобальній конкуренції Європейський Союз з початку свого формування робив ставку на ефективне використання людського ресурсу. Його потенціал значно збільшується, якщо створюється місцева комфортне середовище, що враховує соціокультурні особливості територіальних громад. Якщо звернутися до аналогії, це означає, наприклад, для України, щоб мешканці Галичини не відчували дискомфорту в своїй соціокультурному середовищі, а жителі Донбасу чи Чернігівщини – у своїй.

Нова хвиля європейського регіоналізму почалася з середини 80-х років. Регіоналізм перестав контролюватися старими механізмами територіального розміщення та обміну. Держава втратила колишню здатність регулювати регіональну політику в результаті інтернаціоналізації, посилення місцевого самоврядування, розвитку ринкових відносин та громадянського суспільства. Особливо ослабла роль державної влади в керівництві економікою, соціальної солідарності, культурі і формуванні ідентичності. Виник новий регіоналізм, не обмежений межами національної держави,

розширилася участь регіонів в конкурентній боротьбі на світових ринках при ослабленні їх участі в національному поділі праці.

Різноманіття європейських регіонів ускладнює систему їх управління на загальноєвропейському рівні. Щоб впоратися з проблемою культурного і політичного різноманіття та при цьому зберегти елементи соціальної солідарності та економічної інтеграції Об'єднаної Європи знадобився політичний вимір і найбільший розвиток отримав *політичний регіоналізм*.

З метою сприяння європейському регіоналізму та посилення ролі окремих територій в 1985 році була створена Асамблея регіонів Європи (АРЄ), що об'єднала під кінець століття понад 300 територіальних громад Західної, Центрально-Східної та Східної Європи з населенням 400 млн. Чоловік. Першими членами АРЄ зі Східної Європи стали Московська і Ленінградська області, Республіка Карелія (Росія) і Одеська область (Україна). АРЄ активно співпрацює зі структурами Ради Європи та Європейського Союзу - Конгресом місцевих і регіональних влад Європи та Комітетом регіонів.

У 1988 році Європейський парламент прийняв «Хартію регіоналізму». Сутність європейського регіоналізму полягала в поетапному переході від наднаціональних об'єднань до регіонів Європи. У цьому процесі Рада Європи йшла ніби попереду Європейського Союзу, закладаючи фундамент майбутнього громадянського суспільства. Таким чином, сутність регіоналізму полягала в інтеграції за формулою «від держав Європи – до регіонів Європи». Цей проект відображав важливі тенденції до децентралізації і регіоналізації європейської інтеграції. Горизонтальна інтеграція була спрямована на подолання державних та регіональних кордонів. Вертикальна інтеграція дозволяла розробляти компенсаційні стратегії регіонів за допомогою безпосереднього впливу на процеси прийняття рішень в Брюсселі. У 1980/90 рр. просувалися трирівневі об'єднання: Європейський Союз – національна держава – регіони. При цьому регіони виступали в якості автономних політичних акторів європейської інтеграції. Прихильниками цієї моделі інтеграції стали в першу чергу конституційні, що володіють широкими повноваженнями субнаціональними територіальні спільноти. Наприклад, Баварія в Німеччині, Каталонія в Іспанії і Шотландія в Великобританії.

Поступово до європейських регіонів переходить роль суб'єктів міжнародних економічних відносин, зокрема за допомогою укладення рамкових міжнародних договорів про співпрацю. З метою розвитку міжрегіонального співробітництва та стимулювання прикордонних регіонів реалізується програма INTERREG. Вже завершилася робота четвертого покоління цієї ініціативи – програма INTERREG IVC (2007 – 2013) [1].

За Маастрихтського договором 1992 року представництво країн-членів ЄС в Раді міністрів може здійснюватися головою регіону федеративних держав. Був створений новий орган – Комітет регіонів з дорадчим статусом, а *принцип субсидіарності був введений в договірну базу Євросоюзу*.

У 1994 році Рада Європи прийняла «Хартію місцевого самоврядування», а в 1996 році Асамблея регіонів Європи – «Декларацію про регіоналізм» [2], що передбачає такі рівні європейської регіоналізації: субнаціональний (внутрішньодержавний), національний (державний) і наднаціональний (комунітарний) рівень.

В основу регіональної політики ЄС покладені принципи територіальної концентрації капіталу, фінансування цільових програм, співпраці з місцевою владою і передачі конкретних управлінських рішень на найбільш оптимальний територіальний рівень.

Статус європейського регіону може бути змінений лише за згодою та при участі місцевої громади. В одній і той же державі з метою збереження своїх історичних, політичних і соціокультурних особливостей регіони можуть мати різні статуси. Регіони визнаються активними суб'єктами політики Європейського Союзу і мають право самостійно діяти на міжнародній арені. Складовою частиною європейського регіоналізму є місцеве самоврядування.

При проведенні регіональної політики ЄС виходить з пріоритету Союзу, тоді як національні уряди діють відповідно до вітчизняних інтересів. Таким чином, *паралельно існує дві регіональні політики*, що дозволяють поєднати інтереси країни і ЄС, забезпечити підтримку європейської інтеграції більшості населення. В майбутньому витрати на регіональний розвиток стануть основними в бюджеті ЄС.

Лісабонський договір 2007 року вперше звертається до субнаціонального рівня і визначає відповідальними за дотримання принципу субсидіарності національні парламенти. Поки субнаціональний рівень залишається найслабшим, що призводить час від часу до відчуження між громадянами і наднаціональними інститутами.

В Європейському Союзі простежується тенденція посилення співпраці країн на міжрегіональному рівні для вирішення актуальних проблем (економічних, соціальних, політичних, культурних, екологічних та інших). Європейські регіони беруть безпосередню участь у формуванні політики ЄС, деякі з них мають представництва в Брюсселі.

У 90-ті роки в Європі велися дискусії про можливі майбутні відносини між національними державами і Євросоюзом, про ослаблення ролі держави за рахунок національної регіоналізації, тобто повного переходу «від держав Європи до регіонів Європи». Ідея цієї трансформації відображала важливі тенденції європейського регіоналізму і децентралізації, але після розширення на Схід, фінансової кризи та кризи євросони дискусії про «Європи регіонів» припинилися. В даний час існує загроза не розпаду держави-нації, а Євросоюзу.

Компромiсним варіантом служить кооперативний регіоналізм, коли субнаціональні (місцеві) регіони доповнюють інтереси держави в євроінтеграційних процесах. Такі економічно потужні регіони як Каталонія (Іспанія) виступають за трансформацію Євросоюзу в федерацію регіонів і малих народів.

Після розширення Євросоюзу на Схід процес прийняття Брюсселем рішення став більш складним. Якщо станеться подальша децентралізація національної держави і розширяться можливості регіонів у прийнятті загальноєвропейських рішень, Євросоюз не зможе ефективно і оперативно відстоювати свої інтереси у зовнішній і внутрішній політиці. Нова Європа не стала федеральною Європою регіонів і не конфедерацією держав, еволюційний процес триває. Разом з тим, проект «Європи регіонів» сприяв збільшенню впливу субнаціональних регіонів на загальноєвропейську політику: *«Європейська політика регіоналізована, регіональна політика європейзована, а національна політика і європейзована і регіоналізована»* [3].

Адміністративно-територіальний поділ країн Євросоюзу формувався під впливом географічних, економічних, демографічних, історичних та інших чинників. Головне завдання територіально-адміністративних реформ полягає в створенні керованої вертикалі влади і ефективного перерозподілу владних повноважень між центром і регіонами. При цьому потрібні знання зарубіжного досвіду, який необхідно знати, але не можна сліпо копіювати.

Для формування гарантійних підходів до розвитку територій Агентством статистики Євросоюзу розроблена класифікація адміністративно-територіальних одиниць (NUTS). Система NUTS служить базою для порівняння рівнів соціально-економічного розвитку. Вона дозволяє оцінювати і порівнювати ефективність регіональної політики різних територій. Ця класифікація створена для статистичних і фінансових цілей, вона не «скасовує» адміністративно-територіального поділу в державах Євросоюзу.

*Для пострадянських держав особливо актуальний європейський досвід подолання регіонального сепаратизму.* Незважаючи на сепаратистські рухи в окремих регіонах (країна Басків, Шотландія, Каталонія, Північна Ірландія, Бельгія, Сардинія), Європейському Союзу вдається проводити гнучку регіональну політику [4].

У Європі виділяється три типи регіонів: історичні, інституційні та адміністративні. При цьому в унітарних державах, регіони незалежно від типу формування часто мають права автономій не менш, ніж у федеративній. Наприклад, для України є актуальним досвід створення інституційних автономних регіонів (зі своїми інститутами) в унітарній Італії [5].

Особливо актуальний приклад Північної Ірландії, де сепаратизм тривав майже століття. У 2006 році пройшли переговори лідерів усіх північноірландських партій, прем'єр-міністрів Великобританії та Ірландії, в результаті яких *Північна Ірландія була повернена під управління місцевих органів влади замість прямого управління з Лондона. Радикальний північноірландський сепаратизм вдалося замирити.* З Північної Ірландії були виведені британські війська. Контроль за порядком здійснюють місцеві поліцейські підрозділи. Чи втратив політичне «обличчя» Лондон, пішовши на великі поступки Північній Ірландії? Передавши багато функцій місцевій територіальній громаді, Лондон виграв в економічних відносинах. Політична стабілізація в регіоні призвела до притоку зарубіжних інвестицій і до високих темпів розвитку. Північна Ірландія фінансується і спонсується багатою Ірландією, Великобританією, Євросоюзом і ірландської діаспорою США. В результаті збільшився внесок Північної Ірландії в державний бюджет Сполученого Королівства.

Законодавство Франції повністю регулює всі питання, що стосуються організації і діяльності місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою в об'єднаному

адміністративному кодексі, який фактично є «конституцією» місцевого самоврядування країни. У Великій Британії створено єдиний міністерський орган державної підтримки місцевого самоврядування.

*Досвід використання європейського принципу субсидіарності. Основоположним при проведенні адміністративно-територіальних реформ в країнах з розвиненим громадянським суспільством є принцип субсидіарності в суспільних відносинах що передбачає пріоритет прав та інтересів особистості перед правами та інтересами будь-якої спільноти. Розподіл прав і обов'язків по виконавчій вертикалі здійснюється на основі делегування конкретних рішень на той територіальний рівень, де вони можуть виконуватися найбільш ефективно.*

*Європейський принцип субсидіарності* (від лат. *subsidiarius* – допоміжний) або соціальної організації виник в надрах Римсько-католицької церкви і був пов'язаний з її децентралізацією. У сучасній європейській регіональній політиці принцип субсидіарності розглядається переважно в державах з федеративним адміністративно-територіальним устроєм, що становлять три чверті членів Євросоюзу.

У 1985 році Європейська хартія місцевого самоврядування закріпила за місцевими адміністраціями рішення проблем, які на цьому рівні можуть реалізовувати найбільш ефективно. У 1986 році був прийнятий Єдиний європейський акт, що включає зокрема механізм розподілу повноважень по екологічним проблемам між Брюсселем і членами ЄС відповідно до принципу субсидіарності. На засіданні в Единбурзі в грудні 1992 року Європейська Рада ухвалила *Декларацію про принцип субсидіарності*, в якій регулюється його застосування. Узгоджена в цій декларації концепція була включена в протокол про застосування принципів субсидіарності та пропорційності. Амстердамський договір закріпив важливість послідовної реалізації принципів субсидіарності та пропорційності і приєднав їх до Договору про заснування Європейського Співтовариства (стаття 5). Це означає, що рішення повинні прийматися на якомога ближчому до громадян рівні в рамках національних, регіональних або місцевих можливостей.

У 1992 році Маастрихтський договір обмежив повноваження Євросоюзу тільки сферами, де дій окремих країн недостатньо. У Маастрихтському договорі принцип субсидіарності розкривається досить докладно: «В областях, які не підпадають під його виключну компетенцію, Спільнота діє відповідно до принципу субсидіарності, якщо і оскільки цілі запропонованої дії не можуть бути досягнуті в достатній мірі державами-членами і тому, в силу масштабів і результатів передбачуваної дії, можуть бути більш успішно досягнуті Спільнотою». Таким чином, питання повинні вирішуватися в рамках Європейського союзу кожен раз на тому рівні, де їх рішення будуть найбільш кваліфікованим і ефективним.

Для реалізації принципу субсидіарності в європейському законодавстві правові акти повинні відповідати вимогам, які забезпечують *близькість влади до громадян*, тобто політичні рішення повинні прийматися на рівні, як можна більш близькому до населення. При цьому повинні дотримуватися *критерії достатності та вигоди* прийняття рішень на відповідному рівні.

Субсидіарність є прямою протилежністю делегування повноважень. Не центр віддає або делегує частину своєї влади, а, навпаки, влада зосереджена на нижчому організаційному рівні і обмеження її можливі виключно за згодою всіх зацікавлених сторін. Принцип субсидіарності несе в собі величезну відповідальність і може бути реалізований тільки в державі з розвиненим громадянським суспільством. Умовним економічним критерієм в Європейському союзі є середньоєвропейські макроекономічні показники, в тому числі ВВП на душу населення не менше \$ 20 тис. *Субсидіарність як панівний суспільний інтерес, пов'язаний з демократією як способом життя, є найкращим знаряддям проти будь-якого прояву націоналізму.*

Принцип субсидіарності, з одного боку, дозволяє уникнути надмірного посилення центральної влади Брюсселя, її концентрації «нагорі», в інституціях Європейського союзу, а з іншого – дозволяє попередити хаос влади, заплутаність процесу прийняття рішень, дублювання одних і тих же управлінських функцій на різних рівнях, випадковий розподіл прав і відповідальності між інститутами Європейського союзу. Принцип субсидіарності «працює» не автоматично, а залежить від того, як він трактується і застосовується в державах-членах ЄС. *У державному управлінні принцип субсидіарності значно ефективніше реалізується в федеративних, а не в унітарних державах.*

*Досвід адміністративно-територіальних реформ в країнах ЦСЄ.* Нові члени Євросоюзу продемонстрували різні підходи в реформуванні регіональної системи державного управління. Адміністративно-територіальний поділ більшості країн Центрально-Східної Європи є дворівневим.

Вищий рівень – області (Болгарія, Угорщина), повіти (Румунія) і райони (Чехія, Словаччина). Нижній рівень – громади (Болгарія, Чехія), комуни (Румунія) і села (Угорщина).

У ЦСЄ найбільш активна регіональна політика проводиться в Польщі, яка прийняла модель, запропоновану Євросоюзом. Польський досвід реформ досить показовий, його головний урок – затягування реформ надзвичайно небезпечно, адже можливість для їх впровадження завжди дуже нетривала. Історичне вікно можливостей ніколи не залишається відкритим довго [6].

Впровадження місцевого самоврядування почалося в країні ще в 1980-х, а в 1992 році уряд ініціював систему самоврядування на рівні районів (повітів) і розпочало роботу над скороченням числа воєводств. Однак лише в травні 1998 року був прийнятий пакет законів для впровадження самоврядування на рівні повітів і воєводств. Замість двоступеневої було введено триступеневий адміністративний поділ – воєводства, повіти і гміни, на всіх рівнях створені органи місцевого самоврядування. Разом з тим зберігся пост воєводи, який призначається Кабінетом Міністрів як представник уряду в воєводстві. Було ліквідовано 49 адміністративних органів управління воєводств. Через протести опозиції, уряд був змушений піти на деякі компроміси. Наприклад, кількість нових воєводств з планованих 12 укрупнених воєводств було збільшено до 16 органів урядової адміністрації, підпорядкованих прем'єр-міністру. Потім було ліквідовано 287 державних адміністрацій в повітах, а замість них створено 372 одиниці самоврядування (повітів), що включають 2489 гміна.

В ході реформи істотно змінилися адміністративні кордону і розширилися права територіальних органів влади. Гміни і повіти є одиницями місцевого самоврядування, а воєводства є одночасно керованими і самоврядними одиницями. Новий поділ адаптований до вимог ЄС щодо розмірів адміністративних одиниць даних рівнів і їх владних повноважень.

У 1998-1999 роки було розроблено Національну стратегію регіонального розвитку (НСРР), яка стала частиною Національного плану розвитку Польщі в 2000-2006 рр. У 2000 році був прийнятий закон «Про засади підтримки регіонального розвитку». У законі визначається, що підтримка регіонального розвитку здійснюється на основі національної стратегії регіонального розвитку та ініціатив воєводського самоврядування відповідно до принципу збалансованого розвитку. На основі Національної стратегії кожне воєводство розробляє власну стратегію і програму розвитку. Польським урядом була реалізована Програма підтримки регіонів, відповідно до якої всі воєводства отримали з бюджету країни певні фінансові ресурси на розвиток у вигляді грантів. Додаткові ресурси отримали воєводства, які мають ВВП нижче 80% від середнього рівня по країні і воєводства, мали останні три роки рівень безробіття, що перевищував в 1,5 рази середній по країні.

У Польщі гміни є базовою адміністративною одиницею. Велика частина місцевих податків і платежів, включаючи нерухомість, земельну і екологічні збори, залишається в бюджеті гміни. З держбюджету вони отримують субвенції. Приблизна структура доходу гміни: 20% власні доходи, 30% прибутковий податок, 35% дотації і 15% субвенції. Фінансування інфраструктурних проєктів йде з консолідованого бюджету Європейського союзу.

Важливим фактором регіонального розвитку Польщі стала співпраця з ЄС. Тут основну роль зіграло підписання угоди про асоціацію з ЄС (1994), який відкрив можливості для залучення до Польщі фінансової допомоги ЄС в рамках програми PHARE. Ця допомога, зокрема, по лінії конкретних програм прямувала на створення прикордонної та транспортної інфраструктури і концентрувалася в західних прикордонних районах Польщі. Фінансові вливання зросли після початку в 1998 році переговорів про приєднання країни до ЄС і прийняття в тому ж році Національної програми підготовки до членства в ЄС. За 2000 – 2004 рр. Польща в середньому за рік з різних структурних фондів ЄС отримала 920 млн. Євро. Після вступу в ЄС ці суми набагато зросли. Із загальної суми інвестицій в 30 млрд. Євро, згідно з Національним планом розвитку в 2000-2006 рр., 21,9 млрд. отримано з європейських фондів. Більше половини всіх інвестицій пішло на реалізацію Національної стратегії регіонального розвитку.

Польські прикордонні райони активно беруть участь у створенні єврорегіонів, які перетворилися в важливий інструмент розвитку прикордонних районів країни. По всьому прикордонному периметру Польщі діє 14 єврорегіонів. У них беруть участь 828 міст і муніципальних утворень.

Регіональна політика Польщі націлена не на вирівнювання рівнів соціально-економічного розвитку окремих частин країни, а на забезпечення умов економічного зростання. У країні створені різні інститути регіонального розвитку – законодавча база, інформаційно-дослідницька база, Комітет

Ради Міністрів з питань регіональної політики і збалансованому розвитку, воєводські агентства регіонального розвитку і т.д. Разом з тим в якості головного інструмента протидії неминучого в сучасних умовах зростання регіональних диспропорцій розглядаються фінансові ресурси ЄС.

Впровадження в життя польської реформи самоврядування створило стабільну і ефективну модель державного управління, яка базується на принципі субсидіарності. Історія польських реформ показує, що для успішного їх впровадження необхідна поєднання трьох основних чинників: політичної волі, експертних розробок та підтримки суспільства. Польський досвід необхідно знати, але пам'ятати що це мононаціональна держава (94% поляки).

Активну політику регулювання регіонального розвитку проводить також Угорщина. У 1990 р. було створено Міністерство навколишнього середовища і регіональної політики, а в 1991 році – Фонд регіонального розвитку. У 1993 році почала формуватися правова база регіональної політики, яка завершилася прийняттям в 1996 р. Закону про регіональний розвиток і фізичному плануванні. В цьому законі враховувалися положення Статуту Європейського регіонального та просторового розвитку і принципи регіональної політики ЄС. Даний закон створив правову систему регіонального розвитку Угорщини, що відповідає європейським вимогам. У 1998 році була прийнята Національна Концепція регіонального розвитку, в якій виділяються два складових елементи – власне регіональний розвиток та регіональне вирівнювання. Угорці виділили культурні автономії, як величину, яка не має консолідованого бюджету.

*Проблеми територіально-адміністративної реформи України.* На відміну від країн Центрально-Східної Європи, що здійснили адміністративні реформи в перше десятиліття геополітичної і гео економічної трансформації, Україна не змогла її здійснити за чверть століття незалежності [7].

Якщо десятиліття тому за основу територіально-адміністративної реформи була взята американська модель укрупнених територіальних одиниць, то в даний час домінує польська модель при відсутності фінансової можливості держави для проведення реформи, але за участю місцевого бізнесу в формуванні територіальних громад. В результаті порушується основоположна мета реформи в підвищенні керованості територіями, що становить загрозу для української державності. Інституційна слабкість регіональної політики в Україні [8] обумовлена сліпим копіюванням ефективних в іншому культурному і соціальному середовищі моделей.

Прийнятий у 2015 році *Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад»* дав старт черговій адміністративно-територіальній реформі. Всі попередні спроби її проведення були невдалими. При Кабінеті міністрів України працює польсько-українська група експертів-дорадників з питань реформи самоврядування і децентралізації. Робота експертів фінансується програмою «Польська допомога» МЗС Республіки Польща. Швеція виділила на українську реформу децентралізації 3,5 млн. євро.

Європа на три чверті складається з держав з федеративним адміністративно-територіальним устроєм. Незважаючи на рекомендації західних політиків, включаючи колишнього американського віце-президента, в Україні придумана ідея так званої децентралізації, яка в дійсності нічого спільного з федералізацією, яка передбачає розширення прав регіонів, не має [9].

У національній доповіді, підготовленій низкою інститутів НАН України, децентралізація є «розширення повноважень і збільшення фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування (територіальних громад)». При цьому заперечується федералізація, яка неминуче породить якщо і не прямий розпад української держави на «феодалні князівства», то створення аморфних територіальних об'єднань з великим об'ємом юридичних, зовнішньополітичних та зовнішньоекономічних повноважень [10].

Академік НАНУ Петро Толочко задає питання, чому це не сталося з Німеччиною, Австрією, Швейцарією, Бразилією, Великобританією, США та багатьма іншими країнами? Головною метою української децентралізації є не стільки рішення місцевих проблем, скільки зняття відповідальності за їх наявність з центральних органів влади. На Україні гострою не вирішеною є проблема матеріально-фінансового забезпечення діяльності місцевого самоврядування, в тому числі через недосконалість і суперечливість нормативно-правової бази України. Але скільки повноважень ні дати об'єднаній територіальній громаді, її можливості будуть вельми обмеженими, якщо не буде аналогічних повноважень у регіональних влад. Київ не зможе відстежувати проблеми місцевих громад в Закарпатті, Північній Буковині або на Донбасі. Крім економічних проблем, необхідно на місцях забезпечити умови культурного і духовного розвитку з урахуванням етнонаціональних і етноконфесійних особливостей. Без участі регіональних влад зробити це неможливо.

Одним з ключових аспектів української реформи декларується створення (злиття, об'єднання) територіальних громад на виключно добровільних засадах при державному симулюванні, в тому числі надання в оренду землі з державного земельного кадастру. З 28 млн. га земель сільськогосподарського призначення що перебувають у державній власності 10 млн. га можуть бути передані об'єднаним територіальним громадам.

Першим позитивним результатом розширення самостійності регіонів є збільшення податкових платежів, що залишаються в місцевих бюджетах. Місцеві ради можуть самостійно розпоряджатися своїми бюджетними коштами. З'явилася зацікавленість територіальних громад у розвитку малого бізнесу. Разом з тим, Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» має істотні недоліки. Децентралізація належна спиратися на ініціативу громадянського суспільства «знизу». За європейським досвідом громадянське суспільство може сформуватися при відносно високих макроекономічних показниках. У найбільшій поряд з Молдовою європейській країні з ВВП на душу населення \$ 2052 (2016) передчасно вимагати від громадян правильного розуміння реформи, її політичні, соціально-економічні та правові наслідки. Закон про громадах в першу чергу розрахований на юридично підготовлених і соціально активних громадян, здатних до самоорганізації і творчої реалізації визначених цим нормативно-правовим актом юридичних норм. Однак при дефіциті громадян, що володіють економічною гідністю, успішно завершити процес добровільного об'єднання територіальних громад неможливо.

Принцип добровільного об'єднання територіальних громад порушується урядом через дефіцит фінансових ресурсів. Через примусову політику можна втратити довіру населення, викликати неприязнь до реформи. Держава зобов'язана забезпечити громадян громад гарантованою роботою, побудувати сільські дороги, а лише потім закривати неперспективні школи. Проблему укрупнення територіальних громад не можна зводити тільки до економіки. Не можна ліквідувати «неперспективні» малі громади виходячи тільки з принципу економічної доцільності.

29 жовтня 2017 року пройшли перші місцеві вибори в 202 об'єднаних територіальних громадах України. Вибір показали, що крім боротьби між численними партіями за контроль об'єднаних громад, найгострішою проблемою є земельної питання.

Український закон «Про освіту», який обмежує права національних меншин у мовній політиці, викликав офіційні протести влади Болгарії, Румунії, Угорщини, Польщі, Росії та інших країн. Помилки в територіально-адміністративній реформі, пов'язані з укрупненням територіальних громад зачіпають ще більш гостру проблему земельної власності, що може знову порушити права національних меншин і привести до непередбачуваних наслідків для іміджу України в Європі.

Декларуючи про європейський вибір, Україна ігнорує основний принцип нового регіоналізму, що враховує не тільки економічний, а й соціокультурний і екологічний аспекти. По суті використовується застаріла модель економічного регіоналізму, і абсолютно не враховуються при укрупненні територіальних громад місцеві соціокультурні комунікації, що створює ґрунт для виникнення соціально-політичних конфліктів і місцевого сепаратизму.

В Україні необхідна конституційна реформа, яка передбачає інституційні регіони, які повинні стати суб'єктами міжнародної економічної політики в області зарубіжних інвестицій і вибору участі в міжнародних регіональних угрупованнях (союзах). Якщо не буде конституційної децентралізації, то територію України можуть де-факто поділити на зони впливу різні фінансово-промислові групи і станеться феодальна федералізація.

При утворенні територіальних громад в Закарпатті, Північній Буковині, Українському Придунав'ї та інших регіонах, необхідно враховувати сформовані національні та конфесійні особливості. Реформа повинна враховувати особливості історичного освоєння Українського Причорномор'я, де на рівні сіл збереглася переважно мононаціональна ідентичність (українські, російські, болгарські, грецькі, гагаузькі, албанські та інші населені пункти).

Для Українського Придунав'я, важливий досвід Молдови в створенні автономного територіального утворення *Гагаузії* (Офіційно АТО Гагаузія). Воно створено з населених пунктів, в яких більше 50% жителів становили гагаузи, а також з тих, де за результатами референдумів більшість жителів добровільно погоджувалася увійти в автономію. АТО складається з 4-х анклавів різного розміру. Мовна ситуація в Гагаузії складна й різноманітна. У Гагаузії три офіційні мови: гагаузька, молдавський і російський. Чисельність населення автономії за даними переписом 2004



року склала 155,6 тис. Чоловік, в тому числі 82% гагаузи. У 1999 році, після проведення адміністративної реформи, АТО Гагаузія остаточно закріплено в конституції Молдови.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Головною метою європейського регіоналізму є встановлення справедливого розподілу відповідальності між державним, регіональним і місцевим рівнями. В умовах глобалізації на перше місце виходять проблеми конкурентоспроможності регіонів, підвищення якої можливо при використанні не тільки економічних, а й місцевих історичних, соціокультурних, екологічних та інших особливостей. Процес регіоналізації всередині держави повинен передбачати перетворення регіонів з об'єктів в суб'єкти (актори) регіональної політики.

Новий європейський регіоналізм означає не відмову від національної держави, а підвищення ефективності розвитку регіонів за рахунок людської енергії. При обмежених енергетичних та інших природних ресурсів, в глобальній конкуренції Європейський Союз з початку свого формування робив ставку на ефективне використання людського ресурсу. Його потенціал значно збільшується, якщо створюється місцеве комфортне середовище, що враховує соціокультурні особливості територіальних громад.

У сучасній європейській регіональній політиці принцип субсидіарності розглядається переважно в державах з федеративним адміністративно-територіальним устроєм, що становлять три чверті членів Євросоюзу. У державному управлінні принцип субсидіарності значно ефективніше реалізується в федеративних, а не в унітарних державах. Впровадження принципу субсидіарності в регіональну політику є найкращим знаряддям проти будь-якого прояву націоналізму. Європейський принцип субсидіарності має обмежене застосування в бідних державах з нерозвиненим громадянським суспільством.

Успішна в цілому європейська регіональна політика, незважаючи на її істотну трансформацію, стала можливою завдяки реформуванню європейської системи державного управління («менеджерської революції»), включаючи розмежування функцій місцевих партій і професійною діяльністю на державній службі.

На відміну від країн Центрально-Східної Європи, що здійснили адміністративні реформи в перше десятиліття геополітичної і гео економічної трансформації, Україна не змогла її реалізувати за чверть століття незалежності. Якщо десятиліття тому за основу територіально-адміністративної реформи була взята американська модель укрупнених територіальних одиниць, то в даний час домінує польська модель. Досвід сусідньої країни необхідно знати, але пам'ятати що це мононаціональна держава.

Декларуючи про європейський вибір, Україна ігнорує основний принцип нового регіоналізму, що враховує не тільки економічний, а й соціокультурний і екологічний аспекти. По суті використовується застаріла модель економічного регіоналізму, і абсолютно не враховуються при укрупненні територіальних громад місцеві соціокультурні комунікації, що створює ґрунт для протестів і місцевого сепаратизму.

Україна, як член Ради Європи і Конгресу місцевих і регіональних влад, зобов'язана привести вітчизняне законодавство у відповідність з Європейською хартією про місцеве самоврядування. Українські регіони повинні виступати в якості автономних політичних акторів європейської інтеграції. В першу чергу ними можуть стати конституційні, що володіють широкими повноваженнями субнаціональними територіальні спільності.

Найважливішим завданням регіоналізації всередині держави є передача частини владних повноважень від столиці в регіони, перерозподіл фінансових потоків і створення регіональних центрів ділової та інтелектуальної діяльності.

В Україні необхідна конституційна реформа, яка передбачає інституційні регіони, які повинні стати суб'єктами міжнародної економічної політики в області зарубіжних інвестицій і вибору участі в міжнародних регіональних угрупованнях (союзах). Якщо не буде конституційної децентралізації, то територію України можуть де-факто поділити на зони впливу різні фінансово-промислові групи і станеться феодальна федералізація.

На міжнародному рівні автономізацію українських регіонів слід поєднати з рішенням тліючих геополітичних конфліктів (Придністровська республіка, Донбас).

Згідно з європейським досвідом регіональної політики, одним з основних умов адміністративно-територіальної реформи є необхідність врахування історичних, культурних, етнічних та екологічних місцевих особливостей. Тільки такий підхід зменшить ризики виникнення соціально-політичних і

етнонаціональних конфліктів. Не можна ліквідувати «неперспективні» малі громади виходячи тільки з принципу економічної доцільності.

Помилки в територіально-адміністративній реформі, пов'язані з укрупненням територіальних громад зачіпають гостру проблему земельної власності, що може порушити права національних меншин і привести до непередбачуваних наслідків для іміджу України в Європі.

Реформа повинна враховувати особливості історичного освоєння Українського Причорномор'я, де на рівні сіл збереглася переважно мононаціональна ідентичність (українські, російські, болгарські, грецькі, гагаузькі, албанські та інші населені пункти).

На етапі добровільного створення територіальних громад необхідно розробити Національну стратегію регіонального розвитку, яка повинна бути пов'язана зі стратегією розвитку країни і її національної безпеки.

## ЛІТЕРАТУРА

1. INTERREG IVC [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.interreg4c.eu/>
2. Декларация по регионализму в Европе [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docplayer.ru/37196668-Deklaraciya-po-regionalizmu-v-evrope.html>
3. Michael Keating The (1998) *New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*. Cheltenham, Elgar.
4. Владимир Дергачев «Внутреннее зарубежье» Соединенного Королевства [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://dergachev.ru/geop\\_events/081009.html](http://dergachev.ru/geop_events/081009.html)
5. Владимир Дергачев Европейский опыт трансформации региональной политики. «Институт геополитики» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://dergachev.ru/geop\\_events/novy-regionalizm-04.html#.WgVITDJx2Mo](http://dergachev.ru/geop_events/novy-regionalizm-04.html#.WgVITDJx2Mo)
6. Маркиян Желяк Опыт Польши: почему самоуправление «заработало» лишь со второй попытки? Европейская правда [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.euointegration.com.ua/rus/articles/2014/12/8/7028546/>.
7. Дергачев В.А. Регионалистика / В.А. Дергачев // Научные труды в семи книгах. Кн. 2. Электронное издание на CD. – Издательский проект профессора Дергачева, 2008.
8. Валентин Симоненко Пятилетка крутого пике. Экономические эссе. – Киев: Довіра, 2016.
9. Мальгин А. В. Украина: Соборность и регионализм. – Симферополь: Просвещение, 2005.
10. Владимир Дергачев Институциональная слабость региональной политики в Украине. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://dergachev.ru/geop\\_events/novy-regionalizm-05.html#.WgVkJzJx2Mo](http://dergachev.ru/geop_events/novy-regionalizm-05.html#.WgVkJzJx2Mo)
11. Петр Толочко Федерализация Украины: угроза распада или путь консолидации? – Еженедельник 2000, 15-21 апреля 2016 года.
12. Національна доповідь. Політика інтеграції українського суспільства в контексті викликів та загроз подій на Донбасі. – К., 2015.

## REFERENCES

1. INTERREG IVC. [www.interreg4c.eu](http://www.interreg4c.eu) Retrieved from: <http://www.interreg4c.eu/>
2. Deklaratsiia po regionalizmu v Yevrope [Declaration on Regionalism in Europe] <http://docplayer.ru/37196668-Deklaraciya-po-regionalizmu-v-evrope.html> Retrieved from: <http://docplayer.ru/37196668-Deklaraciya-po-regionalizmu-v-evrope.html>
3. Michael Keating The (1998) *New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*. Cheltenham, Elgar.
4. Vladimir Dergachev «Vnutrenneie zarubezh'ye» Soiedinennogo Korolevstva ["Domestic Abroad" of the United Kingdom] [dergachev.ru/geop\\_events/081009.html](http://dergachev.ru/geop_events/081009.html) Retrieved from: [http://dergachev.ru/geop\\_events/081009.html](http://dergachev.ru/geop_events/081009.html)
5. Vladimir Dergachev Yevropeyskii opyt transformatsii regional'noi politiki. «Institut geopolitiki» [European experience in the transformation of regional policy. Institute of Geopolitics] [dergachev.ru/geop\\_events/novy-regionalizm-04.html#.WgVITDJx2Mo](http://dergachev.ru/geop_events/novy-regionalizm-04.html#.WgVITDJx2Mo) Retrieved from: [http://dergachev.ru/geop\\_events/novy-regionalizm-04.html#.WgVITDJx2Mo](http://dergachev.ru/geop_events/novy-regionalizm-04.html#.WgVITDJx2Mo)

6. Markiian Zheliak Opyt Pol'shi: pochemu samoupravleniie «zarabotalo» lish' so vtoroi popytki? [The experience of Poland: why did self-government "work" only at the second attempt?] Yevropeyskaia Pravda – European truth. [www.eurointegration.com.ua/rus/articles/2014/12/8/7028546/](http://www.eurointegration.com.ua/rus/articles/2014/12/8/7028546/) Retrieved from:<http://www.eurointegration.com.ua/rus/articles/2014/12/8/7028546/>.

7. Vladimir Dergachev (2008) Regionalistika [Regionalistics] Nauchnyie trudy v semi knigakh. Kn. 2. Elektronnoye izdaniye na CD. – Izdatel'skii proyekt professora Dergacheva.

8. Valentin Simonenko (2016) Pyatiletka krutogo pike [Five years of steep pique]. *Ekonomicheskiye esse – Economic essay*. Kiyev: Dovira.

9. Mal'gin, A. V. (2005) Ukraina: Sobornost' i regionalism [Ukraine: Collaboration and Regionalism]. – Simferopol': Prosveshcheniye.

10. Vladimir Dergachev Institutsionnaia slabost' regional'noi politiki v Ukraine [Institutional weakness of regional policy in Ukraine]. Retrieved from: [http://dergachev.ru/geop\\_events/novy-regionalizm-05.html#.WgVkJzJx2Mo](http://dergachev.ru/geop_events/novy-regionalizm-05.html#.WgVkJzJx2Mo)

11. Petr Tolochko (2016) Federalizatsiia Ukrainy: ugroza raspada ili put' konsolidatsii? [The federalization of Ukraine: the threat of disintegration or the path of consolidation?]. *Yezhenedel'nik 2000 – The Weekly 2000*.

12. Natsionalna dopovid. Polityka intehratsii ukrainskoho suspilstva v konteksti vyklykiv ta zahroz podii na Donbasi [National report. Policy of integration of Ukrainian society in the context of the challenges and threats of events in the Donbass]. K., 2015.