

# Функціональна інституалізація державного регулювання регіонального розвитку

*В статті розглядаються проблеми функціональної інституалізації державної регіональної політики. Аналізуються функції центральних органів виконавчої влади, які забезпечують її формування та реалізацію.*

**Ключові слова:** функціональні завдання, інституалізація завдань, регіональна політика

*В статье рассматриваются проблемы функциональной институализации государственной региональной политики. Анализируются функции центральных органов исполнительной власти, которые обеспечивают ее формирование и реализацию.*

**Ключевые слова:** функциональные задания, институализация заданий, региональная политика

*The problems of functional institutionalization of public regional policy are examined in the article. The functions of central organs of executive power, which provide its forming and realization, are analysed.*

**Keywords:** functional tasks, institutionalization of tasks, regional policy

**Постановка проблеми.** Наявність у провідних країнах світу різних інституційних форм регулювання розвитку територій є підтвердженням підвищення значимості регіонального та місцевого потенціалу для забезпечення економічної динаміки держави в цілому. Їх спектр достатньо широкий: від спеціальних узгоджувальних органів, що складаються з числа представників центральних органів влади, структурних підрозділів урядових структур до окремих центральних органів, функціями яких є безпосереднє формування і реалізація регіональної політики із сильною координуючою основою, якою, як правило, виступає або глава держави, або глава уряду (його заступник).

**Мета статті.** Впровадження інституційних форм регулювання розвитку територій.

**Виклад основного матеріалу.** Всю різноманітність функціональної інституалізації державного регулювання, яка існує на даний час, можна умовно узагальнити у трьох моделях.

Перша «класична» модель, яка передбачає існування центрального органу виконавчої влади, у сферу повноважень якого входить функція (виключно одна, або одна з декількох), пов'язана з формуванням та реалізацією регіональної політики (або просторового планування). У такій моделі регіональна політика відокремлена від інших сфер державної політики і запроваджується як окрема функціональна сфера політики. Друга модель – «багатосекторна», коли

регіональна політика здійснюється також центральним органом виконавчої влади, проте включає певний спектр регіонально спрямованих сфер політики (інноваційної, соціальної, зайнятості, підвищення регіональної конкурентоздатності, тощо).

Третя модель – «координаційна», за якою окремий центральний орган виконавчої влади, або орган, створений при керівництві держави чи уряду здійснює покладені на нього функції координації різних сфер політики, що мають певний вплив на регіональний розвиток. Вона все більше починає застосовуватися у різних країнах. Вищезначені моделі можуть функціонувати одночасно.

Поступовий перехід в Україні на початку 2000 рр. від фрагментарної до більш системної регіональної політики в умовах зосередження функцій з її формування та реалізації в одному центральному органі виконавчої влади – Міністерстві економіки – дало можливість започаткувати формування законодавчої бази, а також основ вироблення основних функцій державного регулювання в цій сфері з паралельним аналізом здійснення регіональної політики в європейських країнах та адаптуванням її в українських умовах.

В цей період були сформовані і почали реалізовуватися такі головні функціональні завдання Міністерства економіки, як державного інституту регулювання регіонального розвитку:

- аналітична функція. Окрім регулярного статистичного аналізу основних показників економічного і соціального розвитку був запроваджений регулярний територіальний аналіз інформації від центральних органів виконавчої влади (податки та збори, розвиток малого підприємництва, доходи і споживання домогосподарств, розрахунки за жилого-комунальні послуги, водопостачання та водовідведення, стан екологічного середовища, фінансове становище підприємств, тощо), який дозволив на постійній основі здійснювати синтетичні оцінки рівня розвитку кожного з регіонів, виявляти основні регіональні проблеми, характер диспропорцій у різних сферах регіональної життєдіяльності;

- координаційна функція, як горизонтальна, так і вертикальна. Вона полягала у запровадженні щорічного, напередодні формування проекту державного бюджету, розгляду та обговоренню усіх тенденцій економічного і соціального розвитку кожного регіону, прогнозних показників на наступний фінансовий рік, основних регіональних довготривалих проблем за участю представників центральних органів виконавчої влади, податкових і фінансових органів. В таких обговореннях приймали обов'язкову участь керівництво обла-

сних державних адміністрацій, регіональних органів місцевого самоврядування. Результат обговорення із пропозиціями щодо врахування необхідних фінансових ресурсів, заходів по удосконаленню територіального управління державною власністю у вигляді формалізованого документу надсилався Кабінету Міністрів України, кожному центральному органу виконавчої влади, відповідним облдержадміністраціям та обласним радам із відповідним дорученням керівництва Уряду щодо необхідності врахування найбільш проблемних питань при формуванні державної програми соціально–економічного розвитку країни та державного бюджету, а також при підготовці відповідних проектів місцевих бюджетів та програм економічного і соціального розвитку регіонів місцевими органами виконавчої влади;

- функція стратегічного планування і прогнозування. З прийняттям Закону «Про стимулювання розвитку регіонів» були визначені правові засади організації стратегічного планування і прогнозування регіонального розвитку на державному та регіональному рівнях [1]. За координуючої ролі Міністерства була розроблена Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року [2];

- функція регулювання регіонального розвитку. Вона полягала у діяльності з підготовки законодавчих актів, у тому числі, щодо запровадження спеціальних податкових і митних режимів на територіях із спеціальним статусом (території пріоритетного розвитку та спеціальні (вільні) економічні зони), удосконалення державних механізмів програмування, зокрема державних цільових програм з розвитку окремих територій, а також започаткування розробки угод щодо регіонального розвитку між Урядом та місцевими органами самоврядування;

- функція фінансової підтримки здійснювалася Міністерством економіки фрагментарно, оскільки законами про державний бюджет країни головний розпорядник бюджетних коштів по окремих субвенціях, що спрямовувалися на фінансування інвестиційних проектів регіонального розвитку, практично щорічно змінювався. Таким чином, ця функція Міністерства була обмеженою і полягала більше в намаганні скоординувати діяльність центральних органів виконавчої влади, фінансові ресурси для яких щорічно передбачалися у державному бюджеті на виконання бюджетних програм, що безпосередньо впливали на регіональний розвиток.

В березні 2007 року Кабінетом Міністрів України створено Міністерство регіонального розвитку і будівництва, як головний (провідний) орган у системі центральних виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної регіональної політики і політики у сфері будівництва, архітектури та містобудування [3]. Слід звернути увагу на відсутність у рішенні Уряду визначення для утвореного Міністерства повноваження формувати регіональну політику. Ця функція управління була відсутня і в Положенні про дане Міністерство. Натомість подібна функція залишилася за Міністерством економіки [4]. Порівняння положень цих двох цен-

тральних органів виконавчої влади (табл.1) дає уявлення про розподіл у той час функцій і завдань кожного з них щодо регіональної політики.

Аналіз виявляє відчутну непослідовність і незавершеність визначення повноважень міністерств у цій сфері, свідчить про дублювання у завданнях (відповідальність за реалізацію політики, створення умов розвитку регіонів, планування регіонального розвитку, аналітичні та моніторингові функції координації з одних і тих же питань).

Подібне розмежування функціональних завдань призвело до самостійного формування кожним з міністерств пріоритетів діяльності в регіональній політиці: Міністерство регіонального розвитку і будівництва зосереджувало в основному увагу на проблемах адміністративно–територіального устрою, взаємодії з органами місцевого самоврядування, визначення умов найбільш оптимального вирішення проблем бюджетного забезпечення територіальних громад. Міністерство економіки продовжувало приділяти більшого значення проблемам соціально–економічного розвитку територій.

Суттєві зміни у визначенні архітектури державного регулювання регіонального розвитку внесені в процесі адміністративної реформи, започаткованої Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» у грудні 2010 року, в результаті якої Міністерство регіонального розвитку та будівництва реорганізовано у Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово–комунального господарства (Мінрегіон) [5].

Позитивним у такому поєднанні було зосередження в одному центральному органі виконавчої влади (Мінрегіоні) тих сфер державної політики, що мають безпосередній вплив на регіональний розвиток (будівництво та житлово – комунальне господарство).

Водночас, у квітні 2011 року Указом Президента України були внесені зміни, через які Мінрегіон був перейменований у Міністерство будівництва та житлово–комунального господарства, хоча протягом місяця такі зміни були скасовані черговим Указом Президента України [7;8]. Даний факт свідчить про складнощі пошуку оптимального варіанту визначення інституту, який би максимально ефективно виконував функцію державного регулювання у сфері регіональної політики.

З прийняттям Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» у березні 2011 року були чітко визначені принципи діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Статус міністерств значно підвищений: тільки ці центральні органи виконавчої влади наділялися повноваженнями щодо формування та реалізації державної політики в одній чи декількох визначених Президентом України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України.

Законом сформульовані універсальні завдання для кожного міністерства, як органу, що забезпечує формування та реалізацію державної політики в одній чи декількох сферах:

## СОЦІАЛЬНО-ТРУДОВІ ПРОБЛЕМИ

**Таблиця 1. Порівняльний аналіз положень Міністерства регіонального розвитку і будівництва і Міністерства економіки щодо їх функцій і завдань з регіональної політики (2007 рік)\***

<b>Міністерство регіонального розвитку і будівництва</b>	<b>Міністерство економіки</b>
<i>Функція щодо регіональної політики</i>	<i>Функція щодо регіональної політики</i>
головний (провідний) орган у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації регіональної політики	Формування та реалізація державної регіональної політики
<i>Основні завдання з регіональної політики</i>	<i>Основні завдання з регіональної політики</i>
участь у формуванні та забезпеченні реалізації регіональної політики; пропозиції щодо деконцентрації та децентралізації повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади участь у розробленні та впровадженні механізму вирівнювання і стимулювання сталого розвитку регіонів, заходів з подолання депресивності окремих територій, забезпечення функціонування спеціальних (вільних) економічних зон та територій пріоритетного розвитку;	розроблення в межах своїх повноважень та забезпечення реалізації регіональної політики, організація роботи, по створенню умов розвитку регіонів
<i>Повноваження</i>	<i>Повноваження</i>
внесення пропозицій щодо формування державної регіональної політики	аналіз стану і тенденції економічного і соціального розвитку адміністративно-територіальних одиниць,
участь у розробленні коротко- і середньострокових планів та цільових програм регіонального розвитку, опрацьовує комплекс заходів, спрямованих на підвищення потенціалу регіонів, розвиток їх інфраструктури, визначенні механізму державної підтримки розвитку регіонів, раціонального розподілу коштів місцевих бюджетів, оцінки діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;	організаційно-методичне керівництво та координація роботи з підготовки прогнозів економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів і міст на середньостроковий період та програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів і міст на короткостроковий період;
розробка проектів нормативно-правових актів з питань регіонального розвитку, місцевого самоврядування,	реалізація державної регіональної політики, розробка проектів нормативно-правових актів з питань регіональної політики і місцевого самоврядування,
підготовка пропозицій щодо фінансового забезпечення розвитку територій;	розвиток міжрегіонального економічного співробітництва; загальна координація транскордонного співробітництва
<i>Міністерство регіонального розвитку і будівництва</i>	<i>Міністерство економіки</i>
надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам для стимулювання розвитку регіонів; пропозиції щодо удосконалення системи державного управління в регіонах, оптимізації структури місцевих органів виконавчої влади; координація діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади з розроблення та виконання планів заходів щодо реалізації Державної стратегії регіонального розвитку, регіональних стратегій розвитку; моніторинг та оцінка стану реалізації місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування державної регіональної політики	

\* Джерела: [4,6]

забезпечення нормативно-правового регулювання, визначення пріоритетних напрямів розвитку, інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики, узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України [9].

Сформовані таким чином функціональні завдання виключають можливість, при яких одним міністерством політика формується, а іншим – лише реалізується. Логіка Закону також виключає дублювання функціональних завдань міністерств в одній сфері політики: Президент України утворює, реорганізує та ліквідує міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (стаття 5), затверджує положення про міністерство, в якому визначає право міністерства створювати територіальні органи.

З урахуванням викладеного, вбачається доцільним здійснити аналіз змін у функціях Мінрегіону та Міністерства економічного розвитку і торгівлі (Мінекономрозвитку) у сфері регіональної політики відповідно затверджених указами Президента України [10; 11] положень про них на основі порівняльної таблиці (табл.2).

Аналіз однозначно свідчить про зосередження функцій з формування регіональної політики безпосередньо в Мінекономрозвитку, оскільки це визначено Положенням про це міністерство, деталізовано у повноваженнях та завданнях щодо формування та реалізації повного спектру сфер, які безпосередньо відносяться до регіональної політики.

Щодо повноважень Мінрегіону у таких сферах державної політики, як удосконалення територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою, розвитку місцевого самоврядування, то безперечно, вони є дотичними до регіо-

**Таблиця 2. Порівняння функціональних завдань Мінрегіону та Міністерства економічного розвитку і торгівлі відповідно до затверджених положень (2011 рік)**

<b>Мінрегіон</b>	<b>Мінекономрозвитку</b>
<i>Сфера формування і забезпечення реалізації політики</i>	<i>Сфера формування і забезпечення реалізації політики</i>
удосконалення територіальної організації влади, адміністративно–територіального устрою, розвитку місцевого самоврядування	державна регіональна політика
<i>Повноваження, завдання</i>	<i>Повноваження, завдання</i>
визначення пріоритетні напрями розвитку відповідних сфер	визначення пріоритетних напрямів розвитку (Закон «Про центральні органи виконавчої влади»)
<i>Мінрегіон</i>	<i>Мінекономрозвитку</i>
формування пропозицій актів законодавства з питань організації діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; питання адміністративно–територіального устрою, об'єднання територіальних громад; нормативно–правового забезпечення державної підтримки, розвитку місцевого самоврядування, нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування з питань здійснення наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади; адаптації національного законодавства у сфері місцевого самоврядування до положень Європейської хартії місцевого самоврядування та інших міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України	аналіз стану та тенденцій економічного і соціального розвитку адміністративно–територіальних одиниць; організаційно–методичне керівництво і координація роботи з підготовки прогнозів та програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів і міст на середньо– та короткостроковий періоди; розробка проектів нормативно–правових актів з питань регіональної політики і місцевого самоврядування, пропозиції щодо розв'язання актуальних проблем у цій сфері; здійснення заходів, спрямованих на розбудову інфраструктури регіонів, розвиток між–регіонального економічного співробітництва; комплексний соціально–економічний розвиток регіонів; розробка державної стратегії регіонального розвитку, щорічних планів заходів щодо її реалізації, методологічне керівництво та координація діяльності з підготовки стратегій регіонального розвитку; координація розроблення угод щодо регіонального розвитку, наукове і методичне забезпечення діяльності в цій сфері органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, державна реєстрація таких угод після їх схвалення Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською, Севастопольською міськими радами; моніторинг показників розвитку регіонів, районів і міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення та формування переліку показників, за якими проводиться моніторинг розвитку територій і визнання їх депресивними; розроблення за участю інших центральних органів виконавчої влади, відповідних місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування програм подолання депресивності територій і моніторинг їх виконання; щорічне подання на розгляд Кабінету Міністрів України доповіді про виконання угод щодо регіонального розвитку та програм подолання депресивності територій, використання виділених на ці потреби коштів Державного бюджету України; загальна координація транскордонного співробітництва та контроль за додержанням законодавства з питань транскордонного співробітництва;
координація та методичне забезпечення діяльності структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій з питань, що належать до компетенції Міністерства	

нальної політики, оскільки децентралізація повноважень центральних органів виконавчої влади, чіткий їх розподіл між центральними, місцевим органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування різних територіальних рівнів, посилення економічної спроможності органів місцевого самоврядування сприяють регіональному та місцевому розвитку. Проте функціональне визначення завдань Мінрегіону не може відобразити і не відображає зміст і суть регіональної політики.

Тим не менш, як відмічено вище, модель державного регулювання регіонального розвитку була б кращою при зосередженості функцій, розмежованих між цими двома центральними органами виконавчої влади, безпосередньо в одному з міністерств.

Проте, при будь–яких умовах подальшого розвитку системи державного регулювання регіонального розвитку, має бути визначений державний інститут, на який покладаються функції формування та реалізації цієї сфери політики.

#### **Список використаних джерел**

1. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» №2850 від 08.09.2005 р. //Офіційний вісник України.–2005.–№40.–Ст.25–29.
2. Постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. №1001 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-p>

## СОЦІАЛЬНО-ТРУДОВІ ПРОБЛЕМИ

3. Постанова Кабінету Міністрів України від 1 березня 2007 р. № 323 «Про утворення Міністерства регіонального розвитку та будівництва України і Міністерства з питань житлово – комунального господарства України». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/323-2007-%D0%BF>

4. Постанова Кабінету Міністрів України від 26 травня 2007 р. № 777 «Про затвердження Положення про Міністерство економіки України». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/777-2007-%D0%BF>

5. Указ Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>

6. Постанова від 16 травня 2007 р. № 750 «Деякі питання Міністерства регіонального розвитку та будівництва». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/750-2007-%D0%BF>

7. Указ Президента України від 6 квітня 2011 року № 370/2011 «Питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13340.html>

8. Указ Президента України від 12 травня 2011 року № 580/2011 «Про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13568.html>

9. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/%D0%BF%D1%80%D0%BE%20%D1%86%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%96%20%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D0%B8%20%D0%B2%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%B2%D1%87%D0%BE%D1%97%20%D0%B2%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B8>

10. Указ Президента України від 31 травня 2011 року № 633/2011 «Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13647.html>

11. Указ Президента України від 31 травня 2011 року № 634/2011 «Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13648.html>