

- <http://berezhnaya.com.ua/official/4755759a251b.html>
8. Cole, Alistair. 2006. Decentralization in France: Central Steering, Capacity Building, and Identity Construction. *French Politics* 4: 31-57.
  9. Gilles Pinson. State restructuring and decentralisation dynamics in France: politics is the driving force/ Working papers 07/05. Centre d'Etudes Européennes de Sciences po (Paris). Available:  
[http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes/files/2010/01/cahier\\_ville\\_0507.pdf](http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes/files/2010/01/cahier_ville_0507.pdf)
  10. А. Ткачук Місцеве самоврядування у Франції. На шляху до децентралізації / Програма сприяння парламенту II. Програма розвитку законотворчої політики. [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://pdp.org.ua/2009-02-09-14-31-13/i-/979-28a-a5----->

*Рецензент: Лебединська О.Ю., д.держ.упр., професор.*

УДК: 35

**Жовнірчик Я.Ф.,**

д.держ.упр.,  
професор кафедри державного управління  
та місцевого самоврядування  
Академії муніципального управління

## **ТРАНСФОРМАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ**

*Обґрунтовано досвід Європейського Союзу щодо структурної та регіональної політики. Визначені напрями переходу від політики селективної підтримки регіонів до політики їх розвитку в Україні.*

*Обосновано опыт Европейского Союза в отношении структурной и региональной политики. Определены направления перехода от политики селективной поддержки регионов до политики их развития в Украине.*

*Experience of European Union is grounded in relation to a structural and regional policy. Directions of transition are certain from the policy of selective support of regions to the policy of their development in Ukraine.*

*Постановка проблеми.* Через сукупність об'єктивних і суб'єктивних причин у перші роки незалежності розроблення концепції державної регіональної політики, адекватної новим суспільним реаліям, не розглядалося на загальнодержавному рівні як першочергове завдання, а тому регіонам була відведена роль лише об'єктів соціально-економічних відносин. За умов скорочення обсягів промислового і сільськогосподарського виробництва, інвестицій та розриву економічних зв'язків, падіння валового внутрішнього продукту, відсутності критичної маси професійно підготовлених управлінських кадрів практично було неможливим здійснення децентралізації управління, проведення радикальних інституційних реформ.

*Аналіз наукових доробок.* Проблеми регіонального розвитку та регіональної політики наразі широко дослідили у межах науки державного

управління і економічної науки такі українські та зарубіжні вчені, як В.Антонов, В.Бабаєв, М.Бутко, З.Варналій, В.Воротін, В.Геєць, А.Дегтяр, В.Мамонова, К.Мезенцев, М.Мельник, М.Пістун, А.Романюк, В.Симоненко, Т.Уманець, В.Ойкне, Б.Штульберг, ін., в яких визначено основні теоретико-методологічні засади управління регіональним розвитком і державної регіональної політики.

*Метою даної публікації* є наукове обґрунтування досвіду Європейського Союзу щодо структурної та регіональної політики, визначення напрямків переходу від політики селективної підтримки регіонів до політики їх розвитку в Україні.

*Виклад основного матеріалу.* Без сумніву, скорочення регіональних диспропорцій на території ЄС набуло пріоритетного значення, виходячи з того, що всі європейці повинні мати рівні переваги та можливості досягти успіху на порозі глобалізації. Фінансування реалізації регіональних політик надходить із „структурних фондів”, що являють собою конгломерацію коштів ЄС. Так, у бюджеті Союзу на 2000–2008 фінансові роки одна третина коштів (213 мільярдів Євро) припадало на трансферти, пов’язані тільки з проблемами регіонального розвитку. Європейський Союз визначив завдання: „сприяти соціально-економічному розвитку шляхом скорочення диспропорцій між рівнями розвитку регіонів, а також подолання відсталості найменш розвинених регіонів” [7, с. 137].

У Російській Федерації законотворчий процес у сфері регіональної політики спрямований на збалансування відносин між центром і суб’єктами федерації в межах чинної конституції. Хоча існує думка, що конституція Російської Федерації має певні недоліки порівняно з конституціями США та ФРН у частині розмежування повноважень регіональних органів і федерального центра. Як вимушений захід російські фахівці розглядають укладення на початку 90-х рр. минулого століття договорів про розмежування повноважень федерації і регіонів. Ці договори в основному враховують регіональні особливості, принцип збереження територіальної цілісності, єдності економічного простору, необхідність забезпечення дієвої державної влади, але приймаються переважно через те, що законодавчий процес у справі регулювання взаємовідносин федерального центра з суб’єктами РФ відбувається занадто повільно.

Основним документом, предмет якого безпосередньо складає регіональна політика, є Указ Президента Росії від 3 червня 1996 року „Про основні положення регіональної політики в Російській Федерації”. Цей акт містить, зокрема, положення про закріплення максимально можливої кількості повноважень із сфери спільної компетенції за суб’єктами федерації, врахування специфіки кожного з суб’єктів при реалізації принципу їх рівноправності, а також дотримання прав та інтересів суб’єктів федерації при прийнятті нових правових актів федерального рівня. Правда, деякі російські регіоналісти сприйняли цю концепцію критично, через те що вона містить чималий перелік завдань, кожне з яких не має чітко визначених меж і передбачає, в свою чергу, вирішення

широкого кола різноманітних проблем. Указ не встановив також предмета регіональної політики та її суб'єктів, не визначив механізми прийняття і реалізації рішень, джерела фінансування відповідних заходів [4].

Очевидно, єдиною європейською державою, де на сьогоднішній день практично відсутня нормативно-правова база регіональної політики, є Білорусь. Більшість європейських держав набули значного досвіду державного регулювання регіонального розвитку, а, отже, і його нормативно-правового забезпечення. Воно здійснюється актами, що мають різну юридичну силу, структуру та зміст і залежать від певних чинників. Практично в усіх європейських державах діють спеціальні закони, акти глав держав та центральних органів влади, предметом яких є забезпечення сталого, збалансованого розвитку всіх регіонів держави та здійснення особливих селективних заходів у окремих, як правило, проблемних регіонах.

В Україні процес створення законодавчої бази з проблем регіональної політики фактично розпочався лише після 1996 року, коли було прийнято Конституцію України. Однак, до цього часу практично не прийнято жодного закону (окрім закону щодо стимулювання розвитку регіонів), який би спеціально присвячувався врегулюванню відносин центру з регіонами та міжрегіональних взаємовідносин. Цю проблему має вирішувати насамперед парламент, створивши відповідне законодавче поле, що дозволить уряду приймати потрібні підзаконні акти у межах своїх повноважень. Заповнюючи зазначену правову прогалину, вітчизняний законодавець, без сумніву, потребуватиме серйозного ознайомлення з досвідом європейських країн. Не менш важливою є проблема реалізації прийнятих політико-правових актів.

Концепція державної регіональної політики, при усіх її недоліках (на думку С.Серьогіної, дана концепція є прикладом некритичного сприйняття і копіювання російського досвіду і відтворює основні недоліки наведеного вище Указу Президента Російської Федерації [6, с. 18]), започаткувала якісно нову для Української держави політику, яка базується на підвищенні ролі та відповідальності місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в соціально-економічному розвитку регіонів шляхом децентралізації влади. Серед основних її заходів, що були передбачені на 2001–2003 рр., йшлося про обґрунтування засад державного стимулювання регіонального розвитку, в тому числі депресивних територій.

Відповідно до Закону України „Про стимулювання розвитку регіонів” визначено правові, економічні та організаційні засади державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій. В тому числі законодавчо закріплені наступні термінологічні визначення [1]:

- *регіон* – територія Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя;
- *стимулювання розвитку регіонів* – комплекс правових,

організаційних, наукових, фінансових та інших заходів, спрямованих на досягнення сталого розвитку регіонів на основі поєднання економічних, соціальних та екологічних інтересів на загальнодержавному та регіональному рівнях, максимально ефективного використання потенціалу регіонів у інтересах їх жителів та держави в цілому;

- *депресивна територія* – регіон чи його частина (район, місто обласного значення або кілька районів, міст обласного значення), рівень розвитку якого (якої) за показниками, визначеними Законом, є найнижчим серед територій відповідного типу.

У Законі зазначено, що депресивні території поділяються на такі групи:

- регіони;
- промислові райони – райони, у яких частка зайнятих у промисловості перевищує частку зайнятих у сільському господарстві;
- сільські райони – райони, у яких частка зайнятих у сільському господарстві перевищує частку зайнятих у промисловості;
- міста обласного значення.

Реалізація даного пункту Закону потребує запровадження якісно нового порядку здійснення моніторингу розвитку регіонів, районів і міст обласного значення та методики визначення депресивності території відповідно до показників, визначених цим Законом.

Належить також звернути увагу, що в рамках структурної та регіональної політики Європейського Союзу зазначено шість основних програмних завдань, з яких чотири спрямовані на покращання ситуації в регіонах:

- 1) сприяння розвитку та структурному вирівнюванню відсталих регіонів.
- 2) трансформація регіонів, що потерпають від промислового спаду.
- 3) стимулювання розвитку та структурного вирівнювання сільських районів.
- 4) стимулювання розвитку та структурного вирівнювання північних районів.

За методикою обрахунку депресивності території у Європейському Союзі до слаборозвинутих належать регіони з рівнем валового внутрішнього продукту на душу населення менше 75 відсотків від цього показника в середньому по Союзу.

Території, на яких показники норми безробіття та частки зайнятих у промисловості є вищими за середні по країні, відносяться до депресивних територій.

До провінційних аграрних регіонів відносять території, в яких має місце висока частка зайнятості в сільському господарстві, низький рівень доходів населення, зменшення чисельності населення.

Провівши факторний аналіз, комісія Європейського Союзу виділила групи районів з різним рівнем регіональних проблем і головні фактори

регіональних диспропорцій. У результаті проведеного аналізу були визначені два кумулятивні фактори:

1) рівень економічного розвитку (показник валового внутрішнього доходу на душу населення).

2) характер ринку робочої сили (рівень тривалого безробіття) [2, с. 246].

На основі цих показників і визначають рівень розвитку територій Європейського Союзу.

Однак, одночасне поєднання реалізації заходів із розвитком великої кількості територій в Україні неможливе у зв'язку з потужним фінансовим тягарем на Державний бюджет України, оскільки переважну частину фінансування програм стимулювання розвитку регіонів передбачено саме з даного бюджету. А часткове фінансове забезпечення не дасть очікуваних результатів.

Тим часом, запровадження угод щодо регіонального розвитку, які включатимуть спільні заходи центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з реалізації в регіоні Державної стратегії регіонального розвитку та регіональної стратегії розвитку відповідного регіону, порядок, обсяг, форми та строки фінансування спільних заходів, визначених сторонами, відповідно до Державного бюджету України та місцевих бюджетів, дасть можливість проводити політику щодо стимулювання розвитку окремих територій. Такі угоди широко використовуються урядом Польщі відповідно до Закону „Про засади підтримки регіонального розвитку” і є дієвим механізмом підтримки депресивних територій на даному етапі.

З метою забезпечення реалізації державної політики щодо стимулювання розвитку регіонів Кабінетом Міністрів України затверджена Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року [5]. Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами за поданням відповідно Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій з урахуванням спільних інтересів територіальних громад регіонів затверджуються регіональні стратегії розвитку.

Задля стимулювання розвитку депресивних територій у їх межах можуть здійснюватись цільове спрямування державних капітальних вкладень у розвиток виробничої, комунікаційної та соціальної інфраструктури; надання державної підтримки, у тому числі фінансової, малим підприємствам; сприяння формуванню об'єктів інфраструктури розвитку підприємництва; спрямування міжнародної технічної допомоги на розв'язання актуальних соціально-економічних та екологічних проблем [3, с. 15]. Однак потрібно пам'ятати, що державна підтримка має бути направлена на розкриття потенціалу регіонального розвитку. Розвиваючи соціальну сферу депресивних територій шляхом дотацій, субсидій, не буде забезпечено економічного ефекту, що не сприятиме в подальшому

економічному піднесенню даної території.

Передбачено розроблення програми подолання стану депресивності території, що включатиме коротку характеристику депресивної території, аналіз причин депресивного стану; заходи центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо подолання стану депресивності території, строк їх здійснення, обсяги фінансування з державного, місцевих бюджетів та інших джерел, передбачених законодавством; порядок здійснення моніторингу виконання програми, показники розвитку, за якими визначатимуться результати її виконання; загальну оцінку очікуваної соціально-економічної ефективності реалізації програми.

Проте, сьогодні ще не розроблено жодної програми розвитку депресивної території, оскільки неповністю приведені інші нормативно-правові акти у відповідність до цього Закону, не створені усіма регіонами відповідні умови розвитку територій, показники визначення депресивності територій, методичні рекомендації з формування програм стану депресивності для усіх територій.

Загалом, відсутність належної регіональної політики є однією з найбільш небезпечних, але найменш поки що усвідомлених передумов територіальної дезінтеграції Української держави.

*Висновки.* Державна регіональна політика в Україні фактично тривалий час перебуває в стані розробки, не має достатнього правового та інституційного забезпечення і більше спрямована не на розвиток регіонів, а на їх епізодичну підтримку, причому ця підтримка з об'єктивних економічних причин, як правило, є реакцією на певні надзвичайні обставини, що мали місце у тому чи іншому регіоні. Такий стан справ тимчасовий і покращення макроекономічної ситуації в державі неминуче вимагатиме переходу від політики селективної підтримки регіонів до політики їх розвитку з урахуванням політичних, організаційних, матеріальних і фінансових можливостей держави та самих регіонів.

*Використані джерела інформації:*

1. Закон України від 8 вересня 2005 р. № 2850 „Про стимулювання розвитку регіонів” [Електронний ресурс].— Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2850-15>.
2. Керецман В.Ю. Державне регулювання розвитку регіонів в Україні: теорія і практика : автореф. дис. д-ра наук з держ. управління : 25.00.02 “Механізми державного управління” / Керецман В.Ю. — Національна академія державного управління при Президентові України. — К., 2005. — 32 с.
3. Коротич О.Б. Державне управління регіональним розвитком України : [Монографія] / О.Б. Коротич. — Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. — 220 с.
4. Офіційний веб-сайт Президента Російської Федерації — Режим доступу : [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru).
5. Постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001 „Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року” [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1001-2006-%EF>.
6. Серьогіна С.Г. Регіоналізм у політико-правовій практиці України / С. Серьогіна // Правові проблеми реформування регіональної влади. — Харків, 2002. — 521 с.
7. Уманець Т.В. Удосконалення методології оцінювання соціально-економічного розвитку регіону / Т.Уманець // Актуальні проблеми державного управління

: Збірник наукових праць Харківського регіонального інституту державного управління. – Вип. 1(31). – Харків : ХРІДУ НАДУ, 2009. – С. 134 – 142.

*Рецензент: Корецький М.Х., .держ.упр.,професор.*

**Кураташвили Альфред Анзорович**

Доктор экономических, философских и юридических наук, профессор, Президент Международной Академии социально-экономических наук, Действительный член Нью-Йоркской Академии наук и Академик Академии политических наук США

## **ТЕОРИЯ ВЕРХОВЕНСТВА ИНТЕРЕСОВ НАРОДА – ОПРЕДЕЛЯЮЩАЯ ТЕОРЕТИЧЕСКАЯ ОСНОВА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ИНТЕРЕСАХ НАРОДА**

*В научном труде рассматривается созданная автором теория верховенства интересов народа – как определяющая теоретическая основа государственного управления в интересах народа.*

*In scientific work is discussed the theory of the supremacy of the Interests of people created by the author – as a defining theoretical basis of state management in the interest of people.*

*Постановка проблемы.* Для решения проблем повышения эффективности государственного управления принципиальное значение имеет критический анализ традиционных и устоявшихся взглядов в современном цивилизованном мире по проблеме верховенства закона в обществе и в государстве.

Важность рассматриваемой проблемы заключается в том, что хотя обязательность использования законов и других правовых актов в управлении обществом и государством не подлежит сомнению, но верховенство – в соответствии с созданной мной теорией верховенства интересов народа, должно принадлежать не законам, а именно интересам народа, что радикально отличается от общепризнанного во всем цивилизованном мире принципа верховенства закона.

В частности, теория верховенства интересов народа рассматривает законы и другие нормативно-правовые акты только лишь как средства, которые должны служить социальной цели – должны служить реализации интересов народа.

Именно вышеотмеченным определяется актуальность темы исследования.

*Анализ последних исследований.* Анализ проводимых в мире научных исследований показывает, что в современном цивилизованном мире