

ЗАВДАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

¹Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича

У статті досліджено сучасне нормативно-правове забезпечення регіонального розвитку в Україні. Визначено, що в Україні загалом створено правове поле для ефективного розвитку регіонів та місцевого самоврядування, однак воно потребує систематизації та упорядкування, оскільки деякі питання досі залишаються остаточно не врегульованими. Розглянуто базові цілі та стратегічні пріоритети регіонального розвитку в Україні, механізми та індикатори їх успішної реалізації на період до 2020 року. Зроблено висновок про те, що оновлені стратегічні засади регіональної політики загалом враховують динаміку і тенденції соціально-економічного розвитку регіонів України, а також орієнтуються на модернізацію підходів до управління просторовим розвитком.

Проаналізовано роль і місце інноваційних інституційних механізмів формування регіональної політики. Зокрема, вагому роль у інституційному забезпеченні стимулювання регіонального розвитку в Україні відіграє Рада регіонів та Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку. Значну інституційну підтримку у сфері розробки та реалізації державної регіональної політики в Україні забезпечує Програма ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні».

Основним завданням оптимізації інституційно-правового забезпечення регіонального розвитку є створення сприятливих умов для розвитку регіонів, встановлення необхідного балансу між ними та зміцнення демократичних основ розвитку держави. У цьому зв'язку має бути продовжено роботу щодо формування дієвого інституційно-правового поля державної регіональної політики в Україні та гармонізації законодавчих засад регіонального розвитку із вимогами Європейського Союзу.

Ключові слова: державна регіональна політика, державне управління регіональним розвитком, збалансований регіональний розвиток, інструменти стимулювання розвитку регіонів, планування регіонального розвитку, Державна стратегія регіонального розвитку, принцип субсидіарності, децентралізація управління регіонами, інституційне середовище стимулювання регіонального розвитку.

Вступ

В умовах нарощування деструктивних тенденцій щодо громадської єдності та дестабілізації соціально-економічного розвитку України неухильно зростає необхідність розробки ефективної державної регіональної політики, спроможної сформувати сприятливі передумови для успішного впровадження модернізаційних перетворень у кожному регіоні, стати запорукою підвищення рівня та якості життя людини. Сьогодні представники публічної влади, експертне середовище та громадськість усвідомлюють потребу інституційного наближення України до європейських стандартів регіонального розвитку. Збалансований регіональний розвиток, ефективна регіональна політика залишатимуться серед стратегічних пріоритетів розвитку Європейського Союзу.

Аналіз досліджень та публікацій

Аналізуючи еволюцію державної регіональної політики в Україні, переважна більшість українських науковців (зокрема, З. С. Варналій [1—3], М. І. Долішній [4], О. В. Черевко [5] та ін.) зазначають збереження значної диференціації регіонального соціально-економічного розвитку та посилення необхідності впровадження науково обґрунтованої державної політики структурних перетворень. В основі цього процесу дослідники вбачають оптимізацію інституційно-правового забезпечення регіонального розвитку, що дозволило б створити новий базис ефективної взаємодії центру та регіонів.

Низка дослідників ([6—8]) виокремлюють такі основні напрями забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів: удосконалення правової бази (забезпечення прийняття однозначних рішень у разі виникнення конфліктних ситуацій між центром і регіонами), збережен-

ня ресурсного потенціалу регіону, розвиток самостійної бюджетно-фінансової політики регіонів тощо.

Поряд з цим, останні події у сфері інституційно-правового забезпечення розвитку регіонів і регіональної політики загалом потребують ґрунтовнішого аналізу, зважаючи на необхідність інтеграції політики розвитку регіонів до стратегії модернізації України.

Метою статті є обґрунтування напрямів оптимізації інституційно-правового забезпечення державної регіональної політики України в умовах євроінтеграційних прагнень України.

Результати дослідження

Побудова системи державного управління регіональним розвитком в Україні відрізняється низкою позитивних тенденцій у сфері правового та інституційного забезпечення, впровадження нових підходів до стимулювання розвитку територій тощо. Проте, в більшості своїй такі сучасні механізми та оптимізовані підходи залишаються переважно декларативними, а в окремих випадках — просто нездійсненими, відтак досі практично всі відносини по осі «центр-регіон-громада» формуються або у жорстко контрольованому режимі, або взагалі не піддаються жодному регулюванню.

Питання регіонального розвитку в Україні на сьогодні регулюється більш, ніж 20 Законами України, 5 рішеннями Конституційного Суду України, низкою указів Президента України, рішень Уряду України та актів центральних органів виконавчої влади. Серед найзначущих законодавчих актів слід відмітити Закони України: «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08 вересня 2005 р. № 2850-IV, «Про планування і забудову територій» від 20 квітня 2000 р. № 1699-III, «Про Генеральну схему планування території України» від 07 лютого 2002 р. № 3095-III, «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 р. № 1621-IV; «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України» від 23 березня 2000 р. № 1602-III; постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» від 21 липня 2006 р. № 1001.

З метою створення умов для підвищення конкурентоспроможності регіонів (як основи їх динамічного розвитку та усунення значних міжрегіональних диспропорцій) у 2008 р. було ухвалено Концепцію державної регіональної політики [9], на реалізацію якої розроблено проект Закону «Про засади державної регіональної політики» [10].

В основі модернізації регіонального розвитку в Україні — нова парадигма розробки та впровадження державної регіональної політики, складовою якої є:

— перехід від регіональної політики «єдиного центру» до політики врахування багатоієрархічних інтересів суб'єктів господарювання на регіональному рівні та інших регіональних гравців, усвідомлення «мультицентристської» сутності природи регіонального управління, врахування принципів вертикальної та горизонтальної координації управлінських заходів щодо стимулювання регіонального розвитку;

— поступова відмова від політики перерозподілу ресурсів, «вирівнювання» та прагнення досягти мінімізації соціально-економічних диспропорцій регіонального розвитку до політики створення рівних можливостей та сприятливих інституційних передумов для комплексного розвитку регіонів України, підвищення їх конкурентоспроможності;

— перехід від застосування прямих інструментів стимулювання розвитку регіонів (субсидування, надання податкових пільг) до комплексного регуляторного впливу, застосування гібридних інструментів та механізмів стимулювання регіонального розвитку (у т. ч. задіяння потенціалу державно-приватного партнерства, створення регіональних кластерів, задіяння переваг міжрегіонального, транскордонного співробітництва, розвитку Єврорегіонів);

— удосконалення системи середньострокового та довгострокового стратегічного планування регіонального розвитку на засадах координації секторального, територіально-просторового та управлінського підходу, що становить фундамент формування та реалізації нової державної регіональної політики в Україні.

Новачі в процесі розробки та впровадження державної регіональної політики в Україні зумовили комплексне задіяння потенціалу інституційних механізмів стимулювання регіонального розвитку, у т. ч.: розробку та прийняття оновленої Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 року, діяльності Державного фонду регіонального розвитку, координаційного потенціалу Ради регіонів та Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку.

Ухвалена у 2006 році Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року

(ДСРР-2015) не враховувала посткризові виклики та новітні тенденції модернізації регіонального розвитку в контексті євроінтеграції України. Визначені у ДСРР-2015 традиційні інструменти та механізми стимулювання регіонального розвитку, як правило, були спрямовані на вирішення хронічних проблем соціально-економічного та просторового розвитку регіонів, не сприяли створенню дієвих стимулів щодо саморозвитку та активізації економічної ініціативи на місцях. У ДСРР-2015 залишались невизначеними вектори стратегічного розвитку регіонів, відсутнім було їх узгодження із векторами цивілізаційного вибору України, у т. ч. — із стратегічними пріоритетами регіонального розвитку країн ЄС.

Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року (ДСРР-2020) (затверджена Постановою Кабінету міністрів України від 21 листопада 2013 р.) створює інституційне підґрунтя для динамічного та збалансованого розвитку України та її регіонів у забезпеченні їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення та здобуття громадянами України високоякісних публічних, соціальних послуг незалежно від місця проживання.

ДСРР-2020 враховує динаміку та базові тенденції соціально-економічного, просторового та управлінського розвитку регіонів України, перспективи їх модифікації, визначає базові цілі та стратегічні пріоритети регіонального розвитку в Україні, механізми та індикатори їх успішної реалізації на період до 2020 року. В цілому, ДСРР-2020 формує дієве інституційне підґрунтя для стимулювання регіонального розвитку, узгодження стратегічних пріоритетів регіонального розвитку України із стратегічними пріоритетами регіонального розвитку країн ЄС як чинника прискорення євроінтеграції.

В процесі визначення стратегічних пріоритетів регіонального розвитку ДСРР-2020 року мають бути враховані базові умови, що формують дієдатне інституційне підґрунтя для впровадження державної регіональної політики в Україні:

- узгодження інтересів — сприяння узгодженню інтересів держави, регіону, місцевої громади в процесі реалізації державної регіональної політики, розробки регіональних стратегій, стимулювання комплексного розвитку територій;

- децентралізація повноважень — забезпечення децентралізації державного управління регіональним розвитком у відповідності з принципами субсидіарності, підвищення управлінської та фінансової дієдатності територіальних громад;

- ефективне господарювання на місцевому, регіональному рівні (у т. ч. ефективне використання ресурсів) — врахування інституційних особливостей, унікального ресурсного потенціалу територій, сприяння збереженню та примноженню культурно-історичної, етнічної, природно-ресурсної спадщини регіону у процесі стратегічного планування і визначення стратегічних пріоритетів та цілей регіонального розвитку;

- конкурентоспроможність — сприяння формуванню конкурентоспроможних регіональних соціально-економічних комплексів, у т. ч. шляхом налагодження міжсекторальної взаємодії, вертикальної та горизонтальної кооперації, формування регіональних, міжрегіональних кластерних об'єднань (у т. ч. на засадах державно-приватного партнерства);

- інтегрованість (консолідація) зусиль — сприяння оптимізації розміщення продуктивних сил, розвитку міжрегіонального співробітництва як основи формування місткого інтегрованого внутрішнього регіонального ринку;

- інституційна підтримка регіонального розвитку, у т.ч. шляхом сприяння розвитку різноманітних форм самоорганізації населення, налагодження дієвої взаємодії по лінії «влада—бізнес-структури—громадськість», задіяння різноманітних форм громадської активності, розвитку громадянського суспільства та досягнення суспільного консенсусу як базової передумови ефективного вирішення комплексних проблем регіонального розвитку.

Саме у 2013 році, завдяки прийняттю ДСРР-2020, в Україні було започатковано інтегрований підхід щодо формування та реалізації державної регіональної політики на середньо- та довгостроковий період. В основі такого підходу — синергія трьох складових: секторального (галузевого) підходу, у т. ч. зміцнення конкурентоспроможності регіонів на основі оптимізації та диверсифікації структури регіональної економіки; територіального (просторового) розвитку шляхом досягнення рівномірного та збалансованого розвитку територій, у т. ч. на рівні «місто—приміська територія—сільська територія», зміцнення потенціалу периферійних територій, проведення в Україні адміністративно-територіальної реформи та ін.; реформування управлінської складової регіонального розвитку, у т. ч. створення єдиної системи стратегічного планування та прогнозування регіонального розвитку, оптимізації системи територіальної організації влади, формування ефективно-

го і прозорого механізму фінансового забезпечення регіонального розвитку, гарантування фінансової дієздатності місцевих бюджетів та місцевих громад.

Модернізація Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року формує дієве інституційне підґрунтя для підвищення конкурентоспроможності регіонів, досягнення збалансованого регіонального розвитку, сприяє отриманню Україною статусу асоційованого члена ЄС, є фундаментом на підґрунті якого відбуватиметься просування України шляхом «Європи регіонів».

Ухвалення ДСРР-2020 стало успішним прикладом запровадження в Україні дієвих координаційних механізмів стосовно узгодження процесів розробки та реалізації державної регіональної політики. Вагому роль у цьому процесі відіграє Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку (далі — Міжвідомча комісія) утворена постановою Кабінету Міністрів України від 05.09.2012 № 827, робота якої спрямована на забезпечення узгоджених дій центральних та місцевих органів виконавчої влади під час прийняття та виконання рішень з питань державної регіональної політики, соціально-економічного розвитку регіонів, окремих територій. Серед базових пріоритетів роботи Міжвідомчої комісії на 2014 рік — доопрацювання та винесення на розгляд до Верховної Ради України законопроекту «Про засади державної регіональної політики», узгодження основних положень означеного законопроекту з базовими положеннями ДСРР-2020 та положеннями інших нормативно-правових документів, що регламентують розробку та впровадження державної регіональної політики в Україні.

Вагому роль у інституційному забезпеченні стимулювання регіонального розвитку в Україні відіграє Рада регіонів. Як консультативно-дорадчий орган при Президентові України, що визначає взаємодію органів державної влади центрального та місцевого рівнів та органів місцевого самоврядування, Рада регіонів довела спроможність ефективно впливати на формування й реалізацію державної політики. Впродовж 2013 року, на засіданнях Ради регіонів висвітлювалось широке коло питань, вирішення яких напряду пов'язано зі стабілізацією регіональної економіки та стимулюванням економічної активності на місцевому, регіональному рівні. Значна увага була приділена питанням реформування територіальної організації влади, координації зусиль центральної та місцевої влади у досягненні спільного інтересу, координації зусиль щодо вироблення конструктивних рішень з питань регіонального розвитку. Рада регіонів робить вагомий внесок в узгодження підходів центральної та місцевої влади до формування спільної програми дій щодо реалізації реформ у кожному регіоні країни, спрямованих на розкриття потенціалу кожної територіальної громади та забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку усіх регіонів.

Серед пріоритетів діяльності Ради регіонів — розгляд питань щодо гармонізації законодавства України, що регулює діяльність у сфері житлово-комунального господарства, з відповідними нормативами та стандартами Європейського Союзу. Крім того, було прийнято рішення максимально узгодити взаємодію центральних та місцевих органів виконавчої влади стосовно підготовки транспортної інфраструктури держави до стабільної роботи у зимовий період. Очікуваними результатами роботи жовтневого засідання Ради регіонів має стати створення сприятливого інвестиційного середовища щодо залучення інвестиційних коштів (з різних джерел походження) у якісні та безпечні системи життєзабезпечення на місцях, підвищення конкурентоздатності вітчизняного агропромислового комплексу та підвищення рівня життя населення, зокрема — мешканців сільських територій.

Вагому інституційну підтримку у сфері розробки та реалізації державної регіональної політики в Україні забезпечує Програма ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні». Угода про фінансування Програми «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні» між Урядом України та Європейським Союзом була підписана відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.11.2012 року № 1014-р та набрала чинності 19.12.2012 року (кошторис Програми — 20 млн євро).

Інституційна допомога ЄС в рамках Угоди надається Україні за двома напрямками:

— координація та розбудова інституційної спроможності: створення органу (Координаційної ради), який здійснюватиме координацію системи управління регіонального розвитку; розбудова інституційної спроможності представників українських органів виконавчої влади, місцевих органів влади, недержавних установ та академічних закладів через створення професійних мереж та системних тренінгів з питань регіонального розвитку (проект технічної допомоги ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні» (бюджет — 5,3 млн євро);

— підтримка фінансування регіональної політики в Україні, зокрема впровадження проектів, спрямованих на виконання програм регіонального і місцевого розвитку в регіонах, відібраних згі-

дно з визначеними критеріями, що відповідають найкращим стандартам політики регіонального розвитку (індикативний бюджет — 14 млн євро).

Висновки

У сфері удосконалення правового підґрунтя та інституційних механізмів стимулювання регіонального розвитку в Україні на найближчу перспективу особливої актуальності набувають такі заходи:

— активізація роботи щодо формування дієвого інституційно-правового поля щодо розробки та впровадження державної регіональної політики в Україні, у т. ч. прийняття законопроекту «Про засади державної регіональної політики», «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні»;

— запровадження інноваційних механізмів диверсифікації фінансування регіонального розвитку, у т. ч. за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку, задіяння потенціалу міжнародної технічної допомоги та Європейських структурних фондів, залучення потенціалу державно-приватного партнерства тощо;

— задіяння механізмів реалізації проектів регіонального розвитку через Державний фонд регіонального розвитку (у т.ч. шляхом створення системи прозорого відбору і оцінки проектів регіонального розвитку, які потребують державної підтримки);

— удосконалення роботи Державного фонду регіонального розвитку в Україні, у т. ч. у напрямі підвищення цільового спрямування коштів Фонду на фінансування проектів регіонального розвитку, що матимуть мультиплікативний ефект стимулювання регіонального розвитку на середньо- та довгострокову перспективу;

— залучення потенціалу національних проектів для стимулювання формування «точок росту» та «ареалів економічного розвитку» на місцевому, регіональному рівні;

— аналіз стану виконання, перегляд наявних в Україні державних цільових програм (у тому числі галузевих), реалізація яких спрямована на розвиток регіонів, вживання заходів щодо концентрації ресурсів, своєчасного та повного виконання програм;

— проведення інвентаризації державних цільових програм соціально-економічного розвитку регіонів;

— залучення потенціалу міжнародної технічної допомоги на формування дієвого інституційного середовища щодо стимулювання регіонального розвитку, у т. ч. розширення співпраці України та ЄС у сфері реалізації Програми ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні».

Реалізація цих заходів позитивно вплине на удосконалення державної регіональної політики.

Подальші дослідження у сфері інституційно-правового забезпечення регіональної політики мають спрямовуватись на аналіз ефективності дії нової Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, а також на продовження гармонізації вітчизняного законодавства з питань регіонального розвитку до стандартів ЄС.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : моногр. / за ред. З. С. Варналія. — К. : Знання України, 2005. — 498 с.
2. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : моногр. / за ред. З. С. Варналія. — К. : НІСД, — 2007. — 768 с.
3. Політика регіонального розвитку в Україні: особливості та пріоритети. Аналітична доповідь / [З. С. Варналій, В. І. Жук, С. І. Мітряєва та ін.] ; за ред. З. Варналія. — К., 2005. — 62 с.
4. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі XX—XXI століть: нові пріоритети / М. І. Долішній; НАН України. Ін-т регіональних досліджень. — К. : Наукова думка, 2006. — 512 с.
5. Черевко О. В. Стратегія соціально-економічного розвитку регіонів України : моногр. / О. В. Черевко. — Черкаси : Брама-Україна, 2006. — 424 с.
6. Монастирський Г. Л. Модернізаційна парадигма управління економічним розвитком територіальних спільнот базового рівня : моногр. / Г. Л. Монастирський. — Тернопіль : Економічна думка ТНЕУ, 2010. — 464 с.
7. Резніков О. Л. Забезпечення соціально-економічної безпеки регіону — нагальне завдання сьогодення [Електронний ресурс] / О. Л. Резніков. — Режим доступу : http://dspace.nbuv.gov.ua/dspace/bitstream/handle/123456789/2537/st_40_12.pdf?sequence=1.
8. Радіонов Ю. Д. Стан розвитку та деякі напрямки модернізації регіонів України / Ю. Д. Радіонов // Регіональна економіка. — 2012. — № 2 (64) — С. 38—47.
9. Концепція державної регіональної політики / Кабінет Міністрів України ; затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 2 липня 2008 року. — К., 2008.

10. Проект Закону України «Про засади державної регіональної політики» (реєстраційний номер 3135 від 28 серпня 2013 р.). [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48085.

Рекомендована кафедрою українознавства, політології і права ВНТУ

Стаття надійшла до редакції 12.02.2014

Білик Ростислав Романович — канд. екон. наук, доцент, докторант, e-mail: rostik_biluk@mail.ru
Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича, Чернівці

R. R. Bilyk¹

Objectives of improvement of institutional and legal framework for regional policy in Ukraine

¹Yurii Fedkovych Chernivtsi National University

The modern regulatory support for regional development in Ukraine is studied. In general the legislative framework for the effective development of regions and local authorities in Ukraine has been already created as it is determined in the article. But the framework still needs further organizing and ordering, as some issues have not been completely resolved. Basic objectives and strategic priorities of regional development in Ukraine are described, as well as the mechanisms and indicators for their successful implementation for the period until 2020. The conclusion is made that the updated strategic framework for regional policy in general takes into consideration dynamics and trends of socio-economic development of Ukraine, and orients the modernized approaches towards territorial development. The role and place of innovative institutional mechanisms for regional policy are analyzed. In particular, a significant role in ensuring of the institutional promotion of regional development in Ukraine plays the Council of Regions and the Interagency Coordinating Committee on Regional Development. Major support for the development and implementation of regional policy provides the EU Program «Support to regional development policy in Ukraine».

Keywords: state regional policy, regional development management, balanced regional development, instruments stimulating regional development, regional development planning, State Regional Development Strategy, principle of subsidiarity, decentralization of regional governances, institutional environment of regional development stimulation.

Bilyk Rostyslav R. — Cand. Sc. (Econ.), Assistant Professor, Post-doctoral Student, e-mail: rostik_biluk@mail.ru.

Р. Р. БИЛЫК¹

Задачи усовершенствования институционно-правового обеспечения региональной политики в Украине

¹Черновицкий национальный университет имени Юрия Федьковича

Исследовано современное нормативно-правовое обеспечение регионального развития в Украине. Определено, что в Украине в целом создано правовое поле для эффективного развития регионов и местного самоуправления, однако оно нуждается в систематизации и упорядочении, поскольку некоторые вопросы до сих пор остаются окончательно неурегулированными. Рассмотрены базовые цели и стратегические приоритеты регионального развития в Украине, механизмы и индикаторы их успешной реализации на период до 2020 года. Сделан вывод о том, что обновленные стратегические основы региональной политики в общих чертах учитывают динамику и тенденции социально-экономического развития регионов Украины, а также ориентируются на модернизацию подходов к управлению пространственным развитием.

Проанализирована роль и место инновационных институциональных механизмов формирования региональной политики. В частности, весомую роль в институциональном обеспечении стимулирования регионального развития в Украине играет Совет регионов и Межведомственная координационная комиссия по вопросам регионального развития. Значительную поддержку в сфере разработки и реализации государственной региональной политики обеспечивает Программа ЕС «Поддержка политики регионального развития в Украине».

Основной задачей оптимизации институционально-правового обеспечения регионального развития в Украине остается создание благоприятных условий для развития регионов, установление необходимого баланса между ними и укрепление демократических основ развития государства. В связи с этим должна быть продолжена работа по формированию действенного правового поля государственной региональной политики в Украине и по гармонизации законодательных основ регионального развития с требованиями Европейского Союза.

Ключевые слова: государственная региональная политика, государственное управление региональным развитием, сбалансированное региональное развитие, инструменты стимулирования развития регионов, планирование регионального развития, Государственная стратегия регионального развития, принцип субсидиарности, децентрализация управления регионами, институциональная среда стимулирования регионального развития.

Билык Ростислав Романович — канд. екон. наук, доцент, докторант, e-mail: rostik_biluk@mail.ru.