

УДК 334.012.74+332.14

**ПРОБЛЕМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА РЕГІОНАЛІЗАЦІЇ  
ЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ  
ІНТЕГРАЦІЇ ДО ЄС****Орловська Ю.В., д.е.н.****Квактун О.О., к.е.н.****Кахович О.А., к.н.з держ.упр.****Варламова О.А.***Придніпровська державна академія будівництва та архітектури*

У статті розглянуто основні проблеми децентралізації та регіоналізації економічної діяльності України в контексті інтеграції до ЄС. Проаналізовано досвід європейських країн щодо формування регіональної моделі. Визначено, що регіоналізація та децентралізація соціально-економічних процесів є об'єктивною передумовою становлення нової моделі господарювання, покликаної збалансувати соціально-економічні інтереси у просторі і часі будь-якої країни. Виокремлено принцип субсидіарності, який розглядається як передумова такого політичного устрою, що базується на функціональній свободі управління: держава, згідно з цим принципом, гарантує своїм громадянам свободу і незалежність, місцеве й регіональне самоврядування. Захист свободи через реалізацію принципу субсидіарності належить до провідних цінностей європейського політичного устрою. Проаналізувавши досвід європейських країн щодо реалізації державної регіональної політики, зазначено про необхідність створення в Україні гнучкої та стійкої системи врегулювання локальних та загальних інтересів.

**Ключові слова:** децентралізація, регіоналізація, глобалізація, ЄС, принцип субсидіарності, територіальні громади.

UDC 334.012.74+332.14

**THE PROBLEMS OF DECENTRALIZATION AND  
REGIONALIZATION OF ECONOMIC ACTIVITIES IN UKRAINE IN  
THE CONTEXT OF EU INTEGRATION****Orlovska Y.V., Doctor of Econom.Sc.****Kvaktun O., PhD in Economics****Kahovich O., PhD in Publ.Admin. Sc.****Varlamova O.A.***Prydniprovskaya State Academy of Civil Engineering and Architecture*

In the article the main problems of decentralization and regionalization of economic activities in Ukraine in the context of EU integration have been analysed. The

---

© Орловська Ю.В., д.е.н., Квактун О.О., к.е.н., Кахович О.А., к.н.з держ.упр.,  
Варламова О.А., 2016

experience of European countries in forming a regional model has been reviewed. There has been determined that regionalization and decentralization of socio-economic processes is an objective prerequisite for the development of new business models, designed to balance economic and social interests in space and time in any country. the principle of subsidiarity has been highlighted and seen as a prerequisite of such a political system based on the freedom of control: the state, according to this principle, guarantees its citizens freedom and independence, local and regional government. Protection of freedom through the implementation of the principle of subsidiarity is one of the leading values of the European political system. After analyzing the experience of European countries in implementation of the state regional policy, there has been noted the necessity of creation in Ukraine of a flexible and sustainable system for the settlement of local and general interest.

**Keywords:** decentralization, regionalization, globalization, EU, the principle of subsidiarity, territorial communities.

**Актуальність проблеми та її зв'язок з важливими науково-практичними завданнями.** Насьогодні процеси регіоналізації та децентралізації країн світу є основами демократичної побудови держави і громадянського суспільства. Справжня демократія може бути реалізована в державі лише тоді, коли місцева та регіональна сфери діяльності ґрунтуються на демократичних засадах. Поширення демократичної відповідальності на місцевий та регіональний рівні є ознакою громадянського суспільства. Сучасні виклики глобалізації – принципи субсидіарності та децентралізації – належать до базових цінностей європейських держав. Адже європейські держави, які були централізованими, саме під впливом глобальних викликів провели регіоналізацію та децентралізацію своїх державних структур. Україна як посткомуністична держава шукає нову організацію політико-владного механізму, орієнтовану на принцип субсидіарності. Відповідно до нього на регіональний і місцевий рівень мають бути передані важливі проблеми політичного та державного управління. Тому, на наш погляд, дана проблематика є надзвичайно актуальною.

**Аналіз останніх наукових досліджень з досліджуваної проблеми та визначення питань, що не вирішені.** Актуальні питання забезпечення процесу децентралізації та регіоналізації в Україні та ЄС стали предметом розгляду багатьох відомих дослідників, серед яких варто відзначити наукові дослідження провідних вчених України: С.О. Білої, М.І.Долішнього,

З.С.Варналія, Д.Г.Лук'яненко, А.І.Мокія, В.Є. Новицького, С.М.Писаренко, О. І. Рогача та інших. Разом з тим, проблема належного обґрунтування та втілення окремих принципів децентралізації та регіоналізації економічної діяльності в Україні в контексті інтеграції до ЄС недостатньо розглянута в сучасній науковій літературі.

Тому **метою статті** є аналіз проблем децентралізації та регіоналізації економічної діяльності в Україні, враховуючи інтеграцію до ЄС.

**Викладення основного матеріалу дослідження з науковим авторським обґрунтуванням отриманих результатів.** Структурно складний соціально-економічний розкол у територіальному просторі України обумовив нелінійний характер регіональної соціально-економічної політики, що здійснює суперечливий вплив на розвиток їх виробничого, ресурсного та людського потенціалу. Головною причиною цього є відсутність в країні цілісної дієвої системи реалізації державної регіональної політики та несформованість ефективного механізму взаємодії центру з регіонами та міжрегіональних зв'язків.

Існуюча ситуація з одного боку йде в розрізі із реальним процесами, які відбуваються в багатьох європейських країнах пов'язаних із розширенням прав територіальних громад, їх самоорганізації та самоуправління місцевим розвитком, а з другого боку – зумовлює об'єктивну необхідність передачі основних повноважень у сфері регіонального і місцевого розвитку органам місцевого самоврядування. Отже, на сьогодні потрібно здійснювати пошук якісно нової моделі взаємодії та перерозподілу владних повноважень на користь органів місцевого самоврядування, невід'ємним компонентом якої є децентралізація функцій на принципах субсидіарності у системі розподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, що представляють адміністративно-територіальні одиниці різного рівня.

Серед основних причин недієздатності місцевого самоврядування в Україні є [1]: слабкість фінансової бази; хронічний брак ресурсів для вирішення повсякденних питань місцевого, регіонального розвитку; домінування принципу «ручного управління»; суб'єктивізм, що особливо проявлявся в процесі прийняття державно-управлінських рішень на рівні громад тощо. Внаслідок хронічної нестачі фінансових та матеріальних ресурсів, розвиток місцевого самоврядування в Україні фактично

зупинився на рівні територіальних громад, які теж створюються неефективно. При цьому дуже важливо зрозуміти, що регіоналізація та децентралізація соціально-економічних процесів – це об'єктивна передумова становлення нової моделі господарювання, покликаної збалансувати соціально-економічні інтереси у просторі і часі.

Зарубіжний досвід показує, що практичне застосування децентралізації зумовило появу явищ і процесів регіоналізаційного характеру в європейських країнах (тобто регіоналізації), що, своєю чергою, вплинуло на трансформацію усталених у цих країнах форм державного устрою. Тому в багатьох країнах світу так історично склалося, що протягом ХІХ–ХХ століть утвердилися нові форми державного устрою, які не лише є основою муніципальної (або місцевої) та регіональної автономії, а й забезпечують їхнє ефективне функціонування. Як наголошують науковці [2, 3], провідними принципами європейської політики виступають деконцентрація, децентралізація та регіоналізація, а «місцева та регіональна автономія стали принципами європейського конституційного права, тобто такого конституційного права, яке є спільним для всіх країн Європи». Пояснюється це щонайменше двома обставинами [2].

По-перше, саме завдяки своїм звичним та прозорим сферам життєдіяльності муніципальна (місцева) та регіональна автономії уможливають розв'язання суспільних проблем із максимальним наближенням до інтересів громадян.

По-друге, муніципальні (місцеві) та регіональні особливості, а також знання громадянами та громадськими об'єднаннями проблем місцевого й регіонального характеру можуть розглядатися та вирішуватися безпосередньо лише на муніципальному (місцевому) та регіональному рівнях, що й дає змогу для реалізації орієнтованої на потреби людей муніципальної та регіональної політики.

Регіональна політика стає все більше важливою для урядів європейських держав. Цей висновок можна зробити на основі аналізу статистичних даних про динаміку витрачених ЄС коштів на регіональну політику. Уже зараз обсяг коштів, що направляються на регіональний розвиток, за розрахункам експертів ЄС, становить 10–15% від бюджету окремих держав [3]. В останні роки видатки на нього поряд з видатками

на проведення загальної сільськогосподарської політики стали найбільшою статтею видатків, потіснивши всі інші.

Кожна країна-член ЄС здійснила свою концепцію регіоналізації і децентралізації. Велику роль при цьому відіграють історичні традиції розвитку інституту регіонального управління. Значення принципу субсидіарності розглядається як передумова такого політичного устрою, що базується на функціональній свободі управління: держава, згідно з цим принципом, гарантує своїм громадянам свободу і незалежність, місцеве й регіональне самоврядування. Захист свободи через реалізацію принципу субсидіарності належить до провідних цінностей європейського політичного устрою. Принцип субсидіарності в інституціональному контексті спирається на просту концепцію: повноваження, які мають держава або група держав із метою загальних інтересів, – це тільки ті повноваження, які індивіди, сім'я, компанії та місцеві або регіональні влади не можуть реалізувати окремо [4].

У контексті ЄС субсидіарність означає, що функції, передані Союзу, – це такі функції, що країни-члени ЄС на різних рівнях прийняття рішень не можуть виконувати задовільно. Будь-яке передавання повноважень має відбуватися з належним ставленням до національної ідентичності та повноважень регіонів. Реалізація принципу субсидіарності в системі європейського адміністративного простору є динамічною концепцією, що дає змогу застосовувати розширені повноваження ЄС там, де цього потребують обставини, і, навпаки, бути обмеженими в тому випадку, якщо розширення вже не виправдане.

Такі процеси децентралізації влади й управління, зміцнення регіональної ідентичності стимулюють регіони країн Центральної та Східної Європи до самостійного виходу на зовнішню арену. Формується відповідне коло проблем, що регіони вирішують безпосередньо між собою. Це питання культурного співробітництва, обміну управлінським досвідом, питання зовнішньої торгівлі товарами і послугами, виробленими в цих регіонах, а також пошук інвестицій для регіональних проектів. Слід особливу увагу також звернути на важливий феномен політичного життя цих країн – відповідність напрямів внутрішньої політики, у тому числі й організації управління, на рівні адміністративно-територіальних одиниць, стандартам ЄС.

Таким чином, йдеться про формування певної єдиної моделі організації управління на рівні самоврядних структур, яким має відповідати кожна країна, що проголосила вступ до ЄС метою державотворення. Так само важливим чинником для розвитку регіоналізму в країнах Центральної та Східної Європи видається інституціональне оформлення регіональної самостійності, а також впровадження на регіональний рівень різноманітних за формою та змістом концепцій самоврядування [5].

Слід визначити такі основні напрями дослідження процесу розвитку системоутворюючих принципів організації діяльності органів місцевого самоврядування під впливом глобалізації та регіоналізації, які можуть бути корисними й для України: системні характеристики взаємовпливу державно-управлінських структур на розвиток органів влади на рівні самоврядних структур; інституціональна організація влади на центральному, регіональному та місцевому рівнях і регіоналізація владних відносин через імператив регіональної політики в загальній схемі державної політики національної держави; характеристика впливу механізмів формування центральної влади на процес розвитку місцевого самоврядування; організація та розвиток служби в органах місцевого самоврядування (інституціоналізація політичних посад в управлінні, політична визначеність та нейтральність посадових осіб місцевого самоврядування; аналіз стану взаємовідносин центральних і регіональних структур управління.

Особливо цікавим для України може бути досвід країн – нових членів ЄС, накопичений за той період, коли вони будували правову, інституційну та імплементаційну базу для регіонального розвитку. Аналізуючи практику управління та реалізації регіонального розвитку у ЄС, ми повинні враховувати таке. Більшість старих членів ЄС мають довгу історію політичної та фіскальної децентралізації.

Отже, їхні інституційні та людські ресурси для управління політикою та фінансові засоби для реалізації політики на місцевому рівні значно потужніші. Існують системи планування національного рівня з чітко скоординованими структурними/галузевими операційними планами. Можливості врядування, управління та реалізації політики регіонального розвитку дуже розвинені. Існує добре розвинена банківська система, поєднана з чіткими правами власності на

землю/майно (кадастром), що означає, що позикові кошти отримати легше. Є також потужні агентства регіонального розвитку, агенції, які надають послуги для бізнесу, та досвідчені спеціалісти з регіонального розвитку, спостерігачі та «надавачі ділових послуг» [6].

Це означає, що на місцевому рівні є досвідчені суб'єкти, котрі можуть виконувати вищезгадану політику. Фінансові інструменти на підтримку регіональної політики чітко визначені, дієві та добре забезпечені ресурсами. Це зокрема урядова макроекономічна політика і мікроекономічні стимули; структурні фонди ЄС та ініціативи Європейської комісії із забезпечення спільного фінансування; Європейський інвестиційний банк та його різноманітні інструменти, що забезпечують надання позикових коштів, підтримку акціонерного капіталу, гарантії тощо.

Хоча Україні потрібно пам'ятати, що нові держави-члени також перебувають на етапі соціально-економічного переходу, не всі вони почали з тієї позиції, що Україна, якщо вести мову про умови урбанізації, структуру економіки та обсяг державних доходів. Ці країни (зокрема Польща, Угорщина та Чехія) мали безпосередні кордони з ЄС ще з 1970-х років і отримали значний обсяг прямих іноземних інвестицій та коштів на транскордонне співробітництво. Крім того, нові держави-члени та країни-кандидати користувалися дуже значними фінансовими ресурсами (понад 1 млрд євро на рік) у рамках програм, які передували структурним фондам тощо [6]. Вони також мали доступ до кредитних коштів ЄБРР, Світового банку та двосторонніх донорів, спрямованих на підтримання великомасштабних проектів розвитку інфраструктури. Отже, масштаб розроблення політики регіонального розвитку та очікування, які надаються їй в Україні, повинні бути набагато більш інтровертивними (або інтроспективними), ніж політика та заходи, запроваджені новими державами-членами ЄС або країнами-кандидатами на вступ до ЄС.

Регіональна політика всіх нових держав-членів ЄС ґрунтується на традиційних підходах до регіонального розвитку, спрямованих на менш розвинені периферійні регіони і на регіони, що переживають сильне падіння промислового виробництва. Політика регіонального розвитку такого типу будується на понятті «соціальної справедливості».

Визначенню причин проблем розвитку і причин постійного падіння соціально-економічного статусу цих регіонів приділяється недостатньо уваги. Більшість цих країн вирішили побудувати систему фінансового стимулювання відстаючих регіонів і територій, котра, як виявилось згодом, не змогла забезпечити сталість і ефективне використання залучених коштів. Це характерно й для Європейського Союзу – варто подивитися «Звіт про гуртування» ЄС [7], де відкрито заявлено, що політика, спрямована на зменшення регіональних відмінностей, виявилася неефективною. Проте ґрунтуючись на звітах і оцінках, експерти стверджують, що політика регіонального розвитку створює середовище для соціально-економічного зростання регіонів на основі ефективного використання ресурсів, потенціалу і потужностей.

Отже, політика регіонального розвитку має враховувати типологію регіонів і передбачати надання підтримки й допомоги в ефективному поєднанні підходів до регіонального розвитку, пов'язаних із поліцентричним і орієнтованим на полюси зростання/агломерацію аспектом, та зворотну стимуляцію міст на периферії, зокрема забезпечення доступності державних послуг. Це не означає, що слід повністю ігнорувати інтереси менш розвинених територій, а означає пом'якшення тих відмінностей та причин, які можуть назавжди викривити потенціал розвитку депресивних або відсталих регіонів. Й це має бути однією з чітко поставлених цілей регіональної політики та метою національної стратегії регіонального розвитку, яка передбачатиме спеціальні пом'якшуючі механізми й заходи, головним чином щодо розбудови спроможності для ефективного використання ресурсів.

Принципи справедливості та соціального залучення диктують, щоб люди не потрапляли у не вигідне становище через те, що вони народилися в тому чи іншому місці. За принципом субсидіарності на національному рівні виконуються лише ті функції, які не можуть бути з більшою ефективністю та дієвістю виконані на нижчому рівні. На практиці це означає, що планування, складання програм, виконання та управління підтримкою регіонального розвитку починається на регіональному й місцевому рівнях, причому шляхом координування, досягнення консенсусу та процесу розстановки пріоритетів, результатом чого є багаторічний програмний документ національного рівня. Є ще один вимір цього принципу: переконання в тому, що повноваження на



прийняття рішень повинні делегуватися на найбільш відповідний рівень, означає, що громади мають право брати на себе відповідальність за власне соціально-економічне майбутнє. З такої точки зору цей принцип поєднується з принципом розширення прав і можливостей, згідно з яким делегування повноважень/децентралізація/пряма демократія розширюють права і можливості місцевих громад.

У плануванні, управлінні, виконанні, моніторингу та оцінці заходів на підтримку регіонального розвитку національні органи влади виконуватимуть лише ті дії, які не можуть бути ефективніше та дієвіше виконані на нижчому рівні. Всі заходи, програми та підпрограми на підтримку регіональної політики розробляються та виконуються відповідно до документів із планування, які розробляються на національному рівні або на рівні відповідного регіону й містять чітко визначені цілі, пріоритети та інструменти; координуються на національному рівні та рівні відповідного регіону, а також між національним рівнем та рівнем відповідного регіону [8].

Регіональна політика є багаторівневою і здійснюється органами влади центру, регіонів та органами місцевого самоврядування. Раніше основну роль у розробці й реалізації регіональної політики відігравали центральні органи виконавчої влади, нині все активнішу участь у процесах регіонального розвитку беруть органи місцевого та регіонального самоврядування, а також наднаціональні органи управління, які представляють Структурні фонди Європейського Союзу. Роль центрального уряду, що залишається головним елементом в інституційній інфраструктурі регіональної політики, все більше зводиться до розробки концептуальних засад і необхідної нормативно-правової бази. Водночас у реалізації регіональної політики зростає роль регіонального і місцевого самоврядування, приватних структур, громадських організацій, які відстоюють інтереси громад і регіонів, а також професійних структур (зокрема агентств регіонального розвитку), покликаних сприяти регіональним ініціативам, і які мають бути поза впливом як політичних інтересів, так і інтересів окремих органів влади. При цьому загальною особливістю для всіх європейських країн, яка має важливе значення для України, є чітке законодавче визначення функцій, повноважень і відповідальності кожної з інституцій, що беруть участь у

розробленні й реалізації державної регіональної політики та координації й узгодженості їх діяльності [9].

До того ж, у країнах ЄС вироблені конкретні спільні політичні принципи, необхідні для досягнення поставлених цілей в області регіональної політики, серед яких: наявність узгодженої нормативно-правової бази, обов'язкове запровадження структурних реформ, розвиток економічної структури регіону виключно на принципах ринкової економіки, запровадження механізмів регіональної політики на всій території, а не в окремих галузях чи місцевості. Суть адаптації Європейської регіональної політики для України визначається у застосуванні головних принципів регіональної політики ЄС.

Таким чином, проаналізувавши досвід європейських країн щодо реалізації державної регіональної політики, слід зазначити про необхідність створення в Україні гнучкої та стійкої системи врегулювання локальних та загальних інтересів шляхом: реформи адміністративно-територіального поділу держави; визначення ієрархії, статусу регіонів за нормами європейського міжнародного права; формування ієрархії органів регіонального самоврядування з урахуванням регіональної специфіки (як використання головних принципів таких документів, як Європейської Хартії Місцевого Самоврядування, Хартії Конгресу місцевих і регіональних влад Європи); вироблення власне механізму дії інститутів на місцевому та регіональному рівнях, вироблення механізмів їх контролю.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Регіональний розвиток має хороший закон та не має вправних виконавців. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16738797>.
2. Брюке Ф. Форми регіоналізації в Європі // У зб.: Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав-членів Європейського Союзу: Спеціальне доповнене видання Українськоєвропейського журналу з міжнародного та порівняльного права. – К.: Видво ТОВ «Українська консалтингова група», 2005. – 128 с.
3. Кіш Є. Регіональна політика Європейського Союзу: стратегічні імперативи для України // <http://www.ji.lviv.ua/n23texts/kish.htm>
4. Максименко С. Перспективи регіональної політики України в контексті європейського досвіду // <http://www.ji.lviv.ua/n23texts/maksymenko.htm>

5. Політика регіонального розвитку в Україні: особливості та пріоритети - Аналітична доповідь. За ред. З. Варналія // <http://www.niss.gov.ua/book/Varnaly1/index.htm>
6. Санжаровський І. Агенції регіонального розвитку: досвід Польщі // <http://www.eru.org.ua>
7. Договір о Європейском Союзі (в редакції Лісабонського договору) // Право Європейського Союзу : [сайт]. — Режим доступу : <http://eulaw.ru/treaties/teu>.
8. Пріоритети політики сплочення. — Режим доступу : [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/what/investment-policy/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/investment-policy/).
9. Формування політики регіонального розвитку: досвід країн Центральної та Східної Європи в контексті вступу до ЄС / Канадське Агентство з Міжнародного Розвитку. 2006. — 142 с. — Режим доступу: [http://derzhava.in.ua/Lists/2/Attachments/1857/CEE\\_Report\\_UKR1.pdf](http://derzhava.in.ua/Lists/2/Attachments/1857/CEE_Report_UKR1.pdf).