

АНПЛОГОВ О. В.,
кандидат юридичних наук,
докторант
(Національний юридичний
університет імені Ярослава Мудрого)

УДК 342.95(477):347.214

ЧИННИКИ ВПЛИВУ НА РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ

Статтю присвячено обґрунтуванню переліку чинників впливу на регіональний розвиток, систематизації таких чинників. Виділено зовнішні і внутрішні чинники впливу. Зовнішні чинники впливають на формування й реалізацію державної регіональної політики в цілому та розвиток кожного регіону. Внутрішні – враховують особливості розвитку кожного регіону та уособлюють чинники, що визначають відносну відокремленість регіону.

Ключові слова: *регіон, регіональний розвиток, чинники впливу, зовнішні чинники, внутрішні чинники.*

Статья посвящена обоснованию перечня факторов влияния на региональное развитие, систематизацию этих факторов. Выделены внешние и внутренние факторы влияния. Внешние факторы влияют на формирование и реализацию государственной региональной политики в целом и на развитие каждого региона. Внутренние – учитывают особенности развития каждого региона и отражают относительную обособленность региона.

Ключевые слова: *регион, региональное развитие, факторы воздействия, внешние факторы, внутренние факторы.*

The article is devoted to substantiation of the list of factors influencing on regional development, the systematization of such factors. The external and internal factors of influence are dedicated. The external one are factors of influence on the formation and implementation of state regional policy in general and on the development of each region. Internal one take into account peculiarities of development of each region and represent the factors that determine the relative isolation of the region.

Key words: *region, regional development, impact factors, external factors, internal factors.*

Вступ. Необхідність дослідження проблеми визначення чинників впливу на регіональний розвиток визначена пошуком шляхів оптимізації управління таким розвитком, територіальної організації влади, формуванням ефективних програм розвитку конкретного регіону. Як приклад наведено Програму економічного й соціального розвитку Харківської області на 2013 р., яка була розроблена відповідно до Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23.03.2000 р. № 1602/III, постанови Кабінету Міністрів України від 29.06.2011 р. № 702 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 26.04.2003 р. № 621», а в її основу покладено ключові положення Програми економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефек-



тивна держава». Метою Програми визначено зростання добробуту й підвищення якості життя населення за рахунок втілення пріоритетів Стратегії сталого розвитку Харківської області до 2020 р. та реалізації завдань Національного плану реформ на 2013 р. у межах повноважень обласної державної адміністрації. Дія Програми відбувалась у комплексі з іншими регіональними й державними програмами на території Харківської області.

Зі вказаного можна виділити такі чинники формування Програми економічного й соціального розвитку Харківської області на 2013 р.: правові, стратегічні (політичні), економічні, соціальні. Проте, як уявляється, цілком доречним було б урахування і таких чинників, як фінансові, демографічні, соціально-культурні, інфраструктурні тощо.

Огляд наукових досліджень. Серед наукових робіт слід у першу чергу вказати на роботи, які стосуються оптимізації управлінської діяльності на регіональному рівні, зокрема напрацювання В.Є. Воротіна, Я.А. Жаліла [1], О.Б. Коротича [2], С.А. Романюка [3] та інших. У наукових дослідженнях із галузевих юридичних наук зазначена проблема була проаналізована переважно вченими в галузі конституційного (А.М. Онупрієнко [4] та інші) та адміністративного права (Н.Р. Нижник, О.Д. Крупчан [5] та інші).

Постановка завдання. Однак проблема чинників впливу на регіональний розвиток потребує вирішення, особливо враховуючи її значення для опрацювання питання щодо оптимізації територіального й галузевого управління, пошуку шляхів удосконалення територіальної організації влади.

Мета статті полягає в обґрунтуванні чинників впливу на регіональний розвиток та формування наукового підходу щодо встановлення змісту терміна «регіон».

Результати дослідження. Серед чинників впливу на регіональний розвиток слід насамперед виділити історичні, які відтворюють тенденції формування української державності, впливаючи на специфіку визначення регіонів, їх закріплення в чинному законодавстві та статус суб'єктів управління регіональним розвитком з урахуванням специфіки застосування таких принципів, як централізація і децентралізація, координація. Саме у співвідношенні та пріоритетах їх застосування відтворюється динаміка й характер державно-управлінської діяльності, зокрема щодо галузевого й територіального управління.

Аналізуючи генезу централізації і децентралізації на радянському та пострадянському просторах, Ю.О. Тихомиров називав умовно періодом децентралізації перші роки Радянської влади, коли діяли раднаргоспи як територіальні органи управління та система з'їздів Рад, що формували урядову систему «знизу наверх». Посилення галузевого управління відзначається вченим із кінця 1930-х рр., як наслідок – прискорення процесів індустріалізації та реконструкції народного господарства. Забезпечення концентрації рішень і ресурсів здійснюють наркомати, а згодом – міністерства. Наступний період – період децентралізації, який починається, як зазначає Ю.О. Тихомиров, із 1956 р., коли знову за територіальним принципом створюються раднаргоспи, а урядам союзних та автономних республік передаються від відання СРСР деякі питання господарського й культурного будівництва. Саме в цей час підвищується роль місцевих рад. Учений відзначає, що незважаючи на існуючі тенденції децентралізації, в умовах Радянської держави основним принципом був принцип демократичного централізму. У системі державного управління дія цього принципу проявлялася в існуванні єдиної системи органів державної влади та підтримці місцевих ініціатив із популяризацією позитивного досвіду регіонального управління [6, с. 223-224]. Системі державного управління був притаманний принцип подвійного підпорядкування, що забезпечувало функціонально-галузеву єдність їх діяльності. Підпорядкування органу по горизонталі відповідній Раді як представницькому органу сприяло його активному впливу на процеси управління. Із розпадом Радянського Союзу усталені зв'язки були порушені, а згодом відтворені в іншій формі побудови федеративної держави, коли однолінійна централізація існує на федеральному рівні, федеральних округах і суб'єктах Російської Федерації, та створенні при органах виконавчої влади свого роду дорадчих структур [6, с. 224].



Наведена точка зору Ю.О. Тихомирова щодо тенденцій централізації і децентралізації в управлінні державою дозволяє говорити про наступне. По-перше, питання співвідношення централізації і децентралізації в управлінні державою проявляється в розподілі компетенції між органами управління на центральному й регіональному рівні. Стратегія розвитку держави визначає доцільність трансформації пріоритетів із посиленням централізації або децентралізації, виходячи з необхідності гарантування усталеності певного рівня сталого соціально-економічного розвитку держави, її територій. По-друге, проблема співвідношення територіального й галузевого управління дотична до проблеми співвідношення централізації і децентралізації та забезпечення пріоритетів у реконструкції економічних відносин. Так, примат галузевого управління обумовлює поштовх до індустріалізації, а територіального – до гармонійного розвитку економічного потенціалу певного регіону. При цьому специфіка прояву співвідношення принципів централізації і децентралізації позначається на принципах, засобах і способах управлінського впливу, здійснюваного в межах певної території чи галузі. Вказане стосується принципу подвійного підпорядкування, реалізація якого забезпечує функціонально-галузеву єдність органу управління на регіональному рівні.

Принаймні такі висновки можна вважати попередніми в разі пошуку шляхів вирішення проблеми характеристики регіону як об'єкта територіального та галузевого управління.

В Україні на пострадянському просторі проблема вдосконалення територіального й галузевого управління позначається на розподілі компетенції між органами виконавчої влади на регіональному рівні та органів місцевого самоврядування.

Конституційні засади територіальної організації управління регіоном закріплені, зокрема, нормами ст. 118, 119 Основного Закону України [7], в яких визначено основні здійснення виконавчої влади на регіональному й місцевому рівнях, зміст діяльності місцевих державних адміністрацій, їх взаємовідносини з органами виконавчої влади з питань регіонального управління. Гарантування реалізації вказаних норм Конституції України створює умови здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території.

Реалізація приписів Основного Закону передбачає безпосереднє залучення складної системної проблеми формування ефективної територіальної організації влади, адже зміст і характер взаємовідносин між органами виконавчої влади на відповідній території, а також з органами місцевого самоврядування, межі компетенції цих органів впливають на рівень соціально-економічного розвитку регіону, добробуту населення. Водночас за останнє двадцятиліття суттєвих зрушень у напрямку гарантування ефективності регіонального управління, вдосконалення правового регулювання відносин у сфері діяльності суб'єктів організації управлінської діяльності не відбулося. Про вказане побічно свідчить прийняття у травні 2013 р. Указу Президента України № 307/2013 «Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території» [8], який прийнятий із метою посилення відповідальності місцевих державних адміністрацій за здійснення виконавчої влади на відповідній території. У межах роботи Конституційної Асамблеї С.Г. Серьогіна зазначала про те, що для України процеси демократизації й модернізації державності лежать насамперед у площині пошуку балансу централізації й децентралізації. Ефективність цих процесів безпосередньо пов'язана з дієвістю публічної влади, раціональністю її системно-структурної організації, методів і форм здійснення на різних рівнях цієї організації, оптимальністю розподілу повноважень і, відповідно, матеріально-фінансових можливостей між державною та муніципальною владою [9].

Звернення до чинного законодавства дозволяє виділити окремі гарантії діяльності місцевих державних адміністрацій, спираючись на норми Указу Президента України від 24 травня 2013 р. № 307/2013 «Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими



державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території». Такими виступають: а) нормативно-правове забезпечення передачі повноважень органів виконавчої влади вищого рівня місцевим державним адміністраціям (п. 1.1 Указу); б) формування пропозицій щодо вдосконалення законодавства за результатами контролю діяльності місцевих державних адміністрацій (п. 1.2 Указу); в) координація головами місцевих державних адміністрацій діяльності територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади (п. 1.3 Указу); г) заборона порушення вимог законодавства щодо процедур кадрових призначень на керівні посади до територіальних органів виконавчої влади (п. 2.3, п. 3.2, 3.3 Указу); д) взаємодія з органами прокуратури, правоохоронними органами з питань забезпечення законності і правопорядку, додержання прав і свобод громадян (п. 3.1 Указу); е) здійснення державного контролю за законністю реалізації компетенції (п. 2.2, п. 3.4 Указу).

Виділені гарантії стосуються не лише діяльності місцевих державних адміністрацій, а здебільшого спрямовані на налагодження взаємодії між місцевими державними адміністраціями, іншими органами виконавчої влади, які реалізують повноваження на рівні відповідної території, а також суб'єктами правоохоронної діяльності та прокуратурою. Проте звернення до чинного законодавства, норми якого регулюють діяльність місцевих державних адміністрацій, свідчить про існування прогалин, наявність яких не дозволяє належним чином реалізувати перелічені гарантії. Вказане стосується контрольних повноважень, взаємодії з органами прокуратури, правоохоронними органами, координації з боку голів місцевих державних адміністрацій діяльності територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Так, наприклад, реалізація останньої гарантії передбачає прийняття окремого підзаконного нормативно-правового акта, яким є постанова Кабінету Міністрів України від 21.08.2013 р. № 667 «Про затвердження Порядку координації головами місцевих державних адміністрацій діяльності територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та забезпечення сприяння у виконанні покладених на зазначені органи завдань» [10]. Аналіз приписів цієї Постанови свідчить про те, що основними формами координації є погодження (стосуються кадрових питань та планів роботи), заслуховування звітів (інформації), включення до складу допоміжних органів (консультативних, дорадчих та інших) керівників територіальних органів, проведення спільних засідань та спільних заходів, обмін інформацією, в тому числі щодо стану дотримання виконавської дисципліни, подання пропозицій.

Такі форми координації певною мірою дозволяють упорядкувати взаємовідносини між місцевими державними адміністраціями та іншими органами виконавчої влади на відповідній території. Проте їх належна реалізація передбачає нормативне закріплення юридичних наслідків здійснення відповідних заходів, доповнення охоронними нормами, що у свою чергу потребує внесення змін до законодавства, в тому числі юрисдикційного. Також визначені форми координації потребують доповнення, зокрема такими: участь у засіданнях колегій територіальних органів центральних органів виконавчої влади з питань, що стосуються основних напрямків їх діяльності (зокрема, заслуховування звітів про роботу за відповідний період, визначення пріоритетних завдань тощо); проведення міжвідомчих нарад щодо погодження питань територіального розвитку, які контролює місцева державна адміністрація; здійснення координації виконання територіальними органами центральних органів виконавчої влади державних цільових програм на відповідній території, в тому числі шляхом видання розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій із цих питань; проведення за напрямками, за якими місцева державна адміністрація здійснює державний контроль, перевірок додержання територіальними органами центральних органів виконавчої влади, підприємствами, установами, організаціями, що належать до сфери управління міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, чинного законодавства, порядок яких доцільно визначити окремою



постановою Кабінету Міністрів України; погодження проектів нормативно-правових актів територіальних органів центральних органів виконавчої влади з питань, що відносяться до напрямків, за якими місцева державна адміністрація здійснює державний контроль. Також доцільно передбачити обов'язок місцевих державних адміністрацій щодо внесення на розгляд обласних і районних рад розроблених територіальними органами центральних органів виконавчої влади регіональних програм розвитку. Реалізація цього обов'язку сприятиме виконанню покладених на місцеві державні адміністрації та територіальні органи центральних органів виконавчої влади завдань.

Зовсім не врегульованими залишаються повноваження місцевих державних адміністрацій, які стосуються здійснення контрольної діяльності та взаємодії з органами прокуратури, правоохоронними органами.

Право здійснювати перевірки стану додержання Конституції України та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, керівниками підприємств, установ, організацій, їх філіалів та відділень незалежно від форм власності й підпорядкування встановлене ст. 28 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [11]. Водночас чинне законодавство не передбачає наступне: конкретні підстави здійснення місцевими державними адміністраціями контролю; форми проведення контрольних дій; процедури контрольної діяльності; взаємодію із правоохоронними органами під час здійснення контрольної діяльності; форми рішень, які приймаються за результатами контролю; юридичні наслідки їх прийняття. Слід урахувати й ту обставину, що належна урегульованість контрольних повноважень місцевих державних адміністрацій означає необхідність внесення змін до законодавства, яке регламентує діяльність правоохоронних органів, прокуратури в частині, що стосується реагування на контрольні дії місцевих державних адміністрацій, – Законів України «Про міліцію», «Про Службу безпеки України», «Про прокуратуру», «Про Військову службу правопорядку в Збройних Силах України», до Податкового кодексу України, Митного кодексу України та інших законодавчих актів.

Повертаючись до приписів Указу Президента України від 24 травня 2013 р. № 307/2013 «Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території», слід указати на те, що реалізація окремих із них передбачає внесення змін до Законів України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації». Вказане стосується питань передачі місцевим державним адміністраціям повноважень органів виконавчої влади вищого рівня, в тому числі повноважень територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади; взаємодії центральних органів виконавчої влади з місцевими державними адміністраціями. При цьому логічно виникає питання, які саме повноваження мають бути предметом передачі, якими мають бути процедури передачі повноважень, актом якої форми та юридичної сили мають бути закріплені рішення про передачу повноважень і факт передачі повноважень. Вирішуючи питання про законодавчу регламентацію передачі повноважень від центральних органів виконавчої влади до місцевих державних адміністрацій, слід передбачити трансформацію компетенції зазначених органів, що має бути закріплена законом. Трансформація компетенції передбачає організаційні гарантії реалізації відповідних повноважень, тобто належне кадрове, фінансове, матеріально-технічне, інформаційне та інші види забезпечення.

Слід окремо зазначити про те, що процедури передачі повноважень пов'язані з децентралізацією системи державного управління, що передбачає вирішення стратегічного завдання щодо визначення напрямків такої децентралізації. Цьому має передувати глибокий аналіз таких питань: стан розвитку регіональної економіки та виявлення потенційних можливостей її розвитку; ефективність реалізації функцій місцевими державними адміністраціями, іншими органами виконавчої влади щодо управління соціально-економічним розвитком на відповідній території; аналіз якості системи обміну



інформацією між місцевими державними адміністраціями, іншими органами виконавчої влади на відповідній території тощо.

Висновки. Отже, гарантування здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади як суб'єктів територіальної організації управління регіоном означає створення належних умов їх функціонування. Указом Президента України від 24 травня 2013 р. № 307/2013 «Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території» передбачено окремі гарантії діяльності місцевих державних адміністрацій щодо здійснення виконавчої влади на відповідній території, серед яких виділено ті, реалізація яких передбачає системну новелізацію чинного законодавства. Вказане стосується насамперед передачі повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами виконавчої влади на центральному, місцевому рівнях, що визначає необхідність вирішення проблеми оптимізації територіальної організації влади. На законодавчому рівні потребують врегулювання відносини у сфері реалізації права місцевих державних адміністрацій здійснювати перевірки та щодо взаємодії із прокуратурою, правоохоронними органами. Із метою вдосконалення Порядку координації головами місцевих державних адміністрацій діяльності територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 17.07.2013 р. № 7/19-11131, запропоновано напрямки координації, якими доцільно доповнити приписи вказаної постанови Кабінету Міністрів України.

Повертаючись до загальних питань характеристики регіону як об'єкта територіального й галузевого управління, слід указати на чинники впливу на розвиток регіону, які доцільно систематизувати у дві групи: зовнішні і внутрішні. Зовнішні чинники впливають на формування й реалізацію державної регіональної політики в цілому та розвиток кожного регіону. Внутрішні чинники враховують особливості розвитку кожного регіону та уособлюють чинники, що визначають відносно відокремленість регіону. Серед зовнішніх чинників доцільно виділити такі: а) історичні; б) правові (насамперед конституційно-правові); в) стратегічні (політичні); г) макроекономічні; д) чинники формування й функціонування фінансової системи держави; е) організаційно-управлінські та інші.

Внутрішніми можна назвати такі чинники: а) організаційно-структурні, що відтворюють особливості структурної побудови органів управління регіональним розвитком; б) економічні, що відображають стан розвитку економіки регіону; в) фінансові, які свідчать про стан розвитку фінансової системи на рівні регіону; г) інфраструктурні як такі, що відображають стан розвитку транспортної системи регіону; д) демографічні; е) соціально-культурні та інші.

Місце й роль правового статусу органів управління розвитком регіону визначається формою державного устрою. Вказане означає, що з позицій державотворення та державного устрою регіон може виступати таким чином:

- як сукупність територіальних утворень у межах унітарної держави. У такому випадку цим терміном позначаються окремі територіальні утворення, які є відносно відокремленими за економічно-географічних умов у межах єдиної унітарної держави. Відповідні органи управління регіональним розвитком реалізують управлінські повноваження на виконання Конституції та норм законів, які діють на всій території держави й не мають суверенних прав, не можуть мати політичної самостійності. Такі риси регіону в унітарній державі постають з ознак такої держави;

- як сукупність автономій адміністративних і політичних зі спеціальним статусом у межах регіональної держави. Діяльність відповідних регіональних органів управління координується центральним урядом і не допускається федералізація регіональних утворень;

- як сукупність державних утворень у федеративній державі, які мають суверенні права. Компетенція між органами управління розвитком федерації та її суб'єктів розмежовується федеральною конституцією.



Термін «регіон» може бути визначений у широкому й вузькому значеннях. У широкому значенні регіон – це сукупність певних територій, включаючи і країни, які межують між собою та схожі за рівнем розвитку економіки й географічним розташуванням. Зміст терміну «регіон» у вузькому значенні доцільно розкривати, враховуючи форму державного устрою.

Список використаних джерел:

1. Державне управління регіональним розвитком України : монографія / за заг. ред. В.Є. Воротіна, Я.А. Жаліла. – К. : НІСД, 2010. – 288 с.
2. Коротич О.Б. Державне управління регіональним розвитком України монографія / О.Б. Коротич. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. – 220 с.
3. Романюк С.А. Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості : монографія. – К. : УАДУ, 2001. – 112 с.
4. Онупрієнко А.М. Місцеві органи влади в механізмі демократичної держави : автореф. дис. ... к. ю. н. : 12.00.01 / А.М. Онупрієнко ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2008. – 20 с.
5. Державне управління в умовах адміністративної реформи : наук. видання / за заг. ред. Н.Р. Нижник, О.Д. Крупчан. – К. : Ін Юре, 2002. – 95 с.
6. Тихомиров Ю.А. Государство : монография / Ю.А. Тихомиров. – М. : Норма – Инфра-М, 2013. – 320 с.
7. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1. – Ст. 2598.
8. Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території : Указ Президента України від 24.05.2013 р. № 307/2013 // Офіційний вісник Президента України. – 2013. – № 14. – Ст. 475.
9. Сєрьогіна С.Г. Напрямки вдосконалення конституційного регулювання системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні // Конституційна Асамблея : офіційний сайт. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cau.in.ua/ua/activities/reports/id/naprjamki-vdoskonalennja-konstitucijnogo-reguljuvannja-sistemno--614/>.
10. Про затвердження Порядку координації головами місцевих державних адміністрацій діяльності територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та забезпечення сприяння у виконанні покладених на зазначені органи завдань : постанова Кабінету Міністрів України від 21.08.2013 р. № 667 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 73. – Ст. 2677.
11. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.

