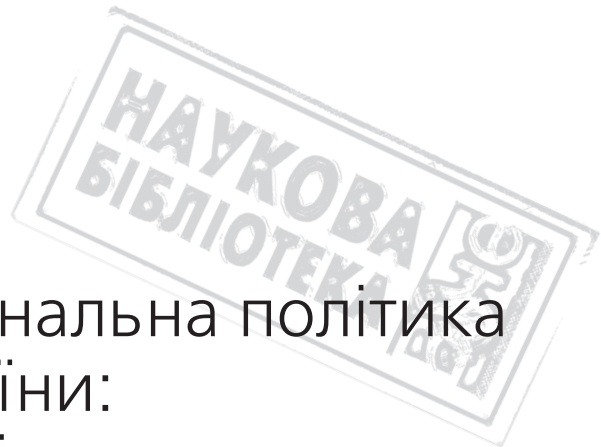


orhanizatsii vlady v Ukraini: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy No. 333-r vid 1 kvitnia 2014 roku [On approval of the Concept on reform of local self-government and territorial organization of power in Ukraine: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 333-r, 1 April 2014], (2014) Ofitsiinyi visnyk Ukrainy, 30: 831.

2. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo rozmezhuvannia zemel derzhavnoi ta komunalnoi vlasnosti: Zakon Ukrainy No. 5245-VI vid 6 veresnia 2012 roku [On amendments to some legislative acts of Ukraine on the delimitation of state and municipal property: Law of Ukraine No. 5245-VI, 6 September 2012], (2012) Ofitsiinyi visnyk Ukrainy, 78: 3152.



Регіональна політика України: стан і перспективи

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

Аналізується чинне законодавство України з питань регіональної політики. Зокрема, вказується на його недоліки в контексті децентралізаційної реформи в державі. Автор констатує недемократичність прийняття Державної стратегії регіонального розвитку, бажання держави контролювати процес самоорганізації регіонів, що є проявом централізації, недоречність введення в законодавство поняття «мікрорегіон», недосконалість інструментів оцінювання результатів здійснення регіональної політики тощо, розмірковує про її перспективи, а також про те, чому найближчим часом вона не стане пріоритетним напрямом діяльності уряду.
Ключові слова: регіональний розвиток, місцеве самоврядування, координаційна комісія, реінтеграція, децентралізація.

Региональная политика Украины: состояние и перспективы

Елена СТОЙКО, кандидат политических наук, старший научный сотрудник отдела правовых проблем политологии Института государства и права имени В. М. Корецкого НАН Украины

Анализируется действующее законодательство Украины по вопросам региональной политики. В частности, указывается на его недостатки в контексте децентрализованной реформы в государстве. Автор констатирует недемократичность принятия Государственной стратегии регионального развития, желание государства контролировать процесс самоорганизации регионов, что является проявлением централизации, неуместность введения в законодательство понятия «микрорегион», несовершенство инструментов оценивания результатов осуществления региональной политики и т. д., размышляет о ее перспективах,

а также о том, почему в ближайшее время она не станет приоритетным направлением деятельности правительства.

Ключевые слова: региональное развитие, местное самоуправление, координационная комиссия, реинтеграция, децентрализация.

Regional policy of Ukraine: state of affairs and prospective

Olena STOIKO, Candidate of Political Sciences, Senior Research Worker of Legal Issues of Polity Unit of V. M. Koretskyi Institute of State and Law of National Academy of Sciences of Ukraine

Current legislation of Ukraine on the regional policy is analyzed in the article. In particular, its weaknesses in the context of decentralization reform in the country are specified. The author acknowledges the non-democratic way of acceptance of the State Policy on Regional Development, the desire of the state to control the process of self-organization of the regions which is a demonstration of centralization, irrelevance of introduction of the concept 'micro region' to the legislation, imperfection of instruments of estimation of the results of realization of regional policy, etc. The author reflects upon its prospects, and also about why in the nearest time it will not become the priority direction of activity of the government.

Keywords: regional development, local self-government, coordination commission, reintegration, decentralization.

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 транскордонне співробітництво», «Про державне прогнозування та розроблення 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», який, на жаль, не виправдав сподівань, мало того, ще й сприяє посиленню централізації.

Насамперед безперечним здобутком такого закону стало би чітке визначення процедури затвердження Державної стратегії регіонального розвитку, яка фактично закріплює механізм взаємодії між органами центральної влади та органами місцевого самоврядування щодо політики регіонального розвитку і в умовах мінливості політичної кон'юнктури не може визначитися Кабінетом Міністрів України. Слід зазначити, що попередні законопроекти у цьому плані були демократичнішими, ніж прийнятий закон, з огляду на функції, які надавалися представникам місцевого самоврядування та неурядових організацій. Ними передбачалася активна участь у цьому процесі Координаційної комісії з питань регіональної політики, котра схвалювала стратегію, а Кабінет Міністрів лише затверджував. Ця комісія створювалася як тимчасовий консультативно-дорадчий орган, до складу якого входили представники Кабінету Міністрів України, 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 та рекомендації, які враховує уряд, затверджуючи її остаточно.

Згідно із законом процедура розроблення 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 потреби) 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 уряд її затверджує разом із планом заходів щодо 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. Та невідомо, які наслідки для стратегії матиме її незатвердження одним із перелічених органів. Тобто формально думка органів місцевого самоврядування враховується, а реальні правові механізми впливу на зміст основного державного документа у сфері регіональної політики відсутні.

Понад те, повноваження органів самоврядування обмежуються, коли постає потреба внести зміни 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 їхньої реалізації, за умови, що такі зміни не суперечать положенням Державної стратегії регіонального розвитку України». Тож процедуру розроблення та 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 організації на виконавців рішень, прийнятих центром.

Централізація виявляється й у бажанні держави контролювати процес самоорганізації на місцевому рівні шляхом вироблення типового положення про агенції регіонального розвитку. У ст. 19 закону зазначається, що така агенція утворюється на засадах партнерства між державним, приватним та громадським секторами і не є бюджетною установою. Незрозумілими є й підстави регулювання діяльності такої організації державою.

Закон містить низку популістських гасел, покликаних замаскувати усунення органів місцевого самовря-

дування від розроблення державної політики у сфері регіонального розвитку. Насамперед це стосується віднесення визначення «створення ефективних механізмів представництва інтересів регіонів на загальнонаціональному рівні» (ст. 6) до пріоритетів, 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 й насамперед через невизначеність суб'єкта: хто саме має представляти інтереси регіонів. Якщо йдеться про представників виконавчої влади регіонального рівня, то вони призначаються Президентом України за поданням Кабінету Міністрів, тобто фактично губернатори дублюватимуть інтереси виконавчої влади. А якщо про голів обласних рад, то вони, по-перше, позбавлені безпосереднього зв'язку з населенням, оскільки обираються депутатами відповідної обласної ради. По-друге, через відсутність в обласних радах виконавчих комітетів, роль яких покладена на держадміністрації, вони не мають реальних важелів впливу на регіональну політику й значною мірою залежать від голів держадміністрацій.

Низка нововведень, пропонованих законом, є сумнівними з погляду доцільності. Так, згідно зі ст. 8 Державна стратегія регіонального розвитку України розробляється на сім років. Очевидно, це спроба наблизитися до європейських стандартів, оскільки політика згуртування Євросоюзу розробляється на семирічний період (2007–2013, 2014–2020). Однак відповідно до Закону «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України» прогноз економічного й соціального розвитку нашої держави на середньостроковий період розробляється на п'ять років (ст. 6). Тобто розробники Державної стратегії регіонального розвитку будуть змушені вийти за межі прогнозу, що негативно позначиться на об'єктивності та якості документа.

Незрозумілою є мета введення такого поняття, як мікрорегіон (частина території регіону, що характеризується територіальною цілісністю та особливостями розвитку, в межах якої реалізуються спеціальні для цієї території проекти регіонального розвитку (ст. 1), законодавчо. Це мало би сенс, якби мікрорегіон включав частину території двох і більше областей, що сприяло би розвитку міжрегіонального співробітництва, було підставою для розроблення правового забезпечення реалізації інвестиційних проектів та програм розвитку, які виходять за межі компетенції обласних органів влади й не дотягують до загальнонаціонального масштабу.

Значним прорахунком 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 в соціально-економічному розвитку регіонів пов'язана також зі значними відмінностями 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.

Тож Закон України «Про засади державної регіональної політики» не заклад основ для розвитку регіонів та удосконалення взаємодії між органами публічної влади, натомість посприяв посиленню централізації у відносинах між центром і регіонами.

Що ж до перспектив регіональної політики, то хотілося би чіткої визначеності позицій уряду стосовно

її змісту. Очевидно, що нерівномірність економічного розвитку різних територій є об'єктивним явищем. По-над те, статистичні дані свідчать: протягом 1990-х років і на початку 2000-х, навіть попри зменшення диспропорцій у доходах на одну особу між різними країнами, в регіональному розвитку в межах однієї держави вони посилювалися. Наукові дискусії щодо суті регіональної політики можна звести до двох основних підходів: підтримки людей чи території. Прихильники першого вважають, що слід сприяти мобільності людського капіталу та підприємницькій діяльності. Однак така територіально нейтральна політика є сумнівною для низки дослідників. На практиці з'ясовується, що будь-які інвестиції в освіту чи інфраструктуру сприяють розвитку конкретних економічно розвинутих регіонів, а це в підсумку й посилює міжрегіональні диспропорції. Як контраргумент наводять твердження, що регіони-лідери є локомотивами загальнонаціонального зростання, а будь-яка регіональна політика, котра прагне перерозподілити кошти для допомоги бідним територіям, може призвести до зниження темпів економічного розвитку країни загалом.

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

Другий підхід акцентує на необхідності виявлення 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 на меті зменшення диспропорцій між його регіонами для досягнення економічного, соціального й територіального розвитку. Основні тематичні проекти на 2014–2020 роки визначено такі: інновації і дослідження, розвиток цифрових технологій, підтримка малих і середніх підприємств, перехід до низьковуглецевої економіки (розвиток енергозбереження й відновлюваних джерел енергії).

Не менш дискусійним є питання щодо перспектив реінтеграції тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей. За які кошти здійснюватиметься відбудова зруйнованої інфраструктури та якою буде економічна спеціалізація цих регіонів після їхнього визволення? Інакше кажучи, Україна не зможе проводити уніфіковану політику щодо всіх областей, а розроблення окремого підходу до тимчасово окупованих територій із намаганням реалізувати щодо них мету регіональної політики (забезпечення соціальної та економічної єдності... додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання) потребуватиме значних видатків і не матиме підтримки з боку мешканців інших областей.

Ще одним слабким місцем державної регіональної політики в Україні є недосконалість інструментів оцінювання результатів її здійснення, що перешкоджає не лише визначенню ступеня ефективності витрачених коштів, а й відповідності програм поставленим цілям. Під час розроблення проекту використання коштів зі структурних фондів на політику згуртування 2014–2020 років Єврокомісія акцентувала на важливості удосконалення процедур моніторингу використання коштів та оцінювання ефективності програм, розробивши набір індикаторів. Наразі в Україні досі не проаналізували ефективність укладання угод щодо ре-



гіонального розвитку між Кабінетом Міністрів України та відповідними обласними радами, передбачених Законом України «Про стимулювання регіонального розвитку». Так, відповідно до Угоди між Кабінетом Міністрів України та Івано-Франківською обласною радою щодо регіонального розвитку Івано-Франківської області 2013-го загальний орієнтовний обсяг фінансування спільних заходів становив 131300 тисяч гривень, зокрема з державного бюджету – 72400 тисяч (55%), з місцевих бюджетів – 58900 тисяч (45%). Однак фактичний обсяг фінансування становив 16752,37 тисячі гривень (12,8%), зокрема з державного бюджету – 9936,2 тисячі (13,7%), з місцевих бюджетів – 6816,17

тисячі (11,6%). Тобто угода була виконана лише на 10%, проте аналіз причин недофінансування та ефективності використання наданих коштів так і не був проведений. Така сама ситуація характерна для більшості угод, які, втім, все ж укладатимуть згідно з новим законом.

Зважаючи на втрату територіальної цілісності, нерформованість системи місцевого самоврядування, повільні темпи децентралізаційної реформи, регіональна політика найближчими роками не стане пріоритетом діяльності уряду, хоча її ігнорування впродовж останніх десятиліть і призвело до нинішньої політичної та економічної криз.

Федералізм як технологія сепаратизму в Україні



Віра ЯВІР,
кандидат політичних наук,
науковий співробітник Інституту держави
і права ім. В. М. Корецького НАН України

Розглянуто явище сепаратизму в Україні як технологію тиску з боку Кремля на українську владу та як технологію дезінтеграції й примусу до створення неприйнятної для нашої держави системи устрою, яка навіть не є федералізмом у прямому значенні цього слова. На думку автора, поняття «федералізм» завдяки російським політтехнологам перетворилося на синонім сепаратизму. Автор досліджує процес дискредитації поняття «федералізм», котрий розпочався набагато раніше етнополітичного конфлікту й гібридної війни України з Росією та її терористичними формуваннями на території Донецької та Луганської областей.

Ключові слова: сепаратизм, федералізм, «Новоросія», етнополітика, етноспільнота.

Федерализм как технология сепаратизма в Украине

Вера ЯВИР, кандидат политических наук, научный сотрудник Института государства и права им. В. М. Корецкого НАН Украины

Рассмотрено явление сепаратизма в Украине как технологию давления со стороны Кремля на украинскую власть и как технологию дезинтеграции и принуждения к неприемлемой для нашего государства системе устройства, которая даже не является федерализмом в прямом смысле этого слова. По мнению автора, понятие «федерализм» благодаря российским политтехнологам превратилось в синонимом сепаратизма. Автор исследует процесс дискредитации понятия «федерализм», который начался задолго до этнополитического конфликта и гибридной войны Украины с Россией и ее террористическими формированиями на территории Донецкой и Луганской областей.

Ключевые слова: сепаратизм, федерализм, «Новороссия», этнополитика, этносообщество.