

В. Куйбіда

ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ НОВОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Досліджено становлення державної регіональної політики в сучасній Україні, визначено основні етапи цього процесу. Виявлено несистемність державної регіональної політики та встановлено критичні наслідки фрагментарного підходу до розвитку регіонів з боку держави, що проявились в економічній, соціальній, гуманітарній сферах та негативно вплинули на процеси консолідації українського народу. На підставі аналізу й узагальнення результатів досліджень обґрунтовано необхідність формування нової регіональної політики в Україні. Визначено проблемні зони реформування державної регіональної політики та запропоновано заходи щодо вдосконалення управління регіонами, спрямовані на створення ефективних управлінських систем, здатних забезпечити саморозвиток регіонів. Досліджено проблеми інституційного забезпечення регіонального розвитку та запропоновано шляхи його вдосконалення. Обґрунтовано важливість формування багаторівневого управління та налагодження взаємодії між усіма суб'єктами, які впливають на регіональний розвиток.

Ключові слова: регіональний розвиток, регіональна політика, державна стратегія регіонального розвитку, управління регіонами, багаторівневе управління.

Несистемність державної політики регіонального розвитку, яка спостерігалась в Україні тривалий час, стала однією з основних причин економічної, соціальної, інформаційної неготовності регіонів та країни загалом до нових зовнішніх і внутрішніх викликів, певної втрати Україною позицій в міжнародному економічному просторі, виникнення та загострення багатьох місцевих проблем.

Протягом багатьох років ніхто серйозно не оцінював поглиблення соціальних і гуманітарних диспропорцій між регіонами як загрозу безпеці держави. Вважалося головним, аби загальна тенденція макроекономічних показників була позитивною. Але для безпеки та гармонійного розвитку держави потрібно максимально зменшити диспропорції як соціального, економічного, так і гуманітарного розвитку її регіонів, адже загрозою може слугувати не тільки низький чи високий рівень економічного їх розвитку (низький призводить до зубожіння та погіршення соціально-психологічного стану населення, високий – до думки, що регіон як донор для інших регіонів повинен мати певні преференції перед ними), але й різниця в гуманітарному розвитку.

Щодо економічного розвитку, то навіть після введення поняття депресивності регіону не було запропоновано адекватних інструментів, які б дали змогу поступово її ліквідувати. Нарощування дотування таких регіонів спричинило нові проблеми – небажання докладати зусиль щодо економічного розвитку, адже немає сенсу розвивати власну промисловість, якщо дотація регулярно надходитиме незалежно від діяльності чи бездіяльності місцевої влади. Безперервно пропонувалися часткові рішення щодо того чи іншого елемента регіональної політики без узгодження з іншими елементами, без

формування цілісного погляду на функціонування регіональних систем. Пропозиції зосереджувались здебільшого на короткочасних рішеннях.

Наслідки подібної державної політики відомі. Серед них відзначимо надто повільну консолідацію українського народу, що проявилась у суттєвих розбіжностях поглядів на ключові для майбутнього країни питання, збільшення соціальних і економічних диспропорцій між регіонами, неактивну міжрегіональну співпрацю, виникнення в певних регіонах ознак замкнених політико-економічних систем з чітко вираженими власними інтересами, що іноді суперечили інтересам держави. Посилення замкнутості регіональних господарських комплексів і підвищення в їх діяльності ролі зовнішньоекономічних зв'язків призвели до дезінтеграції регіонів, а нерівномірність регіонального розвитку та висока диференціація рівня життя населення позначились на зростанні соціального напруження та уповільненні динаміки суспільних трансформацій.

У зонах впливу згаданих регіональних систем перебували як місцеві органи публічної влади, так і місцеві спеціальні державні органи. Поєднання цих чинників із зовнішньополітичними процесами призвело до загострення суперечностей, і нівелювання впливу уряду на ситуацію, що склалась у регіонах. Отже, сучасні глобальні виклики і тенденції разом із зазначеними проблемами регіонального розвитку України зумовлюють необхідність вироблення нової державної регіональної політики, покликаної подолати існуючі загрози та створити нові можливості для розвитку регіонів.

Питання визначення основ державного управління на регіональному рівні та обґрунтування теоретичних засад державної регіональної політики висвітлено у наукових працях Г. Атаманчука, З. Варналія, М. Дацишина, О. Васильєвої, В. Керецмана, В. Мамонової, А.Ткачука та інших. Проблеми державного регулювання розвитку регіонів розглянуто С. Білою, М. Гладієм, М. Долишнім, Ю. Кальшишем, Н. Нижник, С. Романюком, В. Удовиченком та іншими. Проблематикою державного стимулювання конкурентоспроможності регіонів займалися П. Беленький, Б. Данилишин, І. Дегтярьова, Л. Ковальська та інші.

Просування ідей нової регіональної політики в Україні активно здійснюється міжнародними проектами технічної допомоги. Наприклад, проектом партнерства Канада – Україна “Регіональне врядування та розвиток”, швейцарсько-українським проектом “Підтримка децентралізації в Україні”, проектом ЄС “Підтримка політики регіонального розвитку в Україні” підготовлено значну кількість інформаційних матеріалів з означених питань.

Водночас концептуальні засади державної регіональної політики України в нових зовнішніх і внутрішніх умовах, практичні аспекти її реалізації потребують подальших наукових розробок та осмислення.

Метою статті є узагальнення результатів досліджень науковців та експертів, присвячених проблематиці формування та реалізації нової державної регіональної політики України та визначення напрямів її подальшого вдосконалення.

Наукові дослідження та аналіз практики державотворення в Україні переконливо свідчать, що практично немає такої сфери державної політики, в якій у разі її успішного здійснення можна було б обійтися без реального врахування регіональних аспектів. На сьогодні вже стало абсолютно зрозуміло, що ефективна державна регіональна політики є запорукою не тільки розвитку окремих регіонів в усіх його вимірах:

економічному, соціальному, гуманітарному, екологічному, політичному, а й держави загалом.

У Законі України “Про засади державної регіональної політики” від 05.02.2015 р. визначено, що державна регіональна політика – це система цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності [1]. Тобто наголошується, що нова регіональна політика – це, насамперед, узгоджені дії самих регіонів і центральної влади щодо регіонів. При цьому узгоджені дії мають базуватись на системному підході, що забезпечує додаткові ефекти, які на сьогоднішній день потрібні Україні.

Таке бачення державної регіональної політики формувалось поступово як в Україні, так і в інших державах світу. У цьому контексті відзначимо, що упродовж багатьох років у післявоєнній західній Європі панувала думка, що можна стимулювати регіональний розвиток “згори-вниз”, застосовуючи різні моделі державного інвестування, пропонуючи пільги та гранти, або спрямовуючи інвестиції у певні, передусім відсталі, регіони. Тобто наголос робився на зовнішньому впливі, а не стимулюванні використання внутрішнього потенціалу.

У сучасній європейській регіональній політиці визнається доцільність такого підходу в певних випадках, поряд із тим його вже не вважають достатнім. Досвід показує, що успішними стають ті регіони, які вдало розвивають власне внутрішнє соціальне і економічне середовище [2].

Еволюцію поглядів на формування та реалізацію державної регіональної політики в Україні можна прослідкувати через нормативно-правові документи в цій сфері. Першою вагомою спробою закріпити розуміння державою власної регіональної політики став Указ Президента України № 341/2001 від 25.05.2001 р. “Про Концепцію державної регіональної політики” [3]. Незважаючи на те, що цей документ був більшою мірою теоретико-методологічним, а визначені в ньому завдання – скоріш переліком побажань, ніж чіткою системою державних пріоритетів регіонального розвитку, окремі його положення було втілено в життя. Наприклад, створено Міністерство регіонального розвитку та будівництва України (в Україні, яка за територією є однією з найбільших країн Європи, до цього навіть не існувало центрального органу виконавчої влади, пріоритетом діяльності якого були б регіональна політика та регіональний розвиток). Окрім того, згадувана концепція дала поштовх формуванню нормативно-правового забезпечення регіональної політики. Так, 8 вересня 2005 р. був прийнятий Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів”, що визначав правові, економічні та організаційні засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій [4]. Постановою Кабінету Міністрів № 1001 від 21.07.2006 р. була затверджена Державна стратегія регіонального розвитку, основною метою якої стало визначення найважливіших проблем регіонального розвитку, пріоритетів державної регіональної політики з точки зору загальнонаціональних потреб та інтересів на період до 2015 р. Це, безумовно, було позитивним кроком у напрямі розуміння базових складових державної регіональної політики, однак суттєво не вплинуло на вирішення основних проблем регіонального

розвитку через відсутність системного бачення реальних механізмів реалізації зазначених документів. Не було створено цілісної та взаємоузгодженої системи, яка б чітко визначала стратегічні та планувальні документи у сфері регіонального розвитку; інституції, відповідальні за формування та реалізацію державної регіональної політики; джерела фінансування регіонального розвитку; засади проектної діяльності в сфері регіонального розвитку.

Причин такого стану можна назвати багато, однак головною мабуть було небажання колишнього керівництва державою поступитися хоча б частиною свого впливу та своїх повноважень на користь регіонам.

На сьогодні ми є свідками величезного прориву в процесі формування та реалізації державної регіональної політики, за останні три роки зроблено більше, ніж за всі попередні роки. Прийнято Закони України “Про засади державної регіональної політики”, “Про співробітництво територіальних громад”, “Про добровільне об’єднання територіальних громад”, ухвалено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 р., прийнято План заходів з її реалізації, утворено Державний фонд регіонального розвитку, затверджено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, внесено зміни до Бюджетного та Податкових кодексів задля забезпечення фінансової спроможності громад.

Прийняття згаданих вище нормативно-правових документів, реалізація положень Порядку денного асоціації між Україною та Європейським Союзом та Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020” дали змогу впровадити нове розуміння регіональної політики як політики згуртування та розвитку, стимулювання економічної, інвестиційної діяльності, заохочення інновацій та створення нових робочих місць.

Можемо констатувати, що еволюція державної регіональної політики України пройшла шлях від державного квазі-патерналізму до поступового формування системи збалансованого партнерства між центром та регіонами. Відбувається зміщення акцентів на розкриття та комплексне використання внутрішнього потенціалу регіонів задля зростання якості життя населення, підвищення конкурентоспроможності регіональних господарських систем шляхом залучення усіх регіональних суб’єктів розвитку та використання ключових активів регіону. Щодо останнього, то важливим кроком стало відновлення роботи Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку задля забезпечення ефективної координації діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та громадськості з питань формування та реалізації державної регіональної політики.

При цьому сповідується інтегрований підхід до формування і реалізації державної регіональної політики, який передбачає поєднання таких складових частин [5]:

– секторальної (галузевої) – підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів шляхом оптимізації і диверсифікації структури економіки, забезпечення ефективної спеціалізації регіонів з пріоритетним використанням власного ресурсного потенціалу;

– територіальної (просторової) – досягнення рівномірного та збалансованого розвитку територій, розвиток міжрегіонального співробітництва, запобігання поглибленню соціально-економічних диспропорцій шляхом формування “точок зростання”, активізації місцевої економічної ініціативи та зміцнення потенціалу сільської місцевості, забезпечення соціально-економічної єдності і рівномірності розвитку регіонів з метою створення рівних умов для розвитку людини;

– управлінської – застосування єдиних підходів до формування і реалізації політики регіонального розвитку, створення єдиної системи стратегічного планування та прогнозування розвитку держави і регіонів, оптимізація системи територіальної організації влади.

Зауважимо: якщо організаційна структура регіональної політики може бути швидко змінена, то її системна модернізація є довготривалим процесом. Це підтверджується і світовою практикою, оскільки мають змінитися не просто засоби політики, а й відбутися зміни на ментальному рівні, які спонукатимуть регіони та інші території на чолі з їх представницькими органами брати відповідальність за розвиток своїх територій на себе.

Реалізація ідеї регіонального саморозвитку напряму залежить від удосконалення системи регіонального управління, підвищення ефективності діяльності її суб'єктів та активного налагодження ними соціального партнерства. А це означає, що надзвичайно актуалізується питання інституціональної спроможності реалізації державної регіональної політики. Підтвердженням цьому може слугувати практика діяльності Державного фонду регіонального розвитку. Більшість проектів, що фінансувалися за рахунок коштів ДФРР у 2015 – 2016 рр., не спрямовувалася на розвиток територій. Окрім того, значна кількість проектів була відхилена через їх невідповідність критеріям фінансування, внаслідок чого кошти ДФРР взагалі не були освоєні. У 2015 р. жоден регіон України не використав у повному обсязі кошти ДФРР, а найменший рівень використання – 55,94% – був у Запорізькій області. Загалом у 2015 р. реалізовувалися 876 проектів, з них до кінця 2015 р. завершено 532. Найбільше проектів реалізовувалось у Донецькій області (112), а найменше – в Одеській (5) та м. Києві (1) [6].

Зміцненню публічної влади в регіонах, на жаль, заважає непослідовність кадрової політики, високий ступінь її політизації, відсутність професійного підходу до добору кадрів. Ефективне використання переваг, які виникають на місцях завдяки децентралізації влади та формування нової регіональної політики, потребує фахівців із новими знаннями, вміннями й навиками. Тому питання зміцнення кадрового потенціалу стають ключовими.

Необхідно сфокусуватися на таких принципово важливих для реалізації нової регіональної політики завданнях:

– перерозподіл відповідно до принципу субсидіарності між різними адміністративними рівнями, видами і елементами публічної влади завдань, повноважень і ресурсів;

– перехід до управління регіонами на основі довготермінових стратегій, узгоджених зі Стратегією розвитку держави і Стратегією регіонального розвитку, довго- і середньострокових регіональних програм і операційних планів, узгоджених із державними програмами;

– формування з використанням досвіду ЄС нової національної системи підтримки розвитку регіонів;

– створення здатних до сталого саморозвитку спроможних територіальних громад і районів;

– створення якісно нової, такої, що базується на новій управлінській культурі і принципах функціонування, публічної служби та системи підготовки і перепідготовки кадрів для неї;

– створення умов для залучення у фінансування розвитку регіонів не тільки публічних, а й внутрішніх приватних фінансів і різних зовнішніх інвестицій;

– забезпечення відкритості, прозорості регіональної влади та її співпраці з бізнесом і громадськістю;

– оскільки визначальною в управлінні є людина, підвищення її управлінської, правової і загальної культури є надзвичайно важливим чинником [7].

Реалізація усіх названих завдань суттєво залежить від того, наскільки якісно буде налагоджено багаторівневу взаємодію.

На відміну від підприємств і органів територіального самоврядування, де суб'єкт та об'єкт управління збігаються, у випадку з регіональним управлінням керуюча і керована системи є різними.

Також різними є й механізми управління. Тому, щоб виконати місію, досягти мети, яка стоїть перед кожним регіоном, потрібно вдосконалювати не тільки керуючу, а й керовану систему. Розвиток громадянського суспільства як суб'єкта регіональної політики тут є основним завданням.

Якщо поміркувати, то можна дійти висновку, що більшість проблем як регіонального, так і суспільного розвитку загалом знаходяться у площині взаємовідносин:

– між органами публічної влади різних рівнів;

– між районними і обласними радами та відповідними державними адміністраціями;

– між представницькими органами місцевого самоврядування різного рівня;

– між системами місцевого самоврядування районів, областей та відповідними державними адміністраціями;

– між людиною як членом територіальної громади та органами місцевого самоврядування, органами державної влади;

– між людиною і територіальною громадою;

– між територіальними громадами.

У цьому контексті заслуговує на увагу концепція багаторівневого управління, яка не є суто теоретичною, а стала основою для практичних дій у державах ЄС. Так, у квітні 2014 р. Комітет Регіонів ЄС ухвалив Хартію багаторівневого управління в Європі (Charter for Multilevel Governance in Europe), основою якої є визнання необхідності партнерства у досягненні більшої економічної, соціальної та територіальної згуртованості в Європі. При цьому в документі головний акцент робиться саме на місцевому і регіональному рівнях. На сьогодні згадуваний комітет закликає міста і регіони гуртуватися та сприяти налагодженню взаємодії між собою та з усіма суб'єктами, які впливають на їх розвиток – громадськими організаціями, університетами, представниками громадянського суспільства тощо.

Багаторівневе управління є характерною рисою сучасного процесу вироблення політики на усіх рівнях – місцевому, регіональному, національному, міжнародному.

В Україні багаторівневе управління згадується вже у двох документах: Державній стратегії регіонального розвитку України на період до 2020 року та в Угоді про асоціацію з ЄС. Цим покладено початок для формування системних правових засад багаторівневого управління в Україні.

Розуміючи важливість цієї концепції, в Національній академії державного управління при Президентіві України запроваджено нову спеціалізацію для вищих керівних кадрів – “Багаторівневе врядування”.

Висновки

Поряд із зміною підходів до формування державної регіональної політики доцільно оновити механізми її реалізації. Вони мають бути спрямовані на створення умов для саморозвитку регіонів і чітко відповідати поставленим цілям. Також має бути забезпечено достатнє різноманіття механізмів, має з'явитися більше інструментів, форм і методів налагодження взаємодії між суб'єктами регіональної політики. Для цього необхідно вивчати досвід інших держав, теоретичні й практичні аспекти вибору і застосування механізмів нової регіональної політики, формувати бази даних для їх практичного використання.

Нова регіональна політика має базуватися на методологічних засадах управлінських перетворень та враховувати закони, закономірності і принципи управління. Кожному регіону потрібно визначити свою місію, яка допоможе збалансувати внутрішньорегіональні потреби і його роль у державі та за її межами.

Безумовно, нова регіональна політика потребує фахівців із новими знаннями, вміннями й навиками. Тому питання зміцнення кадрового потенціалу регіонального управління стають ключовими. А це означає, що потрібна реформа системи підготовки, професіоналізації, підвищення кваліфікації публічних службовців.

Реформування політики регіонального розвитку є довготривалим процесом, який ускладнюється великою кількістю інституційних, правових, управлінських “прогалин” та прорахунків, що існують, та постійно виникають на всіх рівнях публічної влади внаслідок дії як об'єктивних, так і суб'єктивних чинників. На їх усунення й мають спрямовуватись подальші наукові розробки.

Список використаної літератури

1. Про засади державної регіональної політики [Електронний ресурс] : Закон України № 156-VIII від 05.02.2015 р. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
2. Регіональна політика: правове регулювання. Світовий та український досвід [Текст] / за заг. ред. А. Ткачука. — вид. 2-ге, доп. — К. : Леста, 2011. — 260 с.
3. Про Концепцію державної регіональної політики [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 341/2001 від 25.05.2001 р. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
4. Про стимулювання розвитку регіонів [Електронний ресурс] : Закон України № 2850-IV від 08.09.2005 р. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
5. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 385 від 06.08.2014 р. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
6. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році” [Текст]. — К. : НІСД, 2016. — 688 с.
7. Основи регіонального управління в Україні [Текст] : підручник / авт.-упоряд. : В. М. Вакуленко, М. К. Орлатий, В. С. Куйбіда [та ін.] ; за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. — К. : НАДУ, 2012. — 576 с. — (Серія “Бібліотека магістра”).

*Стаття надійшла до редакції 09.03.2017
Схвалена до друку редколегією 13.03.2017*

V. Kuibida

**FORMATION AND REALIZATION OF A NEW REGIONAL POLICY
IN UKRAINE**

The article studies the formation of the regional public policy in modern Ukraine, and defines the main stages of this process. The author reveals the inconsistency of regional public policy and determines the critical effects of the fragmented approach applied to the development of regions by the state which resulted in economic, social and humanitarian spheres, and negatively affected the consolidation processes of the Ukrainian nation. Based on the analysis and generalization of research results, the necessity of forming a new regional policy in Ukraine is substantiated. The author identifies problem areas of regional public policy reform and suggests measures to improve regional management aimed at the creation of effective management systems able to provide self-development of regions. The problems of institutional support for regional development are examined and the ways for its improvement are given. The author proves the importance of forming multilevel management and establishing interaction among all entities influencing regional development.

Key words: regional development, regional policy, public strategy of regional development, management of regions, multilevel management.