

Ермакова Екатерина Юрьевна
аспирант, ФГАОУ ВО
«Московский государственный
институт международных отношений
(университет) Министерства
иностраннных дел Российской
Федерации», г. Москва
e-mail: cloudlessmood@yandex.ru

ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ СОВРЕМЕННОЙ УКРАИНЫ

***Аннотация.** Определены основные положения государственного устройства и политики Украины. Дано определение региона согласно законодательству Украины. Проведен анализ основных украинских нормативно-правовых актов, относящихся к государственному региональному управлению. Выявлены этнические и социально-экономические различия между регионами. Выделены направления регионального развития современной власти Украины. Прослежена взаимосвязь между частой сменой власти и реализацией принципов государственного регионального управления. Выделено несоответствие между провозглашением политики регионального развития и несостоятельности местных органов власти.*

***Ключевые слова:** государственное региональное управление, региональное развитие, концепция устойчивого развития, местное самоуправление, региональная диспропорция.*

Ermakova Ekaterina
Postgraduate student, MGIMO University,
Moscow
e-mail: cloudlessmood@yandex.ru

FEATURES OF THE STATE REGIONAL MANAGEMENT OF MODERN UKRAINE

***Abstract.** The main provisions of the state structure and policy of Ukraine are determined. The definition of the region is given according to the legislation of Ukraine. The basic Ukrainian normative legal acts, relating to the state regional management was analysed. Ethnic and socio-economic differences between regions of Ukraine are revealed. Areas of regional development of the modern government of Ukraine are highlighted. The relationship between the frequent change of government and the implementation of the principles of state regional administration is traced. The discrepancy between the proclamation of the policy of regional development and the insolvency of local authorities is highlighted.*

***Keywords:** state regional management, regional development, concept of sustainable development, local government, regional disparity.*

Украина относится к государству с принципами унитарного устройства государственной власти. При подобном положении центральная власть сохраняет за собой право регламентировать отношения между территориальными общинами всех уровней: провинциальный, местный, региональный [2].

Использование региональных основ управления обусловлено конституционным распределением объектов подчиненности и полномочий между центром и территориями. В ст. 132 и ст. 133 Конституции Украины определяется, что территориальное устройство Украины основывается на принципах единства и целостности государственной территории, сочетания централизации и децентрализации в осуществлении государственной власти, сбалансированности социально-экономического развития регионов с учетом их исторических, экономических, экологических, географических и демографических особенностей, этнических и культурных традиций [6].

Под регионом в законодательных актах Украины понимается составная часть территории Украины, которая обладает своими природными, социально-экономическими, национальными и культурными условиями. К региональным органам управления относят исполнительные комитеты местных органов самоуправления, их отделы, управления, другие подразделения. В их компетенцию входит широкий круг полномочий регионального значения [1].

Государственная политика Украины характеризуется большой и резкой изменчивостью, при изменении лидера страны правительство полностью меняет курс развития. От подобных шагов страдает вся система государственного управления, и поэтому не может отличаться достаточной стабильностью, чтобы обладать возможностью быть сдерживающим фактором при изменяющихся внешних и внутренних условиях.

Несмотря на то, что пункты о расширении полномочий местных региональных органов есть практически во всех программах политических сил Украины – т. е. понимание необходимости подобного шага есть, либо отслеживается потребность населения в подобных реформах – активных шагов в этом направлении не происходит.

Конечно, власть на уровне региона контролирует органы местного самоуправления, принимает различные региональные программы, но юридически региональной властью не является. Однако следует отметить, что на протяжении длительного промежутка времени больший рост напряженности и противоречий имеет место именно во взаимоотношениях между центром и регионами. Региональные органы власти не могут влиять на решения и кадровые расстановки, принимаемые центром. Региональные администрации формируют центральное правительство, и руководят ими чиновники, назначаемые из Киева, что создает большой рост напряженности между ними и областными советами.

В Украине существуют регионы, которые значительно отличаются друг от друга по многим параметрам: языку, религии, политическим воззрениям, менталитету. Направленность центральной политики и распределения помощи по регионам различается по тому, представители какого региона преобладают в правительстве. Они стремятся распространить менталитет и ценности своего региона на всю страну и не учитывают в своей политике и принимаемых решениях особенностей других регионов [4].

Традиционно в Украине о региональных отличиях и диспропорциях в региональном развитии вспоминают преимущественно перед выборами и частично – после принятия бюджета на следующий год. Однако, в последнее время все больше провозглашается идея и проектов о расширении прав регионов, уменьшении диспропорции в развитии регионов и формировании единого украинского сообщества под эгидой общей национальной идеи.

Централизованный подход к региональной политике в современных условиях непродуктивен и не дает в полной мере раскрыть возможности всех регионов. Среди направлений, влияние которых является самым важным для региональной политики Украины, эксперты выделяют:

- урбанизация – повышение роли городов, что включает не только большие, но и средние и малые города;
- миграция, которая помогает сохранять баланс при неустойчивой демографической ситуации в некоторых регионах;
- улучшение информационной и компьютерной грамотности населения, использование новых технологий в сфере медиа, развитие экономики на базе знаний;
- глобальные вызовы по поводу обеспеченности природными ресурсами;
- рост по принципам устойчивого развития.

Украинские трансформации отмечены в большей степени регрессивным процессом. Несмотря на высокие темпы роста валового внутреннего продукта и иностранных инвестиций, в предыдущее десятилетие, структура национальной экономики не претерпела значительных изменений и остается неэффективной, консервативной и мало диверсифицированной.

Нарастающая межрегиональная асимметрия в социально-экономическом развитии регионов может усиливать напряженность между регионами на уровне их жителей, исходя из действительно существенных различий в региональной идентичности. Результаты социологических исследований демонстрируют наличие различий в ценностных социально-культурных, и политических ориентациях, между жителями разных украинских регионов. Это обусловлено социально-историческим контекстом формирования этнической, культурной, языковой, национальной, государственно-гражданской идентичности, современными социальными условиями и реалиями, обстоятельствами самоидентификации, иерархии идентичностей населения разных регионов, вследствие актуализации исторической памяти о пребывании разных регионов Украины, в составе разных государств, России, Польши, Австро-Венгрии.

Законодательство в сфере регионального развития, сформированное в Украине, на протяжении 1991-2013 гг., должна была создать целостную и взаимосогласованную систему регионального управления. Она должна была дать перечень стратегических и планировочных документов в сфере регионального развития, определить институты, которые формируют и реализуют государственную региональную политику и проекты регионального развития, а также определить и закрепить источники финансирования регионального развития.

Однако действующие сегодня законы и нормативно-правовые акты правительства и президента Украины не гармонизированы между собой. Они построены на различных концепциях, содержат разные приоритеты и различные способы правового регулирования. Невыполнение значительного количества задач, предусмотренных Государственной стратегией регионального развития, в частности реформ системы управления региональным развитием, не дало возможности создать полноценную правовую систему формирования и реализации государственной региональной политики, которая могла бы постепенно, но неотвратно обеспечивать реализацию конституционных норм относительно сбалансированного развития украинских регионов, на основе присущих им особенностей.

Государственная политика регионального развития в Украине должна учитывать ряд фундаментальных препятствий, стоящих на пути достижения сбалансированного развития территории государства, создания возможностей для динамического роста каждого региона на основе уникальной комбинации внутренних факторов и условий. Основными вызовами в процессе реализации региональной политики на всех уровнях являются:

Нестабильная институциональная среда включительно с конституционной моделью устройства государства, где полномочия относительно региональной политики и связанных с ней сфер перемещаются из министерства в министерство, зачастую в результате фрагментации задач и распределения их между различными министерствами и ведомствами. Это усложняет выработку целостного и последовательного подхода к формулированию вызовов государственной региональной политики и определения путей для их преодоления и является контрпродуктивной средой для специалистов, экспертов и учреждений, преисполненных, скорее, собственным выживанием, чем содержанием реформ и их последствиями.

Сильная централизация власти при слабых связях между регионами влечет за собой неверное представление о месте того или иного региона в экономике государства, общественной, культурной и политической сферах. Принятие решений в сфере государственного регионального управления не направлено на дальнюю перспективу. Это ведет к частичному выполнению инициатив, а совместно с регулярными изменениями в кадровом составе министерств, вызывает хаос в принятии и реализации законодательных актов.

Как упоминалось выше, отсутствует налаженная горизонтальная коммуникация между регионами и их органами власти, что не способствует эффективному использованию ресурсов и возможностей для регионального развития. Регионы не имеют возможности стать равноправным партнером киевского правительства. Более того, регионы, в большинстве своем, имеют мало ресурсов и возможностей не то, что для решения вопросов локального уровня в рамках местного самоуправления, но и для реализации директив, исходящих от центрального правительства. В виду незрелости органов местного самоуправления необходимо его реформирование с целью наделения их большими полномочиями и ресурсами для их осуществления.

Несмотря на достаточное количество проектов и инициатив по региональному развитию, их финансирование не является адекватным для полноценной реализации. Здесь также можно отметить отсутствие реализации проектов, направленных на долгосрочную перспективу. А ведь именно такие проекты могли бы способствовать планомерному развитию регионов [3].

Все регионы Украины на сегодняшний день имеют собственные стратегические документы, а у центрального правительства есть собственные документы по стратегическому развитию регионов, значительного прогресса в реализации целей региональной политики за последние пять-семь лет достичь не удалось. Проблема заключается не только в неадекватной базе для стратегического планирования, но и главное, в почти полном отсутствии социальных технологий, проектов реализации и внедрения.

В 2011-2013 гг. на высшем политическом уровне приняты необходимые политические решения относительно направления реформы государственной региональной политики и переориентации государственной региональной политики на человека через формирование благоприятной для его проживания среды, независимо от места проживания, а также подготовки нормативно-правовой базы такой реформы. Однако эти решения преимущественно остались невыполненными. Для реализации указанной политической позиции необходима слаженная деятельность правительства и парламента, чтобы в сжатые сроки подготовить и принять необходимые нормативно-правовые акты. А до этого следовало решить вопрос концентрации полномочий относительно регионального развития в пределах одного министерства, для которого государственная региональная политика стала бы основной политикой, и создать системы координации отраслевых политик в регионах.

Несмотря на многолетнее игнорирование важности государственной региональной политики для Украины, именно эта политика является одной из важнейших сфер государственного управления при современных условиях развития общества.

Концепция перехода Украины к устойчивому развитию была предложена для обсуждения и принята в 2012 г. Устойчивое развитие стало считаться приоритетной целью национальной политики Украины. Процесс перехода к устойчивому развитию в соответствии с Концепцией предполагал четыре этапа.

Первый этап подразумевал создание основы для перехода к устойчивому развитию: создание условий для восстановления окружающей среды и определение устойчивого развития как единственной альтернативы дальнейшего развития страны. Вторым этапом предполагал переход от экономики роста к экономике развития, внедрение новой политики в сфере образования, науки и технологий в соответствии с принципами устойчивого развития. На третьем этапе подразумевались экологизация и информатизация всей экономической системы и ее деятельности, преодоление бедности, повышение качества жизни населения, приближение к уровню развитых стран. И, наконец, на четвертом этапе должен был произойти полный переход к принципам устойчивого развития [5].

Однако, несмотря на важность подобных изменений и их своевременность, правительство не успело внедрить эти трансформации. Напряженность и конфликтогенность, которые сопровождали практически все становление Украины как самостоятельного государства, нашли выход раньше, катализатором чему послужило, внезапно для населения, решение правительства о приостановлении переговоров о вступлении Украины в состав Евросоюза. Здесь сыграло свою роль и то, что К. Поппер называл открытостью, которая практически полностью отсутствовала при принятии государственных решений.

В 2013-2014 гг., смена политического режима в Киеве, привела к краху намерений по оптимизации регионального управления. Полная дискредитация государственного управления уже обусловила реальную угрозу для сохранения единства социально-политического, экономического, информационно-культурного пространства «суверенной Украины». И как мы можем наблюдать, несмотря на все усилия нового правительства Украины, сохранение территориальной целостности страны стоит под большим вопросом.

После трагических событий 2013-2014 гг. правительство Украины вернулось к вопросу регионального развития и региональной политики, что отразилось в принятии в 2015 г. закона «Об основах государственной региональной политики» и утверждении Государственной стратегии регионального развития до 2020 г. [7; 9].

В законе «Об основах государственной региональной политики» были даны определения и основные пояснения общей концепции, принципы данной политики и выделены правовые, экономические, социальные, экологические, гуманитарные и организационные основы государственной региональной политики.

В рамках закона государственная региональная политика была определена как «система целей, мероприятий, средств и согласованных действий центральных и местных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц для обеспечения высокого уровня качества жизни людей на всей территории Украины с учетом природных, исторических, экологических, экономических, географических, демографических и других особенностей регионов, их этнической и культурной самобытности» [7].

В формулировке цели государственной региональной политики выделена необходимость сбалансированного развития, как регионов, так и всей Украины, повышения уровня жизни населения. Для мониторинга исполнения и результатов программ для достижения целей закона указывается использование регионального индекса человеческого развития.

Также выделена необходимость формирования государственной стратегии регионального развития Украины сроком на семь лет, где должны быть прописаны тенденции и основные проблемы социально-экономического развития регионов; основные приоритеты; направления развития регионов; механизмы и этапы реализации. Выделена открытость государственной региональной политики и государственной стратегии регионального развития Украины – сам проект, начало работы над ним и информация о порядке сбора предложений относительно проекта, должны освещаться при помощи средств массовой информации, что должно быть соблюдено и относительно результатов реализации проекта. Наряду с государственной стратегией регионального развития аналогичная работа должна проводиться и на региональном уровне. А для эффективной реализации программы регионального развития указана возможность формирования агентств регионального развития на местах.

Последняя Государственная стратегия регионального развития была сформулирована в ноябре 2013 г. и включает план развития до 2020 г. В Стратегии определены три цели, описаны 62 реформы и программы, которые должны быть направлены на решение существующих проблем в государственном управлении. Для оценки эффективности и результативности реформ и программ выделено 25 индикаторов, которые могут быть объективно оценены. Каждый индикатор подробно описан, также присутствуют исходные значения индикаторов и целевые, которые должны быть достигнуты к 2020 г.

В качестве целей стратегии регионального развития обозначены следующие:

- повышение конкурентоспособности регионов;
- территориально-экономическая интеграция и пространственное развитие;
- эффективное государственное управление в сфере регионального развития.

Стратегия будет реализована в два этапа. Первый этап должен быть реализован в 2014-2016 гг. и большей частью представляет собой подготовительную работу, которая сделает возможным реализацию необходимых практических шагов. Эта подготовительная работа включает формирование нормативно-правовых актов, внесение изменений в действующие законодательные акты, формирование структур, ответственных за координацию и выполнение стратегии, формирование бюджета исходя из приоритетов регионального развития и начальная передача полномочий на места. Вторым этапом, который обозначен временным интервалом 2017-2020 гг., направлен на практическое решение проблем украинского общества в разрезе региональных особенностей и проблем, которые необходимо решить для обеспечения регионального развития.

В рамках формулирования Государственной стратегии регионального развития представлен детальный анализ специфики регионов Украины по многим параметрам и обозначены основные тенденции их развития.

Немаловажным аспектом развития государственной региональной политики Украины является принятие 01.04.2014 г. Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине, в которой правительством указано направление на децентрализацию власти [8].

В тексте концепции отмечается, что, несмотря на то, что в стране присутствуют конституционные основы местного самоуправления, ратифицирована Европейская хартия и существуют нормативно-правовые акты относительно местного самоуправления, на самом деле, как такового, управления на местах нет. Присутствуют лишь небольшие территориальные общины, которые не имели достаточной организации и материально-финансовой базы для эффективного выполнения полномочий местного самоуправления и эффективного решения проблем и удовлетворения потребностей украинского общества. Поэтому система местного самоуправления нуждается в усовершенствовании для эффективного управления и обеспечения регионального развития.

В качестве проблем с повышенным приоритетом выделяются следующие:

- качество и доступность публичных услуг из-за нехватки ресурсов;
- изношенность тепловых, канализационных, водопроводных сетей и жилого фонда;
- сложная демографическая ситуация в большинстве территориальных общин;
- несогласованность местной политики по социально-экономическому развитию с реальными интересами территориальных общин;
- неразвитость форм прямого народовластия;
- снижение уровня профессионализма должностных лиц местного самоуправления;
- корпоратизация органов местного самоуправления, закрытость и непрозрачность их деятельности;
- чрезмерная централизация полномочий органов исполнительной власти и финансово-материальных ресурсов;
- отстранение местного самоуправления от решения вопросов в сфере земельных отношений, усиление социальной напряженности среди сельского населения вследствие отсутствия направленных действий местного самоуправления.

Целью концепции названо определение направлений, механизмов и сроков формирования эффективного местного самоуправления и территориальной организации власти.

Внедрение и достижение целей концепции предполагалось в два этапа. На подготовительном этапе в 2014 г. предусматривается внесение изменений в нормативно-правовые акты, в том числе в Конституцию

Украины; разработка проектов для введения механизма прямого народовластия; проведение информационно-разъяснительной работы. На втором этапе в 2015-2017 гг. – унифицирование и стандартизация публичных услуг органов местного самоуправления; реорганизация органов местного самоуправления; проведение выборов на местах.

Таким образом, на уровне правительственных инициатив можно проследить направленность на становление региональной политики, передачу полномочий на места и развитие регионов с учетом их специфики.

Библиографический список

1. Административное право Украины. – 2-е изд., перераб. и доп. А37 [Учебник для студентов высш. Учеб. заведений юрид. спец./ Ю. П. Битяк, В. В. Богущий, В. Н. Гарашук и др.] / Под ред. проф. Ю. П. Битяка. – Х.: Право, 2003. – 569 с.
2. Бабинова, Е. Европейский опыт местного и регионального управления: возможности для территориального развития на постсоветском пространстве. / Глава местной администрации – 2011. – № 2 – С. 61-68.
3. Меддок, К. Государственная региональная политика в Украине: от деклараций до регионального развития / А. Ткачук, К. Меддок, О. Мринская, Ю. Третьак // Зеркало недели. – 2013. – 8 ноября.
4. Травин, Р. К вопросу о местном и региональном самоуправлении в Украине // Проблемы местного самоуправления – 2010. – № 41. – С. 7-11.
5. Измерение устойчивого развития: кабинетное исследование по оценке потенциала стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии в производстве статистики по измерению устойчивого развития и экологической устойчивости в рамках проекта Счета развития ООН – 2013: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.unecse.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.33/2013/mtg2/SD_desk_study_RU_Final.pdf (дата обращения: 30.03.2018).
6. Конституция Украины от 28.06.1996 г. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
7. Закон України Про засади державної регіональної політики Закон: [Электронный ресурс] / Верховна Рада України – 2015. – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19?test=4/UMfPEGznhhG3q.Zi4pbsyrHI4vIs80msh8Ie6> (дата обращения: 09.05.2018).
8. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні Кабінет Міністрів України – 2014: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80?test=4/UMfPEGznhhmnd.Zi1dcBDSHI4lgs80msh8Ie6> (дата обращения: 03.05.2018).
9. Постанова Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, від 6 серпня 2014 р., № 385, Київ [Электронный ресурс]: Постанова / Кабінет Міністрів України – 2014. – Режим доступа: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/247566248> (дата обращения: 03.05.2018).

References

1. Administrativnoe pravo Ukrainy [*Administrative law of Ukraine*]. 2-e izd., pererab. i dop. A37 [2nd edition, supplemented and revised], Uchebnik dlya studentov vyssh. Ucheb. zavedenij yurid. spec. [Textbook for students of higher educational institutions of legal specialties]. Yu. P. Bityak, V. V. Boguckij, V. N. Garashchuk at el / Pod red. prof. [Under the editorship of Professor Yu. P. Bityak] H.: Pravo [Law], 2003. 569 p.
2. Babinova E. Evropejskij opyt mestnogo i regional'nogo upravleniya: vozmozhnosti dlya territorial'nogo razvitiya na postsovetском prostranstve [*European experience of local and regional governance: opportunities for territorial development in the post-Soviet space*]. Glava mestnoj administracii [*Head of local administration*], 2011, I. 2, pp. 61-68.
3. Meddok K. Gosudarstvennaya regional'naya politika v Ukraine: ot deklaracij do regional'nogo razvitiya [*State regional policy in Ukraine: from declarations to regional development*]. A. Tkachuk, K. Meddok, O. Mrinskaya, Yu. Tretyak // Zerkalo nedeli [*Mirror of the week*], 2013, 8 noyabrya.
4. Travin R. K voprosu o mestnom i regional'nom samoupravlenii v Ukraine [*To the issue of local and regional self-government in Ukraine*]. Problemy mestnogo samoupravleniya [*Problems of local self-government*], 2010, I. 41, pp. 7-11.
5. Izmerenie ustojchivogo razvitiya [*Measurement of sustainable development*]: kabinetnoe issledovanie po ocenke potenciala stran Vostochnoj Evropy, Kavkaza i Central'noj Azii v proizvodstve statistiki po izmereniyu ustojchivogo razvitiya i ehkologicheskoy ustojchivosti v ramkah proekta Scheta razvitiya OON [*A desk study on the assessment of the capacity of the countries of Eastern Europe, the Caucasus and Central Asia to produce statistics on measuring sustainable development and environmental sustainability within the framework of the UN Development Account project*], 2013. Available at: https://www.unecse.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.33/2013/mtg2/SD_desk_study_RU_Final.pdf (accessed 30.03.2018).

6. Konstituciya Ukrainy ot 28.06.1996 g. [*Constitution of Ukraine on June 28, 1996*] // Vidomosti Verhovnoi Radi Ukraïni [List of the Supreme Rada of Ukraine], 1996, I. 30, art. 141.
7. Zakon Ukraïni Pro zasadi derzhavnoi regional'noi politiki [*Law of Ukraine on the Principles of State regional policy*]: Zakon [Law]. Verhovna Rada Ukraïni [*Supreme Rada of Ukraine*], 2015. Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19?test=4/UMfPEGznhhG3q.Zi4pbsyrHI4vIs80msh8Ie6> (accessed 09.05.2018).
8. Koncepciya reformuvannya misceвого samovryaduvannya ta teritorial'noi organizacii vladi v Ukraïni [*The concept of the local self-government and territorial organization of authority in Ukraine*]: Kabinet Ministriv Ukraïni [*Cabinet of Ministers of Ukraine*], 2014. Available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80?test=4/UMfPEGznhhmnd.Zi1dcBDSHI4lgs80msh8Ie6> (accessed 03.05.2018).
9. Postanova Pro zatverdzhennya Derzhavnoi strategii regional'nogo rozvitku na period do 2020 roku, vid 6 serpnia 2014 r., № 385, Kiïv [*The resolution of approval of the state strategy for regional development for the period up to 2020, dated August 6, 2014, № 385, Kyiv*]: Postanova / Kabinet Ministriv Ukraïni, 2014. Available at: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/247566248> (accessed 03.05.2018).