

ПОЛТАВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
Факультет обліку та фінансів
Кафедра гуманітарних і соціальних дисциплін

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на здобуття ступеня вищої освіти
магістр

на тему: «Регіональна політика в сучасних умовах державотворення»

Виконав: здобувач вищої освіти
за освітньою програмою
Політологія
спеціальності 052 Політологія
ступеня вищої освіти магістр
групи 1
Бублик Д. О.
Керівник: Приходько С. М.
Рецензент: Городчаніна Ю. В.

Полтава 2023 року

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПРОБЛЕМ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ	9
1.1. Категоріальний апарат проблем регіональної політики	9
1.2. Методичні принципи дослідження регіональної політики	16
РОЗДІЛ 2. ОСНОВНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ	23
2.1 Принципи демократичної моделі регіональної політики	23
2.2. Принципи регіональної політики в Україні	32
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ РЕГІОНАЛЬНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ	43
3.1. Тенденції розвитку владно-публічних органів регіональної політики	43
3.2. Напрями вдосконалення політико-інституційних основ регіональної політики	49
ВИСНОВКИ	59
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	61

ВСТУП

Актуальність теми. Завдання подальшої розбудови демократичної політичної системи та формування режиму стабільної демократії в Україні залишається актуальним для сьогодення. Важливим напрямом у процесі реалізації цього завдання є формування демократичної ефективно працюючої моделі регіональної політики в Україні та розбудови її організаційних основ.

Регіональна політика є важливою складовою держаної політики загалом у сучасних умовах. Це зумовлюється різними підставами та пріоритетами суспільного розвитку. Особливо цей напрям актуалізувався на межі тисячоліть, коли і практичні політики, і науковці дійшли остаточного висновку, що побудова стабільної демократії неможлива без зміцнення основ регіонального устрою держави. Регіони вже не можуть розглядатися лише як адміністративно-територіальні одиниці держави, а влада у ній як невіддільна складова загальнодержавної влади. Регіони поступово набули ознак повноцінних суб'єктів політики, які також мають повне право здійснювати свій вплив на державну політику. Розвинута регіональна політика є підтвердженням демократичності політичної системи.

Формування моделі регіональної політики має відбуватися у контексті широкої трансформації усієї політичної системи в цілому та обраного курсу на європейську інтеграцію. Важливим напрямом цієї політики необхідно визнати створення оптимальної моделі взаємодії місцевого самоврядування з органами державної влади на місцевому рівні. Також мають бути сформовані і практично апробовані інші практичні механізми реалізації ефективної моделі регіональної політики. Зокрема, щодо визначення її бюджетно-фінансових аспектів, а також забезпечення відкритості і прозорості у цьому процесі. До розробки засад регіональної політики треба максимально залучати й органи місцевого самоврядування на рівні областей, районів та територіальних громад. У цьому контексті доцільно використовувати і досвід країн-членів Європейського Союзу, в рамках якого здійснюється ефективна і демократична модель регіональної

політики. Власне представлена робота присвячена визначенню шляхів її побудови. Це і визначає актуальність тематики роботи.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дослідження виконано на кафедрі гуманітарних і соціальних дисциплін. В рамках виконання науково-дослідної теми «Консалтингові послуги у формуванні іміджу територіальної громади».

Метою роботи є визначення напрямів побудови ефективної і демократичної моделі регіональної політики в Україні.

Поставлена мета досягається шляхом реалізації таких **завдань**:

- визначити основні наукові категорії проблем регіональної політики та найбільш доцільні методи аналізу цієї проблеми;
- проаналізувати теоретичні засади реалізації регіональної політики у демократичних країнах;
- визначити практичні механізми здійснення регіональної політики у демократичних країнах;
- проаналізувати основні принципи регіональної політики в Україні
- з'ясувати тенденції розвитку владно-публічних органів регіональної політики;
- визначити напрями вдосконалення політико-інституційних основ регіональної політики.

Об'єкт дослідження – система регіональної політики в демократичних країнах та сучасній Україні.

Предмет дослідження – напрями та принципи функціонування ефективної моделі регіональної політики в демократичних країнах та її розбудови в Україні.

Методи дослідження були використані з урахуванням визначеної мети і завдань, обраних предмету та об'єкту дослідження. Зокрема, загальнонаукові (аналіз, синтез, абстрагування, узагальнення, індукція, дедукція). Вони дали змогу виявити особливості функціонування ефективно моделі регіонального розвитку як важливої основи розвинутої демократії.

Використання методу системного аналізу та структурно-функціонального

методу дало змогу розкрити принципи реалізації регіональної політики в Україні та демократичних країнах з акцентуванням уваги на тих елементів, які необхідно вдосконалювати. Застосування порівняльних методів дало змогу зіставити моделі регіональної політики в різних країнах світу.

Використання прикладних методів (теорії ігор, раціонального вибору) сприяли розробці моделі регіональної політики в Україні.

Огляд використаних джерел. Проблеми формування і реалізації регіональної політики досліджувалося багатьма вітчизняними та закордонними вченими. У монографіях та підручниках «Регіональні підсистеми міжнародних відносин», «Регіональна політика Європейського Союзу», «Державна регіональна політика України» докладно проаналізовані принципи і напрями реалізації регіональної політики у країнах Європейського Союзу та пріоритети і перспективи регіональної політики в Україні.

У публікаціях Ю. Ганущака, Б. Данилишина, Я. Жаліла, А. Лелеченка визначені принципи формування і здійснення регіональної політики у контексті децентралізації влади і сучасній Україні.

Аналіз принципів функціонування системи місцевого самоврядування влади у контексті формування та здійснення регіональної політики зроблений у працях І. Лопушинського, А. Некряч., Р. Плюща, А. Ткачука В. Утвенка.

Наукова новизна отриманих результатів. Представлена робота є комплексним дослідженням проблем формування і реалізації моделі регіональної політики. Здійснено аналіз зразків і напрямів таких моделей, які мають досвід реалізації у країнах Європейського Союзу. З'ясовано відповідний досвід, який може бути використаний в Україні. Визначено змістовну сутність політики регіонального розвитку.

З'ясовано, що для забезпечення її оптимальності та ефективності необхідно розробити прозорі, юридично зрозумілі правила взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади. Окрема увага має бути звернута на питання розбудови політико-інституційної основи регіональної політики, вдосконалення системи місцевих виборів.

Практична значущість дослідження полягає у визначенні демократичних механізмів та принципів формування та реалізації регіональної політики, здійснення засобів щодо демократизації діяльності системи місцевої влади, запровадження принципів прозорості у бюджетно-фінансових відносинах між органами місцевого самоврядування та державної влади, визначенню пріоритетів у здійсненні регіональної політики, яка має сприяти розвитку регіонів.

Структура та обсяг кваліфікаційної роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, які поділені на шість підрозділів, та загальних висновків до роботи, а також списку використаних джерел, який розміщений на 6 сторінках (налічує 60 найменувань). Загальний обсяг роботи 63 сторінки.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПРОБЛЕМ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

1.1. Категоріальний апарат проблем регіональної політики

Регіональна політика є важливою складовою держаної політики загалом у сучасних умовах. Це зумовлюється різними підставами та пріоритетами суспільного розвитку. Особливо цей напрям актуалізувався на межі тисячоліть, коли і практичні політики, і науковці дійшли остаточного висновку, що побудова стабільної демократії неможлива без зміцнення основ регіонального устрою держави. Регіони вже не можуть розглядатися лише як адміністративно-територіальні одиниці держави, а влада у ній як невіддільна складова загальнодержавної влади. Регіони поступово набули ознак повноцінних суб'єктів політики, які також мають повне право здійснювати свій вплив на державну політику. Розвинута регіональна політика є підтвердженням демократичності політичної системи.

Регіональна політика є багатоскладовим поняттям, яке відображає таке саме багатоскладове явище політичного життя. Тому її характеристика потребує саме такого підходу щодо його тлумачення. Для розкриття його змісту потрібно визначити сутність його складових. Насамперед, це – категорія «регіон». У політичній науці та науці з публічного управління немає єдиного підходу щодо визначення його змістовної сутності. Тому є потреба визначити найбільш поширені з них. Вони дають змогу відзначити його різні аспекти. Поняття регіону тлумачиться у двох важливих інтерпретаціях. Як суб'єкт міждержавних відносин і суб'єкт внутрішньодержавних відносин. Загалом воно визначається як певна частина чогось цілого, окреслена у територіальному просторі і відокремлена від інших таких частин. Також регіон – це не просто певна територія, а політико-територіальна організація влади на частині території держави. Інколи регіон розуміється і як територія, яка не збігається

територіально з певною адміністративно-територіальною одиницею. І його використовують як певну модель для того, щоб визначити способи забезпеченні ефективного міжрегіонального співробітництва як всередині певної держави, так і за її межами.

Як окрема категорія регіон визначився як напрям політологічного дослідження у 1970-х роках. « Його фундаторами стали американські політологи Л. Канторі та С. Спінгелла, які визначали регіон як район світу, який охоплює географічно близькі держави, котрі утворюють у міжнародних справах взаємопов'язані об'єднання. Щоправда, незважаючи на доступність, ця дефініція виглядає одномірною і винятково географічно детермінованою, оскільки країни, як відомо, об'єднуються і за іншими параметрами: економічними, політичними, військовими, ідеологічними, культурними тощо. 1. Регіони однорідні в соціальному і культурному сенсі, тобто складаються з держав з подібним соціально-політичним ладом та культурою. 2. Регіони, як група країн, перебувають у політичній взаємозалежності і об'єднані у систему національних та міжурядових політичних інституцій. 3. Регіони є економічно взаємозалежні, що проявляється у розвитку внутрішньої торгівлі та кооперації» [46, с. 11]. Згідно різних конвенцій Європейського Союзу регіон характеризується як однорідний та стандартизований територіальний простір, в основу характеристики якого покладено географічний, етнічний, мовно-культурний, можливо, конфесійний критерії, спільна історія. Але головним визначальним є компактні виробничо-економічні зв'язки. Варто, ще раз підкреслити, що єдиного підходу щодо пояснення змістовної сутності регіону як певного об'єкта політики не існує. Все зумовлюється тим, яким саме критерієм послуговуватимуться вчені. Головні з них зазначені вище

Стосовно таких критеріальних тлумачень. Тут треба виходити з положення, що регіон не доцільно розглядати виключно просто як відокремлену територію. Регіон характеризується насамперед у контексті соціальних зв'язків, присутніх на цій території. Тобто, тут може бути врахований і психологічний чинник, коли люди, які мешкають на певній території, визначають свою ідентичність на

емоційному рівні. Цього вже буде достатньо, щоб трактувати її як регіон. Головне, щоб ці зв'язки мали тривалий характер. Важливе значення має спільне історичне минуле. Особливо, якщо у ньому були певні яскраві події, якими люди пишаються. Це вже є підставою для визнання їх спільності, як засади ідентичності.

Але, якщо переходити у площину суворо наукового аналізу, то тут слід спиратися на такі пояснення. «По-перше, цей термін стосується як поділу простору всередині країни (адміністративно-юридичне розуміння регіону), так і поділу світового простору (міжнародно-політичне розуміння регіону). По-друге, регіон може визначатися за групою ознак (наприклад, ландшафтний регіон, в ідентифікації якого поєднуються декілька факторів: кліматичний, гідрографічний) або ж за базовою функцією (географічні, економічні, геополітичні, соціокультурні). Регіон, який асоціюється з певною територією країни або кількох країн з більш чи менш однорідними природними умовами і характерною спрямованістю розвитку продуктивних сил на основі поєднання комплексу природних ресурсів з відповідно сформованою матеріально-технічною, виробничою та соціальною інфраструктурою, а також своєрідністю соціально-політичних та культурних умов» [46, с. 13].

Насамперед регіон інтерпретується як територія з властивими їй природньо-географічними характеристиками, які мають певну виробничу спеціалізацію. У такому разі регіон характеризують як сукупність продуктивних сил і виробничих потужностей та ресурсів на певній території. Такий підхід характеристики регіону актуалізувався в умовах поглиблення європейських інтеграційних процесів і виходу їх на міжрегіональний рівень, і здійснення так званого транскордонного міжрегіонального співробітництва. В цій ситуації переважає економічний інтерес сторін, що прагнуть до співпраці. Цей процес заохочується усіма європейськими інституціями. В рекомендаціях Європейського Союзу та Ради Європи підкреслюється важливість міжрегіонального співробітництва і поглиблення регіонального співробітництва. Європейські інституції також прагнуть здійснювати єдину узгоджену політику в

цій сфері. Для цього ухвалюється значна кількість нормативних документів. Зокрема, «Європейська хартія регіонального просторового планування», «Базові принципи стійкого просторового розвитку європейського континенту», «Європейська хартія прикордонних та транскордонних регіонів». Їхньою метою є реалізація моделі «Європа без кордонів» та «Європа регіонів».

Регіон (у широкому розумінні) розглядається як певна відокремлена територіальна частина, яка характеризується тим, що представляє собою багатоскладовий комплекс чинників, які належать до різних сфер суспільного життя і відзначаються певною спільністю взаємопов'язаних властивостей. Інший підхід характеризує регіон як «географічно окреслену територію, яка має свої кордони, в рамках яких відбуваються достатньо складні комунікації, які забезпечують життєдіяльність місцевих мешканців та зумовлених місцем регіону в системі територіального і суспільного поділу праці» [46, с. 13].

Ще однією підставою визначення сутності регіону є можливий збіг з кордонами адміністративно-територіальних одиниць. На думку фахівців, така ситуація не завжди має місце. «Уявлення про регіон, – зазначає дослідник, виникає тоді, коли на деякій території створюються і реалізуються програми будь-якої конкретної діяльності (чи комплексу видів діяльності): господарської, культурної, освітньої, військової й ін., що має метою формування будь-яких специфічних характеристик життя на цій території. І тоді регіон визначається як територія, на якій розгорнута відповідна програма, що перетворить один чи кілька аспектів (факторів) життєдіяльності цієї території» [3, с. 26-27]. Регіон виступає певною соціально-економічною спільністю, яка визначається виробничою спеціалізованою спрямованістю, має специфічний вид виробництва, і відповідно сукупність виробничих ресурсів. Це також забезпечує відчуття спільної ідентичності.

У словнику з регіональної політики наведено наступне тлумачення: «регіон» це – територія, яка відрізняється від інших територій за рядом ознак і характеризується певною цілісністю та взаємопов'язаністю її складових елементів. Регіони виділяються з території відповідно до певних цілей і завдань,

найголовнішою з яких є управління розвитком регіону. Регіони можуть бути будь-якого розміру – від міста (або району у великому місті) до величезних регіонів всередині континенту» [46, с. 14]. Регіон обов'язково має політико-владні характеристики, які означають наявність владних з певними суверенними ознаками або принаймні самоврядних органів. Вони мають відповідні владно-публічні повноваження і матеріально-фінансову базу.

Важливо відмітити таку властивість регіону як його системна будова. Тобто, його аналіз доцільно здійснювати з точки зору системного аналізу. Всі його структурні елементи та властивості взаємопов'язані між собою, тісно взаємодіють і в такий спосіб утворюють певну цілісність. Така цілісність забезпечує нормальний послідовний розвиток регіону. Системна будова також забезпечується динамічними процесами, які відбуваються в рамках регіону. Ця динаміка пояснюється наявністю достатньо динамічних цілей, інтересів, потреб, які складаються у мешканців цього регіону. Такі процеси відбуваються в усіх сферах життєдіяльності суспільства, властивих для конкретного регіону. Тобто, органічну цілісність підтримує динаміка, яка складається у відносинах між основними регіональними акторами.

З точки зору мегапроцесів, які відбуваються у суспільстві, зрозуміло, що регіон представляє певну частину більшого цілого, в нашому випадку, країни, якщо брати до уваги територіальний, і держави, якщо враховується політико-владний аспекти. « З огляду на ці обставини регіоналістика, аналізуючи сучасне становище, має враховувати такі їх суттєві ознаки: певну виробничу спеціалізацію; комплексність розвитку господарської системи; територіальну єдність та визначеність адміністративних кордонів; наявність стійких транспортно-логістичних зв'язків; як частина цілісної соціальної та адміністративної системи володіти її основними рисами; регіональна цілісність, що передбачає територіальну неподільність, збалансованість як основи раціонального інноваційного розвитку даної території; регіон являє собою певну соціально-економічну систему, яка складається зі значної кількості господарських зв'язків у межах регіону» [12, с. 24-25].

Виходячи із зазначених підходів щодо визначення сутності регіону, доцільно зробити певне підсумовуюче визначення. Так, відповідно до визначення Конференції регіонів, «регіон – територіальна одиниця, безпосередньо підпорядкована центральному рівню влади країни і така, що має виборний орган. В економічній і географічній літературі регіонами називають найрізноманітніші території, об'єднані будь якими спільними рисами: групи країн, території країни, що охоплюють кілька економічних районів, економічні райони, області, краї, республіки і їх групи» [12, с. 25],

Наступним теоретичним аспектом визначення регіональної політики є сама категорія «регіональна політика». Її сутність пояснюється зазначеними характеристиками регіону. Як уже зазначалося він не має однозначного тлумачення і є комплексним поняттям. Відповідно і регіональна політика також включає до свого змісту багато різних аспектів. Насамперед вони спрямована на створення оптимальних умов для соціально-економічного розвитку регіонів. Але соціально-економічною сферою цей розвиток не обмежується. Значна увага приділяється також і гуманітарному розвитку. Тобто, якщо інтерпретації сутності регіонів включає багато складових елементів, то і визначення сутності регіональної політики виходить з її різноспрямованості.

Регіональна політика складає окрему частину державної діяльності, пов'язаної з менеджментом, використовуємо такий термін, оскільки він більш адекватний у пристосуванні до зазначеного процесу, соціально-економічного, культурного, політичного розвитку регіонів. Регіональна політика спрямована на забезпечення стану, необхідного для оптимального стану функціонування регіону у контексті зазначених сфер, забезпечення необхідного балансу розвитку різних регіонів, долаючи у разі потреби становища депресивності окремих із них. Для цього необхідно сприяти у них розвитку тих сфер, які мають найбільш оптимальні передумови для цього. Крім того, необхідно створювати можливості для максимально повнішого включення регіонів до єдиного загальнонаціонального господарського комплексу, при цьому зберігаючи за ними право на свою унікальність.

Українські фахівці у галузі регіоналістики, врахувавши усі підходи до характеристики регіональної політики, зробили таке її визначення. Це – «діяльність держави, спрямовану на адміністративно–економічну оптимізацію регіональної структури країни та відносин між центром і територіями з метою забезпечення збалансованого розвитку за рахунок максимально ефективного використання внутрішніх і заохочення зовнішніх ресурсів в умовах глобалізації міжнародної економіки. Останнє дуже важливе, адже жодна країна у світі не може сьогодні серйозно здійснювати свою регіональну політику, не враховуючи потужного чинника глобалізації світової економіки, оскільки її суб'єктами й об'єктами дедалі більше стають окремі частини держави» [8, с. 19].

Сутність регіональної політики стосується розвитку різних сфер розвитку країни загалом, але у регіональному контексті. Необхідність здійснення регіональної політики як окремого напрямку зумовлена тим, що більшість сучасних країн є багатоскладовими і мають достатньо диференційовану регіональну структуру. Ця неоднорідність має різні чинники, які проте є об'єктивними. Саме такий стан необхідно враховувати при здійсненні державної політики. Неврахування інтересів будь якого з регіонів може призвести до певного перекосу у міжрегіональних відносинах і навіть спричинити сепаратизм.

Регіональна політика як важливий напрям державної політики загалом спирається на дотримання чітко визначених принципів, передбачених законодавством. Найбільш значущі серед них такі. «1. Пріоритет загальнонаціональних інтересів Це означає, що дії всіх суб'єктів регіональної політики потрібно спрямувати на зміцнення державності України, збереження її територіальної цілісності, вони не повинні загрожувати національній безпеці держави. 2. Пріоритет інтересів регіону в цілому, його населення щодо галузевих, відомчих, корпоративних інтересів. 3. Законодавче забезпечення нормативно-правовою базою прав і повноважень суб'єктів регіональної політики. 4. Поєднання інтересів. Поточні і стратегічні завдання регіональної політики мають враховувати державні, регіональні та місцеві інтереси. 5. Всебічне врахування економічних, природних, історичних, технологічних,

етнічних, екологічних, соціально–демографічних та інших умов і факторів регіонів з наданням переваги факторам соціальним та екологічним. 6. Пріоритет інноваційного, ресурсозберігаючого підходу, що полягає, передусім, у структурних трансформаціях господарських комплексів регіонів на користь інноваційних технологій» [8, с. 30-31]. Отже, здійснення регіональної політики має бути чітко обраховане і підпорядковане зазначеним принципам. Одним із головних пріоритетів є тут узгодження загальнонаціональних інтересів з регіональними.

1.2. Методичні принципи дослідження регіональної політики

Як уже зазначалося сутність регіональної політики відображається у застосуванні достатньо складного поняттєво-категоріального апарату, оскільки вона стосується аналізу багатоскладового і багатопланового практичного явища. Тому при його здійсненні необхідно дотримуватися вимог певних наукових методів. У свою чергу їх використання базується на певних науково-дослідницьких принципах. «Кожен метод дає змогу надавати певну інформацію про факти практичного життя, але при цьому він не забезпечує досягнення вичерпного, повного розуміння його сутності. І лише наукове дослідження дозволяє реалізувати визначену мету. Наукове дослідження характеризується як певний запит, застосування якого визначається науковими методами. Причина такої дієвості в тому, що воно не тільки дозволяє пізнавати реальність і оцінювати способи, якими ми здобули це знання, воно також дає нам можливість удосконалити наші методи запиту. Наукове дослідження – це спосіб пізнання, що має тенденції до постійного розвитку і коригування» [23, с. 22].

Неухильне дотримання таких підходів є обов'язковою умовою процесу здійснення аналізу наукових категорій, які розкривають сутність багатоскладових і багатоаспектних об'єктів і явищ політики, до яких належить регіональна політика держави та ще за умови її якісної та ефективної реалізації.

У процесі аналітичної діяльності необхідно чітко мати на увазі зазначені їхні характеристики. Тому в її основі мають лежати фундаментальні принципи наукового дослідження. Свою точку зору з цього висловили американські політологи Дж. Манхейм та Р. Річ. Вони відзначили вагомість у цьому контексті таких принципів як експліцитність, системність та контрольованість. «Експліцитність наукового дослідження полягає позиціонуванні всіх правил опису та вивчення політичної реальності мають формулюватися у зрозумілому вигляді. Системність полягає в тому, що кожен визначений факт виявляється у відповідності до причинно-наслідкового зв'язку та спостерігається узгоджено з іншими фактами. Контрольованість характеризується тим, що аналізовані явища розглядаються з дотриманням засад суворості і жорсткості, максимально припустимих у цій ситуації. Узагальнення робляться лише після найдосконалішої та ретельної оцінки під гаслом обережності, що передбачає прискіпливу увагу до найсуттєвіших дрібниць» [23, с. 24]. Процесуальні механізми проведення наукового аналізу складаються з комплексу «самостійних, але в той же час тісно пов'язаних один з одним етапів: формулювання теорії, операціоналізація теорії, вибір адекватних методів дослідження, спостереження за поведінкою, аналіз даних та інтерпретація результатів [23, с. 24]. При впровадженні вказаних методів обов'язково необхідно погоджувати їх з рівнозначних науково-дослідницьких засадничих принципів.

Використання цих принципів у свою чергу базується на запровадженні методів, які, по-перше, є суголосними цим принципам, а, по-друге, здатні на належному рівні відобразити специфічність регіональної політики як наукової категорії та практичного явища. На думку автора, необхідний результат та потрібний ефект у цьому процесі можуть спроможні надати числення порівняльні методи. Їхня доцільність підтверджена попереднім практичним досвідом і продемонстрована на прикладі аналізу багатьох інших політичних інститутів. На їх основі є реальна можливість виявляти певні закономірності функціонування досліджуваних об'єктів, здійснювати аналітичні узагальнення на базі отримання емпіричної інформації щодо проблематики дослідження. Ну і

зрештою ці процедури є важливою передумовою класифікування аналізованих об'єктів з метою виявлення найбільш оптимальних з них для подальшої практичної реалізації. Взагалі порівняльні методи мають широку сферу свого застосування тому, що в своєму арсеналі вони мають широкий набір як теоретичних, так і прикладних зразків. За їх допомогою відбувається виявлення і зіставлення практичних прикладів моделей регіональної політики у визначених країнах. Особливості порівняльних методів, яка суттєво відрізняє їх від інших, пояснюються такими характеристиками. «По-перше, вони не виступають самоціллю дослідження, натомість його використання має бути адекватно поставленому завданню». «По-друге, використання порівняльного методу потребує пошуків і виявлення балансу між теорією і емпірикою. Зрозуміло, що порівняльна політологія в силу орієнтації на вивчення різноманіття політичних систем має справу з емпіричними даними, однак, як і в першому випадку, необхідно розуміти, що дослідження має на меті теоретичні результати» [24].

Забезпечення такої узгодженості і збалансованості спрямовані на систематизацію та впорядковане зіставлення прикладних та фундаментальних основ у порівняльних дослідженнях моделей регіональної політики та інститутів, які її реалізують. «Емпіричний аспект передбачає операціоналізацію категорій на основі зіставлення кількох практичних прикладів з подальшим виявленням закономірностей та причинно-наслідкових зв'язків. Зосередження уваги на теоретичному аспекті не забезпечує можливості ґрунтовно з'ясувати основні теоретичні гіпотетичні прогнози практичними прикладами. Надання пріоритетів якомусь окремому аспекту не дає підстав для виявлення пріоритетів порівняльних методів. Ще однією його відмінною властивістю є справжня спроможність «поєднати теорію і практику тільки в разі дотримання логіки і принципів організації дослідження. Проведення порівняльного дослідження передбачає вибір серед декількох стратегій, орієнтованих на вивчення» [24]. Використання чітко обґрунтованого методу визначається встановленим завданням, а також чинними емпіричними прикладами. «Принципова відмінність між дослідницькими стратегіями полягає в тому, що вони

забезпечують різний рівень абстракції висновків. Вибір однієї або декількох країн дозволяє досліднику оперувати менш абстрактними концептами, враховуючи контекстну специфіку, і навпаки, ця специфіка вислизає при вивченні великої кількості країн» [24].

Важливою категорією, яка застосовується у процедурах порівняльного аналізу моделей регіональної політики та її інститутів є інституційний дизайн. Доцільність його вживання під час аналізу цього явища пояснюється тим, що ця теоретично конструкція ґрунтовно пояснює сутність публічно-владних та інших політичних інститутів на будь якому політико-територіальному рівні. Насамперед з точки зору їхнього функціонування у контексті суспільного середовища та тісних комунікації з основними суспільними інститутами, які визначають напрями розвитку соціуму, в якому працюють ці інститути. Використання інституційного дизайну як певної аналітичної моделі дає змогу вийти далеко за межі суто нормативного підходу при аналізі політичних інститутів, яким часто грішить наша політична наука, у своєму прагненні сформулювати якусь їхню досконалу модель, розглядаючи її поза суспільним контекстом. «Під інституціональним дизайном державного правління розуміється організація вищої державної влади і система її відносин з населенням» [24]. Тобто, вказана категорія більш ґрунтовно підходить до питання розкриття особливостей діяльності регіональних владно-публічних та інших політичних інститутів. У свою чергу на цій основі створюються більш сприятливі підстави для аналізу моделей регіональної політики.

Інституційний дизайн є певною квінтесенцією у використанні дослідницьких процедур стосовно владно-публічних та інших політичних інститутів регіонального рівня на тлі застосування одного з найновіших наукових досягнень порівняльної політології – концепції політичних мереж. Її застосування дає змогу пояснити сутність функціонування політичних інститутів в умовах сучасного плюралістичного суспільства. Ця концепція базується на розгляді діяльності політики-публічних інститутів регіонального рівня на фоні їхніх комунікаційних зв'язків з усіма чинними у конкретному

суспільному середовищі інститутами. Політичні мережі, крім суто теоретичного значення, також розглядаються як певна прикладна схема, на основі використання якої можна відзначити різноманітні форми взаємодії суб'єктів регіональної політики, об'єднаних прагненням реалізувати аналогічні цілі. Вони можуть кооперуватися у цьому процесі і здійснювати це на цілком рівноправних засадах, коли між ними немає відносин підпорядкованості. При цьому вони мають чітко зіставляти і впорядковувати свої прагнення.

Така теоретико-аналітична модель була запроваджена як певна форма реагування вчених-політологів на суттєві зміни, які відбулися на суспільну життєдіяльність, а саме в її політико-публічній галузі. Комунікаційні механізми, які почали складатися у них вже у XXI столітті суттєво відрізнялися від тих, які мали місце ще кілька десятиліть тому. Фактично всі члени суспільства незалежно від їхнього політичного статусу поступово набували ознак повноцінних політичних акторів. І владні інститути, і звичайні громадяни все більше ставали рівноправними учасниками політичних процесів і, зокрема, тих, які пов'язані зі здійсненням влади. Конкретно, така участь реалізовувалася на основі різних механізмів безпосередньої демократії. Роль громадськості у них суттєво зросла. Вона тепер не стосується виключно виконання суто дорадчих функцій. Посилюється її присутність у нормотворчій діяльності органів публічної влади. Особливо послідовно зростає питома вага цих процесів на регіональному та місцевому рівнях. Саме тут люди мають змогу брати участь у різних формах безпосередньої демократії. Влада тут більше наближена до народу. І взаємодію між ними здійснювати простіше, ніж на загальнонаціональному рівні. На думку автора, влада сама має бути зацікавлена у такій співпраці, оскільки забезпечується більший рівень її суспільної підтримки, а відтак і легітимності. Тобто, в умовах реалізації політико-мережевого підходу виконується ширше завдання, ніж просте надання громадськості участі у політичних процесах. В такий спосіб забезпечується остаточне вкорінення принципів та цінностей демократії у політичну практику, що робить демократичні зміни незворотними.

Окремо серед методичних прийомів, які застосовуються при аналізі

регіональної політики є певний набір прикладних методів, які більшою мірою підходять під аналіз практичних процесів, які відбуваються в рамках її реалізації. Значної уваги заслуговує теорія раціонального вибору. «Ця теорія не дотримується принципу складного і розгорнутого бачення соціальної системи (як це відбувається при структурному аналізі), всю свою увагу вона зосереджує на окремій ділянці соціальної діяльності (актор, діяч, суб'єкт)» [50, с. 8]. Ця теорія має багато інтерпретацій. Але найбільш поширеною є економічний. У контексті цього підходу увага зосереджується на поведінці окремих політичних акторів, учасників регіональних політичних процесів незалежно від їхніх статусів. Вони є раціонально мислячими особистостями з індивідуально спрямованим світоглядом. «Основний постулат теорії раціонального вибору: суб'єкт (ним може бути як індивід, так і група) використовує найповнішу інформацію, доступну в цей момент, ціною прийнятних затрат, щоб досягти власних цілей ціною найменших затрат. Основним досягненням теорії раціонального вибору вважається те, що вона зводить всю багатоманітність людської діяльності до деяких спрощених моделей і в кожній визначає оптимальні для конкретних суб'єктів стратегії» [50, с. 8-9]. Такі люди при виборі своїх пріоритетів у політичній поведінці зіставляють вигоди, які вони отримують і витрати, яких вони зазнають в результаті такої політичної участі. Тобто, вони повністю керуються індивідуально осмисленими мотивами.

Окремо слід відзначити ще одну прикладну теоретико-методичну конструкцію – теорію ігор. Її сутність полягає розгляді певних політичних процесів з точки зору взаємодії їх кількох найбільш значущих учасників, які загалом визначають змістовну спрямованість цих процесів. Такі взаємодії можуть складати декілька варіантів. В їх основі можуть лежати як протистояння, так і співробітництва. В результаті аналізу цих взаємодій моделюються різні гіпотетичні ситуації, які потенційно можуть скластися. Їх учасники можуть обрати серед них найбільш сприятливий для себе варіант і відповідно визначити стратегію і тактику своєї поведінки.

Отже, визначення поняттєво-категоріального апарату щодо аналізу

принципів здійснення регіональної політики будується на основі характеристик регіону як визначальної вихідної засади. Регіон є достатньо складним утворенням. Територіально він може і не збігатися з певною адміністративно-територіальною одиницею держави. Його функціонування пов'язано з цілим набором характеристик, які зумовлюються різними сферами суспільної життєдіяльності. Насамперед слід говорити про певний набір господарських зв'язків. Тобто, регіон представляє собою певний економічний комплекс, який характеризується виробничою спрямованістю і необхідними трудовими ресурсами. Регіон характеризується своїм соціально-географічним середовищем. Також регіон включає ідентифікуючі властивості, яку об'єднують мешканців регіону, зокрема, мовно-культурні, етнічні, психологічні, спільне історичне минуле. Ці чинники мають об'єднувати мешканців, за допомогою яких вони відчують свою спільність і відмінність від інших регіонів.

РОЗДІЛ 2

ОСНОВНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

2.1. Принципи демократичної моделі регіональної політики

Проблеми відпрацювання дієвих механізмів здійснення ефективної регіональної політики набуло актуальності в останні роки. Це було зумовлено причинами, які здавалося не мають нічного спільного з регіоналізацією. Насамперед це процеси інтеграції, яка відбувається майже в усіх сферах суспільного життя. Загалом вони передбачають поглиблення господарсько-економічних, але й політичних, соціальних, культурних зв'язків тощо. Наслідком є певні процеси посилення універсалізації, навіть уніфікації європейського співтовариства.

Але водночас паралельно розвиваються процеси різнорівневої інтеграції в рамках Європейського Союзу. Тобто, інтеграція носить не лише міждержавний характер. Свою присутність у цьому процесі відзначили і регіони. Це не дивно. Адже більшість країн Європейського Союзу мають досить складну регіональну структуру, Більшість із них формувалися «знизу». Відносини між регіонами і центром у них мають рівноправний характер. Можна констатувати факт, що вони мають достатньо потужну суб'єктність. І прагнення регіонів здійснювати свою, окрему від міждержавної, взаємодію, сформувалися об'єктивно. Регіони у цих країнах є самодостатніми господарськими, політичними, культурними комплексними утвореннями, які вже можуть самостійно здійснювати певні аспекти зовнішньої політики. Держави також висловлюють свою зацікавленість у таких процесах. Посилюється співробітництво транскордонних регіонів, які можуть мати більше спільного, ніж з регіонами, з котрими вони перебувають в одній державі. Наприклад, це екологічні, водні, земельні проблеми. І їх розв'язання потребує поглибленої взаємодії. Ось такі передумови спричинили зацікавленість до регіонів, не просто як територіальних утворень, а фактичних політичних інститутів, які мають свій окремий статус.

Вивчення різних аспектів функціонування регіонів та регіональної політики зумовило потребу докладного з'ясування сутності такої категорії як «регіональний розвиток». З цього приводу немає єдиного підходу. Тому варто визначати його сутність на основі розкриття змісту понять «регіон» і «розвиток». Як уже зазначалося, регіон не має єдиного тлумачення з точки зору використанні якогось одного аспекту. Досить часто якійсь один із них може переважати. Так, наприклад, відчуття психологічної єдності може мати більше значення, ніж комплекс господарських зв'язків. Власне така характеристика також по-своєму пояснює підвищення ролі регіонів у сучасному житті. В часи глобалізаційної уніфікації буквально всіх сфер суспільного життя люди побоюються втратити свою ідентичність, унікальність. Тому у повсякденному житті вони тяжіють до свого найближчого оточення, яке ототожнюється з регіональною приналежністю.

Тобто, при характеристиці сутності регіону не доцільно зосереджувати увагу виключно на якомусь одному аспекті. Потрібен, дійсно, комплексний підхід. «Отже, регіон — це велика, індивідуальна територіальна одиниця (наприклад, природна, економічна, політична тощо), дещо відмінна від існуючого політичного та адміністративного поділу. Інколи під регіоном розуміють певну територію, що відрізняється від інших за низкою ознак і володіє деякою цілісністю та взаємопов'язаністю її складових елементів» [47, с. 10]. Різні вчені у цій галузі виділяють свої акценти щодо відзначенні сутності регіонів. Загалом більші наголоси робляться на їх географічному розташуванні, виробничій спрямованості і спеціалізації. Але ж, якщо формувати принципи здійснення оптимальної регіональної політики, то це утворення необхідно як таке, що має комплексний характер.

Можна відзначити і таку розгалужену інтерпретацію регіону, якої дотримується більшість науковців. Вона включає такі значні складові елементи. Це — «1. Частина країни, яка відрізняється від інших за певними ознаками: природно-кліматичними, економіко-географічними, які розглядаються у поєднанні з особливостями етнічного складу населення. 2. Просторово-

організована форма життєдіяльності населення, яка включає сфери проживання, професійно-трудової діяльності, що управляється з єдиного центру й об'єднується численними на основі самоврядності та реалізації регіоном своїх суб'єктних прав. 3. Велика таксономічна одиниця виробничо-територіального устрою країни та форма організації виробничо-суспільного життя населення, яка відрізняється геоекономічними, геополітичними, виробничо-господарськими, культурно-етнічними, динамічними характеристиками. 4. Територія в адміністративних межах певної країни, яка характеризується комплексністю, цілісністю, спеціалізацією та керованістю, тобто наявністю політико-адміністративних органів управління» [46 с. 11]. Такий підхід, дійсно, можна визнати як доцільний для визначення регіонів як специфічних суб'єктів політичних відносин.

Вказані властивості регіонів дають підстави виділення таких найбільш визначальних ознак цих утворень: цілісність його структурної будови, комплексність економіко-господарських зв'язків, наявність певних у населення певної виробничої спеціалізацій у реальному секторі економіки, наявність трудових ресурсів з необхідною професійною підготовкою, наявність природно-кліматичних ресурсів, які певною мірою визначають виробничу спрямованість регіонів, зрештою, це відокремлений владно-управлінський апарат. Можна зазначити ще такі тлумачення регіону, які є поширеними у європейському середовищі. Як зазначається у Статуті Комітету регіонів, консультативного органу Європейського Союзу, що висловлює думку місцевих і регіональних органів влади, регіоном слід вважати «територію, яка являє собою очевидну єдність з географічної точки зору, або таку територіальну єдність, де є спадкоємність і населення якої поділяє спільні цінності та намагається зберегти і розвивати свою самобутність задля стимулювання культурного, економічного та соціального прогресу» [46, с. 14]. Тут також значна увага приділяється політичним питанням, а саме механізмам управління регіонів. Як правило, вони мають самоврядні органи та за умов унітарної держави можливе представництво державних органів влади.

Існування регіонів зумовлюється об'єктивною потребою територіальної структуризації країни для надання процесам управління більш оптимальних форм. З цього випливає окремий напрям державної політики – управління розвитком регіонів. Його сутність полягає у застосуванні «принципів, методів, форм, засобів цілеспрямованого впливу на соціально-економічні процеси, які відбуваються у регіоні. У разі виокремлення регіону всередині країни для управління його розвитком він становить основну складову державно-територіального устрою» [46, с. 11]. Управління розвитком регіонів безпосередньо визначає зміст регіональної політики, яка спрямована на створення належних умов для розвитку регіонів як складових єдиного соціально-економічного простору усієї країни. Зрозуміло, що при здійсненні цього напрямку політики необхідно дотримуватися певних пріоритетів і принципів. Один із найважливіших серед них є забезпечення умов для рівномірного розвитку регіонів в країні, забезпечуючи необхідний баланс і не допускаючи перекосів в їхньому співіснуванні.

Це означає що необхідно здійснювати певні заходи у вирівнюванні відповідних рівнів, якщо якісь регіони належать до розряду депресивних. Потрібно максимально сприяти такому рівню розвитку, коли у регіонах максимально використовуються необхідні ресурси для розбудови відповідних сфер суспільного життя. Немає потреби штучно стимулювати ті з них, для яких відсутні необхідні умови, зокрема, кадри, трудові ресурси виробничі потужності, природно-кліматичні ресурси тощо. Наприклад, якщо в якомусь регіоні останні мають сприятливий характер, то потрібно максимально розвивати рекреаційну інфраструктуру, створювати умови для підготовки та відтворення необхідних кадрів. Відповідним має бути і бюджетне фінансування. Демократичні принципи регіональної політики передбачають, що більшість зароблених коштів мають залишатися в самому регіоні. Тобто, держава має стимулювати розвиток тих сфер, які мають сприятливі умови для становлення і вдосконалення, а також потенційні можливості для інвестування та заробляння коштів для місцевих потреб у майбутньому.

Отже, сприяння розвитку регіонів є важливим напрямом загальної соціально-економічної політики держави. Регіони є складовими державного територіального простору. Тому вони відіграють важливу роль у забезпеченні належного рівні життя населення. Крім того, ефективна регіональна політика є підтвердженням наявності справжнього режиму розвинутої демократії в країні. Її сутність визначається таким чином. Це – «система цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності» [46, с. 13]. Остання характеристика є важливою, оскільки для регіонів важливо зберегти свою самобутність й унікальність для визначення засад своєї ідентифікації. В такий спосіб регіони роблять значний внесок у формування унікальності і самобутності усієї країни, реалізуючи популярне нині гасло, яке є основою внутрішньої політики будь якої демократичної держави: Наша сила і процвітання у багатоманітності.

Регіональна політика має адекватно реагувати на існуючі виклики, які можуть нести потенційну загрозу для територіальної цілісності країни. У цьому контексті слід виділити ті проблеми, які складають предмет регіональної політики, які можуть нести потенційну загрозу територіальній цілісності країни. Такою гіпотетичною загрозою може бути стан нерівності у рівнях розвитку регіонів, що може пояснюватися цілком об'єктивними передумовами. Ці нерівності проявляються у відповідних показниках соціально-економічного розвитку як окремих регіонів, так і країни загалом. «Виділяють такі основні нерівності та їх причини: природно-кліматичні умови регіонів; віддаленість регіонів від центру (периферійність); застаріла структура виробництва і зайнятості населення; розвиненість інфраструктури та щільності міжгалузевих зв'язків; стадії технологічного розвитку, зумовлені переважанням певних технологічних укладів; демографічні особливості; політичні та інституційні

відмінності; різні умови розвитку підприємницької діяльності; соціальні та культурні відмінності, які спричинені густотою заселеності територій, ступенем урбанізації, рівнем освіти населення, його професійно-кваліфікаційною структурою, наявністю освітніх і наукових закладів тощо» [46, с. 14]. Подолання таких нерівностей є одним із пріоритетів регіональної політики держави.

Нерівності, як уже зазначалося, часто носять об'єктивний. Навіть в сучасних умовах є так звані важко доступні регіони, які відповідно мають складнощі з транспортним сполученням, логістичною взаємодією, несприятливі природні умови тощо. І завдання держави полягає у тому щоб зменшити їхній вплив на соціально-економічні процеси. Зрозуміло, що в умовах сучасного інформаційного суспільства виклики, пов'язані із вказаними проблемами, дещо втратили свою гостроту. Так, сучасні інформаційно-комунікативні фактично зняли проблеми, щодо нерівних можливостей людей пересуватися на транспорті, перерахування коштів у традиційний спосіб поштовою пересилкою тощо. Технологічно багато таких справ робити стало набагато легше. Так, фахівці в окремих галузях можуть спокійно працювати на відстані, не залишаючи місце свого постійного проживання. Для того, щоб отримати певну публічну послугу, немає потреби діставатися до відповідних служб у регіональних центрах. Навіть немає необхідності комунікувати з їх представниками. Для цього достатньо попрацювати з певною програмою і завантажити необхідні документи. Тобто, поступово зменшилась кількість працівників, зайнятих у сфері виробництва, зокрема, промисловості. Натомість збільшується чисельність фахівців, які працюють у сфері надання послуг. Також збільшилася питома вага спеціалістів у сфері ай-ті технологій, інформаційно-комунікативних технологій, інтелектуального виробництва тощо. Такі умови ставлять вимогу підвищення рівня професіоналізму відповідних кадрів, а також до рівня їхньої освіти. Їхня освітня підготовка має відповідати умовам роботи у зазначених сферах. Тому на рівні регіонів необхідно забезпечити можливість отримання необхідної освіти, щоб виконувати виробничі функції відповідно до сучасних потреб.

Потреба формування і реалізації регіональної політики як окремого

напрямку державної політики має європейське походження. А конкретно у періоди активного посилення процесів інтеграції у рамках Європейського Союзу та розбудови його основних політико-владних інститутів. У другій половині ХХ століття галузевий підхід в управлінні територіями був замінений на регіональний. Було застосовано принцип самостійного розвитку територій, коли регіонам надавали режим широкого сприяння для такого саморозвитку. Регіонам створювали умови для самостійного визначення своїх пріоритетів, головних завдань свого розвитку, умов інвестування, пільгового оподаткування тощо.

Тобто, регіональна політика як специфічний різновид державної діяльності пов'язаний не скільки з окремими країнами Європейського Союзу, а насамперед з ним як організацією принципово нового типу з наддержавними функціями. Взагалі європейські країни-члени ЄС та інші демократичні країни світу є значним прикладом здійснення ефективного людського розвитку, що у великій мірі зумовлюється реалізацією сформованої оптимальних моделей регіональної політики. Її оптимальність та ефективність визначається насамперед дотриманням принципів її гуманітарного виміру, які відображаються в орієнтації та такі тенденції: соціальна справедливість, заохочення інноваційної діяльності для результативного залучення інвестицій, створення сприятливих умов для життя у регіонах, які мають різний рівень розвитку, екологічний стан. Регіональна політика також передбачає механізми адекватного реагування на потенційні зовнішні загрози, які останнім часом набувають все більше реалістичних рис. Тому регіональна політика має представляти собою комплекс узгоджених скоординованих дій не лише у рамках окремих країн, а також на рівні взаємодії регіонів, які територіально належать до різних держав.

Саме у Європі регіональна політика набула найбільш розвинених форм. Коли регіонам надані суттєва самоврядні права аж до вільної міждержавної взаємодії між регіонами у рамках транскордонного співробітництва. При цьому було збережено координуючу і стимулюючу, підкреслимо, а не контролюючу, роль держави у регулюванні принципів регіональної політики. Такий підхід став своєрідним продовженням постійного впровадження ліберально-демократичних

цінностей у повсякденну політичну практику управлінської діяльності владних органів у державах Європейського Союзу.

Регіональну політику у контексті її реалізації в рамках ЄС розглядається як важливий напрям як міжнародної так і внутрішньої політики для сприяння збалансованому і динамічному розвитку регіонів, створення сприятливих умов для цього шляхом оптимального розподілу необхідних коштів відповідно до потреб регіонів, інтегрованих у інституційну систему Європейського Союзу для «створення комфортного, безпечного середовища для проживання людини (незалежно від місця її проживання, на всій території ЄС). З огляду на завдання вирішення нагальних соціально-економічних проблем внутрішнього (регіонального) розвитку найбільше значення для країн ЄС має політика регіонального розвитку, що втілюється на загальноєвропейському (міждержавному) та субнаціональному рівнях. Політика регіонального розвитку ЄС (інший, часто вживаний термін — регіональна політика ЄС) є особливим видом спільної європейської політики, її невід’ємною складовою» [46, с. 93-94]. Також слід зазначити, що політика регіонального розвитку є достатньо динамічною, швидко реагує на виклики часу. Вона постійно зазнає постійних трансформацій відповідно до потреб європейської громадськості. Гнучка система управлінських інститутів Європейського Союзу дає змогу оперативно відповідати на зовнішні виклики і здійснювати адекватне реформування засад регіонального розвитку.

Регіональна політика, здійснювана в рамках ЄС ретельно обраховується, з визначенням головних завдань і цілей саме у цифровому вимірі. Її основними пріоритетами у документах Євросоюзу визначені такі: «1) сприяння економічному наближенню (згуртуванню) для того, щоб допомогти менш розвиненим регіонам (які розташовані в основному в нових країнах – членах ЄС) зменшити відставання від розвиненіших регіонів країн ЄС і мінімізувати диспропорції регіонального розвитку; 2) реалізацію комплексних заходів з покращення регіональної конкурентоспроможності і зайнятості; 3) сприяння співпраці між регіонами і країнами ЄС для того, щоб зменшити соціально-

економічні розбіжності у межах ЄС, знизити бар'єри національних кордонів у межах ЄС» [46, с. 100].

У численних нормативних актах Європейського Союзу, а саме «Територіальний порядок денний», відзначається необхідність розробити і запровадити чіткі регіонально-інституційні механізми реалізації основних завдань, які потребують нагального вирішення. Зокрема, йдеться про необхідність «забезпечити поліцентричний і збалансований регіональний розвиток; підтримку інтегрованого розвитку міст, урбанізованих територій, сільських та особливих територій; підтримку інтеграції транскордонних і транснаціональних функціональних макрорегіонів; забезпечити високий рівень конкурентоспроможності регіонів на світових ринках; гарантувати покращення локальної доступності між регіонами як для окремих мешканців, так і для громад, суб'єктів господарювання, що діють на регіональному рівні, представників публічної влади; створити ефективну систему управління екологічними, ландшафтними і культурними ресурсами регіонів із залученням громади, місцевого самоврядування» [46, с. 100].

В основі здійснення регіональної політики Європейського Союзу лежать такі засадничі принципи, які скеровують відповідні напрями діяльності щодо реалізації завдань регіонального розвитку. Найбільш важливими серед є такі.

Насамперед це субсидіарність як децентралізація владних функцій та надання їх на управлінський рівень, на якому вони будуть реалізовані більш ефективно стосовно надання публічних послуг громадськості. Субсидіарність передбачає децентралізацію владних повноважень, їх передачу (делегування) на той рівень публічного управління, на якому вони можуть бути використані найефективніше. Децентралізація, в основі якої лежить оптимальне розподілення компетенцій регіональних органів самоврядування для більш належного застосування для потреб мешканців регіонів, сприяння їхній громадській активності, створення оптимальної моделі міжрегіональної взаємодії в рамках усього Європейського Союзу. Партнерство, яке забезпечує активну співпрацю між владно-публічними акторами держав-членів ЄС на

різних територіальних рівнях для сприяння регіональному розвитку. Моделювання, яке передбачає розробку аналітико-теоретичних моделей формування оптимальної регіональної політики у контексті взаємодії її основних суб'єктів. Моделюються певні ситуації, в рамках яких програмується їх потенційна поведінка. Створення фондів регіонального розвитку, в яких будуть накопичуватися необхідні кошти для фінансування і реалізації відповідних програми.

Демократичні принципи реалізації напрямів регіональної політики властиві і для інших демократичних країн. Одним із таких прикладів є Сполучені штати Америки. Для їхнього моделі регіонального розвитку «характерними є децентралізованість, пріоритетність економічних важелів регулювання перед директивними, орієнтованість на інтереси осіб, а не інтереси територій.. На думку деяких американських дослідників, створена модель відносин між федеральним урядом і штатами веде до «заміщення адміністративної кооперації політичним примусом центру», внаслідок чого спостерігаються нехтування інфраструктурними проектами, скорочення фінансування освітніх і наукових програм на користь популістських заходів і роздування соціальних статей витрат державного бюджету. Американська модель демонструє підвищену чутливість до суспільного вибору і залежність від політичних процесів» [46, с. 58]. Отже, ефективна модель регіональної політики спрямована на сприяння регіонам у їхньому поступальному розвитку. Така політика є властивою виключно для демократичних держав.

2.2. Принципи регіональної політики в Україні

Формування і реалізація оптимальної та ефективної моделі регіональної політики, за європейським зразком, є одним з нагальних завдань розбудови режиму стабільної демократії в Україні та набуття незворотності у процесі демократичної трансформації усієї політичної системи. Здійснення державою

політики регіонального розвитку значною мірою зумовлює подальший розвиток демократії і нашої країні, зміцнення демократичних засад організації регіональної та місцевої влади, а відтак і системи державної влади загалом. Сформування оптимальної взаємодії між центром та регіонами слугуватиме вдосконаленню усього владно-публічного механізму. Для реалізації такого завдання потрібне вдосконалення на нормативно-правовому рівні принципів організації та функціонування ефективних засад такої взаємодії, а також впровадження владних та інших інституційних форм регіональної політики. Вони значною мірою спрямовані на перерозподіл владних повноважень між владно-публічними органами різних територіальних рівнів та обсягами компетенцій. Держава має зосередити свої зусилля на здійсненні координуючих функцій стосовно діяльності органів місцевого самоврядування регіональних представництв на різних територіальних рівнях. Завдання розробки та впровадження ефективної моделі регіональної політики необхідно повністю узгоджувати із політичним курсом на євроінтеграцію, проголошеного ключовим пріоритетом як зовнішньої, так і внутрішньої політики України. Саме впровадження такої моделі є прямим підтвердженням демократичних засад державної політики.

В рамках реалізації політики регіонального розвитку необхідно дотримуватися чітких засадничих принципів щодо забезпечення балансу між повноваженнями органів місцевого самоврядування на всіх рівнях, а також місцевих органів державної влади для узгодження інтересів між місцевою та центральною гілками публічної влади. Для цього потрібне чітке організаційне оформлення такого розмежування, побудови чітких інституційних форм різних територіальних гілок влади.

Правове оформлення засад державної регіональної політики України здійснене законом України «Про засади державної регіональної політики», ухваленого у 2015 році. Її основними напрямками визначено: «стимулювання та підтримку місцевих ініціатив щодо ефективного використання внутрішнього потенціалу регіонів для створення та підтримання повноцінного життєвого

середовища, підвищення якості життя людей; зменшення територіальної диференціації за показниками соціально-економічного розвитку; відновлення регіонів і територій, що постраждали внаслідок збройної агресії проти України; формування конкурентоспроможності регіонів; визначення та ідентифікацію функціональних типів територій, реалізацію на цих територіях необхідних програм та проектів регіонального розвитку, встановлення спеціальних механізмів їх державної підтримки; створення ефективної системи збереження довкілля шляхом урахування екологічної складової в документах стратегічного планування і реалізації державної регіональної політики, оцінювання та зниження техногенно-екологічного навантаження на довкілля в регіонах; запровадження дієвих інструментів державної підтримки міжрегіональної інтеграції, виконання міжрегіональних програм і проектів; адаптацію регіональної економіки та середовища проживання людини до змін клімату, посилення стійкості територіальних громад до кліматичних, демографічних та економічних викликів; поліпшення матеріального, фінансового, інформаційного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення розвитку регіонів, сприяння здійсненню повноважень органами місцевого самоврядування; створення ефективних механізмів представництва інтересів регіонів на загальнонаціональному рівні і територіальних громад – на регіональному рівні; сприяння цифровій трансформації та цифровому розвитку регіонів; формування нормативно-правової бази, необхідної для реалізації державної регіональної політики, визначеної цим Законом, з урахуванням документів Ради Європи та Європейського Союзу» [38]. Проголошені завдання носять комплексний характер і потребують зусиль всього українського суспільства. Адже їх мають реалізовувати не лише владні посадові особи, політики, а також усі громадяни, оскільки регіональна політика стосується їх значною мірою

Проголошена політика децентралізації влади в Україні визначила основні пріоритети вдосконалення системи місцевої влади. Насамперед для цього потрібен достатній рівень забезпечення її потрібними для цього ресурсами. Але

насамперед органам місцевого самоврядування має бути надана певна свобода дій. Загальновідомий факт, що реалізація цього завдання безпосередньо зумовлюється типом політичного режиму. Лише демократичний режим надає місцевому самоврядуванню широкі повноваження для реалізації завдань його інститутів. При цьому, як свідчить сучасна політична практика, недостатньо лише проголосити та задекларувати такі засади. Вони мають бути повністю інтегровані у сферу публічної політики і здійснюватися як звична повсякденна форма політичної діяльності.

В українському політикумі зроблений остаточний висновок, що саме демократизація місцевого самоврядування забезпечить безповоротну перемогу демократії в країні. Тому визначення такого пріоритету у внутрішній політиці є цілком слушним. Він має бути пов'язаний з зі створенням умов для реалізації громадянами своєї політичної активності щодо участі у місцевому житті, а також підвищенням якісного рівня послуг, які надає місцева влада мешканцям територіальних громад. Проголошена «реформа передбачає створення нової моделі територіальної організації влади, децентралізацію завдань, повноважень та відповідальності; розвиток системи місцевого самоврядування і формування спроможних територіальних громад, удосконалення державної регіональної політики тощо. Водночас успішне здійснення реформ децентралізації тісно пов'язане з формуванням нової генерації місцевих політиків та службовців органів місцевого самоврядування, які будуть діяти в принципово нових умовах та які потребують нових знань, умінь і навичок» [21, с. 5]. Тобто, реалізація зазначених завдань є органічною складовою остаточної демократизації політичної системи країни та створення у ній режиму стабільної демократії.

Принципи регіональної політики визначалися у законах України про місцеве самоврядування 1990 та 1997 років. Оскільки саме на його органи покладалася певна частина обов'язків щодо реалізації завдань регіональної політики. Вони містили значну кількість демократичних положень, які утворювали системність демократичної побудови місцевого самоврядування. Передбачалося створення окремої фінансово-матеріальної бази, яка включала

природні ресурси відповідної території, ресурси комунальної власності та місцевого господарства, фінансові ресурси бюджетних та позабюджетних коштів. Ради проголошувалися головними самоврядними органами, яким належала публічна влада на різних територіальних рівнях. В умовах лише початку розбудови місцевих органів влади як основних реалізаторів регіональної політики це було важливим демократичним досягненням.

У перші роки незалежності України формування регіональної політики майже не здійснювалося. Відбувалася централізація влади. Створювалася вертикаль виконавчої влади, до якої входили місцеві державні адміністрації та чолі з представниками президента. Очолював цю вертикаль сам президент. Майже вся перша половина 1990-х років аж до прийняття Конституції відзначалася жорстким протистоянням між президентом і Верховною Радою. І значною мірою воно стосувалося питань організації влади на місцевому та регіональному рівнях і засад регіональної політики. Лише внаслідок ухвалення Конституції вдалося впорядкувати відносини між законодавчою владою та президентом. І з'явилася реальна можливість розпочати розбудову моделі регіональної політики.

Проголошена політика децентралізації влади в Україні визначила основні пріоритети вдосконалення системи місцевої влади. Насамперед для цього потрібен достатній рівень забезпечення її потрібними для цього ресурсами. Але насамперед органам місцевого самоврядування має бути надана певна свобода дій. Загальновідомий факт, що реалізація цього завдання безпосередньо зумовлюється типом політичного режиму. Лише демократичний режим надає місцевому самоврядуванню широкі повноваження для реалізації завдань його інститутів. При цьому, як свідчить сучасна політична практика, недостатньо лише проголосити та задекларувати такі засади. Вони мають бути повністю інтегровані у сферу публічної політики і здійснюватися як звична повсякденна форма політичної діяльності.

В українському політикумі зроблений остаточний висновок, що саме демократизація місцевого самоврядування забезпечить безповоротну перемогу

демократії в країні. Тому визначення такого пріоритету у внутрішній політиці є цілком слушним. Він має бути пов'язаний з зі створенням умов для реалізації громадянами своєї політичної активності щодо участі у місцевому житті, а також підвищенням якісного рівня послуг, які надає місцева влада мешканцям територіальних громад. Проголошена «реформа передбачає створення нової моделі територіальної організації влади, децентралізацію завдань, повноважень та відповідальності; розвиток системи місцевого самоврядування і формування спроможних територіальних громад, удосконалення державної регіональної політики тощо. Водночас успішне здійснення реформ децентралізації тісно пов'язане з формуванням нової генерації місцевих політиків та службовців органів місцевого самоврядування, які будуть діяти в принципово нових умовах та які потребують нових знань, умінь і навичок» [21, с. 5]. Тобто, реалізація зазначених завдань є органічною складовою остаточної демократизації політичної системи країни та створення у ній режиму стабільної демократії.

В Україні після демократичних змін системи влади у квітні 2014 року була схвалена Кабінетом Міністрів України Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. «Вона передбачає децентралізацію, створення належних матеріальних (майно, зокрема земля, що перебувають у власності територіальних громад), фінансових (податки та збори, що пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці) та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень» [25, с. 22]. Ключовими завданнями цього пріоритетного напрямку державної політики є заходи, які докладніше деталізують його змістовну сутність. Серед них варто відзначити такі. Максимальне надання повноважень, належних місцевих органів виконавчої влади, територіальним громадам та їхнім органам місцевого самоврядування з належним обсягом фінансового забезпечення; чітко оформлене на цій основі розмежування владних повноважень між цими інститутами і відповідне зростання відповідальності представницьких органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед мешканцями територіальних громад. Змістовна сутність

такої політики пов'язана з передачею повноважень від центральних органів державної влади саме виборним органам територіальних громад, між якими немає зв'язків прямої підпорядкованості.

Обсяг наданих і делегованих повноважень має визначатися їхнім змістом. Вони стосуються надання публічних послуг, які будуть адекватні потребам мешканців територіальних громад. На цій основі вирішуються певні важливі завдання. Одне з них полягає у максимальному наближенні механізмів надання послуг до місцевого населення. А з іншого боку, держава розвантажує себе від виконання функцій. Які їй не належить виконувати, а натомість зосереджується на реалізації головних завдань розвитку усієї країни. «Оскільки для процесу демократичного розвитку дуже важливий зворотний зв'язок між владою і людиною – поінформованість громадян про дії влади та поінформованість влади про реальні потреби конкретного громадянина, то природно, що здійснити це найлегше на базовому рівні влади – місцевому, де громадяни і представники влади живуть поруч» [21, с. 9].

Процеси реальної децентралізації державної влади мають чітко узгоджуватися із загальними процесами демократизації усієї політичної системи. Крім суто організаційних змін, має трансформуватися і функціональні аспекти. Вони стосуються формування нового типу і стилю реалізації політики. Насамперед йдеться про налагодження тісних форм комунікації між місцевою владою і територіальними громадами. Така комунікація забезпечується механізмами безпосередньої демократії на основі численних форм громадської участі в управлінні місцевими справами.

Для розробки більш ефективного механізму децентралізаційних процесів необхідно зробити певну класифікацію її основних складників. Це дозволить визначити основні практичні заходи, за допомогою яких буде зосереджено конкретні зусилля на потрібних напрямках. Виділяють такі складники владної децентралізації: політична, адміністративна та фінансова. Політична «пов'язана із ситуацією, коли політична влада передається в субнаціональні органи управління. Очевидним прикладом є те, що обираються і повноважні

субнаціональні органи управління, від сільських рад до органів державного управління». Адміністративна «полягає в передачі на місця повноважень приймати рішення, ресурси і відповідальність за роботу деяких видів соціальних служб. Вона часто збігається з реформою соціальних служб». Фіскальна «є найбільш повним і, можливо, найбільш прозорим видом децентралізації. Вона означає передачу фінансових ресурсів з центра на місця. Умови такої передачі часто обговорюються в ході переговорів між центральною і місцевою владою на основі декількох факторів, серед яких – взаємозв'язок регіонів, доступність ресурсів і місцеві можливості управління» [21, с. 12].

Враховуючи комплексний підхід щодо вирішення зазначених завдань політики децентралізації, їх необхідно розглядати і здійснювати в органічній єдності між собою, не відокремлюючи одне від одного. Так, проведення вільних виборів з відкритою цивілізованою конкуренцією має спиратися на чітке оформлення відповідних виборчих процедур. Обраним за їх результатами органам місцевого самоврядування мають бути надані значні повноваження. Причому зміст навіть делегованих повноважень має бути відомим ще перед початком виборів. Щоб усім, і кандидатам, і виборцям, було зрозуміло, хто конкретно і з яким статусом обирається. Також має бути відомим обсяг відповідальності за адекватний рівень свободи дій. Ну і головна складова децентралізації – фіскальна. Її сутність складають «делегування фінансових ресурсів та повноважень, формування дохідної частини бюджету. Вона передає місцевим органам влади, приватним підприємствам фінансові засоби, повноваження збирати місцеві податки, а також право визначати видатки місцевих бюджетів для виконання ними децентралізованих функцій» [21, с. 13]. Лише таке органічне поєднання напрямів політики забезпечить системність у функціонуванні системи місцевого самоврядування і необхідний якісний рівень надання публічних послуг. В цій ситуації потрібні фінансові ресурси у достатньому обсязі, а також належний рівень нормативного визначення самоврядних повноважень.

Зрозуміло, що тут цілком об'єктивно виникає питання про визначення

обсягів повноважень. Тобто, до якої міри держава делегує такі обсяг і як він обраховується. Тут доцільно використати певну категорію, яка дасть змогу повніше пояснити сутність цього процесу. Це – субсидіарність. Як практична характеристика вона «визначає обсяг та рівень державного втручання у діяльність місцевих владних органів. Принцип субсидіарності – загальний принцип, який передбачає передачу повноважень на прийняття рішень з центрального на нижчі організаційні рівні» [53, с. 6-7]. Ця категорія значною мірою розкриває зміст політики децентралізації, характерної для демократичних країн і яку прагне втілити у життя Україна. Так, делегування повноважень відбувається не приблизними розрахунками, а чітким нормативним регламентуванням їх змісту і цільової спрямованості. Делеговані повноваження неодмінно мають бути спрямовані на вирішення повсякденних інтересів і потреб мешканців населених пунктів, тому що саме місцева влада краще ознайоmlена з ними, ніж центральні органи, а тому здатна більш ефективно витрати кошти на це. Але і обсяг матеріально фінансових ресурсів має бути ретельно обрахований, щоб він точно відповідав здійсненим витратам. В цій ситуації не можна допускати перекосу в жодну зі сторін. Загальнонаціональні та місцеві інтересами мають дотримуватися не за рахунок одне одного.

Основні пріоритети і принципи децентралізації влади були визначені Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, ухвалену Кабінетом Міністрів 1 квітня 2014 року. Реалізація таких заходів та спрямувань державної політики стало відповіддю на вже давно назрілі потреби громадян України з точки зору вирішення їх повсякденних проблем, для чого необхідно було максимально наблизити механізми цього вирішення до них. Тому саме такі повноваження і мали бути надані місцевому самоврядуванню. Цілі вказаного нормативного акту полягали у з'ясуванні «напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя,

задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад самостійних та самодостатніх соціальних спільнот, члени яких зможуть захищати власні права та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення за рахунок організаційної та фінансової самостійності територіальних громад та органів місцевого самоврядування» [17].

У зазначеному документі здійснено основні пояснення щодо застосування перерахованих заходів. Насамперед встановлено основні територіальні межі діяльності органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, в рамках яких вони можуть в повинні надавати необхідні публічні послуги мешканцям. Передбачено надання необхідних матеріально-фінансових та організаційних ресурсів для виконання самоврядних і делегованих функцій у достатньому обсязі. Ще одним суспільно значущим принципом децентралізації є розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної влади на підставі субсидіарності, тобто розміреного розподілу владних повноважень. Для того, щоб зазначена система працювала на належному рівні є необхідність повноцінного державного контролювання діяльності органів місцевого самоврядування на предмет дотримання ними законів та фінансової дисципліни. В країнах, де є значна регіональна фрагментарність, такі заходи є доцільними для забезпечення загальнодержавних інтересів.

Концепція визначає максимально доцільний перерозподіл функцій між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної влади в рамках існуючих адміністративно-територіальних одиниць, зважаючи на принцип субсидіарності, з урахуванням наявних кадрових та ресурсних можливостей органів місцевого самоврядування. «Трансформуючи повноваження в структурі держави, передаючи владу на місця, українська держава отримує більше переваг. Структурні зміни не є втратами повноважень, вони дають оптимально залучати ресурси, що використовуються місцевими органами влади, що не тільки не втрачає свого центрального значення, а навпаки,

отримує модель стійкого економічного зростання» [21, с. 63]. Це є важливою підставою ефективної регіональної політики.

Окремою невирішеною проблемою організації місцевої влади, а тому і належного здійснення регіональної політики є невпорядкованість у питанні забезпечення балансу між повноваженнями органів місцевого самоврядування та місцевими органами державної влади. А це зумовлює неузгодженість відносин між принципами централізованості державної політики стосовно місцевих проблем та місцевого підходу щодо організації влади на місцевому та регіональному рівнях.

Отже, формування і здійснення ефективної моделі регіональної політики передбачає реалізацію кількох важливих завдань. Насамперед це формування відповідної нормативно правової бази, яка має враховувати, що регіональний розвиток є динамічним явищем, і регіональна політика має завжди оперативно реагувати на виклики часу. У контексті її здійснення мають бути чітко розмежовані повноваження між органами місцевого самоврядування та представниками центральної влади на місцевому рівні. Аде головне, це питання змістовної сутності регіональної політики. Вона має бути спрямованою на вирішення важливих проблем життєдіяльності регіонів, створення умов для їх поступального розвитку, повної реалізації їх ресурсного потенціалу. Така політика послідовно реалізується в країнах Європейського Союзу.

В Україні регіональна політика як певний пріоритет діяльності держави був визначений після проголошення політики децентралізації влади і ухвалення закону «Про засади державної регіональної політики». Слід констатувати факт, що поки що сформована тільки нормативно-правова база щодо здійснення політики регіонального розвитку. Головним завдання є розробка і впровадження її відповідного механізму її практичної реалізації.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ РЕГІОНАЛЬНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

3.1. Тенденції розвитку владно-публічних органів регіональної політики

Політика децентралізації владної системи, проголошена в Україні як пріоритетний напрям, передбачає реалізацію практичних механізмів удосконалення системи регіональної влади. Але для повноцінного здійснення визначених пріоритетів важливо гадати необхідний рівень ресурсного забезпечення відповідних інститутів влади. Потрібна значна автономність, але у рамках їхніх визначених повноважень передбачених законодавством України, а також демократичною теорією і практикою щодо функціонування системи місцевого самоврядування. Актуальність докладної розробки різних аспектів регіональної політики є прямим свідченням остаточного вибору демократичного режиму у політичній сфері в цілому. В українському політичному істеблішменті склалася переконлива позиція щодо демократичного вибору. Вітчизняні політики саме демократію стали остаточно вважати основною технологією електорального і подальшого політичного успіху. Демократична модель регіональної політики є безпосереднім підтвердженням демократичної спрямованості пріоритетів державного політичного розвитку.

Недостатньо просто проголосити свободу регіонального розвитку. Потрібно насамперед забезпечити владно-публічним органам цього рівня реальну здатність надання мешканцям регіонів якісних адміністративних послуг. Їхня діяльність пов'язана саме з таким завданням. Ідеологічні аспекти політики тут абсолютно ні до чого. Це означає, що держава, створюючи відповідні умови для діяльності цих органів, має і питати з них саме за дотримання такої сутності їхньої роботи. Проголошена «реформа передбачає створення нової моделі територіальної організації влади, децентралізацію завдань, повноважень та

відповідальності; розвиток системи місцевого самоврядування і формування спроможних територіальних громад, удосконалення державної регіональної політики тощо. Водночас успішне здійснення реформ децентралізації тісно пов'язане з формуванням нової генерації місцевих політиків та службовців органів місцевого самоврядування, які будуть діяти в принципово нових умовах та які потребують нових знань, умінь і навичок» [21, с. 5]. Саме такі передумови гарантують побудову в Україні справжнього та повноцінного режиму сталої демократії.

Певний час в Україні взагалі не здійснювалося жодної регіональної політики як окремого напрямку. Регіону розглядалися суто як засоби дотаційного забезпечення потреб центру. А забезпечення потреб регіонів у свою чергу зумовлювалося рівнем лояльності їхньої еліти щодо центру. Значний за часом процес спроби сформувати і впровадити у практичне життя принципи регіональної політики набув активних імпульсів у контексті політики децентралізації. У квітні 2014 року Кабінетом Міністрів України була схвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. «Вона передбачає децентралізацію, створення належних матеріальних (майно, зокрема земля, що перебувають у власності територіальних громад), фінансових (податки та збори, що пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці) та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень» [25, с. 22]. Важливою демократичною складовою цього документу є суттєвий перерозподіл владних повноважень від державних органів центрального рівня та їх місцевих представників до органів місцевого самоврядування. Зрозуміло що такий перерозподіл має органічним чином поєднуватися з достатнім рівнем ресурсного забезпечення органів місцевого самоврядування. Воно включає декілька аспектів залежно від сфери належності цих ресурсів. Насамперед потрібний достатній обсяг матеріально-фінансових ресурсів, щоб забезпечувати завдання регіонального розвитку. Не менш важливими є організаційно-нормативні

ресурси. Вони передбачають, по-перше організаційне та функціональне розмежування органів влади різних рівнів. Причому воно має бути чітко оформленим у законодавстві, виходячи з положень вище згаданої Концепції. По-друге, надання самоврядним органам регіонального і місцевого рівнів реальних повноважень, що також має бути чітко зафіксовано законодавством. Тобто, тут вирішальне значення має буква закону.

Обсяг таких повноважень має бути пов'язаний виключно з наданням населенню публічних послуг, які є, дійсно, актуальними для потреб жителів територіальних громад. На цій основі вирішуються певні важливі завдання. Одне з них полягає у максимальному наближенні механізмів надання послуг до місцевого населення. Держава, знімаючи з себе завдання виконувати функції, властиві для публічної влади місцевого та регіонального рівнів, спрямовує увагу на вирішення стратегічних завдань розвитку всього суспільства. «Оскільки для процесу демократичного розвитку дуже важливий зворотний зв'язок між владою і людиною – поінформованість громадян про дії влади та поінформованість влади про реальні потреби конкретного громадянина, то природно, що здійснити це найлегше на базовому рівні влади – місцевому, де громадяни і представники влади живуть поруч» [21, с. 9]. Такий підхід чітко впливає із загальних закономірностей демократичного розвитку.

Логіка проголошених пріоритетів і засадничих принципів децентралізації влади, викладених у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, зумовлювалася давно назрілими потребами українського суспільства щодо перенесення центрів владного впливу на місцевий та регіональний рівні стосовно тих питань, які максимально наближені до його повсякденного життя. Відповідно і процес ухвалення відповідних рішень також має відбуватися поруч із людьми. Цілі Концепції полягали у практичній розробці «напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя,

задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад самостійних та самодостатніх соціальних спільнот, члени яких зможуть захищати власні права та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення за рахунок організаційної та фінансової самостійності територіальних громад та органів місцевого самоврядування» [17].

У змісті Концепції викладено механізми реалізації раціонально обґрунтованого перерозподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної влади в рамках існуючих адміністративно-територіальних одиниць, враховуючи при цьому пріоритетність принципу субсидіарності та присутність необхідних кадрових та ресурсних можливостей органів місцевого самоврядування. «Трансформуючи повноваження в структурі держави, передаючи владу на місця, українська держава отримує більше переваг. Структурні зміни не є втратами повноважень, вони дають оптимально залучати ресурси, що використовуються місцевими органами влади, що не тільки не втрачає свого центрального значення, а навпаки, отримує модель стійкого економічного зростання. Відповідно, метою адміністративно-територіальної реформи має бути утворення на базовому рівні адміністративно-територіальних одиниць, спроможних до виконання своїх повноважень» [21, с. 63].

Одним із найбільш проблемних аспектів реалізації зазначених завдань процесів перерозподілу повноважень є відсутність впорядкованості стосовно забезпечення балансу між повноваженнями органів місцевого самоврядування та місцевими органами державної влади, зокрема на регіональних рівнях, тобто, на обласному та районному щаблях. А це позначається на тому, що створюється стан дисбалансу між потребами дотримання централізованості державної політики при вирішенні регіональних проблем та необхідності забезпечити значний рівень автономних прав самоврядних регіональних органів. Якщо на рівні місцевого самоврядування територіальних громад ситуація є більш менш визначеною, то стосовно обласних і районних рівнів є суттєві проблеми.

На цих рівнях ситуація в Україні і по сьогоднішній день є незрозумілою. Наявність двох, законодавчо рівнозначних, але по факту суттєво відмінних, органів суттєво ускладнює управлінські процеси в них. Залишається не вирішеним і незрозумілим питання кому з них все таки належить пріоритетна роль і відповідно повноваження. Обласні і районні ради є органами місцевого самоврядування, які здійснюють представництво спільних інтересів мешканців територіальних громад. З цієї точки зору їхній статус є вищим. Але якщо звернутися до реальних повноважень їх та місцевих державних адміністрацій як місцевих органів виконавчої влади, то ситуація складається протилежна. Адміністрації формують бюджети відповідних рівнів, виконують їх і потім лише звітують перед радами про це. Тобто питання про фінансування сфер регіонального розвитку ухвалюються адміністраціями. Ради лише затверджують відповідні рішення. Останнім часом між цими владними установами великих суперечностей немає, що може наштовхувати на думку про певну непрозорість у відносинах між ними. Відсутність у районних та обласних рад виконавчих структур не дає їм реальної змоги контролювати процес розподілу бюджетних коштів. Тому суттєвого реформування потребує система самоврядування на районному та обласному рівнях.

За задумом авторів Концепції така реформа теж має відбутися. Вона базуватиметься на таких засадах. Крім забезпечення самоврядних прав, необхідно зберегти і контроль держави за дотриманням органами місцевого самоврядування Конституції і законів України, прав і свобод людини і зрештою базових державних інтересів, щоб запобігти можливим проявам сепаратизму. У цьому контексті суттєвий інтерес для нашої країни представляє французька модель поєднання двох зазначених тенденцій. Вона передбачає суттєву зміну повноважень місцевих державних адміністрацій і введення посади префекта. Окремі спроби її запровадження здійснювалися ще у 1990-х роках. Але далі обговорення справа не пішла.

26 серпня 2015 року було опубліковано проєкт закону «Про префектів». На його основі пропонувалося запровадити на обласному та районному рівнях

посади префектів як представників виконавчої влади. До їх повноважень було віднесено «здійснення нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування та посадовими особами місцевого самоврядування; здійснення координації діяльності територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, здійснення нагляду за додержанням ними Конституції і законів України; виконання державних програм; спрямування і організацію діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації» [49]. Запровадження цієї посади не мало на меті тільки змінити назву посади керівників місцевих адміністрацій. Насамперед передбачалося ввести посаду представника центральної влади на районному та обласному рівнях. Але з принципово з іншим посадовими повноваженнями функціональним статусом.

Такий захід мав би впорядкувати відносини між обласними і районними радами та відповідними регіональними представниками центральної влади. Так, першим надаються широкі самоврядні права щодо вирішення питань місцевого та регіонального життя. А другі здійснюють державний контроль за діяльністю рад на предмет додержання вимог законності та конституційності. Функціонування посади префекта базується на таких специфічних засадах. «Префекти забезпечують однакове застосування законодавства України органами місцевого самоврядування та територіальними органами центральних органів виконавчої влади; одна й та сама особа не може перебувати на посаді префекта однієї адміністративно-територіальної одиниці більше трьох років; забезпечення постійного здійснення повноважень префектами, незалежно від політичних процесів у державі; забезпечення досягнення максимально можливих результатів за рахунок мінімально необхідних витрат; недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення префекта, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій» [49]. Тобто, префект не є політичною, а виключно адміністративно-бюрократичною посадовою особою.

Що стосується обласних і районних рад, то вони отримують право створювати свої виконавчі структури, що має суттєво посилити їхню політичну суб'єктність стосовно їхніх реальних повноважень з вирішення питань місцевого життя. В такий спосіб, дійсно, оптимальним чином має вирішитися двоєдина задача щодо поєднання принципів самоврядування на обласному та районному рівнях зі збереженням державного контролю за дотриманням органами місцевого самоврядування у своїй діяльності принципів конституційності і законності.

3.2. Напрями вдосконалення політико-інституційних основ регіональної політики

Забезпечення засад належного здійснення регіональної політики, на думку автора, пов'язано не лише з удосконаленням органів публічної влади відповідного рівня. Як уже зазначалося суспільний простір політики за останні роки суттєво розширився. І більшої мірою ці процеси стосуються саме регіонального і місцевого рівнів. Тому, коли мова йде про забезпечення більших демократичних засад регіональної політики, то слід говорити і про діяльність інших політичних інститутів, які не мають владного характеру, але є дотичними до нього. Автор вважає, що слід приділити значну увагу питанням місцевих виборів, діяльності регіональних партій та запровадження окремих елементів учасницької демократії на регіональному та місцевому територіальних рівнях.

Виборча система України насамперед на регіональних та місцевих виборах пройшла певну еволюцію. У цьому процесі були використані різні форми виборчих систем. Слід зазначити, що жодна з них не довела як своїх абсолютних переваг, так і не продемонструвала абсолютної недосконалості. Проблеми більшою мірою полягали у практиці реалізації їхніх засад не відповідно до демократичних засад. З цієї ж причини вони показали недосконалість щодо відображення справжнього волевиявлення виборців. А це у свою чергу

позначалося на ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. Тому питання виборів для забезпечення належного рівня реалізації регіональної політики значна увага повинна надаватися не лише владно-публічним органам, які функціонують на регіональному рівні, а також механізмам їх формування.

Певний час на місцевих виборах використовувалися чисто мажоритарна та чисто пропорційна із закритими списками системи. Вони сильно критикувалися але більшою мірою за практикою реалізації їхніх засад. Але більший негатив був відзначений щодо останньої моделі. Списки формувалися партійним керівництвом у закритому режимі. І виборці жодним чином не могли вплинути на персональний склад органів місцевого самоврядування. Якщо на рівні міських рад (у селах та селищах ради обиралися за мажоритарним принципом) було забезпечене більш менш справедливе представництво. То в обласних і районних радах склалися ситуація, коли цілі райони та територіальні громади опинилися без свого представництва. Натомість представництва обласних і районних центрів були значними. Певно спробою подолати такі недоліки щодо представництва та водночас забезпечити наявність партійної складової у лавах місцевого самоврядування на всіх рівнях було застосування змішаної системи на місцевих виборах 2010 року.

Починаючи з 2014 року в Україні нарешті було обрано курс на формування справжньої демократії. Однією з важливих засад цього курсу було визначено розбудову повноцінної системи місцевого самоврядування на всіх територіальних рівнях та проведення повноцінної регіональної політики, спрямованої на створення справді самоврядної влади. Зрозуміло, що актуально постало питання про запровадження нового типу виборчої системи для проведення місцевих виборів. На виборах 2015 року було використано пропорційну систему з відкритими списками. Така модель була застосована вперше. Автори цієї ідеї міркували, що в такий спосіб люди зможуть обрати своїх депутатів, виходячи з їх партійної належності та прив'язки до певного округу. Але склалося так, що деякі округи опинилися без своїх депутатів. Тому що в силу організаційних умов тодішнього виборчого процесу кандидатам недостатньо

було перемогти в своєму окрузі. Треба було, щоб інші кандидати від цієї ж партії разом набрали не менше 5 % загальної кількості голосів виборців. Знову представництво в обласних та районних радах виявилося несправедливим. Тобто, питання удосконалення виборчої системи залишилося відкритим.

Але політик погодилися на збереження пропорційної системи з відкритими списками, яка здавалася більш досконалою. Питання стояло в її більшому впорядкуванні та забезпечення їх демократичних засад. «Набивши гулі за стільки років на різних виборчих системах, їх постійних змінах та перемішуванні, Україна зрештою прийшла до пропорційної виборчої системи із відкритими списками. Ця виборча система була запроваджена в Україні з моменту набуття чинності Виборчим кодексом 1 січня 2020 року і вже восени була апробована на місцевих виборах. Так, більшість колегіальних органів влади тепер обираються саме таким чином: сільські, селищні та міські ради, якщо кількість виборців у відповідній громаді становить 10 тисяч і більше, районні та обласні ради, а також Верховна Рада Автономної Республіки Крим та Верховна Рада України» [2]. Нова виборча система була представлена у Виборчому кодексі, прийнятому у 2019 році.

Суттєвою перевагою цього документу слід відзначити систематизацію усіх норм, які регулюють усі типи виборів в Україні в одному нормативному акті. Також було надано більшої прозорості виборчому процесу. Чітко було окреслено коло його суб'єктів. Важливо, що кожному були надані і гарантовані усі права і повноваження. Але проблеми залишилися. Процедури голосування і підрахунку голосів виявилися настільки складними, що знову постало питання про справедливе представництво. На думку деяких фахівців, «ідею «відкритих списків» було повністю дискредитовано. По факту ми отримали не відкриті списки, а ускладнену звичайну пропорційну систему. Виборець не обирає кандидатів, він вибирав політичну силу, і мандати отримали передусім кандидати, які мали прохідні місця у єдиному виборчому списку. Кандидати, які обійшли лідерів списків, призначених партійними босами, були швидше виключенням із правил, і результати більшості таких кандидатів були отримані

через роботу «сіток» і підкуп виборців, який при низькій явці мав вирішальне значення» [32]. Але загалом ці вибори були схарактеризовані як більш демократичні у порівнянні з попередніми.

Зважаючи на виявлені недоліки потреба подальшого вдосконалення виборчої системи зберігає свою актуальність. На думку автора, необхідно використати певне поєднання пропорційної системи з відкритими списками та класичної мажоритарної системи. Тобто, територія певного регіону та територіальної громади має бути поділена на кількість округів, відповідно до кількості майбутніх депутатів. Кандидати по округах мають висуватися як від партій, так і бути самовисуванцями. Від партій може висуватися будь яка кількість кандидатів. Але партії мають бути зацікавленими у визначенні того з них, який має більш менш реальні шанси на перемогу. Тому, можливо, є проводити певні попередні вибори в режимі «праймеріз». Таке голосування має неформальний характер, але воно дасть змогу виявити кандидата, який користується популярністю серед місцевих мешканців. До того ж навіть, не зважаючи на їх результати, партії можуть висувати різну кількість своїх кандидатів. В окрузі обов'язково повинен бути конкретний депутат, який має представляти у першу чергу виборців територіальної громади, і до якого можуть звертатися виборці зі своїми проблемами і питаннями. У цій ситуації важливим є не його партійна приналежність, а рівень професіоналізму, здатність вирішувати проблеми територіальної громади. «Місцеве самоврядування – це, насамперед, водопостачання, каналізація, вивіз сміття, утримання житлових будинків, транспорт, об'єкти торгівлі тощо. Ніхто, крім органів самоврядування, не може забезпечити цього комплексу заходів. Партії використовують риторику загальнодержавного характеру і дуже зрідка проявляють ініціативи у питаннях муніципальних» [59, с. 178].

Загалом підхід щодо застосування відкритих списків у поєднанні з мажоритарною системою є цілком виправданим як з точки зору більшої досконалості, так і рівня демократичності. Такий підхід отримав повну підтримку Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційська

комісія). В доповіді «Пропорційні виборчі системи: розподіл мандатів усередині партійних списків (відкриті/закриті списки)» на засіданні Ради за демократичні вибори у м. Страсбург, 23 березня 2015 року було зазначено: «Системи відкритих списків сприяють конкуренції серед висуванців однієї і тієї ж самої партії. У більшості країн це створює стимули для позитивної кампанії кандидатів, які відстоюють програму своєї партії» [13]. Можливість виборців обирати серед кількох представників партій суттєво обмежує управлінський вплив партійного керівництва. Проблема виборів 2020 року полягала у складностях з голосуванням і підрахунком голосів. А з була пов'язана незрозумілість у процедурі визначення результатів виборів.

Ще одним важливим аспектом вдосконалення місцевого виборчого процесу має стати вдосконалення процедурних механізмів, які передують безпосередньому голосуванню і пов'язані з виборчою агітацією. Якщо оцінювати попередні виборчі кампанії, то всіх їх об'єднувало те, що більшість кандидатів на різні посади, депутатів і голів територіальних громад, просто не мала своїх виборчих програм і не прагнула ознайомити виборців зі своїм баченням подальшого розвитку регіонів, шляхів покращення життя громадськості, вирішення місцевих проблем тощо. Замість цього відбувалися численні розважальні заходи, здійснювалася роздача різноманітних матеріальних благ. Такий підхід кандидатів був цілком зрозумілим. У разі перемоги такі витрати цілковито окупляться за рахунок можливості розподілу або розпилу бюджетних коштів. До того ж і виборці фактично погоджувалися на такі заходи по замовчуванню.

На думку автора, такі принципи і прийому ведення виборчої кампанії є неприпустимими. Кандидатів треба законодавчо зобов'язати неодмінно готувати виборчі програми, в яких обов'язково повинні бути визначені конкретні положення щодо діяльності кандидатів у разі їхньої перемоги. Якщо такі програми не будуть надані кандидатами, це може бути підставою для відмови в реєстрації. Окремо слід нормативно регламентувати процедури пов'язані з передвиборчої агітації. Потрібно не тільки зобов'язати кандидатів проводити

відповідні заходи, але й встановити вимоги щодо їх змісту. Під час їх проведення кандидати мають знайомити виборців зі своїми програмами. А не підмінювати їх проведенням розважальних заходів. До виборців, зрозуміло, правила обов'язкової поведінки встановити не можна. Але вони самі мають усвідомлювати наслідки свого волевиявлення. Виборці мають також нести частину відповідальності за своє голосування, якщо переможець виборів, вже перебуваючи на владній посаді не виконує належним чином своїх посадових обов'язків. Тут уже постає інше питання – про взаємодію громадськості з депутатами і посадовцями системи місцевого самоврядування. До цих процедур також мають бути встановлені певні обов'язкові правила.

В рамках їх здійснення також на нормативному рівні мають бути передбачені конкретні форми. Вони пов'язані з реалізацією засад учасницької демократії. Їх недостатньо просто проводити. Необхідно передбачити для них обов'язкові умови. Йдеться про заходи, передбачені законодавством України про місцеве самоврядування». Це – громадські слухання, збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, діяльність органів самоорганізації населення тощо. Їхня ефективність і результат будуть вищими, якщо буде забезпечена їхні максимальні прозорість і публічність. Для реалізації цієї мети доцільно застосовувати сучасні інформаційно-комунікативні технології. При їх використанні кількість учасників таких заходів суттєво збільшується, адже їх можна відвідати, не виходячи зі свого помешкання. Також сучасні ІКТ дають змогу широко висвітлювати перебіг подій, зміст заходів. Але і цим справа не повинна обмежуватися, є нагальна необхідність створення широких он-лайн платформ, функціонуючих у постійно діючому режимі. І вже у форматі реального часу громадяни зможуть відкрито обговорювати місцеві проблеми, пропонувати шляхи їх вирішення, і зрештою ставити оцінки діяльності представників владно-публічних органів місцевого самоврядування.

В сучасних умовах виключно тільки підсумки виборів не є засобом легітимації місцевої влади. Вибори розглядаються лише як згода громадян на управління ними. Депутати і посадовці мають підтверджувати свою легітимність

своєю повсякденною діяльністю. Потрібна постійна комунікація між владою і громадськістю, яка буде дієвою формою контролю за діяльністю посадових осіб і депутатів органів місцевого самоврядування. Така вимога є особливо актуальною саме у міжвиборчий період. У цьому контексті цілком доречними є інструменти електронної демократії. Вони здатні суттєво вдосконалити електоральні процедури, а саме запровадити можливість електронного голосування. Воно забезпечує громадянам здатність проголосувати з будь якого місця поза виборчою дільницею. Причому традиційне голосування бюлетенями треба зберегти. Крім того, за допомогою електронного голосування можна висловити недовіру певному кандидату в проголосувати за його відкликання.

Певним елементом політико-інституційних основ регіональної політики слід визначити регіональні партії. Хоча законодавством такий окремий вид партій вони не передбачені. Але їх існування є доконаним фактом. Тому слід визнати їх право на існування хоча би на рівні політичної практики. Свідченням такої доцільності є наявність значної кількості регіональних партій у країнах Європейського Союзу, включаючи його нових членів, представників Центральної та Східної Європи. Звичайно, такої гострої потреби немає. Але ж регіональні партії легітимізують регіональну влади і регіональну політику держави. Тобто, якоюсь мірою підтверджують її демократичні засади. Подібною точки зору дотримується Венеціанська комісія Ради Європи. За висновками її фахівців «громадяни мають право об'єднуватися в групи, обмежуючи сферу своєї діяльності до регіонального або місцевого рівнів та до місцевих і регіональних виборів» [13]. При цьому мають бути докладно розроблені правові механізми регулювання їхньої діяльності. Щоб їхня діяльність не виходила за рамки регіонального порядку денного і не сприяла просуванню сепаратистських тенденцій.

В Україні фактично регіональні партії існують. Але їх не можна назвати такими у загальновизнаному розумінні, враховуючи їх функціональний аспект. За підсумками місцевих виборів 2015 та 2020 в Україні на рівні регіонів «сформувався специфічний інститут – регіональні групи впливу. Вони являють

собою неформальні союзи місцевих політичних еліт, які значною мірою контролюють ситуацію на локальному рівні. Неформальний статус дозволяє РГВ реалізовувати гнучку і ефективну політику захисту групових інтересів як на рівні регіону активності, так і в стосунках з центральною владою. Використовуючи самоврядування, впливаючи на інститути центральної вертикалі, контролюючи економічне життя та інформаційне поле регіонів, РГВ перетворились у реальну силу практично у кожній області» [28]. Ці структури не мають претензій щодо загальнонаціональної політичної участі. Тому є ймовірність того, що саме за їх допомогою буде забезпечений сталий баланс між центральним і регіональним рівнями влади саме на нинішньому етапі формування моделі регіональної політики. Важливо, щоб регіональні партії розуміли необхідність його утримання. Поки не впровадженні у практики норми, які чітко регулюватимуть зазначені відносини, доцільно запровадити свого роду угоду щодо його дотримання.

На думку автора, в Україні є певна слушність щодо впровадження інституту регіональних партій, враховуючи на ідейно-політичну фрагментарність території нашої країни. Хоча, зрозуміло, це не є питання поточного політичного порядку денного. Але на теоретичному рівні необхідність їх участі у політичному житті регіонів є. Українські регіональні політичні партії, незважаючи на всі проблеми свого функціонування загалом створюють умови для відносної прозорості регіональної політики. Навіть у нинішніх умовах цілком реально здійснювати взаємодію між центром і регіонами у режимі постійно діючої комунікації, оскільки конфліктність в сучасних умовах не потрібна нікому. «Результатом такого діалогу має стати формування нового умовного «пакту еліт». Тобто, центр і регіони мають досягти політичної домовленості щодо: розподілу повноважень; системи і процедури призначень на ключові посади, які є важливими і для центру, і для локальних еліт; умов та порядку представлення інтересів регіонів на центральному рівні. Цей «пакт еліт» має забезпечити взаємну відповідальність центру і регіонів щодо реалізації владних повноважень» [28]. Найбільш оптимальним варіантом, якби

такі пакти закріплювалися на нормативно-правовому рівні і мали універсальний характер. За таких умов створюється справжня передумова для формування всеукраїнського політичного порядку денного, який включатиме загальні принципи взаємодії різних владних рівнів визначення принципів оптимальної моделі регіональної політики..

Отже, інституційну будову системи місцевого самоврядування складають органи місцевого самоврядування та різні форми учасницької демократії. В сучасних умовах, коли відбувається політика децентралізації влади, необхідно більшою мірою відпрацьовувати демократичні зразки діяльності органів місцевого самоврядування. Насамперед це стосується забезпечення більшої прозорості в їхній діяльності. У цьому контексті необхідно підвищувати значущість різних форм громадської активності, оскільки саме вони забезпечують належний рівень демократичності усієї системи місцевого самоврядування. Слід вдосконалювати ті механізми, які вже передбачені законодавством. Місцеві референдуми складають основу прямої демократії. Але водночас вони, у разі недотримання певних правил несуть у собі загрозу сепаратизму. Тому при ухваленні нового закону про місцевий референдум потрібно зробити чіткі застереження щодо питань, які можуть виноситися на місцеві референдуми. Іншим інститутам місцевого самоврядування необхідно надати більше демократичних рис. Зокрема, залучення до відповідних заходів максимальної кількості учасників і забезпечення прозорості. Обидві умови виконуються за допомогою сучасних інформаційно-комунікативних технологій.

Ще одним напрямом демократизації інституційної основи місцевого самоврядування є вдосконалення місцевої виборчої системи. Протягом сучасної української історії були апробовані усі її моделі. Але жодна з них не продемонструвала своїх абсолютних переваг. Тому виборча система потребує вдосконалення щодо процедур голосування і проведення виборчої кампанії. Обидві мають виходити з інтересів виборців. Головний з них полягає у надання громадськості можливості контролювати владу особливо у міжвиборчий період.

Отже, питання створення та реалізації оптимальної моделі регіональної

політик пов'язана зі здійсненням завдань її організаційно-інституційного забезпечення. Здійснення регіональної політики повністю узгоджується з необхідністю розбудови її інституційної основи, яка базується на самоврядних владно-публічних органах. В Україні створена їхні достатньо розгалужена мережа, яку складають органи місцевого самоврядування різного територіального рівня. Ті з них, які представляють територіальні громади загалом мають чітко визначені повноваження. Їх організаційна структура є достатньо оптимальною, принаймні на правовому рівні. У районних та обласних рад повноваження визначені не чітко. Їхній політико-владний статус теж не дає змоги здійснювати реальний вплив на життя регіонів. Певною спробою розв'язати цю проблему була пропозиція ввести посаду префекта, як представника центральної влади на обласному та районному рівнях. Він має здійснювати контроль за дотриманням усіма органами місцевого самоврядування вимог конституційності і законності.

Окреме значення мають питання формування органів місцевого самоврядування. Це пов'язано з реалізацією виборчої системи, яка поєднуватиме елементи мажоритарної та пропорційної з відкритими списками систем. Це дасть змогу забезпечити партійне представництво у складі виборних органів, а також зумовить присутність у кожному окрузі конкретного депутата, який вирішуватиме питання життя їх мешканців. Основу інституційного представництва на регіональних рівнях покликані забезпечувати регіональні політичні партії. Поки, що в Україні вони не представляють собою відповідні європейські аналоги. Але принаймні забезпечують політичну суб'єктність регіонів. Тому необхідно і надалі розбудовувати їхню мережу. Але із дотриманням чітких вимог щодо їхньої діяльності.

ВИСНОВКИ

Визначення поняттєво-категоріального апарату щодо аналізу принципів здійснення регіональної політики будується на основі характеристик регіону як визначальної вихідної засади. Регіон є достатньо складним утворенням. Територіально він може і не збігатися з певною адміністративно-територіальною одиницею держави. Його функціонування пов'язано з цілим набором характеристик, які зумовлюються різними сферами суспільної життєдіяльності. Насамперед слід говорити про певний набір господарських зв'язків. Тобто, регіон представляє собою певний економічний комплекс, який характеризується виробничою спрямованістю і необхідними трудовими ресурсами. Регіон характеризується своїм соціально-географічним середовищем. Також регіон включає ідентифікуючі властивості, яку об'єднують мешканців регіону, зокрема, мовно-культурні, етнічні, психологічні, спільне історичне минуле. Ці чинники мають об'єднувати мешканців, за допомогою яких вони відчують свою спільність і відмінність від інших регіонів.

Формування і здійснення ефективної моделі регіональної політики передбачає реалізацію кількох важливих завдань. Насамперед це формування відповідної нормативно правової бази, яка має враховувати, що регіональний розвиток є динамічним явищем, і регіональна політика має завжди оперативно реагувати на виклики часу. У контексті її здійснення мають бути чітко розмежовані повноваження між органами місцевого самоврядування та представниками центральної влади на місцевому рівні. Аде головне, це питання змістовної сутності регіональної політики. Вона має бути спрямованою на вирішення важливих проблем життєдіяльності регіонів, створення умов для їх поступального розвитку, повної реалізації їх ресурсного потенціалу. Така політика послідовно реалізується в країнах Європейського Союзу.

В Україні регіональна політика як певний пріоритет діяльності держави був визначений після проголошення політики децентралізації влади і ухвалення закону «Про засади державної регіональної політики». Слід констатувати факт,

що поки що сформована тільки нормативно-правова база щодо здійснення політики регіонального розвитку. Головним завдання є розробка і впровадження її відповідного механізму її практичної реалізації.

Питання створення та реалізації оптимальної моделі регіональної політик пов'язана зі здійсненням завдань її організаційно-інституційного забезпечення. Здійснення регіональної політики повністю узгоджується з необхідністю розбудови її інституційної основи, яка базується на самоврядних владно-публічних органах. В Україні створена їхні достатньо розгалужена мережа, яку складають органи місцевого самоврядування різного територіального рівня. Ті з них, які представляють територіальні громади загалом мають чітко визначені повноваження. Їх організаційна структура є достатньо оптимальною, принаймні на правовому рівні. У районних та обласних рад повноваження визначені не чітко. Їхній політико-владний статус теж не дає змоги здійснювати реальний вплив на життя регіонів. Певною спробою розв'язати цю проблему була пропозиція ввести посаду префекта, як представника центральної влади на обласному та районному рівнях. Він має здійснювати контроль за дотриманням усіма органами місцевого самоврядування вимог конституційності і законності.

Окреме значення мають питання формування органів місцевого самоврядування. Це пов'язано з реалізацією виборчої системи, яка поєднуватиме елементи мажоритарної та пропорційної з відкритими списками систем. Це дасть змогу забезпечити партійне представництво у складі виборних органів, а також зумовить присутність у кожному окрузі конкретного депутата, який вирішуватиме питання життя їх мешканців. Основу інституційного представництва на регіональних рівнях покликані забезпечувати регіональні політичні партії. Поки, що в Україні вони не представляють собою відповідні європейські аналоги. Але принаймні забезпечують політичну суб'єктність регіонів. Тому необхідно і надалі розбудовувати їхню мережу. Але із дотриманням чітких вимог щодо їхньої діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право зарубіжних країн. URL: https://pidru4niki.com/1584072058730/pravo/administrativne_pravo_zarubizhnih_kr_ayin.
2. Виборчий кодекс України від 19 грудня 2019 року № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>
3. Ганущак Ю. І., Чипенко І. І. Префекти: уроки Франції для України. Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2015. 44 с.
4. Горбатюк М. Реформа децентралізації в Україні: проблеми здійснення в умовах суспільної кризи. *Політичні дослідження*. 2021. № 1. С. 23-40.
5. Грובה В. Система місцевого самоврядування в Польщі : перспективи використання досвіду в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Вип. 31. Том 1. С. 78–82.
6. Громадівська модель самоврядування в Україні : колективна монографія / за заг. ред. проф. Ю. М. Бардачова, І. П. Лопушинського, Р. М. Плюща. Херсон : Книжкове видавництво ФОП Вишемирський В. С., 2019. 708 с.
7. Данилишин Б. М., Пилипів В. В. Децентралізація у країнах ЄС: уроки для України. *Регіональна економіка*. 2016. № 1. С. 5–11.
8. Демократизація політичних інститутів і суспільний розвиток в Україні : збірник наукових праць. Київ: Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2019. 432 с.
9. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети. Київ : НІСД, 2007. 820 с.
10. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник / за ред. С. Г. Серьогіної. Харків : Право, 2011. 360 с.
11. Державне управління: підручник. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ; Дніпропетровськ: НАДУ, 2013. Т. 2. 324 с.
12. Європейська регіональна політика. Тернопіль : ВПЦ «Економічна думка ЗУНУ», 2020. 236 с.

13. Європейська комісія «За демократію через право» (Венеційська комісія). Доповідь про пропорційні виборчі системи: розподіл мандатів усередині партійних списків (відкриті/закриті списки). URL: <http://www.ucipr.org.ua/publicdocs/Venice.pdf>
14. Європейська хартія місцевого самоврядування; м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
15. Жаліло Я. А., Шевченко О. В. Децентралізація влади : порядок денний на середньострокову перспективу : аналіт. доп. / за наук. ред. Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2019. 192 с.
16. Кармазіна М., Бевз Т., Горбатюк М. Регіональні політичні еліти в Україні : особливості формування, цінності та ідентичності. Київ : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2020. 264 с.
17. Кармазіна М., Бевз Т., Ротар Н. Регіональні політичні режими в Україні : підстави формування, специфіка функціонування, особливості трансформації. Київ : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2018. 248 с.
18. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
19. Котенко Я. Локальна ідентичність як умова розвитку об'єднаних територіальних громад. Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 44 с.
20. Лелеченко А. П. Зарубіжний досвід організації функціонування місцевого самоврядування: імплементація в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2011. № 3. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=266>
21. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень : навч. посіб. Київ, 2017. 110 с.
22. Лендшел М. Місцева демократія у країнах Центральної і Східної Європи : монографія. Ужгород : Мистецька лінія, 2011. 688 с.
23. Мангейм Дж. Б., Річ Р. К. Емпіричний політичний аналіз: емпіричні методи в

політичній науці : пер. с англ. Київ : Основи, 2000. 544 с.

24. Михайлова О. В. Порівняльна політологія. 2017. URL: https://stud.com.ua/79728/politologiya/porivnyalna_politologiya

25. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні : колективна монографія /кол. авт; за заг. ред. Р. М. Плюща. Київ : Рідна мова, 2016. 115 с.

26. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації. Київ : НАДУ, 2014. 128 с.

27. Могілевський В. С. Роль децентралізації публічної влади в становленні та розвитку місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2017. Вип. 1 (35). С. 60-65.

28. Нагірний В., Васильченко С., Мироненко Є., Денисенко В. Партії регіонів: у що і як грають регіональні групи впливу на полях незавершеної децентралізації. URL: <https://uifuture.org/publications/dopovid-vidnosyny-kyyeva-i-regioniv-perezavantazhennya/>

29. Національна стійкість України та національна безпека. Аналітична записка. Київ : Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2022. 40 с.

30. Некряч А. І., Лопушинський І. П., Оленковська Л. П. Місцева влада України на шляху демократичного транзиту: політико-управлінські аспекти. *Держава і права: зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки*. Випуск 89. 2021. С.230–248.

31. Нижник О. Теоретичні аспекти впливу децентралізації на розвиток держави та територіальних громад. *Вісник НАДУ при Президентові України. Сер. «Державне управління»*. 2016. № 3. С. 56–62.

32. Перші місцеві вибори в Україні в умовах пандемії та децентралізації пройшли з рекордно низькою явкою та без абсолютних переможців. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-elections/3142240-miscevi-vibori2020-pidsumki-tendencii-ta-so-bude-dali.html>

33. Політична енциклопедія. Редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови). Київ : Парламентське видавництво, 2011. 808 с.

34. Політичне поле України у ситуації суспільної кризи : влада, опозиція, політичні партії, громадські організації. Київ : Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2020. 264 с.
35. Політичний процес у незалежній Україні: підсумки і проблеми : монографія. Київ : Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2022. 704 с.
36. Приходько С. М. Територіальна організація влади: навчальний посібник. Полтава: ПНПУ імені В. Г. Короленка, 2018. 67 с.
37. Приходько С., Телятник Р. Перспективи запровадження інституту префекта в Україні. *Соціально-економічні та гуманітарні виміри національного та місцевого розвитку* : зб. наук. ст. учасників третьої Всеукраїнської наук.-практ. конф. Полтава: ПНПУ імені В. Г. Короленка, 2022. С. 89-94.
38. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05 лютого 2015 року № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>.
39. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97#Text>
40. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>
41. Про місцеві державні адміністрації: Проект Закону України від 04 жовтня 2021 року № 4298 <https://ips.ligazakon.net/document/JI03536W?an=5>
42. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон України: від 7 грудня 1990 року № 533-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12#Text>
43. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 року № 2625-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text>.
44. Про префекта: Проект Закону України від 26 серпня 2015 р. URL <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/Prefectu26.08.2015.pdf>
45. Про формування місцевих органів влади і самоврядування: Закон України від 3 лютого 1994 року № 3917-XII. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/t391700?an=1&ed=1994_06_28.

46. Регіональні підсистеми міжнародних відносин : навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів. Вінниця : ТОВ «Нілан-ЛТД», 2018. 444 с.
47. Регіональна політика Європейського Союзу. Київ : КНЕУ, 2016. 495 с.
48. Романова В., Умланд А. Реформа децентралізації в Україні: перші результати та виклики. *Політичні дослідження*. 2021. № 1. С. 41-51.
49. Романюк С. А. Децентралізація: теорія та практика застосування : монографія. Київ, 2018. 216 с.
50. Рудич Ф. М. Порівняльна політологія : навч. пос. Київ: МАУП, 2006. 148 с.
51. Секстон Е. Системи міського управління : пер. з англ. Харків : Центр освітніх ініціатив, 2001. 96 с.
52. Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль). Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с.
53. Ткачук А. Скандинавський шлях. Досвід реформ адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування в Данії та Швеції. Київ : Логос, 2015. 124 с.
54. Україна у пошуку стратегій суспільно-політичного розвитку (1991–2018 рр.). Київ: ІПіЕнд ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2019. 342 с.
55. Утвенко В. В. Теорія та історія місцевого самоврядування : навч. посібник. Київ : ДП «Вид. дім «Персонал», 2017. 234 с.
56. Хачатурян Х. В., Некряч А. І. Місцева демократія : вітчизняний та зарубіжний досвід: навчальний посібник. Київ : КиМУ, 2014. 344 с.
57. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн: підручник. Київ : Ін Юре, 2015. 320 с.
58. Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм. Київ : Юрид. фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. 560 с.
59. Шаповал В. М. Основи конституціоналізму (нариси з історії, теорії і практики) / Центр політико-правових реформ. Київ: Мишалов Д. В., 2021. 116 с.
60. Шевченко О. В., Романова В. В., Жаліло Я. А. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні: наук. доп. / за наук. ред. д-ра екон. наук Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2020. 153 с.