



Ігор Жилияєв,

доктор економічних наук,
заступник завідувача секретаріату Комітету Верховної Ради України
з питань науки і освіти

Можливість запровадження спеціального правового режиму для подолання регіональної депресивності

Ліноземний досвід показує, що ефективність регіональної політики в країнах з ринковою економікою залежить від чіткого управління соціально-економічним розвитком на всіх рівнях: держави, галузей, територіальних та інших інституційних одиниць. Проблемам регіональної політики приділяється значна увага в науковій літературі: першочергово досліджуються питання стратегії регіонального розвитку, зокрема – особливих територіальних правових режимів; у складі управлінських механізмів виділяються питання взаємодії місцевої та центральної влади, поділу їх повноважень і відповідальності, участі інституцій громадянського суспільства, здійснення державно-суспільного контролю.

Державна регіональна політика (де держава є суб'єктом політики, а регіон – об'єктом) регулюється законами, нормативно-правовими і директивними актами органів державної влади, сукупність яких окреслює контури цієї політики. Питання публічного управління, оцінки ефективності виконання затверджених цілей та завдань, делегованих публічних функцій і забезпечення інтересів проблемних територій розроблені недостатньо. Усвідомлення того факту, що реформи одним із наслідків мали суттєву дивергенцію соціально-економічного стану регіонів, потребувало доповнення пріоритетів регіональної політики. Виникнення регіональних асиметрій, диспропорцій та депресій, а також необхідність оздоровлення проблемних територій привертає увагу суспільства, учених і політиків. Проте в офіційних актах та науковій літературі не вироблено чіткого визначення території, яка потерпає від соціально-економічної кризи, особливостей її подолання. Нове завдання регіональної політики виникло у зв'язку із законодавчим визнанням депресивної території (ДТ).

У СРСР офіційно не визнавалася наявність кризових чи депресивних регіонів. Зазначене питання досліджувалося та вивчалася з двох позицій: 1) для критики «буржуазних» теорій регіонального розвитку; 2) для врахування проблем деяких територій СРСР в контексті відновлення господарства, порушеного під час війни, чи окреслення завдань на наступну п'ятирічку. Тому програми модернізації самих ДТ, які саме й уособлювали гостроту територіальної диференціації, не розроблялися. Можливість виникнення кризових територій у ході реформування не прогнозувалася. Лише останнім часом вітчизняні дослідники починають приділяти більше уваги цим територіям. Однак аналіз соціально-економічної ситуації в регіонах зазвичай ще не має прикладного та рекомендаційного характеру, відсутній також досвід розробки програм і механізмів підтримки ДТ.

Подібне становище є свідченням того, що зазначена категорія або всім зрозуміла, або не позбавлена внутрішніх протиріч. Вірогідніше – останнє, оскільки термін «депресивні території» важко віднести до сталих дефініцій вітчизняної економічної теорії. Неоднороззначність його розуміння особливо відчувається на практиці, коли різноманіття визначень «кризової (проблемної) території» відповідає числу дослідників. Тому насамперед доцільно розглянути сутність категорії «депресивні регіони (території)»¹.

Наявність предикату «депресивний» потребує врахування його традиційного змісту. В економічній теорії депресія визначається, як «ситуація, для якої характерні падіння виробництва, тенденція до зниження цін і ріст безробіття... Характеризується кумулятивним процесом, при якому падіння попиту (інвестиційного та споживчого) тягне за собою зниження виробництва і зменшення використання ресурсів, що у свою чергу підтримує попит на низькому рівні» [2, с. 566]. Наведене визначення практично непридатне для описання недавньої ситуації в Україні, оскільки падіння виробництва відбувалося у нас одночасно з різким підвищенням цін, значною інфляцією, а ріст безробіття не відповідав темпам економічного спаду. Трансформаційний спад був викликаний іншими причинами, ніж ті, що традиційно зумовлюють депресію. Якщо дотримуватися класичного розуміння «депресивних регіонів», то в Україні їх взагалі не може бути, оскільки відсутній власне процес депресії. Більш адекватним для окреслення сучасної ситуації є поняття стагфляції, що визначається як «економічна ситуація, що характеризується поєднанням тенденцій застою або спаду виробництва з інфляцією» [2, с. 565]. Г. Хаберлер (G. Haberler), досліджуючи природу економічних циклів, застосовував дихотомію понять «депресія – процвітання», пропонуючи використовувати для їх ідентифікації та оцінки сукупність трьох основних реальних критеріїв: виробленого доходу, спожитого доходу, рівня зайнятості. *Депресія* – це такий стан економіки, коли реально спожитий чи вироблений дохід, обсяг виробництва і зайнятість падають або їх рівень нижче звичайного; ресурси, виробничі потужності, робоча сила не використовуються повною мірою. *Процвітання* – це стан економіки, коли реально вироблений дохід і рівень зайнятості є високими або підвищуються, а ресурсів, що не використовуються, і безробітних мало [9, с. 212].

¹ Американська термінологія, наприклад, широко використовує для визначення проблемних територій похідне від слова *challenge*, що можна перекласти як «території, що мають соціально-економічні проблеми».

Термін «депресивні території» потрапив до складу законодавчо визначених термінів. Згідно із Законом України «Про стимулювання розвитку регіонів» записано: «Депресивна територія² – регіон чи його частина (район, місто обласного значення або кілька районів, міст обласного значення), рівень розвитку якого (якої) за показниками, визначеними цим Законом, є найнижчим серед територій відповідного типу». Виділено чотири групи таких територій: 1) регіони в цілому; 2) промислові райони (частка зайнятих у промисловості перевищує частку зайнятих у сільському господарстві); 3) сільські райони (частка зайнятих у сільському господарстві перевищує частку зайнятих у промисловості); 4) міста обласного значення. Встановлено показники, за якими території визнаються депресивними³: а) регіони, де протягом п'яти років найнижчі середні показники валової доданої вартості на одну особу; б) промислові райони, де протягом трьох років є найвищими середні показники рівня безробіття, зайнятості у промисловості, найнижчий обсяг промислового виробництва на одну особу та найнижчий рівень середньої заробітної плати; в) сільські райони, де протягом трьох років є найнижчими щільність сільського населення, природний приріст населення, найвищою – частка зайнятих у сільському господарстві, найнижчий обсяг виробництва сільськогосподарської продукції на одну особу та найнижчий рівень середньої заробітної плати; г) міста обласного

значення, де протягом трьох років є найвищими середні показники рівня безробіття, зокрема довготривалого безробіття, та найнижчим рівень середньої заробітної плати [8]. Затверджено порядок моніторингу розвитку регіонів для визнання територій депресивними, згідно з яким територія визнається депресивною за 10 показниками (див. *табл.*). Середні показники валового регіонального продукту (до 2004 року – валова додана вартість) у розрахунку на одну особу населення обчислюються у фактичних цінах за останні п'ять років, інші – за три роки [7].

Інші дефініції пов'язують визначення ДТ із кризовим станом економіки і виробництва, а також соціального життя. Приміром, Концепція державної регіональної політики до депресивних територій відносить регіони, у межах яких показники економічного розвитку та соціального забезпечення громадян значно нижчі, ніж середні показники у державі. Основні напрями забезпечення комплексного розвитку малих монофункціональних міст визначають, що депресивний регіон (мале монофункціональне депресивне місто) – це територія з високим рівнем концентрації промислово-виробничого потенціалу, сучасний стан якої є проявом кризи економіки і спаду виробництва у галузях та регіонах.

Проблема високої територіальної диференціації ускладнюється формуванням нової моделі владних відносин. Законодавство забезпечило організаційно-проце-

Таблиця. Перелік показників для визнання території депресивною

| Показник | Критерій | Регіон | Промисловий район | Сільський район | Місто |
|--|-----------|--------|-------------------|-----------------|-------|
| 1. Валовий регіональний продукт на одну особу населення у фактичних цінах, грн. ⁴ | найнижчий | + | + | + | + |
| 2. Обсяг реалізованої промислової продукції (робіт, послуг) [до 2004 року – обсяг виробництва] на одну особу населення, грн. | найнижчий | - | + | - | - |
| 3. Середньомісячна зарплата одного найманого працівника, грн. | найнижча | + | + | + | + |
| 4. Щільність сільського населення, осіб на кв. км | найнижча | - | - | + | - |
| 5. Частка зайнятих у промисловості, % | найвища | - | + | - | - |
| 6. Частка зайнятих у сільському господарстві, % | найвища | - | - | + | - |
| 7. Рівень безробіття, % | найвищий | - | + | + | + |
| 8. Рівень довготривалого безробіття, % | найвищий | - | + | + | + |
| 9. Коефіцієнт приросту (скорочення) населення (на 1000 осіб) | найнижчий | - | - | + | - |
| 10. Обсяг реалізованої с/г продукції [до 2004 р. – обсяг виробленої продукції] на одну особу населення, грн. | найнижчий | - | - | + | - |

² Строк, на який території надається статус депресивної, згідно із законом не може перевищувати семи років.

³ Бюджетна декларація на 2008 рік передбачала розробку методики визначення депресивних територій та програм подолання депресивності, а План державних статистичних спостережень на 2007 рік – запровадження системи моніторингу показників регіонального розвитку для визнання територій депресивними.

⁴ Існують певні недоліки національних розрахунків ВВП. Наприклад, Рахункова палата відзначала, що «недосконалість методики статистичних обрахунків ВВП істотно впливає на достовірність його прогнозування, що призводить до зниження ефективності управлінських рішень у сфері економіки та унеможливує надання економічним агентам чітких макроекономічних орієнтирів». Зазначено наявність суттєвих розходжень між оперативними й уточненими оцінками номінального ВВП за 2006 рік: за перший квартал таке відхилення становило 13,2%, за перше півріччя – 11,3%, за дев'ять місяців – 8,4%. У 2003–2005 рр. воно знаходилося у межах від 4,0% до 6,6% [3, с. 5].

дурну (понятійну та статистичну) базу визначення ДТ. Однак ідентифікація території як депресивної є першим кроком на шляху її подальшого оздоровлення і само по собі не гарантує позитивного вирішення цих проблем. Іноземний досвід демонструє, що подолання територіальних депресій є тривалим процесом, можливим за державно-суспільної підтримки антидепресивної політики і вимагає суттєвих витрат, не розрахованих на швидку віддачу⁵. На жаль, цей досвід важко застосувати: сучасна українська політика характеризується домінуванням короткотермінових цілей та інтересів над середньо- і довгостроковими, обмеженістю ресурсів, що спрямовуються на розв'язання перспективних проблем, та націленістю на отримання швидкого ефекту. Зазначене призводить до протиріч у розумінні суті й гостроти проблеми ДТ, механізмів і завдань оздоровлення цих територій.

Основу концепції державної підтримки ДТ має складати сукупність політичних уявлень відносно: 1) типів територій, що потребують державної підтримки; 2) особливостей правового забезпечення управління територіями, соціально-економічний стан яких погіршується, унеможливує стабілізацію та поліпшення розвитку без зовнішньої підтримки; 3) критеріїв і принципів формування державного переліку територій – претендентів на спеціальну державну підтримку; 4) цілей та принципів надання державної підтримки ДТ; 5) економічно-організаційних форм державної підтримки ДТ (зокрема податкової і бюджетно-фінансової, особливого режиму управління); 6) заходів із розробки державних програм оздоровлення ДТ.

Класифікаційною ознакою депресивної території є сукупність її соціально-економічних характеристик, які дають змогу віднести ДТ до конкретного виду. Визначення критеріїв класифікації депресивних територій є найскладнішим, бо воно пов'язано з неоднорідністю та багатофункціональністю самого об'єкту. Як вимагає порядок моніторингу, до категорії депресивних можна віднести лише один об'єкт кожного типу – спочатку треба виконати рейтингування: завдання визначення територіальної депресивності вкрай формалізовано і зводиться до виявлення аутсайдера – найгіршої за певними критеріями території.

Існує потреба введення специфічних механізмів та інструментів регіональної політики, що діятимуть протягом обмеженого часу. В адміністративному праві вони мають назву спеціального правового режиму (СПР). Юридична енциклопедія визначає: «Режим (від *regimen* – управління, керівництво) – це: 1) система способів і методів здійснення політичної влади; 2) встановлений національним законодавством та 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). Ознаками правового режиму є наявність відповідних обмежень, заборон або пільг» [10, с. 267]. Ґрунтовний аналіз правового режиму надав С. Алексєєв, розуміючи під ним порядок регулювання, відображений комплексом правових засобів із особливого поєднання дозволів і заборон, що взаємодіють між собою, а також позитивних зобов'язань, які в сукупності забезпечують особливу спрямованість регулювання [1, с. 243]. Іноді ознаками СПР є надзвичайні закони та надзвичайні повноваження. Встановлення СПР необхідно, коли непрогнозовані різкі зміни соціально-економічних умов загрожують збереженню територіальної цілісності.

У загальному випадку СПР – урегульований правом, нормативний для певної сукупності суб'єктів і об'єктів режиму порядок діяльності в особливій сфері суспільних відносин.

Введення СПР регулювання ДТ означає збільшення або зменшення ступеня регулятивних впливів на визначену сукупність суспільних відносин. Такими регуляторами є, з одного боку – позитивні зобов'язання (відповідно до яких одна сторона зобов'язана здійснити на користь іншої певну дію чи утриматися від неї) та заборони (диспозиції утримуватися від вчинення заборонених дій), з другого – правові дозволи (міра можливої поведінки, що забезпечує задоволення прав та інтересів особи) і правочинність (передбачена законом можливість здійснювати певні дії або вимагати цього від інших)⁶. Залежно від домінування тих чи тих регуляторів у складі СПР він може бути пільговим (збільшуються дозволи і правочинність, заборони та зобов'язання) або обмежувальним (збільшуються заборони і зобов'язання, зменшуються дозволи й правочинність). Пільговий та обмежувальний режими, за термінологією С. Алексєєва, є генеральними правовими режимами, найбільш загальними для диференціації територіальних СПР.

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

Практика встановлення законом територіальних СПР широко застосовується, наприклад для: 1) гірських населених пунктів; 2) єврорегіонів⁷; 3) зон надзвичайної еко-

⁵ Досвід трансформації соціально-економічної системи Східної Німеччини («нові землі» колишньої НДР) за допомогою «старих» земель ФРН є яскравим свідченням наявності проблем, протиріч та розбіжностей, які до цього часу не подолані навіть за умови значних донорських ресурсних витрат.

⁶ Використано принцип парності правовідносин. Якщо дозвільний спосіб правового регулювання використовує формулу «дозволено все, окрім того, що заборонено законом» (дозвіл), то його антипод – формулу «заборонено все, крім того, що дозволено законом» (заборона). Аналогічно, за принципом парності дії права (зобов'язуючи одну сторону, закон одночасно з цим наділяє іншу сторону відповідними правами), існує друга пара правових категорій «зобов'язання – правочинність», які доповнюють першу пару.

⁷ Єврорегіон є організаційною формою співробітництва адміністративно-територіальних одиниць європейських держав, що здійснюється відповідно до дво- або багатосторонніх угод про транскордонне співробітництво. В Україні створено шість єврорегіонів: «Буг», «Верхній Прут», «Нижній Дунай», «Карпатський», «Дніпро» та «Слобожанщина», у які залучено вісім областей України – Волинську, Закарпатську, Івано-Франківську, Львівську, Одеську, Чернівецьку, Чернігівську і Харківську. Постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2006 р. № 1819 затверджено Державну програму розвитку транскордонного співробітництва на 2007–2010 рр.

логічної ситуації⁸; 4) спеціальних (вільних) економічних зон різних типів⁹; 5) природно-заповідного фонду; 6) зон радіоактивно забруднених територій тощо. На одній території можуть діяти одночасно декілька режимів, накладаючись один на одного, формуючи сукупність цих режимів і ускладнюючи функції суб'єктів режимної організації. Відтак зростає потреба в розбудові інтегрованої системи управління сукупністю СПР, що діють одночасно на одній території.

Проблематика державного управління територій, що потерпають від криз, є недостатньо дослідженою¹⁰. У більшості випадків суб'єкти і об'єкти управління, правові обмеження розглядаються стосовно забезпечення здійснення режимів надзвичайного та воєнного станів – ситуацій надзвичайного характеру, де змінюється порядок і система державного управління.

Обґрунтовуючи актуальність розробки СПР для кризових територій, слід відзначити такі моменти. По-перше, спеціальний правовий режим треба розглядати як сукупність заходів із забезпечення гарантій прав і свобод. По-друге, законодавче закріплення умов та правил застосування СПР упорядковує державне управління – дії органів державної влади на кризових територіях вводяться в законодавче поле, знижується ймовірність їх застосування поза правовими регуляторами. По-третє, розробка правових засад СПР не означає обов'язкового і повномасштабного його застосування: він вводиться лише тоді, коли використання «звичайних» правових засобів ускладнене або вони не спрацьовують¹¹. СПР є елементом охорони інтересів держави, суспільства, прав і свобод громадян від неправомірних дій політичних сил.

Для аналізу організаційно-правових складових СПР, виявлення особливостей його застосування, розмежування з іншими правовими режимами, вдосконалення державної політики потрібно: 1) розглянути причини і умови, що потребують введення СПР, визначити підстави для його запровадження, відмежувати від інших криз, які не потребують введення цього режиму; 2) дослідити поняття, зміст, суть СПР; 3) вивчити практику застосування такого режиму, зокрема у частині використання конкретних засобів державної політики; 4) обґрунтувати необхідність законодавчої регламентації, основні напрями його подальшого правового регулювання; 5) проаналізувати організаційно-правові форми та юридичні норми СПР, практику законодавчої роботи, основні нормативно-правові акти з питань його регулювання.

Зазначене припускає можливість прямого й опосередкованого втручання центральної влади в діяльність органів місцевого самоврядування і суб'єктів господарювання, такого регулювання відносин між ними, що супроводжується тимчасовою зміною повноважень і

владних функцій органів влади. Таке втручання супроводжується певною зміною прав і свобод громадян, органів влади, підприємців. Обов'язковість використання СПР виправдовується, а необхідність розробки його правового забезпечення пояснюється можливістю виникнення екстремальних ситуацій. Це особливий загальний порядок публічної діяльності. Власне факт наявності та легітимізації криз припускає необхідність спеціального правового регулювання процесу їх подолання.

Визначаючи регіональну депресивність як кризу – несприятливе поєднання чинників і подій, що створюють загрозу безпеці людини, суспільства та держави, порушують умови їх нормальної життєдіяльності, знижують ефективність соціально-економічної діяльності, – ми дійшли висновку, що для її подолання слід використати комплекс заходів, найбільш ефективним серед яких є СПР. Спеціальний правовий режим подолання депресивності територій можна визначити як законодавчо встановлену систему правових норм із специфічного регулювання суспільних відносин суб'єктів і об'єктів режиму, що спрямована на подолання депресивності на певний проміжок часу в межах відповідної території із наданням їй особливого статусу.

Застосування в Україні концепції СПР депресивних територій потребує деякої модернізації нормативно-законодавчої бази і практики взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Існуючий антидепресивний СПР передбачає узгодження державного стимулювання регіонального розвитку на основі угод регіонального розвитку, які укладаються між Кабінетом Міністрів та органами місцевого самоврядування. Додатково Уряд затверджує програми подолання стану депресивності території – взаємопов'язаний за змістом, термінами виконання, можливостями і виконавцями комплекс заходів (робіт) правового, організаційного, економічного, фінансового, соціального спрямування, орієнтованих на подолання депресивності конкретної території, для впровадження яких задіяні фінансові та інші ресурси держави і регіону [6]. Передбачено, що фінансування подолання депресивності територій протягом одного року з державного бюджету не може бути меншим, ніж 0,2% доходної частини державного бюджету за відповідний період¹².

Адміністративне право виділяє СПР та відповідні інституції цих режимів, що формуються на основі типових компонентів процесів і методів державного управління з урахуванням законів та закономірностей, функціонального змісту, прийомів і методів управління. Управлінські цілі завжди конкретні, вони пов'язані з певною системою управління, а режими є абстрагованими від конкретних систем управління.

⁸ У разі виникнення надзвичайних екологічних ситуацій з метою запобігання людських та матеріальних втрат, відвернення загрози життю і здоров'ю громадян, усунення негативних наслідків цієї ситуації в окремих місцевостях може тимчасово запроваджуватися особливий правовий режим.

⁹ Частина території, на якій встановлюється і діє спеціальний правовий режим економічної діяльності та порядок застосування і дії законодавства України. У СЕЗ запроваджуються пільгові митні, валютно-фінансові, податкові та інші умови економічної діяльності національних та іноземних юридичних і фізичних осіб.

¹⁰ Як виняток, можна назвати монографію [4].

¹¹ Зазначене дістало назву «сплячі прерогативи» влади, що затверджено у вигляді правового механізму, який може бути задіяний лише в особливих випадках.

¹² Без урахування дотацій вирівнювання та субвенцій на виконання органами місцевого самоврядування власних і наданих законом повноважень органів виконавчої влади та коштів на ліквідацію наслідків надзвичайних екологічних ситуацій, техногенних катастроф і стихійного лиха.

Інструментально-організаційне забезпечення територіальних СПР України є різноманітним. Наприклад, інструментом забезпечення діяльності єврорегіонів є проекти транскордонного співробітництва, що передбачає: 1) їх розробку суб'єктами чи учасниками співробітництва; 2) розгляд проекту на конкурсних комісіях; 3) аналіз та підготовку експертних висновків виконавчою владою; 4) розгляд і підготовку рекомендацій міжвідомчою робочою групою Міністерства економіки; 5) формування Мінекономіки переліку проектів; 6) розгляд та затвердження переліку проектів Урядом.

Основним інструментом подолання депресивності є програма, яка затверджується Урядом після укладення угоди про регіональний розвиток. Програма подолання стану депресивності території містить: характеристику ДТ, аналіз причин депресивного стану; заходи органів виконавчої влади і місцевого самоврядування щодо подолання стану депресивності території, строки та обсяги їх фінансування з різних джерел; порядок моніторингу програми, показники розвитку, за якими визначатимуться результати її виконання; оцінку очікуваної соціально-економічної ефективності реалізації програми.

Виникнення поняття «управління депресивними територіями» у вітчизняній теорії та практиці зумовлено власне потребами визнання цих територій. Управління ДТ є політико-економічною категорією, що відбиває відносини, які виникають на макро-, мезо- та мікрорівнях. Сьогодні існують дещо спрощені уявлення про місце і роль управління ДТ, сформовані, по-перше, під впливом базового визначення об'єкту управління – «депресивної території»; таке визначення передбачало, що предметом управління буде розробка та впровадження комплексу заходів, які сприятимуть виведенню території з депресивного стану. По-друге, зазначені уявлення спровоковані непосередньо предмету управління ДТ.

Предмет управління ДТ доцільно визначити як теоретичну, практичну та навчальну дисципліну, що вивчає систему суспільних відносин, які виникають з приводу наявності стану депресивності, досліджуючи умови виникнення, сутність та форми проявів, етапи і динаміку розвитку та заходи з подолання цього явища на різних рівнях. Характер депресивності територій зумовлений тим, що депресії, які є об'єктом дослідження, існують лише на певному історичному етапі розвитку цієї території, а управління ДТ є реакцією на виникнення локалізованих у просторі та часі соціально-економічних криз у ринковій економіці. Управління ДТ є специфічною сукупністю форм та методів реалізації організаційно-управлінських процедур, що відбиває інтереси різних соціальних груп як у межах певної території – мешканців, місцевої влади, власників і керівників підприємств, найманих працівників тощо, так і поза її межами (зовнішніх) – органів державної влади, політичних сил, інвесторів, місцевої влади інших територій. Управління ДТ є площадкою боротьби інтересів різних суспільних груп.

Система управління ДТ відображає її предметну область, функції, що виникають під час взаємодії суб'єктів та систем управління різних рівнів. Управлінські взаємовідносини формуються за ініціативи суб'єктів взаємодії, розподіляються між їх носіями та потребують відповідної консолідації. Головною ознакою управління ДТ є застосування відповідних загальних і спеціальних правових норм до всіх суб'єктів, об'єктів та інституцій цієї території. До його складу входять дії щодо об'єкти-

візації/діагностики (затвердження набору індикаторів, вимірювання й оцінка визначених соціально-економічних показників тощо), програмування, бюджетування, власне управління, завершення робіт із подолання депресивності. Процедурна складова управління ДТ, на жаль, є найбільш слабким місцем теорії та практики регіональної політики. Депресія породжується соціально-економічною кризою, невід'ємною рисою якої є непередбачуваність цього явища. Головною вимогою управління ДТ є його застосування у формі, яка відповідає конкретній ситуації: індивідуалізація рішень, що приймаються, повинна поєднуватися із єдиними затвердженими (легалізованими) принципами¹³. Слід зазначити, що багато сформульованих принципів є дещо аморфними та ідеалістичними.

Оцінюючи ситуації в ДТ і розробляючи заходи із подолання депресій, доцільно розглядати ці території не відокремлено, а з позицій сукупності (комплексу) регіонів, у контексті регіональної та національної соціально-економічної політики. Потрібний гнучкий проблемно орієнтований підхід, адаптований до різних видів ДТ, що ґрунтуватиметься на типових ситуаціях й уточнюватиметься залежно від конкретної ситуації. Варто розмежовувати механізми управління на загальні – однакові для всіх або групи проблемних територій (наприклад, механізми міжбюджетних трансфертів) та індивідуальні адресні, спрямовані на конкретні ДТ.

На жаль, сучасна регіональна політика є далекою від ідеалу: значна кількість заходів із підтримки регіонів не виконується. Недарма Президент України В. Ющенко ще у 2006 році зазначав, що «діючий механізм надання державної підтримки адміністративно-територіальним одиницям залишається недостатньо ефективним. Більшість затверджених програм розвитку територій не виконані в повному обсязі у зв'язку з недофінансуванням з державного та місцевих бюджетів» [5, с. 116]. Тому важливим є підвищення ефективності управлінських рішень, орієнтованих на державну підтримку і саморозвиток ДТ. Підтримка оздоровлення депресивних територій є селективним заходом, за яким перевага повинна віддаватися саморозвитку регіонів. Тільки ефективне управління ДТ, як показує світовий досвід, спроможне не лише забезпечити її реабілітацію, а й надати імпульс для подолання подібних проблем в інших регіонах.

Висновки

1. Труднощі впровадження селективної державної регіональної політики пов'язані із недостатньо чіткою правовою базою. Неповнота та системна непорядкованість законодавчого регулювання ДТ підвищує статус угод між центральними і місцевими органами влади з розмежування предметів відання та повноважень, встановлення зустрічних зобов'язань і відповідальності. Законодавчого оформлення потребують також функції органів державної влади щодо: а) загальносистемного

¹³ Затверджено наступні принципи державного стимулювання розвитку ДТ: 1) об'єктивність і відкритість при визначенні територій для державного стимулювання їх розвитку; 2) одночасна концентрація зусиль та коштів на відносно невеликій кількості територій з метою досягнення найвищої ефективності соціально-економічного розвитку; 3) неприпустимість використання цільової державної підтримки для фінансування поточних потреб територій; 4) максимальне використання можливостей самих територій у розробці та реалізації системи заходів із подолання депресивності [6].

регулювання регіональної соціально-економічної діяльності; б) стимулювання пріоритетів розвитку регіонів, узгоджених із державними пріоритетами; в) підтримки і збереження регіоноутворюючих інституцій; г) забезпечення взаємодії державної та місцевої влади із бізнесом (особливо субрегіональним).

2. Позитивно оцінюючи створення правової бази селективної регіональної політики, зазначимо, що Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» повинен підкріплюватися нормами, які узгоджені з правовим забезпеченням системи стратегічного планування¹⁴ (враховуючи, що регіон як цілісність формується із соціально-демографічної, політичної, фінансової, господарсько-виробничої, природно-екологічної та інших підсистем) і стосуються: а) засад встановлення СПР; б) деталізації суб'єкт-об'єктної взаємодії зацікавлених сторін; г) взаємозв'язку (по горизонталі та вертикалі) інструментів управління.

3. Сучасній регіональній політиці України необхідно додати європейського рівня якості та системності, посиливши її такими елементами, як: а) пріоритети регіонального розвитку, що інтегруються із загальнодержавними пріоритетами; б) сукупність стратегічних індикаторів виконання пріоритетів (індикативних планів); в) засоби виконання цих пріоритетів (сукупність угод, цільових програм і проєктів); г) узгоджені із визначеними пріоритетами галузеві програми розвитку секторів публічної сфери – освіти, науки, охорони здоров'я тощо; д) об'єкти управління; е) склад суб'єктів управління – сукупність органів влади, керівництво реального й фінансового секторів, представники громадськості; є) механізми та інструменти приватно-державного партнерства, що мають цільові орієнтири.

Особливою проблемою є системна узгодженість заходів із розвитку окремих територій: перерозподіляючи ресурси на користь ДТ, центральна влада часто обмежує підтримку успішних регіонів, що не завжди є економічно ефективним, або надає пріоритет іншим цілям (наприклад – підтримці соціальної справедливості). Відтак посилюються споживацькі настрої реципієнтів допомоги та

незадоволення донорів. Стимулювання розвитку ДТ повинно бути прозорим, зрозумілим і контрольованим.

4. Залежно від конкретної ситуації доцільно застосувати різні режими суб'єкт-об'єктних взаємовідносин, які можуть бути спрямовані або на стимулювання, або на обмеження регулятивної дії. Враховуючи, що кожному із режимів притаманні власні методи та інструментарій, їх специфіку і сукупність потрібно затвердити нормативно-правовими актами прямої дії або рамкового характеру.

1. Алексеев С. С. Теория права. 2-е изд. – М.: Изд-во БЕК, 1995. – 320 с.
2. Бенар И., Колли Ж. Толковый экономический и финансовый словарь. Французская, русская, английская, немецкая, испанская терминология / Пер. с фр. – М.: Международные отношения, 1994. Т. 1: А–Г. – 783 с.
3. Висновки щодо виконання Державного бюджету України за 2006 рік. – К.: Рахункова палата України, 2007. – Вип. 10. – 64 с.
4. Государственное управление кризисными ситуациями в экономике / Т. Ф. Аунапу, Э. Ф. Аунапу, Ю. М. Ильиных. – Барнаул: Изд-во ААЭП, 2005. – 144 с.
5. Доповідь «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році». – К.: Інф.-вид. центр Держкомстату України, 2006. – 163 с.
6. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 51. – С. 548.
7. Постанова Кабінету Міністрів України від 24.06.2006 р. № 860 «Про затвердження Порядку здійснення моніторингу показників розвитку регіонів, районів, міст республіканського в Автономній Республіці Крим і обласного значення для визнання територій депресивними» // Офіційний вісник України. – 2006. – № 26. – С. 58. – Стаття 1881.
8. Про результати аналізу формування та виконання бюджету Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття. – К.: Рахункова палата України, 2007. – Вип. 3. – 39 с.
9. Хаберлер Г. Процветание и депрессия: Теоретический анализ циклических колебаний. – Челябинск: Социум, 2005. – 474 с.
10. Юридична енциклопедія: У 6-ти т. – Т. 5. – К.: Укр. енцикл., 2003. – 736 с.

¹⁴ Відповідно до кібернетичного закону У. Ешбі, якщо одна підсистема в системі функціонує, не узгоджуючись з іншими підсистемами, то стійкість системи порушується. Тому завдання узгодження функціонування підсистем є надзвичайно важливим.

Веб-портал
Інституту трансформації суспільства

Українські міста в Інтернеті

www.cityukraine.info.info