

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті розглянуто питання теоретичного та нормативно-правового розуміння поняття державної регіональної політики, охарактеризовано конституційно-правові норми, що закладають основи державної регіональної політики, з'ясовано поняття конституційних засад державної регіональної політики, виділено відповідні групи.

Ключові слова: державна регіональна політика, регіон, регіональне управління, конституційні засади державної регіональної політики.

Калиновский Б. В. Конституционные основы государственной региональной политики.

В статье рассмотрены вопросы теоретического и нормативно-правового понимания понятия государственной региональной политики, дана характеристика конституционно-правовых норм, которые закладывают основы государственной региональной политики, выяснено понятие конституционных основ государственной региональной политики, выделены соответствующие группы.

Ключевые слова: государственная региональная политика, регион, региональное управление, конституционные основы государственной региональной политики.

Kalynovskyi B. V. Constitutional basis of state regional policy.

The article deals with theoretical issues and legal understanding of the concept of national regional policy, described the constitutional and legal regulations that lay as the foundations of state regional policy, the concept of constitutional foundations of national regional policy is defined, and allocated to the groups.

Keywords: state regional policy, region, regional governance, constitutional bases of national regional policy.

Досвід провідних європейських країн свідчить, що управління державою успішно реалізувати може тільки сучасний, гнучкий, відкритий для громадськості, багаторівневий і децентралізований механізм публічної влади, що органічно поєднує загальнонаціональні інтереси з регіональними та місцевими потребами. Беручи до уваги історичне минуле України, можемо констатувати, що сьогодні в Україні спостерігається неоднорідність етнічного складу жителів, відмінність соціально-економічних характеристик регіонів і громад, все це вимагає розумної регіоналізації і муніципалізації державного будівництва.

Тенденції регіоналізації, які спостерігаються в країнах світу, прийшли на зміну жорсткому централізму національних держав і отримали різні прояви: інституційний, адміністративно-територіальний, функціонально-компетенційний, бюджетно-фінансовий, лінгвістичний тощо. Процеси регіоналізації відбуваються у Великій Британії, Німеччині, Італійській Республіці та інших країнах, і мають свої особливості і свої небезпеки, і це пов'язано з регіональною та національною ідентичністю.

Сформована в 30-ті роки ХХ ст. система адміністративно-територіального устрою України не дозволяє створити такі дієздатні територіальні громади, які б володіли достатніми матеріальними, фінансовими ресурсами, територією та об'єктами соціальної інфраструктури, достатніми для ефективного виконання завдань та повноважень місцевого самоврядування. Це пояснюється засадами, на яких було сформовано і розбудовано адміністративно-територіальний устрій за часів існування СРСР на території сучасної України, а саме: відповідно до критеріїв, принципів і пріоритетів централізованої адміністративної системи управління; переважно на позаекономічній основі, відповідав вимогам адміністративного управління не тільки господарством, але всім суспільним розвитком; відповідно до потреб централізованої партійно-державної системи управління він був сформований як територіальна організація системи строго супідрядних «по вертикалі» державних і партійних органів.

Без удосконалення адміністративно-територіального устрою неможливий сталий і збалансований соціально-економічний розвиток держави і кожної окремої її території. Чіткий і зрозумілий адміністративно-територіальний устрій – це передумова для ефективної роботи місцевої публічної влади, зокрема місцевого самоврядування. Кінцева його мета – підвищення рівня життя громадян, дотримання гарантованих соціальних стандартів, створення можливості отримання сучасних управлінських послуг.

Для провадження реформ в напрямку оптимізації регіонального управління першочерговим є здійснення наукового аналізу наявних проблем, вивчення вітчизняного та зарубіжного досвіду та пошук шляхів удосконалення державної регіональної політики. Цих питань, більшою мірою, торкаються вчені в галузі державного управління, а саме П. Бубенко, З. Варналій, З. Герасимчук, А. Голіков, Г. Губерна, М. Долішній, Л. Зайцева, Б. Кліяненко, В. Кравців, О. Крайник, Н. Кузнецов, А. Мазур, В. Нудельман, С. Романюк, Л. Семів, В. Симоненко, Д. Стеченко, І. Сторонянська, Л. Тарангул, М. Чумаченко, Л. Шевчук та ін. Що стосується окреслення конституційної основи здійснення державної регіональної політики, ґрунтовних досліджень у цій сфері проведено не було.

У даній роботі ми маємо на меті розглянути питання теоретичного та нормативно-правового розуміння поняття державної регіональної політики, охарактеризувати конституційно-правові норми, що закладають основи державної регіональної політики, з'ясувати поняття конституційних засад державної регіональної політики.

Україна нині має чотириступеневу систему організації одиниць адміністративно-територіального поділу країни. Кожна адміністративно-територіальна одиниця наділена державою відповідними повноваженнями у сфері державного управління, а також виконує цілий ряд самоврядних функцій. Слід визнати, що у діючій системі є чимало неточностей і суперечностей. Наприклад, у межах адміністративних кордонів **83** міст загальнодержавного, обласного та республіканського значення (Автономна Республіка Крим) перебувають **36** міст, **218** селищ міського типу, **91** селище та **157** сіл, а в межах адміністративних кордонів міст районного значення – **249** селищ міського типу, близько **1150** селищ та сіл [1, с. 20]. Разом з тим, значна частина населених пунктів, що входять до інших населених пунктів, має власні органи місцевого самоврядування, хоча їх населення бере участь також і у формуванні загальноміських органів місцевого самоврядування. При цьому частина територіальної громади міста являє собою самостійну територіальну громаду з власним конституційним статусом.

Дана ситуація, констатована станом на **2001** рік, мало в чому змінилася, лише ускладнилася наявною політичною кризою та зовнішнім втручанням у внутрішню, в тому числі й регіональну політику держави.

У теорії зустрічаємо думку про те, що поняття «регіональне управління» являє собою діалектичне поєднання державного регіонального управління та самоврядування кожного з регіонів країни. У свою чергу державне регіональне управління включає державне управління цілісним соціально-економічним територіальним комплексом держави у просторовому аспекті та державне управління кожним регіоном країни як окремою підсистемою [2].

Питанням регіональної політики присвятив свою монографію М. І. Долішній. Він, зокрема, зазначає, що «в широкому розумінні регіональна політика – це система цілей і дій, спрямованих на реалізацію інтересів держави стосовно регіонів та внутрішніх інтересів самих регіонів за допомогою методів, що враховують історичну, етнічну, соціальну, економічну та екологічну специфіку територій» [3].

У подальшому законодавцем буде взято за основу визначення автора, але доповнено його суб'єктами, чиї узгоджені, тобто спільні дії є складовою державної регіональної політики, а саме – центральні і місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи.

Конституційними засадами державної регіональної політики є норми, які визначають форму держави, включаючи основи територіального устрою та порядку управління державою. Так, Конституція України не містить визначення поняття державної політики

чи державної регіональної політики, не містить вона і поняття регіону чи адміністративно-територіальної одиниці. З цього приводу наявні наступні конституційні норми:

- територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою (ст. 2 Конституції України);

- територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій (ст. 132) [4].

Слід звернути увагу, що у вищезазначеній нормі мова йде про «збалансованість та соціально-економічний розвиток регіонів», але далі у ст. 133 Конституції України [4] визначено, що систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Аналіз цих норм дає змогу широко трактувати поняття регіону, хоча із загально-теоретичного змісту цього поняття випливає те, що регіоном має бути територія достатньо велика за площею, яка включає в себе певну сукупність адміністративно-територіальних одиниць.

Друга група конституційних норм, що є засадами державної регіональної політики – це норми, що закладають основи здійснення управління в державі. Тут не можна не зазначити, що зі змісту ст. ст. 1, 2, 5, 6 Конституції України випливає, що Україна є суверенна, незалежна, демократична, соціальна, правова держава, носієм влади є народ, і в основі здійснення державної влади лежить принцип поділу її на законодавчу, виконавчу та судову. Що стосується зв'язку цих положень з державною регіональною політикою, мова йде про те, що дані норми визначають межі самостійності адміністративно-територіальних одиниць, оскільки унітарний характер держави вже сам по собі передбачає необхідність організації здійснення державної виконавчої влади як на вищому рівні, так і на місцях.

Наступні положення Конституції України про те, що:

- в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (ст. 7);

- Кабінет Міністрів України забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України (п. 1 ст. 116), розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України (п. 4 ст. 116);

- виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації (ст. 118), на які покладено, зокрема виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку покладено на місцеві державні адміністрації (п. 3 ст. 119);

- територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції. Обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання. Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади (ст. 143),

є нормами які встановлюють основи регіонального управління, визначаючи двоїстий його характер, і участь в плануванні розвитку територій як органів виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування, а також визначає основи їх взаємодії, шляхом делегування повноважень та ресурсів для їх виконання [4].

Конституція містить також норми, які визначають орієнтир правового регулювання державної регіональної політики на забезпечення прав і свобод людини та громадянина в Україні, участі громадян в управлінні державою та врахування думки громадян при плануванні розвитку територій та держави в цілому. Ми до них відносимо наступні:

- держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України (ст. 11);

- громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування (ст. 38);

- усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40);

- народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (ст. 69).

Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 року визначив правові, економічні та організаційні засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій [5]. Зазначений Закон ввів на законодавчому рівні поняття: депресивна територія, програма подолання стану депресивності території, промисловий район, сільський район, стимулювання розвитку регіонів.

У зв'язку з тим, що Конституція України поняття регіону не визначає, законодавець встановив, що регіоном є територія Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя. При цьому під стимулюванням розвитку регіонів розуміють 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 в інтересах їх жителів та держави в цілому [5].

Даний закон спрямований на забезпечення, в першу чергу, економічного та соціального розвитку регіонів, не встановлює норм щодо організації здійснення місцевої публічної влади, але при цьому передбачає форму взаємодії, тобто узгодження діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування у сфері державного стимулювання розвитку регіонів, виконання регіональних стратегій розвитку. При цьому чітко окреслений суб'єктний склад угод щодо регіонального розвитку, а саме Кабінет Міністрів України та Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська, Севастопольська міські ради.

Зазначений законодавчий акт щодо державної регіональної політики встановив її орієнтир на пошук шляхів збалансованого розвитку всіх територій, необхідності виявлення депресивних регіонів та спільного центральними та місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування вжиття заходів для їх розвитку.

Наступним кроком закладення нормативних засад формування та реалізації державної регіональної політики було прийняття у 2015 році Закону України «Про засади державно регіональної політики».

Під поняттям державної регіональної політики законодавець розуміє систему 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 [6].

Погляд на поняття регіону в даному акті збігається з попереднім його визначенням. При цьому, з'являються поняття макрорегіон – частина території України у складі декількох

регіонів чи їх частин, об'єднаних за спільними ознаками, яким притаманні спільні проблеми розвитку, в межах якої реалізуються спеціальні для цієї території програми регіонального розвитку; та мікрорегіон – частина території регіону, що характеризується територіальною цілісністю та особливостями розвитку, в межах якої реалізуються спеціальні для цієї території проекти регіонального розвитку [6]. Цікавим є те, що для окреслення макрорегіону частині території повинні бути притаманні спільні ознаки та проблеми.

Ст. 5 вищезазначеного Закону встановлює, що законодавство з питань державної регіональної політики складається з Конституції України, законів України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про транскордонне співробітництво», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про державні цільові програми», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», «Про Генеральну схему планування території України», цього Закону та інших законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, а також міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [6]. У даному переліку ми виділяємо:

- нормативно-правові акти, які регулюють питання здійснення публічної влади, в тому числі і місцевої в країні;

- нормативно-правові акти, які визначають основи формування, планування та реалізації державної політики.

Отже, під конституційними засадами державної регіональної політики розуміємо систему конституційно-правових норм та принципів, які визначають основи адміністративно-територіального устрою, систему органів місцевої публічної влади, порядок формування, планування та реалізації державної політики щодо розвитку території.

Для дотримання пріоритетів державної регіональної політики необхідним є комплексне реформування системи місцевої публічної влади, оскільки індикатор успішності реалізації регіональної політики – збалансований розвиток кожної території, зокрема, та усієї держави в цілому, а суб'єктами, на які покладені завдання щодо планування та провадження цієї політики, – є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи. Більшою мірою дієвою частиною цього суб'єктного складу є саме місцеві органи публічної влади, тому питання оптимізації організації здійснення місцевої публічної влади в Україні є першочерговими для гарантування реалізації державної регіональної політики.

Список використаних джерел:

1. Кравченко В. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні: навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітнік. – К.: Апарат-Центр, 2001. – 176 с.

2. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком країни: теоретико-методологічні засади [Електронний ресурс] / Коротич О. Б. // Державне будівництво : Електронне наукове фахове видання. – 2010. – № 1. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/ejournals/Debu/2010-1/doc/1/02.pdf>

3. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі XXXXI століття: нові пріоритети / М. І. Долішній. – К.: Наукова думка, 2006. – 512 с.

4. Конституція України: чинне законодавство станом на 3 берез. 2014 р.: (офіц. текст). – К.: ПАЛИВОДА А. В., 2014. – 64 с.

5. Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України від 08.09.2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 51. – Ст. 548.

6. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 р. // Офіційний вісник України. – № 2015. – № 18. – Ст. 470.

Калиновський Богдан Валерійович – кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри конституційного та міжнародного права Національної академії внутрішніх справ.