

**ПОЛІТИКА ЕФЕКТИВНОГО РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ  
ЯК БАЛАНС НАЦІОНАЛЬНОГО І МІСЦЕВОГО ІНТЕРЕСУ:  
НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

**POLITICS EFFECTIVE REGIONAL DEVELOPMENT AS A BALANCE OF NATIONAL  
AND LOCAL INTERESTS: THE PROSPECTS OF IMPROVEMENT OF LEGAL REGULATION**

**Пирожкова Ю.В.,**

*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного та господарського права  
Запорізького національного університету*

Вирішення проблем регіонального розвитку, становлення місцевого самоврядування та вдосконалення відносин «центр – регіони» залежить, насамперед, від інституційного та правового поля для розробки й реалізації державної регіональної політики, що, у свою чергу, призведе до чіткого розподілу функцій та координації діяльності державних органів управління різного рівня у сфері територіального розвитку, адже безсистемність державної політики та діяльності в цій сфері стала однією з важливих причин стримування комплексного соціально-економічного розвитку та стабільності в державі, 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. У статті охарактеризовані цілі, пріоритетні завдання державної регіональної політики, окреслені недоліки її правового забезпечення та шляхи їх усунення.

**Ключові слова:** державна регіональна політика, цілі регіональної політики, принципи регіонального розвитку, завдання державної регіональної політики.

Решение проблем регионального развития, становление местного самоуправления и усовершенствование отношений «центр – регионы» зависит, прежде всего, от институционального и правового обеспечения, которые станут базой для разработки государственной региональной политики, что, в свою очередь, обусловит четкое распределение функций и координацию деятельности государственных органов управления разного уровня в сфере территориального развития, так как отсутствие системы в вопросе формирования региональной государственной политики является одной из причин сдерживания комплексного социально-экономического развития и стабильности в государстве. В статье охарактеризованы цели, приоритетные задачи государственной региональной политики, очерчены недостатки правового регулирования и предложены пути их устранения.

**Ключевые слова:** государственная региональная политика, цели региональной политики, принципы регионального развития, задачи региональной политики.

Solution to the problems of regional development, the establishment of local self-government and the improvement of relations «center – regions» depends primarily on the institutional and legal support, which will be a basis for the development of regional policy, which in turn will determine a clear division of labor and coordination of state authorities in the field of regional development at various levels, as the absence of the issue of formation of regional public policy is one of the reasons for restraint on social and economic development and stability in the country. The article described objectives, priorities of regional policy, outlined deficiencies of legal regulation and ways to address them.

**Key words:** State regional policy, regional policy objectives, principles regionalnogo development objectives of the regional policy.

Актуальним напрямом інституційних змін у політичній системі України є реформа органів публічної влади на регіональному, субрегіональному та місцевому рівнях. Нинішня система державного управління є занадто централізованою і вже не відповідає як об'єктивним потребам країни, так і міжнародним зобов'язанням, зокрема, у сфері розвитку місцевого самоврядування. Перехід до практичних кроків у сфері реформування територіальної організації влади гальмується вадами адміністративно-територіального устрою, що був успадкований від радянських часів.

Вирішення проблем регіонального розвитку, становлення місцевого самоврядування та вдосконалення відносин «центр – регіони» залежить, насамперед, від інституційного та правового поля для розробки й реалізації державної регіональної політики, що, у свою чергу, призведе до чіткого розподілу функцій та координації діяльності державних органів управління різного рівня у сфері територіального розвитку, адже несистемність державної політики та діяльності в цій сфері стала однією з важливих причин стримування комплексного соціально-економічного розвитку та стабільності в державі, ускладнення умов для зміцнення позицій України в міжнародному економічному співробітництві, повільного здійснення ринкових перетворень на місцях, виникнення та загострення багатьох соціальних, економічних, екологічних та інших проблем.

Необхідність прискорення поступу України на шляху сталого розвитку, економічного зростання, поєднаного з активною соціальною політикою держави, демократизаці-

єю всіх складових суспільного життя, потребує формування якісно нової державної регіональної політики [1].

Україна сьогодні знаходиться в процесі обговорення можливої зміни конституційної структури регіонального самоврядування, рушійною силою якого повинні стати децентралізація та регіоналізація. На сучасному етапі розвитку держави стоїть задача створення інституційної структури, що відповідала б принципам, викладеним у «Хартії про місцеве самоврядування» Ради Європи і була б здійсненою в наших умовах. Водночас така політика повинна проводитись з урахуванням європейських стандартів, аби в довгостроковій перспективі українські регіони мали достатньо економічних та соціальних перспектив для конкуренції з регіонами країн-членів Європейського Союзу.

Отже, зважаючи на вищезазначене, необхідно погодитись із думкою В.Керецмана, що сьогоdnішній етап державотворення дозволяє і вимагає законодавчого закріплення нової ідеології регіональної політики і формування нової архітектури регіонального управління [2].

Метою статті є дослідження цілей, пріоритетних завдань державної регіональної політики, окреслення недоліків її правового забезпечення та шляхів їх усунення.

Вагомий внесок у дослідження державної регіональної політики вклали такі відомі науковці, як: В. Білоус, О. Валевський, З. Варналій, С. Галуза, Н. Нижник, Н. Ларіна, О. Коврига, А. Керницький, В. Керецман, В. Кравців, В. Павлов, В. Петренко, С. Романюк, В. Симоненко, В. Тертичка, О. Хорунженко, М. Чумаченко та ін.

Державна регіональна політика являє собою комплекс заходів, що мають забезпечити, з одного боку, цілісність

української держави як єдиного політичного, соціально-економічного та правового простору, з іншого – потрібну децентралізацію та деконцентрацію управління, вирівнювання економічних та соціальних умов розвитку різних регіонів. Метою такої політики має стати покращення якості соціальних та управлінських послуг, що надаються громадянам, через децентралізацію управління, забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів.

При цьому конкретними цілями регіональної політики мають бути:

- забезпечення цілісності української держави, її територіальної єдності;
- забезпечення ефективності управління регіонами та місцевого самоврядування з точки зору пошуку оптимальної територіальної основи для регіонального самоуправління та місцевого самоврядування;
- розвиток місцевої демократії, забезпечення участі жителів регіону, територіальних громад в ухваленні рішень загальнодержавного значення;
- створення гнучких та ефективних управлінських систем на регіональному та місцевому рівнях;
- економічний і соціальний розвиток території, пошук та залучення нових джерел розвитку;
- організація міжрегіонального співробітництва, в тому числі й з регіонами інших держав [3].

При розробці державної регіональної політики принципового значення набуває питання щодо її територіальних рівнів, вирішення якого, у свою чергу, дозволяє чітко визначити коло об'єктів такої політики.

Під час вирішення питання щодо рівнів державної регіональної політики доцільно використовувати стандарти Європейської регіональної політики, основним рівнем якої є рівень адміністративного управління, що перебуває нижче загальнодержавного. При цьому в ЄС територіальні одиниці визначають відповідно до територіальної класифікації *Nomenclature des unitees territoriales statistiques* (надалі – NUTS) [4].

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

Головна мета державної регіональної політики в Україні, яку визначено в Концепції державної регіональної політики, полягає у «створенні умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання 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» [1].

До пріоритетних завдань державної регіональної політики, вирішення яких допоможе досягти поставленої мети, правомірно віднесено:

- запровадження моніторингу та оцінки ресурсного потенціалу регіонів та вироблення механізмів його ефективного використання;
- здійснення на інноваційній основі структурної перебудови економіки регіонів;
- поетапне зменшення рівня територіальної диференціації економічного розвитку та соціального забезпечення громадян;

- широкий розвиток підприємництва в регіонах;
- зміцнення економічної інтеграції регіонів;
- підвищення ролі територіальних громад та органів місцевого самоврядування у вирішенні питань регіонального розвитку;
- удосконалення міжбюджетних відносин;
- досягнення продуктивної зайнятості населення;
- вирішення екологічних проблем регіонів;
- наближення законодавства з питань регіональної політики до норм і стандартів Європейського Союзу, розвитку транскордонного співробітництва.

Таким чином, регіональна політика є складовою внутрішньої політики держави в цілому, яка значною мірою визначає спосіб співпраці центральної влади з місцевими органами влади та напрям, в якому вона спрямовує розвиток територій. Її зміст має відбивати систему заходів щодо управління політичним, економічним, соціальним, етнокультурним розвитком регіону. Тому ключовою проблемою є забезпечення узгодженості державних пріоритетів і місцевих програм соціально-економічного розвитку, стратегій регіонального розвитку [5].

Концепція дала поштовх формуванню нормативно-правового забезпечення державної регіональної політики.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2001 р. № 437-р «Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики» було затверджено план заходів з реалізації Концепції, який передбачав здійснити цілу низку організаційних заходів та підготувати необхідні проекти законів.

Відтак, в Україні у сфері регіонального розвитку діють такі Закони України, які тією чи іншою мірою регулюють питання формування та реалізації державної регіональної політики: Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики»; Закон України від 08.09.2005 № 2856-IV «Про стимулювання розвитку регіонів»; Закон України від 18.03.2004 № 1621-IV «Про державні цільові програми»; Закон України від 23.03.2000 № 1602-III «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України»; Закон України від 20.04.2000 № 1699-III «Про планування і забудову територій»; Закон України від 07.02.2002 № 3059-III «Про Генеральну схему планування території України».

Проте, незважаючи на досить широкий перелік законів у сфері аналізу, система законодавчого забезпечення формування та реалізації державної регіональної політики відповідно до кращого європейського та світового досвіду так і не створена. Чинні на сьогодні закони ухвалювались у різний час, на основі різних концепцій та вирішення локальних завдань, тому не є взаємоповнюючими та гармонізованими.

Євроінтеграційні процеси вимагають від України при реформуванні місцевого самоврядування зважати на досвід європейських країн, більшість яких мають сформовану власну модель регіональної політики та систему її законодавчого забезпечення.

Про підходи до правового регулювання формування та реалізації політики регіонального розвитку в державах-членах ЄС можна зрозуміти з національних законів цих держав, що є в українському перекладі: Польща – Закон «Про принципи підтримки регіонального розвитку», Румунія – Закон «Про регіональний розвиток в Румунії», Словенія – Закон «Про збалансований регіональний розвиток», Угорщина – «Про регіональний розвиток та планування землекористування».

Важливою з точки зору розуміння європейських підходів до фінансування регіонального розвитку є Постанова (ЄС) № 1080/2006 від 5 липня 2006 р. «Про Європейський фонд регіонального розвитку та скасування Постанови (ЄС) № 1783/1999».

Фактично в кожному із цих законів визначаються цілі регіональної політики держави, встановлюється ієрархіч-

на система планувальних документів, визначаються території підтримки, регулюються повноваження органів, що відповідальні за розробку та реалізацію планувальних документів розвитку, визначаються інституції, відповідальні за здійснення проектів та програм регіонального розвитку, встановлюються джерела та порядок фінансування проектів розвитку, визначаються загальні вимоги щодо створення системи моніторингу регіонального розвитку. Обов'язковим елементом цих законів є також забезпечення участі в процесі розробки планувальних документів усіх зацікавлених суб'єктів – від виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, громадських організацій та підприємців [7].

Таким чином, перебування України вже тривалий час на узбіччі європейських інтеграційних процесів не лише не дозволяє залучати значних європейських коштів, а й призводить до неефективного використання українських бюджетних ресурсів, оскільки інструменти регіональної політики, що застосовуються в Україні, далекі від тих, що позитивно зарекомендували себе не тільки в європейських державах-членах ЄС, а й у державах-кандидатах [8, с. 45].

Необхідно відзначити, що проектна робота з даного питання тривалий час ведеться досить активно. Так, 17 липня 2010 року Міністерством регіонального розвитку та будівництва України був підготовлений Проект Закону

України «Про основи державної регіональної політики». На сучасному етапі у Верховній Раді України зареєстрований проект Закону України «Про засади державної регіональної політики» (до реєстр.№6462-д від 25.06.2012 р.) [9], який визначає основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової внутрішньої політики України.

Детальне вивчення проекту Закону України «Про засади державної регіональної політики» (до реєстр.№6462-д від 25.06.2012 р.) дозволяє лише частково підтримати положення-зауваження, що викладені до нього у висновку Головного науково-експертного управління, з огляду на наступні зауваження та міркування: у пояснювальній записці до проекту не наведено достатніх аргументів, які засвідчували б необхідність саме прийняття окремого первинного законодавчого акту, а не внесення змін до діючих законів, але не погодитися з частиною висновку щодо необґрунтованості появи у вітчизняному законодавстві ще одного, причому «первинного», законодавчого акту запропонованого змісту [10], адже, на нашу думку, ґрунтуючись на попередньо викладеному аналізі законодавства у сфері регіонального розвитку, що склалось в Україні та кращій європейській практиці, можна зробити висновок про те, що, зважаючи на викладені зауваження, в Україні розробка базового закону є виправданою та необхідною.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про Концепцію державної регіональної політики: Указ Президента України від 25.05.2001 № 341/2001 // Офіційний вісник України від 15.06.2001 р., № 22, стор. 20, стаття 983.
2. Керецман В. Проблеми формування регіональної політики та регіонального управління в Україні [Електронний ресурс] / Василь Керецман. – Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Nvamu\\_uprav/2011\\_3/57.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_uprav/2011_3/57.pdf)
3. Хоруженко О. Досвід країн Вишеградської групи: політика ефективного регіонального розвитку [Електронний ресурс] / О.Хоруженко. – Режим доступу: <http://crps.sumynews.com/publications/item/85-dosvid-krayin-vyshegradskoyi-grupy-vprovadzheniya-polityky-efektyvnogo-regionalnogo-rozvytku.html>
4. Nomenclature des unitees territoriales statistiques // Pycroft, Christopher. «The Organization of Local Authorities' European Activities», Public Policy and Administration, 1995. Vol. 10, No. 4, Winter.
5. Коврига О.С. Особливості інституційних процесів в Україні на регіональному рівні [Електронний ресурс] / О.Коврига. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/2/22.pdf>
6. Інституційне забезпечення регіональної політики та практика взаємодії органів влади в Україні / Дацшин М., Керецман В. – К.: В-во «К.І.С.», 2007. – 102 с.
7. Аналітична записка Про проект Закону України «Про основи державної регіональної політики», підготовлений Міністерством регіонального розвитку та будівництва України від 17 липня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/www/?p=1336>
8. Регіональна політика: правове регулювання. Світовий та український досвід / Василь Куйбіда, Анатолій Ткачук, Тетяна Забуковець-Ковачич; заг.ред. Р.Ткачука. – К.: Леста, 2010. – 224 с.
9. Проект Закону України «Про засади державної регіональної політики» (до реєстр. № 6462-д від 25.06.2012р.) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua>
10. Висновок на проект Закону України «Про засади державної регіональної політики» (до реєстр. № 6462-д від 25.06.2012 р.) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua>

УДК 342.9

## POLITICS EFFECTIVE REGIONAL DEVELOPMENT AS A BALANCE OF NATIONAL AND LOCAL INTERESTS: THE PROSPECTS OF IMPROVEMENT OF LEGAL REGULATION

### ПОЛІТИКА ЕФЕКТИВНОГО РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ЯК БАЛАНС НАЦІОНАЛЬНОГО І МІСЦЕВОГО ІНТЕРЕСУ: НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

**Pyrozhkova Y.V.,**  
PhD in Law, docent,  
Associate Professor of Department of administrative and commercial law of  
Zaporizhzhya National University

Solution to the problems of regional development, the establishment of local self-government and the improvement of relations «center – regions» depends primarily on the institutional and legal support, which will be a basis for the development of regional policy, which in turn will determine a clear division of labor and coordination of state authorities in the field of regional development at various levels, as the absence of