

Т.В. Дракохруст,

к.н.держ.упр., старший викладач кафедри державного і муніципального управління, Тернопільський національний економічний університет

Модернізація інституційної бази регіональної структурної політики

T.V. Drakhohrust,

PhD of Science in Public Administration, senior lecturer of department of public and municipal administration, Ternopil National Economic University

Modernization of the institutional framework of regional structural policy

Анотація.

У статті проаналізовано основні проблемні аспекти інституційного забезпечення регіональної структурної політики в сучасній Україні. Запропоновано заходи для подальшого вдосконалення інституційного розвитку регіональної структурної політики. Зазначено необхідні умови згідно яких інституційний розвиток регіональної структурної політики є можливим. Проаналізовано роль і місце інноваційних інституційних механізмів формування регіональної політики. Розглянуто базові цілі та стратегічні пріоритети регіонального розвитку в Україні, механізми та індикатори їх успішної реалізації на період до 2020 року. Виявлено сприятливі умови для модернізації інституційної бази регіональної структурної політики. Подано перелік заходів, які набувають особливої актуальності у сфері удосконалення правового підґрунтя та інституційних механізмів стимулювання регіональної структурної політики в сучасній Україні. Охарактеризовано основні напрями подальших досліджень інституційного розвитку регіональної структурної політики в сучасній Україні.

Summary.

The main problems of institutional aspects of regional structural policy in modern Ukraine are analyzed in this article. The measures for further improvement of the institutional development of regional structural policies are proposed. The necessary conditions are specified under which the institutional development of public administration is possible. The role and place of innovative institutional mechanisms for regional policies are analyzed. The basic objectives and strategic priorities of regional development in Ukraine, mechanisms and indicators of successful implementation in the period up to 2020 are considered. The favorable conditions for the modernization of the institutional framework of regional structural policy are found. The list of activities that are particularly important in the area of improving the legal framework and institutional mechanisms to encourage regional structural policy in modern Ukraine are given. The characteristic of the main directions of further research institution of regional structural policy in modern Ukraine is given.

Ключові слова: інституційна база, регіональна структурна політика, регіональний розвиток, інституційні бар'єри, державне регулювання, реформа.

Keywords: institutional framework, regional structural policy, regional development, institutional barriers, government regulation, reform.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку української держави необхідність ефективної регіональної політики є очевидною. Від того, яким чином здійснюватиметься державне регулювання регіонального розвитку, залежить якість та швидкість здійснення реформ як у регіонах, так і у країні в цілому.

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.

Тому вирішення проблем регіональної структурної політики залежить, насамперед, від інституційного та правового поля, чіткого розподілу функцій та координації діяльності державних органів управління різного рівня у сфері територіального розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми реалізації структурної політики держави та її регіонів, оптимізація інституційно-правового забезпечення регіонального розвитку, удосконалення правової бази (забезпечення прийняття однозначних рішень у разі виникнення конфліктних ситуацій між центром і регіонами) є предметом дослідження багатьох учених, зокрема таких як З.С. Варналій, М.І. Долішній, О.В. Черевко, Г.Л. Монастирський, В.І. Жук, Ю.Д. Радіонов, Т.С. Костюк, О.Л. Резніков та інші.

Завданнями роботи є: 1) вивчення особливостей і характеристик інституційного забезпечення регіональної структурної політики; 2) виявлення та аналіз сприятливих умов для модернізації інституційної бази регіональної структурної політики; 3) накреслення напрямів подальших досліджень інституційного розвитку регіональної структурної політики в сучасній Україні.

Виклад основного матеріалу. Україна сьогодні знаходиться в процесі обговорення можливої зміни конституційної структури регіонального самоврядування, рушійною силою якого повинні стати децентралізація та регіоналізація. Наразі перед української політичної елітою стоїть задача створення інституційної структури, що відповідає б принципам, викладеним у "Хартії про місцеве самоврядування" Ради Європи та у проекті "Хартії про регіональне самоврядування", і була б здійсненою у наших умовах.

В той же час, така політика повинна проводитись із врахуванням європейських стандартів, аби в довгостроковій перспективі українські регіони мали достатньо економічних та соціальних перспектив для конкуренції з регіонами країн-членів Європейського Союзу.

З урахуванням конституційної системи адміністративно-територіального устрою України можна зробити висновок, що рівнями державної регіональної політики в Україні мають бути область – первинний або базовий рівень та район – вторинний рівень (за європейською класифікацією рівні NUTS-2 та NUTS-3). У той же час, окремі аспекти регіональної політики безпосередньо

стосуються місцевого самоврядування, розвитку територіальних громад, що обумовлює необхідність врахування ще одного – допоміжного рівня регіональної політики – рівня самостійного населеного пункту (NUTS-5 за європейською класифікацією).

Очевидно, що проблемою сучасного територіально-адміністративного устрою України є те, що досвід функціонування починаючи з поч. 90-их рр. ХХ ст. продемонстрував відсутність адаптації до сучасних європейських моделей організації влади на територіях, забезпечення сталого місцевого та регіонального розвитку. Була сформована однотипна система територіальної організації влади, яку можна охарактеризувати як моноцентричну з елементами місцевого самоврядування (про реальне місцеве самоврядування можна вести мову лише на рівні міст обласного значення).

В Україні відсутнє реальне регіональне самоврядування. Роль обласних і районних рад, які, по суті, не мають організаційно-фінансової самостійності, як правило, зводяться до формалізації рішень, що приймаються регіональними органами державної виконавчої влади. Найнегативніше така практика впливає на бюджетно-фінансові відносини, а також на можливість чіткого розподілу повноважень між рівнями управління щодо надання послуг населенню.

Це в свою чергу стає вагомим інституційним бар'єром при виборі пріоритетів та механізмів реалізації структурної політики. Конфлікти між представниками цих органів призводять до створення дублюючих управлінських структур, надмірних фінансових витрат і, в підсумку, до неефективної та незбалансованої структури економіки [1].

Аналізуючи законодавчу базу, по-перше, виявляється, що повноваження місцевих державних адміністрацій повністю дублюються органами місцевого самоврядування. Водночас недостатньо використаний досвід зарубіжних країн при розробці законів про місцеві державні адміністрації та місцеве самоврядування відносно чіткого розмежування об'єктів управління. Таким чином, йдеться про так звані суперечності у сфері компетенції владних структур. Відповідно, створюються бар'єри для інституційного розвитку регіональної структурної політики.

В Україні відсутня система фінансового вирівнювання, яка в багатьох країнах світу є ефективним інструментом позбавлення суттєвих відмінностей в рівнях соціально-економічного розвитку окремих регіонів і територіальних громад, забезпечує конституційне право кожного громадянина незалежно від місця проживання на певний обсяг і якість послуг, які гарантує держава[2].

Відсутність такої системи і її ефективних механізмів значно ускладнюється також відсутністю державної програми мінімальних соціальних стандартів: Конституція України щедро зафіксувала численні права громадян у соціальній сфері (ст. 43, 46, 47, 48, 49, 53), проте дані положення не конкретизуються за рівнем і обсягом гарантованих послуг, що може розглядатися як чисто декларативні тези, які не забезпечені (і ще довго не зможуть бути забезпечені) економічним потенціалом держави з перехідною економікою.

На нашу думку, теперішня модель публічної влади, що склалася внаслідок адаптації радянської адміністративної традиції до умов

функціонування незалежної держави, не відповідає стратегічному курсу України до демократії та європейських стандартів і переживає глибоку кризу.

В той же час, відбувається інтенсивний пошук найбільш оптимальної моделі державного устрою держави. Питання реформування у цій сфері були предметом обговорень адміністративної реформи в Україні, зафіксованих у цілому ряді документів, проте реальних результатів з їх виконання країна так і не дочекалася. Найслабкішою ланкою згаданих документів був недосконалий механізм реалізації визначених завдань, відсутність фінансування, недостатній контроль виконання.

В Україні ні на експертному, ні на політичному рівні так і не розібралися з тим на якій території ми проживаємо, наскільки органічними, або штучними є принципи, що лежать в основі адміністративного, економічного, соціокультурного та суто соціального «розчленування» українського простору сучасної України. Олександр Гриневиц, експерт Центру антикризових досліджень, наприклад вважає, що "регіональна структура України була штучно створена за Радянського Союзу – території різали по живому, не зважаючи на культурні чи навіть економічні обставини. Тому перегляд регіональної структури є можливим"[1].

Слід відзначити, що 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 найважливіших законодавчих актів варто 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.

25 травня 2001 р. Указом Президента України затверджено Концепцію державної регіональної політики, в якій зазначається, що безсистемність державної політики у сфері регіонального розвитку стала однією з головних причин стримування комплексного соціально-економічного розвитку, ускладнення умов для зміцнення позицій України у міжнародному економічному співробітництві, повільного здійснення ринкових перетворень на місцях, виникнення та загострення багатьох соціальних, економічних, екологічних та інших проблем.

Головною метою державної регіональної політики визначено «створення умов для динамічного збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дієвості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування».

Визначені у Державній стратегії регіонального розвитку на період 2015 року 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 Державній стратегії регіонального розвитку на період 2015 року 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.

Зокрема, Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року (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.

Дана Державна стратегія регіонального розвитку на період 2020 року 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, 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.

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 згідно з визначеними критеріями, що відповідають найкращим стандартам політики регіонального розвитку (індикативний бюджет — 14 млн. євро)[2].

Проте, інституційно-правове забезпечення державної регіональної політики в Україні потребує прийняття єдиного, базового закону з питань унормування засад державної регіональної політики «Про засади державної регіональної політики». Робота над законопроектом велася у 2008 році. Відповідальним виконавцем виступало Міністерство регіональної політики та будівництва України. Наприкінці 2008 р. проект було відхилено [3].

Прийняття Закону України «Про засади державної регіональної політики» сприятиме формуванню єдиного інституційного підґрунтя для розробки та впровадження державної регіональної політики, окремі аспекти правового супроводження якої на сьогодні забезпечують:

- Закон України від 8 вересня 2005 р. № 2850-IV «Про стимулювання розвитку регіонів» та прийняті на його основі підзаконні акти (зокрема, постанови Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001 «Про затвердження державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» та від 23 травня 2007 р. № 751 «Про затвердження Порядку підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку відповідної типової угоди»):

- Закон України від 18 березня 2004 р. № 1621-IV «Про державні цільові програми»;

- Закон України від 7 лютого 2002 р. № 3059-III «Про генеральну схему планування території України».

- окремі норми Бюджетного, Земельного кодексів, податкових та інших законів України [4, с.230-232].

Крім цього, в процесі доопрацювання робочою групою, створеною розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 січня 2009 р. № 41-р проекту Закону України «Про засади державної регіональної політики», слід чітко визначити пріоритетні цілі регіональної політики відповідно до європейської практики:

У межах Цілі 1 - передбачити реалізацію проектів, зорієнтованих на вирівнювання диспропорцій економічного розвитку регіонів, забезпечити підтримку слаборозвинутих регіонів України. Мета політики економічного вирівнювання – підвищити показник ВВП на душу населення у найменш розвинутих регіонах України до 75 % від показника середнього по країні в цілому.

У межах Цілі 2 – передбачити зростання показників регіональної конкурентоспроможності та зайнятості, збереження та створення нових робочих місць. Перспективним напрямом для України є можливість збереження та створення робочих місць в інноваційному секторі економіки, у сфері дорожнього та житлового будівництва (будівництва соціального житла).

У межах Цілі 3 – територіальна кооперація України – особливу увагу слід приділити розвитку транспортної мережі, транспортної інфраструктури як умові активізації створення єдиного територіального простору для здійснення господарської та комунікаційної політики в межах України [5].

В проекті Закону України «Про засади державної регіональної політики» доцільно зберегти та доопрацювати відповідно до європейської практики окремі положення щодо інституційного забезпечення державної регіональної політики, а саме:

- про створення спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань регіональної політики;
- про створення Національної ради з питань регіональної політики та Ради регіонального розвитку;
- про розвиток агенцій регіонального розвитку;
- про механізми взаємодії асоціацій (зокрема «Асоціації агенцій регіонального розвитку України» та ін.) з органами державної влади в процесі розробки та впровадження державної регіональної політики;
- про започаткування діяльності таких фінансових інститутів як Національного (Українського фонду регіонального розвитку) та регіональних фондів. Законодавчого врегулювання (з урахуванням досвіду функціонування Структурних фондів ЄС) потребують питання стосовно джерел їх наповнення та визначення основних напрямів фінансової підтримки регіональних інвестиційних проектів [6].

Висновки з проведеного дослідження та перспективи подальших розробок. Провідну роль з огляду на реалізацію євроінтеграційних прагнень України відіграє розробка та впровадження дієвої регіональної політики, досягнення сталого, збалансованого регіонального розвитку, що потребує узгодженої з європейськими орієнтирами, комплексної підтримки розробки та впровадження політики регіонального розвитку в Україні.

Відповідно, у сфері удосконалення правового підґрунтя та інституційних механізмів стимулювання регіональної структурної політики в сучасній Україні на найближчу перспективу особливої актуальності набувають такі заходи як:

— 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»;

— застосування інноваційних підходів до нової регіональної політики, які передбачають залучення потенціалу міжрегіонального співробітництва – основи розвитку внутрішнього ринку та активізації підприємницької ініціативи на місцях, зміцнення економічної та соціальної єдності країни. Акцентувати увагу на перспективах використання переваг міжнародного міжрегіонального співробітництва (у т.ч. транскордонного та транснаціонального). Так як, потужний інноваційний потенціал має формування кластерів (регіональних та міжрегіональних), що стимулює структурні зрушення на регіональному рівні, прискорює розвиток інноваційного, наукоємного виробництва. Інновацією регіонального розвитку в Україні є залучення потенціалу новоствореного Державного фонду регіонального розвитку, активізація діяльності агенцій регіонального розвитку – інститутів, діяльність яких спроможна підвищити конкурентоспроможність економіки регіонів, сприяти формуванню «точок зростання» та ареалів розвитку в регіонах;

— забезпечення підтримки та реалізації ініціатив ЄС щодо інституційного забезпечення та розширення можливостей підтримки політики регіонального розвитку в Україні;

— забезпечення інституційної підтримки реалізації Стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року на державному рівні, у тому числі: сформувані дієві, узгоджені з європейськими орієнтирами та пріоритетами стратегічного планування інституційно-правове підґрунтя щодо розробки та впровадження важелів, механізмів та інструментів реалізації Стратегії; запровадити в Україні дієві організаційно-управлінські важелі реалізації Стратегії, узгоджені з європейськими орієнтирами стратегічного планування (у т. ч. Угоди щодо регіонального розвитку, державні цільові програми, цільові програми соціально-економічного та культурного розвитку регіонів тощо);

— забезпечення інституційно-правової, організаційно-управлінської та фінансової підтримки створення та функціонування на регіональному рівні професійно-орієнтованої соціальної мережі для фахівців-практиків з питань регіонального розвитку (у тому числі – шляхом створення соціального веб-сайту для встановлення контактів у сфері забезпечення регіонального розвитку, обміну інформацією, дистанційного навчання тощо);

— створення професійно-орієнтованої соціальної мережі для фахівців-практиків з питань регіонального розвитку потребує дієвої державної інституційної підтримки, в тому числі ініціювання уповноваженим виконавчим органом державної влади необхідності створення Мережі шляхом ухвалення відповідного нормативно - правового акту (із зазначенням майбутніх учасників Мережі та способу їх взаємодії щодо створення та функціонування Мережі); розробки Концепції створення професійно-орієнтованої соціальної мережі для фахівців-практиків з питань регіонального розвитку; сприяння розробці і реєстрації веб-сайту Мережі та започаткування його діяльності; сприяння поширенню інформації про Мережу через засоби масової інформації, інституційна підтримка включення веб-сайту Мережі до результатів пошуку різних пошукових систем.

Використання можливостей, що надають Україні ініціативи ЄС щодо підтримки політики регіонального розвитку – реальний шанс вийти на новий рівень інституційних та соціально-економічних реформ в Україні, прискорити євроінтеграційні процеси.

Подальші дослідження у сфері удосконалення інституційно-правового забезпечення регіональної структурної політики мають спрямовуватись на аналіз науково-методичного супроводження реалізації Стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, у тому числі – на основі комплексного задіяння науково-освітнього, інтелектуального потенціалу регіону, країни; регулярного контролю (на регіональному та загальнонаціональному рівні) за реалізацією Державної стратегії регіонального розвитку, регіональних стратегій розвитку, а також на продовження гармонізації вітчизняного законодавства з питань регіонального розвитку до стандартів ЄС.

Література:

1. Розробка реформ для процвітання територіальних громад (2011), «Досвід країн Вишеградської групи: політика ефективного регіонального розвитку» [Електронний ресурс] - Режим доступу:

<http://crps.sumynews.com/publications/item/85-dosvid-krayin-vyshegradskoyi-grupy>

2. Білик Р.Р. Завдання удосконалення інституційно-правового забезпечення регіональної політики в Україні / Р.Р. Білик // Вісник Вінницького політехнічного інституту [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [file:///C:/Users/comp/Downloads/vvpi_2014_4_8%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/comp/Downloads/vvpi_2014_4_8%20(3).pdf).

3. Костюк Т.С. Децентралізація влади: модель для України / Т.С. Костюк. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kds.org.ua/blog/kostyuk-ts-tvorcha-robota-detsentralizatsiya-vladi-model-dlya-ukraini>.

4. Монастирський Г. Л. Модернізаційна парадигма управління економічним розвитком територіальних спільнот базового рівня : моногр. / Г. Л. Монастирський. — Тернопіль : Економічна думка ТНЕУ, 2010. — 464 с.

5. Резніков О. Л. Забезпечення соціально-економічної безпеки регіону — нагальне завдання сьогодення [Електронний ресурс] / О. Л. Резніков. — Режим доступу: http://dspace.nbu.gov.ua/dspace/bitstream/handle/123456789/2537/st_40_12.pdf?sequence=1.

6. 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.

References:

1. Center for Regional Policy Studies (2011), “The experience of the Visegrad Group, effective regional development policy”, available at:

<http://crps.sumynews.com/publications/item/85-dosvid-krayin-vyshegradskoyi-grupy> (Accessed 27 January 2015)

2. Bilyk R.R.(2014) “The task of improving the institutional and legal framework of regional policy in Ukraine”, Visnyk Vinnyts'koho politekhnichnoho instytutu [Online], available at: [file:///C:/Users/comp/Downloads/vvpi_2014_4_8%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/comp/Downloads/vvpi_2014_4_8%20(3).pdf).

3. Kostyuk T.S. (2011), “Decentralization of power: a model for Ukraine”, [Online], available at: <http://kds.org.ua/blog/kostyuk-ts-tvorcha-robota-detsentralizatsiya-vladi-model-dlya-ukraini>.

4. Monastyr's'kyj H. L. (2010), Modernizatsijna paradyhma upravlinnia ekonomichnym rozvytkom terytorial'nykh spil'not bazovoho rivnia [Management's modernization paradigm of economic development of local communities baseline], Ekonomichna dumka TNEU, Ternopil, Ukraine.

5. Reznikov O. L.(2012), “Providing social and economic security of the region urgent task today”, [Online], available at:

http://dspace.nbu.gov.ua/dspace/bitstream/handle/123456789/2537/st_40_12.pdf?sequence=1.

6. Draft Law of Ukraine (2013) “About the Principles of Regional Policy”, available at: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48085.

