

ПОНЯТТЯ “РЕГІОН” ТА РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ

Протягом декількох останніх років значного поширення здобув термін “регіон”. Його застосовують в публіцистиці, в наукових роботах, на телебаченні, в політичних доповідях тощо. Говорять про регіонотворення, про регіональні особливості визначеного об’єкта, про регіони як одиниці адміністративно-територіального поділу. Але мало хто дає визначення терміна “регіон”. Звичайно, з контексту доповіді можливо зрозуміти про що йдеться. Але такі здогади неприпустимі в юридичній науці, об’єктом вивчення якої є регіон, та в законодавстві, яке намагається надати терміну “регіон” правове визначення. Слід зауважити, що ні в юридичній доктрині, ні в практиці ще не розроблене універсальне визначення поняття “регіон”. На сьогодні дуже важливо розробити таке тлумачення регіону, за допомогою якого можливим стало б розкриття сутності, глибинного змісту, зв’язків та стосунків, а також тих особливостей, які визначають дане явище як таке та не дають йому збігатися з подібними явищами. Якщо буде розроблене таке визначення регіону, то його можна буде закріпити законодавчо як універсальне і подальша робота над законодавчими актами щодо регіонів вже буде мати під собою надійне підґрунтя. А поки що робота над зазначеною проблемою триває. В 1997 році журнал “Регіон: Проблеми та перспективи” проводив науково-практичну конференцію з питань регіонотворення. Слід зазначити, що серед вчених немає єдності у погляді на те, що є регіон. Про це свідчить робота щодо аналізу поглядів вчених, проведена В. Шиловим. Він виділяє 3 підходи стосовно визначення поняття “регіон”. По-перше, регіоном вважають частину народногосподарського комплексу з певним ландшафтом, кліматом, корисними копалинами, а також із певною специфікою виробництва, що в свою чергу залежить від густоти населення, характеру поселень..., взаємодії з іншими регіонами і навіть від віросповідання та типу сім’ї. Стосовно цього визначення зазначимо, що ознаки регіону в даному випадку не досить вдало

* Аспірант кафедри адміністративного і підприємницького права економіко-правового факультету ОДУ ім. І. І. Мечникова.

підібрані. Для юриспруденції від цього підходу можливо прийняти лише тлумачення регіону як частини народногосподарського комплексу з певною специфікою виробництва. Але цього недостатньо. По-друге, регіон розглядають як адміністративно-територіальну одиницю певної субнаціональної одиниці. Часто в цьому розумінні термін "region" ототожнюється з поняттям області, району. Але, район та область характеризуються як частини території з певним територіальним розташуванням та адміністративними кордонами і органами управління. А під час характеристики регіону слід враховувати також міжрегіональні зв'язки даної території, її вихід на міжнародний рівень співробітництва, певні політичні фактори та її тенденцію до локалізації управління соціально-економічним розвитком, тобто до перенесення більшості функцій з управління регіоном на місцевий рівень. Наприклад, Одеський регіон. Тут є і зв'язки з іншими регіонами, і вихід на міжнародний рівень через участь у таких авторитетних міжнародних організаціях як Робоча Співдружність Придунайських Країн (РСПК) та Асоціація Європейських Регіонів (АЕР). Крім того ведеться жвава робота стосовно перенесення управління на місцевий рівень. Регіон сформувався в рамках Одеської області, має свої місцеві органи державної влади та місцевого самоврядування. З правової точки зору цей підхід до визначення регіону можна прийняти, враховуючи зазначені доповнення.

По-третє, визначення регіону спирається на соціальну спадщину, історичний досвід, народні традиції. Тут розглядаються як визначальні, об'єкти історично-культурної спадщини, традиції, життєві цінності населення території. Досить вдалим є розуміння регіону, як відносно замкненого недержавного утворення, що характеризується самовідновленням культурно-господарської інфраструктури. Згідно з цим розумінням це утворення є накладеним на територіальну структуру держави та носить етнополітичний характер.

На окрему увагу заслуговують погляди В.К.Симоненка на проблему визначення регіону. Автор, враховуючи природно-ресурсовий потенціал та необхідність структурної перебудови економіки виділяє на території України декілька економічних районів. Ці райони характеризуються як господарські території з певною спеціалізацією та структурою господарства, природними та трудовими ресурсами, економіко-географічним розташуванням. В подальшому В.Симоненко ці райони називає регіонами.

М. Орзіх у своїй концепції адміністративно-територіального уст-

рою України веде мову про регіони, які визначалися б єдиною політикою державного регіоналізму та характеризувалися б організаційним відокремленням, цілісністю, економічною та демографічною самодостатністю, системою державних органів, які стали б підсистемою державної структури (влади та управління) країни.

Досить вдале, на наш погляд, визначення регіону дав В.Шилов. На його думку, регіон — це соціально-економічний простір з певною природно-географічною територією, з притаманним їй певним типом та характером виробництва, із специфічними історико-культурними та демографічними особливостями, з адміністративно-політичною територією та кордоном регіону, з дією одного кола нормативно-правової бази. Але, тут, на наш погляд, необхідно вилучити такі ознаки регіону, як історико-культурні та демографічні особливості. Хоча ці ознаки і мають свою безперечну цінність у життєдіяльності певної території, але вважаємо, що посилання на них лише ускладнить поділ території України на регіони. Пропонується краще додати сюди посилання на міжрегіональні зв'язки та зв'язки із зовнішнім світом. Що стосується дії одного кола нормативно-правової бази, то незрозуміло, чи автор має на увазі дію однакового з іншими регіонами кола правових актів, чи існування особливого регіонального законодавства. Зі свого боку зауважимо, що на території кожного регіону має діяти загальнодержавне законодавство та коло локальних нормативно-правових актів. Виходячи з вищезазначеного, можемо сказати, що регіон — це певний соціально-економічний простір зі своєю природно-географічною територією, зі специфічною спеціалізацією та структурою виробництва, господарства, зі своїми міжрегіональними та зовнішньоекономічними, культурними, політичними зв'язками, а також зі своїми місцевими органами державної влади та місцевого самоврядування. Якщо ж у перспективі територія України на законодавчому рівні буде поділена на регіони, то ознакою регіону можливим буде назвати також адміністративно-територіальні кордони території.

Незважаючи на відсутність загальновизнаного поняття регіону, робота стосовно регіонотворення триває. Загальновизнаною є теза "сильні регіони — сильна держава". Без сильних регіонів сьогодні не обійтись. Силу регіонам може надати лише держава шляхом дозволу регіональній владі вирішувати більшість проблем місцевого значення. Дійсно, саме місцева влада достеменно знає, що потрібно робити стосовно соціально-економічного розвитку регіону в першу чергу, а

вирішення яких проблем можна перенести на пізніший строк. Тут проглядається проблема стосунків між центром та регіонами. З одного боку, повинна здійснюватись чітко опрацьована в законодавчому плані практична діяльність держави в усіх регіонах України, з другого — кожний регіон в особі місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування повинен мати право здійснювати власну політику щодо реалізації місцевих цілей та задач.

Регіональну політику можна визначити як сукупність заходів щодо подолання відмінностей в економічній дієздатності та життєвому рівні між територіально розрізненими частинами країни. Регіональна політика — це сукупність організаційно-правових та економічних заходів, метою яких є стимулювання ефективного розвитку продуктивних сил регіонів, раціональне використання їхнього природно-ресурсового потенціалу з метою підвищення життєвого рівня населення, вдосконалення територіальної організації суспільства.

На сьогодні основи регіональної політики закладені в Конституції України. Передбачається широке місцеве самоврядування з можливістю втручання (контролю) за проведенням державних програм з боку місцевих адміністрацій. В Конституції України визначені також основні пріоритети регіональної політики, як-от: діяльність органів державної влади, спрямована на консолідацію українського народу заради будівництва власної держави, збереження її територіальної цілісності, забезпечення оптимального розподілу фінансових ресурсів між державним бюджетом та бюджетами територій. На окрему увагу заслуговує положення про спрямування діяльності органів публічної влади щодо формування політико-правових зв'язків між регіонами та створення вільних економічних зон. Вважається за необхідне якомога більше активізувати регіональну політику в Україні. Серед першочергових завдань держави за умови браку ресурсів є відбір пріоритетів (промислових, державних, регіональних) з жорсткою концентрацією засобів їх реалізації; реструктуризація господарства; організація внутрішніх інвестицій; залучення зовнішніх інвестицій. Частина з цих питань може бути вирішена на місцях, інші — передбачають використання законодавчої ініціативи. Вирішення деяких питань на місцях потребує делегування процесу нормотворення на локальний рівень, на рівень місцевих органів влади і самоврядування. Вважається за необхідне забезпечити децентралізацію ініціатив з питань зайнятості, розвитку практики соціальних підприємств, які не сплачують податки, надання податкових пільг іноземним інвесторам тощо.

Відсутність законодавчо визначеного розподілу функцій державної та регіональних влад перетворює регіони не на виробників, а, здебільшого, на споживачів політичних рішень та дій, до розробки і впровадження яких вони мають обмежений доступ. Цим закладається підґрунтя для протиріч серед різних регіонів щодо рівня життя населення, доступу до використання ресурсів держави, навіть власних місцевих матеріальних, фінансових ресурсів тощо. Розподіл функцій між центром та регіонами не можна оминати, якщо прагнемо того, щоб люди стали справжніми господарями своєї області, міста (регіону) і через представницькі органи розпоряджалися місцевими ресурсами (майном, землею, коштами). Щодо регіональної політики України прогнозується 3 варіанти її подальшого розвитку.

1) Тиск на регіони з боку держави з метою їх максимального підпорядкування інтересам “центру”.

2) Посилення відцентрових тенденцій, намагання регіональної влади здобути деяку автономію, сплативши за це загостренням стосунків із центральною владою.

3) Пошук взаємовигідного поєднання владних ролей центральної влади і влади регіону за рахунок подальшого збалансування і чіткого розподілу компетенції центральних та місцевих органів влади.

Звичайно, слід віддати перевагу останньому сценарію. З боку держави очікується виконання такого заходу, як дозвіл регіонам самостійно вирішувати певний масив місцевих завдань за допомогою місцевих ресурсів. “Саме вони (регіони) повинні взяти на себе відповідальність у тих галузях, в яких вони мають перевагу: в економіці, культурі, охороні навколишнього середовища, в регіональному плануванні, в науці”, — так визначає роль регіонів Люк Ван де Бранде — Президент Асамблеї Європейських регіонів. А держава повинна, наскільки це можливо, надати регіонам повноважень та передати фінансові ресурси, необхідні для вирішення завдань, що постають перед ними.

Література

1. Бутко М. Регіон у дзеркалі державного управління // Віче. — 1997. — №3. — С. 42—48.
2. Вдовенко С. Вдосконалення управління регіоном (район-область) в умовах ринкових перетворень // Вісник Української Державної Академії Управління при Президенті. — 1998. — № 1. — С. 89—90.
3. Зайць І. Область: становлення сучасної регіональної політики в Україні // Право України. — 1997. — № 6. — С. 20—24, 35.

4. *Ковалев А.* Регион как элемент геопространства: структура и эволюция // Регион: проблемы и перспективы развития. — 1997. — № 4. — С. 23—29.
5. *Пахомов І.* Цетралізація і децентралізація виконавчої влади в сучасній Україні // Право України. — 1997. — № 12. — С. 18—19.
6. *Симоненко В. К.* Украинское Причерноморье: Потенциальные возможности и перспективы развития. — К., 1996. — 244 с.
7. *Филипенко А.* Окно в Европу с видом на Дунай // Одесский регион. — 1997. — № 1. — С. 2—3.
8. *Шилов В.* Три подхода к понятию “регион” // Регион: проблемы и перспективы. — 1997. — № 4. — С. 50—51.