

Д. Д. Задихайло, науковий співробітник
НДІ державного будівництва та місцевого
самоврядування АПРН України

Уряд України та регіональна політика держави (конституційно-правові аспекти)

Необхідно визнати, що між функціями держави та конкретними заходами її органів щодо їх реалізації в конкретних умовах суспільного розвитку, знаходиться надзвичайно важливий трансформаційно-адаптаційний механізм — політика держави щодо визначеного об'єкта управлінського впливу. І це логічно, адже реалізувати функцію держави можна лише чітко визначивши такий об'єкт, баланс суспільних інтересів щодо мети управління, якісні та кількісні параметри у складі такого об'єкта, що їх бажано досягти в процесі здійснення впливу, систему заходів та засобів впливу, інтенсивність та порядок їх застосування, системно-структурні наслідки управлінської діяльності щодо суміжних об'єктів тощо. Саме тому досконалість спеціально створених правових механізмів реалізації державної політики з тих чи інших її напрямів є, по-перше, свідомою реальною цілеполяганню правлячої політичної еліти проводити таку політику та нести відповідальність за її наслідки, а не імітувати її, а по-друге, є запорукою ефективності державного впливу на відповідні суспільні відносини. Слід підкреслити, що феномен державної політики, враховуючи його суспільно-правове значення, вимагає рівня саме конституційно-правового закріплення.

Із прийняттям у 2005 р. Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів», яким визначено правові, економічні та організаційні засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку та подолання депресивності регіонів, поняття регіональної політики набуло свого законодавчого закріплення. Разом з тим проблема цілісного і системного правового забезпечення регіональної політики держави, яке б за рахунок конституційно-правового закріплення засад її діяльності в цьому напрямі, отримало б необхідні законотворчі імпульси, є недостатньо вивченою у науковій літературі.

Слід зазначити, що регіональна політика, яка опікується проблематикою гармонійного розвитку усіх територій країни як єдиного суспільно-державного організму, має пряме відношення до найважливіших об'єктів конституційно-правового регулювання. Прямий зв'язок

можливо встановити із змістом ст. 1 та ст. 2 Конституції України, де йдеться про Україну як суверенну і соціальну державу, про поширення суверенітету на всю її територію. Симптоматичним, однак, є те, що законодавець, закріплюючи у ст. 17 Конституції України положення про захист суверенітету та територіальної цілісності України як найважливішої функції держави, в той же час спирається в цьому складному питанні виключно на Збройні Сили України, відповідні військові формування та правоохоронні органи держави. У цьому сенсі слід прямо наголосити, що своєчасні та рішучі заходи регіональної політики часто-густо можуть значно ефективніше реалізувати функцію забезпечення суверенітету та територіальної цілісності, аніж доведення справи до необхідності застосування військових формувань, зокрема у боротьбі із проявами сепаратизму, тощо.

Регіональна політика держави має також пряме відношення до реалізації основоположного принципу регулювання правового статусу громадянина, закріпленого у ст. 24 Конституції України, а саме рівності конституційних прав і свобод і, що не менш важливо, — рівності практичних можливостей їх реалізації. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» у ст. 2 як мету регіональної політики, зокрема, визначає «забезпечення додержання визначених державою соціальних гарантій для кожного громадянина незалежно від місця його проживання». Таким чином, якщо виходити з положень ст. 3 Конституції України, яка визначає, що людина, її життя і здоров'я, честь, гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини і їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, то очевидно, що в якому б регіоні не проживав громадянин України, соціальні стандарти щодо реалізації права на достатній життєвий рівень (ст. 48 Конституції України), права на охорону здоров'я та медичну допомогу (ст. 49 Конституції України), право на безпечне для життя і здоров'я довкілля (ст. 50 Конституції України), а також значною мірою — право на працю (ст. 43 Конституції України) мають бути приблизно однаковими, і одним із завдань держави є забезпечення саме такого стану речей.

Усвідомлюючи важливість феномену регіональної політики, законодавець у загальних рисах створив державно-правовий механізм її функціонування. Нормативно-правову базу такого механізму становлять: Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 2005 р.; «Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 р.»;

затверджена Постановою КМУ від 21 липня 2006 р.; «Положення про міністерство регіонального розвитку та будівництва України», затверджене Постановою КМУ від 16 травня 2007 р.; «Порядок підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку» та «Типова Угода щодо регіонального розвитку», затверджені Постановою КМУ від 23 травня 2007 р. До цього переліку необхідно також додати Закон України «Про транскордонне співробітництво» від 2004 р., Закон України «Про статус гірських населених пунктів в Україні» від 1995 р. та деякі інші. Названими нормативно-правовими актами, по-перше, створено правову базу формування та реалізації регіональної політики держави; по-друге, утворено орган державної виконавчої влади, що уповноважений на здійснення практичних заходів у сфері регіональної політики, — Мінрегіонбуд України; по-третє, створено правову та концептуальну базу, що має визначати алгоритм діяльності держави та інших суб'єктів публічної влади щодо взаємодії з підприємствами, організаціями, установами тощо, з приводу реалізації завдань державної регіональної політики. Разом з тим слід наголосити, що такий механізм створено лише в «ескізному» вигляді, бо навіть поверхове знайомство, зокрема із текстом Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів», робить очевидним його надмірний лаконізм, адже власне заходи реалізації регіональної політики в ньому взагалі не визначені, а основна запропонована правова форма узгодженої діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування — Угода щодо регіонального розвитку, ні з позиції змісту її предмету та змісту інших сутнісних умов не витримує будь-якої критики. У той же час і прийнята Державна стратегія регіонального розвитку, будучи за своїм призначенням концептуально-методичним документом, не дає відповідей щодо конкретних заходів подолання диспропорції розвитку та депресивності цілком конкретних регіонів. Такі відповіді, природно, можуть міститися лише в Державній програмі регіонального розвитку, де має бути знайдене місце і для проблем Луганщини, і для завдань розвитку Волині та Івано-Франківщини. Достатньо критично можна оцінювати також і визначену владну компетенцію Мінрегіонбуду тощо. Однак позитивним є те, що актуалізація проблеми регіональної політики держави вже набула форми певної законодавчої визначеності.

У цьому контексті слід наголосити на тому, що Конституція України не закріплює такого напряму державної політики, як регіональна

політика. Можливо було б припустити, що вона є аксіоматичною складовою, зокрема, внутрішньої політики, яка у свою чергу є об'єктом конституційно-правового регулювання. Але якщо звернутися до змісту ст. 116 Конституції України, в якій повноваження Кабінету Міністрів України щодо здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави деталізуються через повноваження проведення цілої низки окремих видів політики, зокрема: фінансової, цінової, інвестиційної, податкової, у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування, то стає зрозумілим, що у випадку з регіональною політикою мова йде про прогалину в конституційно-правовому регулюванні. Тому проведення регіональної політики має отримати значення одного з найактуальніших завдань Української держави, а відтак і набути свого конституційно-правового закріплення щонайменше в тих розділах Основного Закону, якими визначаються повноваження вищих органів державної влади.

Хотілося б звернути увагу на те, що у ст. 3 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» реалізацію державної політики щодо стимулювання розвитку регіонів забезпечують Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики (до створення Мінрегіонбуду України проведення регіональної політики було покладено на Міністерство промислової політики України), інші центральні, а також місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень. Однак у тексті Закону України «Про Кабінет Міністрів України» проведення регіональної політики як одного із завдань та повноважень Уряду України не визначено. Кінець-кінцем це продукує ставлення до регіональної політики держави, як до третьорядного напрямку внутрішньої її політики, більше того, стан справ у сфері якої не є підставою для конституційної відповідальності Уряду.

Подальший розгляд прогалин та інших дефектів законодавчого забезпечення регіональної політики держави доцільно супроводити акцентом на специфічно українській проблематиці такого розвитку. Слід зазначити, що в українській реальності диспропорції в розвитку регіонів країни набувають значення не тільки внутрішньої, але і зовнішньої політики держави. Так, наприклад, якби рівень розвитку житлово-комунальної інфраструктури, зайнятості населення, рівень

соціальної захищеності військових в українських Збройних Силах, що дислоковані в м. Севастополі, були б предметом реальної державної регіональної політики і підтримувалися б у вигідному для України порівняльному режимі із аналогічними позиціями у Російській Федерації, то проблема сепаратистських настроїв серед населення цього міста була б значною мірою нейтралізована. Аналогічно слід ставити питання, наприклад, щодо ситуації, яка склалася в місцях компактного проживання угорської національної меншини в Закарпатській області. У цьому сенсі творчо, виважено і прискіпливо слід ставитися до реалізації проектів у межах транскордонного співробітництва, яке може бути одним з ефективних засобів регіональної політики, але потребує детального врахування наслідків зовнішнього впливу. Вирішення окремих економічних питань має бути узгоджене з різноманітними їх наслідками у сфері національно-демографічних відносин, попередженням розповсюдження «феномену» подвійного громадянства.

Розробка детальних аспектів механізму реалізації регіональної політики виходить за межі суто конституційно-правового регулювання, але слід зазначити, що подальше удосконалення названого механізму має відбуватися за кількома напрямками. По-перше, це питання удосконалення, а фактично — розробки системи засобів реалізації регіональної політики. Адже такими засобами можуть бути створення державних і комунальних підприємств, використання такого активного інструмента державного регулювання, як державне замовлення, використання ресурсів державного резерву, пряме фінансування з Державного бюджету окремих інвестиційних проектів, зокрема у сфері транспортної інфраструктури, створення індустріальних та технологічних парків на території регіонів, активізація концесійних відносин, особливі заходи щодо підтримки малого бізнесу тощо. Не втратило актуальності також і питання про повернення до реального застосування спеціальних режимів господарювання в межах спеціальних економічних зон та територій з пріоритетним розвитком і багато інших. Як уявляється, такий інструментарій необхідно систематизувати в межах відповідного законодавства, в якому має бути визначене активне місце і Мінрегіонбуду у вивченні та запровадженні зазначених та інших засобів реалізації регіональної політики. Кожен з них, незважаючи на ступінь їх господарсько-правової урегульованості, має бути адаптованим у контексті регулювання відносин, пов'язаних із реалізацією саме регіональної політики, з урахуванням її специфічних завдань та природи.

Другим напрямом удосконалення механізму реалізації регіональної політики має стати усвідомлення того, що головною рушійною силою регіонального розвитку є кластери, які в умовах антиправової за своєю сутністю та формами приватизації стали об'єктами концентрації економічної влади з боку кількох десятків «українських» олігархів. У правовій літературі кластер визначено як сукупність суб'єктів господарювання, які утворюють господарсько-технологічну систему виробничих активів та її фінансове, ресурсне, збутове (торговельне) та юридичне забезпечення, об'єднаних спільною метою — випуску конкурентоспроможного товару та територіальною локалізацією на основі сталих довгострокових зобов'язальних і корпоративних відносин і які за рахунок цього здійснюють захоплення та утримання частки ринку відповідних товарів та послуг¹.

Саме наявність або відсутність певної кількості кластерів та ступінь їх розвитку в сферах металургії, машинобудуванні, хімічній промисловості, виробництва будівельних матеріалів, продуктів харчування тощо визначають фактично рівень економічного і соціального розвитку того чи іншого регіону. Таким чином, досягнення цілей регіональної політики держави в конкретних регіонах найкоротшим шляхом можливе через стимулюючий вплив з боку держави, а також органів місцевого самоврядування саме щодо таких кластерів, якісних та кількісних показників їх функціонування. Враховуючи той факт, що економічна влада в регіонах фактично представлена невеликою кількістю «загальноукраїнських та регіональних» олігархів, то реалізація регіональної політики без залучення належних їм виробничих активів та врахування їх мотивації до відповідних економічних і соціальних процесів може виявитися малоефективною. Такий підхід не слід розглядати як форму реабілітації українського варіанта захоплення економічної влади, а лише як пропозицію рахуватися із реальністю. Очевидно, слід ставити питання про необхідність розробки спеціального правового забезпечення такої форми (форм) державно-приватного, а можливо, і державно-комунально-приватного партнерства, що дозволили б ефективно вирішувати проблеми, в тому числі і регіонального розвитку. В теоретичному плані слід наголосити на суто діалектичному характері співвідношення політичної та економічної влади,

¹ Єфремова К. В. Особливості правового регулювання господарської діяльності на ринку виробів із дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / К. В. Єфремова ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2009. – С. 4.

як прийнято казати, влади та бізнесу, які, з одного боку, мають бути відділеними одна від одної, а з другого — отримати необхідні правові форми для конструктивної взаємодії в інтересах суспільства.

Третім напрямом удосконалення механізму реалізації регіонального розвитку має стати напрацювання правових форм взаємодії, з одного боку, Кабінету Міністрів України та Мінрегіонбуду України, а з другого — місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Яскравим прикладом повної дисфункції правового регулювання у цій сфері є Закон України «Про Кабінет Міністрів України», в якому лише одна ст. 41 присвячена взаємодії Уряду України та органів місцевого самоврядування. Її змістом охоплюється декілька загальних типів правовідносин, зокрема, щодо делегування повноважень, інформування щодо проектів актів Кабінету Міністрів України, що стосуються місцевого самоврядування, компенсації витрат тощо. Цілком аналогічно у своїй загальній поверховості врегульовано відносини місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування у ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», де у найзагальніших формах зафіксовані лише деякі аспекти такої взаємодії. У більш конкретизованому форматі визначено повноваження Мінрегіонбуду України в його взаємодії з органами місцевого самоврядування згідно із Положенням про Міністерство регіонального розвитку та будівництва України. Серед таких повноважень слід назвати надання субвенцій з державного бюджету, проведення консультаційно-методичних та інформаційних заходів з метою сприяння підвищення активності населення, вивчення проблем формування та використання місцевих бюджетів тощо. Доцільно було б, як уявляється, у структурі названого Положення сформулювати окрему групу норм, присвячену взаємодії Міністерства з органами місцевого самоврядування саме щодо реалізації заходів регіональної політики. Це сприяло б підвищенню ефективності діяльності міністерства.

Проблема взаємодії органів публічної влади, зокрема у контексті регіональної політики держави, спонукає до певних узагальнень. Дійсно, розподіл публічної влади в суспільстві на сферу власне державної влади та на сферу повноважень органів місцевого самоврядування поставив питання не тільки щодо межі та чіткості такого розподілу, а й про необхідність визначення правових форм та механізмів взаємодії між ними. До запровадження місцевого самоврядування в суспільно-політичну та правову реальність українського життя в 90-ті роки мину-

лого століття, у тому числі і з прийняттям Конституції України, проблема взаємодії місцевих Рад та їх виконкомів з центральними органами державного управління так гостро не стояла, адже усі вони утворювали єдину систему органів державної влади. Запровадження місцевого самоврядування принципово змінило структурування публічної влади в країні і логічно поставило питання ефективної її взаємодії у внутрішньосистемному сенсі. Це досить красномовно ілюструє зміст Закону України «Про місцеве самоврядування України», який відповідно до його преамбули визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, але в той же час структурно не містить окремих підрозділів або навіть статей, якими було б урегульовано умовно «зовнішні» відносини з іншими видами суб'єктів публічної влади, і це, враховуючи перманентний характер внесення численних змін та доповнень до цього Закону, за дванадцять років його існування. Вважаємо це суттєвим недоліком законодавства про місцеве самоврядування, аналогічно і законодавства, що регулює діяльність органів державної виконавчої влади.

Слід зазначити, що системно проблема взаємодії органів держави та органів місцевого самоврядування в тексті чинної Конституції України не є вирішеною. Так, дійсно, з одного боку, згідно із ст. 5 Конституції України, народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування. У пункті 6 ст. 49 Конституції України дійсно зафіксовано, що місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують взаємодію з органами місцевого самоврядування. У статті 118 Конституції України зафіксовано право обласної чи районної ради висловити недовіру голові відповідної місцевої адміністрації, а у статтях 142, 143 Конституції України йдеться про участь держави у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування та про делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади.

Разом з тим необхідно констатувати, що такими фрагментарними зусиллями законодавцю не вдається вирішити одне з найважливіших системних питань конституційно-правового регулювання — забезпечення ефективної взаємодії держави та місцевого самоврядування у вирішенні нагальних проблем суспільного розвитку. Розбудова механізму та законодавчого забезпечення саме регіональної політики держави лише симптоматично актуалізує цю проблему. Її вирішення потребує зусиль на рівні удосконалення конституційно-правової доктрини.