

УДК 332.14:340

*І. О. ДЕГТЯРЬОВА*

## **ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ**

*Проаналізовано правові засади державної політики щодо забезпечення конкурентоспроможності регіонів України та запропоновано напрями їх удосконалення.*

**Ключові слова:** Концепція державної регіональної політики, стратегії регіонального розвитку, угоди щодо регіонального розвитку, мета розвитку.

*The article analyzes the legal principles of state policy on the competitiveness of regions of Ukraine and suggests directions for improvement of policy.*

**Key words:** concept of state regional policy, regional development strategy, agreements on regional development, to set a goal.

Підвищення конкурентоспроможності є важливим для всіх регіонів усіх країн. Ступінь його виконання залежить не лише від усвідомлення органами державної і регіональної влади важливості існуючих глобальних і локальних процесів та їх впливу на життєдіяльність регіонів, але й від правового забезпечення відповідної регіональної політики. У практиці державного управління України наукова концепція конкурентоспроможності регіону частково вже застосовується, окремі її елементи відображено в документах державного і регіонального рівнів. Проте для більш системного її застосування необхідне обґрунтування відповідних правових засад, що дозволить регіонам формувати ефективні стратегії та досягти кращих результатів у соціально-економічному розвитку.

Визначення сутності конкурентоспроможності регіону, фактори та напрями її забезпечення знайшли своє відображення в наукових працях П. Беленького, І. Брикової, В. Видяпіна, Т. Ігнатової, В. Підвисоцького, Р. Фатхудінова, О. Швиданенка. Державно-управлінські аспекти конкурентоспроможності розглядали В. Воротін, В. Куйбіда, Ю. Наврузов, С. Романюк, Л. Шеховцева та ін. Державну регіональну політику в Україні та її правове забезпечення досліджували З. Варналій, О. Васильєва, О. Коротич, В. Мамонова, А. Ткачук та ін. Разом з тим, правові аспекти державної політики щодо забезпечення конкурентоспроможності регіонів України як нової якості регіонального розвитку ще не були предметом окремого дослідження.

Мета статті – визначити стан правового забезпечення реалізації державної регіональної політики України та напрями його вдосконалення в контексті забезпечення конкурентоспроможності регіонів.

Реалізація державної регіональної політики в Україні здійснюється відповідно до системи взаємопов'язаних документів, які базуються, насамперед, на Стратегії розвитку України, Генеральній схемі планування території України, схемі планування територій на регіональному і місцевому рівнях та низці інших документів. При цьому важливе значення має концепція державної регіональної

політики, яка визначає засади здійснення регіональної політики і є основою для прийняття відповідних нормативно-правових актів.

Чинна концепція державної регіональної політики затверджена Указом Президента України “Про Концепцію державної регіональної політики” [2]. Цей Указ є першим офіційним документом в Україні, який визначив напрями реалізації державної регіональної політики. Разом з його прогресивним характером, на думку європейських фахівців, у цьому документі не було запропоновано узгодженої загальної основи, на якій використовувалися б сприятливі фактори та усувалися перешкоди для ефективного регіонального розвитку. Навпаки, Концепцією пропонувався широкий перелік заходів, а не скоординована стратегія, яка б визначала пріоритети та послідовність упровадження необхідних заходів [12, с. 10].

У Концепції виписувалися завдання, які мали бути реалізовані в певний проміжок часу. Частина з них не виконана і досі, а саме:

- не розмежовано функції і повноваження центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- не створено національних і регіональних інформаційних систем і баз даних земельних ресурсів (ділянок), нерухомого майна, прав власності (корпоративних прав);
- не введено оподаткування майна (капіталу);
- не визначено правового режиму комунальної власності;
- не розмежовано об’єкти спільної власності територіальних громад, що перебувають в управлінні районних та обласних рад;
- не проведено укрупнення сільських громад і не внесено відповідних змін до адміністративно-територіального устрою [8, с. 8–9].

Хоча останнім часом про Концепцію згадують досить часто, вона переходить до розряду нормативно-правових актів, що не діють. Окрім того, на думку фахівців, чинну Концепцію регіональної політики було схвалено Указом Президента України, хоч відповідно до п. 5 ст. 85 Конституції України Верховна Рада, а не Президент, визначає засади зовнішньої та внутрішньої політики, що ставить під сумнів її легітимність [4, с. 36].

Необхідно відмітити, що Верховна Рада України поки що не стала активним суб’єктом формування регіональної політики в державі. На законодавчому рівні досі не визначено засад державної регіональної політики. Цей недолік покликаний виправити Закон України “Про засади державної регіональної політики”, проект якого з червня 2010 р. знаходиться на розгляді в Комітеті з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства та регіональної політики Верховної Ради України.

Попри зазначені суперечності Концепції, з її прийняттям усе ж було створено основу для подальшого формування державної регіональної політики в Україні. Важливим також є те, що нею запропоновано новий підхід до стимулювання регіонального розвитку замість звичайного перерозподілу ресурсів, що можна назвати інноваційним на той час підходом.

З метою розв’язання існуючих організаційно-правових суперечностей регіональної політики та забезпечення адекватного реагування на нові зовнішні і внутрішні виклики Міністерством регіонального розвитку та будівництва України було розроблено нову редакцію Концепції державної регіональної політики [6], яка

була розглянута і позитивно схвалена Кабінетом Міністрів України 4 липня 2008 р., проте вона не була затверджена будь-яким нормативно-правовим актом, а отже, не набула чинності. Таким чином, на сьогодні відсутні сучасні концептуальні основи для прийняття нормативно-правових актів щодо регіональної політики, що призводить до неузгодженості відповідних документів.

Важливим нормативно-правовим документом для забезпечення конкурентоспроможності регіонів є Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів”, яким визначено механізми стимулювання розвитку регіонів та підтримки депресивних територій [1]. Ці механізми базуються переважно на наукових концепціях саморозвитку регіону та конкурентоспроможності регіону, хоча самі терміни в Законі не згадуються.

Закон передбачає узгодження діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо розвитку регіонів, реалізацію стратегій на основі угод щодо регіонального розвитку, які укладаються між Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською, Севастопольською міськими радами. У цьому Законі також уперше в Україні визначено поняття “депресивна територія”, визначено умови надання території статусу депресивної, порядок розробки та фінансування програм подолання депресивності територій.

Контрактні відносини між центром і регіонами є досить поширеними у світі, вони надають можливість досягти узгодженості у плануванні регіонального розвитку, надаючи територіям можливість отримати необхідні імпульси для зростання. Це особливо актуально в умовах глобальної конкуренції та обмеженості ресурсів. Хоча в Законі не використовується термін “конкурентоспроможність регіону”, підхід щодо угод з регіонального розвитку цілком відповідає концепції конкурентоспроможності регіону, оскільки він передбачає право регіону на ініціативи, пов’язані з формуванням регіональних конкурентних переваг, зміцнює суб’єктні позиції регіону, що є важливою умовою забезпечення його конкурентоспроможності. Одночасно застосування механізму угод можна вважати своєрідним індикатором готовності регіонів реалізовувати активну політику щодо власного розвитку, а відтак, і готовності до адміністративно-територіальних перетворень згідно з провідним принципом ефективного управління місцевим розвитком – принципом субсидіарності.

Практика укладання угод у нашій державі з часу прийняття Закону України “Про стимулювання розвитку регіонів” свідчить про низьку активність регіонів. Станом на липень 2011 р. такі угоди уклади Донецька (2007 р.), Львівська (2008 р.), Волинська (2010 р.), Вінницька (2010 р.), Івано-Франківська (2010 р.) та Херсонська (2010 р.) області [9].

Аналогічна ситуація і щодо прийняття стратегій регіонального розвитку, без яких угоди не можуть бути укладені. Так, наприклад, Житомирська, Запорізька, Луганська, Тернопільська та Херсонська області затвердили стратегії розвитку на період до 2015 р. лише в 2008 р., а Дніпропетровська – у червні 2011 р., притому, що постановою Кабінету Міністрів від 21 липня 2006 р. № 1001 зобов’язала всі регіони подати проекти стратегій на затвердження обласних рад у тримісячний термін. Харківською обласною радою у грудні 2010 р. взагалі прийнято Стратегію сталого розвитку Харківської області до 2020 р., що не забезпечує реалізацію державної

регіональної політики в регіоні, хоча і позитивно характеризує регіон з точки зору посилення його суб'єктних позицій [13].

Вищевикладене дає підстави для сумнівів щодо загальної готовності вітчизняних регіонів до реалізації ширшого кола прав щодо їх розвитку, оскільки вже надане право більшістю з них не реалізоване. Однією з вагомих причин цього є проблеми з фінансуванням реалізації угод як з боку держави, так і з боку регіонів. Разом з тим, за період з часу прийняття Закону про стимулювання розвитку регіонів не спостерігалось особливої активності регіонів щодо його реалізації та організації фінансування угод зокрема. Вочевидь, причини цих явищ є досить глибокими і пов'язані не тільки з організаційними і правовими умовами, але й з культурними, психологічними, політичними та іншими чинниками.

Оскільки концепція конкурентоспроможності передбачає якісно нові підходи в забезпеченні регіонального розвитку, В. Підвисоцький пропонує розроблення окремих програм регіонального розвитку – програм підвищення конкурентоспроможності [10]. Позитивно оцінюючи таку рекомендацію, все ж слід відмітити, що розробку і впровадження цих програм можуть забезпечити, насамперед, політично сильні регіони, органи влади яких зможуть взяти на себе відповідальність за процеси регіонального розвитку та вести не захисну політику і політику вирішення вже назрілих проблем, а наступальну конкурентну боротьбу з іншими територіями за ресурси та їх використання.

У цьому контексті важливе значення має завдання формування регіональних інноваційних систем як домінуючого фактора конкурентоспроможності регіонів. Це завдання має знайти своє місце в документах щодо реалізації державної регіональної політики, так і в можливих програмах щодо підвищення конкурентоспроможності територій.

Хоча в Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р. (далі – Стратегія) є окремі заходи щодо інноваційного розвитку регіонів, у ній передбачається, що підвищення конкурентоспроможності регіонів здійснюватиметься за такими основними напрямками, як розвиток виробничої та соціальної інфраструктури загальнодержавного і міжнародного значення; розвиток транспортно-дорожнього комплексу на довгострокову перспективу; реформування житлово-комунального господарства [3].

Головною метою Стратегії визначено створення умов для підвищення конкурентоспроможності регіонів, забезпечення їх сталого розвитку на сучасній технологічній основі, високої продуктивності виробництва та зайнятості населення. Таким чином, саме через цей документ уперше термін “конкурентоспроможність регіону” з'являється в нормативно-правовому полі України. Пізніше своє відображення він знайде у проєктах нової Концепції державної регіональної політики (2008 р.) та Закону України “Про засади державної регіональної політики” (2009 р.). Водночас у жодному з них не дається визначення конкурентоспроможності регіону, що призводить до неоднозначного розуміння її сутності, а отже, цілей і завдань державної регіональної політики.

Так, Державною стратегією визначено чотири стратегічні завдання державної політики регіонального розвитку України, а саме:

1. Підвищення конкурентоспроможності регіонів та зміцнення їх ресурсного потенціалу.
2. Забезпечення розвитку людських ресурсів.
3. Розвиток міжрегіонального співробітництва.
4. Створення інституціональних умов для регіонального розвитку.

У проєктах Концепції державної регіональної політики та Закону України “Про засади державної регіональної політики” підвищення конкурентоспроможності регіону визначено також як одне із завдань для досягнення головної мети – забезпечення високого рівня якості життя людини.

Отже, конкурентоспроможність регіону розглядається і як основна мета Державної стратегії, і як одне із завдань регіонального розвитку. Але необхідно відмітити, що конкурентоспроможність є саме тим результатом, за яким можна оцінювати регіональну політику, оскільки характеризується досить конкретними показниками та визначає загальний рівень розвитку регіону. Окрім того, вона суттєво забезпечується факторами, які становлять предмет інших трьох завдань Стратегії. Не зовсім логічно її ототожнювати з розвитком інфраструктури та ресурсним потенціалом, оскільки конкурентоспроможність суттєво забезпечується м’якими чинниками – людським потенціалом, інформацією, управлінням тощо.

Рівень і якість життя населення також є однією зі складових конкурентоспроможності, інакше втрачається будь-який сенс її другої важливої складової – ефективної економічної діяльності регіону.

При визначенні правових та організаційних засад регіональної політики слід виходити з того, що конкурентоспроможність регіону – це його здатність залучати трудові, фінансові, матеріальні та інші ресурси у виробництво продукції і послуг, які користуються попитом на регіональному ринку та за його межами і водночас – підвищувати рівень та якість життя населення регіону. Хоча на сьогодні існує багато визначень поняття конкурентоспроможності регіону, зазначене інтегрує основні положення, що використовуються в науковій та практичній сферах – для формулювання цілей і завдань регіональної політики. Наприклад, на сьогодні підвищення конкурентоспроможності регіону є головною метою регіональної політики в 25 країнах ОЕСР [14, с. 50]. Така мета суттєво змінює підходи в реалізації регіональної політики, що проявляються, насамперед, в активному використанні регіонами їх сильних сторін – конкурентних переваг щодо інших регіонів. Це підтверджує доцільність її застосування у відповідних нормативно-правових актах.

Таким чином, можна наполягати на тому, що конкурентоспроможність регіонів повинна бути головною метою державної регіональної політики, а не одним із завдань, оскільки вона інтегрує результати діяльності всіх сфер і галузей регіонів та може визначатись конкретними показниками на певний період часу. Це цілком відповідає загальноприйнятим вимогам щодо формулювання цілей – конкретність, вимірюваність, досяжність (реалістичність) та визначеність у часі, отже, дозволяє оцінювати результати щодо досягнення мети, а головне наближує регіональне управління до проблем життєдіяльності регіону на партнерських засадах, формуючи таким чином сильну регіональну систему. Це підтверджується і висновком О. Коротич про те, що наявність концептуальних засад замість конкретних цілей не

дає можливість систематично та цілеспрямовано здійснювати регіональну політику, а також контролювати просування до бажаних результатів [7].

Наступним суперечливим моментом Стратегії можна вважати те, що нею визначено пріоритетні напрями розвитку кожного регіону держави. Наприклад, для Сумської області – це впровадження прогресивних технологічних процесів у промисловості (в першу чергу машинобудування, нафтогазовидобувна, хімічна); розвиток високотехнологічного промислового виробництва; розбудова та модернізація транспортної інфраструктури, впровадження ресурсо- і енергозберігаючих технологій, розвиток прикордонного співробітництва [3].

Хоча ці пріоритетні напрями методологічно визначені правильно, враховують проблеми і сильні сторони регіону та охоплюють багато сфер, на нашу думку, вони повинні встановлюватись саме регіонами, а їх узгодження з Урядом повинне відбуватись через угоди щодо регіонального розвитку. Це пояснюється тим, що заходи щодо конкурентоспроможності регіону можуть стосуватись не тільки розвинених галузей чи проблемних сфер, але й інших, які є важливими для формування певних конкретних конкурентних переваг регіону. Загалом визначення конкретних цілей, пріоритетних напрямів і стратегій регіонального розвитку можливе лише після детального аналізу ситуації в регіоні та вибору шляху розвитку регіону, що потребує висококваліфікованих спеціалістів і додаткового часу, оскільки має відбуватись на демократичних засадах, враховувати думку всіх груп суб'єктів регіонального розвитку.

Конкурентоспроможність регіону стала провідною ідеєю сучасної державної регіональної політики в Україні. Державна стратегія регіонального розвитку до 2015 р. визначає її як основну мету регіональної політики. Водночас у цьому та інших документах не дається визначення поняття “конкурентоспроможність регіону”, що призводить до неоднозначного його розуміння при розробці державної регіональної політики. Уведення визначення терміну “конкурентоспроможність регіону” в документи, що стосуються державної регіональної політики, має не тільки інформаційний характер, але й практичну значущість, оскільки дозволяє у правильному порядку визначити завдання регіональної політики (з огляду на його сутність) та більш об'єктивно її оцінювати.

Значені та інші суперечності формування державної регіональної політики в Україні повинні вирішуватись на основі нової Концепції державної регіональної політики та відповідного закону, відсутність яких стримує процеси розвитку та підвищення конкурентоспроможності регіонів України.

У подальших розвідках буде викладено аналіз реалізації державної регіональної політики в регіонах України, що дозволить визначити напрями вдосконалення її організаційно-правових засад.

#### Література:

1. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 8 вересня 2005 р. № 2850-IV // ВВР України. – 2005. – № 51. – Ст. 548.
2. Концепція державної регіональної політики : Указ Президента України від 25 травня 2001 р. № 341/2001 // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 22. – Ст. 983.

3. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року” від 21 липня 2006 р. № 1001 : постанова Кабінету Міністрів України. – Режим доступу : <http://rada.dov.ua>
4. Інституційне забезпечення регіональної політики та практика взаємодії органів влади в Україні / М. Дацшин, В. Керецман. – К. : К.І.С., 2007. – 102 с.
5. Конкурентоспроможність територій : [практ. посіб.] / А. Ткачук, В. Толкованов, С. Маяковський [та ін.]. – К. : Легальний статус, 2011. – 252 с.
6. Концепція державної регіональної політики (проект). – Режим доступу : <http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?id=895>
7. *Коротич О. Б.* Державне управління регіональним розвитком країни: теоретико-методологічні засади / О. Б. Коротич // Державне будівництво [Електронне наукове фахове видання]. – 2010. – № 1. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2010-1/doc/1/02.pdf>
8. Нова державна регіональна політика в Україні : зб. / [редкол. : В. С. Куйбіда, О. М. Іщенко, А. Ф. Ткачук та ін.]; за заг. ред. д.держ.упр., проф. В. С. Куйбіди. – К. : Крамар, 2009. – 232 с.
9. Офіційний сайт міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – Режим доступу : [www.minregionbud.gov.ua](http://www.minregionbud.gov.ua)
10. *Підвисоцький В.* Формування та впровадження програм підвищення конкурентоспроможності територій : метод. матеріали / В. Підвисоцький, Р. Ткачук. – К. : Леста, 2010. – 64 с.
11. Регіональна політика : правове регулювання. Світовий та український досвід / В. Куйбіда, А. Ткачук, Т. Забуковець-Ковачич ; за заг. ред. Р. Ткачука. – К. : Леста, 2010. – 224 с.
12. Стратегічні рамки та План заходів щодо реалізації Державної стратегії регіонального розвитку. Проект ЄС “Підтримка сталого регіонального розвитку в Україні” . – 2010. – 279 с. – Режим доступу : [http://www.ssr.org.ua/content/ukr/prjdoc/national\\_strategy\\_ua.pdf](http://www.ssr.org.ua/content/ukr/prjdoc/national_strategy_ua.pdf)
13. Стратегія сталого розвитку Харківської області до 2020 р. : рішення Харківської обласної ради від 23 груд. 2010 р. – Режим доступу : <http://kharkivoda.gov.ua/images/users/Strategiya.pdf>
14. Regional Development Policies in OECD Countries. – OECD, 2010. – 388 р.

*Надійшла до редколегії 06.06.2011 р.*