

ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Розглянуто систему принципів державної регіональної політики та принципи її здійснення.

The system of the principles for state regional policy and principles of its realizations is considered.

Ключові слова: державна регіональна політика, внутрішні території, територіальний комплекс країни.

Визначальне значення для вирішення проблем просторового розвитку України та створення сприятливих умов для розвитку всіх субнаціональних регіонів має формування виваженої державної регіональної політики, що являє собою стратегічну лінію поведінки держави щодо забезпечення її просторового розвитку та містить систему конкретних орієнтованих у часі взаємоузгоджених стратегічних цілей, а також комплекс принципів, які регламентують шляхи досягнення цих цілей [5, с. 90–91, 96].

Вагомий внесок у дослідження державної регіональної політики вклали такі відомі науковці як О. Валевський, З. Варналій, С. Галуза, А. Голіков, М. Долішній, В. Кравців, Ю. Наврузов, В. Павлов, Л. Пал, В. Поповкін, С. Романюк, В. Симоненко, В. Тертичка, М. Чумаченко та інші фахівці в галузі державного управління та регіоналістики. Їхні фундаментальні праці можуть використовуватися як основа для подальших розвідок у сфері формування дійової державної регіональної політики та вдосконалення системи принципів, на яких вона має ґрунтуватися.

Мета роботи полягає у представленні розробленого комплексу принципів державної регіональної політики України, що чітко окреслюють стратегічну лінію держави щодо управління розвитком внутрішніх територій (цілісного соціально-економічного територіального комплексу країни та кожного з регіонів) та відображають зовнішню складову цієї політики. Крім того, у статті подано принципи реалізації державної регіональної політики у процесі здійснення в країні державного управління регіональним розвитком, та вимоги, що ставляться до нього.

При формуванні системи принципів державної регіональної політики перш за все слід зважати на те, що вони мають стати однозначними критеріями щодо вибору шляхів досягнення цілей цієї політики. Головна стратегічна мета державної регіональної політики України може бути визначена як досягнення високого рівня якості життя кожного громадянина незалежно від місця його проживання у країні на основі забезпечення стрімкого збалансованого екобезпечного соціально-економічного розвитку держави та її регіонів переважно на інноваційних засадах.

До речі, за Концепцією державної регіональної політики 2008 р., мета державної регіональної політики полягає у забезпеченні “високого рівня якості життя людини незалежно від місця її проживання ...” [4], тобто Українська держава бере на себе зобов’язання забезпечити високий рівень життя всього людства, що, на жаль, їй не під силу. Навряд чи має сенс у меті державної регіональної політики України зазначати навіть таку вимогу, як забезпечення високого рівня життя для кожного її громадянина, незалежно від того, у якій країні він проживає, бо ця ціль також є нездійсненною (за будь-якого випадку за умов сьогодення та за кілька найближчих десятиліть). Що стосується тієї частини населення України, що не має українського громадянства, то їхній рівень життя буде покращуватися за умов соціально-економічного розвитку країни та її регіонів, але спеціальні зобов’язання з цього приводу до вирішення проблем власних громадян держава брати не повинна.

Певної конкретизації в меті державної регіональної політики України потребує такий термін, як “високий рівень якості життя”, що може бути визначений шляхом розрахунку середнього рівня життя для десяти найбільш розвинених країн світу за чітко окресленою методикою. Оскільки ситуація у світі щорічно змінюється, то цей показник поступово зростатиме, але визначення ступеня досягнення Українською державою зазначеної мети дозволить не тільки реально оцінювати ефективність державної регіональної політики країни, а й своєчасно корегувати механізми її здійснення.

Зважаючи на те, що вагоме значення має не тільки досягнення мети, а й шлях просування до неї, в основу державної регіональної політики України доцільно закласти цілісну систему принципів, що досить чітко окреслюють стратегічну лінію держави щодо управління розвитком внутрішніх територій країни, а також відображають зовнішню складову цієї політики:

– пріоритет загальнодержавних інтересів – вирішення проблем регіонального розвитку країни та її регіонів повинно виходити з того, що головними є інтереси держави та всього народу України як певної цілісності (за умов існування у центральних владних структурах різного бачення інтересів народу, важливі для розвитку країни питання мають виноситися на всенародний референдум);

– урахування інтересів областей, районів, міст, селищ і сіл, а також їх громад – під час прийняття рішень, виходячи із загальнодержавних інтересів, треба зважити всі позитивні, а особливо негативні наслідки кожної альтернативи, обрати той варіант, який створить мінімум проблем для будь-якої

адміністративно-територіальної одиниці, та передбачити серед заходів з реалізації рішення забезпечення зниження можливого негативного впливу або його компенсацію;

– вирівнювання ступеня розвитку внутрішніх територій виключно через вирішення конкретних регіональних проблем при забезпеченні істотного розвитку всіх регіонів – зниження регіональних диспропорцій має бути забезпечено не через обмеження досягнень тих регіонів, які мають найкращі показники за певними напрямками діяльності, а шляхом запровадження спеціальних державних програм з вирішення проблем регіонів у різних сферах: соціальній, економічній, довкілній;

– стимулювання зусиль регіонів щодо забезпечення власного розвитку – держава має через податкові пільги або шляхом пайової участі в інвестуванні підтримувати запровадження в регіонах перспективних інноваційних проектів і використовувати такі механізми наповнення бюджетів різних рівнів, які дозволяють переважну частину зібраних коштів лишати в бюджеті тієї адміністративно-територіальної одиниці, де вони були зароблені;

– орієнтація на досягнення стратегічних цілей, що охоплюють період, як мінімум, у 20 – 25 років – це надасть можливість досягти стратегічно важливих для країни та її регіонів результатів розвитку через урахування майбутнього стану факторів внутрішнього та зовнішнього середовища, єдність і взаємоузгодженість завдань регіонального розвитку, раціональний розподіл державних ресурсів, а також забезпечення протягом тривалого часу послідовності обраного державного курсу при регулярних змінах очільників держави;

– законність – по-перше, достатність законодавчих актів, що регламентують управління регіональним розвитком, зняття усіх протиріч між різними законодавчими актами; а по-друге, вирішення будь-яких питань, пов'язаних із регіональним розвитком країни та розвитком кожного з її регіонів, виключно на правовій основі (незважаючи на те, що за Конституцією Україна є правовою державою [1, Ст. 1], у дійсності ця вимога, на жаль, не є зайвою);

– справедливість – неупередженість у вирішенні проблем конкретних регіонів та їхніх громад, відповідність державних рішень моральним і правовим нормам людських відносин, виключення або (при наявності – усунення) ситуації, коли регіон, що робить найбільший внесок до державного бюджету, потерпає від несприятливих умов життя мешканців цієї території, тоді як у суто дотаційних регіонах (у тому числі через перерозподіл бюджетних коштів) забезпечується досягнення високого рівня індексу людського розвитку;

– забезпечення комплексного розвитку територій – недопущення або поступове усунення перекосів у розвитку країни та її регіонів, створення умов для подальшого збалансованого розвитку всіх соціально-економічних територіальних комплексів у державі, застосування регіонально-цілісного підходу до їх розвитку;

– відповідальність держави та керівників державних органів влади за вплив на регіональний розвиток країни та ситуацію в регіонах – стимулюватиме зваженість та ґрунтовність при формуванні та здійсненні державної регіональної політики;

– захист інтересів та формування позитивного іміджу держави в інших державах – передбачає активні дії держави щодо захисту власних регіональних інтересів на території інших країн світу (власність держави; оренда військових баз, портів тощо; умови транзиту вантажів та організації пасажирських перевезень; порядок перетину кордонів і перебування громадян України в інших державах), а також поширення у світі позитивної інформації про країну, особливо щодо вирішення конкретних регіональних проблем, пов'язаних з урахуванням інтересів інших країн світу;

– урахування геополітичної ситуації та інтересів інших країн світу – у тому разі, якщо інтереси світового співтовариства та кожної конкретної країни не суперечать власним інтересам держави, то вони мають враховуватися повною мірою, а якщо не узгоджуються з інтересами держави, то мають розглядатися з точки зору негативних наслідків вибору певного варіанту вирішення регіональних проблем держави, виходячи з її власних інтересів;

– підтримка дружніх відносин із тими країнами, що мають вагомий вплив на розвиток держави та реалізацію її внутрішніх і зовнішніх інтересів – це забезпечить максимально сприятливі умови для подальшого розвитку країни, але при цьому пріоритетними, безперечно, повинні лишатися стратегічні інтереси держави.

Під час реалізації державної регіональної політики, яка відбувається у процесі здійснення державного управління регіональним розвитком, треба додатково додержуватися і суто управлінських принципів. Зокрема, А. Спіфанов зазначає, що “створення територіальної системи управління” мусить здійснюватись відповідно до таких принципів: відповідності керівної системи об'єктові управління; відділення перспективного управління від оперативного; мінімуму зв'язків; функціонуваної інтеграції; мінімуму щаблів управління та мінімального шляху інформації; максимальної персоніфікації функцій і відповідальності виконавців; надійності і достатності [2, с. 337], які безперечно можуть бути включені до складу принципів державного управління регіональним розвитком, а також використані при самоврядуванні адміністративних регіонів країни.

Крім того, при реалізації державної регіональної політики та політики регіонів доцільно застосовувати і такі принципи:

– взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування з метою використання

управлінської синергії;

- поінформованість населення, відкритість заходів щодо впливу на регіональний розвиток країни та регіони;
- науковість, об'єктивність та оптимальність рішень, ефективність заходів щодо їх реалізації;
- системність і послідовність рішень, що приймаються;
- поєднання плановості та ситуаційного підходу;
- використання програмно-цілевих методів;
- контроль і перевірка виконання;
- поєднання єдиноначальності та колегіальності;
- відповідність повноважень і ресурсів, що виділяються, покладеним обов'язкам та поточним завданням;
- правильний підбір і розставлення кадрів;
- наявність зворотного зв'язку;
- оптимальний розподіл повноважень між формами та всіма рівнями управління через використання вищого рівня лише для завдань, які не можуть ефективно вирішуватися на нижчому рівні.

Щодо останнього із зазначених принципів доцільно додати певний коментар, бо ця вимога частіше формулюється через задіяння процесів централізації та децентралізації. Так, у Концепції державної регіональної політики від 2008 р. серед принципів її здійснення зазначено децентралізацію через перерозподіл владних повноважень на користь органів місцевого самоврядування з передачею їм відповідних ресурсів [4]. Порівняно з принципом “поєднання процесів централізації та децентралізації влади”, зазначеним у Концепції державної регіональної політики 2001 р. [3, с. 21], застосування принципу децентралізації є значним кроком уперед, бо у сьгоднішніх умовах “надмірної централізації” територіальної організації влади в державі [6, с. 256] він є важливим критерієм щодо вибору конкретних заходів із забезпечення регіонального розвитку країни та її регіонів.

Поряд з цим, треба звернути увагу на те, що, керуючись принципом децентралізації владних повноважень, можна перетнути межу доцільності зниження ступеня централізації, втратити загальнодержавний контроль за ситуацією в соціально-економічному розвитку країни та засоби впливу на процеси, що відбуваються в державі. Виходячи з цього, децентралізація має бути обмежена доцільністю або ефективністю виконання конкретного обсягу повноважень на тому чи іншому рівні управління державою, включаючи перерозподіл повноважень між органами державного управління та місцевого самоврядування, як це подано в запропонованому переліку принципів реалізації державної регіональної політики.

У цілому переваги представленої вище цілісної системи принципів державної регіональної політики та принципів її реалізації полягають у тому, що їх можна використовувати як сукупність спрямовуючих критеріїв під час приймання рішень у процесі здійснення державного управління регіональним розвитком країни та її регіонів. У той же час для ефективного функціонування комплексного державного механізму управління регіональним розвитком України на всіх етапах реалізації відповідного державного управління треба також додержуватися низки загальних вимог щодо організації та здійснення державного управління регіональним розвитком країни.

На основі проведеного дослідження з метою розроблення цілісної концепції державного управління регіональним розвитком України та теоретико-методологічних засад його здійснення пропонується до застосування такий перелік вимог до реалізації державного управління регіональним розвитком країни:

1. Забезпечення при здійсненні державного управління регіональним розвитком країни виключного пріоритету загальнодержавних інтересів при обов'язковому врахуванні інтересів усіх підсистем нижчого рівня.

2. Здійснення державного управління має поширюватися лише на ті сфери суспільного розвитку, які не можуть ефективно забезпечуватися системою місцевого самоврядування.

3. Вирішення на кожному рівні державного управління лише тих питань, що не можуть бути ефективно вирішені на нижчому управлінському рівні.

4. Розподіл бюджетних коштів відповідно до кількості, складності та затратності тих питань, що вирішуються на кожному рівні управління регіональним розвитком країни.

5. Створення законодавчої бази, яка регламентує всі питання регіонального розвитку країни, в тому числі пов'язані з інституційним забезпеченням та здійсненням державного управління цією сферою.

6. Організація ефективного інформаційного зв'язку з суспільством для врахування всіх вагомих зауважень і пропозицій при прийманні державно-управлінських (у тому числі законодавчих) рішень і своєчасного корегування їх реалізації.

7. Існування єдиного центрального органу, що здійснює державне управління та координує вирішення всіх питань регіонального розвитку країни, відокремлення його від міністерств, що опікуються іншими проблемами.

8. Застосування стратегічного та ситуаційного управління з упровадженням проактивних змін у сфері забезпечення регіонального розвитку країни, в тому числі для запобігання кризам через критичне послаблення окремих ланок суспільної життєдіяльності.

Слід зазначити, що здійснення державного управління регіональним розвитком відповідно до зазначених вимог підвищить його ефективність і забезпечить стрімке просування щодо досягнення цілей державної регіональної політики України.

Подальші теоретичні розвідки у сфері формування та здійснення державної регіональної політики в Україні мають бути спрямовані на розроблення системи конкретних механізмів державного управління регіональним розвитком цілісного соціально-економічного територіального комплексу країни та механізмів плідної взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення просторового розвитку кожного адміністративного регіону.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року із змінами, внесеними законом України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV. – К. : ВД “Скіф”, 2006. – 48 с.
2. *Спіфанов А. О.* Регіональна економіка / А. О. Спіфанов, І. В. Сало – К. : Наукова думка, 2000. – 344 с.
3. Концепція державної регіональної політики / [затв. Указом Президента України від 25 травня 2001 р.] // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 22. – С. 20–28.
4. Концепція державної регіональної політики : Проект [станом на 29 серпня 2008 р.] – Режим доступу : <http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?id=895>
5. *Коротич О. Б.* Державне управління регіональним розвитком України : [монографія] / О. Б. Коротич. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. – 220 с.
6. *Кравченко В.* Проблеми та перспективи розвитку законодавства про місцеве самоврядування / В. Кравченко // Інноваційні механізми місцевого та регіонального розвитку : за матер. VIII Всеукр. муніципальних слухань “Ресурси місцевого і регіонального розвитку: національний та міжнародний аспекти” / [наук. ред. : М. Пухтинський]. – К. : Атака-Н, 2003. – 256–267.

Надійшла до редколегії 14.07.2009 р.