

Юрій В. Ковбасюк

НОВІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ТА РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті визначено нові підходи до формування цілей, пріоритетів та механізмів реалізації державної регіональної політики й регіонального управління, які б відповідали задекларованому прагненню України інтегруватися до Європейського Союзу. Окреслено сучасні проблеми взаємодії центральних органів державної виконавчої влади, місцевих (на рівні регіонів) органів державної виконавчої влади та органів регіонального самоврядування в контексті реалізації регіональної політики в Україні.

Ключові слова: державна регіональна політика; регіональне управління; децентралізація; сталий збалансований розвиток.

Літ. 20.

Юрий В. Ковбасюк

НОВЫЕ ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье определены новые подходы к формированию целей, приоритетов и механизмов реализации государственной региональной политики и регионального управления, которые бы отвечали задекларированному стремлению Украины интегрироваться в Европейский Союз. Очерчены современные проблемы взаимодействия центральных органов государственной исполнительной власти, местных (на уровне регионов) органов государственной исполнительной власти и органов регионального самоуправления в контексте реализации региональной политики в Украине.

Ключевые слова: государственная региональная политика; региональное управление; децентрализация; устойчивое сбалансированное развитие.

Yuriy V. Kovbasiuk¹

NEW APPROACHES TO REGIONAL POLICY FORMATION AND REGIONAL GOVERNANCE

The article defines new approaches to the formulation of goals, priorities and mechanisms of state regional policy implementation and regional governance, which would correspond to the proclaimed aspiration of Ukraine to the integration into the European Union. Modern challenges of interaction between central, local (regional) state government bodies and regional self-government authorities are described in the context of regional policy implementation in Ukraine.

Keywords: state regional policy; regional governance; decentralization; balanced sustainable development.

Постановка проблеми. Сьогодні процес державотворення в Україні дозволяє і вимагає розробки і законодавчого закріплення нової ідеології регіональної політики і формування нової архітекτονіки регіонального управління. Необхідність формування регіональної політики обумовлюється дискретністю регіонального простору, нерівнозначністю регіонів за чинниками та завданнями їх розвитку. Відсутність зваженої регіональної політики призводить до дезінтеграції будь-якої країни, що є особливо небезпечним чинником для держав з нетривалою історією демократичного розвитку [8].

¹ National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine.

В Україні впродовж років незалежності регіональна політика не належала до пріоритетів внутрішньої політики держави, що означало відсутність структурованого й ефективного регіонального управління.

Необхідність удосконалення управління соціально-економічними процесами в регіоні нині зумовлена, з одного боку, загостренням світової конкуренції територій щодо залучення і збереження різноманітних ресурсів, а з іншого — підвищенням ролі територій щодо свого соціально-економічного становища.

Ефективність державного регулювання розвитку регіонів і регіонального управління суттєво залежить від взаємодії між центральними органами державної виконавчої влади, місцевими (на рівні регіонів), органами державної виконавчої влади та органами регіонального самоврядування, а також від оптимальної організації влади безпосередньо на рівні субнаціональних регіонів первинного поділу [4].

Зазначене вище вимагає додаткового дослідження та розробки певних рекомендацій щодо ефективної і дієвої регіональної політики в Україні з метою підвищення ролі регіонів у сучасних державотворчих процесах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у формування уявлення про засади розробки та здійснення регіональної політики, виявлення особливостей державної регіональної політики та соціально-економічної політики регіонів, окреслення їх суб'єктів та об'єктів зробили такі провідні науковці, як З.С. Варналій [5], В.Є. Воротін [6], В.Ю. Керецман [8], М.Б. Дацишин [4], М.І. Долішній [7], А.В. Єрмолаєв [18], Я.А. Жаліло [6], І.Є. Когут [19], І.П. Лопушинський [9], В.В. Мамонова [10], В.І. Нудельман [11], Ю.Г. Рубанов [16], А.Ф. Ткачук [15] та інші. Разом з тим, неостаточно дослідженими, а тому й не вирішеними залишаються надзвичайно актуальні для сучасної української держави проблеми формування та реалізації сучасної регіональної політики, взаємовідносин центральних і регіональних владних інституцій, розподілу повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування, правового забезпечення управління регіоном.

Мета дослідження. З огляду на зазначене вище, метою статті є визначення нових підходів до формування цілей, пріоритетів та механізмів реалізації державної регіональної політики й регіонального розвитку, що відповідали б задекларованому прагненню України інтегруватися до Європейського Союзу; окреслення сучасних проблем взаємодії центральних органів державної виконавчої влади, місцевих (на рівні регіонів) органів державної виконавчої влади та органів регіонального самоврядування в контексті реалізації регіональної політики в Україні.

Основні результати дослідження. Державна регіональна політика — це сукупність стратегічних заходів, засобів, механізмів, інструментів та взаємоузгоджених дій органів державної влади та місцевого самоврядування для забезпечення розвитку держави в цілому та сталого збалансованого розвитку її регіонів, відповідно до поставлених цілей: створення повноцінного життєвого середовища для людей на всій території України; забезпечення просторової єдності держави; сталого збалансованого розвитку її регіонів [3].

Виходячи з такого підходу, першочерговим завданням держави на шляху регіональної інтеграції повинен стати пошук раціонального балансу між

децентралізацією управління та концентрацією всієї повноти влади в єдиному центрі. У цьому зв'язку саме держава має взяти на себе функцію гармонізації регіональних, міжрегіональних та загальнодержавних інтересів з урахуванням передового світового досвіду, насамперед щодо запровадження принципу субсидіарності, рівних прав та обопільної відповідальності центру і регіонів за соціально-економічний розвиток держави [9].

Визначення нових підходів до формування цілей, пріоритетів та механізмів реалізації регіональної політики та регіонального розвитку зумовлюється європейським вибором України. З огляду на це доцільним видається ознайомлення з основними засадами формування та реалізації регіональної політики розвинених країн Європи, спрямованих на вирішення конкретних проблем як державного рівня, так і розвитку регіонів. Використання досвіду Європейського Союзу дозволить Україні уникнути помилок при побудові власної моделі регіонального розвитку.

Сучасна регіональна політика ЄС має три основні напрями. По-перше, робиться наголос на сприянні економічному наближенню, щоб допомогти менш розвиненим регіонам (розташованим переважно в нових країнах-учасниках) зменшити відставання від більш розвинених регіонів. По-друге, реалізується система заходів, спрямованих на покращення регіональної конкурентоспроможності й зайнятості. Третя категорія стратегій спрямована на сприяння співпраці між регіонами і країнами, щоб зменшити економічне значення національних кордонів [20].

Успіх цієї політики базується на партнерствах у рамках ЄС, плануванні та належному управлінні. Зауважимо, що регіональна політика в європейських країнах здійснюється при:

- наявності інвестиційних програм, що стимулюють економічне зростання кожного регіону держави;
- запровадженні чіткої системи прогнозних та планувальних документів регіонального розвитку;
- створенні системи координації інвестицій та програм, що реалізуються в регіональному вимірі;
- залученні до процесу планування та реалізації програм регіонального розвитку широкого кола місцевих суб'єктів;
- створенні чітких та прозорих правил фінансування регіонального розвитку;
- встановленні індикаторів моніторингу регіонального розвитку, способів оцінки регіонального розвитку та адекватного державного реагування [15].

Існують три основні джерела фінансування, створені у різні часи протягом розвитку ЄС. Так, Фонд європейського регіонального розвитку зосереджується здебільшого на ініціативах, пов'язаних з економічним зростанням, зайнятістю і конкурентоспроможністю, включаючи інвестиції в інфраструктуру. Фонд наближення зосереджується на транспортній та екологічній інфраструктурі, включаючи відновлювальні джерела енергії. Фінансування в рамках Європейського соціального фонду спрямовується на інвестиції в людський капітал у сфері освіти і професійної підготовки [20].

І хоча у більшості країн-членів ЄС сформувались власні моделі регіонального розвитку, можна виділити низку спільних особливостей:

- економічний розвиток країн і регіонів визначають переважно самі учасники економічних процесів, а держава встановлює макроекономічні межі їх діяльності;
- пошук оптимального співвідношення між повноваженнями державних органів та регіонального й місцевого самоврядування;
- на регіональному рівні активно розвивається партнерство між державними й недержавними учасниками соціально-економічних процесів;
- збільшення ролі загальноєвропейського чинника у розробці регіональної політики шляхом розвитку транскордонних стратегій і міжрегіональної кооперації для розв'язання спільних завдань регіонами, які не межують між собою [4].

Нові підходи в регіональній політиці європейських держав усе більше спрямовуються на передання повноважень і ресурсів на субнаціональний рівень, завдяки чому регіони можуть самі розвивати власні території й підвищувати свою конкурентоспроможність. Міністерства й інші центральні органи влади діють переважно як координатори та партнери регіонального розвитку, що його здійснюють самі регіони.

На сьогодні, на тлі європейських тенденцій децентралізації влади та розширення повноважень регіонального та місцевого самоврядування, Україна залишається жорстко централізованою державою. В Україні спостерігається криза системи управління місцевим та регіональним розвитком, всієї системи територіальної організації влади. Причини цієї кризи мають багатоплановий характер і значною мірою пов'язані з: «надмірною централізацією» владних повноважень, фінансових, матеріальних та інших ресурсів у процесі реалізації завдань регіонального розвитку; укоріненою практикою дублювання повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; конституційно-правовою невизначеністю територіальної основи місцевого самоврядування тощо [16; 17].

Саме недосконалість норм, правил, процедур взаємодії «центр – регіон» вкрай негативно відображається на всіх складових як регіонального, так і загальнонаціонального розвитку, на всій системі державного управління. Розглянемо детальніше наявні проблеми взаємовідносин центральних органів державної виконавчої влади, місцевих (на рівні регіонів) органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

По-перше, діяльністю усєї вертикалі влади в Україні паралізує встановлення рівноправних, партнерських відносин між центром і регіонами. Як зазначалося вище, регіональний рівень управління фактично «націоналізовано» – реальні повноваження (у тому числі й самоврядного характеру) зосереджено в місцевих державних адміністраціях, функції та повноваження обласних та районних рад мінімізовано [12]. Органи місцевих рад не беруть участі у формуванні місцевих державних адміністрацій, що ускладнює процеси функціонування ефективної системи місцевої влади. Задля подолання цих негативних тенденцій необхідно внести зміни до законодавства з метою

розширення контрольних функцій місцевих рад у контексті оптимізації механізму державного стимулювання розвитку регіонів.

По-друге, в Україні зберігається практика втручання органів державної влади у сферу компетенції місцевого самоврядування, у тому числі методами «ручного управління». При цьому на органи місцевого самоврядування часто покладаються функції виконання соціальних зобов'язань держави, фактично не підкріплених ні фінансово, ні організаційно [12]. Безперечно, в забезпеченні фінансової самостійності органів регіонального і місцевого самоврядування склалася парадоксальна ситуація. Їх дохідна частина формується переважно за рахунок загальнодержавних податків і зборів, місцеві ж збори мають незначну частку. Такий розподіл бюджетних коштів не стимулює місцеві органи самоврядування до збільшення доходу, до нарощування економічного потенціалу. Адже відомо, що чим більший дохід, тим більшими будуть вилучення, а субвенції будуть розраховані відповідно до кількості населення. Отже, треба відкрити шлях до роздержавлення окремих загальнодержавних податків і зборів та переведення їх в розряд місцевих. Без цього не може бути й мови про місцеве самоврядування та регіональний розвиток.

По-третє, сьогодні в Україні існує суперечність між офіційно проголошеними державою пріоритетами соціально-економічного розвитку та власними інтересами регіонів з огляду на нагальні потреби населення [12]. До соціально-економічних проблем, з якими зіткнулися органи місцевого самоврядування, відносяться: передача в підпорядкування органів місцевого самоврядування об'єктів комунальної власності без відповідного фінансового забезпечення, високий рівень прихованого безробіття, суттєва заборгованість підприємств з виплати заробітної плати громадянам, систематичне відключення електроенергії, особливо в сільській місцевості та інше. Викликають стурбованість і система охорони здоров'я та громадського порядку. Все це, природно, вплинуло на рівень обслуговування та оплати послуг, які надають підприємства, підпорядковані місцевим органам влади. Викликають занепокоєння конфлікти в соціогуманітарній сфері. Так, для східних регіонів проблемними залишаються питання державної мови, для південних регіонів – питання національних меншин; для західних – релігійні питання тощо.

Слід зазначити, що для взаємодії «центр – регіон – місцеве самоврядування» невіршеними проблемами залишаються:

- експансія групових, корпоративних інтересів з регіонального на центральний рівень, що супроводжується жорсткою конкуренцією за розподіл посад, з огляду на перспективи отримання дивідентів як для політичної, так і для бізнесової еліти регіону (у таких конфліктах часто відстоюються інтереси місцевих бізнес-груп);

- відсутність реальних механізмів збільшення активної участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування (насамперед через відсутність у них дієвих механізмів контролю за результатами діяльності органів місцевого самоврядування);

- низький рівень кадрового потенціалу органів регіонального і місцевого самоврядування та їх слабка організаційна спроможність вирішувати нагальні

питання регіонального і місцевого значення, надавати населенню публічної послуги [19].

Зазначені суперечності між центром та регіонами в багатьох випадках переносилися і на місцевий рівень, знаходячи вияв у протистоянні між виконавчою владою на місцях та органами місцевого самоврядування.

Політика децентралізації державної влади на місцевому рівні перестане бути декларацією лише за умов системного підходу до реалізації комплексу структурних реформ: конституційної, адміністративної, адміністративно-територіальної та відповідно – децентралізації бюджетних відносин і надання громаді реальних коштів для практичного втілення своїх конституційних повноважень [6]. Так, для вирішення фінансово-економічних проблем на рівні «центр – регіон» потрібно створити реальну фінансову базу для розвитку регіонів, удосконалити систему міжбюджетних відносин (у тому числі через зміцнення податкової бази формування регіональних бюджетів); здійснити переорієнтацію пріоритетів державної фінансової політики на потреби регіонального розвитку.

Підсумовуючи сказане, зазначимо, що Україна опосередковано, через органи центральної виконавчої влади, традиційно застосовує такі інструменти впливу на регіональний розвиток, як: нормативно-правове регулювання, пряме державне інвестування, перерозподіл бюджетних ресурсів, встановлення прямих інституційних відносин між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування. Кожен із цих державних інструментів впливу на регіональний розвиток потребує перегляду умов, доцільності та масштабів застосування з метою пошуку оптимального балансу «державна – регіон – громада» [19].

На сьогодні найбільш неефективним елементом державного регіонального управління слід визнати саме нормативно-правове регулювання. Розвиток регіонів на сьогодні регулюється єдиним нормативно-правовим актом – Законом України «Про стимулювання розвитку регіонів» [1]. Залишається не прийнятим найбільш очікуваний серед фахівців з регіоналістики Закон України «Про засади державної регіональної політики», проект якого зареєстровано у Верховній Раді України [13]. Ухвалення такого закону дало б можливість:

- вибудувати цілісну систему інституцій для реалізації державної регіональної політики на якісно нових засадах партнерства центру і регіонів, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, влади і місцевих громад;
- запровадити нові принципи та інструменти підтримки проектів та програм регіонального розвитку, визначити джерела їх фінансування на прозорих конкурсних засадах;
- започаткувати нові механізми регіонального розвитку, які сприятимуть зменшенню диспропорцій та посиленню взаємозв'язків між регіонами, концентрації та об'єднанню зусиль і ресурсів з метою протистояння світовій фінансовій кризі.

Серед інституційних змін, що мають позитивно вплинути на розвиток регіонів, слід виділити утворення Ради регіонів як консультативно-дорадчого органу при Президентові України [12]. Серед завдань Ради особливого значення для активізації процесів регіонального розвитку мають: сприяння взає-

модії та активізації співпраці органів державної влади та місцевого самоврядування у вирішенні питань вдосконалення державного будівництва, вироблення механізмів подолання диспропорційності розвитку територій, підвищення рівня їх конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості. Такі цілі мають бути досягнуті через консолідацію взаємодії та узгодження заходів регіональних і місцевих органів влади у площині впливу на регіональний розвиток. Утворення Ради регіонів підводить законодавче підґрунтя для того, щоб питання регіонального розвитку, по-перше, не вирішувалися за залишковим принципом, по-друге, перестали бути проблемою винятково місцевих органів влади, органів місцевого самоврядування та обмеженої кількості центральних органів виконавчої влади. Можна сказати, що створення Ради регіонів у 2010 р. чи не вперше визначило статус регіональної політики як однієї з найважливіших складових державної політики [18].

На сьогодні пріоритетом діяльності українського уряду у формуванні державної регіональної політики є побудова конструктивного рівноправного діалогу між центральними, регіональними та місцевими органами влади, а також органами місцевого самоврядування. Формування нової якості таких відносин стає можливим на основі перенесення центру прийняття рішень щодо розвитку регіонів саме на регіональний рівень, максимального забезпечення розвитку регіонів на основі наявних місцевих ресурсів.

Орієнтуючись на загальновизнані, у першу чергу європейські, здобутки демократичної організації влади, відносини держави та регіонів мають надалі будуватись на принципах:

- децентралізації – центри прийняття рішень щодо поточного розвитку територій повинні бути зміщені на регіональний рівень;
- мотивації – держава створює умови для зацікавленості регіонів у власному розвитку, зокрема шляхом оптимізації схем розподілу національного доходу;
- партнерства – держава виступає повноправним партнером місцевих органів влади та приватних кіл у розробці, фінансуванні та реалізації локальних економічних та соціальних проєктів;
- співвідповідальності – держава несе відповідальність на рівні з регіональними та місцевими управлінськими колами за невиконання адміністративних, фінансових і соціальних зобов'язань.

Висновки. У нових умовах розвитку України наріжним каменем регіональної політики повинні стати стратегія партнерства, внутрішньої та зовнішньої інтеграції, перехід до політики відповідальної регіоналізації. Така політика має передбачати не лише розширення функцій і делегування з центру повноважень у сфері регулювання розвитку регіонів, але й відповідальність місцевих органів влади перед населенням, один перед одним та спільну відповідальність за соціально-економічний розвиток країни. Узгодження інтересів владної вертикалі «центр – регіон» може відбутися лише при їх координуванні, збалансуванні, комплексному підході до вирішення проблем, що назріли у соціально-економічній, бюджетній, політичній сферах.

Саме тому гармонізація загальнодержавних та регіональних інтересів при формуванні та реалізації державної регіональної політики має здійснюватися че-

рез: чіткий розподіл компетенції центральних, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; прозорий і сталий розподіл податкових ресурсів між державним та місцевими бюджетами; урахування органами місцевого самоврядування загальнонаціональних інтересів при вирішенні питань місцевого значення; запровадження державного контролю за конституційністю та законністю рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Необхідність здійснення ефективної регіональної політики на нинішньому етапі розвитку української держави є очевидною. Від того, яким чином здійснюватиметься державне регулювання регіонального розвитку, залежить якість та швидкість здійснення реформ як у регіонах, так і в країні в цілому.

1. Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України від 8.09.2005 №2850-IV // zakon.rada.gov.ua.
2. Про раду регіонів: Указ Президента України від 9.04.2010 №533/2010 // www.president.gov.ua.
3. Бурик З.М. Регіональна політика України: сучасні реалії та досвід країн ЄС // Стратегія реформування системи державного управління на засадах демократичного врядування: Матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю (Київ, 31 травня 2007 р.): У 4 т. – К.: НАДУ, 2007. – Т. 4. – С. 30–33.
4. Дацшин М.Б., Керещман В.Ю. Інституційне забезпечення регіональної політики та практика взаємодії органів влади в Україні. – К.: К.І.С., 2007. – 102 с.
5. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: Монографія / За заг. ред. З.С. Варналія. – К.: НІСД, 2007. – 768 с.
6. Державне управління регіональним розвитком України: Монографія / За заг. ред. В.Є. Воротіна, Я.А. Жаліла. – К.: НІСД, 2010. – 288 с.
7. Долишній М.І. Регіональна політика на рубежі ХХ–ХХІ століть: нові пріоритети. – К.: Наукова думка, 2006. – 512 с.
8. Керещман В.Ю. Державне регулювання регіонального розвитку: теоретичні аспекти: Монографія. – К.: УАДУ, 2002. – 188 с.
9. Лопушинський І.П. Формування та реалізація державної регіональної політики України в контексті євроінтеграційних процесів // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології. – 2009. – №1. – С. 7–12.
10. Мамонова В.В. Методологія управління територіальним розвитком: Монографія. – Харків: ХарРІ НАДУ «Магістр», 2006. – 194 с.
11. Нудельман В.І., Санжаровський І. Розробка стратегії розвитку територіальної громади: загальні засади методики / Ін-т Схід-Захід; Київ: центр Ін-ту Схід-Захід. – К.: Дата Банк Україна, 2002. – 232 с.
12. Проблеми і перспективи національної регіональної політики // www.icps.com.ua.
13. Проект закону України про засади державної регіональної політики // www.minregion-bud.gov.ua.
14. Проект Концепції державної регіональної політики від 27.02.2008 // www.adm.gov.te.ua.
15. Регіональна політика: правове регулювання. Світовий та український досвід / За заг. ред. А.Ф. Качука. – Вид. друге, доп. – К.: Леста, 2011. – 260 с.
16. Україна в 2005–2009 рр.: стратегічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку: Монографія / За заг. ред. Ю.Г. Рубана. – К.: НІСД, 2009. – 655 с.
17. Україна в 2008 році: процеси, результати, перспективи. Біла книга державної політики / За заг. ред. Ю.Г. Рубана. – К.: НІСД, 2008. – 186 с.
18. Україна в 2010 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку: Монографія / За заг. ред. А.В. Єрмолаєва. – К.: НІСД, 2010. – 528 с.
19. Україна: рік після виборів. Моніторинг регіонів / За заг. ред. І.О. Когути; Лабораторія законодавчих ініціатив. – К.; Львів: Мс, 2007. – 336 с.
20. European regional policy, an inspiration for countries outside the EU? Applying the principles, sharing the lessons, exchanging experience // ec.europa.eu.

Стаття надійшла до редакції 20.02.2014.