



*Чижник Ф.Р.,  
перший проректор Української академії  
державного управління  
при Президентові України,  
доктор юридичних наук, професор, член-  
кореспондент Академії правових наук  
України, Заслужений юрист України*

## ДЕРЖАВНА РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ

Світ ввійшов у нове тисячоліття. Зароджується нова цивілізаційна парадигма. Змінюються суспільства, держава, люди. Змінюється мораль. Глобалізм та процеси суверенізації є визначальними, структуроутворюючими факторами побудови будь-якої держави, а отже і державного управління. Але боротьба за ресурси (як людські так і матеріальні, інформаційні) і сфери впливу не припиняється. Очевидно цей вік буде віком екстремальних умов. В цих умовах актуальними є завдання об'єктивної оцінки майбутнього України в результаті здійснення кроків та прогнозів щодо реформ і пошуку конструктивних механізмів подолання негативних тенденцій для її достойного входження нашої країни в цивілізаційне співтовариство розвинутих держав.

Україна сьогодні знаходиться на перехідному періоді до нової системи суспільних відносин та державної моделі. Аналіз світової практики показує, що подібні переходи характеризуються кризами в різних сферах життя, загостренням конфліктів між різними громадськими силами та високим ступенем невизначеності розвитку ситуації. Таке положення в умовах глибоких змін є нормальним.

Після десятиріч занадто великої уніфікації, ігнорування виникаючих проблем та об'єктивних протиріч, суспільство почало "розморожуватися"

Тому усі накопичені проблеми в гострих формах виплеснулись на поверхню. Виявилось розмежування суспільства на ряд соціальних груп. Зросла майнова нерівність. На жаль, цілісної та диференційованої картини стану і динаміки державно-управлінських процесів в Україні довгий час не існувало.

Аналіз теоретичних напрацювань та практики показує, що є потреба визначитись у термінології, поняттях, концепціях, теоріях та підходах. Адже самі терміни "реформа", "розвиток", "криза" та інші, для українських науковців і практиків ще нові, але актуальні.

Досвід говорить, що зміст, сутність навантаження того чи іншого терміну реально впливають на процеси державного управління. Наприклад, захоплення теорією вірогідності, конфліктологією та іншими ситуаційними теоріями привело до того, що довгий час в Україні було забуто стратегічне управління. Аналіз також показує, що просування у дослідженні зазначених проблем порушує ту систему знань, яка начебто склалась по відношенню до теорій управління.

Тому, виходячи із демократичного здійснення державної влади в Україні, особливо її відносин з громадянським суспільством, потрібно повніше розкрити наукові категорії, навколо яких ведеться дискусія відносно сутності і ролі держави та її моделі.

Для успішного реформування України необхідним є консенсус більшості населення та основних політичних сил з головних питань: моделі України та політичного курсу, що визначає майбутнє розвитку держави.



Сьогодні ж ситуацію можна охарактеризувати як:

– політичне протиріччя між основними напрямками суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку, з одного боку, та базовими орієнтаціями, установками, нарешті чеканням і менталітетом громадян, з другого боку;

– протиріччя між філософією нинішніх реформ, що передбачають активну та незалежну поведінку громадян та звичками, що склались жити “за вказівкою зверху”;

– недостатня взаємодія і навіть конфлікти між провідниками реформ, та їх потенційною соціальною базою;

– протиріччя між потребами для реалізації реформ у сильних інститутах державної влади і слабкою науковою та законодавчою базою, відсутність відпрацьованих механізмів реалізації владних повноважень у державних органів влади;

– протиріччям між потребами в розвинених інститутах громадянського суспільства для реформування політичної системи і демократичних засадах і слабким їх розвитком;

– протиріччя у потребі при створенні середнього класу як основи стабільного громадянського суспільства і демократії, і фактичною поляризацією на малочисельний склад людей багатих і більшість бідних;

– розрив між проголошеними благами, які має принести ринкова економіка і фактичним зuboжінням на фоні “дивної” приватизації;

– відсутність державної ідеології яка б об’єднувала суспільство та відсутність патріотизму у громадян України. Доцільно розробити поетапну програму створення громадянського суспільства і правової держави;

– залежність процесів в Україні від подій і політики у ближньому та далекому зарубіжжі;

– інерційність не лише масової свідомості, але інколи і державно-управлінських структур.

Доцільно визначитись із стратегією в державі. Головні стратегічні напрямки перетворень державно-управлінських відносин в Україні бачаться в наступному: створення умов для постійного удосконалення управлінських відносин, що базуються на використанні колективного інтелекту; на модернізацію державного апарату; на створення системи управління, що буде самооновлюватися і зможе забезпечити динамічний розвиток держави.

Виникає проблема висунення загальнонаціональних ідеалів. Центральною є проблема формування Української правової держави.

Самостійними тут є завдання:

1. Створення ефективної системи управління на центральному і регіональному рівнях.

2. Створення законодавчого правового обмеження втручання держави у інститути громадянського суспільства.

3. Здійснення раціонального розподілу влад, встановлення системи стримувань та противаг по горизонталі і вертикалі.

4. Забезпечення динамічної стабільності суспільних відносин у перехідний період.

5. Перетворення держави в інститут реалізації суспільних інтересів та потреб.

6. Прогнозування, знаходження та фіксація механізмів переводу конфліктів із стихійних форм в цивілізовані правові форми.

7. Встановлення громадського контролю за діяльністю державно-управлінських інститутів.

8. Створення дієвих форм соціального захисту громадян у перехідний період.

9. Досягнення консенсусу політичних сил, громадської злагоди в суспільстві.

Серед комплексу проблем на широкий план виходять: зміцнення територіальної єдності та недоторканість держаних кордонів.



Жодна держава світу не може, а головне не має права відійти від відповідальності за територіальну цілісність, за допущення екологічних, економічних, етнічних та інших криз. Це пріоритетна функція держави в періоди формування нових суспільних засад.

Зростає необхідність розробки та проведення в життя нової регіональної стратегії Української держави.

Основні цілі регіональної стратегії полягають у наступному:

- подолання різких розбіжностей між регіонами за рівнем життя та умовами розвитку;
- координація діяльності регіональної влади у вирішенні завдань, що виходять за рамки окремих регіонів, міжрегіональне співробітництво;
- становлення єдиного ринку праці на основі ретельного дотримання Кодексу Законів про працю, конвенцій та рекомендацій Міжнародної організації праці;
- пріоритетний розвиток регіонів, що мають стратегічне та геополітичне значення;
- використання стимулюючих та регіональних методів діяльності, відмова від адміністрування.

Регіональна політика, що є частиною загальнодержавної політики полягає у зміцненні Української держави та утворенні умов для всебічного економічного і соціального розвитку усіх регіонів в інтересах населення, яке в ньому проживає.

Реальність така, що в регіонах, в зв'язку з розширенням їх та включенням до світових господарських відносин, потрібно брати до уваги вірогідний хід подій. Тому стратегія регіонального розвитку в сучасних умовах не може бути розроблена як документ із жорсткими, однозначними орієнтирами.

Природно-історичні процеси динамічні, а розвиток – багатоваріантний. Для кожного етапу розвитку Автономної Республіки Крим, області, міста, району, будь-якого населення потрібно вирішення як найбільш загальних, так і специфічних, місцевих завдань.

Це свідчить про те, що середньостатистичних регіонів не існує та і існувати не може.

Проблеми управління регіонами вирішити раз і назавжди не представляється можливим. На кожному етапі виникають нові, як правило, більш складні завдання. Через порушення цілісності єдиного народногосподарського комплексу, обмеження міжрегіональних протиріч, послаблення вертикальних зв'язків, встановлення керівництва територіальними структурами держави постає як вузлове завдання. Але це не означає реанімацію колишнього централізму. Необхідний оптимум у відносинах на базі визнання та реалізації взаємної вигоди і інтересів, суттєвого розвитку регіонального самоврядування, прав та обов'язків територіальних структур управління перед населенням.

Демократичні реформи України перейшли до регіонів і сьогодні в Хмельницькому почали розробку ідеології реформ в регіонах. Це зміцнить соціальну базу та розширить інституційне поле реформ.

В цій ситуації кардинальні зміни можливі лише на основі проведення гнучкої національної політики, яка б з одного боку, попереджувала та стримувала негативні процеси, а з другого – сприяла прискоренню економічно-ефективних та соціально виправданих починань.

Державна стратегія політики в регіонах — це система принципів, пріоритетних напрямів, методів та заходів державних органів влади і управління, що впливають на територіальну структуру суспільства для досягнення цілей соціально-економічного розвитку держави.

Розробка стратегії розвитку з опорою, головним чином, на власні матеріальні, фінансові, науково-технічні та інші ресурси є провідною функцією структур управління в регіонах.



Політика в регіонах має визначатися як різнобічна (правова, економічна, соціальна) діяльність органів центральної і регіональної влади та державного управління по оптимізації взаємодії Української держави та регіонів для досягнення максимального ефективного розвитку держави в цілому.

Політика центру в регіонах все більше буде виходити із геополітичної ситуації в Україні, ближньому та далекому зарубіжжі, регіонах України. Прямо здійснювати великі заходи буде все складніше. Проведення в життя просторової стратегії та регіональної політики центру самих регіонів, особливо великих, об'єктивно стає у залежність по відношенню до центру. В цьому, полягає реальність реформування в Україні.

Тому необхідно вирішити наступні завдання:

- уточнити роль адміністративно-територіального устрою в державному управлінні;
- виробити нову систему адміністративно-територіального устрою України.

При цьому необхідно виходити із аналізу змін адміністративного поділу території під впливом економічних, соціальних, екологічних змін та інших умов в цілому і на окремих великих територіях, а також всієї системи державного управління.

Вихід – у забезпеченні єдності економічних та адміністративних районів, їх злитті, як того вимагають принципи районування. В основі розробки нового територіального поділу має бути покладено оновлене економічне районування. Організаційно-господарська функція держави – важлива не лише в плановій, але і у ринковій економіці. Тому вона стає визначним моментом при реформуванні будь-якого державно-територіального устрою.

Адміністративно-територіальний поділ – один із елементів територіальної організації державної влади та місцевого самоврядування. В ньому мають бути враховані особливості територій, їх географічні, економічні і демографічні характеристики, а також інші фактори. Загалом адміністративний поділ має забезпечити:

- організаційно-територіальну основу для функціонування системи регіональних і локальних структур державного управління, їх взаємодію з центральними державними органами;
- функціонування демократичних інститутів громадянського суспільства шляхом територіального упорядкування системи і правової визначеності статусів “району”, “міста”;
- рівні організаційно-територіальні умови для реалізації громадянами їх політичних, соціально-економічних та інших прав і свобод.

Потреба в уточненні та удосконаленні адміністративно-територіального поділу давно назріла. Система адміністративно-територіальних органів та їх поділ, порядок їх утворення, перетворення, удосконалення або скасування має бути закріплена в законі.

В цьому плані особливе значення має взаємодія регіональних органів влади з інститутами громадянського суспільства, політичними партіями, суспільно-політичними рухами, профспілками, громадськими асоціаціями.

Важливим є з'ясування конституційно-правового статусу регіону. Регіони України – АР Крим, області, райони мають набути не лише відповідні права, а і відповідальність перед населенням своїх регіонів і держави – за життєзабезпечення, зміцнення державності, ефективне використання ресурсів і т.д.

Оптимізація організаційних структур регіонального управління набула основного значення, адже через організацію має створюватися новий адміністративно-правовий простір, здійснюватися субординація, координація і т.д.

Організаційні одиниці в регіоні повинні розглядатись як, по-перше, самостійні просторово-часові одиниці соціального відтворення, по-друге, елементи “системи-регіон”, по-третє, частка єдиної соціокультурної цінності Української держави.



При великій кількості в Україні особливих організаційно-правових режимів та сформованих у цьому зв'язку особливо-статусних територій, доцільно юридично закріпити статути:

– території особливої функціональної, або проблемної орієнтації: закриті адміністративно-територіальні утворення, райони компактного проживання певних груп національного населення, особливо охоронні природні території та об'єкти і т.п.;

– території з особливими режимами господарювання та зовнішньоекономічної діяльності: особливі економічні зони, технопарки, прикордонні і т.п.;

– території з особливими організаційно-правовими режимами, що встановлюються у зв'язку з необхідними заходами попередження виникнення і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій: зони радіаційного забруднення, зони стихійних лих і т.д.

Має бути розроблена доктрина правового захисту регіонів, яка б включала:

– прогнозування розвитку, розміщення та структурну перебудову перш за все опорних індустріальних регіонів;

– чіткі юридичні механізми активізації державної підтримки регіонів (виділення їм державних дотацій і субвенцій, інвестицій і т.п.).

Державної підтримки організаційно-правового вирішення потребують депресивні території, тобто такі територіальні утворення, в яких через економічні, політичні, соціальні, екологічні та інші підстави перестали діяти умови і стимули розвитку. Ці територіальні утворення не можуть розраховувати на самовирішення депресивної ситуації і потребують надзвичайної, соціально організуючої підтримки з боку держави.

Новий спосіб співіснування та розвитку регіонів передбачає розробку та здійснення спеціальних заходів з вирішення зростаючих протиріч між ринковими цілями і соціальними інтересами населення. Обґрунтування їх, розробка технологій, що гарантують стійкість соціального розвитку, потребують правового регламентування.

Включення регіонів в систему ринкових відносин обумовлює дотримання ними основних принципів:

– відповідність нормам права, положенням організації території та концепції розподілу влад;

– гарантованого проведення усіма структурними ланками регіону єдиної довготривалої стратегії розвитку України;

– збереження стійкості соціально-економічної і суспільно-політичної системи регіонів;

– адаптованість до нових проблемних ситуацій, орієнтованості структур на новачі, запобігання створенню умов і передумов для динамічного розвитку соціально-орієнтованих відносин;

– децентралізації управління, послідовної заміни вертикальних зв'язків горизонтальними, оптимальне їх поєднання;

– забезпечення внутрішньої рівноваги оргструктур управління, балансу прав і відповідальності перед населенням та суспільством в цілому;

– пріоритету функцій (потреба у здійсненні нових функцій викликає утворення нових оргструктур, а не навпаки);

– максимальної результативності структур управління, що полягає в тому, що:

1) кінцеві соціально-економічні результати розвитку регіону повинні випереджувати збільшення чисельності управлінського персоналу та затрат на їх утримання;

2) оцінка діяльності структури управління здійснюється не по кількості проведених заходів, а по реальній соціально-економічній динаміці у регіоні;

– адекватність професійно-кваліфікованих характеристик персоналу характеру завдань, що вирішуються адміністрацією регіонів.



Слідування сукупності наведених принципів у повній мірі може гарантувати якість та кінцеві результати управління у тому випадку, якщо весь механізм та процедури управління враховують особливості розвитку регіону.

Регіони мають зосередитись на підвищенні економічної сфери і підприємництва, соціальної сфери та розвитку науки, охорони природи, використання природних ресурсів та ін.

Пріоритети у саморозвитку регіонів мають стати домінуючим фактором. Шляхи їх вирішення мають відбуватися за рахунок власних, регіональних ресурсів.

Необхідно принципово переглянути сам підхід до правового забезпечення політики державного регулювання територіального розвитку. Відповідна правова база має формуватися:

- цілеспрямовано, тобто виходячи із прогнозованої уяви про кінцеву конфігурацію правового поля, що формується, його якісних та кількісних параметрах;

- комплексно, тобто щоразу приймаючи конкретний нормативно-правовий акт, необхідно чітко уявляти його місце в загальній структурі джерел цієї галузі права та забезпечення їх взаємоузгодження;

- поетапно, тобто неодномоментно заміною діючого законодавства блоком нових розроблених нормативних актів, а шляхом поступового та послідовного введення в дію нових законів, внесення доповнень та змін у чинні акти, відміною застарілих рішень;

- узгоджено, тобто забезпечуючи необхідну відповідність законодавчих та інших правових актів.

Правового упорядкування потребує сутність та механізми державного регулювання територіального розвитку. Доцільно прийняти закон “Про основні засади державного регулювання територіального розвитку”. Метою цього закону має стати правове встановлення предмету, суб’єктів, принципів, форм і методів державного регулювання територіального розвитку. Цей закон міг би визначити правові основи і привести у сферу упорядкованих часто розрізнені, інколи нелегітимні дії державного впливу на процеси територіального розвитку.

Великого значення для ефективного державного управління, розвитку держави та її регіонів набувають тісні, зацікавлені взаємозв’язки між державою і наукою, широке використання в державній діяльності наукових знань, відкриття державного управління для аналізів і оцінок. Ми часто забуваємо значення пояснюючої функції всякої наукової теорії, результати, якої ведуть до нового рівня розуміння, переосмислення і переінтерпретації вже існуючої системи факторів.

Очевидний факт, що в ході реформ в Україні сфери науки, освіти, наукоємких виробництв отримали найбільший руйнівний удар. На початку реформ передбачалось, що рух до ринкового типу економічних впливів стане фактором збудження інтересу у суб’єктів ринку до інновацій і науково-технологічних пошуків. Навпаки, стимули інноваційності були поламані, а економічні мотиви підприємництва, що з’явилися сконцентрувались виключно на інтересах короткотермінового циклу кон’юнктури, на прибутках, що робились за рахунок обігу грошей. Державні органи, що відповідають за науку виявились в складному стані.

Поступове згортання наукових розробок для сфери виробництва негативно вплинули на науковий потенціал, переорієнтовувати на імпортні товари і т.д. Об’єктивні умови розвитку світового співтовариства, внутрішні і зовнішні фактори потребують чітко визначити своє місце кожній державі. А стратегічним завданням є досягнення кращих світових стандартів розвитку. Важливою складовою розвитку держави є наукове забезпечення. Доцільно буде звернути увагу на такі фактори:



1) Сучасне світове господарство – це глобалізована система і висококонкурентна економіка, тому лише бажання вписатись у таку складну систему недостатньо.

2) Визнання у світового співтовариства може отримати сильний конкурентноздатний партнер.

3) Масштаби і жорсткість конкуренції зростають. Сьогодні відбувається не тільки боротьба за перерозподіл ринків збуту, а і переділ джерел сировини, сфер впливу.

Для інтеграції до світового співтовариства потрібні виробничий, науковий, фінансовий, кадровий, управлінський потенціал. Наука - це не просто система знань. Це ще і люди, що володіють знаннями та примножують їх, будуючи об'єднанні у певну соціальну структуру.

Наука – частина суспільства, і якщо у суспільстві з'являються недоліки, то ці вади відбиваються і в науці.

1) Головний недолік – бюрократизація науки, недостатній рівень демократії і внутрішньої свободи для науковців.

2) Нові ціннісні орієнтири, що з'явилися в практичному житті, безумовно, впливають на поведінку науковців, а це привело до пониження ролі моральних мотивів в діяльності науковців.

3) Моральні орієнтири наукової молоді також мають бути вагомішими.

Місце в світі держави, регіону та їх розвиток залежить від кадрового, наукового та іншого ресурсного забезпечення.



*Денищик О.І.,*

*проректор Хмельницького інституту  
регіонального управління та права*

### УПРАВЛІНСЬКА КУЛЬТУРА ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ (ДЕОНТОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ)

Українське суспільство сьогодні знаходиться на найбільш складній ділянці перехідного періоду, коли попередні ідеали втрачені, а становлення нових відбувається зі значними ускладненнями.

Відбуваються суттєві метаморфози і в принципах державного управління. Так, в даний час вже не керуються такими цінностями, як слухняність, ієрархія, централізація тощо. На передній край прийшли такі цінності, як самовизначення, участь, орієнтація на потреби, творчість, здібність до компромісу тощо.

Як свідчить Василенко І.О., динамічно змінюється і стиль адміністративно-державного управління. Якщо ідеальний бюрократ (за М.Вебером) на початку минулого століття уникав ризикових дій, не допускав будь-яких помилок, не поважав та й не мав бажання переучуватися, то в даний час стиль управлінців принципово змінився.

Так, сучасний чиновник іде на ризик у необхідних ситуаціях, постійно приймає інновації, концентрує увагу на результатах діяльності, прагне до змін, концентрує увагу на пошуку можливостей, висуває на перший план необхідність досягнень, прагне постійно підвищувати кваліфікацію.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Василенко І.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. – М.: Логос, 1995.