

## ПРАВОВІ ПИТАННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ІНСТИТУЦІАЛІЗАЦІЇ

## LEGAL ISSUES OF REGIONAL INSTITUTIONALIZATION

Зуєва В.О.,

кандидат політичних наук, доцент,  
доцент кафедри теорії та історії держави і права  
Навчально-наукового юридичного інституту  
Національного авіаційного університету

Прудников Д.П.,

студент  
Навчально-наукового аерокосмічного інституту  
Національного авіаційного університету

У статті досліджуються актуальні питання змісту поняття «регіональна інституціоналізація» та проблеми її реалізації в Україні. На основі отриманих результатів наукового пошуку визначаються елементи поняття регіональної інституціоналізації.

**Ключові слова:** регіон, регіоналізація, регіоналізм, інститут, інституціоналізм, регіональна інституціоналізація.

В статье исследуются актуальные вопросы содержания понятия «региональная институционализация» и проблемы ее реализации в Украине. На основе полученных результатов научного поиска определяются элементы понятия региональной институционализации.

**Ключевые слова:** регион, регионализация, регионализм, институт, институционализм, региональная институционализация.

The article examines topical issues of the meaning of “regional institutionalization” and problems of its realization in Ukraine. It is determined on the basis on the scientific research results of elements defined concept of regional institutionalization.

**Key words:** region, regionalization, regionalism, institut, institutionalism, regional institutionalization.

**Постановка проблеми.** Розвиток суверенної Української держави вимагає постійних пошуків ефективних шляхів реформування політико-правової системи і неможливий без урахування регіональної специфіки. Масштабність і сталість тенденцій регіоналізації дозволяє говорити про розвиток регіональної інституціоналізації як особливої інституційної форми, що пов'язана з утворенням і функціонуванням, діяльністю специфічних інститутів і механізмів регіонального розвитку. Велика увага до цієї проблематики пояснюється тим, що в Україні актуальною є тема регіоналізації, тому осмислення регіонального політичного життя має велике теоретико-методологічне значення, особливо в сучасних умовах трансформації суспільно-політичних відносин, коли окремі регіони колись єдиної держави починають функціонувати в умовах відцентрових тенденцій, а у низці випадків змушені жити автономним політичним життям, породжуючи стихійність і хаотичність у трансформаційних процесах.

**Стан опрацювання.** Регіональні відмінності досліджувалися науковцями з різних позицій: А. Міллер, В. Чекаленко-Васильєва, Р. Шпорлюк, В. Шилов і Т. Воропаєва розглядають їх у культурному аспекті; В. Соколов, В. Симоненко – в економічному; С. Власов, В. Поповкін, О. Шульга, О. Стегній, М. Чурилов, Т. Кучеренко наголошують на сукупній дії економічних і культурних факторів. Дослідження регіональної проблематики на рівні політичних інститутів мають місце в роботах Ж. Зіллера, Дж. Коукли, І. Зайця, Є. Киш, М. Корнієнка, А. Крусян, Н. Ниж-

ник, В. Воронкової, В. Горбатенка, С. Наумкіної, М. Чумаченка, М. Шаповаленко, М. Михальченка, А. Ручки та ін. Аналіз літератури з цієї проблеми засвідчує, що, незважаючи на широке її осмислення, в Україні майже відсутні сучасні дослідження регіональної інституціоналізації, які, по-перше, базувалися б на вітчизняному досвіді і традиціях, а по-друге, які були б спрямовані на пошуки оптимальної моделі сучасного політико-правового розвитку України.

**Метою статті** є вивчення правових проблемних питань здійснення процесів «регіональної інституціоналізації» в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Особливості історичного розвитку України, самобутня доля і шлях окремих її частин, що відчували на собі вплив різних державно-політичних та соціокультурних систем, створили передумови для виникнення суттєвих відмінностей між різними її регіонами. І хоча «генетично» формування території України та її соціально-політичного простору має свою логіку і певну органічну цілісність, такі міжрегіональні відмінності простежуються на всіх рівнях організації українського соціуму – економічному, політичному, соціальному й духовному, створюючи складну мозаїку різноманітних форм його суспільного буття.

Справді, існують серйозні відмінності між культурами Львова, Києва, Одеси, Донецька, зумовлені різним історичним минулим територій, що прилягають до цих міст. Адже для кожної із них процес історичного існування супроводжувався специфічною системою міжетнічних політико-економічних,

мовно-культурних, соціально-психологічних та інших відносин. Отже, кожна з територій набула такого ж специфічного, неповторного етнокультурного колориту. Цей колорит сприяє формуванню у населення різних територій відмінних систем ціннісних орієнтацій, які, у свою чергу, зачіпають усі сфери суспільного життя. Усе це призводить до формування якісної своєрідності певної території. Але, як зазначає українська дослідниця, «регіональність як об'єктивний феномен є невід'ємним атрибутом будь-якої держави», але лише тоді, «коли явища, пов'язані із регіональністю, визначають певні політичні явища й процеси або мають істотний вплив на них, можна вести мову про регіональний фактор» [1, с. 16]. Він детермінований об'єктивними чинниками, до яких слід віднести істотні територіальні відмінності, та суб'єктивними чинниками, що свідчать про рівень усвідомлення регіональності соціальними суб'єктами (регіональна політична культура, регіональна ідентичність).

Регіоналізацію слід розглядати як один із проявів системної трансформації сучасної України. У науковому обігу, коли йдеться про відцентрові процеси і явища, використовують терміни «регіоналізм» та «регіоналізація». Частіше за все дослідники ці поняття не розмежовують, використовуючи їх в однаковому значенні (С. Власов, В. Поповкін [2], О. Куденко [3], В. Симоненко [4], Л. Снайдер [5]).

«Регіоналізм» («регіоналізацію») можна визначити як процес послідовних змін у територіальному поділі суспільства, не завжди врегульований законодавчо, зумовлений соціально-економічними або/і етнокультурними чинниками. Цей процес покликаний, по-перше, розподілити владні повноваження усередині єдиного політичного організму; по-друге, розвантажити державний центр через утворення нових субцентрів управління у межах територій; по-третє, поєднати загальнонаціональну політику з територіальною специфікою [1, с. 21].

Окремі вчені наполягають на розмежуванні понять «регіоналізм» і «регіоналізація», зокрема Т. Кучеренко [1, с. 21] та О. Шульга [6, с. 4]. Останній розуміє під регіоналізмом «доктрини, які відображають позиції різноманітних соціально-політичних суб'єктів на проблеми регіонів, а також політичний процес, що супроводжується зіткненням поглядів, позицій щодо цих питань, вироблення політичних і правових питань із цих же проблем на рівні політичних партій, державних органів, процес взаємодії регіонів і центру, регіонів між собою» [6, с. 4]. А регіоналізацію цей автор розуміє як «процес суспільно-політичного життя, пов'язані з реалізацією ідей регіоналізму, наданням територіям особливого статусу, створення відповідних державних органів і органів місцевого самоврядування» [6, с. 5].

Автор поділяє позицію щодо розмежування категорій «регіоналізм» і «регіоналізація». Про регіоналізацію можна вести мову лише тоді, коли ідеї регіоналізму отримали втілення у державній політиці і вписані в законодавство, регіоналізм, на відміну від регіоналізації, не має інституційного складника.

Отже, регіоналізація – це інституційне втілення ідей регіоналізму шляхом удосконалення, осучаснення традиційних інститутів через зміну їхніх функцій, характеру діяльності, створення нових політичних і соціально-економічних інститутів, формування їхньої розгалуженої мережі [7, с. 43]. Регіоналізація – це одна з тенденцій процесу трансформації політичних інститутів сучасного українського суспільства. Трансформація політичних інститутів на регіональному рівні відбувається у процесі становлення і прийняття суспільством регіону нових соціальних правил (законів, нормативних структур, традицій і ритуалів); у створенні регіональних організаційних структур, які відповідають за артикуляцію і порядок дотримання цих правил та становлять політичну інфраструктуру регіону; у формуванні ставлення масових суб'єктів території до політичних правил і організаційних структур регіону, що відображає погодженість людей із цим інституційним порядком.

Масштабність і сталість тенденцій регіоналізації дозволяє говорити про розвиток регіональної інституціалізації як особливої інституційної форми, що пов'язана з утворенням і функціонуванням, діяльністю специфічних інститутів. Процес регіональної інституціалізації детермінований низкою різноманітних факторів: економічних, політичних, соціально-культурних та правових. Зазначене дає підстави стверджувати, що кожний регіон країни репрезентований своєрідним інституційним середовищем, яке має певні характерні риси, і наблизитися до розуміння поняття регіональної інституціалізації.

Торкаючись розуміння проблеми регіональної інституціалізації, автор поділяє напрям дослідження, що визначає регіональну інституціалізацію як процес становлення політико-правових інститутів у таких аспектах: становлення і прийняття суспільством регіону нових правил (законів, нормативних структур, традицій і ритуалів); створення відповідних організаційних структур, які відповідають за артикуляцію і порядок дотримання цих правил та становлять політичну інфраструктуру регіону; формування ставлення масових суб'єктів до політичних правил і організаційних структур регіону, що відображає погодженість мешканців із цим інституційним порядком [7, с. 45].

Сьогодні відбувається чергова спроба сформувати на рівні держави інститути та інституції регіонального розвитку. Прикладом є агентства регіонального розвитку. Створення цих організацій датується ще початком 90-х рр. Саме тоді в Україні діяло кілька громадських організацій, у назвах яких уже було присутнє словосполучення «агентство регіонального розвитку». Фінансування здійснювалося за рахунок зарубіжних грантів. Слід зазначити, що на той період впровадження зазначених інституцій не мало особливого ефекту. Серед найбільш вагомих причин слід назвати невизначеність правового статусу цих організацій та ролі в розв'язанні регіональних проблем [8]. Із 1995 р. почали здійснюватися поодинокі спроби створення саме агентств переважно у містах, обласних центрах, зокрема у Запоріжжі, Івано-Фран-

ківську, Львові, Вінниці, Харкові, Дніпропетровську, Сімферополі. Їх засновниками були бізнесові структури, а в окремих випадках – місцеві органи влади. Більшість агенцій надавали консультативні послуги. У 1999 р. на національному рівні було створено Асоціацію агентств регіонального розвитку, яка у листопаді 1999 р. стала асоційованим членом Європейської асоціації агентств регіонального розвитку [9, с. 31].

У рамках програми дослідження становлення агентств регіонального розвитку у 2000 р. київським центром Інституту «Схід – Захід» було проведено конференцію, присвячену цій проблематиці, в її роботі взяли участь представники агенцій майже всіх областей України. І вже наприкінці 2009 р. Асоціація агентств регіонального розвитку України об'єднала близько 100 агентств з усієї України [10].

Сьогодні ідея агентств регіонального розвитку отримала нове життя: створено правове підґрунтя їхньої діяльності – Типове положення про агенцію регіонального розвитку, затверджене Постановою КМУ № 258 від 11 лютого 2016 р. [11]. Але дослідники досить скептично оцінюють названу спробу уряду, називаючи це положення підтвердженням небажання центральної влади позбуватися контролю над самоврядуванням на місцевому рівні [12]. Ще одним суттєвим недоліком, який, до речі, повторює минулий промах, є те, що незрозумілими є підстави регулювання діяльності такої організації державою.

Отже, як свідчить досвід, процес регіональної інституціоналізації вимагає прийняття складних практичних рішень, які здатні у разі невдалого вибору посилювати нестабільність політичної системи. Зазначене доволі яскраво проявляє себе сьогодні не тільки у вигляді політичної та економічної криз, що тягнуть за собою посилення нестабільності в українському соціумі, а й ризик втрати територіальної цілісності.

Крім того, слід зазначити, що будь-які нові інституційні форми вимагають зміни політичних традицій у суспільстві. Таких змін в українському суспільстві не відбувається, а формування нових інституцій без якісних змін не має очікуваного ефекту.

На рівні регіональної інституціоналізації інституційні норми та правила виникають унаслідок сукупної діяльності соціальних суб'єктів. Функціонування цих правил відбувається на трьох взаємозалежних рівнях відповідно до тих суб'єктів, які справляють головний вплив на їхнє вироблення: 1) конституційно-правовому макрорівні, основна роль в оформленні якого належить до компетенції державної правлячої верстви; 2) мезорівні взаємодії організованих колективних суб'єктів – організованих суспільних груп, регіональних або етнічних еліт, партій, лобістських об'єднань, які виробляють у межах норм вищого рівня (або за їхніми межами) конкретні правила та процедури досягнення компромісів, коаліцій, узгодження спільних дій тощо; 3) мікрорівні повсякденних поведінкових практик індивідуальних суб'єктів політики, які складаються значною мірою спонтанно, під впливом різноманітних змінних чинників, а також завдяки неформальним конвенціям.

Якщо адаптувати зазначене до України та її регіонів, то останній Закон України «Про засади державної регіональної політики» демонструє популістський характер заявлених змін, що намагаються замаскувати усунення органів місцевого самоврядування від розроблення державної політики у сфері регіонального розвитку [16]. Перше протиріччя стосується віднесення визначення «створення ефективних механізмів представництва інтересів регіонів на загальнонаціональному рівні» (ст. 6) до пріоритетів, що суперечить суті моделі унітарної держави. Адже участь представників регіонів у вищих органах державної влади в умовах унітарної держави неможлива. По-перше, через відсутність таких механізмів, а по-друге, через невизначеність суб'єкта: хто саме має представляти інтереси регіонів. Якщо таким суб'єктом уявити представників виконавчої влади регіонального рівня, то вони призначаються Президентом України за поданням Кабінету Міністрів, тобто фактично губернатори дублюватимуть інтереси виконавчої влади. А якщо голів обласних рад – то вони, по-перше, позбавлені безпосереднього зв'язку з населенням, оскільки обираються депутатами відповідної обласної ради; а по-друге, через відсутність в обласних радах виконавчих комітетів, роль яких покладена на держадміністрації, вони не мають реальних важелів впливу на регіональну політику й значною мірою залежать від голів держадміністрацій.

Цілком зрозуміло, що найбільш природним та відносно безболісним є шлях еволюційного розвитку певних інституційних форм як закріплення, юридизація найбільш типізованих, поширених норм і правил нижчого рівня. Проте з огляду на історію формування політичних інститутів західної демократії можна стверджувати, що таке становище було радше винятком, аніж розповсюдженою практикою. В Україні спостерігається ситуація, коли установи та правила створюються новими політичними силами, так би мовити, під себе. І якщо в європейських країнах ці інституції згодом еволюційно набули характеру представництва загальнонаціональних інтересів, то в Україні зазначені процеси є вкрай складними та малоефективними. Водночас історичний досвід поставторитарних трансформацій деяких країн уже у ХХ столітті доводить, що демократичні інститути можуть бути започатковані за умови відсутності масової участі та підтримки, але існувати без неї вони нездатні.

**Висновки.** Враховуючи вищесказане, слід зазначити, що процес регіональної інституціоналізації є особливою інституційною формою, що пов'язана з утворенням і функціонуванням, діяльністю специфічних інститутів у регіоні. Процес регіональної інституціоналізації детермінований низкою різноманітних факторів. В Україні зазначені процеси відбуваються вкрай складно насамперед через те, що вищі органи влади не бажають здійснювати реальну децентралізацію та зводять її лише до популістських гасел. Створені в регіонах інституції не мають чітко визначених повноважень та підстав регулювання державною діяльністю такої організації.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Кучеренко Т.В. Регіональний фактор у політичному процесі України : автореф. дис. ... канд. політ. наук / Т.В. Кучеренко. – Харків, 2001. – 20 с.
2. Власов С. Проблема регионализма в структуре государственной политики / С. Власов, В. Поповкин // Этнические и региональные конфликты в Евразии. – Кн. 2. Россия, Украина, Белоруссия. – М. : Весь мир, 1997. – С. 140–160.
3. Куценко О. Социальные принципы стратегии регионального развития / О. Куценко // Региональное развитие Украины: проблемы и перспективы : матер. Междунар. науч.-практ. семинара. – Харьков, 1995. – С. 3–4.
4. Симоненко В.К. Регионы Украины: проблемы развития / В.К. Симоненко. – К. : Наук. думка, 1997. – 263 с.
5. Снайдер Л. Регіоналізм / Л. Снайдер // Політологічний енциклопедичний словник : [навч. посіб. для студ. вищ. навч. закладів]. – К. : Генеза, 1997. – С. 293.
6. Шульга О.М. Проблеми формування державної регіональної політики / О.М. Шульга // Регіональна політика України: концептуальні засади, історія, перспективи : Міжнар. наук.-практ. конфер. – К, 1995. – С. 3–24.
7. Зуєва В.О. Забезпечення сталого розвитку регіональних інтеграційних процесів / В.О. Зуєва // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії. – 2005. – Вип. 23. – С. 40–47.
8. Васильєва О.І. Інституційно-правовий аспект розбудови системи врядування на регіональному рівні / О.І. Васильєва // Інвестиції: практика та досвід. – 2009. – № 22. – С. 62–65.
9. Рубцов В. Агентства розвитку як управлінська інновація перетворень у містах і регіонах / В. Рубцов // Управління сучасним містом. – 2001. – № 1–3 (1). – С. 55–62.
10. Офіційний сайт Асоціації агентств регіонального розвитку «ААРПУ» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.narda.org.ua](http://www.narda.org.ua).
11. Про затвердження Типового положення про агенцію регіонального розвитку : Постанова КМУ № 258 від 11.02.2016 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248941325](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248941325).
12. Стойко О. Регіональна політика України: стан і перспективи / О. Стойко // Віче. – 2015. – № 14. – С. 15–18.
13. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України № 156-VIII від 05.02.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19/paran166#n166>.