РОЗДІЛ 2
ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 94 (477) “16/17”

Лісовський В.М., Миколаївський державний університет імені В.О. Сухомлинського

Лісовський Володимир Миколайович – підполковник, старший викладач кафедри військової підготовки Миколаївського державного університету імені В.О. Сухомлинського. Коло наукових інтересів – державні процеси України та розвиток козацького самоуправління.

Регіональна політика в Україні та її роль в модернізаційному процесі становлення держави

Стаття розкриває сутність та зміст регіональної політики держави. Звернута основна увага на взаємозв’язок центральних органів влади з регіонами України.

An article is disclosing essence of the regional state’s polity. The main attention was given by inter-relationship central organs of government and Ukrainian regions.

Ні в кого не викликає сумнівів відомий вислів “Сильні регіони – сильна держава”. Збалансований регіональний розвиток будь-якої держави є запорукою суспільного миру, національної злагоди й стабільного зростання. Наявність функціональної системи взаємовідносин “центр – регіони”, системи, яка забезпечує суспільну злагоду й економічний прогрес, є індикатором рівня розвитку в державі демократії й становлення громадянського суспільства [1].

В останні десятиліття у багатьох країнах спостерігається активізація регіоналізації економічних та соціальних процесів. Все у більшій мірі функції регулювання цих процесів переходять від центральних рівнів державної влади до територіальних. Увага до регіональних аспектів економічного розвитку привела до виникнення особливого напрямку у внутрішній економічній політиці держав, а саме – регіональної політики. Внаслідок цього значно зріс інтерес до теоретичних досліджень в галузі регіонального розвитку та розміщення виробництва. Виявлення причин виникнення та особливостей регіональних проблем, вироблення макроекономічного підходу до них, тобто ефективної стратегії регіонального розвитку – це те, що лежить в основі формування теорії регіонального розвитку. Сучасна українська та зарубіжна економічна література узагальнює чималий досвід теоретико-концептуальних і прикладних досліджень явища територіальної організації суспільства. Переважна частина наукових надбань присвячена дослідженню процесів територіального комплексоутворення, економічного районування, розвитку і функціонування територіально-виробничих комплексів, проблем регулювання територіального розвитку і регіонального планування в окремих країнах і регіонах. Разом з тим ще до недавнього часу вітчизняна теорія відкидала думку розглядати проблему економічного відтворення на рівні регіону як повноцінної економічної системи ринкового типу, критично ставилася до децентралізації як об’єктивного процесу та закономірного явища, ігнорувала світові ринкові тенденції у галузі регіоналістики. Стрімкі зміни у загальній структурі економіки, розвиток наукомістких виробництв і криза старих галузей промисловості,

відомі під назвою "розколу кон'юнктури", відображаються на регіональних пропорціях та шансах окремих регіонів. Регіони з більш сприятливою кон'юнктурою привабливіші для реалізації престижних замовлень і проектів, для іноземного інвестування та розвитку підприємництва. В цих умовах гостро постає питання про підвищення ролі управління розвитком господарської території. Тому підвищений інтерес до регіональної проблематики є однією з суттєвих ознак українського сьогодення [2].

Успадкувавши від Радянського Союзу систему галузевого управління, за якого регіони розглядалися як суб'єкти соціально-економічних відносин господарювання. Україна в силу суто економічних причин не мала можливості розробити сучасну концепцію державної регіональної політики (за таких темпів скорочення промислового і сільськогосподарського виробництва, інвестицій та розриву економічних зв'язків, що призвело до різкого падіння ВВП, годі й сподіватися відпрацьовувати варіанти децентралізації головного управління, проведення інших територіальних реформ). Відсутність досвіду здійснення трансформаційних перетворень адміністративної командної системи управління у ринкову призвела до значної кількості помилок на цьому шляху, більш як 10 років відстрочила вирішення давно назрілих питань розбудови сучасної системи регіонального управління, але і навчила прискіпливіше придивлятися до досвіду інших країн, аби не повторювати їхніх помилок.

Поява на політичній карті Європи суверенної України – помітна подія в житті сучасного суспільства. За короткий час країна відновила основні атрибути держави, її визнав світ. Але з досягненням певного стартового рівня Україна через розрив між бажаними наслідками політичних змін та реальними їх результатами, потрапила в лабети всепоглинаючого "дракона", що одержав у політології назву "синдром модернізації".

Сучасний стан державного управління регіонами в Україні можна охарактеризувати як передкризовий – втрачають керованість соціально-економічними процесами в регіонах з боку державної влади; не завершено ринкові перетворення, під час формування економічної регіональної політики зберігають розподільчі тенденції; надання соціальних та управлінських послуг населенню регіонів не забезпечено необхідними фінансовими та матеріальними засобами; структура апарату управління на регіональному рівні не відповідає вимогам демократичного суспільства з ринковою економікою, а кадровий склад органів управління за рівнем їхньої підготовки та морально-діловими якостями ще не забезпечує "прозорість" та ефективну реалізацію їхніх функцій; мають місце конфлікти між органами різного територіального рівня, різних гілок влади та різного виду публічної влади (центр – регіон – населений пункт; орган законодавчої влади – Президент України – органи виконавчої влади; органи виконавчої влади – органи місцевого самоврядування; представницькі органи місцевого самоврядування – їхні виконавчі органи), які інколи протистоять один одному тощо.

До такого стану призвели чинники економічного, політичного, адміністративного та правового характеру.

До **економічних** можна віднести нерівномірність економічного розвитку регіонів, більшість з яких можна охарактеризувати як депресивні, наслідки тих різнопланових і різновекторних структурних перетворень в економіці, які протягом останніх десяти років проводили непослідовно.

Політичні чинники пов'язані з протистоянням різних політичних сил, представлених у вищих органах державної влади та органах регіонального рівня; деякі з них взагалі займають антидержавницьку позицію, їхню діяльність спрямовано на ліквідацію державної незалежності України, і вони, з огляду на це, об'єктивно зацікавлені у поглибленні соціально-економічної кризи в суспільстві.

Адміністративні чинники полягають у намаганні центральної державної влади надмірно централізувати управління, що призвело до таких явищ:

- по суті було націоналізовано регіональний рівень управління – реальні повноваження, у тому числі й самоврядного характеру, тобто такі, що не збігаються із природою органів державної влади, зосереджено в місцевих державних адміністраціях, районні та обласні ради набули декоративного характеру, і їхні функції та повноваження мінімізовані. Як наслідок, регіональний розвиток не знайшов свого "господаря", інтереси якого він має забезпечувати – регіональне співтовариство (яке становлять жителі регіону й існування якого не передбачено Конституцією та іншими законами України). При цьому виникає небезпека того, що регіональний розвиток може здійснюватися не в інтересах населення регіону, а в корпоративних інтересах регіональних кланів, які контролюють деконцентровані органи державної влади на регіональному рівні;
- намагаються зберегти управлінську "вертикаль"– керування згори-донизу, яка вже давно втратила свою економічну і політичну мотивацію, практику втручання органів державної влади у сферу компетенції

місцевого самоврядування, в тому числі і через адміністрування, тобто неправовими методами (так зване "телефонне право"). На органи місцевого самоврядування покладаються функції щодо виконання соціальних зобов'язань держави, які не підкріплюють ні фінансово, ні організаційно;

- населення регіону ще не набуло можливостей реально впливати на ухвалення рішень з питань, які мають загальнодержавний інтерес.

Чинники **правового** характеру полягають у тому, що й досі не створено належної законодавчої бази для організації і функціонування управління на субнаціональних територіальних рівнях, чітко не розмежовано сфери компетенції державної влади і місцевого самоврядування, повноваження їхніх органів, законодавчо не визначено статусу комунальної власності та муніципальної служби тощо [3].

З огляду на такий стан українського суспільства полеміка на тему: "Яке суспільство ми будуємо?", що точиться у вищих ешелонах влади від початку досягнення Україною самостійності, не відповідає сучасним реаліям і потребам.

Вищенаведене свідчить, що та регіональна політика, яку сьогодні ведуть із центру, потребує корінної зміни. Тобто підґрунтям формування регіональної політики України повинен стати глибокий аналіз теоретичних і практичних робіт та досягнень у сфері регіонального розвитку і політики в розвинених країнах. Українська регіональна політика повинна базуватись на теоретичних дослідженнях та врахуванні існуючої в країні ситуації.

2004 рік ознаменував нову геополітичну ситуацію не лише на пострадянському просторі, але й у всій Європі. Демократичні революції у країнах колишнього комуністичного блоку 1989-1991 роках відкрили перший етап геополітичних змін, який завершився розширенням НАТО та вступом у 2004 році восьми країн Центрально-Східної Європи до ЄС. Європейські цінності та європейська інтеграція опанували значну частину Центрально-Східної Європи і впритул підійшли до кордонів колишнього СРСР.

"Помаранчева" революція і перемога демократичних сил на президентських виборах в Україні започаткувала наступний етап демократизації і просування європейських цінностей далі на схід континенту. Зміни в Україні показали незворотність тектонічних по своїй суті політичних і соціальних процесів трансформації комуністичних чи посткомуністичних політико-економічних систем, поступової інтеграції усіх країн Східної Європи до єдиного трансатлантичного цивілізаційного простору.

Усвідомлення необхідності проведення обґрунтованої регіональної політики в Україні зумовлено посиленням соціально-економічної диференціації розвитку регіонів, що не тільки ускладнює здійснення реформ, а й може призвести до соціальних конфліктів та ставить під загрозу існування суверенної держави і її цілісності. Українська регіоналістика сьогодні тільки починає своє становлення, тому потребує глибокого наукового обрунтування.

В умовах демократії виконання рішення про перехід до децентралізованої моделі управління регіонами без порушення Конституції та забезпечення суспільної злагоди, можливо лише за умови, що поряд із збереженням адміністративних засобів керування регіонами будуть створені прецеденти нових форм та методів регіонального будівництва. Передусім, це треба робити в регіонах, де накопичено достатній досвід самостійної практики розв'язання місцевих проблем завдяки власним організаційним, інтелектуальним, матеріальним та іншим місцевим або залученим до цього інвестиційним ресурсам [4].

Державна регіональна політика являє собою комплекс заходів, що мають забезпечити, з одного боку, цілісність української держави як єдиного політичного, соціально-економічного та правового простору, з іншого – потрібну децентралізацію та деконцентрацію управління, вирівнювання економічних та соціальних умов розвитку різних регіонів, розвиток міжрегіональних відносин, ефективну реалізацію функцій місцевого самоврядування.

Метою такої політики має стати покращення якості соціальних та управлінських послуг, що надаються населенню через децентралізацію управління, забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів на засадах належного правового, матеріального і фінансового забезпечення регіонального самоуправління та місцевого самоврядування, підвищення ефективності функціонування владних структур всіх територіальних рівнів та розвитку місцевої демократії.

При цьому конкретними цілями регіональної політики мають бути:

- розвиток місцевої демократії, забезпечення участі населення регіону, територіальних громад в ухваленні рішень загальнодержавного значення;
- економічний і соціальний розвиток території, пошук та залучення нових джерел розвитку;
- створення гнучких та ефективних управлінських систем на регіональному та місцевому рівнях;
- забезпечення цілісності Української держави, її територіальної єдності;
- забезпечення ефективності управління

регіонами та місцевого самоврядування з точки зору пошуку оптимальної територіальної основи для регіонального самоуправління та місцевого самоврядування;
– організація міжрегіонального співробітництва, в тому числі і з регіонами інших держав.

При розробці державної регіональної політики принципового значення набуває питання щодо її територіальних рівнів, вирішення якого, в свою чергу, дозволяє чітко визначити коло об'єктів такої політики.

З урахуванням конституційної системи адміністративно-територіального устрою України можна зробити висновок, що рівнями державної регіональної політики в Україні мають бути область – первинний або базовий рівень та район – вторинний рівень. У той же час, окремі аспекти регіональної політики безпосередньо стосуються місцевого самоврядування, розвитку територіальних громад, що обумовлює необхідність врахування ще одного – допоміжного рівня регіональної політики – рівня самостійного населеного пункту.

Нині в Україні поняття **"регіон"** використовують у трьох різних вимірах:

1. Регіон (макрорегіон) як група сусідніх областей, об'єднаних спільними географічними положеннями, однаковими природними умовами і ресурсами, спільних за історико-географічними передумовами, за розселенням населення, за структурою та спеціалізацією господарства, за переліком природоохоронних і екологічних проблем;
2. Регіон (мезорегіон), що відповідає області, – обласний регіон;
3. Регион (мікрорегіон), що становить своєрідну за природоекономічними, етносоціальними та іншими ознаками частини області чи Автономної Республіки Крим.

Регіоналізація України має базуватися на рівні макрорегіонів, які найбільш чітко й об'єктивно фіксують територіальні відмінності в природі, населенні та господарстві нашої країни, в їх історіко-географічному й геополітичному розвитку [5].

Регіоналізм (анг. regional, від латинського regionalis – означає місцевий, обласний) – врахування національних, економічних та ін. особливостей, притаманних певному регіону тієї чи іншої країни; політика, спрямована на об'єднання групи держав певного регіону, залежних одних від одних в економічному, політичному та воєнному аспектах [6].

Указом Президента України від 28 квітня 2004 року № 493/2004 ухвалено Стратегію економічного та соціального розвитку України "Шляхом європейської інтеграції" на 2004-2015 роки, в якій є окремий розділ "Здійснення активної державної регіональної політики".

Нова державна регіональна політика має базуватися на таких принципах:

- демократизмі – реальній участі громадян, територіальних громад, регіональних співтовариств у здійсненні управління місцевими та регіональними справами, у вирішенні питань загальнодержавного значення;
- принципі консенсусу – мають функціонувати постійні механізми пошуку компромісів та згоди між різними рівнями влади, що забезпечить легітимність;
- принципі субсидіарності – всі питання управління мають вирішувати на тому рівні, на якому вони виникають, соціальні та управлінські послуги населенню мають надавати на максимально низькому рівні, на якому можна забезпечити їх належний об'єм та якість;
- принципі збалансованості повноважень і відповідальності – органи управління, які ухвалюють рішення, мають відповідати за ці рішення і перед державою, і перед регіональним співтовариством, територіальною громадою.

Реалізація зазначених цілей і рівнів державної регіональної політики має передбачити такі пріоритети:

1. Запровадження регіонального самоуправління з відповідними інститутами – регіональне співтовариство, органи регіонального самоуправління (представницькі – ради та виконавчі), регіональна власність, регіональні фінанси, регіональні бюджети, регіональні податки тощо. При цьому запровадження регіонального самоуправління доцільно проводити лише після зміцнення правової, організаційної, фінансової та матеріальної основи місцевого самоврядування з тим, щоб не допустити формування вертикалі "регіон – громада", що нівелює саму ідею місцевого самоврядування.

2. Реформування системи адміністративно-територіального устрою України для визначення оптимальної територіальної основи регіонального самоуправління та місцевого самоврядування. Цю реформу мають проводити за умови дотримання принципу компліментарності. Вона повинна привести до формування самодостатніх територіальних громад, тобто таких, які б володіли організаційними, матеріальними та фінансовими засобами, належною податковою базою, потрібними для виконання завдань та здійснення функцій місцевого самоврядування. У подальшому реформування системи адміністративно-територіального устрою може торкнутися і теперішнього районного та обласного поділів в інтересах створення

оптимальної територіальної основи для регіонального самоврядування та вдосконалення системи місцевих органів державної влади.

3. Зміна структури парламенту України – формування двопалатного парламенту, що має забезпечити представлення та захист регіональних інтересів під час визначення основних напрямків державної політики.

4. Чіткий розподіл сфер компетенції та повноважень між державним, регіональним і місцевим рівнями влади на основі принципів демократизму і субсидіарності – формування компетенції органів влади починають із місцевого рівня – до повноважень місцевого самоврядування потрібно віднести всі публічні

ЛІТЕРАТУРА

1. Варзар І. Сильні регіони – міцна держава (етносоціальні аспекти): Обговорюємо проект Концепції регіональної політики // Україна і світ сьогодні. – 2000. – 18-24 листопада. – С. 10.
2. Саханенко С. Адміністративно-територіальний та муніципально-територіальний устрій: проблеми співвідношення та реформування // Управління сучасним містом. – 2001. – № 4-6. – С. 45.
3. Голіков А.П., Прав Ю.Г. Сучасний стан і перспективи регіональної політики в Україні // Формування механізму регіонального управління в Україні: Матеріали наук.-практ. конф. Харків, 29 листоп. 2001 р. / Редкол.: Г.І. Мостовий, О.Ю. Амосов, Л.М. Бєсов та ін. – Х., 2002. – С. 22-24.
4. Студенніков І., Ткаченко В. Самостійність як умова розвитку: чи мають її регіони України? // Український регіональний вісник. – 2001. – 15 лютого. – № 13. – С. 12.
5. Кравченко В. Регіональна політика держави: пріоритети і цілі // Урядовий кур'єр. – 1993. – 28 серпня (№ 130). – С. 4. – 2 вересня (№ 132-133). – С. 6.
6. Білик П. Поняття та правова сутність управлінської категорії "регіон" // Право України. – 2001. – № 11. – С. 32.
7. Політологія – К., 2001. – С. 98.
8. Кравченко В. До питання щодо принципів та пріоритетів нової державної регіональної політики // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України: Матеріали наук.-практ. конф. м. Київ, 30 трав. 2000 р. Вип. 2. Ч. І: Державна регіональна політика та місцеве самоврядування / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князєва. – К., 2000. – С. 125-126.

Стаття надійшла до редколегії 12.06.2005 р.