

УДК 353

Абрамчук Н. Р.

ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ КОНЦЕПТИ РЕФОРМУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

У статті розглядаються особливості здійснення регіональної політики України та проблеми нормативно-правової бази, визначаються складові елементи нової концепції регіональної політики. Автор пропонує методичні принципи формування правового поля та механізми оптимізації відносин «центр-регіони» для інтеграції Української держави.

Ключові слова: регіон, регіональна політика, регіоналізація, регіональний розвиток, концепція, диспропорція, дезинтеграція, консолідація.

Абрамчук Н. Р. Институционально-правовые концепты реформирования региональной политики в Украине

В статье рассматриваются особенности осуществления региональной политики Украины и проблемы нормативно-правовой базы, определяются составляющие элементы новой концепции региональной политики. Автор предлагает методические принципы формирования правового поля и механизмы оптимизации отношений «центр-регионы» для интеграции украинского государства.

Ключевые слова: регион, региональная политика, регионализация, региональное развитие, концепция, диспропорция, дезинтеграция, консолидация.

Abramchuk N. R. Institutional and legal concepts of reform of regional policy in Ukraine

The article deals with the peculiarities of the regional policy of Ukraine and problems of the legal framework. The author determines elements of new conception of contemporary regional policy, suggests methodical principles of the legal framework and mechanisms for optimizing relationships «center-regions» for the integration of the Ukrainian state.

Key words: region, regional policy, regionalization, regional development, concept, disparity, disintegration, consolidation.

Геополітичне положення та стратегічний курс України на інтеграцію з європейської спільнотою вимагають сформованої дієздатної та ефективною публічної влади. В свою чергу, це зумовлює перерозподіл завдань, повноважень та ресурсів на центральному та регіональному рівнях. Оскільки розвиток країни безпосередньо пов'язаний з розвитком її регіонів, то чим більше організовані й самостійні у прийнятті рішень будуть регіони, тим більше можливостей отримує країна для представництва на світовому ринку.

На сьогоднішній день важливість реалізації регіональної політики є об'єктивною необхідністю як для розбудови держави в цілому, так і для посилення регіонального рівня з метою оптимізації вертикалі влади. Враховуючи це, в статті намагаємося розв'язати такі завдання: дослідити трансформацію нормативно-правової основи регіонального розвитку; визначити основні проблеми регіональної політики; запропонувати механізми оптимізації відносин «центр-регіони» для інтеграції Української держави.

Слід зауважити, що інституціональне забезпечення реалізації державної регіональної політики здійснюється на трьох основних рівнях – національному, регіональному та місцевому. Однак акценти дослідження будуть спрямовуватись на розгляд регіонального (обласного) рівня. Науково-теоретичною базою слугуватимуть погляди вітчизняних вчених (В. Борецько [2], О. Бородіна [3], З. Варналій [4], В. Куйбіда [10], О. Кукарцев [11], В. Малиновський [11], О. Петришин [15], О. Шевченко [18]), а також законодавча база України. Закономірно, що дослідники приділяють увагу аналізу регіональної політики, але

тільки в межах свого предмета дослідження.

З просуванням України шляхом модернізаційних перетворень важливим державним пріоритетом виступає нормалізація інтересів громади та управління на середньому рівні. Забезпечення стабільного національного регіонального розвитку є запорукою ефективного функціонування політичної системи. В даному контексті прагнення держави до побудови збалансованої внутрішньої політики вимагає стимулювання розвитку регіонів. Особлива увага зумовлена тим, що відсутність зваженої регіональної політики веде до дезінтеграції будь-якої країни, це в свою чергу є небезпечним чинником для держав з нетривалою історією демократичного розвитку.

Однак реформування механізму управління розвитку регіонів, установлення належного паритету загальнодержавних інтересів з інтересами територій, підвищення ролі муніципальної влади як ключового суб'єкта процесу децентралізації, забезпечення надійного матеріального, фінансового, кадрового, інформаційного та іншого ресурсного забезпечення, завдань і функцій публічної влади на регіональному рівні не стало провідною тенденцією в суспільно-політичних перетвореннях держави. У результаті, існуюча в Україні конгломеративна модель публічної влади на регіональному рівні у форматі сучасної політичної системи не зустрічається у країнах Європейського Союзу, а тому практично вичерпала свої політичні та практичні можливості [12, с. 166].

Звідси слідує, що держава має виробити нові стратегічні концепти, які консолідували б усі її регіони, а це орієнтація на міжрегіональну інтеграцію і водночас на піднесення ролі регіонів, курс на надання місцевому самоврядуванню реального змісту і нового функціонального наповнення й, одночасно, на запровадження сильної централізованої регіональної політики, яка базувалася б на загальнодержавних пріоритетах [4, с. 83].

Відповідно, вдосконалення відносин «центр-регіони» залежить від якості та швидкості здійснення реформ як у регіонах, так і у країні в цілому, насамперед, від інституційного та правового поля реалізації державної регіональної політики. В даному контексті корисно опиратися на європейський досвід, який містить джерело ефективного функціонування і співпраці в рамках Європейського Союзу, яскравий приклад – регіональна політика, заснована на принципах пропорційності та субсидіарності [6, с. 67].

Аналізуючи владу у вертикальному розрізі, виділяють центральну владу як головний керівний вузол держави і регіональну владу – як місцеву владу в будь-якому регіоні держави, яка може бути муніципальною, міською, районною. Відповідно до Конституції України, у системі адміністративного поділу наступним рівнем управління за державним є обласний рівень, який слід розглядати як регіональну владу. Звідси слідує, що регіональна влада в Україні репрезентована представницькими і виконавчими органами. Представницька влада уособлює собою Верховну Раду Автономної Республіки Крим, обласні ради в області, міські ради у містах Києві і Севастополі. Виконавчу регіональну владу уособлюють Уряд Автономної Республіки Крим, обласні державні адміністрації, мерії міст спеціального статусу (Київ, Севастополь). Ці інституції протягом існування незалежної України були то складовими «президентської вертикалі», то виконавчими органами Верховної Ради [15, с. 24].

У регіонах України також діють державні та недержавні інституції, які впливають чи потенційно можуть впливати на регіональний розвиток та регіональне управління і повинні так чи інакше бути представлені у регіональних агентствах розвитку: місцеві органи державної виконавчої влади; територіальні органи центральних органів виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; окремі суб'єкти підприємництва чи їх структурні підрозділи; об'єднання громадян та їх структурні підрозділи, які відповідно до своїх статутів займаються проблемами регіонального розвитку (місцеві відділення Асоціації міст, Спільки лідерів місцевих та регіональних влад України та аналогічні об'єднання громадян з місцевим статусом), а також профспілки [14, с. 257].

Діяльність вказаних інституцій, спрямована на ефективний регіональний розвиток,

сьогодні не координується. Потреба в такій координації існує тому, що вирішити питання регіонального розвитку лише через структури виконавчої влади чи місцевого самоврядування неможливо, як неможливе досягнення цілей регіонального розвитку виключно через громадські об'єднання чи бізнесові структури [8, с. 37].

Відтак для вдосконалення регіональної політики в Україні останнім часом підготовлена низка концептуальних документів, зокрема, проекти концепцій державної регіональної політики, реформи адміністративно-територіального устрою, підвищення кваліфікації кадрів органів місцевого самоврядування.

Однак через відсутність чіткої законодавчої бази, що регулює відносини між радами громад, що входять в одну адміністративно-територіальну одиницю, постійно виникають правові колізії, особливо з питань бюджету, власності й земельних відносин. Це нерідко породжує порушення законів на місцях, стримує соціально-економічний розвиток регіонів як єдиної території [6, с. 84].

Головною перешкодою у вирішенні проблеми дисбалансу регіонального розвитку стало небажання відмовлятися від ручного управління регіонами. Збереження непрозорості та суб'єктивності у прийнятті рішень щодо регіонального розвитку дозволяло вищим посадовим особам держави справляти необмежений вплив на керівників регіонального і місцевого рівня. За такої ситуації формування інституційного й законодавчого поля діяльності з регулювання розвитком адміністративно-територіальних одиниць не відзначалося активністю та системністю підходу, переважно врегульовувалися окремі, часткові й кон'юнктурні питання [4, с. 85].

Як відзначають експерти, наразі в Україні відбувається процес становлення нової державної регіональної політики. Тому з метою подолання диференціації розвитку регіонів 25 травня 2001 р. Указом Президента України затверджено «Концепцію державної регіональної політики», в якій державна регіональна політика розглядається як система заходів, що здійснюються органами державної влади та місцевого самоврядування з метою забезпечення дієздатного управління політичним, економічним та соціальним розвитком держави, регіонів і територіальних громад. (Указ Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики» від 25 травня 2001 р., № 341/201.) [13, с. 28].

Загалом цей документ мав більш теоретично-методичний характер і не містив головного – способу та параметрів моніторингу його виконання, а механізми реалізації державної регіональної політики не мали інноваційного характеру. Але незважаючи на це, частина елементів насамперед інституційного характеру, хоча із значним запізненням, була реалізована, зокрема в 2007 р. було визначено центральний орган виконавчої влади, відповідальний за реалізацію державної регіональної політики – Міністерство регіонального розвитку та будівництва України. Проте, створивши нове міністерство, яке мало бути утворене ще до 2003 р. відповідно до згаданої концепції, уряд так і не розвів чітко повноваження у цій сфері між Міністерством економіки та новоутвореним міністерством (після оптимізації системи виконавчої влади в грудні 2010 р. міністерство перейменовано в Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України). Крім того, концепція передбачала також утворення агенцій регіонального розвитку ще до 2003 р., вони так і не були створені. Ті агенції, які існують сьогодні в регіонах, є звичайними громадськими організаціями, які працюють не завдяки державній політиці та державній підтримці, а виключно завдяки активності окремих людей та донорській підтримці [10, с. 43].

Проте, незважаючи на викладені вище намагання, концепція не мала ефективного втілення. Тому для проведення необхідних реформ Верховна Рада України 8 вересня 2005 р. прийняла Закон «Про стимулювання розвитку регіонів», а в 2006 р. відповідно до зазначеного закону Кабінет Міністрів України затвердив «Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 р.» [16, с. 154].

Однак основною проблемою регіонального розвитку залишалося збільшення

диспропорцій соціально-економічного розвитку регіонів та структурна розбалансованість промислового комплексу країни. Тому метою державної регіональної політики визначалося створення умов, що дадуть змогу регіонам повністю реалізувати наявний потенціал, зробити максимальний внесок у національну економіку та здобути конкурентні переваги на зовнішньому ринку [18].

Як показали політичні реалії, задекларовані завдання, які ставила перед собою держава, виконані не були і відповідно наміченої цілі не досягнуто, натомість продовжується поглиблюватися диференціація регіонів. Звідси у 2008–2009 рр. органи законодавчої та виконавчої влади знову активізували процес удосконалення законодавчо-нормативної бази, яка регламентує стратегію розвитку регіонів. Так, 2 липня 2008 р. Кабінет Міністрів України затвердив «Концепцію нової державної регіональної політики», у якій викладено стратегічне бачення ролі держави у досягненні мети діяльності державної влади – високого рівня життя українських громадян незалежно від місця їх проживання [1, с. 57–58].

Крім того, в межах співробітництва між центром та регіонами задля вирішення проблем територіального розвитку на довгостроковій основі укладаються угоди між Кабінетом Міністрів України та обласними радами. На сьогоднішній день за даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, тільки 7 областей уклали подібні угоди, в тому числі й Івано-Франківщина [17].

Подальша трансформація законодавчої бази свідчила про декларативний характер прийнятих нормативно-правових актів, наприклад, Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» (№ 2411-VI від 01.07.2010 р.), яким тільки у загальних рисах визначено головні засади державної регіональної політики. Мінрегіонбуд протягом 2010–2011 рр. презентував проект Закону України «Про основи державної регіональної політики», «Про основні засади державної регіональної політики», який за своїм змістом є певною компіляцією фрагментів декількох попередніх версій законопроекту «Про засади державної регіональної політики». При цьому з тексту законопроекту вилучено фактично усі норми прямої дії (система документів, інституції, фінансові механізми) [7].

Як показує аналіз, кожен з названих вище документів живе власним життям, а пріоритети, визначені в них, не є гармонізованими. Виявилось також, що при формуванні таких програмних документів сьогодні існують певні потенційні загрози: формалізм (йдеться не лише про розробку стратегій розвитку регіонів у строгій відповідності до формальних методичних рекомендацій; досвід засвідчив, що «тиражування» стратегій без врахування специфіки регіону є непродуктивним); гігантоманія, тобто спроба «вкласти» у рамки стратегії розвитку регіону всі масштабні стратегічні програми (проекти) основних економічних та інших секторів регіону; небезпека «потонути» в конкретних (індивідуальних) питаннях та проблемах; використання стандартних схем і підходів, наприклад, за галузевою ознакою або простим нагромадженням інвестиційних проектів тощо; перебільшені очікування, у тому числі очікування обов'язкового термінового ефекту від реалізації стратегії тощо. Отже, необхідно чітко визначити основні вимоги (передумови) розробки стратегічних документів довгострокового регіонального розвитку [4, с. 88].

Загалом, здійснюючи аналіз нормативно-правової бази забезпечення регіонального розвитку, можна стверджувати, що в Україні існує правове поле для ефективного розвитку регіонів та місцевого самоврядування, однак воно не достатнє, потребує систематизації та упорядкування, оскільки деякі питання ще й досі залишаються остаточно не врегульованими. Основним завданням нормативно-правового забезпечення регіонального розвитку є створення сприятливих умов для розвитку регіонів, встановлення необхідного балансу між ними та зміцнення демократичних основ розвитку держави. Щоб успішно виконати зазначені завдання, потрібен виважений системний підхід законодавців. Тобто національне законодавство має базуватися на таких принципах: цілеспрямованості (виходити з чіткої уяви про кінцеву конфігурацію правового поля, його кількісних та якісних параметрів);

комплексності (приймаючи нормативно-правовий акт, необхідно чітко бачити його місце у загальній структурі джерел права, уникати колізій з іншими актами); поетапності (оновлення законодавства має включати прийняття нових правових актів, відміну застарілих положень і внесення змін в діючі) тощо [5, с. 26].

Отже, Україна потребує ухвалення нової концепції регіональної політики, розрахованої на довгострокову перспективу. На її основі мають бути ухвалені державна та відповідно регіональні стратегії розвитку, в яких будуть чітко розписані права та обов'язки всіх учасників регіонального розвитку. Розробці таких стратегій має передувати детальний аналіз нинішнього стану регіонів, визначення їх конкурентних переваг і можливостей. Метою формування регіональних стратегій розвитку є забезпечення передбачуваності розвитку, створення сприятливого інвестиційного клімату, налагодження довгострокового державно-приватного партнерства і державно-регіонального партнерства.

Модернізація державної регіональної політики – це насамперед створення умов для якомога повного використання потенціалу кожного регіону, кожного суб'єкта соціального та економічного розвитку на місцевому рівні. Важливо, щоб реформаційні процеси не йшли виключно за ініціативи «зверху». Неабияке значення для успішності реформ відіграють регіональні, місцеві громадські ініціативи, які повинні виступити рушійними силами [11, с. 103].

Нескладно спрогнозувати, що роль регіональної складової в житті національних держав Європи й у європейських співтовариствах буде й далі зростати. Оскільки перманентні вибори, незбалансованість політичної реформи посилюють регіональний егоїзм. За такої ситуації держава повинна забезпечити гармонійне поєднання унітаризму з регіональними ініціативами, коли центр є чутливим до всіх складових держави, а регіонам надані дієві механізми впливу на прийняття державних рішень.

Отже, посилення глобалізації стимулюватиме акцентування на самостійній суб'єктності регіонів, що вимагатиме здійснення наступних кроків, необхідних для ефективної регіональної політики областей: відмову держави від здійснення ручного управління регіонами і створення надійної законодавчої бази; розмежування повноважень між центральними органами виконавчої влади і регіональним рівнем; реалізація контрактної взаємодії між Кабінетом Міністрів України та обласними радами про співробітництво, що створює основу для середньострокового планування регіонального розвитку; функціонування дієвої мережі недержавних інституцій регіонального розвитку – агентств регіонального розвитку, які повинні набувати міжвідомчих координаційних функцій, а не виступати в якості комунальних підприємств або громадських організацій.

Список використаних джерел і літератури

1. Богорад О. Д. Регіональна економіка: Словник-довідник (НДІ соціально-економічних проблем міста) / О. Д. Богорад. – К. : НДІСЕП, 2004. – 320 с.
2. Борейко В. І. Трансформація державної політики регіонального розвитку / В. І. Борейко // Соціально-економічні реформи в контексті інтеграційного вибору України: матеріали VI міжнародної науково-практичної конференції (Дніпропетровськ, 25–26 травня 2009 р.). – Дніпропетровськ : ПДАБА, 2009. – Т. 1. – С. 56–60.
3. Бородіна О. А. Термінологічні особливості формулювання регіональної політики / О. А. Бородіна // Державне управління та місцеве самоврядування тези XI Міжнарод. наук. конгресу, 24 березня 2011 р. – Х. : Видавництво ХарІДУ НАДУ, «Магістр», 2011. – С. 47–49.
4. Варналій З. С. Регіональна політика України: нові умови, нові вимоги / З. С. Варналій // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 2. – С. 83–89.
5. Держава та регіони: від патерналізму до партнерства: аналіт. доповідь / С. О. Біла, О. В. Шевченко, В. І. Жук [та ін.] ; за ред. С. О. Білої. – К. : НІСД, 2010. – 64 с.
6. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети:

- Монографія / за ред. З. С. Варналія. – К. : НІСД, 2007. – 820 с.
7. Інститут громадянського суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/www/?p=2370>
 8. Інституційне забезпечення регіональної політики та практика взаємодії органів влади в Україні / Дацишин М., Керецман В. – К. : К.І.С., 2007. – 102 с.
 9. Коврига О. С. Особливості інституційних процесів в Україні на регіональному рівні [Електронний ресурс] / О. С. Коврига // Державне будівництво. – 2008. – № 2. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeBu/2008-2/doc/2/22.pdf>
 10. Куйбіда В. С. Нова державна регіональна політика: від теорії до практики / В. С. Куйбіда // Нова державна регіональна політика в Україні. – К. : Крамер, 2009. – 232 с.
 11. Кукарцев О. В. Інституціональні механізми регіональної політики: централізація і децентралізація влади / О. В. Кукарцев // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. – 2007. – Вип. 19. – С. 101–107.
 12. Малиновський В. Територіальна організація влади: підходи до розуміння поняття / В. Малиновський // Вісник НАДУ. – 2007. – № 2. – С. 165–171.
 13. Никитюк Т. Структурні фонди Євросоюзу: механізм фінансування регіонального розвитку / Т. Никитюк // Економічні науки : зб. наук. пр. / Луц. нац. техн. ун-т ; [редкол. : З. В. Герасимчук (відп. ред.) та ін.]. – Луцьк : ЛНТУ, 2004. – Вип. 5 (20), Ч. 2. – 2008. – С. 56–65.
 14. Носа-Пилипенко Н. Використання міжнародного досвіду у формуванні регіональної політики в контексті євроінтеграційного курсу України / Н. Носа-Пилипенко // Україна на перехресті геополітичних інтересів: актуальні аспекти проблеми: збірник наук.праць за матеріалами міжнар. конф. (м. Ужгород, 5–6 грудня 2006 р.) / відп. ред. І. В. Артёмов. – Ужгород, 2007. – С. 253–267.
 15. Петришин О. В. Нормативно-правова база регіональної влади в Україні: шляхи удосконалення / О. В. Петришин, Т. В. Кучеренко // Державне будівництво та місцеве самоврядування: збірник наукових праць. Вип. 2. – С. 23–33.
 16. Регіональна політика : правове регулювання. Світовий та український досвід / Василь Куйбіда, Анатолій Ткачук, Тетяна Забуковець-Ковачич ; за заг. ред. Р. Ткачука. – К. : Леста, 2010. – 224 с.
 17. Угода регіонального розвитку: уроки впровадження / Міністерство регіонального розвитку [Електронний ресурс] // Урядовий портал. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua
 18. Шевченко О. Нормативно-правове забезпечення регіонального розвитку в Україні [Електронний ресурс] / О. Шевченко // Нац. ін-т стратегічних досліджень. – Режим доступу : www.niss.gov.ua <http://old.niss.gov.ua/Monitor/november08/3.htm>