

## РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ: ОНТОЛОГІЧНІ ТА АКСІОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ПИТАННЯ РОЗУМІННЯ ТА ВИЗНАЧЕННЯ

Баймуратов М.О.  
Балабанова І.В.

*У статті розглядаються та досліджуються онтологічні та аксіологічні підходи до розуміння та визначення регіональної політики України.*

**Ключові слова:** держава, місцеве самоврядування, регіони, регіональна політика.

*В статье рассматриваются и исследуются онтологические и аксиологические подходы к пониманию и определению региональной политики Украины.*

**Ключевые слова:** государство, местное самоуправление, регионы, региональная политика.

*This paper discusses and examines the ontological and axiological approaches to understanding and definition of regional policy in Ukraine.*

*It reveals that the update and the objectification of the regional level of local government and its improvement in Ukraine is directly connected, firstly, with the administrative and territorial division of the state (administrative grounds), and secondly, a set of questions about the distribution of population on its territory (humanitarian grounds), and thirdly, the territorial organization of state power and local self-government (territorial and domineering and self-governing territorial and sign - Ed.) and, in fourth, with strong decentralization and deconcentration of state power in the context of globalization (globalization and decentralized sign) and, fifthly, the international trend towards the decentralization of public authority under the interstate integration associations, which aspires to become a member of the Ukraine (international integration sign);*

*It is concluded that further constitutional and legal development of the legal status of the region is organically linked to regional policy, which serves as a universal regulator of regional and national development, which is based on intrinsic motivation and initiative regions, coupled with the positive state protectionism implementation of this policy.*

**Keywords:** state, local government, regions, regional policy.

В умовах становлення демократичної правової державності в Україні актуалізується проблематика функціонування інститутів публічної влади, серед яких місцеве самоврядування (далі: МСВ) займає важливе та особливе місце, виступаючи як публічна самоврядна (муніципальна) влада [1]. Представницькі органи МСВ, що формуються самими територіальними громадами шляхом виборів, представляють на різних рівнях локального соціуму (сільський, селищний, міський, районний, обласний) інтереси місцевих жителів і вся їх діяльність разом з їх виконавчими органами спрямована на вирішення питань місцевого значення в інтересах жителів відповідних територій у межах Конституції й законів України (ст. 140 Конституції України).

Разом з тим, у функціонуванні системи органів МСВ

(далі: ОМСВ) в Україні є системні недоліки, до яких треба віднести практично повну тотожність компетенційних повноважень ОМСВ різних рівнів, що веде до виникнення конкуруючої компетенції, компетенційних війн і нівелювання принципу повсюдності локальної демократії; відсутність у районних і обласних радах своїх виконавчих органів, роль яких виконують місцеві державні адміністрації, що фактично змішує місцеве самоврядування й місцеве управління та підсилює тотожність компетенційних повноважень зазначених органів.

Зазначена проблематика потребує свого нагального вирішення в межах муніципальної реформи в Україні шляхом пошуку й вибору оптимальної національної моделі розмежування повноважень між обласним (регіональним) та іншими рівнями МСВ. Одночасно зазначена проблематика об'єктивується процесами економічної й політичної глобалізації та європейської міждержавної інтеграції, що супроводжуються могутніми процесами децентралізації й деконцентрації публічної влади, зростанням ролі регіонів у державному будівництві, розвитком політики національного та міжнародного регіоналізму, виникненням європейської регіональної політики й зростанням ролі регіонів у міждержавному співробітництві в рамках інтеграційних об'єднань.

Цей фактор є актуальним і для України, що обрала європейський вектор свого розвитку та однією з найважливіших зовнішньополітичних задач поставила входження державою-членом до Європейського Союзу, де процеси регіоналізації, становлення й розвитку європейської регіональної політики та поліоб'єктний розвиток правового статусу регіонів держав-членів виступають як один із суттєвих напрямків інтеграційного співробітництва.

Актуалізація регіонального самоврядування в об'єднаній Європі, та європейського регіоналізму взагалі, пов'язана з низкою тенденцій, що мають методологічний характер для функціонування сучасної державності та володіють ґносеологічними властивостями для її розуміння. Серед них слід виділяти такі: а) актуалізація регіонального самоврядування відбувається на тлі процесів могутньої децентралізації та деконцентрації державної публічної влади, що є іманентним фактором у демократичному розвитку держави й суспільства; б) колись єдина публічна влада розподіляється на відносно автономні її рівні - рівень публічної державної влади й рівень публічної самоврядної (муніципальної) влади [2]; в) в умовах демократизації державного управління змінюється етатистська система координат, в якій центральне місце займає держава й виникають інші інституції, зокрема система регіонального самоврядування й управління, яка починає виконувати роль стабілізуючого фактора для ефективного функціонування державності й реалізації функцій держави, що перерозподіляються між різними рівнями державного управління "згори - вниз"; г) регіональне самоврядування в результаті розмежування повноважень між державною владою й самоврядуванням починає більш продуктивно виконувати низку державних

повноважень, що раніше були виключно повноваженнями держави, але, по-перше, які вона унаслідок наявності широкого кола повноважень не могла виконувати ефективно, а по-друге, ці повноваження переважно були пов'язані з територіями держави й носили регіонально-локальний характер; г) регіональне самоврядування в тісній взаємодії з місцевим самоврядуванням починає реалізовувати трикутник локальних інтересів, що продукується територіальними громадами й пов'язаний з реалізацією регіонально-локальних інтересів, що продукуються самими громадами (інтереси території; інтереси територіальної громади; інтереси конкретної людини-члена територіальної громади) [3]; д) внаслідок цього баланс щодо прав людини й громадянина в контексті їх практичної реалізації від держави переміщується на регіонально-локальний рівень і стимулює формування й функціонування системи муніципальних прав людини, що містять практично все коло конституційно-правових прав людини й громадянина [4], що робить їх реальними для виконання та гарантування; е) формується самоврядна компетенція органів місцевого самоврядування, зокрема й регіонального.

Сучасна юридична наука приділяє достатньо уваги вивченню основоположних засад функціонування інститутів публічної самоврядної влади. Зокрема, поняття, систему, принципи та організаційні й організаційно-правові форми її здійснення викладено в працях В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, М.О. Баймуратова, В.А. Григор'єва, І.А. Грицяка, В.В. Копейчикова, Н.Р. Нижник, Н.М. Мироненко, В.М. Олуйка, М.П. Орзіх, Ю.М. Тодири, О.Ф. Фрицького, В.В. Цветкова та інших. Теоретико-правові проблеми МСВ, зокрема й основні засади становлення регіональної політики в державі, нормативні підходи до розмежування (розподілу) компетенційних повноважень між різними рівнями ОМСВ досліджувались у роботах Б.П. Андресюка, М.О. Баймуратова, Ю.Ю. Бальція, О.В. Батанова, М.М. Гуренко-Вайцман, О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко, В.Ф. Сіренка, А.О. Селіванова, Е.А. Тихонової, О.Л. Копиленка, Т.О. Костецької, В.В. Кравченка, М.І. Корнієнка, В.С. Куйбіди, П.М. Любченка, А.Р. Малука, М.П. Орзіха, О.П. Орлюк, Б.А. Пережняка, В.Ф. Погорілка, Н.Ю. Пришви, О.В. Приєшкіної, Р.Т. Чернеги, О.Н. Ярмиша, В.М. Шаповала, Ю.С. Шемшученка та ін. Однак, незважаючи на наявність великого переліку наукових праць, присвячених проблематиці нормативної регламентації та регулювання регіональної політики України, розмежування (розподілу) компетенційних повноважень між різними рівнями ОМСВ, яке виступає в якості соціально-управлінського та нормативно-правового феноменів, що функціонують у сфері й у формі діяльності територіальних громад і сформованих ними ОМСВ, фактично поза увагою вчених залишилися питання розробки й формування регіональної політики держави. Разом з тим, сучасний стан теорії МСВ, потреби практики МСВ, ОМСВ, а також відсутність сучасних комплексних монографічних досліджень, присвячених дослідженню зазначених питань в Україні, актуалізують доктринальні розвідки в цій сфері.

Тому метою нашої статті є розробка доктринальних і нормативних підходів до розуміння й визначення регіональної політики держави.

Поняття регіональної політики держави є досить складним і пов'язано з тим, що така політика є системним багатоаспектним феноменом, реалізація якого прямо пов'язана на існуванні самої держави як суверенного суб'єкта національного й міжнародного права.

У Вікіпедії (Вільній енциклопедії) зазначається, що регіональна політика є складовою частиною державного регулювання; комплексом законодавчих, адміністративних і економічних заходів, що сприяють найбільш раціональному розміщенню продуктивних сил і вирівнюванню рівня життя населення [5].

Будучи складовою частиною політики держави, регіональна політика спрямована на організацію національного простору відповідно до вибраної стратегії розвитку. Основними об'єктами є: адміністративно-територіальні поділи (області, краї, провінції); одиниці політико-територіального поділу (автономії, утворені на моно- чи поліетнічній основі); суб'єкти федерації. У надзвичайних ситуаціях об'єктами стають зони стихійних і екологічних лих, конфліктів.

За своїм обсягом регіональна політика охоплює всі найважливіші галузі матеріального виробництва, зайнятості населення, розміщення сфери обслуговування, стимулювання туризму й т.д. Головною метою регіональної політики є згладжування найбільш гострих соціальних і економічних диспропорцій між окремими районами країни [6].

Особливе значення в становленні й розвитку регіональної політики держави має низка факторів конституційної й інституціональної властивості, до яких варто віднести такі:

а) ступінь самостійності регіонів у різних країнах є неоднаковим, бо залежить від державного устрою;  
б) суперечності, які виникають між центром і регіонами, вирішуються, як правило, за допомогою компромісів;  
в) успіхи чи невдачі в здійсненні регіональної політики залежать від правильно вибраної, науково обґрунтованої стратегії регіонального розвитку.

Онтологічний підхід до розуміння й формування регіональної політики держави дає можливість стверджувати, що така політика прямо пов'язана з декількома факторами системного характеру:

а) в основі регіональної політики лежить об'єктивне прагнення держави управляти територіями, що входять до її складу (організація просторового управління);

б) регіональна політика держави носить об'єктивний характер, бо фактично пов'язана з необхідністю її існування, самовивітанням держави;

в) регіональна політика становить собою цілеспрямовану діяльність, в основі якої лежить і превалює локально-регіональний фактор, що держава з необхідністю враховує;

г) регіональна політика реалізується за допомогою цілеспрямованої (телеологічно обґрунтованої) діяльності державних інституцій;

д) в основі регіональної політики лежить низка системних факторів, що спираються на законодавчі, адміністративні й економічні заходи, які вживає держава (звідси виділяються як складені частини регіональної політики соціальна, податкова, бюджетна, цінова, інвестиційна, структурна й інші види політики [7]).

Обґрунтовуючи об'єктивне виникнення регіональної політики держави, група фахівців з державного управління під керівництвом З.С. Варналія відзначає, що функціонування й розвиток регіональних економічних систем не можуть здійснюватися тільки на основі ринкового саморегулювання, бо політика державного невтручання неминує призводить, як свідчить світовий досвід, до наростання різного роду суперечностей, здатних зруйнувати цілісність національної економіки й

суспільства. Тому турбота про просторову організацію господарства держави є невід'ємною функцією будь-якої країни, безумовним рефлексом її самозбереження. Згадані фактори затверджують, що характерні ознаки державного регулювання регіонального розвитку можна знайти в історії більшості держав. І активізація діяльності держави в цій сфері показує розуміння того, що без вирішення регіональних проблем не можна досягти проголошених урядами більшості розвинених держав національних цілей, повної зайнятості, поліпшення якості життя, справедливого розподілу доходів, економічного зросту й т.д. [8].

Ці самі автори дуже наочно відзначають аксіологічний аспект досліджуваної проблематики. Вони стверджують, що суперечки щодо того, чи існує регіональна політика, народжуються у зв'язку з тим, що усвідомлену й діючу регіональну політику нерідко важко ідентифікувати в різноаспектній і слабо скоординованій діяльності різних державних інституцій, що впливають на регіональний розвиток [9].

Досліджуючи архітектуру (структурну характеристику) регіонального розвитку, вони відзначають, що в здійсненні його регулювання беруть участь тією чи іншою мірою всі державні інститути, оскільки їхня діяльність так чи інакше прив'язана до певної території (локальний фактор у діяльності органів держави). Однак вирішення регіональних проблем, як правило, не є їхньою функцією. Тому в системі державного регулювання регіональним розвитком доцільно виділяти спеціальну регіонально орієнтовану діяльність, що називається регіональною політикою [10].

Як уявляється, у цьому визначенні криється внутрішня суперечність, бо автори підмінюють суб'єктів, які беруть участь у регіональному розвитку, спеціальною, регіонально орієнтованою діяльністю (регіональна політика). Тоді виникає своєрідний суб'єктний "розрив" у цьому дефінітивному визначенні - немає вказівки на те, хто саме, який орган (органи) здійснюють регіональну політику.

Варто зазначити, що доктринальні позиції щодо дефінітивного визначення регіональної політики відрізняються різними підходами, в основі яких лежать авторські пріоритети щодо цілей і завдань такої політики.

Так, відомий радянський економіко-географ Е.Б. Алаєв у своєму поняттєво-термінологічному словнику зі соціально-економічної географії визначав регіональну політику як "сферу діяльності з управління економічним, соціальним і політичним розвитком держави в просторовому, регіональному аспекті, тобто пов'язану з відносинами між державою й районами, а також районами між собою" [11].

Пріоритетним завданням регіональної політики в цьому визначенні є всебічний розвиток території на рівні регіону в контексті його відносин з центром і іншими територіальними одиницями регіонального рівня. Недоліком цієї дефініції є відсутність чіткого поняття "регіон" через одночасне використання термінів "регіон" і "район".

Позитивом цього визначення є те, що вказаний дослідник включає в коло питань регіональної політики низку напрямів, які апіорі дають розуміння того, що ця політика в просторовому відношенні явно виходить за межі району як адміністративно-територіальної одиниці. До зазначених напрямів Е.Б. Алаєв відносить:

а) співвідношення й взаємодію рушійних сил регіонального розвитку (всі сектори національної економіки,

внутрішні й зовнішні фактори та способи) (інтерпретація всіх сфер національної економіки на локально-регіональний рівень);

б) співвідношення національного (загальнодержавного) й регіонального аспектів розвитку, центрального й регіонального рівнів управління економікою (рівень регіональної автономії, ступінь централізації планування й управління) (транспонування різних політик держави на регіональний рівень управління);

в) ставлення до завдань підйому економіки відсталіх районів, освоєння нових районів і ресурсів (урахування власне регіональних особливостей у контексті регіонального розвитку);

г) ставлення до національно-етнічних питань (в умовах багатонаціональної держави) (акцент на реалізацію державної національної політики й вирішення етнічних проблем на рівні регіону як основної просторової сфери такої політики);

д) регіональні аспекти демографічної політики, політики урбанізації, аграрної політики й інших заходів державної влади (децентралізація й деконцентрація функцій державного управління на регіональний рівень).

Більшою визначеністю й чіткістю в контексті власне виділення регіональної політики відрізняється визначення, що запропонували Ю. Гладкий і А. Чистобаєв. Вони визначають регіональну (соціально-економічну) політику держави як "сферу діяльності з управління політичним, економічним, соціальним і екологічним розвитком держави в просторовому, регіональному аспекті, що відображає як відносини між державою й регіонами, так і регіонів між собою" [12].

Достоїнством цієї дефініції є згадування в ній регіонів як суб'єктів регіональної політики і включення в таку діяльність екологічної політики, що в сучасних умовах функціонування держави та її територій є обґрунтованим.

Видатний український економіко-географ В.А. Поповкін, виходячи з того, що регіональна політика повинна розглядатися через призму регіонально-цілісного підходу в управлінні економікою держави, вважав, що "регіональна політика повинна сприяти найбільш ефективному досягненню головних економічних, соціальних і екологічних цілей розвитку держави з метою використання закономірностей і факторів територіального поділу праці й регіонального комплексотворення" [13].

При всій удаваній схожості підходу з дефініцією, яку запропонували попередні автори, це визначення відрізняється цілою низкою системоутворюючих характеристик. Насамперед закріплюється телеологічна спрямованість регіональної політики на реалізацію на локальному рівні основних цілей держави (регіональна політика як форма й продовження державного управління на більш низькому, ніж держава, рівні). Потім зазначений автор більш широко й системно трактує локально-територіальну ознаку регіональної політики - він акцентує увагу й виділяє значимість використання закономірностей і факторів саме територіального поділу праці (виділення об'єктивних підходів до створення, вироблення, реалізації й оцінки регіональної політики). Якісно новим і дуже ефективним уявляється акцент цього дослідника на деяку автономність здійснення такої політики за допомогою використання закономірностей і факторів регіонального комплексотворення (структуруючий потенціал регіональної політики, що має конкретні виходи на вирішення широкого кола соціально значимих питань).

Щодо останнього положення В.А. Поповкін зазначає,

що регіональна політика повинна бути спрямована на: створення у всіх регіонах, містах і сільській місцевості, населених пунктах будь-якого масштабу порівнянних умов для життєдіяльності людини, реалізації її можливостей, відтворення робочої сили, праці, побуту, відпочинку; поступальне зниження антропо- й техногенного тиску на територію з урахуванням екологічної ємності кожного з регіонів чи підняття відновлення екологічної рівноваги [14].

Необхідно зазначити, що в економічній і географічній науках мають місце й більш вузькі підходи до розуміння регіональної політики. Причому економічний критерій у її здійсненні превалює над всіма іншими критеріями регіонального життя, у результаті чого поняття “регіональна політика” й “регіональна економічна політика” часто вживаються як аналогічні один одному. Прикладом щодо цього може служити позиція вітчизняних дослідників М. Кноглера й О. Секарева, які визначають регіональну політику як “сукупність заходів, спрямованих на усунення відмінностей в економічній дієздатності й життєвому рівні, що мають місце між територіально діленими частинами країни” [15]. Якісно новими характеристиками регіональної політики тут виступають економічна дієздатність і життєвий рівень населення, що розрізняються в різних регіонах (територіях) однієї країни. Метою такої політики виступає усунення відмінностей за цими критеріями та, природно, приведення їх до якогось загального рівня, про який автори цієї дефініції не згадують, що робить це визначення науково неповним і досить схоластичним.

Разом з тим, слід зазначити, що, незважаючи на всю важливість економічних регіональних процесів, буде методологічно деструктивним ототожнювати їх з усією регіональною політикою держави, в якій провідне місце належить управлінській діяльності, що містить і її нормативно-правовий супровід.

Переважно управлінським і адміністративно-правовим потенціалом характеризується доктринальна позиція дослідника С.А. Романюка, котрий під державною регіональною політикою розуміє “систематичний вплив на регіони центрального уряду, а також його територіальних підрозділів” [16]. Уявляється, що цей автор добре розуміє певну ущербність і неповноту такого підходу до досліджуваного феномена, бо в більш ранній своїй праці говорить про те, що “навіть у тих випадках, коли йдеться про неекономічні сфери, механізм забезпечення однаково спирається на фінансово-економічні важелі” [17]. Однак такий підхід, як уявляється, хоча і є відображенням марксистської орієнтації автора, все-таки є контрпродуктивним, бо навіть з огляду на всю важливість економічних процесів варто мати на увазі, що не тільки вони впливають на регіональну політику, що є більш багатограним феноменом.

Разом з тим, необхідно підтримати автора дефініції в досить чіткому виявленні й визначенні управлінської парадигми, що міститься в регіональній політиці. Правда, він зазначає всього лише одну з її сторін - субординаційну (вплив центру на місця), забуваючи про наявну координаційну (взаємне врахування інтересів центру й місць) і реординаційну (вплив регіонів на політику центру) сторони управлінської парадигми.

Найбільш удалим підходом у контексті початого правового дослідження до визначення регіональної політики характеризується підхід вітчизняного дослідника академіка М.І. Долішного. Він вважав, що в про-

цесі визначення терміна “регіональна політика” його необхідно трактувати в широкому й вузькому розумінні. У широкому розумінні це означає політику, яку держава здійснює щодо регіонів і самі регіони в межах наданих їм повноважень. У вузькому розумінні така політика повинна трактуватися тільки як дії держави, і саме тоді варто говорити про державну регіональну політику [18].

Дослідник вважав, що “у широкому розумінні регіональна політика - це система цілей і дій, спрямованих на реалізацію інтересів держави щодо регіонів і внутрішніх інтересів самих регіонів за допомогою методів, що враховують історичну, етнічну, соціальну, економічну й екологічну специфіку територій” [19].

Систематичне тлумачення цього визначення дає підставу говорити про те, що воно має конституційне значення й містить важливий методологічний потенціал у контексті початого дослідження, бо містить указівки на:

а) оптимальну двосторонню телеологічну домінанту регіональної політики - реалізація інтересів держави щодо регіонів і одночасно внутрішніх інтересів самих регіонів;

б) мотивацію регіонів у розробці й реалізації регіональної політики - реалізація їхніх внутрішніх інтересів;

в) управлінський інструментарій реалізації регіональної політики - система цілей, дій і методів, що породжує організаційні й організаційно-правові форми діяльності органів держави профільного характеру;

г) врахування особливостей територіального фактора - історична, етнічна, соціальна, економічна й екологічна специфіка територій.

Крім того, М.І. Долішний вважав, що в сучасних умовах регіональна політика стає вагомим інструментом просторового регулювання соціально-економічного розвитку, особливо в тих сферах, де дія ринкових важелів обмежена (соціальна, екологічна, науково-технічна). Він думав, що тільки через механізми регіональної політики як важливого елемента загальнонаціональної стратегії стає можливим активізувати внутрішні потенціали регіонів для соціально-економічного зросту територій і держави загалом. Саме регіональна політика може стати тим універсальним засобом ефективного використання внутрішніх регіональних резервів, чого важко досягти за допомогою галузевих методів управління [20]. Отже, цей дослідник додавав регіональній політиці роль універсального регулятора регіонального й загальнодержавного розвитку, в основі якого лежить внутрішня мотивація й ініціатива регіонів, що сполучається з позитивним протекціонізмом держави здійсненню такої політики.

Ще більш зриму нормативну домінанту в регіональній політиці відстоює вітчизняний фахівець-регіоналіст В.К. Симоненко. Він розуміє під регіональною політикою, “з одного боку, чітко відпрацьовану в законодавчому аспекті практичну діяльність держави у всіх регіонах країни, а з іншого - соціально-економічну політику, здійснювану на базі загальнодержавного законодавства самими регіонами для досягнення тих чи інших регіональних цілей і завдань” [21]. Причому соціально-економічну політику він визначає як сукупність економічних, правових і адміністративно-організаційних способів і методів, що враховують і органічно пов'язують між собою весь комплекс загальнодержавних і місцевих інтересів і спрямовані в остаточному підсумку на повноцінний і рівноцінний розвиток регіонів [22].

Стратегічною метою такої політики В.К. Симоненко вважає підвищення життєвого рівня населення регіонів

країни ("людський фактор") на основі якісного поліпшення використання ресурсного потенціалу регіонів ("ресурсний фактор"), принципово нових підходів до розвитку їхніх продуктивних сил (підвищення ефективності "людського фактора"), корінної зміни екологічної ситуації ("екологічний фактор"). Постановка таких цілей-завдань у державному управлінні об'єктивно формує потребу в необхідності програмного забезпечення такої політики [23].

Це підтверджується й позицією групи фахівців під керівництвом З.С. Варналія, котрий вважає, що під регіональною політикою, як правило, варто розуміти сферу діяльності з управління економічним, соціальним, екологічним і політичним розвитком країни в регіональному аспекті відповідно до попередньо розробленої програми [24].

Непрямими факторами, які підтверджують необхідність такого планування, є те, що:

а) державна регіональна політика повинна стати невід'ємною складовою частиною політики держави, спрямованої на організацію території країни відповідно до прийнятої державної стратегії розвитку;

б) об'єктивними умовами такої політики виступає структурна неоднорідність території країни в природно-географічному, ресурсному, економічному, соціальному, етнічному й політичному аспектах;

в) така неоднорідність змушує будь-який захід у рамках державної регіональної політики вживати у виборчому ключі, з урахуванням інтересів і особливостей кожного з регіонів [25].

Становить науковий і прагматичний інтерес власне нормативна регламентація основних начал регіональної політики України. У Концепції державної регіональної політики (далі: Концепція), затвердженій Указом Президента України від 25 травня 2001 року [26], яка до 2005 року, по суті, була єдиним офіційно діючим профільним документом у цій сфері, було відсутнє нормативне поняття такої політики.

Замість цього були зазначені основні параметральні цілі такої політики, що в конституційному праві іменуються нормами-цілями: а) створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів; б) підвищення рівня життя населення; в) забезпечення дотримання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання; г) поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дієвості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади й місцевого самоврядування (див. ч. 1 Розділу I Концепції). Отже, були нормативно встановлені телеологічні домінанти в діяльності органів держави й регіонів з реалізації профільної політики. Слід зазначити їх багаторівневості і поліоб'єктність, що ставить під сумнів можливість їх системного взаємозв'язку й можливість такого самого системного їх вирішення в рамках такої політики.

У документі також відзначається, що державна регіональна політика є складовою частиною національної стратегії соціально-економічного розвитку України, що тісно пов'язана зі здійсненням адміністративної реформи й упорядкуванням адміністративно-територіального устрою та реалізується шляхом ужиття органами виконавчої влади й ОМСВ системи заходів для забезпечення ефективного комплексного управління економічним і

соціальним розвитком України та її регіонів - Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя (ч. 2 Розділу I Концепції).

Цей пункт, як обґрунтовано уявляється, має важливе методологічне й аксіологічне значення для онтологічного й аксіологічного розуміння досліджуваного феномену, бо:

- по-перше, констатується, що державна регіональна політика є складовою частиною національної стратегії соціально-економічного розвитку України, що підтверджує її загальнодержавну важливість і значимість, а також структурне становище (інтеграційна складова);

- по-друге, встановлює генетичний зв'язок державної регіональної політики з адміністративною реформою й упорядкуванням адміністративно-територіального устрою (системно-реформуюча складова);

- по-третє, фактично визначає інституціоналізацію регіонів України через їх зв'язування з упорядкуванням адміністративно-територіального устрою (інституціональна складова);

- по-четверте, указує на те, що таку політику в суб'єктному аспекті реалізують органи виконавчої влади й ОМСВ (суб'єктна складова);

- по-п'яте, встановлює, що в прагматичному аспекті з метою її реалізації зазначені суб'єкти вживають систему заходів для забезпечення ефективного комплексного управління економічним і соціальним розвитком України та її регіонів (управлінська складова);

- по-шосте, зазначає, що вжиття органами виконавчої влади й ОМСВ системи заходів має за мету забезпечення ефективного комплексного управління економічним і соціальним розвитком України та її регіонів (об'єктна складова);

- по-сьоме, у ґносеологічному аспекті встановлює поняття регіонів України як адміністративно-територіальних одиниць держави: АРК, області, міста Київ і Севастополь.

У Концепції державної регіональної політики, схваленої на засіданні Кабінету Міністрів України 2 липня 2008 р. (Протокол № 23) [27], був зафіксований відхід від традиційної моделі регіональної політики, в основі якої лежить подолання диспропорцій у розвитку регіонів за допомогою застосування державної підтримки й субсидування для зосередження підприємств різних галузей у депресивних регіонах. Це було викликано тим, що такий підхід виявився невиправданим і не тільки не дав економічного ефекту, а й загострив соціально-економічні проблеми регіонів і разом з тим викликав певне відчуження між ними. Крім того, Концепція державної регіональної політики 2001 року носила досить загальний характер і не містила достатньої кількості критеріїв і показників, що б давали можливість забезпечити якісний моніторинг її виконання в просторі й часі [28].

Ставка в новій Концепції була зроблена на сучасну модель регіональної політики, в основі якої лежить ефективне використання потенціалу різних регіонів і районів. Саме така політика враховує вплив ринкової конкуренції й світової економіки на такі територіальні утворення й тому використовується як для розвитку регіонів, так і національної економіки [29].

У контексті початого дослідження істотними новачками Концепції є наявність нормативно-дефінітивних визначень державної регіональної політики й регіону.

У документі зафіксовано, що державна регіональна політика - це система стратегічних заходів, засобів, ме-

ханізмів, інструментів і взаємопогоджуваних дій органів державної влади й місцевого самоврядування із забезпечення розвитку держави загалом і стійкого збалансованого розвитку її регіонів відповідно до поставлених цілей; створення повноцінного життєвого простору для людей на всій території України; забезпечення просторової єдності держави, стійкого збалансованого розвитку її регіонів [30].

Можна констатувати, що в документі також вперше міститься перелік інструментального забезпечення профільної політики - стратегічні заходи, засоби, механізми, інструменти й взаємопогоджувані дії органів державної влади й місцевого самоврядування.

Варто звернути увагу на певну непослідовність, що виявляється тут, і навіть алогічність закріплення зазначених цілей. Вони закріплені не в логічній послідовності й без урахування принципу групування цілей (спочатку варто було б закріпити інтереси держави та її території, потім цілепокладання просторової характеристики держави в контексті забезпечення інтересів її громадян).

Регіонами, у розумінні цієї Концепції, є визначені законодавством територіальні утворення із системою органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування (Автономна Республіка Крим, області, міста Київ і Севастополь). Для цілей планування й регіонального розвитку можуть визначатися макрорегіони в складі декількох регіонів або їхніх частин, що характеризуються специфічністю, цілісністю й спільністю розвитку й визначені законодавством для досягнення особливих цілей розвитку територій [31]. Позитивними рисами цього визначення є закріплення чіткого етимологічного зв'язку "регіони - є суть АРК, області, міста Київ і Севастополь" і можливостей створення макрорегіонів на основі регіонів або їхніх частин з урахуванням їхніх загальних особливостей (хоча механізм такого створення в Концепції не прописаний).

Варто звернути особливу увагу на певну наступність і трансформаційний потенціал регіональної політики в контексті розвитку незалежної Української держави. З часу відновлення державності до сьогодні існувало три підходи до розуміння регіональної політики: "Перший підхід, - за словами В.С. Куйбіди, - був сформований 1992 року й зводився до структурних перетворень у регіонах, акцентуючись виключно на економічному аспекті. Тоді ставилася мета з уламків радянської економіки побудувати економіку незалежної держави й реструктурувати економіку регіонів. Через кілька років була розроблена нова парадигма відносин між центром і регіонами. Вона була сформульована в такий спосіб: підтримка проти зросту. Згадайте середину 90-х років минулого століття, коли відбувалися падіння й стагнація виробництва. Тоді центр своїм обов'язком вважав підтримувати точки зростання. Наприкінці 90-х років була сформульована ще інша парадигма відносин з регіонами - підтримка депресивних регіонів. Але всі ці три парадигми не виходили за межі розуміння регіональної політики як політики соціально-економічного розвитку регіонів. Тобто було досить вузьке розуміння регіональної політики" [32].

Метою державної регіональної політики в сучасних умовах є створення умов для поліпшення якості життя людини незалежно від місця її проживання, забезпечення територіально цілісного й збалансованого розвитку України, інтеграції регіонів у єдину політичному, правовому, інформаційному й культурному просторі, максимально повного використання їх потенціалу з

урахуванням їхніх природних, економічних, історичних, культурних, соціальних і інших особливостей, підвищення конкурентоздатності регіонів і територіальних громад.

Резюмуючи викладене вище, можна дійти наступних висновків:

- актуалізація й об'єктивізація регіонального рівня місцевого самоврядування та його вдосконалення в Україні напряду пов'язане, по-перше, з адміністративно-територіальним поділом держави (управлінська ознака), по-друге, комплексом питань щодо розподілу населення по її території (гуманітарна ознака), по-третє, територіальною організацією державної влади й місцевого самоврядування (територіально-владна й територіально-самоврядна ознака), а також, по-четверте, з потужними процесами децентралізації та деконцентрації державної влади в умовах глобалізації (глобалізаційно-децентралізована ознака) і, по-п'яте, міжнародними тенденціями до децентралізації публічної влади в рамках міждержавних інтеграційних об'єднань, членом яких прагне стати Україна (міжнародно-інтеграційна ознака);

- подальший конституційно-правовий розвиток правового статусу регіонів є органічно пов'язаним з регіональною політикою держави, що виконує роль універсального регулятора регіонального й загальнодержавного розвитку, в основі якого лежить внутрішня мотивація й ініціатива регіонів, що сполучається з позитивним протекціонізмом держави здійсненню такої політики.

### Література

1. Конституція України 1996 року // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - С. 141.
2. Баймуратов М.А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине / М.А. Баймуратов, В.А. Григорьев. - Одесса: Юрид. літерат., 2003. - 244 с.
3. Баймуратов М.О. Міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / М.О. Баймуратов. - Одеса, 1996. - С. 13.
4. Баймуратов М. Муниципальні права людини: теоретико-аксіологічні підходи до визначення та розуміння / М. Баймуратов // Юридичний журнал. - 2012. - № 7. - [Електронний ресурс]: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3845>
5. Региональная политика // Википедия. - [Електронний ресурс]: <http://ru.wikipedia.org/wiki/>
6. Там само.
7. Там само.
8. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку / за ред. З.С. Варналія. - К.: Знання України, 2005. - С. 14.
9. Там само.
10. Там само.
11. Алаев Э.Б. Социально-экономическая география: понятийно-терминологический словарь / Э.Б. Алаев. - М.: Мысль, 1983. - С. 189.
12. Гладкий Ю.Н. Основы региональной политики: учебник / Ю.Н. Гладкий, А.И. Чистобаев. - СПб., 1998. - С. 19.
13. Поповкін В.А. Регіонально-цілісний підхід в економіці: монографія / В.А. Поповкін. - К.: Наук. думка, 1993. - С. 54.
14. Там само. - С. 54-55.
15. Кноглер М. Ринкова реформа і регіональна політика / М. Кноглер, О. Сєкарев // Економіка України. - 1995. - № 1. - С. 65.
16. Романюк С.А. Політика регіонального розвитку

в Україні: сучасний стан і нові можливості: регіональні дослідження: монографія / С.А. Романюк. - К.: Вид-во УАДУ, 2001. - С. 3.

17. Концептуальні засади регіональної політики України: матеріали конф., Київ, 8 жовтня 1999 р. - К., 1999. - С. 41.

18. Регіональна політика: методологія, методи, практика / відп. ред. акад. М. Долішній; НАН України, Ін-т регіон. досліджень. - Л., 2001. - С. 11.

19. Там само. - С. 14.

20. Там само. - С. 14.

21. Симоненко В. Регіональна політика: системний підхід / В. Симоненко // Економіка України. - 1996. - № 6. - С. 31.

22. Симоненко В.К. Регионы Украины: проблемы развития / В.К. Симоненко. - К.: Наук. думка, 1997. - С. 46.

23. Див.: Бабін Б.В. Основи програмно-управлінської діяльності в Україні: курс лекцій / Б.В. Бабін, В.О. Кроленко. - Донецьк: Вид-во ДЮІ ЛДУВС, 2006. - 136 с.

24. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку / за ред. З.С. Варналія. - К.: Знання України, 2005. - С. 47.

25. Там само. - С. 47-48.

26. Про Концепцію державної регіональної політики: Указ Президента України від 25 травня 2001 р. № 341/2001. - [Електронний ресурс]: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=341%2F2001>

27. Нова Концепція державної регіональної політики // Нова державна регіональна політика в Україні: збірник / під заг. ред. д-ра наук з питань держ. упр., проф. В.С. Куйбіди. - К.: Крамар, 2009. - С. 27-37.

28. Нова регіональна політика вирішить старі пробле-

ми України. - [Електронний ресурс]: [http://www.newsru.ua/ukraine/02jul2008/kyj\\_print.html](http://www.newsru.ua/ukraine/02jul2008/kyj_print.html)

29. Консолідований експертний звіт щодо нової Концепції державної регіональної політики (підготовлений експертами Ради Європи п. Жераром Марку, Франція, та п. Полом Хілдрітом, Велика Британія) // Нова державна регіональна політика в Україні: збірник / під заг. ред. д-ра наук з питань держ. упр., проф. В.С. Куйбіди. - К.: Крамар, 2009. - С. 41.

30. Нова Концепція державної регіональної політики // Нова державна регіональна політика в Україні: збірник / під заг. ред. д-ра наук з питань держ. упр., проф. В.С. Куйбіди. - К.: Крамар, 2009. - С. 28.

31. Там само.

32. Василь Куйбіда: Не бачу жодних загроз, які не дали реалізувати нову державну регіональну політику. - [Електронний ресурс]: [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/news\\_article?art\\_id=115301698](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/news_article?art_id=115301698)

Баймуратов М.О.

доктор юридичних наук, професор,  
заслужений діяч науки і техніки України,  
професор кафедри конституційного та  
міжнародного права  
ОДУВС

Балабанова І.В.

кандидат юридичних наук,  
викладач кафедри конституційного,  
адміністративного  
та міжнародного права Маріупольського  
державного університету  
Надійшла до редакції: 09.12.2013

УДК 342.9

## ПРОЕКТ ЗАКОНУ УКРАЇНИ “ПРО НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ”: ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ

Гетьман Є. А.

У статті аналізуються норми проекту Закону України “Про нормативно-правові акти”. Вносяться конкретні пропозиції з метою його удосконалення.

**Ключові слова:** нормативно-правовий акт, проект Закону України, удосконалення, пропозиції.

В статті аналізуються норми проекту Закону України “О нормативно-правовых актах”. Вносятся конкретные предложения с целью его усовершенствования.

**Ключевые слова:** нормативно-правовой акт, проект Закона Украины, усовершенствования, предложения.

This article analyzes the rules of the draft Law of Ukraine “On normative-legal acts”. Given concrete proposals on its improvement.

**Keywords:** normative-legal act, the draft Law of Ukraine, improvements, suggestions.

Під час дослідження нормотворчої діяльності органів виконавчої влади в Україні нами було встановлено, що сучасний стан законодавства, яким регулюється процес створення підзаконних нормативно-правових актів, має певні прогалини й потребує суттєвого вдосконалення. Особливої уваги потребує проект Закону України “Про нормативно-правові акти”, як такий, що є актуальним, але містить певні недоліки й недоробки, які потребують

негайного усунення та вдосконалення, що й зумовлює актуальність і необхідність нашого дослідження.

Питання надання пропозицій щодо вдосконалення проекту Закону України “Про нормативно-правові акти” досі не набуло належної уваги серед кола вчених у царині адміністративного права. Тим не менш, це ще раз підтверджує актуальність теми й вказує на потребу проведення першого ґрунтовного аналізу цього питання.

Метою статті є надання наукових пропозицій щодо вдосконалення проекту Закону України “Про нормативно-правові акти”. Для досягнення поставленої мети потрібно виконати наступні завдання: проаналізувати норми проекту Закону України “Про нормативно-правові акти”; дати його загальну характеристику; запропонувати чіткі й обґрунтовані пропозиції щодо його удосконалення.

За результатами опрацювання останнього прийнятого проекту Закону України “Про нормативно-правові акти” [1] щодо порядку створення нормативно-правових актів запропоновано удосконалити його з метою уточнення певних норм, недопущення їх різночитання. Так, по-перше, вченими, які окремо досліджували нормотворчу діяльність в Україні, було виділено певні принципи, на яких вона будується. Нами виокремлено принципи нормотворчої діяльності й запропоновано передбачити їх окремою статтею. А саме: у розділі I Загальних положень передбачити окрему статтю “Принципи нормотворчої