

ЕКОЛОГІЧНА СКЛАДОВА В СИСТЕМІ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Анотація. Визначено місце та роль регіональної екологічної політики в системі регіональної політики.

Аннотация. Определено место и роль региональной экологической политики в системе региональной политики.

Annotation. A place and role of regional ecological policy is certain in the system of regional policy.

Постановка проблеми. Суть та зміст екологічної політики треба розглядати крізь призму більш широкого поняття – регіональної політики. Розкривши її теоретичні засади та визначивши в ній місце екологічної складової, можна говорити про подальші шляхи активізації регіональної екологічної політики в системі управління регіональними процесами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок в становлення національної екологічної політики зробили й українські вчені. Соціально – економічні аспекти формування та реалізації екологічної політики, її регіональні особливості висвітлені в працях Амоші О.І., Балацького О.Ф., Буркинського Б.В., Галушкіної Т.П., Герасимчук З.В., Гринів Л.С., Данилишина Б.М., Долішнього М.І., Качинського А.В., Коваля Я.В., Мельника Л.Г., Мішеніна Є.В., Міщенко В.С., Павлова В.І., Сахаєва В.Г., Синякевича І.М., Стадницького Ю.І., Степаненка А.В., Степанова В.М., Трегобчука В.М., Туниці Ю.Ю., Федорищевої А.Г., Харічкова С.К., Хвесика М.А., Хлобистова Є.В., Чернюк Л.Г., Шевчука В.Я., Шостак Л.Б., та ін. Правові та суспільно-політичні засади екологічної політики розкриті в наукових дослідженнях Андрейцева В.І., Васюти С.І., Голубця М.А., Костицького В.В./

Метою статті є визначення місця та ролі регіональної екологічної політики в системі регіональної політики.

Виклад основного матеріалу. Важливим уроком досвіду державотворення є висновок про те, що курс на соціально орієнтовану ринкову трансформацію економіки матиме шанс на успіх тоді, коли до його здійснення будуть активно залучені регіони. Цей висновок є логічним результатом аналізу ходу економічних реформ, який засвідчив, що не може бути уніфікованого підходу до управління економічними процесами в такій територіально диверсифікованій державі, як Україна, а сама глибина втручання центральної влади в регіональні процеси повинна мати свої розумні межі. Тобто, коли йдеться про реформування економічних відносин, то, як виявилось, єдині «правила гри», визначені Центром для всіх, бажаних результатів не дають. Отож, висновок про необхідність регіоналізації реформ є цілком закономірним і об'єктивним визнанням ролі

регіонів у суспільному житті України і зміцненні її економічної могутності як унітарної держави. Саме у посиленні реального впливу регіонів на економічні процеси полягає сучасна стратегія ринкових перетворень.

Водночас, зміщуючи акценти економічних реформ у регіони, держава аж ніяк не повинна знімати з себе відповідальність за їхній соціально-економічний та екологічний стан. Звичайно, в такому випадку виникає проблема пошуку компромісу між регіональними інтересами держави і місцевими інтересами регіону. Саме на балансі цих інтересів і повинна ґрунтуватись регіональна політика. А така політика буде ефективною тоді, коли [5, с. 8]:

- а) регіони визнають пріоритет державних інтересів;
- б) держава створить сприятливі умови для реалізації місцевих інтересів силами регіонів;
- в) будуть забезпечені гарантії державної підтримки розвитку регіонів.

З огляду на сьогоднішню ситуацію перша умова не повинна викликати сумнівів і бути предметом політичних дискусій. Питання полягає лише у чіткому визначенні й територіальній локалізації державних регіональних інтересів.

Друга умова також є очевидною. Правда, у разі її реалізації можлива загроза надмірних апетитів регіонів на владні повноваження в економічній сфері, що може викликати втрату керованості регіональними процесами з боку держави.

Складною і далеко неоднозначною щодо практичної реалізації є третя умова. Якщо абстрагуватися від другорядних моментів, то суть проблеми полягає в тому, чи регіональна політика в Україні і надалі буде здійснюватись у формі епізодичних ін'єкцій в окремі регіони, причини яких не завжди мають тільки економічне обґрунтування, розширення економічних свобод окремих територій, які часто можна розцінювати як спроби політичного загравання з ними, продовження практики преференцій деяким суб'єктам господарювання, що також не завжди є раціональним та економічно справедливим тощо.

Проблема надзвичайно актуальна, оскільки йдеться про те, чи в умовах цілої низки лімітуючих факторів форми і методи державної підтримки соціально-економічного розвитку регіонів будуть чітко окреслені й легітимно закріплені в правилах взаємовідносин між ними і державою на принципах еквівалентності, партнерства і законності, чи розвиток територій визначатиметься персональними уподобаннями і пробивною силою лобістських груп. Та й зрештою, не менш важливе значення мають питання селективної державної підтримки програм соціально-економічної реконструкції регіонів, визначення критеріїв її надання, запровадження відповідних процедур контролю і коригування та ін.

Цей далеко не повний спектр окреслених проблем наочно відображає актуальність здійснення ефективною регіональною політикою в державі.

Останнім часом ця проблема привертає щораз більше уваги практично всіх політичних сил України, державних органів влади, громадських організацій, науковців.

Останніми роками термін регіональна політика міцно закріпився в економічному лексиконі як практиків, так і науковців. Причому використовують його здебільшого спонтанно, не заглиблюючись у зміст цього поняття, часто ототожнюючи його з регіональним управлінням, управлінням регіональним розвитком тощо. Можна зауважити й те, що в найпоширенішому варіанті розуміння регіональної політики економічний аспект домінує над іншими компонентами регіонального життя. Важливість цього питання ніхто не заперечує, однак треба погодитись, що регіональні процеси значно багатогранніші, а тому звужувати поняття регіональної політики до суто економічного регулювання некоректно, тим паче, у період трансформації всіх сторін суспільного життя.

Як засвідчує аналіз наукової літератури, а також різних проектних розробок, є суттєві розбіжності у визначенні терміна регіональна політика, тлумаченні його змісту та формулюванні мети. Перш ніж навести підходи різних авторів до розуміння зазначеного поняття, нагадаємо, що в науці є певні вимоги до визначення термінів. Це, зокрема, об'єктивність, чіткість визначення, завершеність пояснення. Не менш важливою вимогою є категорійна відповідність терміна і родового слова, які не можуть належати до різних категорій. У нашому випадку це означає, що регіональна політика повинна означати перш за все політику, яку у визначенні потрібно уточнити ознаками, які відрізняють її від інших видів політик. З урахуванням зазначених наукових критеріїв розглянемо підходи деяких авторів до визначення терміна регіональна політика.

Під регіональною політикою держави Є.Б. Алаєв розуміє «сферу діяльності з управління економічним, соціальним і політичним розвитком країни в просторовому, регіональному аспекті, тобто пов'язаному з взаємовідносинами між державою і районами, а також районів між собою [7, с. 189]». Деякі автори звужують поняття регіональної політики до економічних функцій держави. Таку позицію С.А. Романюк аргументує тим, «...що навіть у тих випадках, коли йдеться про неекономічні сфери, механізм забезпечення все одно спирається на фінансово-економічні важелі [2, с. 41]». В Концепції державної регіональної політики України дано таке визначення: державна регіональна політика – система заходів, що здійснюється органами державної влади та місцевого самоврядування з метою забезпечення дієздатного управління політичним, економічним та соціальним розвитком держави, регіонів і територіальних громад.

Наведені вище визначення регіональної політики свідчать про відсутність єдиних підходів до розуміння цього поняття. Головний недолік цих визначень полягає в тому, що автори досить вільно тлумачать ключове слово терміна – політика. Адже далеко не всі заходи, що їх реалізує держава чи місцеві органи влади, є вираженням практичного втілення певного виду політики як системи дій, орієнтованих на досягнення

поставлених цілей. Політика – це стратегічна лінія поведінки держави в тих чи інших сферах суспільного життя. В конкретному випадку йдеться про чітко окреслені «правила гри» в стосунках між державою і регіонами, які б, з одного боку, регламентували її вплив на регіональні процеси, а з іншого, – визначали норми поведінки самих регіонів.

Другий принциповий момент у визначенні терміна регіональна політика полягає в осмисленні поняття інтересу. Тобто, йдеться не тільки про те, хто його виражає і якими методами відстоює. Якщо розглядати питання прагматично, то завжди є спокуса представити регіональну політику у спрощеному вигляді як сукупність державних рішень, орієнтованих на регіони, оскільки в будь-якому акті завжди простежуються мотиви, пов'язані з регіональними інтересами. В таких випадках можна говорити про регіональні аспекти інших політик, а не про регіональну політику як таку. Іншими словами, як вважають деякі фахівці, наявність регіональності в конкретних діях органів державної влади ще не є достатнім аргументом для того, щоб вважати регіональну політику сформованою і практично виконуваною. Про це можна говорити лише тоді, коли дії держави стосовно регіонів виражають обопільні інтереси відповідно до виробленої стратегії внутрішньої політики. Тобто, не можна вважати чистим вираженням регіональної політики як рішення уряду про індексацію грошових заощаджень населення, так і разовий акт про виділення державних асигнувань на поліпшення водопостачання, наприклад, м. Львова. Перше рішення реалізує державні інтереси і навряд чи повністю задовольнить місцеві, друге – відповідає місцевим інтересам, і аж ніяк не потрапляє в сферу державних пріоритетів. А тому, саме невизначеність та правова нерегламентованість фундаментальних принципів регіональної політики в практичній площині набуває ознак спотворених форм регіонального егоїзму, рівень задоволення яких здебільшого визначений далеко не об'єктивними чинниками. Отже, класичний постулат про те, що будь-яка політика добра тоді, коли вона побудована на балансі різноманітних інтересів, у регіональному контексті трансформується у необхідність пошуку компромісу між регіональними інтересами держави та місцевими інтересами, який би був сформульований у вигляді взаємоприйнятних перспективних цілей та адекватних об'єктивним умовам поточних завдань з визначеними методами їхньої реалізації, що повинно бути зафіксовано у відповідних законодавчих і нормативних актах.

Незаперечним також є факт, що між регіональними інтересами держави та місцевими інтересами є розбіжності. В принципі, вони об'єктивно неминучі. А тому ефективною буде тільки та політика, яка максимально згладжуватиме можливі суперечності між ними. Однак, мабуть, у сьогоденній ситуації ця умова не завжди може бути визначальним критерієм дієздатності регіональної політики, оскільки саме тепер надзвичайно актуальне питання національної безпеки держави. Йдеться про те, що навряд чи компроміс буде єдино правильним шляхом

вирішення конфліктних ситуацій у випадках, коли вони торкаються національних інтересів України. Саме їм, національним інтересам, повинні бути підпорядковані регіональні інтереси держави та місцеві інтереси регіонів.

Зазначимо, що регіональну політику треба розглядати крізь призму конкретності інтересів, які вона реалізує. Наскільки специфічними є інтереси регіонів, що відображають історичні, етнічні, природні, економічні, соціальні, культурні особливості територій, настільки конкретно диференційованими є інтереси держави щодо них.

Реалізація суспільних інтересів безпосередньо пов'язана з питаннями влади. Не торкаючись безумовно важливих питань розподілу прав і повноважень між її рівнями, не менш принциповим моментом наукового осмислення регіональної політики є потреба, як уже сказано, чіткого усвідомлення двох її зрізів. Перший – це політика держави стосовно регіонів (державна регіональна політика), другий – регіональна політика, яку здійснюють самі регіони. Причому одне з головних завдань держави – саме створення необхідних умов для місцевих органів влади з метою ефективного управління регіональними процесами. Оскільки об'єктивно є два зрізи регіональної політики, кожен з яких представлений значною кількістю учасників, то дотримання ними єдиних правил поведінки в рамках регіональної політики стає найважливішим.

У сьогоденних умовах регіональна політика стає вагомим інструментом просторового регулювання соціально-економічного розвитку, особливо в тих сферах, де дія ринкових важелів обмежена (соціальна, екологічна, науково-технічна). Тільки через механізми регіональної політики, як важливого елемента загальнонаціональної стратегії, можна активізувати внутрішні потенціали регіонів для соціально-економічного зростання територій і держави в цілому. Саме регіональна політика може стати універсальним засобом ефективного використання внутрішньорегіональних резервів, чого важко досягти за допомогою галузевих методів управління.

Отже, в широкому розумінні регіональна політика – це система цілей і дій, спрямованих на реалізацію інтересів держави стосовно регіонів та внутрішніх інтересів самих регіонів за допомогою методів, що враховують історичну, етнічну, соціальну, економічну та екологічну специфіку територій [4, с. 364].

З наведеного вище визначення випливає, що об'єктом регіональної політики є весь спектр соціально-економічних процесів, що відбуваються на конкретній території. Іншими словами, у сферу впливу регіональної політики потрапляють люди, природа і всі суспільні інститути, що забезпечують взаємодію між ними.

Аналізуючи суб'єкти регіональної політики, треба врахувати той принциповий момент, що регіони, постійно породжуючи інтереси, можуть їх виразити тільки опосередковано. Конкретним носієм внутрішньорегіональних інтересів є населення, що проживає в ньому.

Проте кожен житель регіону є особистістю, представником трудового колективу, членом політичної партії чи громадської організації. І з якої б позиції він не виступав, відстоювані ним інтереси будуть значно відрізнятися від регіональних. Отже, проблема суб'єктивізації регіональної політики трансформується в проблему представництва інтересів населення в органах законодавчої та представницької влади різних рівнів, які реалізовані також і через сформовані ними виконавчі структури.

З огляду на вищевикладене напрашується висновок про взаємопов'язаність і нерозривність зв'язків між поняттями держава, влада, політика. В цьому контексті будь-яка політика детермінована в часі періодом існування держави. А тому регіональна політика, як елемент внутрішньої політики, не може бути явищем тимчасовим. Це перманентний процес, протягом якого можуть змінюватись поточні завдання і тактика їх досягнення, однак стратегічна мета такої політики, очевидно, повинна бути незмінною. Як свідчить досвід, формулювання мети є одним з дискусійних питань у теорії і практиці регіональної політики України.

Головні розбіжності у підходах до визначення мети регіональної політики породжені різним баченням стратегічних орієнтирів її здійснення. В якості таких орієнтирів одні автори вбачають суто управлінський аспект, інші – геопросторовий, територіальний.

Інші погляди на мету регіональної політики відображають розуміння її як засобу територіального вирівнювання соціально-економічного розвитку. «Метою ринково орієнтованої регіональної політики, – зазначають М. Кноглер і О. Секарев, – є, з одного боку, вирівнювання регіональних відмінностей і створення в регіонах однакових умов для конкуренції, а з іншого, – максимальне використання регіональних переваг для подолання кризи і активізації внутрішніх джерел економічного зростання [1, с. 65]». Метою регіональної політики С. Романюк бачить «...відносне вирівнювання або згладжування умов соціально-економічного розвитку регіонів... [2, с. 40]». Подібної позиції дотримується С. Максименко, коли пише, що мета може полягати в тому, «щоб підтримати пропорційний, безкризовий розвиток всієї країни, а також дати шанси всім регіонам повністю використати їх демографічний, природний та інші потенціали [2, с. 25]».

Відразу зазначимо, що питання про потребу вирівнювання рівнів соціально-економічного розвитку регіонів, у принципі, є цілком слушним. Адже побудова соціальної держави, проголошеної Конституцією України, за своєю суттю означає забезпечення однакових життєвих стандартів для всіх громадян держави, незалежно від місця їхнього проживання. Стратегія вирішення цієї проблеми передбачає кілька можливих варіантів. Перший, коли штучно гальмують прогрес більш високорозвинених регіонів за для поступового піднесення до їхнього рівня відсталих, можна відкинути без додаткових пояснень як неприйнятний. Другий варіант, який полягає у державній підтримці депресивних районів, є цілком реальним і

апробованим багатьма країнами світу напрямом регіональної політики. Проте такий шлях економічного вирівнювання порушує принцип соціальної справедливості, що в наших умовах є прямою загрозою суспільній стабільності. В основі третього варіанту є принцип загальнонаціональної ефективності, коли зусилля держави спрямовані на підтримку більш розвинутих регіонів і за рахунок цього забезпечено економічне зростання країни. Однак тоді державним інтересам суперечать місцеві інтереси відсталих територій. Тобто, порушується баланс інтересів як важлива умова ефективності регіональної політики.

Отже, якщо не піддавати сумніву об'єктивність існування проблеми соціально-економічного вирівнювання, то питання пошуку адекватних часові механізмів її вирішення є відкритим. Очевидно також, що вирішення цієї проблеми може бути одним із завдань регіональної політики, однак не її метою.

Ми переконані, що іншої мети регіональної політики як суттєве підвищення життєвого рівня населення, бути не може. Шляхи її досягнення – це вже справа вибору пріоритетів та механізмів здійснення цієї політики.

Як зазначено, провідна роль у формуванні та реалізації регіональної політики належить державі. Тому далі йтиметься саме про державну регіональну політику. З огляду на це не тільки науковий, а й практичний інтерес викликає питання її структуризації. Аналіз свідчить про відсутність єдиних підходів до цієї проблеми. Деякі автори як складові елементи регіональної політики виділяють економічну, соціальну, науково-технічну, екологічну, демографічну, гуманітарну [3, с. 28]. Інші вчені вважають, що регіональна політика держави охоплює такі аспекти: економічний, демографічний, соціальний, екологічний, поселенський, науково-технічний [6, с. 9].

Регіональна політика, як відомо, покликана регулювати всі процеси, які відбуваються на конкретній території, серед яких сьогодні провідними є економічні. Для цього держава використовує доступний їй арсенал методів і засобів фінансово-економічного впливу на розвиток усіх сфер регіонального життя, в тому числі й неекономічних. Характерною ознакою політики є ключова роль держави у визначенні цілей соціально-економічного розвитку і виборі засобів їхнього досягнення через відповідні механізми регулювання економічних відносин. Регіональна спрямованість економічної політики надає їй універсальних рис, оскільки дія її механізмів у тій чи іншій модифікації поширюється на всі сфери регіонального життя. Тому регіональну економічну політику доцільно розглядати як конгломерат бюджетної, податкової, кредитної, цінової, структурної, інвестиційної та інституційної політики.

Водночас, не применшуючи ролі економічних важелів впливу, помилково зводити регіональну політику винятково до економічної. Напевно, саме абсолютизація економічної політики дещо відтіснила в тінь інші, не менш важливі сфери державного впливу на регіональні процеси,

що часто породжувало (і породжує) складні проблеми аж ніяк не економічного характеру. Згадати хоча б міжконфесійні стосунки в різних регіонах, нагнітання ситуації навколо державної мови, міграційні проблеми, зокрема пов'язані з поверненням депортованих народів тощо. І якою б ефективною не була економічна політика держави, ігнорування інших сторін регіонального життя, як засвідчує досвід, серйозно гальмує ринкові реформи загалом. А тому, зважаючи на природу регіональних процесів, держава повинна виробити чітку політику дій щодо розвитку всіх сфер суспільного життя: соціальної, промислової, аграрної, екологічної, гуманітарної, науково-технічної.

Отже, за напрямками регіональну політику поділяють на соціальну, промислову, аграрну, екологічну, гуманітарну, науково-технічну. [4, с. 371]. Відповідно, деякі з цих видів політик мають кілька елементів як порівняно самостійних напрямів регулювання важливих територіальних процесів та сфер.

Наприклад, у рамках регіональної соціальної політики можна виділити політику соціального захисту, житлову, демографічну, урбаністичну, рекреаційну, політику зайнятості. Структурними компонентами регіональної гуманітарної політики є національна, етнічна, культурна, освітня, міжконфесійна тощо.

Зрозуміло, що залежно від вибраних критеріїв можливі й інші підходи до структуризації державної регіональної політики. Хоча наведена вище структурна модель, незважаючи на її дещо умовний характер, дає досить повне уявлення про регіональну політику як про свідомо і цілеспрямовано розроблювану і втілювану в практику систему дій державних і місцевих органів влади у різних сферах регіонального життя. А якщо так, то таку політику потрібно будувати на певних принципах. Очевидно, що ці принципи повинні відображати як тактичні, так і стратегічні орієнтири регіональної політики. Одні з них можуть бути стабільними протягом досить тривалого проміжку часу, інші треба коригувати, змінювати відповідно до ситуації в державі. Сьогодні в основу регіональної політики України можна закласти наступні принципи.

1. Пріоритет загальнонаціональних інтересів. Це означає, що дії всіх суб'єктів регіональної політики потрібно спрямовувати на зміцнення державності України, збереження її територіальної цілісності, вони не повинні загрожувати національній безпеці держави.

2. Законодавче забезпечення прав і повноважень суб'єктів регіональної політики. Політика стосовно регіонів і політика самих регіонів повинна бути регламентована нормативно-правовою базою, дотримання вимог якої є обов'язковою умовою регулювання взаємовідносин між усіма учасниками процесу.

3. Поєднання інтересів. Поточні і стратегічні завдання регіональної політики повинні враховувати державні регіональні та місцеві інтереси, а її практичне здійснення має згладжувати можливі суперечності між ними.

4. Врахування особливостей регіонів. Це означає потребу

диференційованого підходу до регулювання регіональних процесів з врахуванням історичної, природної, соціальної, демографічної та економічної специфіки територій.

5. Об'єктивності. Поточні завдання регіональної політики повинні розкривати пріоритетні напрями загальнонаціональної стратегії соціально-економічного розвитку і відповідати реальним можливостям ресурсного забезпечення заходів щодо їхнього вирішення.

6. Збалансування критеріїв соціальної справедливості та загальнонаціональної ефективності, особливо у разі вибору методів і форм державної селективної підтримки окремих територій з метою вирівнювання рівнів соціально-економічного розвитку регіонів.

7. Партнерства. Це передбачає необхідність налагодження тісного співробітництва між органами державної влади всіх рівнів та органами місцевого самоврядування, забезпечення політичної стабільності і суспільної злагоди в процесі здійснення регіональної політики.

Отже, викладені вище теоретичні міркування дають підстави трактувати регіональну політику саме як політику, проявом якої є аж ніяк не повсякденна практична діяльність у різних сферах регіонального життя. Завдання регіональної політики – вироблення загальної стратегії і тактики узгодженого розвитку суб'єктів господарювання в інтересах прогресу всіх сторін регіонального життя і регіону в цілому. Її друге завдання – реалізація виробленої стратегії і тактики через свої особливі інститути і за допомогою своїх особливих методів.

Висновки. Сказане вище в повній мірі відноситься й до екологічної політики як невід'ємної складової регіональної політики. В цьому контексті слід зазначити ту особливість екологічної політики, що в системі регіональної політики вона займає в певній мірі домінуюче місце, що пояснюється об'єктивною необхідністю екологізації всіх інших складових регіональної політики, а не навпаки.

Використані джерела: 1. Кноглер М., Секарев О. Ринкова реформа і регіональна політика // Економіка України. – 1995. – № 1. – С. 63-69. 2. Концептуальні засади регіональної політики України // Матеріали конф. (Київ, 8 жовтня 1999 р.). – К., 1999. – С. 41. 3. Концепція регіональної політики в Україні (проект). – 1994. – С. 31. 4. Кравців В.С. Теоретичні засади формування регіональної політики в Україні // Соціально-економічні дослідження в перехідний період: Щорічник наук. пр. / НАН України. Ін-т регіональних досліджень. Редкол.: відп. ред. академік НАН України М.І. Долішній. – Львів, 2001. – Вип. XXIII: Україна в XXI столітті: концепції та моделі економічного розвитку. – С. 359-373. 5. Регіональна політика: методологія, методика, практика / НАН України. Ін-т регіональних досліджень НАН України; Редкол.: відп. ред. академік НАН України М.І. Долішній. – Львів, 2001. – 700 с. 6. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку / За ред. З.С. Варналія. – К.: Знання України, 2005. – 498 с. 7. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку / За ред. З.С. Варналія. – К.: Знання України, 2005. – 498 с.

Рецензент: д. держ. упр., професор Корецький М.Х.