

УДК 332.14.012.332

Ю. С. Гринчук,  
д. е. н., доцент, завідувач кафедри менеджменту,  
Білоцерківський національний аграрний університет, м. Біла Церква  
Н. В. Коваль,  
к. е. н., доцент, доцент кафедри менеджменту,  
Білоцерківський національний аграрний університет, м. Біла Церква  
М. В. Вихор,  
к. е. н., доцент, доцент кафедри менеджменту,  
Білоцерківський національний аграрний університет, м. Біла Церква

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.7.23

## СИСТЕМА ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ

Yu. Grynychuk,  
Doctor of Economic Sciences, associate professor, Head of Management department  
of Bila Tserkva National Agrarian University  
N. Koval,  
PhD in Economics, associate professor of Management department of Bila Tserkva National Agrarian University  
M. Vykhor,  
PhD in Economics, associate professor of Management department of Bila Tserkva National Agrarian University

### THE SYSTEM OF INSTITUTIONAL PROVISION OF THE ESTABLISHMENT AND IMPLEMENTATION OF THE STATE REGIONAL POLICY IN UKRAINE: PROBLEMS AND WAYS OF IMPROVEMENT

*У статті досліджено сучасний стан інституційного забезпечення формування та реалізації регіональної політики в Україні. Проаналізовано повноваження та функції суб'єктів, що розробляють та впроваджують регіональну політику. Доведено, що актуальними є проблеми узгодження їх діяльності, чіткого визначення та розмежування повноважень і відповідальності, уникнення дублювання функцій, стабільності інституційного середовища, врахування конкретних регіональних проблем у процесі розробки державної та регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації.*

*Обґрунтовано необхідність подальшого удосконалення інституційного забезпечення регіональної політики в Україні згідно з її євроінтеграційним курсом, зокрема шляхом запровадження багаторівневого управління; еволюції інституційного забезпечення регіональної політики у напрямі децентралізації на принципах субсидіарності; чіткого законодавчого визначення функцій, повноважень і відповідальності кожного інституту, що бере участь у розробленні й реалізації державної регіональної політики; державного контролю за конституційністю та законністю рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, врахуванням ними загальнодержавних інтересів при вирішенні регіональних чи місцевих питань. Важливими напрямками удосконалення інституційного забезпечення формування та реалізації державної регіональної політики в Україні є імплементація досвіду розвинених країн світу щодо участі в процесах реалізації регіональної політики регіональних корпорацій, які функціонують у формі інвестиційних компаній, та регіональних цільових фондів, а також використання планових контрактів; активізація участі у процесах формування та реалізації регіональної політики наукових установ, неурядових організацій, в тому числі агенцій регіонального розвитку, благодійних фондів, суб'єктів підприємництва, приватних консультантів та експертів; поглиблення взаємодії між суб'єктами підприємництва та органами державної влади та місцевого самоврядування на принципах державно-приватного партнерства; концентрація обмежених ресурсів на найбільш перспективних з погляду віддачі та ефективності заходах; використання угод щодо регіонального розвитку як інструменту, що дає можливість вирішити про-*

**блеми розвитку територій за рахунок співфінансування запланованих заходів з державного, місцевих бюджетів та інших джерел.**

*The article examines the current state of institutional provision of the establishment and implementation of the state regional policy in Ukraine. We analysed the powers and functions of subjects that are developing and implementing the regional policy. We proved that the pressing problems include: alignment of their activities; clear definition and delineation of their powers and responsibilities; avoiding duplication of functions; establishing a stable institutional environment; considering specific regional problems during the creation of the state and regional development policies and action plans for their implementation.*

*We argued the necessity of further improvement of the institutional provision of the regional policy in Ukraine according to its European integration course; in particular, by implementing management on multiple levels, evolving the institutional provisions of the regional policy to be decentralised and based on subsidiary principles; a clear legislative delineation of functions, powers and responsibilities of every institution that takes part in developing and implementing the state regional policy; state control over the constitutionality and legality of decisions made by bodies and members of local governments, as well as taking into account the interests of the whole state while solving regional or local issues. Important directions for improving the institutional provision of the establishment and implementation of the state regional policy in Ukraine include adopting the developed countries' experience of participating in implementing the regional policies of regional corporations that take the shape of investment companies and regional targeted funds, using planned contracts; more active participation of academic institutions, NGO's, including regional development agencies, charity funds, entrepreneurs, private consultants and experts, in the process of development and implementation of regional policy; increasing collaboration between entrepreneurs, bodies of state power and local governments, based on the principles of public-private partnership; focusing the limited resources on activities that promise the highest return on investment and effectiveness; using regional development agreements as an instrument that allows solving the problems of developing territories by co-financing planned activities from the state and regional budgets, as well as other sources.*

*Ключові слова: інституції, інститути, регіональна політика, суб'єкти регіональної політики.  
Key words: institutions, institutes, regional policy, subjects of regional policy.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Ряд проблем, які нині постали перед Україною, зокрема, дезінтеграція країни, значні диспропорції в соціально-економічному розвитку регіонів, збільшення кількості депресивних територій, є наслідком неефективної регіональної політики. І хоча протягом останніх п'яти років відбулись суттєві позитивні зрушення в цій сфері (ухвалення низки нормативно-правових актів, які сприяють створенню цілісної нормативно-правової бази, що регулює питання формування та реалізації регіональної політики; визначення джерел фінансування розвитку регіонів тощо) [1], завдання підвищення ефективності управління розвитком регіонів і надалі залишається надзвичайно актуальним. Вирішити його неможливо без удосконалення інституційного забезпечення формування та реалізації регіональної політики.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Структурні диспропорції та деформації та необхідність структурних та інституційних змін на регіональному рівні в перехідній економіці висвітлені в колективній монографії за редакцією З.С. Варналія [2]. Повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування, а також недержавних інститутів щодо формування та реалізації державної регіональної по-

літики аналізували Т. Берегой [3], М.Б. Дацишин та В.Ю. Керецман [4]. Проте слід зауважити, що постійно вносяться зміни до чинних та ухвалюються нові нормативно-правові акти, які регулюють процеси формування та реалізації регіональної політики; уточнюються функції і повноваження суб'єктів регіональної політики; продовжується формування механізму взаємодії суб'єктів регіональної політики з метою підвищення її ефективності. Отже, складність і динамізм процесів, пов'язаних з питаннями формування та реалізації регіональної політики, зумовлюють необхідність подальших досліджень вказаних питань.

## МЕТА СТАТТІ

Метою статті є аналіз формальних інститутів, що безпосередньо впливають на формування та реалізацію регіональної політики, вивчення їх повноважень та сфер впливу з метою розробки науково обґрунтованих рекомендацій щодо удосконалення інституційного забезпечення формування та реалізації регіональної політики в Україні.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Дослідивши підходи науковців до визначення основних понять інституціональної теорії [5], під інституцією розуміємо систему формальних (закріплених у норма-

тивно-правових актах) та неформальних (суспільні цінності, звички, звичаї, традиції, рутини) норм і правил поведінки. Закріплення і відтворення інституцій "здійснюється за допомогою таких соціальних організацій, як інститути (зокрема, політичні)" [6, с. 17]. Формальні інститути "діють у формі конкретних державних установ та організацій" [7, с. 2].

У статті 4 Закону України "Про засади державної регіональної політики" від 05.02.2015 р. № 156-VIII визначено основних суб'єктів державної регіональної політики: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також громадські об'єднання, юридичні та фізичні особи.

Відповідно до статті 85 Конституції України, Верховна Рада України визначає засади внутрішньої, у тому числі регіональної, політики. Верховна Рада України розробляє, ухвалює та вносить зміни до законів, що регулюють державну регіональну політику.

У Верховній Раді України восьмого скликання створений Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування, до складу якого входять шість підкомітетів, зокрема, підкомітет з питань регіональної політики, місцевих бюджетів та комунальної власності. Предметом відання названого підкомітету є, зокрема, засади регіональної політики та економічного розвитку регіонів, а також засади бюджетного процесу, у тому числі міжбюджетних відносин. Головними функціями Комітетів Верховної Ради України є законопроектна, організаційна та контрольна.

Також необхідно зауважити, що на формування та реалізацію регіональної політики впливають депутати-мажоритарники, які "любляють інтереси своїх округів і регіонів, часто без огляду на ефект для решти регіонів і територій держави" [8, с. 206].

Однією з форм роботи Верховної Ради щодо формування та реалізації державної регіональної політики України є проведення парламентських слухань, тематика яких стосується проблем регіонального розвитку, наприклад: "Регіональна політика та місцеве самоврядування в Україні: законодавчі аспекти" (відбулися 16.04.2003 р.), "Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування" (12.10.2005 р.), "Про інтенсифікацію співробітництва України з Європейським Союзом у рамках євро регіонів та перспективи транскордонного співробітництва" (16.05.2007 р.), "Транскордонне співробітництво як чинник євроінтеграційних процесів України" (08.06.2016 р.). Проте слід зазначити, що значна частина рекомендацій вказаних парламентських слухань залишилася не виконаною, як і рекомендації, сформульовані за результатами Дня уряду, який відбувся 08.04.2003 р. і був присвячений обговоренню питань перспектив розвитку депресивних регіонів, міст та селищ.

Конституція України не передбачає конкретних повноважень Президента у сфері регіональної політики. Проте у статті 102 зазначається, що Президент України є гарантом державного суверенітету та територіальної цілісності України. Згідно зі статтею 8 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" від 09.04.1999 р.

№ 586-XIV, Президент України за поданням Кабінету Міністрів України призначає на посаду голів місцевих державних адміністрацій. Як слушно зазначають М. Дацишин та В. Керецман, як гарант державного суверенітету та територіальної цілісності України, "Президент зобов'язаний припиняти будь-які дії регіональних органів влади, що загрожують територіальній цілісності України, провокують сепаратизм чи будь-які інші відцентрові тенденції" [4, с. 37].

Здійснюючи свої повноваження у сфері державної регіональної політики, глава держави спирається на Адміністрацію Президента України, у структурі якої ключову роль у сфері регіональної політики відіграють Головний департамент регіональної та кадрової політики та Департамент місцевого самоврядування та децентралізації.

Згідно з пунктом 28 статті 106 Конституції України, Президент для здійснення своїх повноважень створює (у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України) консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби. Таким консультативно-дорадчим органом при Президентові України є Рада регіонального розвитку, яка була створена згідно з Указом Президента України від 21.04.2015 р. № 224/2015 з метою налагодження ефективної взаємодії державних органів з органами місцевого самоврядування щодо формування оптимальної моделі розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади, здійснення реформ у сфері децентралізації управління регіональним розвитком, вирішення проблемних питань життєзабезпечення регіонів.

Головна роль у реалізації регіональної політики належить уряду, який, з одного боку, бере участь у її формуванні, здійснюючи нормотворчу діяльність, а з іншого — втілює її безпосередньо або за допомогою підпорядкованих органів виконавчої влади.

Згідно з Постановою КМУ "Про утворення урядових комітетів та затвердження їх посадового складу" від 11.05.2016 р. № 330 утворено Урядовий комітет з питань європейської, євроатлантичної інтеграції, міжнародного співробітництва та регіонального розвитку. Заступником голови даного комітету є віце-прем'єр-міністр України — Міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, що свідчить про розуміння владою значення регіональної політики. Слід наголосити, що Урядовий комітет не приймає власних рішень, а лише готує їх до засідань Кабміну.

У складі Секретаріату Кабінету Міністрів України відповідно до постанови КМУ "Про затвердження структури Секретаріату Кабінету Міністрів України" від 23 серпня 2016 р. № 564 створені Департамент з питань регіональної політики та Директорат територіального та місцевого розвитку, які забезпечують діяльність Кабінету Міністрів України та урядових комітетів з питань, що належать до їх компетенції.

Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіон) утворене згідно з Указом Президента України "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" від 09.12.2010 р. № 1085/2010.

Відповідно до Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комуналь-

ного господарства України, затвердженого Постановою КМУ від 30.04.2014 р. № 197, Мінрегіон є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну регіональну політику, зокрема:

- розробляє і здійснює заходи, спрямовані на розбудову інфраструктури регіонів, розвиток міжрегіонального економічного співробітництва;

- сприяє комплексному соціально-економічному розвитку регіонів;

- розробляє державну стратегію регіонального розвитку, щорічні плани заходів щодо її реалізації, здійснює методологічне керівництво та координацію діяльності з підготовки регіональних стратегій розвитку;

- здійснює моніторинг соціально-економічних та інших показників розвитку регіонів; формує перелік показників, на основі аналізу динаміки яких окремі території визнають депресивними; розробляє програми подолання депресивності територій та проводить моніторинг їх виконання; здійснює загальну координацію транскордонного співробітництва та розвитку сільських територій; здійснює оцінку та відбір на конкурсних засадах інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку тощо;

- подає Кабінетові Міністрів України пропозиції щодо нормативно-правового забезпечення питань регіональної політики, організації діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Важливу роль у формуванні та реалізації державної регіональної політики відіграє Міністерство економічного розвитку і торгівлі. Згідно з Положенням про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, затвердженим Постановою КМУ від 20.08.2014 р. № 459, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (Мінекономрозвитку) відповідно до покладених на нього завдань:

- проводить аналіз стану та тенденцій економічного і соціального розвитку України, секторів та галузей економіки, адміністративно-територіальних одиниць, розробляє пропозиції щодо основних напрямів розвитку та реформування економіки, ураховуючи принципи сталого розвитку, здійснює державне прогнозування економічного і соціального розвитку України та підготовку відповідних планів і програм;

- здійснює організаційно-методичне керівництво і координацію роботи з підготовки прогнозів та програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів і міст на середньо- та короткостроковий періоди;

- бере участь у формуванні та реалізації державної регіональної політики, державної політики у сфері стимулювання розвитку регіонів, координації та розвитку транскордонного співробітництва з питань, що належать до його компетенції;

- утворює, реорганізовує та ліквідує регіональні центри з інвестицій та розвитку з метою підтримки інвестиційного розвитку регіонів та організації надання суб'єктам інвестиційної діяльності послуг, пов'язаних з підготовкою та реалізацією інвестиційного проекту, за принципом "єдиного вікна".

При Кабінеті Міністрів України діє два консультативно-дорадчі органи з питань регіональної політики. Рада з питань регіонального розвитку та місцевого самоврядування створена згідно з Постановою КМУ "Про утворення Ради з питань регіонального розвитку та місцевого самоврядування" від 02.04.2009 р. № 309 та є постійним консультативно-дорадчим органом Кабінету Міністрів України, метою якого є поглиблення взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на основі поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів із забезпечення збалансованого розвитку регіонів. Завданнями Ради, зокрема, є: аналіз державної регіональної політики та пошук шляхів її вдосконалення; підготовка пропозицій щодо удосконалення законодавства з регіонального розвитку, місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою держави; фінансове, матеріально-технічне, науково-методичне, кадрове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування; забезпечення взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, їх асоціаціями, іншими об'єднаннями та громадськими організаціями.

Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку є тимчасовим консультативно-дорадчим органом Кабінету Міністрів України та створена згідно з Постановою КМУ "Про утворення Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку" від 16.09.2015 р. № 714. Основними завданнями Міжвідомчої комісії є: забезпечення координації дій та підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади в процесі формування та реалізації державної регіональної політики; розроблення пропозицій щодо вирішення проблемних питань, які виникають під час формування та реалізації державної регіональної політики, а також щодо забезпечення узгодженості стратегій, планів і програм розвитку на державному, регіональному та місцевому рівнях; сприяння використанню позитивного досвіду інших країн під час удосконалення нормативно-правової бази з питань державної регіональної політики.

У формуванні та реалізації регіональної політики також беруть участь органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також районні та обласні ради) та місцеві органи виконавчої влади (місцеві державні адміністрації, територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади).

Так, згідно з статтею 14 Закону України "Про засади державної регіональної політики", Верховна Рада АРК, обласні, Київська та Севастопольська міські ради ініціюють розроблення та затверджують регіональні стратегії розвитку та плани заходів з їх реалізації, а також затверджують звіти про результати моніторингу та оцінку результативності реалізації регіональних стратегій розвитку. Згідно з статтею 16 вказаного закону, районні, міські, селищні, сільські ради розробляють та подають до Верховної Ради АРК та обласних рад пропозиції щодо врахування інтересів відповідних територіальних громад під час розроблення проекту Державної стратегії регіонального розвитку України, регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації, а також інвестиційних програм (проектів), спрямованих

на розвиток регіонів. Також міські, селищні, сільські ради можуть розробляти та затверджувати з урахуванням Державної стратегії регіонального розвитку України стратегії розвитку міст, селищ та сіл.

Рада Міністрів АРК, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, відповідно до статті 15 закону, забезпечують розробку проектів регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації; забезпечують у відповідному регіоні реалізацію державної регіональної політики; готують і подають Міністерству регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ пропозиції щодо програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку; здійснюють моніторинг та оцінку результативності реалізації регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації. ОДА в межах своїх повноважень спрямовують діяльність РДА та здійснюють контроль за їх діяльністю.

Згідно зі статтею 19 Закону України "Про засади державної регіональної політики", особлива роль у реалізації регіональної політики відводиться агенціям регіонального розвитку, які є неприбутковими, небюджетними установами, що сприяють узгодженню інтересів та встановленню партнерських стосунків між владою, бізнесом та громадськістю у питаннях розвитку регіонів.

Необхідно зазначити, що перші спроби створення агенцій регіонального розвитку в Україні належать до 90-х років ХХ ст. У 2001 р. була навіть створена Асоціація агенцій регіонального розвитку України. Проте організації, які входили до складу Асоціації, мали різних засновників, виконували різні функції, їх діяльність базувалась на різних принципах та спрямовувалась на досягнення різних цілей. Наприклад, на офіційному сайті Асоціації до агенцій регіонального розвитку в Київській області віднесено: Агентство з розвитку бізнесу в м. Славутич, Інститут громадянського суспільства, Інститут Регіональних та Євро-Інтеграційних досліджень "ЄвроРегіо Україна", Інститут регіонального та муніципального розвитку, Інститут Реформ, Інститут сільського розвитку [9]. Звідси і кількість агенцій регіонального розвитку в Україні, яка згадується в окремих джерелах — близько 100 [10, с. 80]. Погоджуємось, що всі ці організації беруть участь у процесах розвитку певних територій, проте називати їх агенціями регіонального розвитку недоречно.

EURADA (Європейська асоціація агенцій регіонального розвитку, створена у 1992 р., яка об'єднує 81 члена в 23 країнах ЄС та за його межами) під агенцією регіонального розвитку розуміє організацію, місією якої є сприяння економічному розвитку певної території шляхом узагальнення та узгодження інтересів бізнесу, влади, громади та пошуку, просування і координації кращих ініціатив та практик щодо місцевого і регіонального економічного розвитку [11].

Правові засади створення та функціонування агенції регіонального розвитку визначено у Постанові КМУ "Про затвердження Типового положення про агенцію регіонального розвитку" від 11.02.2016 р. № 258, згідно з якою в регіоні може бути створена лише одна агенція, основними функціями якої є аналіз соціально-економічної ситуації, визначення проблем розвитку відповідно-

го регіону та пошук шляхів їх вирішення; підготовка пропозицій щодо можливостей використання позитивного досвіду інших держав у питаннях формування та реалізації регіональної політики; сприяння у реалізації суб'єктами регіонального розвитку регіональної стратегії розвитку; підвищенні інвестиційної привабливості регіону, залученні інвестиційних та кредитних ресурсів, міжнародної технічної допомоги для регіонального розвитку; створенні умов для інституційного та інфраструктурного розвитку регіону; участь у розробленні пропозицій щодо правового регулювання питань регіонального розвитку.

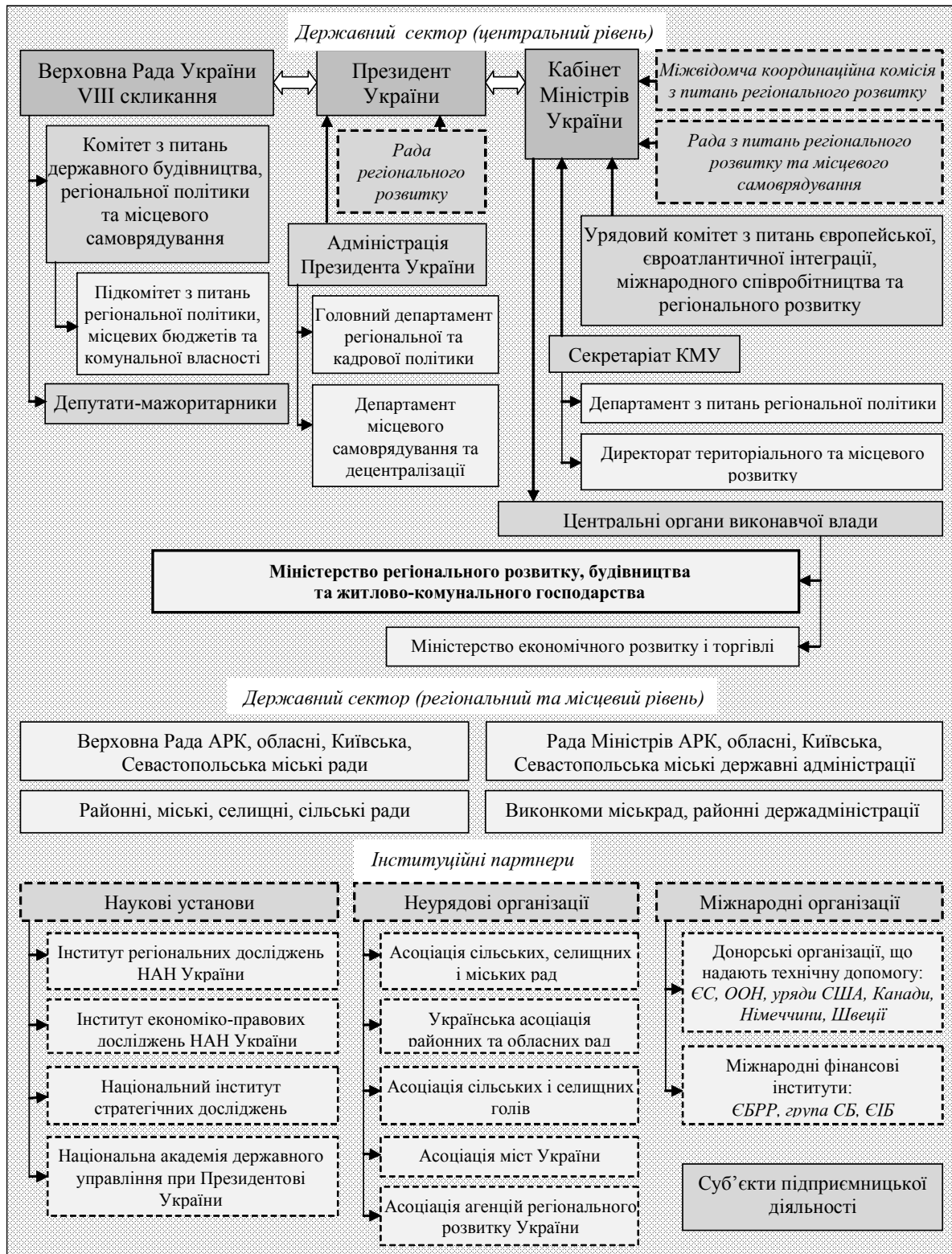
На кінець 2018 р. в Україні були створені та функціонували 18 агенцій регіонального розвитку.

Суттєву підтримку щодо розробки та реалізації державної регіональної політики в Україні надають міжнародні організації. Зокрема, згідно з "Угодою про фінансування Програми підтримки секторальної політики — Підтримка регіональної політики України (Контракт на реформу сектора)" від 27.11.2014 р. та Додаткової угоди №2 від 22.11.2017 р. між Урядом України та Європейською Комісією, що діє від імені Європейського Союзу, ЄС зі свого бюджету здійснює фінансування вказаної програми (загальна кошторисна вартість — 55 млн євро). Загальною метою програми є підтримка соціальної, економічної та територіальної згуртованості України і підвищення добробуту громадян по всій країні. Реалізація Програми сприятиме удосконаленню нормативно-правової бази регіональної політики в Україні; підвищенню ефективності розробки, реалізації та моніторингу регіональних стратегій розвитку; покращенню фінансування регіонального розвитку, зменшенню регіональних диспропорцій, зростанню конкурентоспроможності та соціально-економічної інтеграції регіонів.

Неурядові організації, такі як Інститут громадянського суспільства, Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування "Українська асоціація районних та обласних рад", а також Офіс Ради Європи в Україні долучилися до проекту "Регіональна політика в Україні: громадський моніторинг стратегій регіонального розвитку", метою якого є підвищення ефективності державної регіональної політики шляхом залучення аналітичних організацій з кожного регіону до процесів аналізу, розробки та моніторингу реалізації стратегій регіонального розвитку в Україні та впровадження рекомендацій щодо їх вдосконалення [12].

Необхідно наголосити, що до інституційних партнерів, які впливають на розробку та реалізацію регіональної політики, слід також віднести приватні компанії, які "в рамках стратегії корпоративної соціальної відповідальності та інших корпоративних стратегій... мають значний вплив на розвиток міст і регіонів, особливо монофункціональних, через участь у розробці стратегій і планів розвитку, а іноді через виділення певного фонду на реалізацію окремих програм і проектів, що є суспільно значимими для даного міста та регіону" [8, с. 204].

Таким чином, дослідження функцій і повноважень суб'єктів регіональної політики дає можливість зобразити чинну систему інституційного забезпечення формування та реалізації регіональної політики (рис. 1), позначивши головний орган у системі центральних органів



**Рис. 1. Система інституційного забезпечення формування та реалізації регіональної політики**

виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну регіональну політику, жирною суцільною лінією, а консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби — пунктирною лінією.

Аналіз рисунку 1 та нормативно-правових актів, що регламентують діяльність інститутів, які формують та реалізують регіональну політику, дає можливість стверджувати, що на даному етапі розвитку головною проблемою є узгодження їх діяльності та врахування конк-

ретних регіональних проблем в процесі розробки державної та регіональних стратегій розвитку, планів заходів з їх реалізації, інвестиційних програм та проектів.

Актуальними є проблеми чіткого визначення та розмежування повноважень і відповідальності всіх суб'єктів регіональної політики; уникнення дублювання функцій (як, наприклад, у випадку з Міжвідомчою координаційною комісією з питань регіонального розвитку та Радою з питань регіонального розвитку та місцевого са-

моврядування); а також стабільності інституційного середовища (адже повноваження щодо регіональної політики неодноразово переміщалися із міністерства в міністерство [13, с. 177]).

## ВИСНОВКИ

Проведений аналіз та визначення актуальних проблем інституційного забезпечення процесів формування та реалізації регіональної політики в Україні дає можливість зробити наступні висновки:

1) подальше удосконалення інституційного забезпечення регіональної політики в Україні має здійснюватися згідно з її євроінтеграційним курсом.

У цьому контексті особливу увагу слід звернути на Хартію багаторівневого управління в Європі (Charter for Multilevel Governance in Europe), ухвалену Комітетом Регіонів ЄС у 2014 р. з метою досягнення економічної, соціальної та територіальної згуртованості в Європі. У Хартії наголошується на необхідності багаторівневого управління, що "базується на узгоджених діях Європейського Союзу, держав-членів, регіональних та місцевих органів влади згідно з принципами субсидіарності, пропорційності і партнерства у формі оперативного та інституційного співробітництва у процесі розробки та реалізації політики Європейського Союзу" [14]. Головними принципами формування та реалізації політики є: прозорість та відкритість процесу формування політики; співучасть та партнерство всіх зацікавлених сторін; узгодженість політики та синергія бюджетів на всіх рівнях управління; пропорційність; забезпечення захисту прав на всіх рівнях управління.

Як зазначено у "Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р.", "запровадження багаторівневого вертикального управління має сприяти синхронізації дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у сфері регіонального та місцевого розвитку" [15, с. 8];

2) еволюція інституційного забезпечення регіональної політики у напрямку децентралізації на принципах субсидіарності: завдання центральних органів влади — розробка концептуальних засад і нормативно-правової бази регіональної політики; зростання ролі органів місцевого самоврядування, приватних структур, громадських організацій, агенцій регіонального розвитку у процесах формування та реалізації регіональної політики;

3) чітке законодавче визначення функцій, повноважень і відповідальності кожного інституту, що бере участь у розробленні й реалізації державної регіональної політики;

4) державний контроль "за конституційністю та законністю рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування" [16, с. 252—253], врахуванням ними загальнодержавних інтересів при вирішенні регіональних чи місцевих питань;

5) імплементація досвіду розвинених країн світу, зокрема:

— щодо участі в процесах реалізації регіональної політики регіональних корпорацій, які функціонують у формі інвестиційних компаній (на пайових засадах беруть участь у техніко-технологічному переобладнанні підприємств, сприяють розвитку та оновленню вироб-

ничої та соціальної інфраструктури господарських комплексів регіонів) та регіональних цільових фондів (створюються у формі трастів та використовують трастовий капітал для інвестування проектів, які сприяють соціально-економічному розвитку регіону) (США, Канада, Італія, Бельгія, Нідерланди);

— щодо використання планових контрактів — формальних угод між урядом та регіональними органами влади, у яких визначені зобов'язання, заходи й терміни їх реалізації, а також фінансова участь суб'єктів угоди щодо вирішення проблем (соціальних, економічних, екологічних) регіонального розвитку (Франція) [17];

6) активізація участі у процесах формування та реалізації регіональної політики наукових установ, неурядових організацій, в тому числі агенцій регіонального розвитку, благодійних фондів, суб'єктів підприємництва, приватних консультантів та експертів, тобто всіх інституційних партнерів, зацікавлених в сприянні регіональному та місцевому розвитку;

7) поглиблення взаємодії між суб'єктами підприємництва та органами державної влади та місцевого самоврядування на принципах державно-приватного партнерства;

8) концентрація обмежених ресурсів на "тих заходах і територіях, які можуть забезпечити найбільшу віддачу у найбільш стислий час, однак матимуть довготривалі і комплексний ефект на розвиток не лише однієї території, а й сусідніх регіонів" [18];

9) використання угод щодо регіонального розвитку як інструменту, що дає можливість вирішити проблеми розвитку територій за рахунок співфінансування запланованих заходів з державного, місцевих бюджетів та інших джерел.

Отже, зростання ефективності регіональної політики залежить, у першу чергу, від удосконалення її нормативно-правового та інституційно-організаційного забезпечення.

## Література:

1. Гринчук Ю.С., Коваль Н.В. Нормативно-правове забезпечення формування та реалізації державної регіональної політики. Інвестиції: практика та досвід. — 2019. — № 5.
2. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: монографія / За ред. З.С. Варналія. — К.: НІСД, 2007. — 820 с.
3. Берегой Т. Інституційна інфраструктура реалізації державної регіональної політики України. Державне управління та місцеве самоврядування. 2010. № 1 (4). URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010\\_01\(4\)/10btarpu.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_01(4)/10btarpu.pdf)
4. Дацишин М.Б., Керецман В.Ю. Інституційне забезпечення регіональної політики та практика взаємодії органів влади в Україні. — К.: В-во "К.І.С.", 2007. — 102 с.
5. Обушна Н. І. Особливості категоріального апарату інституціональної теорії у площині державного управління. Менеджер. — 2016. — № 1. — С. 40—48.
6. Кармазіна М., Шурбована О. "Інститут" та "інституція": проблема розрізнення понять. Політичний менеджмент. — 2006. — № 4. — С. 10—19.
7. Войтик О. Є. Інституційне забезпечення державного управління регіональним розвитком. Теорія та

практика державного управління. — 2016. — № 1 (52). — С. 1—8.

8. Регіональний розвиток та державна регіональна політика в Україні: стан і перспективи змін у контексті глобальних викликів та європейських стандартів політики: аналітичний звіт / Колін Меддок та ін.; Проект ЄС "Підтримка політики регіонального розвитку в Україні". — К., 2014. — 472 с.

9. Асоціація агенцій регіонального розвитку України. URL: <http://www.narda.org.ua/?fuseaction=pages.main&name=67&id=67>

10. Регіональне управління: підручник / за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого. — К.: НАДУ, 2014. — 512 с.

11. EURADA. URL: <http://www.eurada.org/>

12. Регіональна політика в Україні: громадський моніторинг стратегій регіонального розвитку. URL: <https://www.csi.org.ua/news/proekt-za-pidtrymky-predstavnytstva-ye/>

13. Маєв А. Державна регіональна політика в Україні: передумови, цілі, законодавче забезпечення. Державне управління та місцеве самоврядування. — 2015. — Вип. 2 (25). — С. 168—179.

14. Charter for Multilevel governance in Europe. URL: <https://portal.cor.europa.eu/mlgcharter/Pages/MLG-charter.aspx>

15. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 р., затверджена Постановою КМУ від 06.08.2014 р. № 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>

16. Ковбасюк Ю.В. Нові підходи до формування регіональної політики та регіонального управління. Актуальні проблеми економіки. — 2014. — № 7 (157). — С. 246—253.

17. Ткачук А. Регіональна політика: правове регулювання. Світовий та український досвід. — К.: Леста, 2011. — 260 с.

18. Ткачук А., Меддок К., Мрінська О., Третяк Ю. Державна регіональна політика в Україні: від декларацій до регіонального розвитку. URL: <https://dt.ua/internal/derzhavna-regionalna-politika-v-ukrayini-vid-deklaraciy-do-regionalnogo-rozvitku-.html/>

#### References:

1. Hrynchuk, Yu. S. and Koval', N. V. (2019), "Regulatory and legal provisions of establishment and implementation of the state regional policy", *Investytsii: praktyka ta dosvid*, vol. 5, pp. 10—15.

2. Varnalij, Z. S. Vorotin, V. Ye. Kujbida V. S. and Libanova, E. M. (2007), *Derzhavna rehional'na polityka Ukrainy: osoblyvosti ta stratehichni priorytety* [State regional policy of Ukraine: peculiarities and strategic priorities], NISS, Kyiv, Ukraine.

3. Berehoj, T. (2010), "Institutional infrastructure of the state regional policy implementation in Ukraine", *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*, vol. 1(4), available at: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010\\_01\(4\)/10btarpu.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_01(4)/10btarpu.pdf) (Accessed 7 March 2019).

4. Datsyshyn, M. B. and Keretsman, V. Yu. (2007), *Instytutysijne zabezpechennia rehional'noi polityky ta praktyka vzaiemodii orhaniv vlady v Ukraini* [Institutional

provision of regional policy and practice of interaction of bodies of state power in Ukraine], K.I.S., Kyiv, Ukraine.

5. Obushna, N. I. (2016), "Peculiarities of categorial apparatus of the institutional theory in the domain of state governance", *Menedzher*, vol. 1, pp. 40—48.

6. Karmazina, M. and Shurbovana, O. (2006), "Institute and institutions: problem of distinguishing the terms", *Politychnyj menedzhment*, vol. 4, pp. 10—19.

7. Vojtyk, O. Ye. (2016), "Institutional provision of state governance of regional development", *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*, vol. 1(52), pp. 1—8.

8. Maddock, C. (2014) *Rehional'nyj rozvytok ta derzhavna rehional'na polityka v Ukraini: stan i perspektyvy zmin u konteksti hlobal'nykh vyklykiv ta ievropejs'kykh standartiv polityky: analitychnyj zvit. Proekt YeS "Pidtrymka polityky rehional'noho rozvytku v Ukraini"* [Regional development and state regional policy in Ukraine: analytical report. EU Project "Support of regional development policy in Ukraine"], Kyiv, Ukraine.

9. The official site of National Association of Regional Development Agencies (2019), available at: <http://www.narda.org.ua/?fuseaction=pages.main&name=67&id=67> (Accessed 7 March 2019).

10. Kovbasiuk, Yu. V. Vakulenka V. M. and Orlatyj M. K. (2014), *Rehional'ne upravlinnia: pidruchnyk* [Regional governance: textbook], NADU, Kyiv, Ukraine.

11. The official site of EURADA (2019), available at: <http://www.eurada.org/> (Accessed 7 March 2019).

12. The official site of the Institute of the civil society (2014), "Regional policy in Ukraine: public monitoring of regional development strategies", available at: <https://www.csi.org.ua/news/proekt-za-pidtrymky-predstavnytstva-ye/> (Accessed 7 March 2019).

13. Maiev, A. P. (2015), "State regional policy in Ukraine: preconditions, goals, regulatory provisions", *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*, vol. 2(25), pp. 168—179.

14. The official site of European Committee of Regions (2014), "Charter for Multilevel governance in Europe", available at: <https://portal.cor.europa.eu/mlgcharter/Pages/MLG-charter.aspx> (Accessed 7 March 2019).

15. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On establishment of the State regional development policy until 2020", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF> (Accessed 7 March 2019).

16. Kovbasiuk, Yu. V. (2014), "New approaches to developing regional policies and regional governance", *Aktual'ni problemy ekonomiky*, vol. №7(157), pp. 246—253.

17. Tkachuk, A. (2011), *Rehional'na polityka: pravove rehuliuвання. Svitovij ta ukrains'kyj dosvid* [Regional policy: legal regulation. International and Ukrainian experience], Lesta, Kyiv, Ukraine.

18. Tkachuk, A. Maddock C. K., Mrins'ka, O. and Tretiak, Yu. (2013), "State regional policy of Ukraine: from declarations to regional development", available at: <https://dt.ua/internal/derzhavna-regionalna-politika-v-ukrayini-vid-deklaraciy-do-regionalnogo-rozvitku-.html/> (Accessed 7 March 2019).

*Стаття надійшла до редакції 14.03.2019 р.*