

Євгенія Волинець

## СТРАТЕГІЯ МІЖРЕГІОНАЛЬНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ ЯК МЕХАНІЗМ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ВРЯДУВАННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

У статті наведено теоретико-методологічне обґрунтування концептуальних засад стратегії міжрегіональної інтеграції як складової національної системи планування розвитку території й механізму демократизації врядування на регіональному рівні.

**Ключові слова:** міжрегіональна інтеграція, демократизація врядування, стратегія, механізм, узгодження інтересів, мережеві відносини, обмін ресурсами.

Активна участь держави у регулюванні міжрегіональних зв'язків з метою посилення інтегрованості внутрішнього соціально-економічного простору країни передбачає розробку концептуальних засад стратегії міжрегіональної інтеграції. Адже такий складний процес, як інтеграційні взаємодії регіональних соціо-еколого-економічних систем у розширеному просторі, не може бути стійким та ефективним унаслідок стихійної адаптації та ринкового саморегулювання, а тому потребує розробки адекватних механізмів упорядкування нових форм відносин, що складаються між регіонами, узгодження інтересів та стратегічного управління внутрішньодержавною взаємодією регіонів.

Існує практична необхідність формування та реалізації стратегії міжрегіональної інтеграції, спрямованої на формування єдиного соціально-економічного простору та усунення перешкод, які виникають на шляху міжрегіональних потоків, стимулювання їх мобільності. Інтеграційна стратегія має стати домінуючою складовою державної стратегії регіонального розвитку України. Адже в Концепції державної регіональної політики, яка розроблена Міністерством регіонального розвитку та будівництва України, стимулювання міжрегіональної інтеграції визначено одним із чотирьох пріоритетних напрямків державної регіональної політики в Україні. Це дозволяє наголосити, що нарешті в Україні з'явилося розуміння важливості окресленої проблеми. Однак сучасна неузгодженість та нескоординованість різних гілок системи державного управління регіональним розвитком, відсутність спільного бачення цілей та можливих заходів їх досягнення обумовлюють необхідність ґрунтовного наукового дослідження та розробки реальних і чітких заходів щодо міжрегіональної інтеграції.

Питаннями демократизації врядування та застосування регіональних стратегій займалися дослідники Ю. Амосов, А. Ахламов, В. Бакуменко, І. Белей, В. Вакулєнко, М. Данилюк, М. Долішний, А. Дегтяр, Ю. Жарков, Ю. Заблоцький, В. Зайченко, А. Колодій, Н. Латигіна, О. Лебедиська, В. Мартиненко, Н. Мельтюхова, В. Моторний, О. Оболенський, Т. Пахомова, А. Пойченко, І. Радзівський, В. Солових та інші. Зокрема, проблематику регіональних стратегій демократизації управління і врядування досліджують З. Балабаєва, Т. Безверхнюк, О. Васильєва, З. Варналій, В. Воронкова, І. Коробко, М. Лендьял, С. Максименко, П. Надолішний, Л. Приходченко, С. Романюк, Є. Тихомирова та інші.

Оцінка можливостей та обмежень застосування інтеграційного підходу до регіонального розвитку, а також можливі схеми формування міжрегіональних соціально-економічних систем в Україні висвітлено у працях З. Варналія,

В. Геєця, М. Долішнього, І. Кононова, В. Кравціва, М. Паламарчука, О. Паламарчука, В. Симоненка, І. Сторонянської, А. Філіпенка, В. Чужикова, Л. Шевчук та інших науковців.

Методологічним проблемам міжрегіонального співробітництва присвячені роботи В. Андрійчука, П. Бельського, Л. Вардомського, М. Гонака, О. Гонти, М. Долішнього, Є. Кітовського, П. Луцишина, Ю. Макогона, М. Мальського, Н. Мікули, А. Мокія, О. Оксанича, М. Паламарчука, О. Паламарчука, В. Пили, С. Писаренко, В. Поповкіна, С. Романова, Є. Сича, М. Фащевського, О. Чмир, О. Шаблія, Л. Шевчук, І. Школи та інших.

Звичайно, в умовах ринку для держави можлива лише одна форма впливу на процеси міжрегіональної інтеграції, які повинні базуватись винятково на добровільних засадах та економічному ефекті, – це узгодження інтересів державного центру, регіональних органів влади та представників бізнесу. Це вимагає зміни форм та методів регулювання як на національному, так і на регіональному рівнях – відмова від владних відносин, побудованих винятково по вертикалі, та перехід до горизонтальних мережевих відносин. Концептуальним підґрунтям стратегії міжрегіональної інтеграції є необхідність чіткого позиціонування якісно нового рівня організації влади із чітко відмежованими функціями та повноваженнями від державного центру та регіональних органів влади. У зв'язку з цим виникає потреба в комплексному дослідженні інституційного середовища функціонування міжрегіональних зв'язків, характер яких зумовлює співучасть інститутів влади, бізнесу та суб'єктів міжрегіональних відносин у регулюванні досліджуваних процесів.

Таким чином, демократизація врядування в Україні неможлива без розробки концептуальних засад стратегії міжрегіональної інтеграції із чітко виписаними цілями, завданнями, принципами та заходами. Лише тоді з'явиться предмет для переговорів між представниками приватного капіталу, уряду та регіональних органів влади щодо вирішення складних міжрегіональних проблем, які вимагають консолідації зусиль зазначених сторін.

Мета статті полягає у теоретико-методологічному обґрунтуванні концептуальних засад стратегії міжрегіональної інтеграції як механізму демократизації врядування на регіональному рівні.

Прагнення України стати дійсно європейською державою потребує здійснення глибоких соціально-економічних і політичних реформ, формування в суспільстві відповідної системи цінностей, розвиненої політичної культури, надійної системи взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів державної влади тощо. Відповідно процес міжрегіональної інтеграції є логічним продовженням стратегічного курсу України на утвердження в суспільстві принципів демократії.

Надзвичайно важлива роль у концепції демократичного врядування відводиться визначенню місця та значення національних стратегічних пріоритетів та їх віддзеркалюванню на всіх рівнях, і насамперед, у державній регіональній політиці. Суспільні, економічні, політичні реалії сьогодення вибудовують нові пріоритети розвитку України. У процесі поглиблення ринкових реформ дедалі більшої ваги набуває питання єднання та згуртування українських регіонів, як основного чинника подальшого становлення державності та посилення економічної могутності країни [1, 4].

Інтеграційна стратегія має стати домінуючою складовою державної стратегії регіонального розвитку України. Адже в Концепції державної регіональної політики, яка розроблена Міністерством регіонального розвитку та будівництва України, стимулювання міжрегіональної інтеграції визначено одним із чотирьох пріоритетних напрямків державної регіональної політики в Україні. Це дозволяє наголосити, що нарешті в Україні з'явилося розуміння важливості окресленої проблеми. Однак сучасна неузгодженість та нескоординованість різних гілок системи державного управління регіональним

аналіз останніх досліджень і публікацій

постановка проблеми

виклад основного матеріалу

виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

мета

розвитком, відсутність спільного бачення цілей та можливих заходів їх досягнення обумовлюють необхідність ґрунтовного наукового дослідження та розробки реальних і чітких заходів щодо міжрегіональної інтеграції.

Розгортання інтеграційних процесів у Європі зумовлює формування цілей регіональної інтеграції в Україні відповідно до кожного ієрархічного рівня: внутрішньорегіонального, міжрегіонального, у тому числі на міждержавному рівні. Слід зазначити, що роль держави у формуванні та реалізації стратегії регіонального розвитку України з огляду на постійне посилення впливів інтеграційних процесів повинні зростати, а не знижуватися. Змінюватися повинні функції і завдання держави у відповідності до змін, що відбуваються в європейській та світовій господарських системах [3].

Цілями застосування інтеграційного підходу до управління розвитком регіонів України є: модернізація відтворювальних процесів у розширеному просторі міжрегіональних взаємодій; збільшення потенціалу розвитку економічних систем взаємодіючих між собою регіонів; нівелювання міжрегіональних бар'єрів на шляху потоків факторів і результатів виробництва; зниження асиметричності регіонального соціально-економічного розвитку регіонів за рахунок передачі імпульсів розвитку через інтеграційні взаємодії; гармонізація соціального середовища взаємодіючих регіонів; формування якісно нових інститутів, які б забезпечували розвиток розширеного простору міжрегіональних інтеграційних взаємодій [5, 6].

Досягнення цих цілей безпосередньо пов'язано з процесами демократизації врядування, яка неможлива без розробки концептуальних засад стратегії міжрегіональної інтеграції із чітко виписаними цілями, завданнями, принципами та заходами.

Реалізація одного з головних пріоритетів державної регіональної політики – посилення міжрегіональної інтеграції – передбачає створення та ефективне функціонування окремого механізму державного регулювання інтеграційних процесів як сукупності взаємопов'язаних органів публічної влади та аналітичних, політичних, правових, організаційних, інформаційних, фінансових заходів, а також політичної волі вищого керівництва держави, широкої підтримки громадян, взаємодії влади та суспільства. Базовою передумовою успішної інтеграції є наявність ефективних механізмів забезпечення та регулювання зазначених процесів.

Аналіз правових документів, що визначає основні напрями діяльності держави на шляху європейської та євроатлантичної інтеграції, дав змогу встановити основні механізми, які є найбільш вагомими для регулювання інтеграційних процесів, а саме. – правовий, політичний, соціально-економічний, інституційний, гуманітарний, національної безпеки, трансформаційного розвитку, співробітництва та розкрити їх складові.

Аналіз стану та тенденцій розвитку міжрегіональних економічних та соціальних взаємодій, дослідження механізмів регулювання інтеграційних процесів на міждержавному рівні, дозволили стверджувати про доцільність розгляду механізмів державного регулювання внутрішньодержавних міжрегіональних взаємодій у трьох ракурсах:

- адміністрування міжрегіональних взаємодій з боку держави;
- активізація міжрегіональних інтеграційних процесів на засадах партнерства;
- антикризове регулювання розвитку територій.

Дослідження основних складових механізму державного регулювання внутрішньодержавної міжрегіональної взаємодії дозволяє стверджувати наступне:

- державне регулювання процесів міжрегіональної інтеграції потребує розвитку механізмів реалізації поставлених завдань у трьох напрямках: посилення ролі держави в регулюванні інтеграційних процесів через удосконалення механізмів стимулювання і санк-

ціонування поведінки суб'єктів міжрегіональних відносин; активізація інтеграційних процесів через формування механізмів інтеграційного партнерства влади і бізнесу з посиленням горизонтальних зв'язків; розробка антикризових стратегій регіонального розвитку на засадах позиціонування регіону як суб'єкта міжрегіональних взаємодій;

- розвиток і вдосконалення інтеграційних процесів між регіонами України безпосередньо залежить від ефективності державного управління цими процесами, насамперед, при розподілі ресурсів та підтриманні балансу інтересів, що обумовлює нагальну необхідність розвитку повноважень органів державної влади щодо міжрегіонального співробітництва;
- активна участь держави у регулюванні міжрегіональних зв'язків з метою посилення інтегрованості внутрішнього соціально-економічного простору країни передбачає розробку стратегії міжрегіональної інтеграції.

Стратегія міжрегіональної інтеграції – це сукупність стратегічних цілей, заходів, механізмів, інструментів та взаємоузгоджених дій органів державної влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення розвитку держави на засадах соціально-економічної міжрегіональної інтегрованості, формування єдиного економічного простору в країні, стимулювання інтеграційних взаємодій між регіональними системами та їх економічними та соціальними агентами.

Стратегія міжрегіональної інтеграції не є винятково адміністративним документом – вона має стати суспільним договором громадської згоди, згідно з яким органи публічної влади, суб'єкти господарювання, громадські організації та окремі громадяни беруть на себе певні зобов'язання. Органи публічної влади на регіональному рівні мають очолити й забезпечити організацію процесів розроблення та впровадження стратегії, давши змогу громадськості регіону (науковій, бізнесовій, управлінській тощо) знайти своє місце в цих процесах. Саме такий підхід до розуміння стратегії міжрегіональної інтеграції дозволяє нам розглядати її як дієвий механізм демократизації врядування на регіональному рівні. Основою такого механізму є усвідомлення важливості та практична реалізація ідеї ділового партнерства усіх секторів у процесі розроблення стратегії та консолідована відповідальність за її втілення в життя.

Відповідно до положень Державної стратегії регіонального розвитку [2], особливостями інтеграційних процесів у сучасних умовах інституційного забезпечення Національної системи планування розвитку територій (просторового розвитку) [6], стратегія міжрегіональної інтеграції має базуватися на наступних принципах:

- інтеграційні взаємодії регіонів у межах міжрегіональних соціально-економічних систем повинні отримати інституційне забезпечення, тобто легітимізацію на рівні законодавчих та виконавчих органів влади в Україні;
- будь-які форми міжрегіональних інтеграційних взаємодій базуються на основі узгодження інтересів сторін, в процесі якого реалізуються можливості комбінування та переплетіння елементів регіональних систем з метою отримання синергетичного ефекту;
- функції та структура механізмів інтеграції регіональних соціально-економічних систем обумовлені взаємодією відповідних інститутів влади, власності та некомерційних суспільних організацій;
- характер інституційного середовища функціонування міжрегіональної соціально-економічної системи зумовлює співучасть інститутів влади та бізнесу у регулюванні досліджуваних процесів, а також розподіл соціальної відповідальності.

Основними взаємопов'язаними складовими процесу міжрегіональної інтеграції є (рис.1):

- стратегічна мета міжрегіональної інтеграції – забезпечення оптимального соціально-економічного розвитку регіонів в аспекті вирішення територіальних проблем міжрегіонального характеру на основі збалансованого поєднання інтересів та ресурсів держави, регіону, бізнесу і громадськості за принципами демократичного врядування;
- інтереси регіонів, як суб'єктів міжрегіональної інтеграції – формування єдиного соціально-економічного простору та усунення перешкод, які виникають на шляху міжрегіональних потоків, стимулювання їх мобільності;
- принципи міжрегіональної інтеграції: ділове партнерство; субсидіарність; співфінансування; добровільність; прозорість; легітимність інтересів регіонів;
- форми міжрегіональної інтеграції: міжрегіональні кластери; асоціації економічної взаємодії; державна підтримка міжрегіональних інфраструктурних проектів; фонди міжрегіонального інвестиційного розвитку тощо;
- механізми міжрегіональної інтеграції: інституційне упорядкування нових форм відносин між регіонами; узгодження інтересів; перерозподіл ресурсів; стратегічне управління.



Рис. 1. Складові процесу міжрегіональної інтеграції

Зокрема, механізм узгодження інтересів суб'єктів міжрегіональної інтеграції має включати: 1) чітку ідентифікацію груп інтересів у межах тої чи іншої організаційної форми міжрегіональної інтеграції; 2) сукупність формальних і неформальних (мережевих) структур, що здійснюють: представництво і узгодження інтересів різних суб'єктів інтеграції в межах створеної ними територіально-публічної зони; трансляцію регіональних і регіонально-групових інтересів на державний рівень; 3) конкретні форми і способи публічної взаємодії регіональної влади і агентів соціальних структур у процесі формування та реалізації стратегії міжрегіональної інтеграції; 4) операторів-посередників у взаємодії владних і соціальних структур – спільноту експертів, аналітиків, спеціалістів (у галузі економіки, соціології, управління), «інтелектуалів», публіцистів і журналістів, завдяки яким процес реалізації стратегії міжрегіональної інтеграції стане надбанням суспільства.

Стратегія міжрегіональної інтеграції, як складова національної системи планування розвитку територій, є інструментом узгодження державних, територіальних і галузевих інтересів, стратегічних планів, програм і проектів регіонального розвитку на основі врахування основних складових процесу демократизації врядування: співпраця неурядових, громадських організацій в умовах інтеграційних процесів; ініціатива регіонів (територій) по фор-

муванню і розвитку асоціацій економічної взаємодії; перетинання та узгодження корпоративних, державних і регіональних інтересів; відповідність принципам субсидіарності, партнерства, прозорості та підконтрольності громадянам, ефективності та рівності.

#### Література.

1. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: Монографія / За ред. З. С. Варналія. – К.: НІСД, 2007. – 820 с.
2. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року. Затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 1001 від 21 липня 2006 р // [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).
3. Долішній М. І. Внутрішньодержавна і міжнародна регіональна інтеграція в Україні: головна мета і стратегічні цілі розвитку / М. І. Долішній // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Механізми реалізації регіональної політики: Збірник наукових праць. – Вип.2 (XL). – НАН України. Інститут регіональних досліджень. – Львів, 2003. – С. 8–17.
4. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі ХХ-ХХІ століть: нові пріоритети / М.І. Долішній. – К.: Наукова думка, 2006. – 860 с.
5. Королюк Ю. Г. Міжрегіональна взаємодія у контексті регулювання соціально-економічного розвитку: системний

6. Сторонянська І. З. Міжрегіональні інтеграційні процеси в Україні: тенденції та перспективи розвитку / І. З. Сторонянська ; НАН України. Ін-т регіональних досліджень. – Львів, 2009. – 392 с.

УДК 342.722:174

Наталія Грицяк

## ДОДЕРЖАННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ЯК ГОЛОВНИЙ ПРИНЦИП ЕТИКИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

*У статті досліджується право і свободи людини як головний принцип етики державного управління та демократичного врядування. Розкрито сучасний проблемний стан та розуміння права у контексті державно-управлінських процесів; продемонстровано особливості впливу принципу додержання прав і свобод людини на функціонування демократичного врядування.*

**Ключові слова:** державне управління, демократичне врядування, право і свободи людини, державно-управлінський процес.

Понад шістьдесят років тому Організація Об'єднаних Націй ухвалила Загальну декларацію прав людини, яка проголосила людину найвищою соціальною цінністю і основною метою діяльності всіх цивілізованих держав. Відповідно до цього ст. 3 Конституції України стверджує: «Права і свободи людини визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав людини є головним обов'язком держави» [1, с. 4]. Безумовно, цей європейський стандарт демократії повинен бути змістом всього державного управління, проте достатньо уважно погляду на повідомлення засобів масової інформації, новини про порушення прав людини у різних сферах її життєдіяльності, щоб вкотре пересвідчитися в умовності виконання інституційного призначення держави. Етичність настанов сучасного суспільства в умовах стрімкої інтеграції та глобалізації обумовлює виникнення етичних принципів у діяльності органів державного управління та демократичного врядування. І саме орієнтація на людину та її потреби визначила гуманізацію демократичного врядування.

Проблемний стан утвердження невід'ємного принципу демократичного суспільства – принципу верховенства права, вимагає більш глибокого теоретичного осмислення зв'язку права й етики, зокрема ролі права та його чітко визначеної концепції у здійсненні демократичного врядування та державного управління.

Проблема взаємозв'язку прав людини у державному управлінні та демократичному врядуванні була предметом дослідження з давніх часів і отримала своє конкретне вирішення у працях Арістотеля, Дж. Локка [2], Ш. Л. де Монтеск'є, Г. Гегеля. Із вітчизняних науковців детально розкрив цю проблему Б. Кістяківський [3]. Думка про те, що основою сучасної системи державного управління та демократичного врядування має бути право, висловлюється багатьма сучасними дослідниками [4], [5]. Проблема поєднання права й змісту державної діяльності через етичні принципи

демократичного врядування – справедливості та відповідальності, ґрунтовно досліджується у працях П. Рікера [6] та Г. Йонаса [7].

Також Едмунд Берк (державний політичний діяч Великобританії) у розділі «Свобода і влада» (праця «Консерватизм») підкреслює, що свобода пов'язана з гідністю людини і шанує передусім її етичне значення. На його думку, хоча свобода зарахована до «благодетей людства», проте, цього недостатньо щоб зрозуміти її сенс. Щоб оцінити дійсне значення свободи необхідно знати, «яким чином цю свободу поєднали з врядуванням, із силою громадськості, з етичністю та релігією, з громадськими та суспільними звичаями... Без них свобода, що існує, не є добродійною» [8, с. 287].

До сучасних науковців, які розглядають додержання прав і свобод людини з боку етичного знання, відносяться Т. Е. Василевська, М. І. Рудакевич, С. М. Сergyгін, В. В. Цветков та ін. Так, можна стверджувати, що висвітлення права і етичного гуманістичного змісту демократичного врядування як форми здійснення державної влади, визначення їх категоріальності, перебуває на початковому етапі, що потребує свого подальшого дослідження. Зокрема, Цветков зауважує, що «співвідношення демократичного врядування і права є кардинальною, але малодослідженою проблемою державного управління» [5].

Хоча окремі питання, яким присвячено статтю, розглянуті в роботах зазначених та інших авторів, проте аналізу додержання прав і свобод людини як головного принципу етики в державному управлінні здійснено ще не було.

Розкрити детермінуючу роль концепції права щодо здійснення державного управління та аргументувати додержання прав і свобод людини як головного принципу етики в державному управлінні та демократичному врядуванні.

Досягнення даної мети можливе через виконання таких завдань:

- розкрити сучасний проблемний стан розуміння права у контексті державно-управлінських процесів;
- визначити принцип додержання прав і свобод людини як головний етичний принцип в демократичному врядуванні;
- продемонструвати особливості впливу принципу додержання прав і свобод людини на функціонування демократичного врядування.

Етику з правом та політикою пов'язували ще за стародавніх часів. Так, Арістотель саме з таких позицій розглядав питання держави, права і управління. І це дуже правильно, тому що саме етика є супутником і критерієм будь-якої соціальної дії, а особливо дії у сфері державного управління. Що стосується етичної оцінки управлінських дій, то такою основою є людина, її інтереси та потреби. Людина, її права і свободи становлять у правовій державі найвищу соціальну цінність, саме на їхнє забезпечення й найповнішу реалізацію у суспільному житті має бути спрямована уся державна діяльність і насамперед діяльність у сфері державного управління. Адже конституційний лад України ґрунтується на визнанні людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності та безпеки найвищою соціальною цінністю, пріоритету її прав і свобод. Етика в управлінні проявляє себе у відповідних етичних принципах, які в першу чергу мають бути зорієнтовані на людину, особистість, оскільки саме її права і свободи мають пріоритет з усіма іншими потребами та інтересами. Принципи складають основу організації та діяльності апарату державного управління. Вони мають бути зорієнтовані на людину, на особистість, оскільки саме її права і свободи мають пріоритет порівняно з усіма іншими інтересами і потребами. Конституційним принципом є принцип верховенства права (ст. 8 Конституції України), громадяни здійснюють свої права за принципом «дозволено все, що прямо не заборонено законом», а державні органи та їх посадові особи — за прин-

постановка проблеми

аналіз останніх досліджень і публікацій

мета

виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

основного матеріалу