

Медвідь Федір Михайлович, д-р наук в галузі політології, канд. філос. наук, проф. МКА,

Курчина Тамара Олександрівна, PhD в галузі права, докторант,

Мельниченко Ярослав Богданович, PhD в галузі права, докторант

Твердохліб Анатолій Іванович, магістр права, аспірант,

Міжрегіональна академія управління персоналом

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЗМІЦНЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЄДНОСТІ

Політика регіонального розвитку України сьогодні формується в умовах неоголошеної війни з Росією, яка спричинила окупацію частини території та економічні втрати, супроводжується погіршенням соціально-економічного становища країни та рецесією, вимагає значних зовнішніх запозичень на відновлення економіки, а також масштабних витрат на ведення воєнних дій. Водночас, Україна інтегрується в європейський цивілізаційний простір, що ставить перед національною регіональною політикою низку вимог. Децентралізація публічного управління має здійснюватися передусім в інтересах громадян, у межах цілісного пакету політичних, економічних, соціальних реформ, спрямованих на перетворення України в сучасну європейську країну.

Регіональна політика поєднує секторальні, просторові та управлінські цілі і пріоритети. Про це йдеться у «Порядку денному Європейського Союзу для регіонів» (EUTerritorial Agenda 2020), де зазначається, що серед найважливіших проблем, які мають вирішувати регіони ЄС у XXI ст., є формування місткого, консолідованого внутрішнього ринку, недопущення економічної регіональної самоізоляції та підтримка справедливої конкуренції на місцевому і регіональному рівні, впровадження ефективних заходів, пов'язаних з реакцією на демографічні і соціальні зміни у світі, вирішення актуальних проблем розвитку регіонів, пов'язаних зі зміною клімату та довкілля.

З огляду на стратегічний курс на євроінтеграцію, Україна потребує, з одного боку, взаємної відповідності цілей регіонального розвитку країни та ЄС, а з іншого – вироблення власного стратегічного бачення реформ на регіональному і місцевому рівнях з урахуванням викликів, що постають перед нашою державою.

Сформовані в Україні до 2014 р. нормативно-правова база та усталена практика реалізації державної регіональної політики мали низку недоліків, які перешкоджали успішності реформ на місцевому рівні. Громади і регіони не перетворилися на повноцінні суб'єкти регіональної політики через наступні перешкоди:

- нормативно-правові акти, які регламентують регіональну політику, ухвалювались більшою мірою задля вирішення короткострокових, локальних завдань розвитку окремих територій, а тому не складають єдину взаємоузгоджену систему;

- фрагментарність правового поля з питань регіонального розвитку створила підґрунтя для зловживань з боку посадових осіб у розподілі ресурсів та боротьбі за повноваження;

- державна регіональна політика тривалий час не розглядалася як окремий складник стратегічного розвитку держави, що призвело до її сприйняття як другорядної. Наслідком стали відсутність єдиної ієрархічно стрункої системи нормативно-правових документів, які регулюють питання регіонального розвитку, слабкість організаційно-управлінського механізму розробки та впровадження регіональної політики, зокрема щодо розробки та реалізації програмно-планових документів регіонального розвитку, залишковий принцип фінансування програмних заходів державної регіональної політики;

- відсутність координування органів влади, відповідальних за різні сфери соціально-економічного розвитку у частині реалізації окремих питань розвитку територій, зумовила неузгодженість галузевих заходів із завданнями державної регіональної політики;

- не було створено достатніх стимулів для забезпечення інтегрованості регіонів у консолідований господарський простір країни, а практика міжрегіонального, міжмуніципального, міждержавного регіонального та транскордонного співробітництва регіонів залишалась безсистемною і епізодичною;

- формалізація і неефективність процедур залучення громадськості до розробки та реалізації політики розвитку на місцевому і регіональному рівні створювала перепони на шляху участі громадянських інститутів у вирішенні питань місцевого значення. Така невідповідність між важливістю регіональної політики для забезпечення цілісності країни і стабільного розвитку територій та її фактичною відсутністю у державі, занедбаний стан правового та організаційного забезпечення регіональної політики зумовили необхідність реформ, започаткованих у 2014 році. Позитивної оцінки заслуговує низка ухвалених у 2014 – на поч. 2015 рр. нормативно-правових актів, які регламентують найважливіші напрями державної регіональної політики в Україні та окреслюють загальні параметри реформування. Це, зокрема:

- Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року (затверджена Постановою КМУ від 6 серпня 2014 р.), у якій обґрунтовані стратегічні цілі регіонального розвитку, визначені пріоритети координації

регіональної політики з галузевими політиками, а також механізми, інструменти та джерела фінансування регіонального розвитку до 2020 р.;

- Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (схвалена Розпорядженням КМУ від 1 квітня 2014 р.), і План заходів щодо її реалізації. Положення Концепції визначають базові напрями децентралізації влади в Україні, нову роль громади, району, регіону у системі місцевого самоврядування і територіальної організації влади та шляхи підвищення дієвості, ефективності й відповідальності місцевого самоврядування за реалізацію регіональної політики;

- ЗУ «Про співробітництво територіальних громад» (від 17 червня 2014 р.), у якому унормовані питання співробітництва територіальних громад з метою вирішення спільних питань місцевого і регіонального розвитку;

- ЗУ «Про ратифікацію Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування» від 2 вересня 2014 р.), положення якого унормовують права участі окремих громадян та громадських організацій у справах органу місцевого самоврядування відповідно до норм європейського права;

- ЗУ «Про засади державної регіональної політики» (від 5 лютого 2015 р.), який визначає інституційні рамки регіонального розвитку в Україні; формує правову основу реалізації нової державної регіональної політики; законодавчо унормовує мету державної регіональної політики – створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної консолідації, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від місця проживання;

- ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (від 5 лютого 2015 р.), який створив правове підґрунтя для укрупнення громад і формування економічно та організаційно спроможних дієздатних адміністративних одиниць;

- ЗУ «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» (щодо реформи міжбюджетних відносин) (від 28 грудня 2014 р.), який визначив напрями удосконалення бюджетного законодавства в рамках децентралізації, передбачив суттєве розширення повноважень громад та зміцнення матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування;

- ЗУ «Про внесення змін до Податкового кодексу та деяких інших законів України (щодо податкової реформи) (від 28 грудня 2014 р.), який

означив шляхи подальшої лібералізації податкової системи та передбачив надання більшого податкового ресурсу місцевим бюджетам [1, с.196-198].

Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації, концептуальні засади якої були схвалені у 2014 р., а практична реалізація розпочалась у 2015 р., виявилася однією з найрезультативніших та найпомітніших серед проголошених стратегічних реформ. Вона спрямована на створення в Україні сучасної системи місцевого самоврядування на основі європейських цінностей та стандартів, розвиток місцевої демократії, наділення територіальних громад повноваженнями та ресурсами, що дадуть змогу реально стимулювати місцевий економічний розвиток і надавати населенню високоякісні та доступні публічні послуги. Роль об'єднаних територіальних громад у забезпеченні інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності має стати ключовою. Досягнуті позитивні результати у реалізації реформи децентралізації значною мірою зумовлені її належним нормативно-правовим супроводженням[4, с. 169-179].

Суттєве вдосконалення законодавчого регулювання процесу формування спроможних територіальних громад відбулося в 2017 р., завдяки чому: запроваджено порядок добровільного приєднання до вже створеної ОТГ, уточнено вимоги щодо визнання ОТГ спроможною; законодавчо визначено механізм для створення ОТГ, до складу якої увійшли територіальні громади сусідніх адміністративних районів, та можливість створення ОТГ, центром якої є місто обласного значення, визначено порядок призначення перших місцевих виборів у таких ОТГ; удосконалено функціонування інституту старости в ОТГ, уточнено правовий статус старости, визначено його повноваження та форми підзвітності і відповідальності перед громадою та місцевою радою відповідної ОТГ. Визначено поняття старостинського округу шляхом внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування»; внесено зміни до законів України «Про місцеве самоврядування» та «Про місцеві вибори» щодо унормування питання набуття повноважень сільського, селищного, міського голови; прийнято постанову Уряду щодо системи оплати праці посадовців органів місцевого самоврядування. Нею передбачено: значне підвищення посадових окладів посадових осіб місцевого самоврядування, їх узгоджено з посадовими окладами державних службовців; відновлення у сільських, селищних радах та їх виконавчих органах надбавки за високі досягнення у праці; упорядкування оплати праці у сільських, селищних радах та їх виконавчих органах, що представляють ОТГ; уточнення порядку преміювання, встановлення надбавок; затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України перелік спроможних об'єднаних територіальних громад для

нормативно-правового забезпечення переходу на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України об'єднаних громад, в яких відбулися перші місцеві вибори у 2016 р.; прийнято 6 червня 2017 р. закон, який урегулює питання фінансового забезпечення місцевих виборів, у т. ч. і перших місцевих виборів в об'єднаних територіальних громадах. [2, с.464-468; 5, с.232-237].

Водночас існує, на думку аналітиків, низка невирішених проблем як стратегічного, так і оперативного характеру, що формують ризики для подальшої успішної реалізації реформи. Зокрема, слід відзначити такі проблемні питання: не завершено розробки перспективних планів формування територій громад регіонів; потребує опрацювання питання стабільного забезпечення державної фінансової підтримки добровільного об'єднання територіальних громад; процес створення об'єднаних територіальних громад переважно не має підтримки, а подекуди стикається зі спротивом районних адміністрацій, місцевих рад та місцевих еліт. Місцеві органи виконавчої влади; не врегульоване питання оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади загалом та розподілу функцій і повноважень між місцевими радами ОТГ та районними адміністраціями й районними радами районів, на території яких створені ОТГ, зокрема ; відсутнє належне кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, спостерігається недостатня кваліфікація службовців місцевого самоврядування для виконання нових функцій; потребує опрацювання питання щодо запровадження механізмів контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню адміністративних та соціальних послуг. В умовах децентралізації повноважень та передачі ресурсів органам місцевого самоврядування, високих корупційних ризиків щодо використання бюджетних коштів такий контроль мав би здійснюватися як з боку державних органів, так і з боку громадськості. Незважаючи на помітні успіхи реформ у сфері регіонального розвитку, слід вказати і на існуючі недоліки та відсутність прогресу на окремих напрямках реформування регіональної політики та розвитку місцевого самоврядування. Так, до безперечних недоліків варто віднести тривалу відсутність дорадчого колегіального органу представників місцевих органів виконавчої влади, який би міг гнучко і оперативно реагувати на реалізацію реформ на місцевому рівні (Рада регіонального розвитку була утворена лише 22 квітня 2015 р.). Також, слід вказати на повільне просування ініціатив щодо децентралізації, що накладається на погіршення соціально-економічного становища громад.

Відтак, подальше реформування регіональної політики України з урахуванням європейських стандартів та принципів регіонального розвитку має спрямовуватися на наступне: остаточний перехід від жорсткої системи державного управління по вертикалі «центр – регіон» до політики децентралізації державного управління, повсюдності місцевого самоврядування та оптимізації територіальної організації влади на принципах субсидіарності; перехід від політики вирівнювання з центру зростаючих соціально-економічних диспропорцій розвитку територій, централізованого перерозподілу ресурсів та обмежених бюджетних коштів – до політики створення рівних можливостей для збалансованого розвитку регіонів, розкриття внутрішнього потенціалу громад та підвищення їх конкурентоспроможності; забезпечення надання інституційної та інвестиційної підтримки всім регіонам через залучення потенціалу державно-приватного партнерства, забезпечення державних гарантій для іноземних інвесторів, упровадження дієвих інструментів оптимального використання місцевих ресурсів та їх спрямування на розвиток територій; поширення гнучких інструментів стимулювання регіонального розвитку (залучення технічної допомоги, кредитів, розвиток ринку місцевих запозичень) [2, с.19-199].

У контексті зазначеного необхідно якомога скоріше ухвалити План заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. – документ, у якому визначатимуться напрями, пріоритети і терміни подальшого реформування регіональної політики. Крім цього, оновлення потребуватимуть і регіональні стратегії розвитку у частині їх приведення у відповідність до сучасних викликів і потреб. Ці пріоритети та завдання передбачають невідкладне проведення реформ усіх складових життєдіяльності суспільства та держави – політичної, адміністративної, судової, податкової, земельної, місцевого самоврядування, освіти, охорони здоров'я, сектору безпеки. Вони можуть бути реалізовані, на думку аналітиків, тільки консолідованими зусиллями державних інститутів України при зміцненні національної єдності [3, с.998-1038].

Отже, продовження децентралізації управління має стати дієвим фактором стабілізації соціально-економічної ситуації, подолання суперечностей між різними рівнями влади, сприяти підвищенню ефективності використання бюджетних коштів на всіх рівнях управління. Поглиблення реформ у сфері регіонального управління і формування нової логіки відносин громади, регіону та держави має стати каталізатором відбудови і нового поступу України, чинником консолідації українського суспільства задля збереження державності та реалізації євроінтеграційних прагнень України.

Список використаних джерел

1. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році». – К. : НІСД, 2015. – 684 с.
2. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України в 2017 році». – К.: НІСД, 2017. – 928 с.
3. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України в 2018 році». – К.: НІСД, 2018. – 1287 с.
4. Медвідь Ф.М., Чорна М.Ф. Політико-правові засади регіональної політики в умовах забезпечення національної безпеки України // Регіональна політика: законодавче регулювання та практична реалізація: матеріали Першої Міжнародної науково-практичної конференції, (Київ, 24-25 листопада 2015 р.) Міністерство освіти і науки України, Київський національний ун-т будівництва і архітектури та ін.. – Київ-Тернопіль: Астон, 2015.-С.169-179.
5. Медвідь Ф.М., Курчина Т.О., Твердохліб А.І. Політико-правові засади регіональної політики України в умовах об'єднання територіальних громад // Регіональна політика: історія, політико-правові засади, архітектура, урбаністика [зб.наук.пр.]. – Київ-Тернопіль: 2015. – Вип.ІІІ. Матеріали Третьої Міжнародної науково-практ.конф., (Київ, 22-23 листопада 2017 р.) /Мін-во освіти і науки України, КНУБіА та ін. «Бескиди». -2017. – В 2-х ч.- Ч.1.-С.232-237.

*Павлюк Алла Петрівна, кандидат економічних наук,
старший науковий співробітник; державний експерт,
Мін-во регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України*

РОЛЬ АГЕНЦІЙ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ

Формування ефективної системи інституційного забезпечення регіонального розвитку є на сьогодні одним з головних завдань із реалізації державної регіональної політики. Ключовим елементом цієї системи мають стати агенції регіонального розвитку, створення яких відбувається відповідно до положень Закону України «Про засади державної регіональної політики», прийнятого в 2015 році.