

**УДК 35.316**

***Р. Т. Лукіша,***

*здобувач Національного університету цивільного захисту України, м. Харків*

## **ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ: ОСОБЛИВОСТІ МЕХАНІЗМУ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ**

*У статті визначено теоретичні засади формування державної політики розвитку регіонів України в умовах ризиків, а також характерні особливості функціонування такої політики з позиції сучасного стану політико-правового та фінансово-економічного забезпечення.*

**Ключові слова:** державна політика, механізм, складники, регіони, ризик.

***R. T. Lukisha,***

*Seeker of a PhD of National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## **PUBLIC POLICY OF THE DEVELOPMENT OF REGIONS IN UKRAINE: ASPECTS OF MECHANISM OF FORMATION AND IMPLEMENTATION**

*The article says about the theoretical bases of formation public policy of the development of regions in Ukraine at risks. Given the analysis of the main aspects of functioning of this policy in context political, legal, financial and economic support.*

**Key words:** public policy, mechanism, elements, regions, risk.

Актуальність і важливість проблематики державної політики щодо розвитку регіонів (проблемних, з особливим статусом тощо) зростає відповідно до посилення демократичних тенденцій розвитку українського суспільства, актуалізації негативних процесів у ньому, збільшенням фінансово-економічних, зовнішньополітичних, інформаційних та інших загроз. Тому значний інтерес представляють розвідки, присвячені визначенню механізму забезпечення національної безпеки України крізь призму розвитку її регіонів, шляхів залучення громадськості до вироблення регіональної політики тощо, а також ґрунтовного висвітлення питань реалізації механізму управління державою розвитком регіонів, адже його складники в процесі формування й упровадження державної політики забезпечують єдність бачення та дій щодо безпековості України.

Засади побудови механізмів державного управління регіональним розвитком знаходять відображення в працях багатьох науковців. Так, до складу регіональної соціально-економічної політики (за І. Валентюк, О. Лебединською та ін.) слід відносити регіональну політику держави і власне соціально-економічну політику регіонів [6]. Однак таке позначення регіональної політики є недостатньо вдалим, адже не охоплює всіх сфер життєдіяльності. Тому ідентифікація суб'єктів й об'єктів державної регіональної політики та застосування управлінського інструментарію перебуває під пильною увагою, а в разі невизначення – і під загрозою, що позначається на системі безпеки України.

Отже, метою статті є визначення особливостей державної політики розвитку регіонів в умовах ризиків, зокрема механізму її формування й реалізації в Україні.

Варто підтримати позицію А. Помази-Пономаренко, С. Телешуна, С. Ситник та ін., що на розвиток ефективних інститутів влади, особливо в умовах кризи і конфліктів, впливає таке: бюджетний дефіцит; зростаюча бюрократія і конкуренція між публічними товариствами як на місцевому, регіональному, державному, так і на міждержавному рівні; конфлікт з перерозподілу ресурсів; непрофесіоналізм і непрозорість управління, зокрема недотримання демократичного імперативу про необхідність систематичної оцінки наслідків прийняття управлінських рішень, запобігання інтеграції меншин і різних соціальних груп в політико-економічні процеси тощо [9; 10, с. 3].

Оскільки державна політика співвідноситься з регіональною політикою як загальне і часткове, то елементи першої політики апріорі входять до складу останньої. При цьому державна регіональна політика відрізняється здебільшого суб'єктно-об'єктними відносинами (центр – регіон), а повинна – суб'єкт-суб'єктними. Їх учасниками є певні актори, зокрема, публічно владні рівноправні актори (державні, самоврядні, громадські інституції), узаємодія яких має спрямовуватися на задоволення інтересів кінцевих користувачів – мешканців окремих регіонів, які, звісно, становлять усе населення України.

Крім суб'єктної складової державної політики розвитку регіонів, характеристики вимагає також інструментальна. На думку Н. Мирної, О. Коротич та ін., розробка ефективної політики розвитку територій, малих міст можлива за допомогою інструментарію правового, економічного, фінансового, організаційного, інформаційного, освітнього та іншого характеру [3; 7]. При цьому справедливим є визначення інструментів (науковця Т. Дерун) як специфічних засобів (інформаційних, фінансових, владних та структурних), за допомогою яких політика проводиться в життя [2]. Разом із тим, можемо спостерігати тенденцію доповнення інструментарію державної регіональної політики (див. наукові праці В. Кутькова та ін.), до якого віднесені реклама, регіональна символіка, Інтернет-комунікації, виставково-ярмаркова діяльність, брендинг, маркетинг тощо [5].

Відзначимо, що серед дослідників немає єдності думок щодо класифікації механізмів управління державою розвитком регіонів. Уважаємо, що найбільш повною є класифікація механізмів управління розвитком регіонів, запропонована А. Кузнецовим, за такими ознаками: змістом (як способи вирішення протиріч, як форми організаційного зв'язку), принципом структурної побудови (на організаційні, нормативно-процесуальні, комплексні тощо), рівнем керованого впливу (на внутрішні й зовнішні) і факторами впливу (на економічні, політичні, соціальні, правові) [4, с. 4].

Виходячи з вищевикладеного, пропонуємо, у складі механізму формування та реалізації державної політики розвитку регіонів виділяти політико-правовий, фінансово-економічний, інформаційно-комунікативний та організаційно-інституціональний блоки елементів. Механізм формування та реалізації державної регіональної політики реагує на фактори макро- та мікросередовища, забезпечуючи тим самим економічну, інформаційну, екологічну та інші види безпеки. Макрорівень представлений нормативно-зобов'язуючим з боку держави

компонентом, що встановлює “як” і “коли” регіонам слід поводитися подібним чином, тобто відповідно до законів, у тому числі й економічних. На мікрорівні відбувається конкретна прив'язка вимог до окремих регіональних органів, посадових осіб, соціуму; у цих умовах під впливом мікросередовища ніби відбувається своєрідний переклад політичних, правових, економічних абстракцій на конкретну мову з метою своєчасного, виправданого вчинення дій та операції.

Фінансово-економічний блок механізму формування та реалізації державної політики розвитку регіонів покликаний допомагати реалізовувати модель стабільного розвитку в Україні (відразу зауважимо, не сталого в значенні “застиглого”, а постійно мінливого стану регіонів, прагнучого до оптимального). У зв'язку з цим, а також ураховуючи наявні настрої й очікування суспільства та проблемні питання, з якими воно стикається, відзначимо, що детального аналізу потребує саме цей блок елементів запропонованого механізму. На жаль, учені розходяться у визначенні сутності політики фінансового забезпечення розвитку регіонів. Однак застосування вимагає комбінований підхід, запропонований М. Гончаренко [1, с. 62-63], відповідно до нього систему державного регіонального управління фінансами складають фінансове планування й прогнозування, фінансове забезпечення, фінансові показники, нормативи, ліміти й резерви. Ці складові мають особливості в мобілізації фінансових ресурсів, що спричиняє необхідність конкретизації фінансових інструментів і методів використання фінансових ресурсів для кожної окремої складової. Безумовно, фінансова підтримка надається регіонам у вигляді субвенцій з держбюджету. За інформацією, розміщеною парламентом, у бюджеті нашої країни в 2012 р. було передбачено 2,8 млрд. грн. на реалізацію заходів щодо соціально-економічного розвитку територій, з них спрямовано лише 1,9 млрд грн. Порядок надання такої субвенції визначено в постанові Кабміну України від 06.02.2012 р. № 106 [8], в якій закріплено вимогу, що субвенція спрямовується на будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури комунальної власності (за винятком адмінбудівель), проведення робіт з газифікації й енергозбереження, здійснення екологічних, природоохоронних та спільних заходів, передбачених угодами щодо регіонрозвитку, укладеними відповідно до Закону України “Про стимулювання розвитку регіонів” від 08.09.2005 р. № 2850-IV.

У продовження цього Закону і враховуючи нинішню ситуацію, парламент прийняв (та згодом відмінив) ще один документ – Закон України “Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей” від 16.09.2014 р. № 1680-VII [8]. На жаль, буква закону не відповідала повною мірою його духу, адже закон визначав повноваження не тільки органів самоврядування, а й центральних і місцевих органів виконавчої влади [Там само, ст. 6–8]. Так, згідно з цим документом Уряд України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (далі – ЦОВВ) могли укладати з відповідними органами місцевого самоврядування угоди по економічному, соціальному і культурному розвитку окремих районів. При цьому ініціатива про укладення такої угоди могла б належати відповідним самоврядним органам, які зверталися до уряду, міністерства та іншого ЦОВВ пропозиції з питань розвитку окремих районів варіант спільних проектів. Останні органи мали б розглянути подані пропозиції і в 10-денний строк з дня їх отримання розпочати процедуру консультацій з представниками самоврядних

органів окремих районів Донецької та Луганської обл., зацікавлених суб'єктів господарювання, громадськості. Про прийняте рішення негайно мав бути поінформований ініціатор укладення угоди, який, що цікаво, забезпечує залучення до консультацій представників зацікавлених суб'єктів У ході консультацій представники органів виконавчої влади та місцевого самоврядування повинні були підготувати проект угоди по економічному, соціальному і культурному розвитку окремих районів Донецької та Луганської обл. Ця угода набирала б чинності з дня її схвалення урядом або міністерством. Прикметно, що не громадськість і суспільство, а Кабмін України мав би контролювати виконання органами виконавчої влади укладених угод щодо економічного, соціального і культурного розвитку окремих районів Донецької та Луганської обл., заслуховувати їхні звіти, приймати заходи щодо забезпечення виконання сторонами укладених угод. Крім того, громадськість не визнавалася повноправним ініціатором укладення угоди щодо означеного розвитку регіонів. Виникає й запитання щодо створення умов для повернення жителів у вимушено залишені ними місця постійного проживання, їх реінтеграції. На наш погляд, Закон України “Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей” містив скоріше декларативні положення, ніж визначав алгоритм якнайшвидшої нормалізації обстановки та відновлення прав фіз- і юросіб.

Одразу зауважимо, що подальші етапи становлення державноуправлінської думки будуть спробою знайти оптимальні шляхи, по-перше, розвитку українського суспільства, тобто відновити життєдіяльність у населених пунктах в Донецькій і Луганській обл., а по-друге, попередження правопорушень, як небезпек для життя й добробуту людей, що є відхиленням від загальноприйнятих стандартів, цінностей. Інакше ми матимемо загальну асоціальну форму існування суб'єктів і системи, а амбівалентність цієї асоціальності означатиме негативні соціальні зміни в Україні.

Незрозуміло й те, як Закон України “Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей” від 16.09.2014 р. № 1680-VII узгоджується з низкою інших документів, адже Міністерство економічного розвитку і торгівлі України спільно із зацікавленими органами центральної та місцевої влади працює над удосконаленням такого інструменту регіонального розвитку: програми подолання депресивності. Визнання депресивної території дає їй можливість отримати державну фінансову допомогу шляхом реалізації програми подолання депресивного стану (див. Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів”). Окрім цього, дієвим інструментом є визнання територій перспективного розвитку. Відповідний Закон України “Про визнання територій перспективного розвитку” від 13.01.2010 р. № 110-р [8] створює умови для активізації підприємницької діяльності в регіонах, які в силу об'єктивних обставин мають значні проблеми соціально-економічного розвитку, для створення нових робочих місць, зменшення безробіття, збільшення доходів населення, надходжень до місцевих бюджетів. Відтак, не зрозуміло, яка доля чекає інші регіони – Волинський, Житомирський, Закарпатський, Рівненський, Тернопільський, Хмельницький та ін. Вони теж перебувають в занепаді та кризі, оскільки мають малоприсадибні для використання житлові фонди, екологічні й соціальні проблеми. Більше того, відповідно до раніше прийнятого Закону України “Про території перспективного

розвитку” установа таких територій, насамперед, у монофункціональних містах, дозволяє самим громадянам указаних міст (а не їх самоврядним органам, як це було визначено в законі від 16.09.2014 р. № 1680-VII [Там само]) ініціювати залучення інвестицій у виготовлення продукції, призначеної на експорт, реалізовувати заходи з розвитку сучасної виробничої та ринкової інфраструктури, створення робочих місць. Уважаємо, що держава повинна застосовувати диференційований підхід до окупованих і конфліктних територій, тому її функціями, насамперед, є регулятивна, діагностична, прогностична, консультативна і, так би мовити, карально-виховна, виконання якої наразі через ряд причин унеможлиблюється.

Отже, у сучасних умовах механізм державної політики регіонального розвитку набуває статусу комплексного, його складові досить конкурентні – першими реагують на загрози й усувають їх, через що потребують подальшого наукового висвітлення. Першим кроком у цьому напрямку є дане авторське дослідження. Його результати свідчать про те, що в період з 2012 по 2014 рр. внесені були зміни до законодавства України, якими зменшено обсяги прямих трансфертів на соціально-економічний розвиток регіонів і, так чи інакше, перебільшена роль Кабміну України в управлінні їх розвитком, у тому числі й проблемними територіями.

#### **Література:**

1. Гончаренко М. В. Сутність фінансового механізму реалізації стратегії сталого розвитку території / М. В. Гончаренко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарІДУ НАДУ “Магістр”, 2014. – № 1 (45). – С. 59–67.
2. Дерун Т. М. Інструменти формування і реалізації державної політики розвитку малих міст України [Електронний ресурс] / Т. М. Дерун // Державне управління: удосконалення та розвиток : електр. наук. фах. вид. 2013. – № 11. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=651>.
3. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України : монографія / О. Б. Коротич. – Х. : Вид-во ХарІДУ НАДУ “Магістр”, 2006. – 220 с.
4. Кузнецов А. О. Інноваційні технології в державному регулюванні соціально-економічного розвитку регіону : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.02 / А. О. Кузнецов ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. – Х., 2006. – 20 с.
5. Кутьков В. П. Маркетинговий механізм державного управління розвитком регіону : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.02 / В. П. Кутьков ; Нац. ун-т цив. захисту України. – Х., 2014. – 20 с.
6. Лебединська О. Державне регулювання розвитку регіону: проблеми та перспективи / О. Лебединська, І. Валентюк // Вісник НАДУ. – 2010. – № 3. – С. 151–156.
7. Мирна Н. В. Опрацювання комплексного механізму державної регіональної політики [Електронний ресурс] / Н. В. Мирна // Державне будівництво : ел. наук. фах. вид. – 2010. – № 1. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2010.../09.pdf>.
8. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>
9. Помаза-Пономаренко А. Л. Державне управління відносинами землекористування (центральний і регіональний рівні) [Електронний ресурс] / А. Л. Помаза-Пономаренко // Молодий вчений. – 2015. – № 2 (17). – Режим доступу : <http://molodyvcheny.in.ua/ua/archive/17/>.
10. Публічна політика та управління : наук. розробка / авт. кол. : С. О. Телешун, О. Р. Титаренко, С. В. Ситник та ін. – К. : НАДУ, 2010. – 36 с.

*Надійшла до редколегії 06.03.2015 р.*