

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 2, 2010

[Назад](#)

[Головна](#)

УДК 354:353:352.07

Р.І. Темиргалієв,

к.держ.упр., докторант, Національна академія державного управління при Президенті України

МОНІТОРИНГ І ОЦІНКА РЕГІОНАЛЬНОЇ ДЕПРЕСИВНОСТІ

***Анотація.** Обґрунтовано моніторинг і оцінку регіональної депресивності. Досліджено законодавче регулювання розвитку регіонів в особливих умовах.*

***Annotation.** Monitoring and estimation of regional repressive is grounded. The legislative adjusting of development of regions is explored in the special terms.*

***Ключові слова.** Депресивні території, державна політика, завдання оздоровлення, законодавче регулювання, механізм, моніторинг, особливий правовий режим.*

Вступ

Державна влада не залишає поза увагою питання оздоровлення депресивних територій. Концепція державної регіональної політики передбачає, що статус депресивних територій, форми державної підтримки її розвитку мають бути визначені законодавством на основі науково обґрунтованої комплексної оцінки їх економічного, фінансового, екологічного, соціального стану. Однак, активна увага до проблеми депресивних територій влади та науковців, сама по собі не гарантує позитивного вирішення цих проблем. Іноземний досвід демонструє, що подолання територіальних депресій займає тривалий час, значної державної та суспільної підтримки антидепресивної політики, суттєвих ресурсних витрат, що не розраховані на швидку віддачу. На жаль іноземний досвід важко впровадити в силу концептуальних факторів: в сучасній державній політиці домінують короткострокові цілі та інтереси, є обмеження ресурсного характеру. Зазначене призводить до протиріч у розумінні гостроти проблеми, механізмів та завдань оздоровлення депресивних територій.

Аналіз останніх наукових досліджень.

Однак, слід зазначити, що у офіційних документах і в науковій літературі до цього часу не вироблено чіткого єдиного критерію щодо визначення проблемної території. Не існує ні чіткого визначення даного поняття, ні офіційної класифікації таких територій. Найбільш широко класифікації проблемних регіонів в українській регіоналістиці досліджено в монографії Герасимчук З. та Галушак В., які на основі аналізу підходів провідних регіоналістів Гранберга А.; Селіверстова В., Бандмана М., Гузнера С.; Дорогунцова С., Боршевського П., Фашевського М.; Хвесика М., Горбач Л., Пастушенко П.; Смірнягіна Л., Білова Г.; Лексіна В., Швецова А.

Постановка завдання

- обґрунтувати моніторинг і оцінку регіональної депресивності;
- дослідити законодавче регулювання розвитку регіонів в особливих умовах.

Результати

Існує два підходи з побудови методики порівняння регіонів за рівнем проблемності. Перший ґрунтується на виділенні обмеженої кількості регіональних показників, зіставленні їх з «пороговими» значеннями. Інший підхід спирається на конструювання інтегрального показника, припускаючи агрегацію інформації і подальше ранжирування регіонів. Питання критеріїв територіальної депресивності є одним з найважливіших та складним. Складність цього питання пов'язана з неоднорідністю та багатофункціональністю самого об'єкту дослідження. Застосування іноземного досвіду є достатньо проблематичним у зв'язку із значними територіальними відмінностями безпрецедентного трансформаційного спаду, який до цього часу ще не подолано.

Згідно з Порядком здійснення моніторингу показників розвитку регіонів, районів, міст республіканського в Автономній Республіці Крим і обласного значення для визнання територій депресивними. Конкретна територія може бути визнаною депресивною за 10 показниками: 1) валовий регіональний продукт; 2) обсяг реалізованої промислової продукції; 3) середньомісячна зарплата; 4) щільність сільського населення; 5) частка зайнятих у промисловості; 6) частка зайнятих у сільському господарстві; 7) рівень безробіття; 8) рівень довготривалого безробіття; 9) коефіцієнт природного приросту (скорочення) населення; 10) обсяг реалізованої

сільськогосподарської продукції. Виникає два питання: по-перше, наскільки пов'язаний моніторинг показників розвитку регіонів для визнання територій депресивними з іншими державними спостереженнями за регіональним розвитком? По-друге, наскільки релевантна зазначена моніторингова система самому завданню визнання територій депресивними, чи надає вона об'єктивну та достовірну інформацію для прийняття стратегічних рішень? Фактично відповідно до зазначеного Закону та порядку моніторингу до депресивних можна віднести лише один об'єкт кожного з чотирьох типів – завдання визначення територіальної депресивності вкрай формалізується та спрощується виключно до завдання визначення аутсайдера – найгіршої за визначеними показниками території. Зазначене у певному ступені викривлює зміст поняття депресивності.

В теорії визнається, що перелік ознак депресивності територій повинен бути як можна більш широким, тому що депресія є системним явищем, чим більш його ознак буде виявлено, тим якісніше прийняття державних рішень. С.О. Сивоконь, В.А. Яцюк, А.П. Заєць вважають за доцільне мати мінімально необхідний перелік характеристик: 1) локального рівня депресії – погіршення рівня життя та економіки та екології; 2) ресурсних можливостей – бюджетну забезпеченість та наявність ресурсів для завдань подолання депресивності; 3) гостроти депресії – порівняльне погіршення динаміки показників за однотипними територіями [1, с. 135].

Виходячи з гіпотези, що платіжна криза є специфічним економічним явищем трансформаційних СЕС, що об'єктивно збільшує ступень депресивності регіонів країни, показники цієї кризи можна використовувати як критерій оцінки депресивності.

Законодавче регулювання регіонального розвитку є достатньо складним. Нормативно-правові акти складають розгалужену різномірну систему забезпечення державної регіональної політики. Завдання регулювання подолання депресивності дещо її модернізує: передбачене узгодження державної діяльності на основі угод регіонального розвитку, які укладаються між Урядом та органами місцевого самоврядування. За наслідками передбачено, що Уряд затверджує спеціальні програми – взаємопов'язаний за змістом, термінами виконання, можливостями і виконавцями комплекс цільових заходів правового, організаційного, економічного, фінансового, соціального спрямування, орієнтованих на подолання депресивності території, що забезпечені фінансовими і іншими ресурсами держави і регіону [2, с. 13].

Управління депресивними територіями є категорією економічною та відображає відносини, що виникають на рівнях макро-, мезо- та мікроекономіки. На сучасному етапі трансформацій є дещо спрощене уявлення щодо місця та ролі управління депресивних територій (ДТ), що сформовано, по-перше, під впливом базового визначення об'єкту управління – «депресивної території», що передбачало, що предметом управління буде розробка та впровадження системи заходів, які будуть сприяти її виведенню з депресивного стану. По-друге, у певній мірі спровоковано непозиційність самого предмету управління.

Можна визначити предмет управління ДТ як теоретичну дисципліну, що вивчає систему суспільних відносин, що виникають з приводу наявності самого стану депресивності: умови виникнення, сутність та форми прояву, етапи та динаміку розвитку та заходи з подолання цього явища на різних системних рівнях. Історичний її характер зумовлений тим, що ДТ, які є об'єктом її дослідження, існують лише на певному історичному етапі. Сама потреба в управлінні ДТ є реакцією на виникнення локалізованих у просторі та часі соціально-економічних криз. Управління ДТ можна також визначити як соціально-економічну категорію – сукупність форм та методів реалізації організаційно-управлінських процедур відповідно до конкретної території. Функціональний простір управління ДТ включає відображення її предметної області, що включає взаємовідносини економічних агентів: робітника та мешканця (фізичних осіб), підприємства, регіональної влади та органу державного управління тощо (юридичні особи). Головним елементом управління ДТ є застосування загальних та спеціальних адміністративно-правових норм до всіх об'єктів та інститутів відповідної депресивної СЕС: об'єктивізації/діагностики – затвердження індикаторів та вимірювання показників, програмування, бюджетування, саме регулювання. Процедурна складова управління ДТ на жаль, є найбільш слабким місцем регіональної політики: депресія породжується кризою, невід'ємною рисою якої є непередбачуваність. Головною вимогою управління ДТ є його ідентифікація у формі, що відповідає конкретному ситуативному контексту за встановленими принципами. Це актуалізує потреби у дослідженнях регіональних криз, враховуючи, що досвід можна використати в майбутньому.

Існує нагальна потреба щодо введення в регіональну політику специфічних механізмів та інструментів, які будуть діяти протягом обмеженого історичного часу. В адміністративному праві зазначене отримало назву особливого правового режиму. Юридична енциклопедія надає наступне визначення: «Режим – (від лат. *regimen* – управління, керівництво) – 1) система способів і методів здійснення політичної влади в країні; 2) встановлений національним законодавством і нормами міжнародного права порядок у суспільних відносинах (національний режим, правовий режим, прикордонний режим, режим законності, режим морського дна, режим надзвичайного стану, режим найбільшого сприяння, режим робочого часу, режим секретності, режим у місцях позбавлення волі тощо). Загальними ознаками правового режиму є наявність відповідних обмежень, заборон або пільг.» [3, с. 17]. Ґрунтовний аналіз правового режиму надав Білий Г., який розуміє під ним порядок регулювання, відображений комплексом правових засобів із особливого поєднання дозволів, заборон, взаємодіючих між собою, а також позитивних зобов'язань, які в сукупності забезпечують особливу спрямованість регулювання [4, с. 170]. Ознаками особливих правових режимів (ОПР) є спеціальні закони та повноваження. У загальному змісті під ОПР розуміється врегульований правом, нормативний по відношенню для певної сукупності суб'єктів і об'єктів режиму порядок діяльності в певній сфері суспільних відносин.

Введення ОПР регулювання ДТ не є виключенням з загальної законодавчої практики України, він характеризується ступенем збільшення чи зменшення регулюючих впливів, з одного боку – позитивних зобов'язань (відповідно до яких одна сторона зобов'язана здійснити на користь іншої певну дію чи утриматися від неї) та заборон (диспозиції утримуватися від вчинення заборонених державою певних дій), з іншого – правових дозволів (поведінки, що задовольняє права та інтереси) та правомочь (можливість сторони правовідносин здійснювати певні дії або вимагати від їх іншої сторони). Відповідно до домінування в ОПР цих регуляторів, режим може бути пільговим (збільшуються дозволи і правомоччя, зменшуються заборони і зобов'язання) або обмежувальним (збільшуються заборони і зобов'язання, зменшуються дозволи і правомоччя). Пільговий та обмежувальний режими є найбільш загальними генеральними режимами..

Найбільш відомі три види обмежувальних ОПР: воєнний та надзвичайний стани, президентське правління. Історично, за часів Російської імперії винятковий стан (особливі форми охорони державного порядку і суспільного спокою) регулювався поліцейським правом і характеризувався застосуванням владою сукупності

силових засобів управління та відсутністю правових гарантій громадянам. Виділялися їх наступні види: 1) стан посиленої та надзвичайної охорони; 2) виняткові заходи з охорони суспільної безпеки, що вводилися на територіях, які не було оголошено у винятковому стані; 3) військовий стан і облоговий стан, що вводилися у випадках війни та внутрішніх заворушень; 4) виняткові повноваження, що надавалися місцевим адміністраціям особливими законами. Президентське правління, як ОПР, вводиться в окремому суб'єкті федерації внаслідок надзвичайних подій: масових публічних заворушень, масовій корупції в органах влади тощо. Можливість його введення передбачалася поправками до Конституції СРСР 1979 року, при введенні в 1989 році посади Президента СРСР, але в СРСР жодного разу не використовувалося. Однак, наприклад, в Індії президентське правління застосовувалося більш ста разів після прийняття Конституції 1949 р.

Українське законодавство визначає два базових обмежувальних ОПР – воєнний та надзвичайний стани. Закон України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» передбачає встановлення ще трьох підвидів ОПР: 1) повсякденного функціонування; 2) підвищеної готовності; 3) надзвичайної ситуації.

ОПР є необхідним у випадках, коли не прогнозовані різкі зміни СЕС реально загрожують порушенню існуючого балансу факторів, що забезпечують збереження цілісності цієї системи. Зокрема, Основні засади і напрями становлення економіки в кризовий період, схвалені в 1994 р. звертають увагу на те, що методологічні підходи, на яких вони ґрунтуються, передбачають системний і комплексний характер визначення державного регулювання економіки, з урахуванням його органічного поєднання з ринковими саморегуляторами та досвіду подолання кризи в післявоєнній історії розвинутих країн. Вважаючи основною причиною кризи усунення держави від управління економікою і необґрунтоване перебільшення ролі ринкового саморегулювання в економічній політиці владних структур України, «Основні засади» передбачали корекції дій влади щодо оптимального співвідношення державних та ринкових регуляторів економічної системи. Головною метою було зупинення кризи, стабілізація соціально-економічного становища країни.

Незважаючи, що Конституція УРСР 1978 р. не передбачала існування надзвичайних повноважень та надзвичайного законодавства, у 1992 р. трьома Законами України було встановлено порядок, згідно з яким Уряду до 21.05.1993 р. делегувалися особливі повноваження видавати декрети з законодавчого регулювання економічних відносин, соціального і культурного розвитку, митної, науково-технічної політики, кредитно-фінансової системи, оподаткування, оплати праці і ціноутворення.

Визначаючи кризу як несприятливе поєднання факторів, що загрожують безпеці людини, суспільства і держави, порушують умови їх нормальної соціально-економічної діяльності, можна стверджувати, що подолання кризи можливе при використанні комплексу заходів, найбільш ефективним з яких є ОПР, який можна визначити як систему спеціальних норм конституційно-правового і адміністративно-правового характеру регулювання діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, інших економічних акторів в кризових ситуаціях. ОПР припускає перш за все збільшення рівня прямого і опосередкованого регулювання центральною владою діяльності органів місцевого самоврядування і суб'єктів господарювання, спеціального регулювання відносин між ними, що виражається в тимчасовій зміні повноважень, розмежуванні предметів відання. Обов'язковість використання ОПР виправдовується загрозою виникнення екстремальних ситуацій.

Адміністративне право виділяє ОПР і інститути цих режимів, що формуються на основі норм, які стосуються типових компонентів процесів і методів державного управління, урахування закономірностей, функціонального змісту, прийомів і методів управлінської діяльності. Управлінські цілі завжди пов'язано з конкретною системою управління, ОПР абстраговані від них. На практиці ОПР накладаються один на одного – виникає сукупність режимів, складність функцій суб'єктів режимної організації. Необхідна комплексність засобів, якими забезпечуються ОПР. Зростає потреба в універсальних режимах управління. ОПР є свого роду опорою влади в нестабільних ситуаціях. Комплексні ОПР є особливими різновидами режимів, для яких характерна нормативність у визначенні компонентів системи державного управління, що забезпечує цей режим, і принципове закріплення основних компонентів режимної діяльності. Для комплексних ОПР характерною є побудова відповідної системи управління. Такий режим зазвичай врегульовується нормативно-правовими актами, останнім часом – законами. Під комплексним ОПР розуміється врегульоване правом державне управління, унормований порядок здійснення діяльності, загальний для визначеної сукупності державних органів, що підлягає конкретизації в процесі реалізації цього режиму.

У сучасних умовах регіональна політика здійснюється тотально чи селективно за наступними основними напрямками: 1) загальна державна підтримка соціально-економічного розвитку територій, зокрема – бюджетне вирівнювання; 2) спеціальні галузеві програми із заходами територіальної підтримки; 3) програми та проекти підтримки територій, природні умови в яких підлягають особливій охороні (у тому числі – зони екологічного лиха); 4) запровадження спеціальних умов інвестиційної та інноваційної діяльності; 5) спеціальні програми територіальної підтримки тощо.

Практика встановлення законами України територіальних ОПР широко застосовується, зокрема для: 1) гірських населених пунктів; 2) євро регіонів; 3) зон надзвичайної екологічної ситуації; 4) спеціальних (вільних) економічних зон різних типів; 5) природно-заповідного фонду; 6) зон радіоактивно забруднених територій тощо. На території можуть діяти одночасно декілька різних ОПР.

Проблематика державного регулювання ДТ є недостатньо дослідженою: мало досліджень та практичних рекомендацій з цього питання. В більшості випадків суб'єкти і об'єкти управління, правове забезпечення розглядаються виключно щодо режимів надзвичайного і воєнного станів, де за допомогою введення ОПР принципово змінюється порядок і система державного управління [5, с. 71; 6, с. 388].

Обґрунтувавши актуальність розробки ОПР для кризових територій, слід зазначити наступне. По-перше, ОПР слід розцінювати як сукупність інструментів, що забезпечують гарантії конституційних прав і свобод. По-друге, законодавче закріплення ОПР впорядковує державну політику в ситуаціях, коли необхідне специфічне регулювання. По-третє, розробка правових засад ОПР не пропонує обов'язковість їх масштабного застосування, а використання у випадках, коли застосування «звичайних» правових засобів ускладнене і вони не спрацьовують. ОПР є інструментом охорони інтересів держави, прав і свобод громадян.

Для аналізу організаційно-правових складових ОПР, виявлення особливостей його застосування, відмежування його від інших правових режимів; розробки

рекомендацій з питань вдосконалення державної політики у цій сфері потрібно: 1) розглянути причини і умови, що потребують введення ОНР, визначити підстави його введення, відмежувати від інших кризових явищ, які не потребують введення цього режиму; 2) дослідити поняття, зміст, суть ОНР; 3) вивчити практику застосування такого режиму, зокрема – використання конкретних засобів державної політики; 4) обґрунтувати необхідність законодавчої регламентації, основні напрями його подальшого правового регулювання; 5) проаналізувати організаційно-правові форми і юридичні норми ОНР, практику законодавчої роботи, основні нормативно-правові акти з питань його регулювання.

Визначаючи регіональну депресивність як кризове явище – тобто як несприятливе поєднання чинників і подій, що створюють загрозу національній безпеці можна стверджувати, що подолання кризи можливе при використанні комплексу заходів, найбільш ефективним з яких є ОНР. ОНР забезпечення подолання депресивності можна визначити як законодавчо встановлену систему норм специфічного регулювання суспільних відносин діяльності визначеної сукупності суб'єктів і об'єктів режиму, спрямованої на подолання депресивності на обмежений інтервал часу в межах цієї території із наданням їй особливого статусу. Застосування цієї концепції потребує певної модернізації законодавства.

Висновки

З урахуванням зазначеного можна сформулювати наступні тези щодо позитивного характеру державної регіональної політики.

1. Значна кількість складнощів формування та реалізації селективної державної політики відносно територій з особливим статусом пов'язана із недостатньо чітким формулюванням базових положень, сформульованих в законах. Неповнота та системна непорядкованість законодавчого регулювання зазначених територій підвищують статус угод між центральними та місцевими органами влади щодо розмежування предметів відання та повноважень, встановлення зустрічних зобов'язань та відповідальності сторін угоди. Потребує законодавчого оформлення наступні функції органів державної влади, як: а) загальносистемного регулювання регіональної соціально-економічної діяльності; б) стимулювання пріоритетів регіонального розвитку, пов'язаних з загальнодержавними пріоритетами; в) підтримки та збереження (за необхідності) регіонуотворюючих інституційних одиниць; г) забезпечення органічної взаємодії державної та місцевої влади із бізнесом (особливо субрегіональним).

2. Потрібно позитивно оцінити сам факт появи та формування спеціальної правової бази селективної регіональної політики. Однак, Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» повинен підкріплюватися нормами щодо: а) засад встановлення спеціального (особливого) правового режиму; б) враховуючи, що регіональна система як цілісність формується з соціально-демографічної, політичної, фінансової, господарсько-виробничої, природно-екологічної та інших підсистем та є елементом національної системи, потрібно забезпечити узгодженість норм цього Закону із всіма елементами законодавчої бази стратегічного планування; в) деталізації суб'єкт-об'єктної взаємодії всіх зацікавлених сторін; г) детального розпису технології стратегічного планування соціально-економічного розвитку, взаємоув'язаною на всіх рівнях по горизонталі та вертикалі, зокрема – щодо прогнозів, планів, показників (індикаторів), засобів, часу, алгоритмів, відповідальних і т.п. Фактично повинна з'явитися комплексна програма територіального розвитку, яка буде згрупована в першу чергу за узгодженими пріоритетами розвитку.

3. Проведенню в Україні сучасної регіональної політики європейського рівня якості явно не вистачає системності. В якості системних елементів доцільно включати наступні: а) пріоритетні (цільові) напрями розвитку, що «вписуються» в загальнодержавні пріоритети (стратегічні пріоритети); б) цільові рубежі цього розвитку у вигляді сукупності затверджених стратегічних індикаторів із виконання пріоритетів (індикативних планів); в) стратегічні засоби виконання цих пріоритетів у вигляді сукупності цільових програм та проектів, які забезпечують досягнення встановлених індикаторів (програмні засоби); г) узгоджені з затвердженими пріоритетами галузеві програми розвитку інфраструктури: освіти, науки, охорони здоров'я та ін. (інфраструктурні програми); д) склад основних об'єктів стратегічного планування; е) склад основних суб'єктів стратегічного планування, включаючи необхідну та достатню сукупність органів влади, вищого керівництва реального та фінансового секторів економіки, представників громадськості; є) механізм комплексної взаємодії суб'єктів та об'єктів стратегічного планування спрямований на досягнення цільових орієнтирів.

Особливу проблему представляє системна узгодженість регіональних політик окремих територій. Треба пам'ятати, що перерозподіляючи обмежені ресурси на підтримку ДТ, державна влада обмежує підтримку регіонів, що успішно розвиваються. Зазначений перерозподіл не завжди є економічно ефективним, збільшується фінансове навантаження більш успішно працюючих, часто пріоритет у цьому випадку надається іншим цілям (наприклад – підтримка соціальної справедливості). Це призводить з одного боку – до споживачьких настроїв ДТ-реципієнтів допомоги, з іншого – до незадоволення донорів. Особлива допомога відстаючим на стимулювання їх розвитку повинна бути вкрай прозорою, зрозумілою та постійно контролюваною з боку суспільства.

4. В залежності від конкретної ситуації (що склалася чи прогнозується) можуть бути вибрано різні режими суб'єкт-об'єктної взаємодії, зокрема – стимулюючий або регулятивно-обмежуючий. Враховуючи, що кожному з видів режимів притаманні свої методи та інструментарій, їх специфіку та сукупність слід визначити у відповідній законодавчій базі. Ці режими повинні оформлюватися спеціальними нормативно-правовими актами: прямої дії або рамкового характеру (останні можуть конкретизуватися у відповідних угодах).

Література

1. Адміністративно-територіальний устрій України: Проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення: [Монографія] / С.О. Сивоконь, В.А. Яцюк, А.П. Засць та ін.; під заг. ред. В.Г. Яцуби; Секретаріат Кабінету Міністрів України. – К.: Б.в., 2003. – 322 с.
2. Амосов О.Ю. Перетворення механізмів державного регулювання економічного розвитку // Державне управління та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр.: У 2 ч. / За заг. ред. Г.І. Мостового, Г.С. Одінцової. – Х.: ХарПІ УАДУ, 2001. – Вип. 2. – С. 10 – 16.
3. Бакуменко В. Методологія державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку / В. Бакуменко, В. Князев, Ю. Сурмін // Вісник УАДУ при

Президентів України. – 2003. – № 2. – С. 11 – 27.

4. Блій Г. [Географія: світи, регіони, концепти](#) / Г. Блій, П. Муллер. – Пер. з англ.; Передмова та розділ “Україна” О.Шаблія. – К.: Либідь. – 2004. – 740 с.
5. Валевський О.Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження: [Монографія] / О.Л. Валевський. – К.: НІСД, 2001. – 242 с.
6. Лазор О.Я. Державне управління у сфері реалізації екологічної політики: організаційно-правові засади: [Монографія] / О.Я. Лазор. – Л.: Ліга-Прес, 2003. – 542 с.

Стаття надійшла до редакції 11.02.2010 р.



ТОВ "ДКС Центр"