



публічної влади є об'єктивно неминучою. При цьому перерозподіл владних повноважень буде супроводжуватися перерозподілом відповідальності (у чому зацікавленість держави) та матеріально-фінансових ресурсів (головна вимога з боку самоврядних інституцій). І тільки послідовність політичної децентралізації може підштовхнути процес деконцентрації виконавчої влади, оскільки формування повноцінного самоврядування неминуче потребуватиме повноцінного партнера в особі чутливих до місцевих потреб та запитів і, водночас, наділених необхідними повноваженнями та ресурсами органів державної влади.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою державного управління і менеджменту
Національної академії державного управління при Президентіві України
(протокол № 6 від 8 грудня 2003 року)*



*Олуйко В.М.,
народний депутат України,
кандидат наук з державного управління,
доцент,*

*Керецьман В.Ю.,
докторант Національної академії
державного управління
при Президентіві України*

ДО ПИТАННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ В УКРАЇНІ

Україна на перших порах незалежності ставила у центр державної стратегії сферу національного суверенітету, тому регіональні аспекти трансформаційних процесів посідали другорядне місце порівняно з проблемами збереження громадянського миру та становлення нації у її європейському розумінні. Однак за останній період стало очевидним, що значно більшої уваги з боку держави потребує державне регулювання регіонального розвитку. Як і будь-яка інша діяльність держави, покликана здійснювати вплив на суспільні відносини, воно вимагає, насамперед, адекватного правового забезпечення

У зв'язку з цим активізувалися наукові пошуки, пов'язані з соціально орієнтованим, збалансованим, сталим розвитком українських регіонів, питаннями регіоналізації та децентралізації державного управління, реалізацією ефективної державної регіональної політики та правовим забезпеченням вказаних процесів.

До теоретичних та практичних проблем державної регіональної політики в останні роки все частіше звертаються українські вчені. Так, Президією НАН України у жовтня 1994 р. було прийнято Постанову "Про концепцію регіональної політики України", що засвідчила зацікавленість з боку національної науки до вказаної проблеми. Слушні думки щодо розуміння

¹ Романюк С. Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості // Інститути та інструменти розвитку територій. На шляху до європейських принципів / За ред. С.Максименка. – К., 2001.



суті державної регіональної політики висловлюють регіоналісти-практики та урядовці.¹ Вітчизняні науковці, що працюють над різноманітними проблемами регіоналістики, частково торкаються питань вдосконалення нормативного забезпечення впливу держави на розвиток регіонів.²

Правова база державного регулювання регіонального розвитку є результатом нормотворчості цілої низки суб'єктів: парламенту, Президента, органів виконавчої влади різних рівнів та органів місцевого самоврядування. До норм, що регулюють це питання, слід віднести також рішення Конституційного Суду України, а також норми відповідних міжнародно-правових актів.

Регіональна політика нашої держави формувалася з запізненням, мала ситуативний характер, обмежувалася реагуванням на певні колізії, що виникали на регіональному рівні чи у відносинах регіонів з центром. У цьому питанні Україна помітно відставала від країн Центральної Європи, де реформи на загальнодержавному та регіональному рівнях здійснювалися паралельно. Деякі зрушення припали на другу половину 90-х років, що було зумовлено такими факторами, як різке скорочення державної власності, ліквідація централізованої системи управління господарством, відсутністю можливостей для планомірного розміщення продуктивних сил, наявністю відцентрових прагнень ряду регіональних еліт, зростанням міжрегіональних дисбалансів всередині України. Певне значення мало і підтвердження європейського вибору нашої держави, що вимагає врахування критеріїв і вимог Ради Європи і Європейського Союзу у питаннях регіонального розвитку.

Елементи регіональної політики донедавна містилися переважно у відповідних розділах урядових програм, актах окремих міністерств тощо. На сьогодні базовим правовим документом, в якому найбільш структуровано і системно сформульовані основні положення державної регіональної політики, є “Концепція державної регіональної політики”, затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001р. № 341/2001 (далі – Концепція). Концепція поклала початок формуванню якісно нової державної регіональної політики і покликана створити умови для динамічного, соціально орієнтованого, збалансованого, сталого розвитку України та її регіонів. Положення Концепції конкретизовані у Розпорядженні Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2001 р. “Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики”, інших актах центральних органів виконавчої влади.

В Концепції зазначено, що необхідність прискорення поступу України на шляху сталого розвитку, економічного зростання, поєднаного з активною соціальною політикою держави, демократизацією всіх складових суспільного життя, потребує формування якісно нової державної регіональної політики.

Це положення Концепції ставить певні завдання як перед управліннями-практиками, так і перед науковцями, що вивчають правові проблеми державного управління. Адже відсутність ретельного дослідження теоретичних аспектів змісту регіональної політики нашої держави створює загрозу того, що програми діяльності органів державної влади та управління будуть, як і раніше, орієнтуватися переважно на макроекономічні процеси без достатнього врахування об'єктивних регіональних проблем, що в кінцевому рахунку веде до зниження їх ефективності.

Впродовж тривалого часу, відколи регіональна політика усвідомлено чи спонтанно здійснюється окремими державами, змінюються і підходи до визначення її змісту та суті.

² Гапотченко В. Проект закону про адміністративно-територіальний устрій України: шляхи та напрямки реформування // Парламент та проблеми розвитку регіонального та місцевого самоврядування в Україні. Матеріали міжнародних семінарів 1999 – 2000 р. – К., 2000. – С.136; Серьогіна С.Г. Регіоналізм у політико-правовій практиці України // Правові проблеми реформування регіональної влади. – Харків, 2002. – С.18; Пухтинський М. Концептуальні підходи до перспективи місцевого і регіонального розвитку // Президент України та державна регіональна і муніципальна політика. – К.: Логос, 2002. – С.66.



Важливою теоретичною і практичною проблемою є визначення дефініцій “регіональна політика” та “державна регіональна політика”.³ На жаль, автори вітчизняної “Концепції державної регіональної політики” не вважали за необхідне сформулювати визначення самої регіональної політики, що є, на нашу думку, її суттєвим недоліком.

Концепція головною метою державної регіональної політики проголосила створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дієвості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Таке розуміння проблеми є близьким до пропонуваного вітчизняними вченими, які вважають, що метою ринково орієнтованої регіональної політики є, з одного боку, вирівнювання регіональних відмінностей і створення в регіонах однакових умов для конкуренції, а з іншого – максимальне використання регіональних переваг для подолання кризи і активізації внутрішніх джерел регіонального розвитку.⁴

Чинна Концепція державної регіональної політики не називає конкретних цілей регіональної політики в Україні, що було б доречним. В той же час, для досягнення головної мети державної регіональної політики Концепцією передбачено вирішення, насамперед, таких основних завдань:

- запровадження більш глибокого вивчення та оцінки внутрішнього природного, економічного, наукового, трудового потенціалу кожного регіону, розроблення комплексних правових, організаційних, економічних та інших механізмів його ефективного використання;
- здійснення на інноваційній основі структурної перебудови економіки регіонів з урахуванням особливостей їх потенціалу;
- поетапне зменшення рівня територіальної диференціації економічного розвитку регіонів та соціального забезпечення громадян;
- широкий розвиток підприємництва як головного фактора соціально-економічного розвитку держави та її регіонів, підвищення зайнятості населення, наповнення місцевих бюджетів;
- зміцнення економічної інтеграції регіонів з використанням переваг територіального поділу і кооперації праці, що є одним з головних чинників підвищення конкурентоспроможності держави на міжнародних ринках;
- забезпечення здатності територіальних громад та органів місцевого самоврядування в межах, визначених законодавством, самостійно та відповідально вирішувати питання соціально-економічного розвитку, створення ефективних механізмів забезпечення їх активної участі у формуванні та проведенні державної регіональної політики;
- удосконалення фінансових міжбюджетних відносин, вироблення чітких критеріїв і ефективних механізмів надання державної підтримки розвитку регіонів;
- досягнення продуктивної зайнятості населення, стабілізації та поліпшення демографічної ситуації в державі;
- даліше вдосконалення державної системи охорони довкілля та використання природних ресурсів, механізмів та інструментів вироблення і реалізації екологічної політики;

³ Регіональна політика: методологія, методи, практика / За ред. М.І. Долішнього. – Львів: ІРД НАНУ, 2001. – С. 11.

⁴ Кноглер М., Секарев О. Ринкова реформа і регіональна політика // Економіка України. – 1995. - №1. – С. 65.



- налагодження міжнародного співробітництва у сфері регіональної політики, наближення національного законодавства з цього питання до норм і стандартів Європейського Союзу, а також розвитку транскордонного співробітництва як дієвого засобу зміцнення міждержавних відносин та вирішення регіональних проблем.

До цього переліку, на нашу думку, увійшли різнопланові загальні і специфічні завдання, частина з яких, до того ж, сформульована недостатньо конкретно. При визначенні цілей та завдань державної регіональної політики варто дотримуватися більш чіткої системи пріоритетів і визначити певні групи цілей та завдань: соціальних, економічних, екологічних, міжетнічних тощо.⁵

Регіональна політика, як і будь-яка інша політика, реалізується певними суб'єктами і спрямована на певні об'єкти. З'ясування суб'єктів і об'єктів регіональної політики безпосередньо залежить від розуміння суті регіону та регіональної політики як специфічного виду діяльності держави.

Досвід зарубіжних країн свідчить про необхідність чіткого визначення об'єкта регіональної політики з урахуванням адміністративно-територіального устрою держави, особливостей історичного розвитку та специфіки сьгоднішніх економічних проблем. У багатьох країнах – членах ЄС об'єктами регіональної політики часто є проблемні регіони, межі яких не співпадають з адміністративно-територіальними одиницями.

Концепція державної регіональної політики України, на жаль, оминає питання об'єктів такої політики, але до нього звертаються українські регіоналісти. Так, на думку авторів посібника з регіональної економічної політики, об'єктами державної регіональної політики є галузі господарського комплексу регіону, соціальна інфраструктура, природне середовище, населення і трудові ресурси.⁶ На практиці об'єктами державної регіональної політики в сучасних умовах України є переважно адміністративно-територіальні одиниці субнаціонального рівня, але в перспективі увага повинна концентруватися на проблемних регіонах вторинного територіального поділу, межі яких можуть не збігатися з межами адміністративно-територіальних одиниць. Досвід зарубіжних держав показує, що такими об'єктами можуть бути:

- регіони, що мають сприятливі природно-географічні і економічні передумови для перетворення в території прискореного розвитку економіки постіндустріального типу і інтеграції в світові економічні процеси (вільні та спеціальні економічні зони, технополіси тощо);
- депресивні регіони, які не мають достатніх внутрішніх засобів для подолання депресивного стану;
- регіони, які значно відстають від середніх показників у державі за рівнем і якістю життя;
- регіони екологічної кризи, яка складає пряму загрозу життю і здоров'ю населення;
- регіони, в яких реалізуються важливі загальнодержавні економічні і соціальні програми.⁷

Концепція державної регіональної політики та нормативно-правові акти уряду, видані на її виконання, створили необхідні мінімальні передумови для дальшого розвитку нормативно-правової бази з питань регіональної політики. На жаль, сама концепція не може служити достатньою правовою основою для конкретної управлінської діяльності, тому що не встановлює ні предмету державної регіональної політики, ні її суб'єктів та об'єктів, не визначає механізми прийняття і реалізації відповідних рішень, джерела фінансування необхідних заходів та здійснення належного контролю.

⁵ Котилко В.В. Региональная экономическая политика: Учебное пособие. – М.: Изд-во РДЛ, 2001. – С. 13.

⁶ Михасюк І.Р., Мальський М.З. Регіональна економічна політика: Навчальний посібник. – Львів, Українські технології, 2001. – С. 13.

⁷ Штульберг Б.М., Введенский В.Г. Региональная политика России. Теоретические основы, задачи и методы реализации. – М.: Гелиос АРВ, 2000. – С. 123-124.



Залишається також загроза того, що розробка концепції регіональної політики в Україні матиме характер чергової “кампанії” слідом за розробкою концепції адміністративної, муніципальної реформи тощо, залишиться декларацією намірів, не буде розвинута і в повній мірі реалізована.

Підводячи підсумки вищесказаного, слід визнати за необхідне даліше удосконалення правової, насамперед законодавчої, бази державної регіональної політики, яка б чітко визначила її загальні принципи, здійснила типологізацію регіонів для цілей державного регулювання їх розвитку, розробила принципи і методи державної підтримки проблемних регіонів, закріпила порядок розробки і реалізації цільових програм регіонального розвитку. Початком такої роботи повинно стати, на нашу думку, прийняття закону “Про основи державного регулювання регіонального розвитку в Україні” чи подібного законодавчого акту. У цьому та інших актах необхідно нормативно закріпити правовий зміст понять “регіон”, “державна регіональна політика”, коло її суб’єктів та об’єктів тощо, максимально уніфікувавши ці поняття з відповідними положеннями актів Європейського Союзу.

Без створення адекватної законодавчої бази здійснення державної регіональної політики залишиться недостатньо ефективним, що підтверджує вітчизняний та зарубіжний досвід.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою державного управління і менеджменту
Національної академії державного управління при Президенті України
(протокол № 10 від 9 березня 2004 року)*



*Кіндзерський С.А.,
заступник голови Хмельницької обласної
державної адміністрації*

ПРАВОРОЗ’ЯСНЮВАЛЬНА РОБОТА ЯК ЕЛЕМЕНТ ПІДВИЩЕННЯ ПРАВОВОЇ КУЛЬТУРИ УЧАСНИКІВ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ ТА РЕФЕРЕНДУМІВ В УКРАЇНІ

Ще у давні часи люди розуміли, що знання про політику та право мають унікальну здатність проникати в усі сфери людської життєдіяльності і в такий спосіб торкатися інтересів кожного. Як слушно зауважив ще у далекому 430 році до нашої ери античний мислитель: “Лише деякі люди можуть творити політику, але мати судження про неї можуть усі”. Отже, будь-яка людина повинна бути зацікавленою в тому, щоб мати хоча б мінімальні, найбільш загальні знання про політику, свої права і обов’язки, механізми функціонування політичної влади, про тих, хто здійснює управління країною, регіоном, містом, приймаючи важливі рішення та відповідаючи за них.

Всім відома непрописна істина, що будь-яка держава є сильною своїми громадянами. В цьому контексті правова просвіта постає як засіб збереження й зміцнення державності, інтегрування розрізнених частин суспільства у розмаїту цілісність, а знання людей про політичну систему, політичні ідеології та інститути, явища і процедури, за допомогою яких забезпечується їх участь у політичних процесах, - практично долучає їх до мистецтва управляти державою.