

ТЕМА НОМЕРУ:
**«ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ:
ПРАВОВИЙ, ПОЛІТИЧНИЙ
ТА СОЦІАЛЬНИЙ ВИМІРИ»**



Ірина Кресіна,
доктор політичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
завідувач відділу правових проблем політології
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України



Олена Стойко,
кандидат політичних наук,
науковий співробітник
відділу правових проблем політології
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України

УДК 351.858

**Перспективи децентралізації влади
у контексті регіональної політики
України. Чи йдемо в Європу?**

Питання регіональної політики в Україні регулюються низкою нормативно-правових актів, найважливішими серед яких є закони України «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про місцеві державні адміністрації»,

«Про місцеве самоврядування в Україні», «Про Генеральну схему планування території України», «Про державні цільові програми», «Про транс-кордонне співробітництво», «Про державне прогнозування та розроб-



лення програм економічного та соціального розвитку України» тощо. Певні сподівання на упорядкування та удосконалення законодавчої бази у цій сфері пов'язувалися із Законом України «Про засади державної регіональної політики» [1], який, однак, не виправдав сподівань і, більше того, сприяє посиленню централізації.

Насамперед безумовним здобутком подібного закону стало б чітке визначення процедури затвердження Державної стратегії регіонального розвитку, яка фактично закріплює механізм взаємодії між органами центральної влади та місцевого самоврядування щодо політики регіонального розвитку і в умовах мінливості політичної кон'юнктури не може визначатися Кабінетом Міністрів України. Слід зазначити, що попередні законопроекти у цьому плані були більш демократичнішими з огляду роль, яка відводилася представникам місцевого самоврядування та неурядових організацій, ніж прийнятий Закон. Ними передбачалася активна участь у цьому процесі Координаційної комісії з питань регіональної політики, яка схвалювала стратегію, а Кабінет Міністрів лише затверджував. Ця комісія створювалася як тимчасовий консультативно-дорадчий орган, до складу якого входили представники уряду, центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, асоціацій та інших об'єднань органів місцевого самоврядування, агенцій регіонального розвитку, громадських організацій. Так, законопроект 2013 року передбачав, що Координаційна комісія розглядає стратегію, вносить пропозиції і рекомендації, які враховуються урядом, який і затверджує її кінцевий варіант. Згідно із Законом процедура розробки найважливішого документа у сфері регіональної політики виглядає так. Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної регіональної політики: 1) повідомляє через засоби масової інформації про початок роботи над

проектом Державної стратегії регіонального розвитку України та визначає для суб'єктів регіонального розвитку термін і форму подання пропозицій; 2) проводить (за необхідності) консультації із суб'єктами регіонального розвитку для узгодження позицій; 3) оприлюднює звіт про результати розгляду пропозицій суб'єктів регіонального розвитку до проекту Державної стратегії регіонального розвитку України (ст. 8). Після цього Кабінет Міністрів України її затверджує разом з планом заходів по її реалізації (ст. 12, п. 2). Статті 14 і 15 відносять до повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських рад та відповідних державних адміністрацій лише погодження проекту Державної стратегії регіонального розвитку України. Однак які наслідки для Державної стратегії матиме її незатвердження одним з вищеперерахованих органів – не відомо. Тобто формально думка органів місцевого самоврядування враховується, але реальні правові механізми впливу на зміст основного державного документа у сфері регіональної політики у них відсутні.

Більше того, повноваження органів самоврядування обмежуються, коли виникає необхідність внесення змін до регіональної стратегії розвитку. Так, ст. 15 закріплює за Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями право на внесення за рішенням відповідних рад змін «до регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації, за умови що такі зміни не суперечать положенням Державної стратегії регіонального розвитку України». Таким чином, процедуру розробки і прийняття Державної стратегії регіонального розвитку слід визнати не лише недемократичною, а й навіть такою, що суперечить проголошеному курсу на децентралізацію влади, оскільки фактично перетворює органи місцевого самоврядування та недержавні органі-

зації у виконавців рішень, прийнятих центром.

Це також є значним кроком назад від європейської практики, оскільки у програмі регіонального розвитку на 2014-2020 роки ЄС закріпив в якості одного з правил виділення коштів місцевий розвиток під керівництвом громади (community-led local development, CLLD). Цей підхід передбачає наявність трьох ключових елементів: 1) місцевої групи активістів, що представляють як органи публічної влади, так і громадянське суспільство, в якій у ході прийняття рішення 50 відсотками голосів належить недержавним представникам, 2) стратегії місцевого розвитку, що відповідає цілям європейських структурних та інвестиційних фондів, 3) території і населення (від 10 000 до 150 000 осіб), щодо яких буде реалізовано проєкт. Іншими словами, ЄС готовий враховувати інтереси не лише великих територій, а й співробітничати з дрібними місцевими громадами.

Централізація проявляється і у бажанні держави контролювати процес самоорганізації на місцевому рівні шляхом вироблення типового положення про агенції регіонального розвитку. В ст. 19 Закону зазначається, що така агенція утворюється на засадах партнерства між державним, приватним та громадським секторами, не є бюджетною установою. Підстави регулювання діяльності організації цього типу державою не зрозумілі.

Закон містить низку популістських гасел, покликаних замаскувати усунення органів місцевого самоврядування від розробки державної політики у сфері регіонального розвитку. Насамперед це стосується визначення в якості пріоритету «створення ефективних механізмів представництва інтересів регіонів на загальнонаціональному рівні» (ст. 6), що суперечить суті моделі унітарної держави. Участь представників регіонів у вищих органах державної влади в умовах унітаризму неможлива не тільки через відсутність таких механізмів, а насамперед через невизначеність

суб'єкта – хто саме повинен представляти інтереси регіонів. Якщо йдеться про представників виконавчої влади регіонального рівня, то вони призначаються Президентом України за поданням Кабінету міністрів України, тобто фактично губернатори дублюватимуть інтереси виконавчої влади. Якщо ж ми говоримо про голів обласних рад, то вони, по-перше, позбавлені безпосереднього зв'язку з населенням, оскільки обираються депутатами відповідної обласної ради. По-друге, через відсутність у обласних рад виконавчих комітетів, роль яких покладена на держадміністрації, вони не мають реальних важелів впливу на регіональну політику і значною мірою залежать від губернаторів.

Тільки федеративна або регіоналізована унітарна держава мають відповідні інституційні механізми для представлення інтересів регіонів на національному рівні. Україні щоб хоча б частково наблизитися до статусу регіоналізованої держави, слід запровадити регіональне самоврядування, що неможливо без внесення змін до Конституції.

Вважаємо, що проблема непредставленості інтересів регіонів на національному рівні в Україні є перебільшеною. Поділ території країни на виборчі округи, що не виходять за межі областей, фактично означає, що 450 (за мажоритарної) або 225 (за змішаної виборчої системи) народних депутатів представляють інтереси населення конкретних адміністративно-територіальних одиниць. Тобто унітарна модель державного устрою не потребує додаткових інституційних механізмів для виведення інтересів регіонів на національний рівень. Вважаємо, що саме високий ступінь централізації, перерозподіл центром фінансових ресурсів сприяв формуванню хибного уявлення про регіони-годувальники, здатні самостійно себе утримувати, що сприяло посиленню сепаратистських настроїв.

Низка нововведень, запропонованих законом, викликає сумнів у їх доцільності. Так, згідно із ст. 8 держа-



вна стратегія регіонального розвитку України розробляється на період сім років. Очевидно, що таким чином робиться спроба наблизитися до європейських стандартів, оскільки політика згуртування Євросоюзу, розробляється на семирічний період (2007-2013, 2014-2020 роки). Однак за Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України» прогноз економічного і соціального розвитку України на середньостроковий період розробляється на п'ять років (ст. 6). Тобто розробники Державної стратегії регіонального розвитку змушені будуть виходити за рамки прогнозу, що негативно позначиться на об'єктивності та якості документа.

Більше того, зайвим є положення про розробку планів заходів з реалізації регіональних стратегій розвитку строком на три роки та наступні чотири роки періоду дії регіональних стратегій розвитку. Якщо здійснюється постійний моніторинг реалізації намічених завдань, то яку мету переслідує складання двох планів по реалізації одного і того ж програмного документа?

Не зрозуміла мета введення у законодавство поняття мікрорегіону – «частина території регіону, що характеризується територіальною цілісністю та особливостями розвитку, в межах якої реалізуються спеціальні для цієї території проекти регіонального розвитку» (ст. 1). Його існування мало б сенс, якби він включав частину території двох і більше областей, що спрямо б розвитку міжрегіонального співробітництва, давало підстави для розробки правового забезпечення реалізації інвестиційних проектів та програм розвитку, що виходять за межі компетенції обласних органів влади і не дотягують до загальнонаціонального масштабу. Так, ще Концепція державної регіональної політики 2001 року зазначала, що «зміцнення економічної інтеграції регіонів з використанням переваг територіального поділу і кооперації праці, що є одним

з головних чинників підвищення конкурентоспроможності держави на міжнародних ринках» [2].

Значним упущенням нового закону є відхід від положень Концепції державної регіональної політики 2001 року, яка вказувала на тісний зв'язок цієї політики з упорядкуванням адміністративно-територіального устрою. Адже диспропорція у соціально-економічному розвитку регіонів не в останню чергу пов'язана з наявністю значних відмінностей між ними за площею та кількістю населення. Крім того, з принципів державної регіональної політики зникло положення про поєднання процесів централізації та децентралізації влади, гармонізацію загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів, що передбачалося Концепцією державної регіональної політики.

Вважаємо недоречним включення принципу відкритості, який уже передбачено Законом України «Про доступ до публічної інформації» [3]. Тобто закон радше дублює положення нормативно-правових актів, а не закладає підвалини для ефективної регіональної політики.

Було б доцільно, на нашу думку, чіткіше визначити зміст регіональної політики. Очевидно, що нерівномірність економічного розвитку різних територій є об'єктивним явищем. Більше того, статистичні дані різних країн світу свідчать, що протягом 1990-х років і на початку 2000-х років, навіть незважаючи на зменшення розривів у доходах на душу населення між різними країнами [4], про диспропорції регіональному розвитку в рамках однієї держави зростали [5].

Наукові дискусії щодо суті регіональної політики можна звести до двох основних підходів: підтримки людей або території. Прихильники першого, до яких належить і Світовий банк [6], вважають, що слід сприяти мобільності людського капіталу та підприємницькій діяльності, які самостійно визначатимуть найоптимальніше місце для свого працевлаштування чи відкриття бізнесу. Однак

така територіально нейтральна політика ставиться під сумнів низкою дослідників [7]. На практиці з'ясується, що будь-які інвестиції в освіту чи інфраструктуру сприяють розвитку конкретних, економічно розвинених регіонів, що в результаті призводить до посилення міжрегіональних диспропорцій. В якості контраргумента висувається твердження, що регіони-лідери слугують локомотивами загальнонаціонального росту, а будь-яка регіональна політика, що прагне перерозподілити кошти для допомоги бідним територіям, може призвести до сповільнення темпів економічного розвитку країни загалом.

Однак, окрім економічних чинників, слід брати до уваги і політичні та етнічні. Такий тип регіональної політики доцільно практикувати у поліетнічних державах для формування політично однорідної нації за рахунок підвищеної мобільності населення. Якщо стоїть питання про збереження і посилення етнічної ідентичності населення, то виїзд за межі території проживання свої предків призведе до втрати культурної самобутності як населенням, так і конкретною територією.

Другий підхід акцентує увагу на необхідності виявленні та розвитку потенціалу регіону, побічним наслідком чого є підвищення добробуту людей, які проживають на його території. Він покладений в основу політики згуртування Євросоюзу, що має за мету зменшення диспропорцій між регіонами Союзу для досягнення економічного, соціального і територіального розвитку. Так, різниця у ВВП на душу населення становить 5,4 раза (у Люксембурзі він становить 266%, а у Болгарії 47% від середнього по ЄС). Дещо краща ситуація з безробіттям – 1,5 (між Швецією та Грецією). В якості основних тематичних проектів на

2014-2020 роки визначено: інновації і дослідження, розвиток цифрових технологій, підтримка малих і середніх підприємств, перехід до низьковуглецевої економіки (розвиток енергозбереження і відновлювальних джерел енергії). Кошти на реалізацію цих проектів отримують три групи регіонів: слаборозвинені (в яких ВВП на душу населення становить менше 75% від середнього по ЄС), транзитні (75%-90%) та більш розвинені регіони (більше 90%).

Ще одним слабким місцем державної регіональної політики в Україні є недосконалість інструментів оцінки результатів її здійснення, що перешкоджає не лише встановленню ступеня ефективності витрачених коштів, а й адекватності програм поставленим цілям. У ході розробки проекту використання коштів зі структурних фондів на політику згуртування 2014-2020 року Єврокомісія особливу увагу звернула на важливість удосконалення процедур моніторингу використання коштів та оцінку ефективності програм, розробивши набір індикаторів [8]. Очевидно, що результати здійснення регіональної політики частково залежать від глобальних чинників, невіддільних національним урядам чи органам місцевої влади. Крім того, успіх чи невдача регіональної політики також значною мірою залежать не лише від економічних чинників, а й політико-управлінських, пов'язаних з ефективністю інституційної системи. Тим не менше, розробка збалансованих показників дієвості програм регіонального розвитку дала б змогу з'ясувати недоліки та переваги угод регіонального розвитку, передбачених ним Законом України «Про стимулювання регіонального розвитку» та інших інструментів, які використовувалися або будуть використовуватися в Україні.

Список використаних джерел

1. *Про* засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII // Голос України. – 2015. – 4 березня.



2. *Про* концепцію державної і регіональної політики: Указ Президента України 25.05.2001 р. № 341/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 22. – Стор. 20. – Ст. 983. – Код акту 18982/2001.

3. *Про* доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI // Голос України. – 2011. – 9 лютого.

4. *Sala-i-Martin X.* The world distribution of income: falling poverty and convergence, period // *Quarterly Journal of Economics.* – 2006. – Vol. 21. – P. 351–397.

5. *Gardiner B.* Competitiveness, productivity and economic growth across the European regions / B. Gardiner, R. L. Martin // *Regional Studies.* – 2004. – Vol. 38. – P. 1045–1067.

6. *World Development Report 2009: Reshaping economic geography.* – Washington, DC: World Bank, 2009.

7. *Barca F.* The case for regional development Intervention: Place-based versus place-neutral approaches / F. Barca, P. McCann // *Journal of Regional Science.* – 2012. – Vol. 52. – P. 134–152.

8. *The Programming period 2014–2020. Guidance document on monitoring and evaluation – European regional Development fund and Cohesion fund – Concepts and recommendations / [Електронний ресурс].* – Режим доступу: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docof-ic/2014/working/wd_2014_en.pdf.

Кресіна І. О., Стойко О. М. Перспективи децентралізації влади у контексті регіональної політики України. Чи йдемо в Європу?

Проаналізовано Закон України «Про засади державної регіональної політики», виділено положення, що суперечать децентралізаційній реформі. Розглянуто два основних підходи до змісту регіональної політики та їх практичну реалізацію. Наголошено на необхідності удосконалення інструментів оцінки і моніторингу програм регіонального розвитку.

Ключові слова: регіональна політика, децентралізація, місцеве самоврядування, розвиток, регіони.

Кресина И. А., Стойко Е. М. Перспективы децентрализации власти в контексте региональной политики Украины. Идем ли мы в Европу?

Проанализирован Закон Украины «Об основаниях государственной региональной политики», выделены положения, противоречащие децентрализационной реформе. Рассмотрено два основных подхода к содержанию региональной политики и их практическую реализацию. Акцентировано внимание на необходимости усовершенствования инструментов оценки и мониторинга программ регионального развития.

Ключевые слова: региональная политика, децентрализация, местное самоуправление, развитие, регионы.

Krsesina I., Stoyko O. Prospects for decentralization in the context of regional policy of Ukraine. Are we going to Europe?

The Law of Ukraine «On State Regional Policy» is analyzed. Its provisions that contradict the decentralization reform are defined. Two basic approaches to the content of regional policy and their practical implementation are considered. The necessity of improving assessment tools and monitoring programs for regional development is grounded.

Key words: regional policy, decentralization, local government, development, regions.