

РОЛЬ ПРАВА В РЕГУЛЮВАННІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ

Останнім часом поряд зі здійсненням розбудови держави, проведенням політики виходу з економічної кризи все частіше увага звертається на впровадження науково обгрунтованої регіональної політики (політики регіонального розвитку), як одного із заходів виведення показників економічного та соціального розвитку окремих територіальних одиниць на більш високий якісний рівень. Йдеться про становлення дійсного, а не формального самоврядування територіальних одиниць, про управління кожним регіоном за умов узгодження та органічного поєднання загальнодержавних і суто місцевих інтересів, про мінімізацію негативних проявів дезінтеграції, про розвиток регіональної політики за умов верховенства загальнодержавного права з розширенням сфери та компетенції локального правового регулювання тощо. Найважливіша роль у цих процесах відводиться правовому регулюванню, адже саме право є тим підґрунтям, на якому впорядковуються згадані заходи. Саме за умов додержання правових приписів названі процеси мають бути ефективними та легітимними і тягнути за собою позитивні наслідки у вигляді врегульованості та впорядкованості тих сфер життєдіяльності суспільства, що відносяться до об'єктів правового впливу та покращення загального стану соціально-економічного розвитку кожного регіону держави, як однієї з таких сфер.

У найзагальнішому вигляді право можна визначити як сукупність встановлених або санкціонованих державою правил поведінки, невиконання або порушення яких тягне за собою можливість застосування засобів державного примусу. Право — це таке суспільне явище, яке своїм змістом заперечує свавілля, беззаконня, невпорядкованість та нерегульованість і передбачає

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

соціальний порядок, нормальні умови існування та розвитку усіх суспільних стосунків. Право є явищем, що регулює суспільні стосунки, впроваджується у суспільстві та для суспільства і з цієї точки зору воно є соціальним явищем. Його соціальна цінність виявляється у тому, що воно адекватно відбиває потреби та інтереси суспільства і є їх виразником, надає їм загальнообов'язкового значення. Не є цінним те право, яке має місце там і тоді, де і коли в ньому знаходять своє відображення уявні інтереси та потреби, що мають лише зовні суспільний характер. Тому у нормах права, що стосуються соціального та економічного розвитку територіальних одиниць, повинні бути відображеними і загальнодержавні інтереси, і інтереси місцевої громади. Тут мова йде про узгодження та поєднання державних та місцевих інтересів.

Суспільні стосунки, що виникають між суб'єктами соціума, потребують владного впливу та повинні бути врегульовані за допомогою правових норм, що мають бути загальнообов'язковими, та виконання яких має забезпечуватися можливістю застосування засобів державного примусу. Звичайно, розвитком територіальної одиниці керують органи держави на ґрунті правових приписів. У чому ж полягає роль права, коли йдеться про соціально-економічний розвиток регіону? Регіон — це, на нашу думку, певний соціально-економічний простір зі специфічною спеціалізацією та структурою виробництва та господарства, зі своєю природно-географічною територією, із міжрегіональними та зовнішньоекономічними, культурними та політичними зв'язками, а також з місцевими органами державної влади та місцевого самоврядування. Звичайно, в такому просторі виникає, змінюється та припиняється безліч суспільних стосунків, що потребують вольового впливу з боку держави, тобто державного правового регулювання та управління. Оскільки регіон є категорією соціально-економічною, ми розглянемо стосунки, що виникають, змінюються та припиняються у сфері соціально-економічного розвитку такої території, що за своїми характеристиками підлягає визначенню регіону, як такого. Соціально-економічна сутність регіону визначається, на нашу думку, його місцем у загальному поступовому процесі суспільного розвитку, що в свою чергу залежить від місця регіону у суспільному розподілі праці, його ролі та функцій у відтворювальних процесах та принципів підходу до регіону як до об'єкта управління. За таких

умов регіон постає не як сума складових частин, а як цілісний і самостійний соціально-економічний організм, який має свою структуру та зміст, що визначають його сутність. Ця сутність визначається рядом галузей виробництва, особливостями господарства, специфічними формами забезпечення населення регіону матеріальними та духовними благами, через які виявляється природа відтворювальних процесів на визначеній території, місце певного регіону у суспільному розподілі праці тощо. Як так, якщо говорити про Одеський регіон, то треба зазначити, що він має дуже великий морегосподарський комплекс, який містить у собі морський транспорт, суднобудування, ремонт суден, рибну промисловість, добування різних ресурсів, цілу низку наукових, дослідних та навчальних закладів морського фаху. Морегосподарський комплекс займає провідне місце в економіці Одеського регіону. Поряд з цим не викликає сумніву важливість аграрного сектора економіки. Тут виникають стосунки з приводу перебудови виробничих відносин, приватизації земель, розвитку селянських (фермерських) господарств та сільськогосподарських підприємств, зміни системи землекористування, раціоналізації територіально-галузевої спеціалізації аграрного сектору тощо. Важливе місце в економічному розвитку Одеського регіону займає також санаторно-рекреаційне господарство. Тут важливими є питання санаторно-екологічного стану районів, що розташовані вздовж берегів, питання розміщення промислових підприємств та портів, добування копалин, узгодження територій, що відведені під цивільне будівництво, промислове та сільськогосподарське будівництво із санаторними зонами тощо.

Крім відтворювальних процесів у зазначених галузях економіки регіону, суспільні стосунки соціально-економічного характеру виникають у процесі складання бюджету територіальної одиниці, реформування виробництва, приватизації, оподаткування, здійснення зовнішньоекономічної діяльності, інвестиційної політики, спільного підприємництва, виробництва та господарства взагалі. Усі ці стосунки потребують детальної правової регламентації з метою забезпечення їх ефективного розвитку.

Розвиток — це процес переходу визначеної категорії від одного стану до іншого, більш досконалого; перехід від попереднього якісного стану до нового якісного стану, від більш простого до складнішого, від нижчого до вищого. Звідси випливає, що соціаль-

но-економічний розвиток регіону може виявлятися у вдосконаленні його складових елементів, трансформації цих елементів на більш якісний рівень характеристик, що складають соціально-економічну сферу регіону. Такий перехід не здійснюється стихійно. Він носить передбачуваний, опосередкований характер та постає як результат взаємодії та узгодження волі соціума, держави, органів управління та керівництва, що у цьому суспільстві створюються, а також як результат дії правових, технічних, соціальних та інших норм, ідеологічних принципів, різноманітних засобів управління. Розвитком соціальної та економічної сфери регіону керує держава в особі її центральних та місцевих органів виконавчої влади. А на місцях ці функції здійснюються також органами місцевого самоврядування. Причому, компетенція названих органів поділяється на виключну та суміжну, в результаті чого здійснення управління територією пов'язане з виникненням стосунків структурних підрозділів названих органів — між собою та структурними підрозділами інших закладів управління, з органами безпосереднього управління підприємствами, установами та організаціями. Ці стосунки також мають правовий характер, і отже, регулюються приписами норм права. Оскільки управління — це явище комплексне, то воно використовує для своїх цілей різні засоби — економічні, матеріальні, кадрові, ідеологічні, технічні та правові. Причому, право загалом у складі усіх його галузей та підгалузей служить нормативним забезпеченням управління у суспільстві. Воно належить до складу усвідомлених людських регуляторів суспільних стосунків та відрізняється від стихійного регулювання (норм моралі та моральності) загальнообов'язковістю та формальною визначеністю. До правового регулювання слід віднести механізм правотворення (видання законів та підзаконних актів), механізм правореалізації, механізм визначення ефективності та соціальної цінності правових приписів. Інакше кажучи, за допомогою такої категорії, як право, регулюється увесь процес управління, бо саме право визначає статус суб'єктів управління, об'єкти управління та їхній статус, стосунки між суб'єктами та об'єктами управління, суб'єкт-суб'єктні, суб'єкт-об'єктні, а також об'єкт-об'єктні стосунки, їхні прямі та зворотні зв'язки. Призначення права полягає у створенні оптимального правового режиму управлінського циклу. Тобто на право покладається функція упорядкування, регулювання та створення належних умов

розвитку більшості суспільних стосунків. При цьому слід звернути увагу на те, як врегульовуються стосунки, що виникають між суб'єктами, які беруть участь як в процесі соціально-економічного розвитку регіону, так і в управлінні таким розвитком. Крім того, не слід залишати поза увагою той факт, що за допомогою правових норм повинне бути визначеним поняття категорії "регіон", його місце у територіальному поділі країни, його сутність, статус, що визначати-ме ставлення до регіону як до об'єкта управління.

Право за нормативістським підходом до його розуміння — це сукупність правових норм. Воно об'єктивується у зовнішньому середовищі відповідними нормативними актами, що видаються компетентними уповноваженими органами держави. Право завжди уособлюється певними формами, тобто воно завжди формалізоване, а його форма завжди змістовна, містить у собі певні положення, що несуть змістовне навантаження. Норма, що не виражена зовні, може бути правилом поведінки, нормою моралі, моральності, але не є нормою права. Отже, зовнішня форма права — це форма об'єктивації правил поведінки на зовнішнє середовище, це джерело права. Основними джерелами права у нашій державі є Конституція України, закони України, укази, накази Президента України, постанови та декрети Кабінету Міністрів України, акти, що видаються міністерствами та іншими центральними органами державної виконавчої влади. Крім того, останнім часом велику увагу привертає до себе сфера застосування адміністративного договору як джерела права та акти локального нормотворення. Важливість Конституції та законів України у регулюванні соціально-економічного розвитку регіонів незаперечна. Саме у Конституції України повинні міститися положення, що визначатимуть сутність та місце регіонів у територіальній структурі держави, положення щодо основних напрямків регіональної політики держави. Ці положення можуть бути базовими та мають конкретизуватися законами України. Положеннями законів повинні бути розмежовані сфери інтересів держави та місцевих інтересів, межі втручання державних органів у діяльність органів місцевої влади та самоврядування щодо вирішення суто місцевих цілей та завдань.

Останнім часом значно зросло значення указів Президента з питань економічного регулювання. Саме за указами Президента України на території Донецької, Київської, Львівської, Закарпатської та

Одеської областей створюються та вводяться в дію вільні економічні зони, на територіях яких запроваджуються особливі пільгові режими привертання та розміщення інвестицій, оподаткування, створюються належні умови для активізації спільного підприємництва тощо. Увагу слід звернути також на акти локального нормотворення, наприклад, на програми цільового комплексного розвитку визначеного об'єкта. Це може бути програма розвитку регіону, окремої галузі господарства або виробництва регіону, міжгалузева програма розвитку, а також програма розвитку окремого підприємства або навіть його структурного підрозділу. Якщо йдеться про цільову комплексну програму розвитку регіону взагалі, то комплексність такої програми полягає у врахуванні показників найважливіших відтворювальних процесів у всіх сферах: економічній, соціальній, культурній, інноваційній тощо. До речі, підприємства регіону можуть використовувати цільові комплексні програми (далі-ЦКП) свого розвитку як засіб подолання кризового стану, покращення показників виробництва та соціального захисту своїх працівників самостійно, без втручання держави у свою роботу. Підприємства регіону можуть приймати такі програми, а також можуть на добровільній основі за пропозицією місцевих органів влади брати участь у реалізації ЦКП регіону. Можливими є також реалізація ЦКП міста та окремого адміністративного району.

Новим є застосування договірних засад у адміністративному праві, а також в управлінні. Нормативна угода є правовою категорією, природа якої викликає безліч тлумачень та народжує суперечності. Не вивчаючи його природу, зауважимо, що на ґрунті адміністративного договору між органами влади можливим є прийняття програм розвитку територій, хартій, статутів тощо, тобто здійснення юридичних дій, які народжують певні наслідки для соціально-економічного розвитку регіону. Адміністративні угоди можуть бути основою для видання адміністративних актів, для укладання індивідуальних угод, здійснення юридично значущих заходів. Адміністративною угодою може бути передбачене розмежування повноважень між органами влади. Адміністративна угода є одним з юридичних фактів, що народжують, змінюють або припиняють правостосунки. Сфера адміністративних угод, на нашу думку, може бути досить широкою і розширення застосування договірних засад в управлінні є позитивним.

Отже, право відіграє провідну роль в управлінні соціальним та економічним розвитком регіонів. Воно опосередковує побудову органів управління: їх створення, компетенцію, структуру, внутрішні та зовнішні стосунки цих органів. По-друге, право регулює усі суспільні стосунки, що виникають у будь-якій сфері життєдіяльності соціума, за винятком тих стосунків, що підлягають регулюванню нормами моралі та моральності. Такими нормами регулюються стосунки, що явно не потребують втручання держави. Інтереси (і місцеві, і державні) в покращенні соціального та економічного розвитку є загальносуспільними, тому їх задоволення потребує владного державного регулювання. Таким чином, стосунки, що виникають у соціально-економічній сфері, є правовими стосунками, тобто регулюються нормами права. По-третє, органи управління здійснюють свій цілеспрямований вплив на об'єкти управління — суспільні відносини у суворому дотриманні приписів норм права. Лише за таких умов їх функції та дії є законними та народжують наслідки, що є позитивними з точки зору відображення та задоволення інтересів держави та місцевих інтересів. Ці наслідки постають у вигляді врегульованості, керованості, структурного та функціонального впорядкування усіх сфер діяльності суспільства, в тому числі в рамках конкретних регіонів.

Література

1. Демин А.В. Нормативный договор как источник административного права // Государство и право. — 1998. — №2. — С. 15-21.
2. Єпіфанов А.О., Сало І.В. Регіональна економіка. — К., 1999. — 343 с.
3. Одинцова Г. Процессуальная концепция административного реформирования на региональном уровне // Регион. — 1997. — №4. — С. 42-45.
4. Омельченко А.В. Інвестиційне право. — К., 1999. — 173 с.
5. Сиренко В.Ф. Интересы-власть-управление. — К., 1991. — 155 с.
6. Сурилов А.В. Теория государства и права. — К., 1989. — 439 с.