

Ю. В. Ковбасюк,
доктор наук з державного управління, президент,
Національна академія державного управління при Президентові України

ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОДІЇ ЦЕНТРАЛЬНИХ І РЕГІОНАЛЬНИХ ВЛАДНИХ ІНСТИТУЦІЙ У КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Окреслено сучасні проблеми взаємодії центральних органів державної виконавчої влади, місцевих (на рівні регіонів) органів державної виконавчої влади та органів регіонального самоврядування в контексті реалізації регіональної політики в Україні. Визначені нові підходи до формування цілей, пріоритетів та механізмів реалізації державної регіональної політики.

The modern problems of co-operation of central executive public, local (at the level of regions) executive public and organs of regional self-government authorities are outlined in the context of realization of regional policy in Ukraine. Certain new approaches are to forming of aims, priorities and mechanisms of realization of public regional policy.

Ключові слова: державна регіональна політика, регіональний розвиток, центральні та регіональні органи державної виконавчої влади, органи регіонального самоврядування, взаємодія вертикалі "центр — регіон".
Key words: public regional policy, regional development, central and regional executive public authorities, organs of regional self-government, co-operation of vertical line "center-region".

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Сьогоднішній етап державотворення в Україні дозволяє і вимагає розробки і законодавчого закріплення нової ідеології регіональної політики і формування нової архітектури регіонального управління. Необхідність формування регіональної політики впливає з регіональної дискретності простору, нерівнозначності регіонів за чинниками і завданнями їхнього розвитку. Відсутність зваженої регіональної політики веде до дезінтеграції будь-якої країни, що є особливо небезпечним чинником для держав з нетривалою історією демократичного розвитку [5].

В Україні впродовж двадцятиліття незалежності регіональна політика не належала до пріоритетів внутрішньої політики держави, що означало, в свою чергу, відсутність структурованого і ефективного регіонального управління.

Ефективність державного регулювання розвитку регіонів і регіонального управління суттєво залежить від взаємодії між центральними органами державної виконавчої влади, місцевими (на рівні регіонів) органами державної виконавчої влади та органами регіонального са-

моврядування, а також від оптимальної системи організації влади безпосередньо на рівні субнаціональних регіонів первинного поділу [4].

Саме останнє і вимагає додаткового дослідження та розробки певних рекомендацій щодо ефективної та дієвої регіональної політики в Україні з метою підвищення ролі регіонів у сучасних державотворчих процесах. Незважаючи на небагатий досвід української державності, проблеми формування регіональної політики в Україні протягом багатьох років є темою наукових досліджень в галузі державного управління.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Вагомий внесок у формування уявлення про засади розробки та здійснення регіональної політики, виявлення особливостей державної регіональної політики та політик регіонів, окреслення їх суб'єктів та об'єктів зробили такі провідні науковці, як Е.Б. Алаєв, О.І. Амоша, Г.В. Балабанов, П.Т. Бубенко, З.С. Варналій, С.Г. Галуза, З.В. Герасимчук, А.П. Голіков, М.І. Долішній, Ю.М. Іпа-

тов, Б.Т. Кліяненко, О.П. Крайник, Н.Г. Кузнецов, А.Г. Мазур, Т.С. Максимова, В.В. Мамонова, А.С. Маршалова, С.А. Мельник, І.Р. Михасюк, Н.А. Мікула, Ю.В. Наврузов, О.С. Новоселов, В.І. Нудельман, Н.В. Павліха, В.І. Павлов, В.А. Поповкін, С.А. Романюк, В.К. Симоненко, Д.М. Стеченко, Г.Ф. Столбов, Л.А. Тарангул, М.Г. Чумаченко, та інші. Разом з тим, не до кінця дослідженими, а тому й не вирішеними залишаються надзвичайно актуальні для сучасної Української держави проблеми взаємовідносин центральних і регіональних владних інституцій, розподілу повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування, правового забезпечення управління регіоном.

З огляду на зазначене метою статті є окреслення сучасних проблем взаємодії центральних органів державної виконавчої влади, місцевих (на рівні регіонів) органів державної виконавчої влади та органів регіонального самоврядування в контексті реалізації регіональної політики в Україні, визначення нових підходів до формування цілей, пріоритетів та механізмів реалізації державної регіональної політики, що відповідали б задекларованому прагненню України інтегруватися до Європейського Союзу.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Державна регіональна політика — це сукупність стратегічних заходів, засобів, механізмів, інструментів та взаємоузгоджених дій органів державної влади та місцевого самоврядування для забезпечення розвитку держави в цілому та сталого збалансованого розвитку її регіонів, відповідно до поставлених цілей: створення повноцінного життєвого середовища для людей на всій території України; забезпечення просторової єдності держави; сталого збалансованого розвитку її регіонів [1].

Виходячи з такого підходу, першочерговим завданням держави на шляху регіональної інтеграції повинен стати пошук раціонального балансу між децентралізацією управління та концентрацією всієї повноти влади в єдиному центрі. У цьому зв'язку саме держава має взяти на себе функцію гармонізації регіональних, міжрегіональних та загальнодержавних інтересів з урахуванням передового світового досвіду, насамперед щодо запровадження принципу субсидіарності, рівних прав та обопільної відповідальності центру і регіонів за соціально-економічний розвиток держави [6].

Визначення нових підходів до формування цілей, пріоритетів та механізмів реалізації регіональної політики та регіонального розвитку зумовлюється Європейським вибором України. З огляду на це доцільним видається ознайомлення з основними засадами формування та реалізації регіональної політики розвинених країн Європи, спрямованих на вирішення конкретних проблем як державного рівня, так і розвитку регіонів. Використання досвіду Європейського Союзу дозволить Україні уникнути помилок при побудові власної моделі регіонального розвитку.

Сучасна регіональна політика ЄС має три основні напрями. По-перше, робиться наголос на сприянні економічному наближенню, щоб допомогти менш розвиненим регіонам (які розташовані в основному в нових країнах-учасниках) зменшити своє відставання від більш розвинених країн. По-друге, реалізуються широкі заходи, спрямовані на покращення регіональної конкурентоспроможності й зайнятості. Третя категорія стратегій спрямована на сприяння співпраці між регіонами і країнами, щоб зменшити економічне значення національних кордонів [16].

Успіх цієї політики базується на партнерствах у рамках ЄС, плануванні та належному управлінні. За-

уважимо, що регіональна політика в європейських країнах здійснюється при: наявності інвестиційних програм, що ведуть до економічного зростання кожного регіону держави; запровадженні чіткої системи прогнозних та планувальних документів регіонального розвитку; створенні системи координації інвестицій та програм, що реалізуються в регіональному вимірі; залученні до процесу планування та реалізації програм регіонального розвитку широкого кола місцевих суб'єктів; створенні чітких та прозорих правил фінансування регіонального розвитку; встановленні індикаторів моніторингу регіонального розвитку, способів оцінки регіонального розвитку та адекватного державного реагування [11]. Існують три основні джерела фінансування, які були створені у різні часи протягом розвитку ЄС. Так, Фонд європейського регіонального розвитку (European Regional Development Fund, ERDF) зосереджується в основному на ініціативах, пов'язаних з економічним зростанням, зайнятістю і конкурентоспроможністю, включаючи інвестиції в інфраструктуру. Фонд наближення зосереджується на транспортній та екологічній інфраструктурі, включаючи відновлювальні джерела енергії. Фінансування в рамках Європейського соціального фонду спрямовується на інвестиції в людський капітал у сфері освіти і професійної підготовки [16].

І хоча у більшості країн-членів Європейського Союзу сформувались власні моделі регіонального розвитку, можна виділити низку спільних особливостей:

- економічний розвиток країн і регіонів визначають переважно самі учасники економічних процесів, а держава встановлює макроекономічні межі їхньої діяльності;

- пошук оптимального співвідношення між повноваженнями державних органів та регіонального й місцевого самоврядування;

- на регіональному рівні активно розвивається партнерство між державними й недержавними учасниками соціально-економічних процесів;

- збільшення ролі загальноєвропейського чинника за розроблення регіональної політики шляхом розвитку трансграничних стратегій і міжрегіональної кооперації для розв'язання спільних завдань регіонами, котрі не межують між собою [4].

Нові підходи в регіональній політиці європейських держав усе більше спрямовуються на передання повноважень і ресурсів на субнаціональний рівень, завдяки чому регіони можуть самі розвивати власні території й підвищувати свою конкурентоспроможність. Міністерства й інші центральні органи влади діють переважно як координатори та партнери регіонального розвитку, що його здійснюють самі регіони.

На сьогодні попри європейські тенденції децентралізації влади та розширення повноважень регіонального та місцевого самоврядування Україна залишається жорстко централізованою державою. В Україні спостерігається криза системи управління місцевим та регіональним розвитком, всієї системи територіальної організації влади. Причини цієї кризи мають багатоплановий характер і значною мірою пов'язані з: "надмірною централізацією" владних повноважень, фінансових, матеріальних та інших ресурсів у процесі реалізації завдань регіонального розвитку; укоріненою практикою дублювання повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; конституційно-правовою невизначеністю територіальної основи місцевого самоврядування тощо [12; 13].

Саме недосконалість норм, правил, процедур взаємодії "центр — регіон" вкрай негативно відображається на всіх складових як регіонального, так і загально-

національного розвитку, на всій системі державного управління. Розглянемо детальніше наявні проблеми взаємовідносин центральних органів державної виконавчої влади, місцевих (на рівні регіонів) органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

По-перше, дієвість усієї вертикалі влади в Україні паралізує відсутність рівноправних, партнерських відносин між центром і регіонами. Як зазначалося вище, регіональний рівень управління фактично "націо-налізовано" — реальні повноваження (у тому числі й самоврядного характеру) зосереджено в місцевих державних адміністраціях, функції та повноваження обласної та районної ради мінімізовані [9]. Органи місцевих рад не беруть участі у формуванні місцевих державних адміністрацій, що ускладнює процеси функціонування ефективної системи місцевої влади. Задля подолання цих негативних тенденцій необхідно внести зміни до законодавства з метою розширення контрольних функцій місцевих рад у контексті оптимізації механізму державного стимулювання розвитку регіонів.

По-друге, в Україні зберігається практика втручання органів державної влади у сферу компетенції місцевого самоврядування, у тому числі й методами "ручного управління". При цьому на органи місцевого самоврядування часто покладаються функції щодо виконання соціальних зобов'язань держави, фактично не підкріплених ні фінансово, ні організаційно [9]. Безперечно, в забезпеченні фінансової самостійності органів регіонального і місцевого самоврядування склалася парадоксальна ситуація. Їх дохідна частина формується в основному за рахунок загальнодержавних податків і зборів, місцеві ж збори мають незначну частку. Такий розподіл бюджетних коштів не стимулює місцеві органи самоврядування до збільшення доходу, до нарощування економічного потенціалу. Адже відомо, що чим більший дохід, тим більшими будуть вилучення, а субвенції будуть розраховані у відповідності з кількістю населення і жодної копійки додатково. Отже, треба відкрити шлях до роздержавлення окремих загальнодержавних податків і зборів та переведення їх в розряд місцевих. Без цього не може бути й мови про місцеве самоврядування та регіональний розвиток.

По-третє, сьогодні в Україні існує протиріччя між офіційно проголошеними державою пріоритетами соціально-економічного розвитку та власними інтересами регіонів з огляду на нагальні потреби населення [9]. До проблем соціально-економічного плану, з якими зіткнулися органи місцевого самоврядування, відносяться також: передача в підпорядкування органів місцевого самоврядування об'єктів комунальної власності без відповідного фінансового забезпечення, високий рівень прихованого безробіття, суттєва заборгованість підприємств по виплаті заробітної плати громадянам, систематичне відключення електроенергії, особливо в сільській місцевості та т.і. Викликають стурбованість і система охорони здоров'я та громадського порядку. Все це, природно, вплинуло на рівень обслуговування та оплати послуг, які надають підприємства, підпорядковані місцевому самоврядуванню. Викликають занепокоєння конфлікти у соціогуманітарній сфері. Так, для східних регіонів проблемними залишаються питання державної мови, для південних регіонів — питання національних меншин; для західних — релігійні питання тощо.

Слід зазначити, що для взаємодії "центр — регіон — місцеве самоврядування" невирішеними проблемами залишаються [15]:

— експансія групових, корпоративних інтересів з регіонального на центральний рівень, що супроводжувалося жорсткою конкуренцією за розподіл посад, з

огляду на перспективи отримання дивідендів як для політичної, так і для бізнесової еліти регіону (в основі таких конфліктів часто обстоювалися інтереси місцевих бізнес-груп);

— відсутність реальних механізмів забезпечення активної участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування (насамперед, через відсутність у них дієвих механізмів контролю результатів діяльності органів місцевого самоврядування);

— низький рівень кадрового потенціалу органів регіонального і місцевого самоврядування та їх слабка організаційна спроможність вирішувати нагальні питання регіонального і місцевого значення, надавати населенню публічні послуги.

Зазначені протиріччя між центром та регіонами в багатьох випадках переносилися і на місцевий рівень, знаходячи вияв у протистоянні між виконавчою владою на місцях та органами місцевого самоврядування.

Політика децентралізації державної влади на місцевому рівні перестане бути декларацією лише за умов системного підходу до реалізації комплексу структурних реформ: конституційної, адміністративної, адміністративно-територіальної та відповідно — децентралізації бюджетних відносин і надання громаді реальних коштів для практичного втілення своїх конституційних повноважень [3]. Так, для вирішення фінансово-економічних проблем на рівні "центр" — "регіон" потрібно створити реальну фінансову базу для розвитку регіонів, удосконалити систему міжбюджетних відносин (у тому числі через зміцнення податкової бази формування регіональних бюджетів); здійснити переорієнтацію пріоритетів державної фінансової політики на потреби регіонального розвитку.

Підсумовуючи сказане, зазначимо, що Україна опосередковано, через органи центральної виконавчої влади, традиційно застосовує такі інструменти впливу на регіональний розвиток, як: нормативно-правове регулювання, пряме державне інвестування, перерозподіл бюджетних ресурсів, встановлення прямих інституційних відносин між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування. Кожен із цих державних інструментів впливу на регіональний розвиток потребує перегляду умов, доцільності та масштабів їх застосування з метою пошуку оптимального балансу "держава — регіон — громада" [14].

На сьогодні найбільш неефективним елементом державного регіонального управління слід визнати саме нормативно-правове регулювання. Станом на 2011 р. розвиток регіонів регулюється єдиним нормативно-правовим актом — Законом України "Про стимулювання розвитку регіонів" (від 8 вересня 2005 р.), залишається не прийнятим найбільш очікуваний серед фахівців з регіоналістики Закон України "Про засади державної регіональної політики", що має визначити механізми впливу держави на соціально-економічний розвиток регіонів; унормувати умови та на прямих взаємодії держави і регіонів, систему стимулювання розвитку конкретних регіонів (та виробництв у них). Робота згідно прийняття закону триває — Проект Закону України "Про засади державної регіональної політики" зареєстровано у Верховній Раді України [14].

Серед інституційних змін, що мають позитивно вплинути на розвиток регіонів, слід виділити утворення Ради регіонів як консультативно-дорадчого органу при Президентові України [8]. Серед завдань Ради особливого значення для активізації процесів регіонального розвитку мають: сприяння взаємодії та активізації співпраці органів державної влади та місцевого самоврядування у вирішенні питань вдосконалення державного будівництва, вироблення механізмів подолання диспропорційності розвитку те-

риторій, підвищення рівня їх конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості. Такі цілі мають бути досягнуті через консолідацію взаємодії та узгодження заходів регіональних і місцевих органів влади у площині впливу на регіональний розвиток. Утворення Ради регіонів підводить законодавче підґрунтя для того, щоб питання регіонального розвитку, по-перше, не вирішувалися за залишковим принципом по-друге, перестали бути проблемою винятково місцевих органів влади, органів місцевого самоврядування та обмеженої кількості центральних органів виконавчої влади. Можна сказати, що створення Ради регіонів у 2010 р. чи не вперше визначило статус регіональної політики як однієї з найважливіших складових державної політики [14].

На сьогодні пріоритетом діяльності українського Уряду у формуванні державної регіональної політики є побудова конструктивного рівноправного діалогу між центральними, регіональними та місцевими органами влади, а також органами місцевого самоврядування. Формування нової якості таких відносин стає можливим на основі перенесення центру прийняття рішень щодо розвитку регіонів саме на регіональний рівень, максимального забезпечення розвитку регіонів на основі наявних місцевих ресурсів.

Орієнтуючись на загально визнані, у першу чергу європейські, здобутки демократичної організації влади, відносини держави та регіонів мають надалі будуватись на принципах:

— децентралізації — центри прийняття рішень щодо поточного розвитку територій повинні бути зміщені на регіональний рівень;

— мотивації — держава створює умови для зацікавленості регіонів у власному розвитку, зокрема шляхом оптимізації схем розподілу національного доходу;

— партнерства — держава виступає повноправним партнером місцевих органів влади та приватних кіл у розробці, фінансуванні та реалізації локальних економічних та соціальних проектів;

— співвідповідальності — держава несе відповідальність на рівні з регіональними та місцевими управлінськими колами за невиконання адміністративних, фінансових і соціальних зобов'язань.

ВИСНОВКИ ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

У нових умовах розвитку України наріжним каменем регіональної політики нашої держави повинні стати стратегія партнерства, внутрішньої та зовнішньої інтеграції, перехід до політики відповідальної регіоналізації. Така політика має передбачати не лише розширення функцій і делегування з центру повноважень у сфері регулювання розвитку регіонів, але й відповідальність місцевих органів влади перед населенням, один перед одним та спільну відповідальність за соціально-економічний розвиток країни, особливо в період виходу зі світової фінансово-економічної кризи [1]. Узгодження інтересів владної вертикалі "центр — регіон" може відбутися лише при їх координуванні, збалансуванні, комплексному підході до вирішення проблем, що назріли у соціально-економічній, бюджетній, політичній сферах.

Саме тому гармонізація загальнодержавних та регіональних інтересів при формуванні та реалізації державної регіональної політики має здійснюватися через: чіткий розподіл компетенції центральних, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; прозорий і стабільний розподіл податкових ресурсів між державним та місцевими бюджетами; урахування органами місцевого самоврядування загальнонаціональних інтересів при вирішенні питань місцевого значення; запровадження державного контролю за конституційністю та законні-

стю рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Необхідність здійснення ефективної регіональної політики на нинішньому етапі розвитку української держави 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.

Література:

1. Бурик З. Регіональна політика України: сучасні реалії та досвід країн ЄС // Стратегія реформування системи державного управління на засадах демократичного врядування: Матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю (Київ, 31 травня 2007 р.): у 4 т. Т.4. — К.: Вид-во НАДУ, 2007. — С. 30—33.

2. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: монографія / За заг. ред. З.С. Варналія. — К.: НІСД, 2007. — 768 с.

3. Державне управління регіональним розвитком України: монографія / за заг. ред. В.Є. Воротіна, Я.А. Жаліла. — К.: НІСД, 2010. — 288 с.

4. Інституційне забезпечення регіональної політики та практика взаємодії органів влади в Україні / Дацшин М., Керецман В. — К.: В-во "К.І.С.", 2007. — 102 с.

5. Керецман В.Ю. Проблеми формування регіональної політики та регіонального управління в Україні // Регіональні студії. — 2001. — № 1. — С. 9—16.

6. Лопушинський І.П. Формування та реалізація державної регіональної політики України в контексті євроінтеграційних процесів // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології Збірник наукових праць. — 2009. — № 1. — С. 7—12.

7. Офіційний сайт Верховної Ради України: <http://zakon1.rada.gov.ua/>

8. Про раду регіонів: Указ Президента України від 9 квітня 2010 р. № 533/2010 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/10849.html>

9. Проблеми і перспективи національної регіональної політики [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.icps.com.ua/doc/projectregional_policy_ukr.doc

10. Проект Концепції державної регіональної політики від 27.02.08 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.adm.gov.te.ua/>

11. Ткачук А. Про проблеми законодавчого забезпечення формування та реалізації державної регіональної політики в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.csi.org.ua/www/?p=1662

12. Україна в 2005-2009 рр.: стратегічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку: монографія / За заг. ред. Ю.Г. Рубана. — К.: НІСД, 2009. — С. 3—8.

13. Україна в 2008 році: процеси, результати, перспективи. Біла книга державної політики / За заг. ред. Ю.Г. Рубана. — К.: НІСД, 2008. — С. 71—96.

14. Україна в 2010 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку: монографія / За заг. ред. А.В. Єрмолаєва. — К.: НІСД, 2010. — 528 с.

15. Україна: рік після виборів. Моніторинг регіонів / За заг. ред. І.О. Когута; Лабораторія законодавчих ініціатив. — К. — Львів: Вид-во "Мс", 2007. — С. 16.

16. Європейська регіональна політика: натхнення для країн, що не входять до ЄС? Застосування принципів та обмін досвідом [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/international/external_uk.pdf

Стаття надійшла до редакції 17.05.2011 р.