

УДК 332.14:330.341.2.012.8-043.5(4)

Король С. М.
Сумський державний університет

ІНСТИТУЦІЙНИЙ ВИМІР РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

Розглядається проблема інституційного забезпечення регіональної політики під впливом євроінтеграційних процесів. Аналізуються інститути регіональної політики та вплив європейської інтеграції на їх розвиток. Вказується на необхідність прийняття відповідних нормативно-правових документів, що забезпечать належний розвиток інституційної інфраструктури регіональної політики.

Ключові слова: регіональна політика, європейська інтеграція, регіони України, інституційне забезпечення.

Король С.Н.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В КОНТЕКСТЕ ЕВРОИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ

Рассматривается проблема институционального обеспечения региональной политики под влиянием евроинтеграционных процессов. Анализируются институты региональной политики и влияние европейской интеграции на их развитие. Указывается на необходимость принятия соответствующих нормативно-правовых документов, что обеспечит необходимое развитие институциональной инфраструктуры региональной политики.

Ключевые слова: региональная политика, европейская интеграция, регионы Украины, институциональное обеспечение.

Korol S.

THE INSTITUTIONAL DIMENSION OF REGIONAL POLICY IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION PROCESSES

It is devoted thes with institutional support for regional policy under the influence of European integration processes. The institutions of regional policy and the impact of European integration on their development are analyzed. Indicate on neobhidnis appropriate legal documents that will ensure proper development of the institutional infrastructure of regional policy.

Key words: regional policy, European integration, the regions of Ukraine, institutional support

Успіх розробки та впровадження державної регіональної політики значною мірою залежить від наявності розгалуженої та ефективно діючої інституційної інфраструктури, відповідальної за питання регіонального розвитку, виявлення та подолання диспропорцій у соціально-

економічному розвитку окремих територій, мобілізації місцевих і залучених ресурсів, інноваційного розвитку територій тощо. Досвід розвинених країн свідчить, що брати участь у розробці та реалізації державної регіональної політики можуть і мають різноманітні інституції (державні, громадські, приватні), залучені у різних формах на різних етапах процесів розробки та реалізації. Окремим, і одним із найважливіших, питанням формування та

ефективної реалізації регіональної політики держави є координація завдань і зусиль кожного з цих органів чи організацій як на центральному, так і на регіональному рівнях.

Питання інституційного забезпечення регіональної політики досліджують такі науковці, як: А.С. Гальчинський, З.С. Варналій, Б.М. Данилишин, В.М. Гейць, Я.А. Жаліло, Л.О. Мусіна, С.А. Романюк, А.С. Філіпенко, П.І. Гайдуцький, Б.В. Буркинський, С.Г. Бабенко, М.Б. Дацишин, В.С. Куйбіда, А.Ф. Ткачук, Н.А. Мікула, О.М. Іщенко., Є.О. Фишко, Х.В. Приходько.

Метою дослідження є аналіз інституційного забезпечення регіональної політики під впливом євроінтеграційних процесів. Головна мета визначає основні завдання дослідження: а) розглянути основні інститути регіональної політики; б) проаналізувати вплив європейської інтеграції на розвиток інститутів регіональної політики.

Інституціональне забезпечення реалізації державної регіональної політики здійснюється на трьох основних рівнях – національному, регіональному та місцевому. Кожен рівень характеризується діяльністю суб'єктів, наділених владною компетенцією [1, с. 145].

Слід зазначити, що інститути місцевого та регіонального самоврядування у незалежній Україні розвиваються вже понад 20 років.

Створення 17 квітня 1992 р. Фонду сприяння становленню і розвитку місцевого і регіонального самоврядування України стало першим кроком незалежної Української держави щодо інституційного забезпечення місцевого та регіонального розвитку.

Фонд досліджує проблеми взаємодії органів місцевого самоврядування (ОМС) з центральними й місцевими органами державної виконавчої влади; бере участь у розробленні проектів законів, указів Президента України та постанов Кабінету Міністрів стосовно розвитку місцевого самоврядування та здійснює експертизу таких проектів; розробляє проекти нормативних актів самоврядних і місцевих органів державної виконавчої влади й методичні матеріали з питань організації та діяльності ОМС; бере участь у заходах, спрямованих на підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування і місцевих органів державної виконавчої влади; сприяє розвитку та вдосконаленню інформаційного забезпечення органів місцевого самоврядування, а також місцевих органів

державної виконавчої влади; координує діяльність неурядових установ і організацій, спрямовану на вивчення в Україні міжнародного досвіду.

Діяльність Фонду на сучасному етапі зорієнтована на адаптацію правової системи України до європейських стандартів [2, с. 40].

Процеси економічного, політичного та державно-правового реформування визначили необхідність уточнення статусу, функцій і повноважень Фонду. Відповідно до Указу Президента України від 19 грудня 1995 р., Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України отримав статус центральної науково-методичної, консультативної та координуючої установи при Главі держави з питань місцевого самоврядування [1, с. 146].

Затвердження 25 травня 2001 р. Указу Президента України „Про Концепцію державної регіональної політики” і низки інших нормативно-правових актів, створили критичну масу концептуальних положень для регіонального розвитку і сприятливі умови саморозвитку суспільства у цьому напрямку.

Подальше розгортання цих процесів залежить від наявності та ефективності відповідних систем інституційної та фінансової підтримки регіонального розвитку та їх адекватного кадрового забезпечення.

Закордонний досвід пропонує відпрацювану форму інституційної підтримки регіонального розвитку. Це – агенції регіонального розвитку (далі – АРР) та їхні мережі. Вони ефективно співпрацюють з місцевою та центральною владами як фокусні центри стратегічного планування та супроводження проектів розвитку територій, забезпечують ефективну міжсекторну співпрацю влади-бізнесу-громадськості та створюють якісно нове економічне середовище [3].

Діяльність АРР у реалізації Європейського вибору України має полягати в участі у:

- адаптації національного законодавства з питань регіональної політики до норм і стандартів Євросоюзу;
- налагодженні співробітництва з АРР та їхніми асоціаціями європейських (перш за все сусідніх) країн;
- забезпеченні розроблення разом з ними спільних проектів розвитку прикордонних територій у сфері розбудови інфраструктури, охорони навколишнього середовища, активізації туризму, просторового планування тощо;

- єврорегіональному співробітництву (розбудова єврорегіонів Буг, Верхній Прут, Нижній Дунай, Карпатського єврорегіону, Ярославна, Слобожанщина та інших) та підтриманні партнерської співпраці з Європейською асоціацією єврорегіонів.

Для України АРР є якісно новою інституційною формою управління і сприяння розвитку територій. І як будь-який інноваційний процес вона супроводжується ризиками і визначається багатьма передумовами психологічного, культурного, організаційного, фінансового, економічного і соціального характеру. Вплив зазначених факторів неоднорідний для різних міст і регіонів. Сприйнятливість регіонів і міст до інновацій залежить від особистих і психологічних характеристик регіональної і міської еліти; структури управління, що склалася в регіоні чи місті; соціального, політичного та економічного типу взаємодії впливових суб'єктів розвитку та ін [4, с. 57].

Здійснюючи свої повноваження в сфері державної політики регіонального розвитку, Глава держави спирається на Секретаріат Президента України, а також допоміжні та консультативно-дорадчі органи при Президентові України (передбачені Конституцією України) [2, с. 41].

У структурі Секретаріату Президента України функціонує Головна Служба регіональної політики. Одночасно у 2006 р. було утворено Національну Раду з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, яка є консультативно-дорадчим органом при Главі держави з питань реформування публічної адміністрації та здійснення муніципальної та адміністративної реформ [1, с. 146].

Верховна Рада України як єдиний законотворчий орган має суттєвий вплив на вироблення та реалізацію державної регіональної політики.

У Верховній Раді 6-го скликання було утворено Комітет з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства та регіональної політики, який очолює відомий фахівець з питань місцевого і регіонального розвитку В.В.Рибак.

Одним із ключових органів на національному рівні, який впливає на реалізацію державної регіональної політики, є Кабінет Міністрів України. У структурі Секретаріату Кабінету Міністрів України функціонує Управління регіональної політики [1, с. 147].

Важливим кроком у напрямку зміцнення інституційної підтримки реалізації

державної регіональної політики стало рішення Уряду про утворення у березні 2007 р. нового Міністерства з питань регіонального розвитку та будівництва. На сьогодні Мінрегіонбуд є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної регіональної політики, удосконалення адміністративно-територіального устрою України [5].

Відповідно до Положення про Міністерство, Мінрегіонбуд виконує такі завдання:

- бере участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної регіональної політики;

- здійснює підготовку і вносить пропозиції щодо підвищення ефективності та узгодження діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у цій сфері, залучення громадськості до участі у підготовці та обговоренні проектів відповідних рішень органів державної влади;

- сприяє ефективному використанню економічного, наукового і трудового потенціалу, природних та інших ресурсів, а також особливостей регіонів, досягненню на цій основі підвищення рівня життя людей, оптимальної спеціалізації регіонів у виробництві товарів і наданні послуг;

- здійснює підготовку і вносить пропозиції щодо децентралізації та децентралізації повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади, оптимізації структури місцевих органів виконавчої влади, удосконалення механізму регулювання відносин „центр – регіони”, адміністративно-територіального устрою України, правових, економічних, організаційних та інших засад розвитку державного управління і місцевого самоврядування, поліпшення роботи з надання місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування адміністративних послуг населенню;

- бере участь у розробленні та впровадженні правового, економічного та організаційного механізму вирівнювання і стимулювання сталого розвитку регіонів, їх співробітництва, здійсненні, відповідно до законодавства, заходів щодо подолання депресивності окремих територій, забезпеченні функціонування спеціальних (вільних) економічних зон і територій пріоритетного розвитку;

- здійснює методичне забезпечення робіт з розроблення та виконання державних цільових програм з питань своєї компетенції;

- розглядає та погоджує проекти концепцій державних цільових програм і проекти державних цільових програм;

- здійснює разом із державними замовниками за участю центральних органів виконавчої влади з питань фінансів, з питань освіти і науки (щодо наукових і науково-технічних програм) аналіз проектів програм з метою збалансування необхідних для їх виконання ресурсів;

- включає за поданням державних замовників заходи, завдання і показники затверджених державних цільових програм до відповідних розділів проекту Державної програми економічного і соціального розвитку України на відповідний рік та формує у складі цього проекту перелік державних цільових програм із визначенням усіх джерел їх фінансування;

- розглядає та погоджує пропозиції державних замовників щодо внесення змін до програм;

- здійснює щороку разом із державними замовниками, центральними органами виконавчої влади з питань фінансів, з питань праці та соціальної політики, з питань освіти і науки (щодо наукових і науково-технічних програм) аналіз стану виконання державних цільових програм і вносить Кабінету Міністрів України пропозиції щодо подальшого виконання програм або його припинення;

- на підставі отриманого заключного звіту готує разом із центральними органами виконавчої влади з питань фінансів, з питань праці та соціальної політики, з питань освіти і науки (щодо наукових та науково-технічних програм) та надсилає державному замовнику узагальнений висновок про кінцеві результати виконання програми [6];

- здійснює в установленому порядку добір кадрів, формує кадровий резерв, організовує роботу з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників;

- вживає заходи до розвитку економічної конкуренції, проводить згідно із законодавством роботу з ліцензування відповідних видів господарської діяльності та здійснює контроль за дотриманням ліцензійних умов;

- виконує інші покладені в установленому порядку на нього функції та повноваження [1, с.148-151].

У проекті нової Концепції державної регіональної політики, яку підготувало у 2008 р. Мінрегіонбуд, передбачено саморозвиток регіонів, що в свою чергу вимагає передачу на рівень регіональної влади відповідних завдань, повноважень і ресурсів, одним із аргументів на користь її прийняття є невідповідність бюджетного законодавства концептуальним засадам розвитку та вдосконалення регіональної політики й зміцнення місцевого самоврядування. Це означає, що має відбутися глибока децентралізація влади і значна частина повноважень мусить бути передана на рівень регіонального самоврядування. У Концепції цьому питанню приділено окрему увагу. Інституційне забезпечення передбачає:

- функціонування діяльності консультативно-дорадчого органу з питань державної регіональної політики при Кабінеті Міністрів України;

- створення координаційних рад з питань регіональної політики в регіонах України;

- введення у структуру центрального органу виконавчої влади з питань регіонального розвитку територіальних органів у складі обласних державних адміністрацій;

- створення при центральному органі виконавчої влади з питань регіонального розвитку наукового центру для розроблення наукових засад державної регіональної політики, здійснення методологічного, аналітичного, правового, інформаційного забезпечення та моніторингу реалізації Концепції;

- створення на засадах публічно-приватного партнерства агенцій регіонального розвитку в регіонах України [7, с.13-14].

Разом із цією концепцією було запропоновано і концепцію реформи місцевого самоврядування в Україні, а також, паралельно було підготовлено законопроект „Про засади державної регіональної політики”, прийняття якого дозволить не тільки узгодити політики галузевих міністерств, які реалізуються у конкретному регіоні, не тільки виробити стратегію розвитку конкретного регіону, враховуючи всі його особливості, але й підготувати ґрунт для наступних серйозних реформ [7, с. 11].

У структурі центральних органів виконавчої влади різними аспектами реалізації державної регіональної політики також займаються Міністерство економіки, Міністерство фінансів, Міністерство

житлово-комунального господарства, Міністерство юстиції, Головне Управління державної служби України тощо.

Одним із інструментів реалізації державної регіональної політики було створення у структурі Міністерства економіки Департаменту реформування публічної адміністрації та управління змінами. Робота цього органу спрямована на зменшення рівня територіальної диференціації соціального й економічного розвитку регіонів; підвищення ефективності функціонування спеціальних економічних зон і територій пріоритетного розвитку.

Саме це міністерство здійснювало значну роботу щодо вдосконалення нормативно-правового поля стосовно регулювання розвитку транскордонного співробітництва та функціонування євро регіонів з метою створення умов для розширення повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування в транскордонному співробітництві та врегулювання питань фінансової підтримки розвитку останнього.

Важливим здобутком Міністерства економіки була розробка проекту Державної стратегії регіонального розвитку України на період до 2015 р. відповідно до пріоритетів, визначених Стратегією економічного та соціального розвитку України „Шляхом європейської інтеграції” на 2004-2015 рр.” [8] та на виконання Закону „Про стимулювання розвитку регіонів”, яку було затверджено Постановою Кабінету Міністрів від 21 липня 2006 р. Мета її полягала у визначенні ключових проблем регіонального розвитку, пріоритетів державної регіональної політики з огляду на загальнонаціональні потреби й інтереси на період до 2015 р. Стратегію розроблено відповідно до законодавства з урахуванням досвіду регіонального розвитку в країнах Європейського Союзу, Центральної та Східної Європи й СНД.

Загалом елементи регіональних функцій і відповідні підрозділи є фактично в кожному галузевому міністерстві. Вони мають змогу впливати на соціально-економічну ситуацію в регіонах у своїй сфері відповідальності, зокрема й певні можливості визначати обсяги та напрями фінансування галузі в регіонах (у передбачених Державним бюджетом межах) в межах галузевих функцій.

Одночасно окремої уваги потребує питання уникнення дублювання, розмежування повноважень між різними центральними органами виконавчої влади, здійснення

ефективної координації в реалізації державної регіональної політики.

Для подальшого підвищення координації дій Уряду та інших органів виконавчої влади у регіонах під час розв’язання актуальних проблем соціально-економічного розвитку регіонів, забезпечення поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів при вирішенні важливих питань суспільного життя у 2006 р. Кабінетом Міністрів України створено Раду розвитку регіонів [9]. Однак недоліком є те, що подібні інституції створюються формально, а не для вироблення пропозицій щодо поліпшення реалізації державної політики. Як результат, відповідна дорадча інституція після свого першого засідання завершила своє фактичне існування. Хоч акти Уряду, що регламентують її діяльність, чинні й досі.

Кабінет Міністрів України 4 червня 2008 р. перейменував Центр сприяння інституційному розвитку державної служби при Голодержслужбі України у Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу [10], розширивши портфель послуг, що надаються Центром, межі відповідальності та повноважень.

Одночасно слід розглянути питання щодо розвитку інституційного діалогу з національними асоціаціями органів місцевого самоврядування. Однією з форм такої співпраці мав би стати Український Конгрес місцевих і регіональних влад, що був утворений у 2003 р. та здобув підтримку Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи. Дуже важливим є вирішення питання, пов’язаного з правовим статусом асоціацій органів місцевого самоврядування, що потребує ухвалення Верховною Радою України окремого Закону „Про асоціації органів місцевого самоврядування”.

Важливим завданням має також стати розвиток публічно-приватного партнерства та розбудова мережі партнерських організацій, які сприятимуть Мінрегіонбуду та іншим органам державної влади в реалізації політики регіонального розвитку. У зв’язку з цим Мінрегіонбудом протягом 2009 р. було проведено активну роботу щодо обґрунтування доцільності запровадження субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на підвищення інституційної спроможності програм регіонального розвитку.

Можемо зробити висновок що, держава робить постійні і системні кроки у напрямку інституційно-правового забезпечення регіональної політики України. Але на порядку денному залишається низка невирішених

питань, серед яких і підписання угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, що дозволило б активніше використовувати європейський досвід у цій сфері, зокрема у напрямку розробки й реалізації належної інфраструктури.

Україна бере активну участь у діяльності регіональних міжнародних організацій та асоціацій. Зокрема регіони України залучені до роботи таких об'єднань: Асамблея європейських регіонів, Конгрес Регіональних і Місцевих влад Європи, Асоціація європейських прикордонних регіонів, Конференція приморських регіонів Європи та інші.

Крім того, Київ та Київська область стали Європейським регіоном 2005 р. після підписання офіційної Угоди про визнання цього міста – столиці України – Європейським регіоном року. Також Київ претендував на звання культурної столиці Європи у 2010 році.

Налагоджуються контакти на державному рівні та на рівні органів місцевого самоврядування з Комітетом регіонів Євросоюзу, відповідними структурами Ради Європи та ЄС, Асоціацією європейських прикордонних регіонів (AEBR), Радою європейських муніципалітетів та регіонів (CEMR), Конференцією периферійних морських регіонів Європи (CPMR), об'єднанням найбільших європейських міст (EUROCITIES).

Утім, перспективою подальших досліджень вбачаємо аналіз розвитку сврорегіонів України на прикладі Сумської та Закарпатської областей.

ЛІТЕРАТУРА

1. Нова державна регіональна політика в Україні / під заг. ред. док. наук з питань держ. управління, проф. В.С. Куйбіди. – К.: Вид-во „Крамар”, 2009. – 232 с.

2. Дацишин М. Інституційне забезпечення регіональної політики та практика взаємодії органів влади в Україні / М. Дацишин, В.Керецман. – К.: В-во „К.І.С.”, 2007. – 102 с.

3. ВСГО „Асоціація агенцій регіонального розвитку України” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.narda.org.ua/?fuseaction=contactpage.main>

4. Рубцов В. Агентства розвитку як управлінська інновація перетворень у містах і регіонах / В.Рубцов // Управління сучасним містом. – 2001. – № 1-3 (1). – С. 55-62.

5. Про утворення Міністерства регіонального розвитку та будівництва України і Міністерства з питань житлово-комунального господарства України: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.2007 р. № 323 // Урядовий кур'єр від 13.03.2007 – № 44.

6. Положення про Міністерство регіонального розвитку та будівництва України: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 травня 2007 р. № 750.

7. Концепція державної регіональної політики: збірник документів Міжнародного Форуму „Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку” 16-17 жовтня 2008 р. – К.: Міністерство регіонального розвитку та будівництва України, 2008. – 60 с.

8. Стратегія економічного та соціального розвитку України на 2004-2015 рр. „Шляхом європейської інтеграції” / [авт. кол.: А.С. Гальчинський, В.М. Гесць та ін.] // Нац. ін-т стратег. дослідж., Ін-т екон. прогнозування НАН України, М-во економіки та з питань європ. інтегр. України. – К.: ІВЦ Держкомстату України, 2004. – 416 с.

9. Постанова Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2006 р. № 1653 „Про утворення Ради розвитку регіонів” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1653-2006-%EF>

10. Постанова Кабінету Міністрів „Про утворення Центру сприяння інституційному розвитку державної служби” № 485 від 14 квітня 2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.center.gov.ua/pro-centr-adaptaciyi-derzhavnoyi-sluzhbi-do-standativ-yevropeyiskogo-soyuzu.html>