

Міністерство освіти і науки України
Державний вищий навчальний заклад
«Ужгородський національний університет»
Юридичний факультет

Керецман В. Ю.

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ
**РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ
В УКРАЇНІ**

Т Е О Р І Я І П Р А К Т И К А

Ужгород, 2019

УДК 35.07/.08(477)

К 36

Монографія присвячена дослідженню теоретичних і практичних аспектів державного регулювання розвитку регіонів як складного феномену, властивого більшості сучасних країн. В роботі доводиться, що науково обґрунтована і впорядкована система державного регулювання розвитку регіонів є важливою запорукою територіальної цілісності держави, подолання аномальних диспропорцій у рівнях соціально-економічного розвитку регіонів, забезпечення єдиних соціальних стандартів життя населення, незалежно від місця проживання, та наближення України до європейських стандартів соціальної, демократичної, правової держави. У монографії розроблено теоретичні аспекти проблеми ефективності державного регулювання розвитку регіонів та обґрунтовано пріоритетне значення соціальної ефективності, а також визначені пріоритетні напрями вдосконалення державного регулювання розвитку регіонів в Україні.

Праця розрахована на дослідників у сфері адміністративного права та державного управління, студентів, аспірантів, усіх тих, хто цікавиться питаннями державного регулювання розвитку регіонів.

ISBN 978-617-7692-46-0

© Керецман В. Ю., 2019

© ТОВ «ПІК-У», 2019

Зміст

Передмова	6
Вступ.....	10
Розділ 1. Ступінь наукової розробки проблеми	21
1.1. Дослідження взаємовідносин держави та регіонів у США та країнах Європи	21
1.2. Вивчення впливу держави на розвиток регіонів у СРСР та пострадянських країнах	31
1.3. Розвиток та сучасний стан наукової розробки проблем державного регулювання розвитку регіонів в Україні	53
Висновки до розділу I	78
Розділ 2. Теоретико-методологічні засади державного регулювання розвитку регіонів	82
2.1. Поняття регіону у державному управлінні. Класифікація регіонів	82

2.2. Розвиток регіону як предмет державного регулювання.....	121
2.3. Поняття та зміст державного регулювання розвитку регіонів	145
2.4. Поняття та критерії ефективності державного регулювання розвитку регіонів	178
Висновки до розділу 2.....	
Розділ 3. Правові та інституційні засади державного регулювання розвитку регіонів	203
3.1. Правові засади державного регулювання розвитку регіонів	203
3.2. Інституційний механізм державного регулювання розвитку регіонів	239
3.3. Особливості інституційно-правового забезпечення розвитку проблемних регіонів.....	281
Висновки до розділу 3.....	319
Розділ 4. Пріоритетні напрями вдосконалення державного регулювання розвитку регіонів в Україні.....	324
4.1. Здійснення регіоналізації як умова вдосконалення державного регулювання розвитку регіонів.....	324

4.2. Розробка та реалізація державної регіональної політики.....	359
4.3. Впровадження програмно – цільових методів державного регулювання розвитку регіонів	396
4.4. Вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення регіонального розвитку.....	410
Висновки до розділу 4.....	430
Висновки.....	441
Список використаних джерел.....	448

Передмова

Шановні читачі, дорогі друзі.

Ви тримаєте в руках монографію, яка є дуже значимою і ваговою для нас, учнів і колег вельмишановного Керецмана Василя Юрійовича.

В.Ю.Керецман народився на Закарпатті. Закінчив історичний факультет Ужгородського держуніверситету і все своє трудове життя провів в стінах рідного університету. Як ніхто інший він знав і розумів соціально-історичні проблеми і особливості рідної землі. Кандидат історичних наук, доктор наук з державного управління, професор, відомий фахівець в галузі своєї спеціальності, Василь Юрійович вніс вагомий вклад в розвиток української науки, становлення наукової та навчальної бази юридичного факультету УжНУ. Як автор числених наукових праць, він залишив нам багату науково-педагогічну спадщину, яка є цінною для наступних поколінь. Його праці побудовані на аналізі великої джерельної бази та на дослідженні практичних аспектів державного регулювання розвитку регіонів як складного феномену властивого для більшості сучасних країн. Він був

передвісником сьгоднішніх змін в адміністративно-територіальному управлінні в Україні. Він був чудовим педагогом, надзвичайно ерудованим науковцем, для якого чесність і честь були основним кредом в професійній діяльності.

І ось перед вами монографія Василя Керецмана «Теорія і практика державного регулювання розвитку регіонів в Україні», яка була написана автором ще у 2007 році, але через непоправні трагічні причини не була видана. Віддаючи шану нашому корифею, ми представляємо видання цієї роботи сьгодні, тому що вона залишається актуальною і корисною, як для теоретичного пізнання, так і для практичного використання.

Державознавчі дослідження Василя Юрійовича припали на період формування вітчизняної регіоналістики як наукового напрямку. Це був період, коли державне та публічне управління в Україні здійснювалося без достатнього наукового обґрунтування, бо тогочасне законодавство в цій галузі не оперувало чіткими поняттями, як то: територія, регіон, частина регіону, регіональна система, область, адміністративно-територіальна одиниця і так далі, та взаємозв'язок між ними. Тому дослідження в цій галузі були просто невідкладними.

Такий напрямок наукових досліджень продовжує бути актуальним у зв'язку із переходом від доктринального обґрунтування процесів децентралізації до її практичної реалізації із започаткуванням об'єднання територіальних громад і забезпечення їх самодостатності. І що насправді є актуальним з огляду на нинішні намагання вибудувати самодостатні територіальні утворення в державі, так це те, що «в основі розуміння регіонального розвитку

повинні лежати ідеї сталості, збалансованості і соціальної орієнтації, які не є теоретичними конструкціями, а реальними характеристиками регіону» - писав Василь Юрійович.

Надзвичайно сучасно та актуально звучать думки науковця з приводу об'єднання адміністративно-територіальних одиниць. Ще в нульових роках цього процесу Василь Юрійович наголошував, що це питання слід, в першу чергу, пов'язувати з повноваженнями органів, які надають адміністративні послуги. Єдиним вірним критерієм він визначав забезпечення територіальної доступності адміністративних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування та державними органами. Саме такі підходи лежать в основі сучасного правового регулювання об'єднання територіальних громад.

По-новому, виходячи із реалій сьогодення, але не менш актуально та практико-застосовно звучать думки дослідника з приводу проблем подолання міжрегіональних диспропорцій. На жаль, не реалізованим до цього часу є перехід на програмно-цільовий метод регулювання розвитку, про необхідність впровадження якого наголошував науковець.

Ці та багато інших наукових проблем, що мають прямий вихід на практичне застосування в сучасних умовах реформування державного управління у всіх сферах суспільного розвитку, підняті, обґрунтовані та розкриті у монографічному дослідженні, яке представлено на ваш розсуд.

Ми маємо чого навчитись і що перейняти. Зазначене видання у повній мірі засвідчує це. І ми пишаємося, що такий важливий та потрібний науковий доробок Василя

Юрійовича Керецмана повинен мати своє абсолютне і цілковите використання в науковій роботі, сприяючи подальшому розвитку української науки у сфері державного управління та адміністративного права, а також практики державотворення.

Ярослав Лазур

доктор юридичних наук

Ужгород 28 квітня 2018 р.

Вступ

Актуальність теми. Оновлення усіх сфер суспільного життя в Україні, яке триває після проголошення незалежності, практично не торкнулося проблем взаємовідносин держави з регіонами. Адміністративна реформа та реформа адміністративно-територіального устрою в Україні здійснюються непослідовно, без належного науково-методичного та аналітичного забезпечення, що спричинює їх недостатню ефективність. Це призвело до виникнення загальної проблеми у сфері відносин держави з регіонами та міжрегіональних взаємин, свідченням чого є нерівність економічного розвитку регіонів, наявність серйозних міжрегіональних диспропорцій у якості та рівні життя населення, перманентних сепаратистських устремлінь.

Це висуває на перший план необхідність попередження та подолання дезінтеграційних тенденцій з використанням усього можливого інструментарію, створення нової правової та інституційної структури впливу держави на розвиток регіонів. Набутий у роки незалежності досвід розвитку України переконливо свідчить про неможливість реформування будь-яких суспільних відносин без належного наукового обґрунтування, прогностичних передбачень, розробки новітніх суспільних методологій

та теорій. Тому будь-яким практичним крокам щодо реформування сфери регіонального розвитку повинні передувати серйозні комплексні наукові дослідження, виконані саме в межах науки державного управління із застосуванням міждисциплінарних підходів. Відсутність таких досліджень стримує розвиток правової та інституційної бази регулювання розвитку регіонів, не дозволяє визначити й реалізувати пріоритетні напрями впливу держави на ситуацію в регіонах, що веде до зростання аномальних міжрегіональних диспропорцій та дезінтеграції єдиного державного простору.

Чинником, який підтверджує актуальність досліджуваної теми, є також наявність значного й корисного досвіду державного регулювання розвитку регіонів у зарубіжних країнах, спроба систематизації та адаптації якого зроблена в даній роботі.

Проблема державного регулювання розвитку регіонів є комплексною і потребує для свого розв'язання серйозних теоретичних напрацювань, формування правової та інституційної бази, визначення першочергових напрямів її розв'язання, що дасть змогу реалізувати системний принцип ефективного державного впливу на розвиток регіонів.

В останні роки спостерігався певний інтерес науковців до проблеми даного дослідження, свідченням чого є опублікована спеціальна література, проведені конференції тощо, які детально проаналізовані у першому розділі дисертаційного дослідження. Але результатом зазначених зусиль, на жаль, не стало розроблення чіткої несуперечливої концепції, придатної для подальшого наукового розвитку й практичного застосування у процесі здійснення та наступного вдосконалення державного

впливу на регіональний розвиток. Дослідження, в яких з позицій системного підходу розглядаються теоретичні та практичні аспекти проблеми державного регулювання розвитку регіонів, відсутні. Як правило, дослідники віддають перевагу тільки окремим аспектам зазначеної проблеми.

Існування проблеми наукового обґрунтування здійснення державного регулювання розвитку регіонів обумовлює актуальність розробки теоретико-методологічних засад, правових та інституційних аспектів, напрямів удосконалення такого регулювання.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дана робота виконана на кафедрі державного управління та менеджменту Національної академії державного управління при Президентіві України у межах комплексного наукового плану й відповідно до наукового проекту “Державне управління та місцеве самоврядування” (номер державної реєстрації РК 0199 У002827) і наукової теми “Розроблення теоретичних засад деконцентрації та децентралізації в системі виконавчої влади та механізмів забезпечення збалансованості повноважень і відповідальності” (номер державної реєстрації 0103 У006819); в Інституті державного управління та регіонального розвитку Ужгородського національного університету в межах теми “Розробка перспективних моделей регіональної політики і управління та стимулювання місцевого розвитку в Україні (на прикладі Закарпатської області)” (номер державної реєстрації 0101 У004544), одним із виконавців яких є дисертант.

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі сучасного розвитку науки та практики державного управління

розробити цілісну концепцію, яка включала б науково-теоретичне обґрунтування, правові й інституційні засади державного регулювання розвитку регіонів, а також пріоритетні напрями його вдосконалення в сучасній Україні.

Для досягнення мети дослідження поставлені такі завдання:

- здійснити аналіз чинної нормативно-правової бази, вітчизняної та зарубіжної літератури за темою дослідження;
- конкретизувати дефініції “регіон”, “розвиток регіону”, “державне регулювання розвитку регіону”, “ефективність державного регулювання розвитку регіону”;
- удосконалити способи класифікації регіонів, у тому числі проблемних;
- визначити суть та зміст державного регулювання розвитку регіонів як впливу держави на регіональні ситуації та проблеми;
- охарактеризувати теоретичні аспекти та систему індикаторів, які дозволять визначати ефективність державного регулювання розвитку регіонів;
- розробити пропозиції щодо вдосконалення чинних правових та інституційних механізмів державного регулювання розвитку регіонів;
- визначити актуальні напрями вдосконалення регулюючого впливу держави на розвиток регіонів в Україні;
- розкрити поняття регіоналізації та способи її здійснення;
- обґрунтувати доцільність упровадження програмно-цільових методів у державне регулювання розвитку регіонів;

- запропонувати шляхи вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення розвитку регіонів.

Об'єкт дослідження - суспільні відносини у сфері взаємозв'язків держави з регіонами та її впливу на регіональний розвиток.

Предмет дослідження - теоретичні й практичні аспекти державного регулювання розвитку регіонів як складний феномен, властивий більшості сучасних країн.

Гіпотеза дослідження. Головна ідея й основні положення концепції дослідження відображені в загальній гіпотезі, що ґрунтується на припущенні, згідно з яким науково обґрунтована і впорядкована система державного регулювання розвитку регіонів є важливою запорукою територіальної цілісності держави, подолання аномальних диспропорцій у рівнях соціально-економічного розвитку регіонів, забезпечення єдиних соціальних стандартів життя населення, незалежно від місця проживання, та наближення України до європейських стандартів соціальної, демократичної, правової держави.

Методи дослідження. Методологічною основою даної роботи є комплексне використання сукупності загальнонаукових та спеціальних методів дослідження.

На світоглядному методологічному рівні автор виходить із загальнолюдських та конституційних цінностей, зокрема визнання людини вищою соціальною цінністю, та необхідності реалізації конституційної норми щодо побудови в Україні правової, соціальної, демократичної держави.

При визначенні методології дисертаційної роботи автор виходив також із складності й міждисциплінарності предмета дослідження. Тому основу методології становить

системний підхід, якого вимагає комплексний характер дисертаційного дослідження і завдяки якому дисертант розглядає проблему як рух від цілого до частин, від цілісної системи до її елементів. Крім того, системний підхід дозволив виробити теоретичну модель розвитку регіонів та межі регулюючого впливу держави на нього.

Дослідження проблеми державного регулювання розвитку регіонів стало можливим завдяки використанню низки інших наукових методів. Зокрема, широко використовується ретроспективний метод, у межах якого предмет дослідження аналізується в його послідовно-часовому розвитку, в контексті конкретної історичної ситуації та факторів, що впливають на нього на кожному етапі. Це дозволило виявити взаємозв'язок минулого, сьогодення і майбутнього: механізми та інструменти державного впливу на регіони, які використовувалися у минулому, не втратили своєї актуальності й можуть застосовуватися в сучасних умовах.

Тема дослідження обумовила широке використання порівняльного методу, ефективність якого залежить, зокрема, від вдалого вибору об'єктів порівняння. Так, на думку автора, найбільш прийнятним для сучасної України є досвід державного регулювання розвитку регіонів у країнах Центральної Європи останнього десятиліття, а не західноєвропейських чи північноамериканських держав.

Для розкриття практичних аспектів теми застосовувався також формально-юридичний метод, зокрема для аналізу правового статусу та повноважень органів державної влади й управління, покликаних здійснювати регулювання розвитку регіонів.

Виконуючи дисертаційне дослідження, автор намагався поєднати науково-теоретичний та

емпіричний рівні пізнання. Тому, віддаючи належне теоретичному аналізу проблеми, дисертант доповнював його емпіричними даними.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в розробці наукових положень та отриманні наукових висновків, які в сукупності розв'язують важливу наукову проблему обґрунтування теоретико-методологічних засад, практичних аспектів, пріоритетних напрямів удосконалення державного регулювання розвитку регіонів та підвищення його ефективності в сучасних умовах.

У результаті проведених наукових досліджень у дисертації вперше:

- обґрунтовано необхідність наукового аналізу державного регулювання розвитку регіонів як об'єкта постійних теоретичних досліджень;
- зроблено комплексний аналіз чинної нормативно-правової бази, вітчизняних та зарубіжних наукових джерел за темою дослідження;
- конкретизовано дефініції категорійно-понятійного апарату сфери розвитку регіонів та її державного регулювання і введено в науковий обіг удосконалені поняття “регіон”, “розвиток регіону”, “державне регулювання розвитку регіону”, “ефективність державного регулювання розвитку регіону”;
- визначено суть та зміст державного регулювання розвитку регіону як цілеспрямований систематичний вплив держави, спрямований на підтримання соціально орієнтованого, сталого й збалансованого розвитку регіонів з метою забезпечення максимально високих і рівних соціальних стандартів життя населення, незалежно від місця проживання;
- розроблено теоретичні аспекти проблеми ефективності

державного регулювання розвитку регіонів та обґрунтовано пріоритетне значення соціальної ефективності;

- визначені пріоритетні напрями вдосконалення державного регулювання розвитку регіонів в Україні. Удосконалено:
- способи класифікації регіонів;
- тлумачення поняття “проблемний регіон”, яке на відміну від існуючих не ототожнюється з депресивним регіоном, а є родовим поняттям щодо низки понять, які характеризують різні типи проблемних регіонів;
- сукупність індикаторів ефективності державного регулювання розвитку регіонів, які побудовані на методиці визначення індексу людського розвитку;
- систему інформаційно-аналітичного забезпечення розвитку регіонів;
- поняття регіонального моніторингу.

Набули подальшого розвитку:

- пропозиції щодо вдосконалення правових засад та інституційного механізму державного регулювання розвитку регіонів;
- поняття регіоналізації та способи її здійснення;
- можливості впровадження програмно-цілевих методів у державне регулювання розвитку регіонів;
- концептуальні засади державної регіональної політики.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що в роботі зроблені теоретичні узагальнення, конкретні висновки, внесені пропозиції, які в комплексі дозволяють розв’язати проблему державного регулювання розвитку регіонів. Це робить їх придатними для застосування у практиці державного будівництва та

місцевого самоврядування сучасної України, зокрема для подолання міжрегіональних диспропорцій, дезінтеграційних проявів, забезпечення рівних соціальних стандартів життя населення, незалежно від місця проживання.

Основні результати дисертаційного дослідження застосовувалися Управлінням з питань взаємодії з місцевими органами влади Секретаріату Кабінету Міністрів України при підготовці пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-територіального устрою, Закарпатською обласною державною адміністрацією (довідка про впровадження № 06-20/371 від 22.02.2005 р.), у науково-дослідній сфері Інститутом державного управління та регіонального розвитку Ужгородського національного університету для реалізації науково-прикладної теми “Розробка перспективних моделей регіональної політики і управління та стимулювання місцевого розвитку в Україні (на прикладі Закарпатської області)” (довідка про впровадження № 139 від 17.12.2004 р.), у навчальному процесі – при розробці у співавторстві навчальних посібників “Органи державної влади в Україні: структура, функції та перспективи розвитку” (2003), “Виконавча влада в Україні” (2002).

Запропоновані в дисертації теоретичні положення, висновки й рекомендації можуть бути використані для подальшого наукового дослідження окремих аспектів проблеми державного впливу на регіональний розвиток, для вдосконалення нормативно-правової бази в Україні щодо законодавчого забезпечення регіонального розвитку й державної підтримки проблемних регіонів, для вдосконалення структури органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування на регіональному рівні, а також у процесі підготовки фахівців з державного й регіонального управління.

Особистий внесок здобувача. Дисертаційна робота є самостійною науковою працею і містить особисто отримані автором нові результати в галузі науки державного управління, що в сукупності розв'язують важливу наукову проблему обґрунтування теоретико-методологічних та практичних засад державного регулювання розвитку регіонів і пріоритетних напрямів його вдосконалення в сучасних умовах. У дисертації не використовувалися ідеї або розробки, що належать співавторам, разом з якими були опубліковані окремі наукові статті.

Апробація результатів дослідження. Основні положення й результати дисертації доповідалися на міжнародних, національних та регіональних науково-практичних конференціях, семінарах та круглих столах, зокрема: міжнародній науковій конференції “На порозі тисячоліть: сучасні підходи до розвитку громад та регіонів” (Ужгород, 2000); міжнародній науково-практичній конференції “Державне управління та місцеве самоврядування в Україні: шляхи реформування” (Ужгород, 2000); конференції “Агентства регіонального розвитку в Україні: становлення та перспективи” (Київ, 2000); міжнародному науково-практичному семінарі “Науково-методичні засади проведення досліджень в галузі регіонального управління та місцевого самоврядування” (Львів, 2001); науково-практичній конференції “Пріоритетні напрямки ефективного використання ресурсного потенціалу регіонів: управлінський аспект” (Одеса, 2001); науково-практичній конференції за міжнародною участю “Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні”, секція “Державна регіональна політика та місцеве самоврядування в Україні” (Київ, 2001); семінарі “Інститути та інструменти розвитку

територій. На шляху до європейських принципів” (Київ, 2001); у міжнародній конференції “Через розвиток самоврядних територіальних громад до громадянського суспільства” (Львів, 2001); науково-практичній конференції “Правові проблеми реформування регіональної влади” (Харків, 2002); навчальному семінарі “Методи і форми підвищення інноваційного потенціалу території: роль ААРРУ і АРР” (Полтава, 2003); науково-практичній конференції за міжнародною участю “Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції” (Київ, 2003).

Результати апробації були схвалені, а тексти наукових доповідей, оприлюднених на конференціях, рекомендовані до опублікування.

Публікації. Основні наукові результати дисертаційної роботи висвітлені в монографії “Державне регулювання регіонального розвитку: теоретичні аспекти” (2002) та 23 статтях у фахових наукових журналах і збірниках наукових праць, визначених ВАК України. Наукові результати дисертації також висвітлені в 9 публікаціях в інших виданнях та матеріалах науково-практичних конференцій, 4 – у навчальних посібниках, матеріалах до лекцій, інших методичних виданнях.

Структура дисертації. Дисертаційна робота складається зі вступу, чотирьох розділів, висновків і списку використаних джерел (562 джерела). Повний обсяг дисертації - 403 с., з них – 349 сторінок основного тексту.

РОЗДІЛ I

СТУПІНЬ НАУКОВОЇ РОЗРОБКИ ПРОБЛЕМИ

1.1. Дослідження взаємовідносин держави та регіонів у США та країнах Європи

Для комплексного і всебічного вивчення проблеми державного регулювання розвитку регіонів у сучасних державах, необхідно проаналізувати стан наукової розробки цієї проблеми у попередній період вітчизняними дослідниками та зарубіжними вченими, які працювали в галузі державного управління, права, економіки, географії тощо. Це дозволить більш чітко зафіксувати досягнуті результати та виявити перспективні напрями дальших наукових пошуків[193]. Звичайно, даний розділ дисертаційної роботи не претендує на повне висвітлення зазначених питань і акцентує увагу лише на наукових школах і окремих дослідниках, результати роботи яких можуть бути максимально використані для розробки і

вдосконалення наукової концепції впливу держави на розвиток регіонів. В контексті цієї мети основна увага приділена науковому доробку північноамериканських, європейських і радянських регіоналістів минулого століття, а також дослідженням сучасних вітчизняних та зарубіжних авторів.

Тематика досліджень, зв'язаних з регіонами, їх класифікацією та типологією, причинами міжрегіональних диспропорцій, стимулами розвитку регіонів, методами та межами державного впливу на розвиток регіонів була і залишається актуальною у країнах Західної Європи та США впродовж всього останнього століття. В цілому, у західних вчених, що досліджували зазначену тематику, склалися два підходи до неї. Прихильники одного з них вважають за необхідне розробити єдину універсальну теорію регіоналістики, яка би інтегрувала в собі всі самостійні напрями знань, що торкаються регіонів. Прихильники альтернативної течії, навпаки, заперечують існування єдиної теорії регіоналістики. Так чи інакше абсолютна більшість учених – регіоналістів належала до однієї з названих течій, хоча в останній період помітні також спроби примирити ці два погляди [238, с.133].

Початок регіональних досліджень на Заході датують 20-30 –ми роками ХХ ст., але особливої активізації вони набули у середині минулого віку. Саме у цей період стали популярними динамічні теорії регіонального розвитку. На відміну від регіональних теорій 20-30-х рр., які базувалися на оптимально-статичних уявах про територіальну організацію господарства, динамічні теорії досліджують не лише структуру просторових систем, але і рушійні сили їх еволюції та характер функціонування. Вони базуються на еволюційному підході до аналізу причин

виникнення і відтворення територіальної нерівності, що дозволяє належним чином оцінити роль об'єктивних закономірностей розвитку регіонів і впливів на нього з боку певних політичних систем, виявити взаємодію між регіональним розвитком та регіональною політикою держави, що залишається актуальним до сьогодні. Динамічні теорії регіонального розвитку передбачають існування певної універсальної циклічності подій, в процесі яких виникають, посилюються, а згодом нівелюються нерівності соціально-економічного розвитку країн і регіонів різного масштабу.

Приблизно тоді ж американським економістом У. Ізардом була започаткована регіональна економіка як самостійний напрям наукових розробок і заснована Асоціація регіональної науки у Філадельфії (1954 р.). У 1956 р. У. Ізард видав книгу “Розміщення і просторова економіка”, а у 1960 р. – “Методи регіонального аналізу: вступ до науки про регіони”, які не втратили актуальності до сьогодні [549]. Цей автор заявляв про себе і пізніше. Так, у 1972 р. він очолив групу авторів, які підготували збірник “Еколого – економічний аналіз для регіонального розвитку”. Вважається, що саме У. Ізард ввів у науковий обіг термін “регіональна наука”. Він вважав його ширшим, ніж регіональна економіка і найбільш наближеним до прикладної географії [549, с.45-46].

Проблемам регіональної економіки присвячені також праці Е. Гувера “Розміщення продуктивної діяльності” (1948 р.) та “Вступ до регіональної економіки” (1971 р.).

Більшість актуальних у другій половині минулого століття теорій регіонального розвитку базуються на ідеях дифузії інновацій та неминучості існування міжрегіональних диспропорцій. До відомих дослідників

географічних проявів дифузії належать Т.Хегерstrand, який розробив першу просторову модель цього процесу, А.Пред, Б.Беррі та інші. В рамках дифузійного підходу сформувалися два самостійні напрями вивчення дихотомії між центральними і периферійними структурами: урбаністичний, на якому базується концепція полюсів зростання та більш широкий регіональний підхід [88, с.12].

В кінці 50 – х рр. ХХ ст. шведським ученим Г. Мюрдалем була розроблена теорія поляризованого розвитку, яка не втратила актуальності до нашого часу. Теорія поляризованого розвитку обґрунтовує закономірності територіальної концентрації населення і господарства у певних вузлових центрах, які здатні впливати на навколишні регіони і стимулювати їх розвиток. Прихильники цієї теорії доводили переваги концентрації виробництва, особливо динамічних інноваційних галузей, у кількох центрах, що дає значний економічний ефект. При цьому акцентувалася увага на необхідності стимулювання з боку держави підприємницької ініціативи в таких центрах та створення там нових суб'єктів господарювання. Тогочасні дослідження причин відмінності в розвитку територіального ядра та периферії підтвердили необхідність комплексного підходу до вивчення розвитку регіонів і виходу за рамки вузького економічного мислення. Г. Мюрдаль та інші шведські дослідники встановили, що у розвинутих регіонах дифузія інновацій здійснюється в різних напрямках по горизонталі міжрегіональних зв'язків. Сприяють цим процесам великі корпорації, які мають регіональні філії і завдяки яким інновації поширюються від центру до периферії [105, с.6].

Ідеї Г.Мюрдаля у 60 – х роках ХХ ст. були розвинуті французьким економістом Ф. Перру – автором концепції

“полюсів зростання”, в основі якої також положення про нерівномірний і поляризований розвиток територій. Ф. Перру виокремлював центр генерації та передачі інновацій від одного сектора економіки до іншого. Класичним прикладом такого підходу вважаються італійські полюси росту, що орієнтувалися на великі комплекси матеріало- та енергомістких виробництв і залишилися відірваними від місцевої економіки [88, с.13].

Теорія полюсів зростання стала однією з базових при регіональному плануванні і широко рекомендується західними спеціалістами для пострадянських держав, зокрема при розробці проектів вільних економічних зон. Але треба враховувати той факт, що досить часто використання цієї теорії, яка базується переважно на аналізі господарських факторів розвитку території і недостатньо враховує, наприклад, проблему трудових ресурсів та негативний вплив полюсів зростання на навколишні території, в практиці регіонального планування вступає в протиріччя з переважно соціальною орієнтацією сучасної регіональної політики.

Концепція полюсів росту та подібні теорії, що були актуальними в 60-х рр. минулого століття, базувалися на концепції модернізації, яка полягала у визнанні необхідності підтягування менш розвинутих територій до рівня більш розвинутих за рахунок індустріалізації та створення нових промислових центрів. Але вже у 1967 р. А.Франк доводив, що ідеї розвитку, які реалізуються у найбільш розвинутих країнах та регіонах, далеко не завжди є ефективними у відсталих регіонах.

З середини 70-х р. ХХ ст. відбувалася помітна глобалізація регіональної науки, намагання виявити закономірності, спільні для всього світового господарства

та її зближення з соціологією, геополітикою та іншими соціальними науками.

У цей період теорії полюсів зростання практично втратили свою популярність і стрімкого поширення набули теорії, які так чи інакше пояснювали процес постійного відтворення нерівномірності розвитку країн і регіонів та причини збереження відсталості окремих регіонів. Вказані теорії умовно поділяються на дві групи: ті, що визнають принцип функціональної інтеграції регіонів та ті, що ключовими вбачають відносини центру і периферії.

В останні десятиліття минулого століття у західній регіоналістиці набули поширення концепції регіонального розвитку, що базувалися на теорії американського економіста Дж. Фрідмана, в тому числі його книзі “Політика регіонального розвитку”. Відповідно до цих теорій зниження міжрегіональних дисбалансів більше не розглядалося як першочергове завдання держави. Натомість, пропонувалася підтримка окремих, пріоритетних для національної економіки регіонів, що згодом мали стати своєрідними локомотивами для інших.

Досить популярною в цей період була і концепція порівняльних регіональних переваг, що означало застосування до регіону підходів, розроблених у теорії міжнародної торгівлі.

На Заході дослідження регіональних проблем знаходилося в полі зору не лише економістів, географів, соціологів, але і фахівців, які досліджували проблеми державного управління. З 60 – х рр. основою вдосконалення системи державного управління у країнах Західної Європи стає “менеджералізм”, який базувався на тому, що найбільш ефективні моделі управління, напрацьовані у приватному секторі, можуть бути успішно застосовані і

у сфері державного управління, в тому числі у відносинах держави з регіонами.

А. Ландабасо пропонує виділити три основні періоди у післявоєнній західноєвропейській регіоналістиці. Для першого періоду, що тривав від закінчення Другої світової війни до початку 60 – х рр. минулого століття, характерно вивчення регіонів переважно як адміністративно – територіальних одиниць у складі держав. В межах другого етапу (60 – 70 – рр. ХХ ст.) відбувалося переосмислення загальних методологічних критеріїв регіоналістики, активно досліджувалися питання типології і статусу регіонів, транскордонного регіонального співробітництва. Третій етап досліджень, який почався в 70 – х рр. минулого століття, був пов'язаний, переважно, з будівництвом загальноєвропейського регіонального простору і нової ролі регіонів у цьому процесі [239, с.35].

Пріоритет того чи іншого напрямку в західноєвропейській регіональній науці визначається насамперед особливостями відповідного етапу соціально-економічного розвитку, який виробляє власну систему поглядів на територіальну організацію суспільства.

Дослідження проблем державного регулювання розвитку регіонів набуло нових рис у західноєвропейській науці в останнє десятиліття минулого віку, після рішення про створення спільного ринку та вступу в силу Маастрихтських угод. Зокрема, значна увага приділяється питанням наднаціонального регулювання регіонального розвитку та транскордонного співробітництва регіонів [278, с.26-27].

Питання регіонального розвитку, економічного районування досліджувалися і у колишніх соціалістичних державах Центральної і Східної Європи, що мало

наслідком створення наукової регіональної школи країн Ради економічної взаємодопомоги. З 1971 до 1979 рр. проводилися щорічні наради вчених – регіоналістів соціалістичних держав з актуальних питань методології і методики регіональних досліджень.

На цих нарадах відбувався обмін думками, насамперед, з таких питань:

- типологія регіонів та визначення рівня їх економічного розвитку;
- агломерація як елемент структури народного господарства;
- вплив економічної інтеграції країн – членів – Ради економічної взаємодопомоги на розміщення продуктивних сил;
- проблеми ефективності регіонального розвитку;
- методологія розробки генеральних схем розміщення продуктивних сил тощо[398].

В останнє десятиліття минулого століття у постсоціалістичних країнах Центральної Європи активізувалися регіональні дослідження, в тому числі пов'язані з питаннями державного регулювання розвитку регіонів, зокрема сучасної державної регіональної політики, свідченням чому є поява сотень наукових видань та формування відповідних наукових центрів. Їх активізація значною мірою зв'язана з інтеграцією вказаних країн до Європейського Союзу, що вимагає від кандидатів чіткої регіональної політики.

Ряд досліджень чеських авторів спеціально присвячені регіональній політиці Європейського Союзу та західноєвропейських держав [561]. Заслуговує на увагу колективне дослідження чеських авторів “Вступ до регіональних наук і публічного управління”, що побачило

світ у 1998 р 560]. Автори розглядають як теоретичні питання, пов'язані з визначенням регіону, так і процес регіоналізації Чеської республіки у контексті її інтеграції у європейські структури. Окремі автори звертаються і до історичного досвіду регіоналізації. Прикладом є дослідження М.Лендерової та Т. Їранека “Розвиток чеського регіоналізму у період між світовими війнами” [554]. Проблемам регіональної економіки присвячена праця “Регіональні аспекти розвитку чеської економіки” [556].

Глибокі корені має польська регіоналістика. Так, ще в 30 – х рр. ХХ ст. побачила світ книга за редакцією польського дослідника А. Патковського “Регіональний рух в Європі” [555]. Низка досліджень польських вчених, присвячених досвіду регіоналізації у країнах Західної Європи, з'явилися 70 – 80 – х рр. [542]. На початку 90 – х рр. у науковій літературі дискутувалися можливість регіоналізації Польщі та правовий статус майбутніх регіонів [550]. Інтерес до досвіду регіоналізації у країнах Західної Європи активізувався у Польщі в другій половині 90 – х рр. у зв'язку з проведенням тут адміністративно – територіальної реформи [559]. Як правова та управлінська проблема досліджувалася методика стратегічного програмування регіонального розвитку [537]. Серед сучасних польських регіоналістів активно працює Г. Горжеляк [547]. Предметом серйозних наукових студій є також дослідження польськими авторами сучасної організації регіонального та місцевого самоврядування у своїй країні [428].

Зугорських дослідників – регіоналістів відомою в Україні є І. Ковач, яка досліджує, зокрема, проблеми правового статусу регіонів в Угорщині на тлі західноєвропейського

досвіду [202]. Проблемам інституційного, правового та інформаційного забезпечення регіонального розвитку присвячені праці сучасного угорського регіоналіста Д.Горвата [501].

1.2 Вивчення впливу держави на розвиток регіонів у СРСР та пострадянських державах

Розвиток регіональних досліджень у колишньому СРСР, як і в східноєвропейських державах, відбувався під сильним впливом держави та пануючої в ній ідеології. На жаль, досить часто наукові теорії повинні були лише підтверджувати правильність уже прийнятих рішень у сфері регіонального розвитку. Крім того, з 20 – х рр. XX ст. радянська гуманітарна наука була фактично ізольована від світового наукового процесу.

Тим не менше у колишньому Радянському Союзі сформувався ряд наукових шкіл, які вивчали проблему і публікували цінні на той час дослідження у сфері регіоналістики, частина з яких не втратила своєї актуальності та інформаційно – аналітичної цінності й сьогодні. Хоч термін “регіоналістика”, “регіональна наука” в той період не застосовувався, але їх зміст практично вичерпувався іншими науковими термінами: “розміщення продуктивних сил”, “соціально – економічна географія”, “регіональна економіка” тощо.

Одним з перших російських регіоналістів був М.М. Колосковський, автор таких фундаментальних праць як “Теория экономического районирования”, “Основы экономического районирования” та ін.

Серед російських фахівців з регіональної економіки помітне місце посідає М.М. Некрасов, який у 1975 р. випустив книгу “Региональная экономика”, що містила характеристики регіонів країни та аналізувала основні проблеми їхнього розвитку.

При Президії АН СРСР тривалий час діяла Рада з міжнародних наукових зв'язків в області регіональних досліджень, під егідою якої проводилися Міжнародні наради вчених – регіоналістів та видавалися фундаментальні монографічні дослідження [398].

Певний внесок у розвиток регіональної проблематики вносив Комітет з системного аналізу при Президії АН СРСР, який спільно з Міжнародним центром наукової і технічної інформації видавав збірник “Достижения и перспективы”, що складався із окремих тематичних серій, одна з яких називалася “Региональные системы”. До видання даної серії залучалися не лише радянські вчені, але і фахівці всіх країн – членів Ради економічної взаємодопомоги, а при їх підготовці використовувалися матеріали Комплексного науково – дослідного і проектного інституту з територіального розвитку, містобудування і архітектури.

Проблеми розвитку регіонів колишнього Радянського Союзу та зарубіжних держав знаходилися в сфері уваги Ради по вивченню продуктивних сил при Держплані СРСР, яка стала правонаступницею Комісії по вивченню природних продуктивних сил, що діяла ще з 1915 р. під керівництвом академіка В.І. Вернадського. Цінні для свого часу аналітичні матеріали, зокрема щодо регіональної політики зарубіжних держав, публікувалися у збірниках Ради [379]. Вченими, які працювали у цьому органі, разом із зарубіжними колегами, видавалися також окремі дослідження, що стосувалися проблем регіональної політики європейських держав та розвитку депресивних регіонів [378]. Згодом у пострадянській Росії цей орган був перетворений у Раду з розміщення продуктивних сил і економічного співробітництва. Під її егідою у 1993 р. побачила світ колективна монографія “Регулирование

територіального розвитку в умовах ринкової економіки”, в якій була зроблена одна з перших на пострадянському просторі спроб розглянути проблеми формування механізму регулювання територіального розвитку в умовах переходу до ринкових відносин, системно викладено методи державного регулювання територіального розвитку [413].

Серйозним успіхом радянських регіоналістів було видання у 1974 р. фундаментальної монографії “Региональное программирование в развитых капиталистических странах” [391]. Авторам вдалося максимально об’єктивно для свого часу проаналізувати інструментарій, що застосовувався у країнах з розвинутою регіональною політикою для цілей регіонального планування і розвитку. Тоді ж побачили світ ряд монографій та наукових збірників, спеціально присвячених проблемам регіональної політики західноєвропейських держав у цілому та окремих з них [352; 353; 392; 53; 320; 87; 430].

Серйозні дослідження у сфері регіоналістики здійснили російські географи. Серед інших видань виділяється своєю фундаментальністю та новизною дослідження О.Грицяя, Г.Йоффе та А.Трейвіша “Центр и периферия в региональном развитии” [88]. Автори ґрунтовно проаналізували сучасні вчення про стадійність суспільного розвитку і закономірності просторової організації виробництва. І хоч вчені основну увагу приділили природно-історичним циклам суспільного розвитку, для даного дослідження має певне значення їх розуміння суті і співвідношення регіональної політики та регіонального розвитку.

Впливовим науковим центром у сфері розробки регіональних комплексних програм був і залишається

Новосибірськ, де продовжує діяти створений ще у радянський період Інститут економіки і організації промислового виробництва та інші структурні підрозділи Сибірського відділення Академії наук. Для активізації регіональних досліджень на базі вказаного інституту був утворений Сибірський міжнародний центр регіональних досліджень (SICRS), в рамках якого здійснюється співпраця російських науковців з вченими - регіоналістами ряду західноєвропейських країн. Прикладом їх ефективного співробітництва є спільні наукові регіоналістичні праці [397]. Важливою і ефективною формою наукових пошуків вчених Інституту економіки і організації промислового виробництва було проведення західнонімецько – радянських семінарів, які по чергово проводилися в обох країнах. Так, перший з зазначених семінарів під назвою “Моделювання розвитку територіальних соціально – економічних систем” відбувся у вересні – жовтні 1981 р. у м. Карлсруе (ФРН) і став важливим етапом взаємного ознайомлення з методологією, методикою і напрямками досліджень у сфері регіоналістики. Другий семінар відбувся у вересні 1983 р. у містах Братську і Іркутську і був присвячений темі розвитку регіону у системі національної економіки [385].

Однією з найбільш досліджуваних проблем для вчених Сибірського відділення АН СРСР, яка мала, перш за все, прикладне значення, була методика розробки, структура та цілі регіональних комплексних та економічних програм [128; 289; 127].

Змістовні збірники статей з аналізованої проблематики публікувалися Всесоюзним науково - дослідним інститутом системних досліджень. Так, у 1991 р. побачив світ черговий випуск збірника праць вказаного інституту під назвою

“Территориальное развитие как объект исследования и регулирования” [472]. У збірнику, крім іншого, детально досліджувалися питання перспективного регіонального планування та була запропонована концепція створення і функціонування акціонерного об'єднання науково – технічного розвитку регіону.

Важливою проблемою регіонального розвитку колишнього СРСР було освоєння нових районів Сибіру та Далекого Сходу, що вимагало відповідного наукового забезпечення. Ці проблеми були предметом розгляду наряді Всесоюзних конференцій, матеріали яких публікувалися [301]. Своєрідним узагальненням цих науково-прикладних досліджень була публікація методичних вказівок з розробки комплексних регіональних програм [302; 303] та наукових статей, що мали прикладний характер [290; 518; 507].

Певну цінність для дальшого розвитку регіональних досліджень становлять методика складання регіональних і міжрегіональних прогнозів, розробка програм розвитку проблемних регіонів, застосування програмно – цільового методу для розв'язання різноманітних регіональних проблем. Своєрідний “пік” таких досліджень у колишньому СРСР мав місце у 80 – х рр. минулого століття, коли з зазначеної тематики видавалися сотні монографічних досліджень, статей, захищалися дисертації, частина з яких використана при написанні четвертого розділу даної роботи. Увага учених концентрувалася на трьох основних сферах застосування регіональних програм:

- розв'язання багатогалузевих народногосподарських проблем у масштабах кількох регіонів;
- вирішення проблем розвитку окремих регіонів;
- вирішення галузевих проблем на регіональному рівні.

Квінтесенцією тодішніх уявлень про суть і методи розробки програм розвитку регіонів стали опубліковані у 1989 р. у Новосибірську методичні положення підготовки регіональних програм різного рівня [251, с.299]. Наукові розробки програмно-цільового методу регіонального розвитку були безпосередньо зв'язані з проблемами державного управління, про що свідчить той факт, що у 80 - х рр. активно дискутувалося питання про забезпечення керованості програм і доцільність створення для цієї мети спеціальних організаційних механізмів.

В цілому проблематика регіональних досліджень у колишньому Радянському Союзі відповідала вимогам стадії індустріалізації та, частково, постіндустріального розвитку. Характерною рисою радянської регіоналістики, у порівнянні з західною регіональною наукою було домінування економічних та географічних розробок і, відповідно, недостатня увага до соціальних, демографічних, екологічних, етнічних проблем, питання розвитку інфраструктури і сфери послуг тощо. Частково ці відмінності почали стиратися лише у 80 –х рр. ХХ ст.

Сучасні російські дослідники прагнуть синтезувати окремі здобутки як радянської, так і західної регіоналістики. Цьому сприяє і кооперація їх зусиль з вченими та практиками з інших країн, одним з результатів якої є заснування в 1995 р. у Москві Міжнародної академії регіонального розвитку і співробітництва (МАРС). Її метою є проведення прикладних і фундаментальних наукових досліджень для регіонів на основі міжнародної кооперації і координації наукової діяльності, розробка і експертиза регіональних проектів і програм, підготовка і перепідготовка спеціалістів у галузі регіонального розвитку та регіонального співробітництва. МАРС розпочав видання

журналу “Региональное развитие и сотрудничество” російською і англійською мовами [288, с.65].

В кінці 90-х рр. ХХ ст. в Росії виходять друком цінні монографічні праці, автори яких намагаються від дослідження окремих аспектів регіонального розвитку та регіональної політики перейти до комплексного дослідження проблем регіоналістики та вироблення практичних рекомендацій, адекватних соціальним викликам часу.

До таких робіт слід віднести, насамперед, монографію В. Лексіна та А. Швецова “Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития” [251]. Автори, співробітники Інституту системного аналізу РАН, дають комплексну правову, економічну і соціальну оцінку російської системи державного регулювання територіального розвитку і обґрунтовують шляхи її реформування з врахуванням основних тенденцій у розвитку федеративних, соціальних, і економічних відносин в Росії. Підходи російських вчених не можуть бути перенесені в українські умови, адже на відміну від економічної політики, що ґрунтується на універсальних механізмах ринкової економіки, регіональна політика і методи регулювання регіонального розвитку більш індивідуальні. Але пропонувані авторами деякі загальні принципи і конкретні механізми можуть бути адаптовані і використані в Україні.

Вагомим є внесок російських дослідників, що працюють у різних галузях науки, у вивчення проблеми розвитку регіонів, регіональної політики та державного регулювання процесів, пов'язаних з розвитком регіонів [18].

У 1998 р. побачив світ перший підручник з регіональної політики, авторами якого є доктори географічних наук

Ю.Н.Гладкій та А.І. Чистобаєв [74]. Це була перша в Росії спроба комплексного викладу основ регіональної політики як системи цілей, завдань і практичних дій органів державної влади по управлінню політичним, економічним, соціальним, екологічним розвитком регіону. Автори зробили спробу викласти теорію, методологію, і методіку регіональної політики, її форми, методи і засоби в умовах різних країн, проаналізувати особливості регіональної політики у колишньому СРСР і основні патології регіонального розвитку сучасної Росії, особливості регіональної політики багатьох держав тощо. Але в підручнику недостатньо розкриті аспекти, пов'язані саме з правовими засадами та механізмами державного регулювання регіонального розвитку.

Того ж року вийшов друком посібник “Региональная политика в странах рыночной экономики” [243], автори якої Н.Ларіна та А.Кисельников познайомили читача з досвідом регіональної політики у розвинутих країнах – США, Нідерландах, Австралії та наднаціональною регіональною політикою, яку здійснює Європейське співтовариство. Значна увага приділена методологічному аспекту регіональної політики, методам її проведення, інструментарію, організації податкових систем тощо.

У 2000 р. побачила світ книга, присвячена також регіональній політиці Росії, але написана не географами, а відомими економістами Б.Штульбергом та В. Введенським, які понад двадцять років досліджували проблеми регіональної економіки та регіональної політики [521]. Книга має як теоретичну, так і прикладну цінність, тому що автори намагаються системно викласти власну уяву про сучасну регіональну політику, оцінити можливість використання радянського і зарубіжного

досвіду, сформулювати вимоги до системи регулювання територіального розвитку та пропозиції по вдосконаленню основних елементів цієї системи.

Досить широке визначення державної регіональної політики дав у свій час російський вчений Е. Алаєв. Він писав, що регіональна політика – це сфера діяльності по управлінню економічним, соціальним і політичним розвитком держави у просторовому, регіональному аспекті, тобто зв'язана з взаємовідносинами між державою і районами, а також районів між собою. В орбіту регіональної політики включаються такі напрями: співвідношення і взаємодія рушійних сил регіонального розвитку, співвідношення загальнодержавного і регіонального аспектів розвитку, центрального і регіонального рівнів управління економікою, підйом економіки відсталих районів і освоєння нових районів і ресурсів, відношення до національно - етнічних питань в умовах багатонаціональної держави. Сюди також слід віднести регіональні аспекти демографічної політики, політики урбанізації, аграрної політики і інших заходів [9, с.189-190]. Цю позицію підтримують Н.І. Ларіна та А.А. Кисельников [243, с.4].

Автори підручника “Основы региональной политики” визначають регіональну політику як сферу діяльності по управлінню політичним, економічним, соціальним і екологічним розвитком країни у просторовому, регіональному аспекті, відображення взаємовідносин між державою і регіонами і регіонів між собою [74, с.19].

Більш адекватне, на нашу думку, визначення регіональної політики сформулювали автори серії статей “Региональная политика России: концепции, проблемы, решения”. На їх думку, регіональною політикою можна вважати таку систему намірів і дій, яка реалізує інтереси

держави по відношенню до регіонів і внутрішні інтереси самих регіонів такими методами і способами, які враховують природу сучасних регіональних процесів, і яка (регіональна політика – К.В.) здійснює все вище перераховане переважно у структурі між- і внутрірегіональних зв'язків [245, с.51]. Близьку позицію займають Б. Штульберг і В. Введенський [521, с.16].

Відмінною є точка зору вчених Центру регіональної політики Інституту соціально – економічних проблем Російської Академії Наук, які вважають, що регіональна політика повинна формуватися і здійснюватися на субнаціональному рівні. На їх думку, регіональна політика – це нове суспільне явище, яке зароджується у результаті економічного і політичного реформування, насамперед на регіональному рівні, у формі самоусвідомлення регіональної спільноти, що має можливість створювати власні органи влади і управління і керуватися у своєму соціально – економічному розвитку інтересами регіону (у поєднанні із завданнями суспільного і державного розвитку)[286, с.19].

Власне, ці концепції зводяться до думки, що сучасна регіональна політика повинна бути направлена на забезпечення ефективного розвитку регіонів, максимальне використання їх потенціалу, при цьому особливий акцент робиться на задоволенні потреб населення регіону.

Альтернативна позиція полягає в тому, що, визнаючи важливість задоволення інтересів населення на місцях, домінуючими все ж таки вважаються інтереси держави [343, с.19].

Вкрай невіддале і неконкретне визначення регіональної політики дане в російському словнику “Федералізм”: регіональна політика – це складова частина політики

держави і інших органів влади, спрямована на організацію (упорядкування) національного простору у відповідності з обраною стратегією розвитку [496, с.175].

Широкий спектр підходів до суті і змісту регіональної політики та її співвідношення з стратегією регіонального розвитку передбачає, що дослідники по-різному розуміють її предмет. У різних випадках це є відносини між елементами структури регіону, подолання міжрегіональних нерівностей, гармонійне поєднання інтеграції та самостійності регіонів у єдиному економічному просторі чи навіть сукупність регіональних аспектів інших видів державної політики. Досить широко предмет державної регіональної політики трактують автори монографії “Региональная политика России”. Вони вважають, що предметом регіональної політики держави є забезпечення комплексного розв’язання проблеми узгодження інтересів держави і регіонів в процесі вирішення регіональних проблем [521, с.16].

Проведення чіткої межі між власне регіональною політикою та регіональними аспектами внутрішньої і зовнішньої політики в цілому залишається і серйозною науковою і практичною проблемою, яку продовжують активно досліджувати російські вчені. Адже будь-який прояв державної політики має той чи інший регіональний аспект. Але суму цих аспектів чи проявів не можна вважати регіональною політикою, яка принципово відрізняється від інших складових політики держави тим, що розглядає регіони і регіональні проблеми в комплексі і спрямована на узгодження загальнодержавних і регіональних інтересів.

Окремі аспекти регіональної політики та її зв’язок з іншими соціальними явищами досліджували також С. Дрідзе [122], В. Коровкін [217], Н.Ларіна [242], П.Мінакір [305].

Звичайно, увага російських авторів не вичерпувалася вивченням поняття “регіональна політика”. Спроба узагальнитидосвідрозвинутихдержавусферірегіонального розвитку застосувати його до сучасних російських реалій, зокрема щодо кількох пілотних регіонів, є предметом фундаментальної праці “Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза”, яку виконав авторський колектив на чолі з академіком РАН А.Г. Гранбергом [394].

Посібник, що належить перу доктора економічних наук В.В. Котилка і присвячений дещо вужчій проблемі – регіональній економічній політиці – вийшов друком у 2001 р. [220] Автор розглянув у єдиній системі цілі, задачі і методи регіональної економічної політики, запропонував методик, що дозволяють оцінювати стан окремих регіонів з точки зору економічної безпеки держави, проблеми формування механізмів регулювання розвитку регіонів.

В останній період вченими пострадянських держав все частіше вживаються поняття “регіоналістика”, “регіонознавство”, які в інших європейських мовах широко використовуються вже впродовж тривалого часу. Але в колишньому СРСР ці терміни до останніх десятиліть його існування практично не застосовувалися, що свідчить не стільки про відсутність традицій регіоналістики, скільки про недостатній розвиток методів комплексного міждисциплінарного підходу, в результаті якого у США та Західній Європі ця субдисципліна набула статусу самостійного наукового напрямку з властивим йому предметом, методами та системою знань. В українській мові терміни “регіоналістика”, рідше - “регіонознавство”, в останні роки вживаються науковцями також все частіше. Як синоніми у спеціальній літературі інколи використовуються терміни “районознавство”, “районологія”, “районографія”,

“регіонологія”, “регіональна географія”, що свідчить про етап швидкого розвитку понятійного апарата регіоналістики. Відбувається необхідний і закономірний процес конкретизації та уточнення цих понять.

Російські дослідники Ю. Гладкій і А. Чистобаєв звертають увагу на близькість регіонознавства і регіоналізму як наукових течій, для яких характерний динамізм і мобільність. А поняття “регіоналістика”, на думку цих вчених – географів, навпаки, характеризується статичністю, певною механічною сумою інформації про регіон, яка в більшості випадків не претендує на науковість [74, с.27].

По - іншому підходить до даної проблеми автор російського підручника “Инфраструктура регионов мира” М.П. Комаров. Він пише, що регіоналістика є сукупністю дисциплін і наукових напрямів, які досліджують різноманітні регіональні проблеми: внутріполітичні, зовнішньополітичні, економічні, соціальні, військові тощо. Вказані проблеми є, на думку дослідника, об’єктивними проявами регіоналізму у внутрішньому і міжнародному житті. При цьому під регіоналізмом розуміють ту частину суспільних відносин, яка в центр уваги ставить відносини регіонів з державою або відносини держав регіону між собою і відносини між різними система всередині них.

Завданнями регіоналістики, за М.Комаровим, є:

- виявлення закономірностей взаємодії природи і суспільства в окремих регіонах;
- встановлення конкретних взаємозв’язків між географічним, соціальним середовищем і виробництвом, природними умовами, ресурсами держави і регіонів, населенням, системою розселення і трудовими ресурсами;

- вивчення закономірностей і принципів розміщення виробництва і окремих галузей;
- районування території за різними ознаками і обґрунтування міжрайонних і внутрірайонних комунікацій всіх видів;
- розробка прогнозів соціально – економічного розвитку регіонів і країн. [211, с.9]

Основними методами регіоналістики, на яких акцентує увагу автор підручника, є програмно-цільовий метод, метод системного аналізу, балансовий метод, картографічний метод та метод соціально – економічного математичного моделювання.

До власних понять регіоналістики автор підручника “Інфраструктура регіонів мира” відносить: регіон, регіоналізм, фізико-географічні умови регіону, ресурси регіону, природні ресурси регіону, виробництво регіону, населення регіону, розміщення виробництва в регіоні, виробничі відносини в регіоні, регіональна економіка, регіональна політика, інфраструктура регіону.

Але як міждисциплінарна наука для вирішення своїх завдань регіоналістика використовує також запозичені з інших наук поняття:

- з філософії – природа, суспільство, суспільні відносини, суспільне буття, суспільна свідомість;
- з соціології – соціальні процеси, соціальні групи, соціально – політичні умови;
- з географії – географічне середовище, населення, природні ресурси, розміщення виробництва, регіон;
- з економіки – праця, виробництво, засоби виробництва, інфраструктура, виробництво регіону, регіональна політика, інфраструктура регіону [211, с.12].

Оригінальний, в цілому, підхід не є, однак, незаперечним.

Наприклад, ключове поняття “регіон” розглядається як власне поняття регіоналістики, і в той же час – як запозичене з географії, хоча воно, без сумніву, належить до категоріального апарату ще цілого ряду наук. Заперечення викликає також віднесення поняття “регіональна політика” до категоріального апарату економіки.

Виходячи з міждисциплінарного характеру регіонознавства, закономірно що авторами однієї з перших російських праць, у заголовок якої винесено термін “регіонознавство” а у підзаголовок – методологія, політика, економіка, право - є географ (В.І.Бутов) та економіст (В.Г.Ігнатов) [165]. Перше видання вказаного навчального посібника було спробою комплексно дослідити проблеми регіонознавства – комплексної інтегральної соціально – економічної дисципліни, яка вивчає, на думку авторів, закономірності процесу формування і функціонування (включаючи управління) соціально – економічної системи регіону, під яким автори однозначно розуміють суб`єкт Російської федерації з врахуванням історичних, демографічних, національних, релігійних, екологічних, політико – правових, природно – ресурсних особливостей, їх місця і ролі у загальнодержавному та міжнародному поділі праці.

Автори розглядають також становлення регіонознавства як науки та навчальної дисципліни. Предметом російського регіонознавства В.Бутов та В.Ігнатов вважають дві основні проблеми:

- формування і функціонування соціально – економічного комплексу регіону;
- регіональне управління (політичне, економічне, соціальне, екологічне тощо) в умовах федеративної держави.

Комплексний характер дисципліни передбачає, що вона опирається на економіку, науку державного управління і юриспруденцію, економічну історію, економічну і соціальну географію, демографію, соціологію, статистику, релігієзнавство, етнографію, екологію тощо. Автори також зазначають, що в якості синоніма регіонознавства може застосовуватися термін “регіоналістика” [165, с.8].

Друге видання книги є переробленим і розширеним, автори доповнили її, зокрема, розділами “Регіональне управління”, “Інноваційний фактор регіонального розвитку”, “Соціальна сфера регіону” [166].

Інші російські автори, видаючи підручники з регіонознавства, практично обмежуються аналізом наукових основ територіальної організації господарства в умовах становлення ринкової економіки [399].

Як не дивно, серед російських науковців і досі триває дискусія про те, чи має право на існування регіоналістика як галузь сучасної науки. Так, автори енциклопедичного словника “Федерация” стверджують, що регіоналістика в традиційному розумінні не є наукою і позбавлена своєї теорії [496, с.88].

З таким підходом активно дискутує А. Ландабасо, який не лише відстоює право регіоналістики на існування, але і пропонує таку її структуру:

- аналіз сукупності головних сил, що діють у регіонах: політичних партій, груп, профспілок, відомих громадських і політичних діячів, різних регіональних і позарегіональних органів і інститутів;
- систематичне осмислення регіональної дійсності як на рівні аналізу конкретних подій, так і на рівні теоретичного узагальнення;

- вибір інструментарію, системи, методів, типології оцінки явищ і процесів, що зв'язані з регіональними соціально–економічними проблемами, регіональними структурами (теорії взаємодії і теорії типів взаємодії), протиріччями (етнічними, міжрегіональними, соціально - економічними і ін.);
- предметне вивчення конкретних складових регіонального процесу;
- наука про регіони і регіональний розвиток повинна враховувати специфіку державного устрою кожної держави (незалежно від того, є держава унітарною чи федеративною);
- академічні і практичні висновки, які повинні не тільки збагачувати регіоналістику як науку, але і знаходити застосування у реальному процесі регіонального будівництва [239, с.35].

Ще один підручник з регіонознавства, автором якого є доктор географічних наук Т.Г. Морозова, з'явився друком у 1998 р. Підручник адресований студентам та викладачам економічних факультетів та співробітникам економічних служб підприємств. На нашу думку, автор занадто спростила розуміння предмету цієї дисципліни. Вона зазначає, що регіонознавство – це галузь наукових знань, що вивчає територіальну організацію господарства. У такому розумінні предметом регіонознавства є економічні райони всіх рівнів – економічні зони, укрупнені райони, великі економічні райони, райони середньої ланки, промислові вузли, промислові центри, агломерації, територіально – виробничі комплекси, галузеві промислові і агропромислові комплекси, вільні економічні зони [399, с.6]. Автор, з одного боку, звужує предмет регіонознавства до вивчення виключно територіальної

організації господарства, що є ближчим регіональній економіці, а з іншого – не розкриває поняття регіону, що мало би бути базовим поняттям підручника. Натомість, в тексті підручника доволіно вживається поняття регіону як синоніму різних територіально – економічних утворень.

Значно переконливіше підходять до розкриття предмету регіонознавства доктори географічних наук Ю. Гладкій та А.Чистобаєв, автори однойменного підручника, що побачив світ у 2000 р. Хоч вони і заявляють, що не можна вважати регіонознавство повністю самостійною наукою, а лише невід`ємною частиною, субдисципліною географії, але тут же підкреслюють, що регіонознавство – сфера наукового і освітнього знання, що відповідає вимогам часу, метою якої є вивчення специфіки соціально – економічного, політичного, культурного, етноконфесійного, природного, екологічного розвитку відносно цілісних територіальних утворень, що називаються регіонами. [74, с.3].

Автори аналізованого підручника пропонують таку структуру регіонознавства:

- теоретичне регіонознавство, яке займається аналізом просторової диференціації типів і моделей об`єктивно існуючих районів (абстрагуючись при цьому від дослідження конкретних районів);
- конструктивне регіонознавство, яке застосовує теоретичні положення до проектування штучних територіальних систем, що мають чіткі кордони;
- пізнавальне регіонознавство, що вивчає регіоналізацію простору як інструмент пізнання, як засіб звичайної географічної характеристики. Пізнавальному регіонознавству відводиться особлива роль, тому що саме в його контексті створюються цілісні, комплексні характеристики районів різного рангу.

Ю.Гладкій і А.Чистобаєв вважають за доцільне в процесі вивчення курсу регіонаознавства акцентувати увагу на таких питаннях:

- що таке регіон і як це поняття концептуалізується;
- розвиток загальних уявлень про регіонаознавство і роль різних факторів (природного, економічного, соціального, культурного, політичного і ін.) в процесі регіоналізації світу;
- порівняння різних регіонів між собою, з одного боку, і різних процесів, що відбуваються всередині регіонів - з іншого, для виявлення як загальних закономірностей подій, що відбуваються в регіонах різних країн, так і специфічних рис, характерних для окремих з них;
- співвідношення регіоналізму і федералізму в поліетнічних і, особливо, в моноетнічних федеративних державах;
- своєрідність культурно – історичних, економічних, природних і інших регіонів держави;
- можливості і межі запозичення зарубіжного досвіду у розвитку регіоналізму з урахуванням етнорелігійної специфіки соціуму, нерівномірності економічного розвитку окремих територій, проявів регіонального сепаратизму тощо;
- регіональний розвиток і управління.

До речі, власний погляд на структуру сучасної регіоналістики мають і окремі українські автори. Так, О. Дікарев та П. Гаврилко вказують на проблеми, які стоять перед сучасною регіоналістикою: проблема аналізу політичних акторів, системного осмислення явищ регіонального суспільного життя як на рівні аналізу конкретних подій, так і теоретичного узагальнення, відбір інструментарію та системи, шкали, типології оцінки явищ,

процесів, які пов'язані з регіональним будівництвом, регіональними структурами, вироблення висновків академічного та практичного характеру, які, з одного боку, збагачують регіоналістику як науку, а з іншого – можливі для застосування в реальних процесах регіонального будівництва [104, с.4-5].

Новим словом у російській регіонознавчій науці стала поява у 2002 р. першого підручника з політичної регіоналістики [292] – одного з напрямів як політології, так і регіоналістики, що вивчає проблеми регіональної структури держави і суспільства, регіонального розвитку і міжрегіональних взаємин. При цьому основна увага приділяється просторовим формам політичних явищ, динаміці політичних процесів і інститутів у регіонах, характеристиці і розстановці політичних сил, своєрідності процесів формування регіональних еліт, проблемам взаємодії центра і периферії, а також зворотному впливу регіонального політичного середовища на державу і суспільство в цілому [292, с.7]. На думку автора, предмет політичної регіоналістики пов'язаний, насамперед, з закономірностями становлення і розвитку політичної влади в регіонах, взаємного впливу державної політики на регіон і політики регіонів на державу, а також з закономірностями функціонування політичної сфери життя регіональної спільноти.

Однак, таке розуміння політичної регіоналістики дещо не ув'язується з тими структурними рівнями, на яких автором пропонується розглядати політичні процеси і відносини – від регіонів, які включають територію кількох держав до регіонів, що включають територію одного чи кількох муніципальних утворень, тим більше, що в тексті підручника така амплітуда структурних рівнів відсутня.

Спостерігається значне посилення інтересу до проблем правового забезпечення регіонального розвитку і серед російських правознавців, результатом чого є аргументовані пропозиції щодо виокремлення регіонального права як самостійного комплексного нормативно-правового утворення [480].

На нашу думку, більш аргументованою є позиція тих вчених, які відстоюють право на існування регіоналістики як комплексної наукової дисципліни.

Звичайно, серед пострадянських держав проблеми державного регулювання розвитку регіонів найбільш активно досліджуються в Росії, а праці російських авторів є найбільш доступними для українських дослідників. В той же час, певний доробок у цій сфері мають вчені інших країн колишнього СРСР.

Серед білоруських дослідників, слід назвати, перш за все, автора серйозної монографії “Менеджмент и региональная политика за рубежом” В.С.Фатеева [494]. Враховуючи практичну відсутність у сучасній Білорусії самостійної державної регіональної політики, автор зосереджується переважно на історії, теорії та практиці регулювання розвитку регіонів у державах з ринковою економікою. В той же час, окремі статті В.Фадеева торкаються критичного аналізу стану справ у регіональній політиці Білорусії та пропозицій щодо її активізації [495].

Регіональну політику країн, що розвиваються досліджує азербайджанський вчений А.Ібрагімов [162]. Регіональну політику сучасної Грузії досліджує місцевий автор В.Раміашвілі [386]. Проблемні регіони Казахстану є предметом наукових пошуків Г.К.Куатбаєвої [231].

В цілому ж російські автори та інші вчені пострадянського простору розглядають проблему

взаємовідносин держави та регіонів переважно у площині географічних, політологічних та економічних проблем. Менш дослідженими залишаються теоретико-методолгічні та організаційно-правові аспекти державного регулювання розвитку регіонів.

1.3. Розвиток та сучасний стан наукової розробки проблем державного регулювання розвитку регіонів в Україні

В Україні ті чи інші аспекти вивчення проблем регіонального розвитку викликають значне і тривале зацікавлення у представників різних наук. Деякі автори вважають, що витoki вітчизняної регіоналістики сягають XVIII ст. [158].

З перших років незалежності регіональні дослідження і регіональна політика опинилися в центрі уваги Національної Академії Наук України, розробки якої мають не лише наукову, але і практичну цінність. Ще у 1994 р. Президія НАНУ прийняла постанову “Про концепцію регіональної політики України”, в якій необхідність подальшої активізації наукової діяльності з різних напрямів регіональної політики з боку вчених суспільствознавчого і гуманітарного профілю – економістів, соціологів, політологів, географів, юристів визначена як важливе завдання НАНУ. Серед пріоритетних напрямів фундаментальних досліджень установами НАНУ були, зокрема, зазначені принципи формування та реалізації державної регіональної політики, розробка механізмів формування і реалізації програм соціально-економічного розвитку регіонів України тощо.

За час, що минув від видання згаданої постанови структурними підрозділами НАНУ здійснюються постійні дослідження проблем регіонального розвитку, регіональної політики та регіонального управління.

На науково-практичне забезпечення розробки і здійснення сучасної регіональної політики у тісному зв'язку її з загальнодержавною соціально-економічною політикою спрямовані зусилля вчених Ради по вивченню продуктивних сил України – найстарішого наукового центру Відділення економіки НАНУ. Головне завдання Ради – вивчення та оцінка ресурсного потенціалу України, включаючи його регіональний аспект.

Важливе значення для становлення української регіоналістики мало утворення у 1994 р. на базі Львівського відділення Інституту економіки НАНУ спеціалізованої наукової установи – Інституту регіональних досліджень НАНУ. В центрі уваги вчених згаданого інституту – теорія і методологія моделювання регіонального соціально-економічного розвитку в умовах переходу до ринкової економіки. Ці та інші структурні підрозділи НАНУ (зокрема, Інститут економіко-правових досліджень у Харкові) досягли вагомих наукових та науково-практичних результатів. До таких здобутків відносяться, насамперед, розроблена вже у 1994 р. і представлена зацікавленим владним структурам концепція регіональної політики. На регіональному рівні в 1995 р. підготовлено проекти двох державних програм – соціально-економічного розвитку Карпатського регіону, розроблений Інститутом регіональних досліджень та соціально-економічного розвитку Полісся, розробленого вченими Ради з розвитку продуктивних сил, представлені на затвердження Кабінету Міністрів України. Про активну участь наукових центрів НАНУ у розробці проблем регіонального розвитку свідчить ще ряд прикладів. Зокрема, Придніпровський науковий центр був визначений як головний у розробці проекту Державної програми соціально-економічного

розвитку Придніпровського регіону [359, с.9]. Зокрема, у цих проектах запропоновано структурні зміни в економіці регіонів, обґрунтовано необхідність та напрями регіоналізації системи макро- та мікроуправління, визначено сфери взаємодії держави і регіонів за широким колом актуальних макроекономічних проблем.

У 1996 р. вченими Ради по вивченню продуктивних сил України завершена розробка комплексного прогнозу з обґрунтуванням пріоритетних напрямів розвитку регіонів.

Продовжив ці науково-практичні розробки проект Державної програми соціально-економічного розвитку Поділля, переданий у 1997 р. Інститутом регіональних досліджень замовнику – Міністерству економіки України. Проект передбачає ряд державних заходів для створення сприятливого клімату діяльності суб'єктів господарювання, реальних передумов стабілізації та поліпшення соціально-економічної ситуації в регіоні. Цього ж року група вчених даного Інституту разом з вченими Інституту географії НАНУ запропонувала нову схему соціально-економічного районування України, в якій виділено шість макрорайонів [267, с.15-16]. При цьому наукові центри НАНУ широко залучали для вирішення пріоритетних проблем регіонів наявний там науковий потенціал, незалежно від його відомчого підпорядкування.

Теоретичні і методичні питання управління регіональною економікою були і залишаються предметом наукових досліджень вчених Інституту економіки промисловості АН УРСР, що дозволило їм виробити і опублікувати практичні рекомендації з таких питань як вибір оптимальної форми поєднання галузевого і територіального управління економікою регіону, форми взаємодії галузевих і територіальних органів в процесі

управління регіоном тощо [395; 429]. Серед українських дослідників помітний внесок у розробку регіональної економіки зробив В.А. Поповкін, який, зокрема, опублікував книгу “Регіонально – цілісний підхід в економіці”.

Важливе значення для розвитку вітчизняних досліджень проблем розвитку регіонів мають доробки львівської наукової школи економічної регіоналістики, витоки якої сягають останньої третини XIX ст. Одним з перших видань радянського періоду, що мало чітко виражену регіоналістичну спрямованість, була колективна монографія львівських авторів про соціально – економічну модель сільського району як специфічного регіону [449]. Як зазначалося вище, визнанням заслуг львівських вчених – фахівців з регіональної економіки, було трансформування колишнього відділення Інституту економіки АН УРСР в Інститут регіональних досліджень НАНУ, що відкрило можливість для проведення досліджень на нових теоретичних засадах. Сама діяльність львівської школи наукової регіоналістики вже стала предметом наукових розвідок [270].

Сприяв розвитку наукових досліджень у сфері регіоналістики факт заснування у 1996 р. науково-практичного журналу “Регіональна економіка”, видавцем якого є також Інститут регіональних досліджень НАНУ.

Тісно співпрацюють з Інститутом регіональних досліджень НАНУ вчені – економісти в західних областях України, які в останні роки внесли помітний вклад в українську регіоналістику. Так професор Ужгородського національного університету, член – кореспондент НАНУ В.П. Мікловда активно досліджує проблеми ринкової трансформації економіки сучасних регіонів [315]. Цінною є монографія В.І. Павлова, який в широкому контексті

вивчає питання політики регіонального розвитку, в тому числі її цілі, критерії, механізми реалізації [350]. Цілеспрямовано досліджує різноманітні аспекти сталого регіонального розвитку З.В. Герасимчук, що знайшло відображення в цінній монографії [69]. В широкому контексті розглядають проблеми регіонів та регіоналізації автори колективної монографії “Стратегії економічного розвитку в умовах глобалізації”. Наприклад, регіон розглядається ними не лише з точки зору виконання економічних, але й соціальних функцій, що має важливе значення для правильного розуміння його суті [456].

Плідною є також співпраця вчених Інституту регіональних досліджень НАНУ з фахівцями Науково-дослідного інституту статистики Державного комітету статистики України, про що свідчать спільні публікації у науковій періодиці, проведені наукові конференції та проекти нормативних актів, спрямованих на вдосконалення регіональної статистики. Зокрема, фахівцями двох інститутів був організований перший український семінар з регіональної статистики, що відбувся у жовтні 1997 р. На вказаному семінарі, зокрема, активно дискутувалася проблема формування системи показників – індикаторів соціально-економічного розвитку регіону [366].

Цінні наукові здобутки у сфері досліджень проблем розвитку регіонів належать вченим Донецького інституту економіко-правових досліджень Національної академії наук України. Результатом наукових пошуків даного інституту є актуальні збірники наукових праць [389; 523]. Певний внесок у вивчення регіональних проблем економіки та інноваційної політики внесли наукові співробітники Інституту економіки промисловості НАНУ [411]. Науковці зазначених інститутів разом з практиками

– управлінцями та промисловцями – активно долучаються до безпосередньої реалізації результатів своїх наукових розробок, що засвідчує розробка ними “Стратегії управління соціально – економічним розвитком регіону” [455]. Виняткову роль у становленні і розвитку донецької школи регіоналістики відіграв академік НАНУ, дійсний член Академії правових наук В.К. Мамутов [284].

Одним з провідних вітчизняних дослідників проблем, пов`язаних з реалізацією регіональних аспектів економічної політики та регіональної політики в цілому є академік НАНУ, президент Української асоціації регіональних наук професор М. Г. Чумаченко [512].

Вказана асоціація є результатом тієї великої роботи, яку проводили донецькі регіоналісти впродовж двох десятиліть, вона ставить собі за мету всесторонній розвиток наукових регіональних досліджень, підсумки яких підводяться на щорічних засіданнях Ради Української асоціації регіональних наук [133].

Діяльність М.Г.Чумаченка в сфері досліджень регіонального розвитку високо оцінюють його колеги – економісти, які слушно зауважують, що вклад академіка в українську регіоналістики треба оцінювати з врахуванням тих фундаментальних праць, які були підготовлені ним безпосередньо та під його керівництвом і з його участю. В той же час, рецензуючи його збірник “Очерки по экономике региона”, вони зазначають, що у своїх теоретичних висновках автору слід було значно більшою мірою залучити досягнення вчених попередніх поколінь, скориставшись належно світовою та українською регіоналістикою [115].

Впливовим центром української регіоналістики є Харків. Перу харківських учених належить, зокрема, монографія „Региональное управление. Методология

и моделирование” під редакцією В.А. Забродського, у якій розглянуті методи управління регіоном в умовах трансформації економічної системи, розроблені моделі і алгоритми аналізу якості діяльності регіону, зроблені практичні рекомендації щодо організації і проведення експрес – аналізу діяльності регіону [135].

Певний внесок у вивчення теоретичних та практичних проблем регіоналізації здійснюють і дослідники з Буковини, що засвідчує проведення у Чернівцях регіональних конференцій, матеріали яких опубліковані окремими збірниками [412; 377].

Науково-прикладні розробки, що здійснювалися у ряді регіональних наукових центрів переважно економістами, активізували дослідження проблем регіонального розвитку українськими вченими, що працюють у інших галузях вітчизняної науки. Адже, як зазначають самі економісти, спроби замкнутися на економіці, надто автономно тлумачити регіональні проблеми не можуть забезпечити успіху [115, с.151].

В останній період регіональна проблематика привертає все більшу увагу фахівців Національної Академії державного управління при Президентові України та її регіональних інститутів. Свідченням цього є публікація у виданнях Академії значної кількості концептуальних матеріалів з проблем державної регіональної політики, державного регулювання регіонального розвитку, управління регіонами [532; 357; 442; 535; 276; 235; 11]. У збірниках наукових праць та інших виданнях академії активно дискутуються, зокрема, питання, пов’язані з ідентифікацією поняття регіону [40; 194; 384]. Значну увагу дослідники Національної Академії державного управління при Президентові України приділяють також питанням

взаємовідносин органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на регіональному рівні, що є важливим чинником сталого регіонального розвитку [23; 82; 414; 269; 382; 224; 338; 478] .

Ряд публікацій у наукових виданнях НАДУ присвячені окремим аспектам регіональної політики: економічним, соціальним, науково-технічним, культурним та чинникам, що впливають на розвиток регіонів [225; 329; 354; 57; 483; 458; 25].

Значну цінність мають дослідження вченими НАДУ проблем кадрового забезпечення регіонального розвитку в Україні [264; 200; 265].

Українські вчені в останні роки часто звертаються до теоретичних та практичних проблем державної регіональної політики. Так, Президією НАН України було прийнято Постанову від 19 жовтня 1994 р. “Про концепцію регіональної політики України”, що засвідчила зацікавленість з боку національної науки до вказаної проблеми. Слушні думки щодо розуміння суті державної регіональної політики висловлюють практики-регіоналісти та урядовці [420; 421]. Досить вдалим видається визначення, запропоноване І. Михасюком та М. Мальським: регіональна політика держави – це сукупність економічних, правових, організаційно – управлінських рішень, спрямованих на гармонійне поєднання інтересів держави й окремих регіонів, створення сприятливих економічних та правових засад для раціонального використання місцевих ресурсів і виробничого потенціалу. На відміну від тих вчених, що без достатніх аргументів ототожнюють регіональну політику з регіональною економічною політикою, згадані автори пишуть, що економічний напрям є найважливішим у системі державної регіональної політики, але поряд з тим

називають інші напрями: соціальний, демографічний, екологічний, поселенський, науково-технічний [312, с.6].

Важливою теоретичною і практичною проблемою є визначення співвідношення понять “регіональна політика” та “державна регіональна політика”. Вчені Інституту регіональних досліджень НАНУ вважають за необхідне тлумачення поняття регіональної політики в широкому та вузькому розумінні. В першому випадку це означає політику, яку провадить держава щодо регіонів і самі регіони в межах наданих їм прав та повноважень. У другому випадку регіональна політика звужується винятково до дій держави, а тому говорять про державну регіональну політику [408, с.11]. Проблеми регіональної політики є найбільш популярною темою серед праць вітчизняних вчених, що присвячені проблемам взаємовідносин держави і регіонів. Зокрема, у свій час досліджувався проект концепції регіональної політики України [517; 514], її історичні витоки [466] та теоретико-методологічні аспекти [62; 222; 295; 223], проблеми формування у нашій державі [112; 522; 118; 226; 101], зарубіжний досвід здійснення регіональної політики та його адаптація до українських умов [81; 42; 89; 534; 308; 138; 79; 311], шляхи і напрями вдосконалення [125; 114; 325; 493] та деякі інші аспекти даного питання [159; 30; 263].

Одним з напрямів регіональних досліджень вчених – управлінців є наукові статті, присвячені проблемам розвитку регіонів у країнах близького та далекого зарубіжжя, опубліковані як вітчизняними авторами, так і вченими та практиками з інших країн. З огляду на прийняття в Україні Концепції державної регіональної політики, актуальними є праці, що дають можливість порівнювати засади регіональної політики, структуру

органів регіонального управління в Україні та інших державах [386; 27; 207].

Певна робота у сфері досліджень проблем регіонального управління та регіональної політики здійснюється також регіональними інститутами НАДУ. 24-25 травня 2000 р. у Харківському регіональному інституті НАДУ була проведена Міжнародна конференція “Регіональна політика в Україні: стан та перспективи розвитку”, матеріали якої були згодом опубліковані [403].

Значний вклад у розвиток регіональних досліджень в Україні вносить Л.М. Зайцева, яка опублікувала цінні праці з проблем регіональної економіки та регіонального управління: “Разработка общих контуров модели развития регионального хозяйственного комплекса” [142], “Региональная система управления (организационно-методологический аспект)” [143], наукова і загальна редакція навчального посібника “Регіональне управління”, виданого Дніпропетровським філіалом НАДУ [410].

Однією з дослідницьких шкіл, наукові пошуки представників якої характеризуються новизною та оригінальністю підходів, був у період свого існування київський центр Інституту Схід-Захід, експерти якого видали низку збірників наукових статей з проблем регіоналістики, що стали можливими завдяки проекту “Розвиток громад і регіонів України”, здійснюваного з метою всебічного міждисциплінарного аналізу сучасного стану громад і регіонів України та вироблення рекомендацій щодо удосконалення концептуальних засад місцевого самоврядування і регіональної політики в Україні [418; 324; 170]. Дослідження експертів Інституту Схід-Захід знайомить українського читача з широким спектром моделей та рішень у сфері регіонального розвитку

європейських країн, що сприяє виробленню найбільш адекватної регіональної політики для України. Особливу цінність представляють праці М.Лендзел [261], І.П.Ковач [202], С.Максименка [274] та С.Романюка [421], який чи не першим вжив поняття “політика регіонального розвитку” щодо України.

Результати наукових пошуків вітчизняних вчених в царині регіонального розвитку публікуються у спеціалізованих періодичних виданнях. Так, у 1997 р. у Харкові побачив світ перший номер науково – практичного журналу “Регион: проблеми и перспективи”, адресованого управлінцям, науковцям, підприємцям, широкій громадськості. У журналі публікуються матеріали, присвячені основним тенденціям регіонального управління з врахуванням зарубіжного досвіду, розробки принципів економічного, адміністративно-територіального етнічного, екологічного і культурологічного регіонування, формування стратегії розвитку окремих регіонів у контексті державного будівництва, вироблення нових принципів регіонального розвитку (вільні економічні зони, технопарки, “точки розвитку”) тощо.

З 2001р. в Україні видається щомісячний науково-практичний журнал “Управління сучасним містом”, засновником якого є НАДУ при Президентові України. На шпальтах журналу публікуються оригінальні статті з проблем регіональної політики та регіонального розвитку [136; 327; 149]. Цінні регіонознавчі статті публікувалися і публікуються також в інших періодичних виданнях – журналах “Командор”, “Віче”, “Право України” тощо.

В останні кілька років все більше вітчизняних дослідників вивчають окремі проблеми, пов’язані з тими чи іншими аспектами регіонального управління.

Статті з цієї тематики з`являються у численних наукових збірниках, що виходять у різних містах України – як таких, що спеціально присвячені проблемам регіоналістики, так і тим, що присвячуються проблемам державного управління в цілому і у цьому контексті – питанням регіонального розвитку та регіональної політики.

В Ужгороді започатковано видання наукового збірника “Регіональні студії”, який містить оригінальні розвідки з теоретичних проблем регіоналістики [105; 506], досвіду європейських країн у розв`язанні регіональних проблем та можливість його застосування в Україні [256; 253], проблем регіонального розвитку та регіонального управління в Україні та взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у реалізації регіональної політики [187; 185]. Значення праць ужгородських дослідників полягає, зокрема, і в широкому використанні матеріалів сусідніх країн – Словаччини, Угорщини, Чехії, Польщі, Румунії, які мають значно більший досвід формування та реалізації регіональної політики, що відповідає, в основному, параметрам Європейського Союзу.

Своєрідним підведенням підсумків і визначенням шляхів дальших наукових пошуків є проведення наукових конференцій. За роки незалежності в Україні були проведено десятки наукових конференцій різного рівня з питань територіального устрою, регіоналізації, регіонального розвитку, регіональної політики тощо.

Одна з перших таких конференцій відбулася в Києві у листопаді 1992 р. під назвою “Актуальні проблеми управління територіями в Україні”. Як зазначалося у матеріалах конференції, вона ставила за мету сформулювати рекомендації до розробки основних принципів регіональної політики України. Основними проблемами,

що обговорювалися на конференції, були розмежування повноважень і функцій державного управління та місцевого самоврядування, суб`єкти управління територіями на регіональному та місцевому рівнях, адміністративно – територіальний устрій України. Частина учасників конференції підкреслювала доцільність для України унітарно – децентралізованого типу державного устрою, інша – федерально-земельного устрою [7].

У червні 1993 р. у Києві працювала сесія Всесвітнього економічного форуму, на якій, зокрема, розглядалися проблеми соціально – економічного розвитку регіонів України.

Низку конференцій було проведено з проблем діяльності єврорегіонів як нової форми транскордонного співробітництва України. Наприклад, у вересні 1996 р. відбулася XVII конференція єврорегіонів в Одесі, яка на той час була єдиним представником від України у Асоціації Єврорегіонів.

Значну роль у розробці питань державного регулювання регіонального розвитку в Україні відіграли наукові конференції, які проведені в Україні у останні роки. Зокрема, 10-11 листопада 1994 р. Інститутом національних відносин і політології НАНУ, Інститутом держави і права ім. В. Корецького НАНУ при підтримці Міністерства України у справах національностей, міграції та культур була проведена Міжнародна науково – практична конференція “Регіональна політика України: концептуальні засади, історія, перспективи”, в якій взяли участь вчені – історики, правознавці, філософи, політологи, соціологи, економісти. Змістовні доповіді з проблем регіональної політики України та особливостей політико-правового статусу регіонів були виголошені в рамках секції “Світовий

досвід взаємовідносин “центр – регіони” та перспективи державно-територіального устрою України” [406].

У жовтні 1997 р. відбулася Всеукраїнська наукова конференція “Регіон у системі нових економічних та правових відносин”, організована Прикарпатським університетом, Фондом сприяння місцевому самоврядуванню України при Президентові України та Івано-Франківською обласною державною адміністрацією, матеріали якої були опубліковані наступного року [401]. Учасниками конференції було, зокрема, зазначено, що розробка державної регіональної політики в Україні повинна бути спрямована на використання сприятливих і обмеження негативних факторів соціально-економічного розвитку регіонів, а економічна самостійність регіонів не повинна перетворюватися у регіональний чи місцевий егоїзм.

Етапною в розвитку сучасної української регіоналістики була проведена Інститутом регіональних досліджень у травні 1998 р. Міжнародна науково – практична конференція “Регіональна політика України: наукові основи, методи, механізми”, яка ще раз засвідчила наукові успіхи львівської наукової школи регіоналістики. Учасники конференції вийшли далеко за рамки проблем регіональної економіки, про що свідчить проведення таких секцій як самоврядування територій і удосконалення управління, соціальні та соціогуманітарні проблеми регіональної політики тощо [407].

У вересні того ж року відбулася третя міжнародна конференція “Проблеми економічної інтеграції України у Європейський Союз: регіональні і соціально-економічні аспекти”. Крім інших проблем, на конференції обговорювалися питання регіоналізації соціально-

економічної політики, зростання ролі регіонів у вирішенні соціальних та економічних проблем, на чому наголошували академіки НАНУ М.Чумаченко та М.Долішній [482].

Питання регіонального розвитку та регіональної політики є предметом дискусій на конференціях, що проводяться Національною Академією державного управління при Президентів України. Так, у травні 2000 р. у Харківському регіональному інституті НАДУ була проведена Міжнародна науково-практична конференція “Регіональна політика в Україні: стан та перспективи розвитку”, матеріали якої мають не лише теоретико – пізнавальне, але і практичне значення [403].

12 квітня 2002 р. Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування Академії правових наук України за підтримки Міжнародного фонду “Відродження” провів науково-практичну конференцію “Правові проблеми реформування регіональної влади”, в якій взяли участь провідні юристи, що займаються питаннями державного будівництва, місцевого самоврядування, адміністративного права [373].

Впродовж 1999 – 2000 рр. була проведена серія семінарів у містах Світлогорськ, Черкаси, Варшава, Яремча, Кременчук, Черкаси під загальною назвою “Парламент та проблеми розвитку регіонального та місцевого самоврядування в Україні” учасники яких – науковці та практики з України та Польщі – торкалися і проблем державного регулювання регіонального розвитку [358].

Можуть прислужитися дослідникам проблем регіоналістики матеріали наукових зібрань, що проходили 2000 р. в Чернівцях: Міжнародної наукової конференції “Регіони східної Європи: інтеграційні очікування та конфронтаційні небезпеки” [412] та науково-практичного

семінару “Проблеми прикордонних регіонів у контексті розширення НАТО” [377].

Цікаві доповіді, присвячені теоретичним проблемам регіоналізації, регіональній політиці окремих європейських держав та наднаціональній регіональній політиці Європейського Союзу на зламі тисячоліть, були виголошені на міжнародних науково-практичних конференціях “Державне управління та місцеве самоврядування в Україні: шляхи реформування” [98] та „На порозі тисячоліть: сучасні підходи до розвитку громад та регіонів” [323], які відбулися 2000 р. в Ужгороді.

В останній період інтерес до зазначеної теми активізується, а діапазон досліджуваних аспектів проблеми розширюється. Про це засвідчують, зокрема, доповіді, виголошені на науково-практичній конференції “Інституційні перетворення як передумова ефективного використання ресурсного потенціалу регіону”, яка була проведена в Одеському регіональному інституті державного управління у квітні 2003 р. [171]

Проблеми зближення підходів Європейського Союзу та України у розумінні державної регіональної політики були предметом дискусій на конференції “Проблеми регіональної політики України”, в роботі якої взяли активну участь представники конгресу місцевих та регіональних влад Європи [51].

Актуальні аспекти конструктивних взаємовідносин органів місцевого самоврядування з виконавчими органами різних рівнів як умова розвитку регіонів були обговорені на координаційно-методологічній нараді “Сучасні проблеми місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи та регіональної політики” [463], організатором якої виступив Фонд сприяння місцевому самоврядуванню

в Україні. Певну цінність для дослідження проблеми інституційного забезпечення розвитку регіонів має збірник матеріалів та документів “Президент України та державна регіональна і муніципальна політика” [374], опублікований під егідою загаданого Фонду. Дещо раніше відбувся ряд міжнародних семінарів, результатом яких стало видання “Парламент та проблеми розвитку регіонального та місцевого самоврядування в Україні” [358], в якому вітчизняними та зарубіжними дослідниками з різних позицій розглядаються актуальні питання інституційного забезпечення регіонального розвитку у нашій державі.

Проблема державного регулювання регіонального розвитку не стала до цього часу предметом окремого дисертаційного дослідження. Однак, низка вчених вивчали окремі аспекти даної теми при підготовці кандидатських і докторських дисертацій з різних галузей науки: політології, права, економіки. Деякі їх підходи заслуговують на увагу та критичний аналіз у контексті даного дослідження.

Зокрема, С.О.Телешун у дисертації на здобуття наукового ступеня доктора політичних наук досліджує проблему регіоналізації України в рамках унітарно-децентралізованої держави, зокрема пропонує її поділ не на області, а на регіони [471].

В.М.Скрипничук, досліджуючи місце обласної ради у системі органів місцевого самоврядування в Україні, значну увагу в своїй дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук приділяє визначенню поняття та аналізу характерних рис регіонального самоврядування, вказує на правові та організаційні недоліки його функціонування [443]. І.Я. Заяць через призму ідеї регіоналізму розглядає конституційно-правовий статус області [150].

Кандидатська робота Л.Барицької торкається окремих аспектів аналізу соціально-економічного стану регіонів України [28]. У 1995 р. була захищена кандидатська дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата географічних наук на тему географічних проблем формування і вдосконалення адміністративно-територіального устрою України [106]. Однак, жодного дисертаційного дослідження, безпосередньо присвяченого проблемам державного регулювання розвитку регіонів, на сьогодні в Україні немає.

Фундаментальних монографічних досліджень з проблем організаційно-правових засад регіонального розвитку в Україні також недостатньо. Певний внесок у вивчення зазначеної проблеми вносять учені-економісти, які досліджують питання теорії і практики управління соціально-економічними процесами в регіонах, економіко-географічне районування України, соціально-економічну політику, вплив приватизації на проблеми регіонального розвитку, доцільність та ефективність створення вільних економічних зон, формування регіональної інвестиційної політики тощо.

Поряд з публікаціями у науковій періодиці та матеріалах конференцій, українські вчені-економісти підготували впродовж останнього десятиліття низку монографій з актуальних питань економічної регіоналістики. Однією з перших таких монографій була колективна праця “Регионы Украины: поиск стратегии оптимального развития” [400]. Основну увагу автори вказаного дослідження приділили проблемам регіональної політики та запропонували конкретні схеми районування території України, особливо підкресливши проблеми наукового та кадрового забезпечення державного регулювання розвитку регіонів.

Незабаром побачила світ праця В.К.Симоненка “Регионы Украины: проблемы развития”, у якій були загалом результати комплексних досліджень соціально-економічного розвитку українських регіонів в умовах становлення ринкової економіки [439]. Автор аналізує здійснення реформ у регіонах, розкриває причини регіональних диспропорцій у розвитку продуктивних сил, суттєвих відмінностей у рівнях соціально-економічного становища територій, незадовільного використання регіонами власного ресурсного потенціалу. Серед причин такого становища В.К.Симоненко називає відсутність об’єктивних механізмів інвестиційного, податкового і кредитно-бюджетного регулювання, які б дозволили більш ефективно вирішувати питання регіонального розвитку.

В умовах, коли державна регіональна політика України отримала своє нормативне закріплення, більш рельєфно сприймаються думки автора монографії з приводу того, що серцевиною такої політики є ефективне управління соціально-економічним розвитком регіонів. Без упорядкування і систематизації взаємовідносин центру з регіонами, органи державного управління та місцевого самоврядування не зможуть позитивно вирішувати соціально-економічні проблеми жодного регіону України. Цінним в роботі В.К.Симоненка є те, що автор пропонує власну класифікацію регіонів України та робить спробу визначити їх роль для економічного потенціалу держави. Одним з перших в Україні В.К.Симоненко уточнює саме поняття “регіоналізм” і системоутворюючі ознаки, що характеризують економічний регіон як єдине ціле. Досліджуючи систему регіонального поділу України, В.К.Симоненко пропонує для кожного регіону власну модель розвитку, щоб максимально врахувати його

специфіку, економічну структуру, ресурсний потенціал тощо.

У монографії Б.І.Суховірського “Регіональна стратегія економічного розвитку України” вперше у вітчизняній економічній літературі досліджується регіональна стратегія розвитку на основі геоekonomічних чинників [462]. Автор розглядає регіоналізм як важливий чинник внутрішньої і зовнішньої політики держави у постбіполярному світі. Опираючись на сучасні теорії регіоналізму, автор вибрав об’єктом свого дослідження регіональну стратегію розвитку країни, що досліджується ним на прикладі формування євро регіону “Східне Полісся”. У аналізованому дослідженні автор зробив спробу застосувати інтегральний геоekonomічний підхід до вироблення регіональної стратегії економічного розвитку, при якому ефект досягається за рахунок поєднання різних форм світогосподарської інтеграції і місцевих соціокультурних та природноekonomічних умов. Б.І. Суховірський знайомить українського читача з теорією та практикою сучасного регіоналізму в цілому та організаційно-правовими засадами європейського регіоналізму зокрема.

Певну науково-практичну цінність має і дослідження, виконане у співавторстві українською дослідницею С.Славою та її американським колегою Г.Грінном “Місцевий економічний розвиток: сучасні концепції та методи” [445]. У монографії представлено аналіз інституційно-організаційного та фінансового забезпечення місцевого економічного розвитку, деяких елементів сталого розвитку, що з успіхом може бути застосовано до вивчення сталого розвитку не тільки громад, але і регіонів.

Нещодавно побачила світ колективна фундаментальна

монографія “Регіональна політика та механізми її реалізації” за редакцією академіка НАНУ М.І.Долішнього [404]. У книзі висвітлюється механізм реалізації регіональної політики, який охоплює широкий спектр процесів регіонального розвитку і зорієнтований на активну державну регіональну політику щодо зміцнення економічного потенціалу регіонів, забезпечення фінансово-економічної самостійності регіональних та локальних територіальних систем.

У контексті дослідження економічних аспектів проблеми державного регулювання розвитку регіонів, слід назвати також монографії Б.М. Данилишина і Е.М Ліанової [92], М.Лендзел, І. Ілька, Є. Кіш Є. [259], С.Романюка [421]. В останній роботі, зокрема, зроблена спроба здійснити аналіз державної регіональної політики та її впливу на економічне реформування у територіальному вимірі, а також інструментів, які застосовують центральні та місцеві органи влади в політиці регіонального розвитку. Автор досліджує також основні тенденції щодо регіональної політики у країнах Європи.

Теоретичні, методологічні та прикладні аспекти політики регіонального розвитку досліджені у монографії В.І.Павлова [350]. На основі узагальнення вітчизняного та зарубіжного досвіду автор робить спробу обґрунтувати критерії, цілі та механізми здійснення політики соціально-економічного розвитку регіону в умовах ринкової трансформації.

Методологію формування та механізми реалізації регіональної політики сталого розвитку досліджує у своїй монографії З.В.Герасимчук [69]. Авторка стверджує, що в умовах переходу України до сталого розвитку розробка і реалізація власної активної регіональної політики

сталого розвитку є одним з невикористаних резервів подолання кризи.

Впровадження у навчальний процес вищих навчальних закладів дисциплін з державного управління, місцевого самоврядування, регіонального управління обумовило появу ряду навчальних посібників та підручників, автори яких фрагментарно аналізують питання державного регулювання регіонального розвитку та управління регіонами.

У 1997р. побачив світ навчальний посібник О.Г.Топчієва “Теоретичні основи регіональної економіки” [481], в якому автор розглядає методи аналізу господарських комплексів регіонів, зокрема спеціалізації регіонального господарства, форми розміщення виробництва та сфери послуг, типи територіальної організації та територіальної структури господарства. Автор вивчає також проблему співвідношення галузевого та територіального принципу управління на прикладі Українського Причорномор’я, пропонує методику розробки концепції та програми соціально-економічного розвитку регіону.

Основи управління регіональною економікою стали предметом дослідження С.А.Мельника [296]. Цінним у аналізованому навчальному посібнику є, перш за все, спроба автора чітко з’ясувати основні поняття сучасної регіоналістики – “регіон”, “регіональне управління”, “державна регіональна політика” тощо. Автор дослідив структуру, завдання і функції органів управління на рівні області, сутність економічних, правових та адміністративних методів управління, методику розробки програм соціально-економічного і культурного розвитку регіонів України. С.А.Мельник зосередився також на аналізі сучасного стану планування як провідної ланки

регіонального управління та запропонував шляхи його поліпшення.

Частково питання регіональної економічної політики досліджуються у навчальному посібнику “Державне регулювання економіки”, виданому колективом авторів у видавництві КНЕУ [96]. Цінним для нашого дослідження є спроба авторів з’ясувати співвідношення понять “державне управління” та “державне регулювання” стосовно економіки України, що частково може бути використано і у відношенні розвитку та функціонування регіонів.

Особливе місце серед навчальних видань українських авторів посідає навчальний посібник Д.М.Стеченка “Управління регіональним розвитком” [453]. Автор з позицій сучасної економічної науки аналізує, насамперед, теоретичні основи управління регіональним розвитком та науково-методичні основи обґрунтування перспективного регіонального розвитку і на цій основі пропонує конкретні форми і методи регіонального природокористування, регулювання регіональних ринків праці, розвитку регіональної інфраструктури в регіоні тощо. Можна не погоджуватися з автором з приводу його розуміння співвідношення понять “управління територіальним розвитком” і “регулювання територіального розвитку”, але спроба дослідити це питання створює необхідні передумови для продовження дискусії і пошуку істини.

Серед доробку цього ж автора – навчальні посібники “Розміщення продуктивних сил і регіоналістика” [452] та “Інноваційні форми регіонального розвитку” [451], що побачили світ впродовж останніх років. У них Д.М.Стеченко з позицій пріоритетності регіонального розвитку пропонує оригінальну методику його діагностики, опираючись при цьому на принципи системно-діагностичного аналізу.

Одним з перших серед українських дослідників, автор сформулював власне бачення концептуальних положень політики регіонального розвитку України. Серед основних інноваційних форм регіонального розвитку автор досліджує спеціальні (вільні) економічні зони, спільні підприємства, фінансово-промислові групи тощо.

При організації навчального процесу з курсу “Регіональна політика та регіональне управління” стане в нагоді видання “Регіональна політика та управління у країнах Європи”, що побачило світ у 2001 р [405].

Аналіз основних праць, зокрема українських дослідників, з проблем організаційно-правових засад регіонального розвитку, дозволяє стверджувати, що впродовж останніх років у вітчизняній науці, зокрема державному управлінні, політології, економічній науці, правознавстві вивчається досить широкий спектр питань з проблем регіонального розвитку. Як про позитивне явище, сьогодні можна говорити про зростання плюралізму при дослідженні основних аспектів даної проблеми та здатності науки активно впливати на формування і реалізацію державної регіональної політики.

У той же час, цілий ряд проблем залишилися поза увагою науковців чи розроблені недостатньо, в тому числі представниками науки державного управління. Ця наука не має на сьогодні у своєму арсеналі достатньої кількості теоретичних та прикладних досліджень, які б дозволили розробляти і використовувати ефективний інструментарій державного регулювання розвитку регіонів.

Нагальною потребою є, насамперед, розробка і вдосконалення категоріального апарату науки державного управління стосовно проблем розвитку регіонів, чітке усвідомлення суті регіонального розвитку в категоріях

сталості, збалансованості та соціальної орієнтації, розробка механізмів його державного регулювання. Це потребує, в свою чергу, інвентаризації та критичного аналізу нормативно - правової бази державної регіональної політики і вироблення пропозицій щодо її вдосконалення та адекватного інституційного забезпечення. Актуальною проблемою залишається також вивчення досвіду здійснення регіональної політики у країнах Західної і, особливо, Центральної Європи у контексті інтеграції останніх до ЄС.

Звичайно, для розуміння регіону як поняття науки державного управління, необхідно більш детально дослідити підходи до вказаної проблеми в таких галузях науки як географія, економіка, політологія, соціологія, правознавство. Цією проблемою займається М. Паламарчук [356], С. Романюк [421], О. Осауленко та В. Карпов [347], С.А. Мельник [296, с.4], В. Борденюк [40].

До цього часу не має вигляду завершеної наукової концепції і недостатньо вивчене у літературі з юриспруденції та державного управління поняття ефективності управлінської та регулюючої діяльності. Певне значення тут мають монографії Б. Гаврилишина [63], В. Цветкова [502], інших авторів [146]. Відповідні розділи містяться також у підручниках з проблем державного управління [99, с.152-170].

Наявність відповідних наукових розробок дозволила б значно вдосконалити нормативно-правову базу сучасної державної регіональної політики в Україні, активізувати її реалізацію, ефективно регулювати процеси регіонального розвитку та забезпечити необхідну динаміку регіонального розвитку в Україні.

Висновки до розділу I

Проаналізований у даному розділі дисертаційного дослідження матеріал дозволяє зробити певні висновки стосовно стану наукового вивчення різноманітних аспектів проблеми державного регулювання розвитку регіонів у її ретроспективі та визначити перспективні напрями досліджень проблеми державного впливу на розвиток регіонів.

1. У країнах Західної Європи та Північної Америки ті чи інші питання регіоналістики досліджуються майже століття, в процесі чого склалося поняття “регіональна наука” (regional science) як самостійний напрям наукових знань та змінювали одна одну низка теорій регіонального розвитку. Особливе значення мають так звані динамічні теорії, що стали популярними у 50-х рр. минулого ст. Зазначені теорії досліджували не лише структуру просторових систем, але і рушійні сили їх еволюції та характер функціонування. Вони базувалися на еволюційному підході до аналізу причин виникнення і відтворення територіальної нерівності, що давало змогу оцінити роль об’єктивних закономірностей розвитку регіонів і впливів на нього з боку певних політичних систем, виявити взаємодію між регіональним розвитком та регіональною політикою держави, що є актуальним для даного дисертаційного дослідження.

2. У сучасній зарубіжній регіоналістиці також склалися різні підходи до поняття регіонального розвитку, які впливають, насамперед, з того чи іншого розуміння дослідниками суті регіону і тісно пов’язані з

проблемами державного впливу на розвиток регіонів. Так, суспільні теорії регіонального розвитку базуються на зіткненні політичних по формі і економічних по суті загальнонаціональних і регіональних інтересів. Регіональний аспект має і теорія життєвого циклу товару, яка поєднує стадії розвитку товару від його початку до занепаду і розміщення товарів різної зрілості по регіонах. Відповідно до цієї теорії, регіональна політика покликана сприяти появі нових товарів і звільняти економічну структуру регіону від застарілих товарів.

Забігаючи наперед слід сказати, що в Україні, як і в інших пострадянських країнах, має місце переплетіння кількох методологічних підходів до проблем регіонального розвитку – посткейнсіанського, теорії незбалансованого розвитку, створення технополісів та полюсів зростання – що пояснюється необхідністю пройти за короткий проміжок часу період еволюції регіонального розвитку, який на Заході тривав десятиліття.

3. У колишньому СРСР питання регіоналістики вивчали переважно географи та економісти під значним впливом державної ідеології. Звичайно, терміни “регіоналістика”, “регіональна наука” в той період у радянській науці не застосовувався, але їх зміст практично вичерпувався економіко-географічними науковими термінами: “розміщення продуктивних сил”, “соціально – економічна географія”, “регіональна економіка” тощо. Характерною рисою радянської регіоналістики було, у порівнянні з західною регіональною наукою, недостатня питома вага соціальних, демографічних, екологічних, етнічних проблем, питання розвитку інфраструктури і сфери послуг тощо, але така тенденція успішно долається в останні роки на пострадянському просторі.

У 90-х рр. в Росії та Україні з`являються окремі праці з проблем регіонального (територіального) розвитку, які фрагментарно досліджують питання його державного регулювання.

Згодом, у кінці 90-х рр. видані перші міждисциплінарні підручники з регіоналістики (регіонознавства) на стику економіки, права і державного управління, на які часто опираються вітчизняні дослідники даної проблеми.

4. У сучасній Україні все ще домінує вивчення економічних та екологічних проблем регіонального розвитку і значно менше – юридичних та управлінських. Правда, в останній період досить активно вивчаються питання регіональної політики, переважно в контексті порівняльного аналізу з європейськими державами. Побачили світ і самостійні монографії, у яких проблема державної регіональної політики розглядається переважно з позицій економічної науки. Однак, ця тематика знаходиться на периферії наукових інтересів фахівців з державного управління. Визнаючи важливість та наукову цінність окремих робіт у дослідженні теми державного регулювання розвитку регіонів, все ж слід зробити висновок про відсутність у вітчизняній науці державного управління комплексного дослідження даної теми.

5. Практично відсутні комплексні системні дослідження, присвячені теоретико-методологічним аспектам проблеми, недостатньо активно дискутується питання про зміст понять регіону та їх класифікацію, розвитку регіону, його державного регулювання. Фрагментарно вивчаючи зарубіжний досвід державного регулювання розвитку регіонів, вітчизняні фахівці практично залишають поза увагою проблеми організаційно-правового регулювання розвитку регіонів

в Україні, що гальмує розвиток законодавства у даній сфері та вдосконалення відповідного організаційного механізму. Недослідженою у науці державного управління залишається і проблема вдосконалення державного впливу на регіони, розробка його інституційно-правового механізму та першочергових напрямів вдосконалення. У наступних розділах даного дисертаційного дослідження автор зробив спробу вивчити саме ці проблеми.

РОЗДІЛ 2

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ

2.1. Поняття регіону у державному управлінні. Класифікація регіонів

Впровадженню ефективного державного регулювання розвитку регіонів повинно передувати розуміння того, що важливою проблемою теоретико-методологічного характеру щодо обґрунтування новітньої моделі модернізації суспільства в Україні тривалий час була тенденція поступової втрати державними органами інтересу до фундаментальних досліджень і, як наслідок, відсутність офіційно-прийнятої науково обґрунтованої стратегії розвитку

державно-правової системи та системи законодавства [503, с.35]. Тому розробка інституційних та правових засад державного впливу на регіони, а також пріоритетних напрямів їх вдосконалення вимагає, насамперед, чітких теоретичних уявлень про регіон, розвиток регіону, класифікацію регіонів, суть державного регулювання як способу впливу держави на ті чи інші регіональні процеси, ситуації та проблеми та визначення критеріїв ефективності такого впливу.

Оснoву будь-якої науки, включаючи науку державного управління, становить система чітких однозначних понять і категорій, адже тільки ними у науці може бути відображена певна сфера дійсності. “У будь-якій науці, як показує історія наукових знань, найбільш важкою та складною справою виявляються вихідні положення й поняття”, - зауважують відомі українські регіоналісти [173, с. 5].

Поняття означає одну з форм мислення, результат узагальнення суттєвих ознак певного предмета, явища, процесу об'єктивної дійсності. Кожне поняття має тим більше наукове значення, чим істотніші, змістовніші ознаки, за якими узагальнюються реально існуючі предмети, явища чи процеси. Загальновідомо, що саме в поняттях як своєрідних способах відображення об'єктивної дійсності, наука концентрує і узагальнює накопичені знання. Такі поняття повинні бути конкретними, визначеними, істинно науковими і адекватно відображати суттєві ознаки об'єктивних явищ.

Використання розпливчатих, близьких чи тотожних понять, відсутність їхніх чітко зафіксованих у понятійному апараті тієї чи іншої науки значень приводять до багатозначного тлумачення одних і тих самих явищ і процесів та суттєво ускладнює пізнання дійсності.

У науці державного управління триває процес удосконалення понятійного апарату, що до певної міри відображає незавершеність формування цієї дисципліни. Тому будь-яке дослідження в галузі державного управління потребує уточнення, вдосконалення і впорядкування понятійного апарату. Не є винятком і проблеми, пов'язані з державним регулюванням розвитку регіонів. І, насамперед, потребує детального і комплексного вивчення питання про те, що слід розуміти під регіоном у науці та практиці державного управління. Адже від цього залежить, який зміст вкладається у такі важливі похідні поняття як “розвиток регіону”, “державне регулювання розвитку регіонів”, “проблемний регіон”, “депресивний регіон” тощо.

Чітке визначення поняття “регіон” має не лише академічне, але і важливе прикладне значення. В умовах колишньої адміністративно – розподільчої системи і домінування галузевого принципу у державному управлінні термінологічна невизначеність не мала особливого значення, тому що розвиток будь-якої території залежав переважно від галузевих рішень. Але в сьогоденнішніх умовах, коли функціонування та розвиток адміністративно-територіальних одиниць є об'єктом державного регулювання, необхідна більша чіткість і законодавче закріплення статусу регіону як об'єкта впливу з боку держави.

Для максимально точного і адекватного визначення регіону в державному управлінні необхідно звернутися до інших галузей науки, що давніше оперують цим та похідними поняттями – географії, економіки, правознавства, історії, соціології. Але при цьому слід мати на увазі, що у зазначених науках термін “регіон” також є

поліваріантним і дискусії щодо його змісту між різними науковими школами та окремими дослідниками тривають. Крім того, науковці, що представляють вказані галузі, як правило, не торкаються проблем державного впливу на розвиток регіонів, а обмежуються пропозиціями щодо поділу території держави на такі регіони, що були б зручними для дослідження в контексті тієї чи іншої наукової дисципліни.

Не зафіксовано, з якого часу термін “регіон” став застосовуватися в українській термінології, а в російській він, ймовірно, вперше зустрічається у 1877 р. в “Словаре иностранных слов” І. Бурдона та А. Михельсона.

На сьогодні тільки поодинокі автори вважають, що “саме поняття “регіон” не є предметом спору. Існує ясність відносно того, що таке регіон...” [104, с.4]. Набагато частіше у спеціальній літературі ставиться питання, що саме вважати регіонами, адже цим терміном сьогодні позначають і територіально – адміністративні одиниці окремих держав, і окремі історико – етнографічні територіальні комплекси, котрі, як правило, не співпадають з сучасними адміністративно – територіальними утвореннями (такі, як наприклад, Галичина чи Слобожанщина в Україні), і міждержавні територіальні масиви, котрі характеризуються певною спільністю своєї історичної долі, своєрідним національно-етнічним складом, культурно-конфесійними чи політичними ознаками, наприклад, Південно-Східна Європа, Балкани і т.д. [228, с.14].

Отже, в сучасних наукових джерелах під поняття “регіон” підводяться просторові системи різних масштабних порядків – від групи держав до невеликих за площею адміністративно-територіальних одиниць [194]. Це

ілюструють, насамперед, довідникові та енциклопедичні видання, що мають універсальний характер. Визначення регіону в них, як правило, є занадто розпливчатим і неконкретним. Наприклад, у Великій радянській енциклопедії регіон визначається як велика індивідуальна територіальна одиниця (наприклад, природна, економічна, політична і ін.) [388, с.560] А в Українській радянській енциклопедії термін “регіон” взагалі відсутній, лише у статті “Регіональні організації” зазначається, що під регіоном у даному контексті мається на увазі територія земної кулі, що характеризується притаманним їй комплексом ознак [488, с.314]. Дещо чіткіше визначено це поняття у великому тлумачному словнику сучасної української мови: “регіон – певна територіальна одиниця (район, область, зона), що вирізняється з-поміж інших таких же одиниць специфічними рисами (географічними, геологічними, етнографічними, економічними і т. ін.)” [55, с.1020]. Жодне з цих визначень не дає змогу чітко ідентифікувати регіон з тією чи іншою просторовою одиницею і застосовуватися у понятійному апараті науки державного управління.

В той же час, наукові та політичні дискусії з приводу розуміння суті регіону як наукового поняття активізуються, що пов’язано, зокрема, з процесами регіоналізації, розробленням і впровадженням активної регіональної політики та зростанням ролі регіонального фактору у більшості сучасних країн, включаючи Україну.

При всій різноманітності підходів до поняття регіону, дослідники, які представляють різні галузі знань, вказують, перш за все, на його просторову сутність. У фундаментальній праці з геополітики французькі вчені сформулювали цю тезу у найзагальнішому вигляді, підкресливши, що регіон – це нечітко зафіксоване просторове уявлення, що

охоплює певні реалії, які є надзвичайно різноманітними за масштабом і змістом [543, с.112].

Визнаючи територіальну складову поняття “регіон” як домінуючу, дуже важко на практиці визначити межі території, в яких вона є однорідною і цілісною, а де перестає бути такою. Тому справедливим, на нашу думку, є зауваження К. Зубкова, що вирішення цієї проблеми можливе лише через суб`єктивний, соціально обумовлений вимір об`єктивної реальності, що передбачає, з одного боку, відповідний масштаб просторово – часових порівнянь і узагальнень, а з іншого – певну ціннісну шкалу, адекватно якій територія розкриває своє значення для людини [161, с.22].

Щоб більш чітко зрозуміти критерії визначення регіону як об`єкта державного впливу та поняття науки державного управління, необхідно об`єднати його просторову сутність з іншими характеристиками, які відіграють роль регіоноутворюючих ознак: економічними, соціальними, управлінськими, етнічними, історичними, культурними, мовними, конфесійними тощо та взяти до уваги деякі з його трактувань, що склалися у інших галузях знань:

- філософське трактування регіону, яке асоціюється з особливим “світом”, для якого властиві своя ментальність, спосіб мислення, традиції, світогляд та світосприйняття;
- історичну інтерпретацію регіону, яка вказує, як правило, на колишню, втрачену з часом ідентичність;
- геополітичне розуміння регіону, яке витікає з просторової диференціації різних політичних сил, рухів, центрів сили тощо, причому такий регіон складається, як правило, з групи країн, які більше зв`язані одна з одною, ніж з іншими країнами;

- економічне сприйняття регіону, що трактується як територія з чітко вираженою спеціалізацією виробництва і певною господарською цілісністю;
- адміністративно-територіальне (політико-адміністративне або юридичне) трактування регіону як субнаціональної одиниці, статус якої прописаний в Конституції чи законах [74, с.32-33].

Звичайно, для розуміння регіону як поняття науки державного управління, необхідно більш детально дослідити підходи до вказаної проблеми в таких галузях науки як географія, економіка, політологія, соціологія, правознавство, що буде зроблено нижче.

Вчені-географи пропонують цілу низку альтернативних визначень регіону, використовуючи при цьому різноманітні методологічні підходи та поєднання регіоноутворюючих факторів:

- регіон – це комплекс, що складається з землі, повітря, флори, фауни і людського населення, які можуть розглядатися в їх особливих відносинах одне з одним і які складають разом певну і характерну частину поверхні Землі;
- регіон – це зона, яка включає в свої рамки існуючу однорідність домінуючих фізичних умов і, відповідно, домінуючих укладів проживання;
- регіон – це географічний термін для описання такого типу навколишнього середовища, в якому географічні елементи поєднані один з одним певними і постійними зв'язками;
- регіон – це група сусідніх держав, які складають окремий економіко – географічний, або близький по національному складу і культурі, або однотипний по суспільно – політичному ладу район світу;

- регіон – область, район; частина держави, що відрізняється від інших областей сукупністю природних і (або) історично сформованих, відносно стійких економіко – географічних і інших особливостей, які нерідко поєднуються з особливостями національного складу населення.

Не дивлячись на таке різноманіття визначень, у географічній науці з часу утвердження регіональної парадигми сформувалися два основні підходи до поняття “регіон”, які поступово уточнюються, конкретизуються та видозмінюються. Перший підхід опирається на достатність диференційованого аналізу просторових систем під певним кутом зору, в межах якоїсь окремо взятої предметної систематики. При цьому передбачається наявність значного видового різноманіття територіальних систем, що називаються регіонами, які співіснують, переплітаються і накладаються один на одного у реальному геопросторі. Другий підхід полягає у розробці методології і методики виділення інтегральних або багатоаспектних регіонів, в межах яких синтез окремих критеріїв отримує більш-менш строге раціонально-логічне обґрунтування [144, с.18]. Сучасна наука державного управління може з успіхом використовувати елементи обох підходів, зокрема при класифікації регіонів як об’єктів державного впливу, поділі їх на регіони первинного та вторинного територіального поділу.

Самі географи досить часто під регіоном розуміють саме інтегральний регіон. Одним з найбільш вдалих і універсальних визначень такого регіону в географічній науці, вважається визначення, дане Е. Алаєвим. Він називає регіоном територію (геоторію), яка по сукупності елементів, що її насичують, відрізняється від

інших територій і володіє єдністю, взаємозв'язаністю елементів, що її складають, цілісністю, яка є об'єктивною умовою і закономірним результатом розвитку даної території [10, с. 18].

Відомі російські географи Ю. Гладкій та А. Чистобаєв пишуть, що в умовах Російської Федерації під регіоном вони розуміють частину території держави, що характеризується спільністю природних, соціально-економічних, національно-культурних та інших умов. При чому регіон не обов'язково повинен співпадати з кордонами суб'єкта Федерації, він може також об'єднувати території суміжних суб'єктів [74, с.32].

Заслуговує на увагу позиція доктора географічних наук О.Ковальова, який трактує регіон як систему, що здатна до самовідтворення і самоорганізації незалежно від процесів міждержавної диференціації, тобто процес регіоналізації у цьому випадку розглядається поза контекстом державної території та державного будівництва [201, с.23].

Досить широкий спектр підходів до поняття регіону склався і серед вчених-економістів. Ці підходи відрізняються один від одного трактуванням регіоноутворюючих ознак, розумінням співвідношення регіону з близькими економічними поняттями, насамперед економічним районом та наявністю чи відсутністю зв'язку регіонального поділу держави з адміністративно-територіальним поділом.

Значна частина економістів фактично ототожнює регіон з економічним районом. Зокрема, відомий спеціаліст у галузі регіональної економіки М.Некрасов розглядає регіон з соціально-економічної позиції, ігноруючи його зв'язок з адміністративно-територіальним устроєм та державним управлінням. Під регіоном

він розуміє велику територію держави з більш-менш однорідними природними умовами, а головним чином – характерною спрямованістю виробничих сил на основі поєднання комплексу природних ресурсів із сформованою і перспективною соціальною інфраструктурою” [332, с.29].

Вивчаючи зарубіжний досвід комплексного регіонального розвитку, інший економіст В. Долятковський пише, що регіонами слід вважати складні територіально-економічні комплекси, які мають обмежені внутрішні ресурси, свою структуру виробництва, певні потреби у зв'язках з зовнішнім світом [119, с.15].

Вчені-економісти, досліджуючи суть поняття “регіон”, закономірно акцентують увагу на економічних чинниках, насамперед особливостях процесу відтворення. Наприклад, на думку А. Добриніна під регіоном слід розуміти територіально-спеціалізовану частину народного господарства країни, що характеризується єдністю і цілісністю процесу відтворення [108, с.9]. Через призму структури виробництва та процесу відтворення розглядають регіон і автори курсу лекцій “Основи теорії регіонального воспроизводства”. На їх думку, регіон є не лише підсистемою соціально-економічного комплексу країни, але і відносно самостійною його частиною з закінченим циклом відтворення, особливими формами протікання соціальних і економічних процесів [291, с.14]. Але у наш час, коли економіка держави зазнала негативних впливів перехідного періоду, навряд чи закінчений цикл відтворення, який включає виробництво, розподіл, обмін та споживання, можна вважати регіоноутворюючою ознакою в Україні та інших пострадянських державах.

Занадто спрощеним і неконкретним виглядає поняття регіону, запропоноване авторами колективної монографії

“Социально-экономические проблемы формирования рыночных отношений в крупном промышленном городе”. На їх погляд, регіони – це територіальні частини держави, що відрізняються один від одного природними і соціально-економічними умовами. У даному випадку автори занадто абстрактно тлумачать регіоноутворюючі ознаки, не пов’язуючи поняття регіону не лише з адміністративно-територіальним устроєм, але навіть з тими чи іншими економічними чинниками.

Скрупульозно і виважено підходять до визначення регіону у своїх працях сучасні російські економісти. Так, автор монографії “Региональный рынок: воспроизводственный процесс” В. Арженовский визначає регіон як частину території держави, що виділилася в процесі суспільного (територіального) поділу праці, яка спеціалізується на виробництві певних товарів чи послуг, характеризується спільністю і специфічним по відношенню до інших територій характером процесу відтворення; комплексністю і цілісністю господарства; наявністю органів управління, що забезпечують вирішення завдань, що стоять перед регіоном [16, с.20].

Ф.Кожурін у праці, присвяченій вдосконаленню регіонального управління, доволно підміняє поняття “регіон” іншим – “район” [205, с.1990]. Однак, на нашу думку, відношення до регіону виключно як до економічного району, у якому основною регіоноутворюючою ознакою є проблеми відтворення поза зв’язком з адміністративно-територіальним устроєм, проблемами управління територіями, забезпеченням рівних соціальних стандартів життя населення незалежно від місця проживання, поступово втрачає свою актуальність і в економічній науці. У попередній політико-правовій системі такий

підхід був зумовлений тим, що основні виробничі ланки, що розташовувалися на території тієї чи іншої області, повністю підпорядковувалися центральним органам виконавчої влади, а невизнання області цілісною регіональною системою пояснювалося характером існуючої адміністративно-територіальної системи, у якій функції управління всіма елементами здійснювалися централізовано [313, с.15].

На сьогодні все більшого поширення набуває підхід тих економістів, які наголошують, що характерною особливістю регіону є виконання ним не тільки економічних, але насамперед соціальних функцій [456, с.310].

В останній період окремі вітчизняні економісти під впливом ідей європейського регіоналізму, пропонують ототожнювати регіон з поняттям адміністративно-територіальної одиниці. Так, С.А. Романюк під регіоном розуміє найбільшу адміністративно-територіальну одиницю субнаціонального рівня, яка має виборну владу, юридичну незалежність та власний бюджет. В умовах України – це рівень області та Автономної Республіки Крим. Виходячи із особливого статусу до регіонів зазначеним автором віднесена також столиця держави м. Київ [421, с.3].

Приблизно таке визначення дійсно використовується в нормативних актах Європейського Союзу, але воно потребує ряд уточнень стосовно України, зокрема у питанні юридичної незалежності областей та Автономної республіки Крим, критеріях віднесення до регіонів міських населених пунктів, статусу обласних рад та Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Схожу позицію, яка теж потребує деякого уточнення, бо є внутрішньо суперечливою, висловлює доктор

економічних наук Л.М. Зайцева, яка стверджує, що регіон – це частина території держави, виділена за сукупністю різних ознак в адміністративну одиницю, діяльність якої свідомо направляєтся державними органами управління, а управлінські функції координуються ними для досягнення цілей суспільного розвитку і запобігання дії руйнівних внутрішніх і зовнішніх сил. Далі авторка стверджує, що прикладами регіональних утворень є області України, хоча під наведене вище визначення попадають також райони, а можливо й окремі великі міста.

Частина економістів вказують на дуалізм поняття регіону. Наприклад, згадуваний вище Ф.Кожурін пише, що регіон – це частина народногосподарського комплексу країни, яка відрізняється географічними умовами і природноресурсною спеціалізацією, а також одиниця адміністративного поділу держави: край, область, місто [205, с.19]. А доктор економічних наук Л.Савельєв безпосередньо стверджує, що регіон є поняттям адміністративно-економічним [426, с.224].

Інші економісти пропонують більш широкий підхід до трактування регіону, не пов'язуючи регіон з адміністративно-територіальними одиницями. Наприклад, на думку О. Осауленка та В. Карпова поняття “регіон” застосовується для поділу територій за певними ознаками (економічними, політичними, кліматичними, екологічними тощо), кордони яких не завжди збігаються не тільки з адміністративно-територіальними кордонами, а навіть з державними кордонами країн [347, с.3]. Аргументуючи такий підхід, автори зауважують, що виокремлення адміністративно-територіальної одиниці як складової адміністративно-територіального устрою держави базується передусім на принципах “зручності”

реалізації адміністративних цілей. Регіон же, регіоналізація в цілому є наслідком дії об'єктивних закономірностей або чинників, що мають іншу природу. Тобто, – на думку О. Осауленка та В. Карпова, регіон є більш динамічною і ширшою категорією, ніж адміністративно-територіальна одиниця.

Своєрідно трактує регіон американський економіст Е. Куклінські, який є прибічником концепції регіонального розвитку, що базується на знаннях та інноваціях. У його визначенні регіони можна розглядати як основи інновацій і духу підприємництва у більш широкому контексті просторової мережі [234, с.4]. Таке визначення регіону може бути застосоване, насамперед до регіонів авангардного типу, зокрема, „точок росту”, технопарків, технополісів тощо.

Звичайно, більшість запропонованих економістами визначень регіону мають право на існування у контексті економічної науки, а елементи окремих підходів можуть бути застосовані і в державному управлінні. З цього приводу виваженою є позиція українського економіста С.А.Мельника, який вживає уточнене поняття “регіон у національній економіці”, а не загальне “регіон” [296, с.4]. Очевидно, що неможливо виробити єдине поняття, яке б задовольняло потреби великої кількості наукових галузей.

Слід відзначити, що деякі українські вчені-економісти не пов'язують розуміння регіону безпосередньо ні з економічними чинниками, ні з адміністративно-територіальним устроєм, а виділяють інші регіоноутворюючі ознаки, зокрема й ті, що пов'язані з проблемами державного будівництва та державного управління. Наприклад, О. Топчієв у посібнику з теоретичних основ регіональної економіки пише, що регіон – це основна

складова частина територіального устрою країни, що визначена єдиною політикою державного регіоналізму і має організаційну відособленість, цілісність, економічну й демографічну самодостатність, систему державних органів, що є елементами (підсистемами) державної структури влади й управління країною [481, с.10]. Це визначення регіону суттєво відрізняється від аналогічних визначень більшості економістів тим, що в основу ставляться не чисто економічні чинники, а комплекс ознак, пов'язаних з організацією державної влади та управління.

Досить чіткі параметри поняття регіону використовуються у статистиці. Як вказують відомі вітчизняні фахівці у галузі регіональної статистики, терміном “регіон” у національній статистиці ідентифікується адміністративно-територіальна одиниця України – область, район, територія сільради, населений пункт, а також об'єднання адміністративно-територіальних одиниць або частка адміністративно-територіальної одиниці як територія:

- що вивчається за спільними ознаками (економічними, соціальними, політичними, екологічними, промисловими та ін.);
- на якій здійснюється чи може здійснюватися статистичний облік подій, явищ і процесів;
- для якої проводиться чи може проводитися планування її розвитку [178, с.78-79].

Все частіше звертаються до регіональної проблематики політологи, зокрема з огляду на формування такого напрямку сучасних наукових знань як політична регіоналістика. В політологічних словниках поняття “регіон” має досить широкі межі і трактується як самостійна просторово-географічна, адміністративно-

територіальна, інституційно-політична, економічна, соціальна, історико-культурна, етнічна і демографічна величина [367, с.333-334].

Автор першого російського підручника з політичної регіоналістики Н. Медведєв вважає регіоном певну територію країни або кількох сусідніх країн з більш-менш однорідними природними умовами і характерною спрямованістю розвитку продуктивних сил, сформованою соціальною інфраструктурою і своєрідністю соціально-політичних умов [292, с.14].

Близьку позицію займає автор вітчизняної монографії, присвяченої етнополітичним та міжконфесійним чинникам соціально-політичної стабільності у регіоні О.Уткін. Він пише, що регіон – це частина території держави з певними відмінностями природнокліматичних умов життєдіяльності, історії, етнічного складу населення, мови, культури, релігій та інших факторів, що в процесі взаємодії набувають інтегративного, системного характеру і відображають своєрідність даної території [491, с.9].

Окремі автори звертають увагу не лише на територіальні, економічні, соціальні та політичні складові при визначенні поняття “регіон”, а й на інші регіоноутворюючі чинники, зокрема історичну спадщину, народні традиції, соціальну унікальність. Прихильники такого підходу пропонують наступне визначення: “Регіон – це соціально-економічний організований простір з конкретною природно-географічною територією, з певним типом і характером виробництва, з специфічними історико-культурними і демографічними особливостями, з адміністративно-територіальною організацією розташування і певними кордонами регіону, з дією одного кола нормативно-правової бази” [519, с.50-51].

Інший автор, Д.В.Доленко, не заперечуючи право на існування різних підходів до розуміння сутності регіону, тим не менше зауважує, що з точки зору комплексного системного управління суспільством головна роль у регіональній організації суспільства належить соціально-політичним регіонам, тобто адміністративно-територіальним (від району до області) державним утворенням, тому що саме вони адекватно відтворюють структуру суспільства і характеризуються найвищою ступінню організації самої територіальної системи [111, с.13].

Недостатньо розробленим є термін “регіон” у сучасній юридичній науці. Зокрема, в “Юридичному словнику-довіднику”, виданому в 1996 р. [527] терміну “регіон” не знаходимо взагалі. А от в російській юридичній енциклопедії, що побачила світ у наступному році, читаємо: “Регион – по російському законодавству часть территории РФ, обладающая общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий. Согласно Основным положениям региональной политики в Российской Федерации регион может совпадать с границами территории субъекта РФ либо объединять территории нескольких субъектов РФ. В тех случаях, когда регион выступает как субъект права, под ним понимается только субъект РФ” [525, с.384].

Визначення регіону, запропоноване одним з вітчизняних авторів у журналі “Право України” видається не зовсім вдалим: “Регіон – це сформований в межах певної природно-географічної території соціально-економічний механізм, що відзначається притаманною йому специфікою спеціалізації та структури виробництва і господарства, міжрегіональними й зовнішніми економічними, політичними та культурними

зв'язками, має місцеві органи державної влади та органи місцевого самоврядування, в межах якого формується територіальна громада з притаманними їй місцевими інтересами” [35, с.33]. Крім іншого, автор некоректно вживає правову категорію “територіальна громада”, визначення якої вже дано у законодавстві, тим самим створюючи певну двозначність у застосуванні даного терміну. Більш доречним у даному контексті, на нашу думку, був би термін “регіональна громада”.

Не зовсім точним і конкретним є також інше визначення, автор якого вважає регіоном адміністративно-територіальну одиницю, яка охоплює населені пункти і території між ними і яка виокремлюється на основі спільних адміністративних, соціально-економічних, географічних та інших факторів. Хоча в іншому місці той же автор зауважує, що до регіонів слід відносити лише Автономну Республіку Крим, області і райони, із запропонованого визначення цього однозначно не слідує [437, с.17].

Послідовну і виважену позицію займає автор низки серйозних досліджень з проблем місцевого та регіонального самоврядування В.Борденюк, який пише, що у сучасному правознавстві регіоном називають адміністративно-територіальні одиниці, які є безпосередньо нижчими від загальнонаціонального рівня, хоч і мають іншу назву, визначену в конституції чи законі [40, с.340].

Заслужовує надетальний аналіз позиція тих дослідників, які не ототожнюють себе виключно з традиційними галузями науки, такими як економіка, юриспруденція чи географія, а позиціонуються як регіоналісти і є авторами цінних міждисциплінарних досліджень.

З точки зору системного підходу розглядає регіон російський регіоналіст В.Комаров. На його думку, регіон

– це територія (акваторія), виділена за сукупністю певних ознак чи явищ; таксономічна одиниця в певній системі територіального поділу. Актуальним для науки державного управління є намагання В. Комарова деталізувати підхід до розуміння регіону як до регіональної соціально-економічної системи, виходячи з ідеї регіонального розвитку, що оперує поняттями соціальних пріоритетів, сталості і збалансованості. У такому розумінні регіональна соціально-економічна система – це сукупність географічного середовища, господарства і населення, що знаходяться у певних відносинах для забезпечення власного розвитку і розвитку спільнот, в які вона входить у межах встановлених квот.

Поняттям “складна регіонально-економічна система” при визначенні сутності регіону оперує також український фахівець В.І. Павлов. На його думку, регіональна соціально-економічна система є інтегральною формою просторової організації суспільства. Вона включає економічні, соціальні і екологічні процеси, які розвиваються на певній території різного ієрархічного рівня і складається із взаємопов’язаних функціональних підсистем, що об’єднані спільною метою розвитку [350, с.39].

Новаторським в українській регіоналістиці є підхід З.В. Герасимчук, яка розглядає регіон з точки зору сталого розвитку як “певний територіальний оптимум, тобто сукупність найсприятливіших соціально-економічних і природних умов на певній території, які б при правильній організації дали змогу найбільш ефективно використовувати природні, трудові ресурси, а також виробничу та соціальну інфраструктуру за умови збереження рівноваги в навколишньому середовищі [69, с.128].

Російський регіоналіст Г.Черкашин вважає регіоном соціально- територіальну спільноту, що відображає цілісну соціальну систему, володіє адміністративною, господарсько-економічною, соціально-культурною самостійністю і розвивається у специфічних житлових, культурно-побутових умовах [505, с.43]. Тема дослідження – соціальна політика, спонукала автора до виокремлення соціального чинника при визначенні регіону. Близьку позицію займає М.Аітов, який розглядає регіон не як територіальну, а як соціально- економічну спільноту, що характеризується єдністю економічного, політичного і духовного життя [5, с.47].

В останні роки з`являється все більше спроб визначити зміст поняття “регіон” у контексті науки та практики державного управління. Хоча у деяких виданнях, що стосуються проблем управління, все ще відсутня чітка позиція в питанні основних дефініцій. Наприклад, довідник, спеціально присвячений державному і муніципальному управлінню, взагалі не містить терміну “регіон” [83]. Автори потрібного і очікуваного посібника “Государственное и региональное управление”, що побачив світ у 2002 р., не вважали за потрібне пояснити читачам, що мається на увазі під регіональним управлінням, про які типи регіонів йдеться, а тільки побіжно зауважили, що в їх роботі під регіоном вважатиметься суб’єкт федерації [490, с.5].

У підручнику А.В. Пікулькіна регіоном називається частина території Російської Федерації, що характеризується спільністю природних, соціально - економічних, національно-культурних і інших умов. Регіональний поділ може не співпадати з адміністративно-територіальним і національно-територіальним. Регіон може знаходитися в

кордонах суб'єкта РФ або об'єднувати територію кількох суб'єктів РФ [361, с.79].

Однією з перших в Україні наукових спроб конкретизувати зміст “регіону” як управлінського поняття була зроблена в ході круглого столу, який відбувся у редакції харківського журналу “Регион: проблемы и перспективы”[230]. Деякі із запропонованих учасниками круглого столу підходів до поняття “регіон” мають безсумнівне право на існування і можуть бути покладені в основу визначення регіону як родового поняття, від чого, в свою чергу, безпосередньо залежить класифікація регіонів та зміст таких понять як “розвиток регіону”, “регіональне управління”, “державне регулювання регіонального розвитку” тощо.

Учасниками вказаного круглого столу запропоновані, зокрема, такі значення терміну “регіон”:

- регіон – це адміністративна одиниця субнаціонального рівня. Такі регіони мають чітко визначені кордони, знаходяться в ієрархічній системі державного управління, на них поширюється дія одного кола нормативно-правових актів;
- регіон – це неадміністративна територіальна одиниця планування субнаціонального рівня;
- регіон – це територія реалізації певної програми. Такий регіон має досить нечіткі характеристики, в тому числі територіальні, вказується тільки на його центр, а кордони можуть бути розмиті. Такий регіон існує в багатьох адміністративно-правових системах, а управління здійснюється в неадміністративних формах.

До вказаної характеристики учасники круглого столу запропонували також тезу про наявність хронологічних

рамок існування певного виду регіонів, однак у цій частині їх позиція є спірною [230, с.10]. Твердження про те, що неадміністративні регіони є обмежені в часі, а адміністративні регіони – необмежені, потребує уточнення.

Виходячи з потреб державного регулювання розвитку регіонів, раціональне зерно міститься у позиції В. Лексіна і А. Швецова, які розуміють під територією (як аналогом регіону) сукупність частин соціального, природно-ресурсного і інших потенціалів держави, які співпадають просторово і по відношенню до яких можуть здійснюватися регулятивні дії як з боку держави, так і з боку органів влади або самоврядування даної території [251, с.25]. Ця позиція є актуальною для науки державного управління, зокрема тому, що автори підкреслюють: по-перше, тільки таке територіальне утворення, по відношенню до якого можуть здійснюватися регулятивні дії, є регіоном, а по-друге, застосовують поняття “сукупність”, а не система, хоча, на нашу, думку, більш адекватно було би вживати запропонований цими ж авторами в іншому місці термін “системно-конгломератна структура”.

Розуміння регіону як поняття багатозначного, дозволяє прийти до висновку про нелінійність регіоналізації території будь-якої держави, наявність кількох “горизонтів”, на яких можна здійснювати регіоналізацію і “накладення” регіонів одного горизонту на регіони іншого горизонту. Так, проблемні регіони, межі яких не співпадають з територією субнаціональних адміністративно-територіальних одиниць, можуть накладатися на регіони первинного територіального поділу чи на проблемні регіони, виокремлені за іншими ознаками.

Ще однією суттєвою рисою регіону, на яку вказують дослідники, є динамізм, що означає його

здатність змінювати свою територію, структуру, та інші характеристики.

Окремі автори, не заперечуючи правомірність терміну “region” тим не менше у своїх працях вживають інші, близькі за змістом, поняття.

Своєрідний підхід до проблеми демонструють згадувані вище В. Лексін та А. Швецов, у назву спільної монографії яких винесений термін “регіони”, але у підназві вживається словосполучення “територіальний розвиток”, а не “регіональний розвиток” [251]. У тексті роботи автори пропонують оперувати двома поняттями – “територія” та “регіональна система” як синонімами. Територією автори називають певну частину соціального (в першу чергу, населення), природного (в тому числі, природно-ресурсного і екологічного), економічного, інфраструктурного, культурно-історичного і власне просторового потенціалів держави, яка знаходиться в юрисдикції субнаціональних або місцевих (муніципальних) органів влади [251, с.24]. У цьому визначенні поєднуються природні ознаки (а саме – просторові) та ознаки, утворені спеціально (в тому числі, адміністративні), що дає можливість поряд з поняттям “територія” застосовувати поняття “територіальне утворення”. Тим самим підкреслюється, що воно формується як результат певного нормативно закріпленого процесу. Іншими словами, територія чи територіальне утворення є сукупністю (але не системою) частин соціального, природно-ресурсного та інших потенціалів держави, що співпадають просторово і по відношенню до цієї сукупності можуть здійснюватися певні регулятивні дії як з боку держави, так і з боку місцевих органів влади чи самоврядування. Так чи інакше ця думка повинна бути присутня у всіх без винятку визначеннях

регіону, хоча підміна терміну “регіон” територією здається нам невдалою.

Синонімом поняття “територія” В.Лексін та А.Шведцов називають “регіональну систему”, але при цьому зауважують, що відносно територіальних утворень застосовувати термін “система” треба надзвичайно обережно, тому що система передбачає наявність стійких зв’язків між її елементами, а зв’язки між елементами територіальних утворень часто визначаються лиш природною та економічною недоцільністю чи навіть неможливістю їх роз’єднання. Це означає, що всі сучасні територіальні системи є насправді системно-конгломератними структурами, які тільки в ідеалі можуть розглядатися як єдині і цілісні. Така виважена позиція авторів вигідно відрізняє їх від більшості сучасних регіоналістів, що вказують на внутрішню єдність як невід’ємну характеристику регіону.

В останній період під впливом задекларованого наближення України до європейської спільноти, вітчизняні дослідники досить часто звертаються до теорії і практики європейського регіоналізму.

З цим фактом пов’язані спроби виробити універсальне, єдине для всіх наук визначення регіону. В рамках доктрини європейського інтегрального федералізму регіон часто сприймається як „надтермін” і характеризується такими фундаментальними рисами як спільна територія, спільне населення, спільна історія, спільність природних умов, спільність проблем, які вирішуються [557, с.351].

З точки зору ідентифікації регіону як універсального поняття і виявлення його спільних критеріїв, під регіоном у найширшому розумінні можна розглядати територію, утворену силами внутрішніх зв’язків, що є однорідною за вибраним рядом критеріїв – визначників. Ці ж критерії

відрізняють його від інших територій. Основною ознакою виділеного таким чином регіону є домінування внутрішніх зв'язків (економічних, соціальних тощо) як більш тісних і інтенсивних, ніж зовнішні зв'язки, що зв'язують цей регіон з рештою території держави як частину з цілим.

У науковій літературі з проблем державного регулювання розвитку регіонів вже вказувалося, що в умовах України термін “регіон” доцільно застосовувати лише щодо крупних частин країни, зокрема областей та автономної республіки [313, с.7; 384, с.119]. Аналогічну позицію займають фахівці Національного інституту стратегічних досліджень, які, досліджуючи мінімальний територіальний масштаб регіонів, пишуть, що методологічно неправильно виявляти регіональні розбіжності у рівнях розвитку для територіальних одиниць масштабу дрібніше за адміністративну область [368, с.15]. Не заперечуючи, в цілому такого підходу, зауважимо, що ототожнення регіонів виключно з межами адміністративно-територіальних одиниць субнаціонального рівня – областей та автономних утворень, не дозволяє здійснювати регулятивні дії з боку держави щодо тих частин її території, межі яких не співпадають з адміністративними, в першу чергу – різного роду проблемних територій.

Тому, на нашу думку, регіонами в Україні слід вважати великі частини території країни, виділені або за рядом інтегральних показників (регіони первинного рівня, межі яких співпадають з адміністративно-територіальними одиницями субнаціонального рівня (за винятком міст)), або виділені у межах однієї предметної систематики (регіони вторинного рівня, межі яких не співпадають з межами адміністративно-територіальних одиниць (переважно

проблемні регіони)). Подібну точку зору висловлюють ряд авторитетних фахівців з регіональних проблем [61, с.9].

Близьке розуміння регіону закладене і у чинній Конституції України, яка хоч і не конкретизує поняття “регіон”, але із змісту ст. 132 Основного закону логічно випливає, що мова йде саме про територіальні утворення субнаціонального рівня.

Такий теоретико-методологічний підхід до поняття регіону дозволяє розвивати дальші пошуки у напрямку дослідження структури регіонів як первинного, так і вторинного рівня та здійснювати їх класифікацію з метою вироблення адекватних механізмів і інструментів державного впливу на розвиток тих чи інших регіонів.

Однак, сучасний регіоналізм передбачає, крім географічної складової, надання субнаціональним адміністративно-територіальним одиницям ряду характеристик, які дозволять наблизитися в Україні до того розуміння регіону, яке зафіксоване у Декларації щодо регіоналізму у Європі [93].

Має право на існування поняття “суб’єктність регіону”, чим підкреслюється його право виступати рівноправною стороною у політико-правових відносинах з державою [425, с.116-117].

Це передбачає, зокрема, визнання правосуб’єктності регіону, а його населення – регіональною громадою на зразок територіальної громади як первинного суб’єкта місцевого самоврядування в населених пунктах [29, с.47-56; 447, с.95-104]. Як справедливо зауважує В.Борденюк, територіальні колективи районів і областей не наділені статусом колективного суб’єкта місцевого самоврядування, що на практиці приводить до усунення населення цих адміністративно-територіальних одиниць від вирішення

питань соціально-економічного розвитку відповідних територій [39, с.22]. Такий підхід, без сумніву, має право на існування, але вимагає дальшого розвитку і додаткової аргументації. Однак досягнення такої мети потребує суттєвих змін вітчизняного законодавства та перегляду деяких теоретико-правових конструкцій, зокрема щодо правосуб'єктності регіональної громади на зразок тієї, якою володіють корпорації публічного права у країнах англосаксонської правової сім'ї.

Однією з основних правових основ правосуб'єктності громади є юридизація інституту відповідальності перед нею відповідних органів та посадових осіб [464, с.201]. Деякі дослідники слушно пропонують законодавчо урегулювати відносини держави з її регіонами, надавши їм статусу правовідносин [77].

Поліваріантність поняття “регіон” породжує, в свою чергу, різноманітність підходів до класифікації та типологізації регіонів у зарубіжній та вітчизняній науковій літературі. Різниця між поняттями “класифікація” та “типологізація” досить чітко проведена у праці Д. Стеченка [453. с.75].

З метою пошуку критеріїв та способів класифікації регіонів для потреб науки державного управління, необхідно детально вивчити, як вирішується дана проблема у інших галузях знань.

Найбільше здобутків у цій сфері мають вчені та практики, що займаються регіональною економікою.

Наприклад, деякі російські економісти пропонують в основу класифікації регіонів покласти такі критерії:

- рівень економічного розвитку;
- темпи економічного розвитку;
- тип регіональної структури господарства;

- розташування регіоноутворюючих ознак на території регіону;
- коефіцієнт густоти населення;
- темпи приросту населення;
- характер виробничої спеціалізації.
- А українська дослідниця Л.М. Зайцева до найважливіших показників, за якими здійснюється типологізація регіонів, відносить:
- наявність природних ресурсів;
- рівень економічного і соціального розвитку;
- структуру господарства;
- екологічний стан регіону;
- ступінь розвитку виробничої і економічної інфраструктури;
- демографічну ситуацію.

Але детальної типологізації регіонів на основі вказаних показників у навчальному посібнику “Регіональне управління” не дається, лише як приклад наводяться індустріальні, наукомісткі та гірничодобувні регіони [410, с.25].

Деякі економісти пропонують поділ регіонів за функціональною роллю і соціально-економічним змістом на адміністративно-господарські та виробничо-економічні [436, с.9]. До адміністративно-господарських, на їх думку, відносяться регіони, що мають власні державні органи управління і відносно розвинуте народне господарство. Під виробничо-економічними регіонами автори мають на увазі одну з форм територіальної організації продуктивних сил і об`єкт довгострокового територіального планування та прогнозування, розробки генеральних схем розміщення і розвитку продуктивних сил країни. Це велика територія з більш-менш однорідними природними ресурсами,

характерною спрямованістю розвитку продуктивних сил на основі поєднання комплексу природних ресурсів з господарством, виробничою і соціальною інфраструктурою, досить високим рівнем внутрірегіональних виробничо-економічних зв'язків. Такий підхід до класифікації регіонів є дещо спрощеним і не може бути застосованим для потреб державного регулювання регіонального розвитку, а лише для дослідження окремих аспектів регіональної економіки.

Більш повну і аргументовану типологізацію регіонів пропонують вчені, що працюють у Раді по вивченню продуктивних сил Міністерства економічного розвитку Російської федерації та Російської академії наук. Ця типологізація має трьохмірний характер, тобто побудована на трьох класифікаційних ознаках. Класифікаційні ознаки мають не тільки теоретичне, але і важливе прикладне значення, тому що дозволяють визначити найбільш прийнятні методи управління і регулювання по кожному типу регіону.

Перша класифікаційна ознака безпосередньо зв'язана з рівнем економічного розвитку і у залежності від неї розрізняють такі регіони:

- високорозвинуті (опорні) регіони;
- регіони, що формуються і розвиваються;
- слаборозвинуті регіони.

Всередині кожного з цих видів регіонів виділяють окремі підвиди, які відображають спеціалізацію, ступінь диверсифікації та інші характерні риси економічного розвитку, що може відбуватися поступово і впродовж тривалого часу.

Другою класифікаційною ознакою є поточний стан економіки, фінансів, соціальної сфери і природного середовища регіонів. Вказана ознака конкретизується через такі показники:

- розвиненість ринкових відносин;
- кризовий стан у певній сфері господарства регіону чи окремих галузях або навіть виробництвах;
- депресія всього господарського комплексу, окремих галузей, виробництв чи сфер життя населення;
- фінансовий стан регіону.

Третьою класифікаційною ознакою є природно-географічні та геополітичні характеристики, до яких належать:

- природно-кліматичні зони, в т.ч. екстремальні;
- приморські регіони;
- прикордонні регіони;
- регіони, відділені від основних територій держави.

Як модифікація зазначеної типології, російськими вченими-економістами розглядається тактична і стратегічна типології, які відрізняються між собою за масштабами та етапами реформування економіки [220, с.17].

Тактична типологія розрізняє такі регіони:

- опорні регіони, тобто достатньо розвинуті з точки зору характеру, рівня і інтенсивності економічних процесів;
- регіони, що самозабезпечуються;
- фінансово стабільні регіони;
- нестабільні регіони.

Стратегічна типологія передбачає існування таких регіонів:

- старопромислові регіони;
- регіони перехідного типу;
- регіони, що освоюються.

Альтернативна типологія розроблена вченими Інституту економіки і організації промислового виробництва Сибірського відділення Російської Академії

наук. В основі цієї типології – основні регіональні проблеми та форми державного регулювання процесу їх вирішення.

Відповідно до цієї типології, розрізняють чотири типи регіонів:

- традиційно відсталі;
- депресивні (дореформені та нові);
- традиційно розвинуті (індустріальні, індустріально - аграрні, аграрні, сировинні);
- регіони, що мають ресурси загальнодержавного значення або програмно розвиваються.

Традиційно відсталими або слабозвинутими за вказаною вище типологією вважаються регіони з надзвичайно низьким рівнем розвитку економіки і життя населення, слабою інтенсивністю господарської діяльності, недостатньо диверсифікованою галузевою структурою промисловості, різким відставанням від інших регіонів за рівнем виробничо-технічного потенціалу і рівню розвитку соціальної інфраструктури. Ключовими характеристиками, що описують даний тип регіонів, є відносні показники масштабів суспільного виробництва на душу населення, грошових доходів населення та загального обсягу основних коштів.

До депресивних відносять регіони з відносно високим рівнем економічного потенціалу, значною часткою промислового виробництва у структурі господарства і відносно високим рівнем кваліфікації місцевих трудових ресурсів, які в результаті низької конкурентноздатності профільюючих галузей попали в глибоку і стійку економічну кризу, мають високий рівень безробіття (переважно у структурній формі), низьку ступінь інвестиційної активності і порівняно низький середній рівень бюджетної забезпеченості на

душу населення. Серед цієї групи регіонів розрізняють дореформені депресивні регіони (що існували до початку 90-х років минулого століття) та нові депресивні регіони, у яких тільки в останні роки намітилася стійка тенденція падіння економічної активності.

Традиційно розвинуті або високорозвинуті (сформовані) регіони діляться на індустриальні, індустриально-аграрні, аграрні, сировинні. З точки зору реформи їх можна поділити на ті, що адаптувалися та ті, що не адаптувалися до нових ринкових умов. У залежності від галузевих складників традиційно розвинуті регіони поділяють на добувні та переробні. В окремих випадках виділяють ще конверсійні регіони, у яких домінують підприємства військово – промислового комплексу. У залежності від міжрегіональних та міждержавних зв'язків регіону вони можуть бути імпорто - або експортно орієнтованими. У першому випадку йдеться про території, на яких розташовані підприємства, що випускають продукцію на основі привізної сировини. Експортно орієнтовані регіони – це ті регіони, на підприємствах яких випускається продукція, що забезпечує власні потреби регіону та вивозиться за його межі.

Регіони, що мають ресурси загальнодержавного значення, розвиваються переважно у відповідності із завданнями і напрямками, які визначені у загальнодержавних цільових програмах. За ознакою обсягу видобування корисних копалин регіони діляться також на існуючі та потенційні, а за ознакою значимості для регіону і держави в цілому – на опорні та освоєні.

Схожу позицію в Україні висловлює В.Антонов, який пропонує на підставі системи ключових показників економічного і соціального розвитку, виділяти чотири

типи регіонів: регіони-лідери, високорозвинуті, розвинуті та проблемні регіони [14, с.55].

Звичайно, проаналізовані вище способи класифікації регіонів не є універсальними і можуть бути застосовані лише для тих конкретних цілей, для яких вони розроблялися.

Російський дослідник В.В. Котилко пропонує своє бачення проблеми класифікації регіонів. На його думку, у будь-якій класифікації слід виокремлювати стратегічні та кризові регіони.

До стратегічних регіонів автор відносить:

- приморські регіони, особливо ті, що мають великі морські порти і бази;
- прикордонні регіони, насамперед ті, що раніше не мали кордонів з іншими державами;
- регіони, віддалені від центра або основної території держави;
- регіони, що мають особливе геополітичне значення і в економіку яких активно проникає іноземний капітал;
- зони, що мають дефіцитні види сировини або екстремальні умови господарювання.

Розробляючи дану класифікацію, автор виходив, перш за все, з російських реалій, тому деякі її фрагменти не можуть бути застосовані до умов інших держав, зокрема, України.

У всіх видах класифікацій виокремлюються різного роду кризові регіони. До них відносяться території, що піддалися руйнівному впливу природних або техногенних катастроф, регіони широкомасштабних суспільно-політичних або військових конфліктів, пов'язаних з частковим руйнуванням економічного потенціалу чи відчутною міграцією населення, а також регіони, в яких глибина економічної кризи досягла меж, не сумісних

з підтриманням на їх території соціально – політичної стабільності [220, с.20].

Підходи до регіонів, запропоновані В. Котилком, є слухними і можуть бути частково використані при розробці більш універсальної класифікації за умови, що економічні чинники, запропоновані автором, будуть доповнені правовими, організаційними, політичними та іншими.

Більш деталізованим і ефективним є поділ регіонів на прості, складні та тотальні, який рідко застосовується вітчизняними регіоналістами, але набув значного поширення у західній географічній літературі.

Прості регіони – це регіони, які виділяються по одиничних регіоноутворюючих ознаках. При визначенні такого регіону враховується одне індивідуальне явище, яке не потребує дальшої диференціації.

Складні регіони виділяються по кількох ознаках, тобто при його визначенні враховується поєднання, симбіоз кількох явищ.

Тотальні регіони – це регіони, які охоплюють майже всю сукупність проявів людської діяльності в межах певної території. Як правило, при визначенні таких регіонів враховується взаємозв'язок між природними і суспільними індикаторами території.

Вчені-географи досить критично відносяться до дослідження тотальних регіонів, мотивуючи це тим, що при врахуванні значного комплексу регіоноутворюючих факторів втрачається достовірність наукових висновків. Однак для потреб науки і практики державного управління найбільш прийнятними є саме тотальні чи складні регіони, при визначенні яких враховується весь комплекс природних, економічних, адміністративних, соціальних,

етнічних, історико-культурних та інших чинників, що діють на певній території.

Незалежно від критеріїв, на основі яких виділяються регіони, вони можуть бути вузловими (або поляризованими) та однорідними (або гомогенними). У зв'язку з цим виникає поняття ядра і периферії регіону. У вузлових (поляризованих) регіонах регіоноутворюючі ознаки помітно знижуються від центра (ядра) до периферії, а у гомогенних (рівномірних) регіонах їх помітного зниження не спостерігається. При цьому центром регіону вважається така точка в межах регіону, яка знаходиться в функціональних зв'язках з усією територією регіону. Близьким до поняття "центр регіону" є поняття його ядра, тобто такої його частини, де ознаки регіону виражені найбільш інтенсивно. Під периферією регіону розуміють всю його територію, яка знаходиться за межами центру (ядра).

Російські географи Ю.Гладкій та А. Чистобаєв пропонують таку класифікацію регіонів, яка, на нашу думку, є далеко не повною:

- депресивні регіони, які характеризувалися у минулому відносно високими темпами розвитку;
- стагнуючі регіони, для яких властиві дуже низькі чи навіть нульові темпи розвитку;
- піонерські регіони або регіони нового освоєння;
- мікрорегіони або первинні економічні регіони, при дальшому поділі яких регіоноутворюючі ознаки втрачаються;
- економічні регіони першого порядку (або генеральні), тобто регіони вищого порядку, які утворюють схеми регіонального макроподілу держави;
- унікальні (проблемні і проектні регіони), які виділяються у країнах, що розвиваються і пов'язані з

реалізацією масштабних новобудов (проектні регіони) або характеризуються надзвичайно низьким рівнем розвитку (проблемні регіони) [74, с.36-37].

У спеціалізованій літературі зустрічаються і більш вузькі підходи до класифікації регіонів, в основу якої кладеться один окремо взятий критерій. Наприклад, по відношенню до інноваційного процесу, регіони можуть бути поділені на такі групи:

- креативні і інновативні регіони, тобто своєрідні лабораторії науково – технічного прогресу, в яких зароджуються і проходять первинну апробацію базові нововведення;
- адаптивні регіони, які здатні широко запроваджувати інновації на стадії їх масового поширення;
- консервативні регіони, нездатні до сприйняття багатьох інновацій [24, с.214].

Виходячи з розуміння того, що межі регіону можуть відповідати межах адміністративно-територіальної одиниці субнаціонального рівня або не збігатися з ними, прийнятним є позиція тих авторів, які пропонують вживати категорії “регіони базового (первинного) територіального поділу” та “регіони вторинного територіального поділу” [347, с.3].

При цьому регіонами базового рівня слід вважати ті регіони, межі яких співпадають з кордонами адміністративно-територіальних одиниць субнаціонального рівня, а межі регіонів вторинного рівня визначаються у залежності від того, яка ознака чи групи ознак визначені як регіоноутворюючі і не прив'язуються до кордонів адміністративно-територіальних одиниць, тобто такий регіон може об'єднувати декілька одиниць чи бути частиною однієї чи кількох з них. Важливою

науковою проблемою залишається даліше вивчення розвитку регіонів вторинного рівня як об'єктів державного регулювання, питання їх формування та більш детальної класифікації. У спеціальній літературі пропонується окрема класифікація, в межах якої вони визнаються проблемними чи виокремлюються за іншими регіоноутворюючими чинниками, наприклад, природними, етнічними, економічними, промисловими тощо.

Цікавою є позиція фахівців з регіональної статистики, які пропонують серед регіонів вторинного поділу виділяти регіони природно орієнтовані та програмно орієнтовані. До останніх відносяться частини території держави, в межах якої виробнича, економічна, соціальна та інша діяльність здійснюється на основі спеціальних законодавчих рішень та програм. Такими територіями є спеціальні (вільні) економічні зони, приміські зони, міські агломерації, прикордонні зони, депресивні території тощо [178, с.79]. Але можна дискутувати з названими авторами, коли вони стверджують, що вторинний поділ не завжди означає єдність кордонів і допускають існування регіонів, які не складають єдиного територіального масиву, але характеризуються єдністю чи близькістю ознак. На нашу думку, у цьому випадку доцільніше говорити про певне групування окремих регіонів.

Аналіз значного масиву вітчизняних та зарубіжних наукових джерел, які з різних позицій підходять до вивчення регіонів, дозволяє зробити певні висновки.

У жодній з сучасних наук нема єдиного підходу до поняття “регіон”, хоча всі дослідники підкреслюють наявність у ньому просторової компоненти, яка у різних комбінаціях поєднується з іншими регіоноутворюючими ознаками. Державне управління потребує власного

тлумачення поняття “регіон”, відмінного від економічного, географічного, політологічного, соціологічного і т.д. тому що в останніх регіон розглядається переважно поза проблемою методів державного впливу на його розвиток.

Регіонами у державному управлінні, на нашу думку, слід вважати субнаціональні адміністративно-територіальні одиниці, тобто області та Автономну Республіку Крим, щодо яких держава зобов'язана здійснювати тотальний регіональний моніторинг, постійні регулятивні дії та прогнозувати виникнення регіональних проблем з тим, щоб дотримуватися конституційної норми про необхідність збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів та забезпечення рівних соціальних стандартів для всіх громадян, незалежно від місця їх проживання. Такі регіони є регіонами первинного територіального поділу.

З іншого боку, в науці державного управління регіон не завжди може ототожнюватися з адміністративно-територіальною одиницею, тому що такий підхід значно звужує можливості держави щодо регулювання регіонального розвитку. Виникнення тих чи інших проблем на територіях, межі яких можуть не співпадати з межами адміністративно-територіальних одиниць, вимагає від держави їх селективної підтримки, обмеженої певними часовими рамками. Такі території вважаються проблемними регіонами, тобто регіонами вторинного територіального поділу.

При визначенні поняття “регіон” слід виходити з того, що він є сукупністю частин соціального, природно-ресурсного та інших потенціалів держави, що співпадають просторово і по відношенню до цієї сукупності можуть і повинні здійснюватися певні регулятивні дії з боку

держави, місцевих органів влади чи самоврядування та інших суб'єктів.

Крім поняття “регіон” у наукових працях застосовуються близькі чи тотожні терміни “територія”, “регіональна система” тощо. Але некоректно ототожнювати поняття “регіон” і “район”, тому що останнє в законодавстві трактується як один з елементів адміністративно-територіального устрою України, різний зміст повинен вкладатися також в поняття “регіон” та “економічний район”. Чітке визначення регіону необхідне як у наукових працях, так і в нормативно-правових актах, тому що його відсутність може привести до колізій у законодавстві та у правозастосовчій діяльності.

2. 2. Розвиток регіону як предмет державного регулювання

Державне регулювання розвитку регіонів може бути ефективним лише за умови, що воно базується на чітких теоретично уявленнях про те, що є суттю розвитку регіону, які цілі перед ним ставляться та які фактори на нього впливають. На думку В.Цветкова, реформаторські зусилля в Україні повинні ґрунтуватися на теоретично узагальнених ознаках, особливостях і тенденціях розвитку суспільного життя, а не лише на здоровому глузді та інтуїції практиків [502, с.18].

Для правильного розуміння суті регіонального розвитку слід розмежовувати поняття “розвиток” та “зростання” – з одного боку, і поняття “регіональний розвиток” та близькі, але не тотожні поняття “місцевий розвиток”, “господарський розвиток”, “економічний розвиток” – з іншого. У науковій статті автора [191] та даному параграфі дисертаційної роботи зроблено спробу дослідити розуміння вказаних дефініцій у науці державного управління та інших галузях знань та запропонувати власне визначення розвитку регіону в контексті проблеми його державного регулювання.

Одними з перших до проблем розвитку регіонів звернулися вчені - географи та економісти. В останній час намітилася також позитивна тенденція міждисциплінарного дослідження проблем розвитку регіонів [248, с.489].

В економічній і соціальній географії поняття “розвиток” трактується як багатомірний тривалий процес зміни

структури системи, а “зростання” - як її кількісне і якісне однонаправлене ускладнення. Розвиток є більш складною категорією як зростання і включає в себе останню [467, с.23-24]. При аналізі співвідношення розвитку і зростання слід виходити також з етимології слів “зростання”, яке означає кількісне збільшення чогось, та слова “розвиток”, яке тлумачиться як процес, унаслідок якого відбувається зміна якості чого-небудь, перехід від одного якісного стану до іншого, вищого [55, с.1043]. Звичайно, розвиток не заперечує зростання певних елементів структури, але стосовно регіонів, будь-яке зростання окремих елементів його структури повинно бути підпорядковане інтересам розвитку регіону в цілому.

Ще на рубежі 90-х рр. минулого століття відомі російські регіоналісти визначили розвиток регіону як зміцнення потенціалу території, поєднане з орієнтованими на соціальні пріоритети системоутворюючими перетвореннями (прагненням до структурної збалансованості, створенням ланок, яких не вистачає, подоланням деструктивності окремих елементів, стимулюванням внутрі- і міжрегіональних зв'язків) [250, с.4].

Тому розвиток регіону не повинен і не може вичерпуватися виключно механічним зростанням окремих елементів, в тому числі економічних, соціальних, екологічних тощо. Як справедливо зауважують С.Слава та Г.Грін, зростання не обов'язково є панацеєю вирішення соціальних, політичних, економічних, проблем, що стоять перед громадою, часто воно має неочікувані наслідки [445, с.23].

Зіншого боку, розвиток регіону не може вичерпуватися тільки економічним розвитком. На думку фахівців з

регіональної економіки, економічний розвиток базується на співвідношенні виробленого в регіоні національного доходу до загальнодержавного національного доходу [73, с.34]. Тобто, він передбачає переважно кількісне зростання продуктивних сил у регіоні, але при цьому ігноруються фактори сталості, збалансованості та соціальної орієнтації. В той же час, регіоналісти застерігають від утилітарних, суто економічних підходів до регіонального розвитку. Якщо проблему розвитку регіону розглядати комплексно, то стає очевидним, що стимулювання розвитку людського та суспільного капіталу рівноцінне економічному зростанню [80, с.72].

В той же час, серед частини економістів поняття розвитку і зростання практично ототожнюються. Ігнорується і той факт, що покращення економічних показників, як правило, приводить до погіршення інших індикаторів розвитку регіону, які характеризують його соціальний, екологічний та демографічний стан. Прикладом цього є, наприклад, Дніпропетровська область, яка є однією з найбільш промислово розвинутих в Україні, посідає перші місця за внеском у загальнодержавні обсяги виробництва валового внутрішнього продукту, масштабами сільськогосподарського та промислового виробництва, обсягами експорту товарів та надходжень у бюджет, але за індексом людського розвитку займає лише 24 місце [14, с.52]. Звичайно, економічний розвиток є важливим і необхідним елементом розвитку регіону, але він не є самодостатнім.

Існує певна відмінність також у поняттях регіонального та місцевого розвитку. Хоча, на думку деяких фахівців, в сучасних урбанізованих країнах термін “регіональний розвиток” має символічне значення і на

практиці вичерпується саме місцевим розвитком, оскільки реальні економічні процеси розгортаються у містах, де концентруються капітал та людські ресурси [257, с.69].

Справедливим є твердження фахівців з державного управління, що розвиток регіону означає такий режим функціонування регіональної системи, який забезпечує позитивну динаміку параметрів рівня і якості життя населення за рахунок стійкого і збалансованого відтворення соціального, господарського, ресурсного і екологічного потенціалів території [84, с.601]. Аналогічну чи близьку позицію щодо розуміння суті регіонального розвитку займають М.П. Комаров [211, с.17], В. Лексін та А.Швецов [251, с.27] та інші регіоналісти.

Фундаментальним правилом регіонального розвитку є міжрегіональні диспропорції в масштабах держави. У залежності від динаміки міжрегіональних диспропорцій розрізняють три типи регіонального розвитку: асиметричний, гармонійний і нейтральний.

Асиметричним є такий тип регіонального розвитку за певний період, при якому регіони, що мають певні переваги по якомусь показнику на початку періоду, у майбутньому їх зміцнюють, а регіони, які мають відносно відставання – ще більше відстають. Асиметричний регіональний розвиток може привести до такого небажаного явища, яке відомі російські вчені В.Лексін і О.Андреєва називають динамічною дезінтеграцією і вважають антиподом статичній гомогенності території будь-якої держави [244, с.32].

При гармонійному розвитку розрив між показниками різних регіонів з часом скорочується.

Нейтральним є такий тип регіонального розвитку, при якому відношення рівня регіональних показників є незмінним впродовж тривалого часу.

Звичайно, тип регіонального розвитку може бути визначений тільки в динаміці, яка спостерігається впродовж певного відрізка часу. Диференціація рівня розвитку регіонів, яка в тій чи іншій мірі властива для всіх без винятку країн, особливо загострюється в період економічних криз та переходу до ринкової економіки. Це пояснюється такими групами причин:

- включається механізм ринкової конкуренції, що розділяє регіони за їх конкурентними перевагами і недоліками, виявляється різна ступінь адаптації до ринкових умов регіонів з різною структурою економіки і різною ментальністю населення і влади;
- значно послаблюється регулююча роль держави, що проявляється у скороченні прямих державних інвестицій у розвиток регіонів;
- виникає фактична нерівність окремих регіонів у економічних відносинах з центром, яка часто не має під собою об'єктивних економічних підстав [393, с.37].

Вітчизняні економісти стверджують, що за роки незалежності розходження регіонів України за рівнем соціально-економічного розвитку значно посилилося [91, с.115]. Правда, і в розвинутих європейських державах – членах ЄС зберігаються і відтворюються серйозні відмінності в рівнях розвитку окремих регіонів, не дивлячись на наявність не лише регіональної політики в межах окремих держав, але і на наднаціональному рівні [164, с.9-10]. В той же час, із світової практики відомо, що для міжрегіональної рівноваги критичним є розрив показників розвитку у 30-40 пунктів між високорозвинутими і слаборозвинутими регіонами [400, с.188].

Завданням держави є недопущення асиметричного регіонального розвитку та аномально високої

диференціації у рівнях розвитку окремих регіонів. Про аномальне відставання окремих регіонів можна судити, насамперед, по таких соціальних індикаторах як скорочення народжуваності та зростання смертності, деформація демографічної структури населення, ріст злочинності тощо у порівнянні з іншими регіонами та з середніми показниками по державі.

Аномальні відмінності у рівні розвитку окремих регіонів є основою для здійснення державою такого регулювання, що було б спрямоване на відносне “вирівнювання”, тобто наближення якості та рівня життя і економічного розвитку у гірших за цими параметрами регіонах до середнього по країні.

На думку окремих економістів, в Україні на поглиблення регіональної диференціації тривалий час впливали такі основних фактори:

- триваючий розпад централізовано-планової системи;
- намагання регіонів позбавитися невігідної для них в економічному сенсі системи міжрегіональних відносин і відносин “центр – регіони”;
- нерівномірний економічний вплив на окремі регіони процесів глобалізації і регіональної інтеграції [279, с.153].

У Концепції державної регіональної політики, затвердженій Указом Президента України 25 травня 2001 констатується, що внаслідок дії різноманітних історичних, природно-географічних, економічних факторів, а також неоднакових темпів проведення реформ, змін у системі господарювання та структурі власності в регіонах України, значно збільшилася територіальна диференціація рівня економічного розвитку та можливостей соціального забезпечення громадян, що призводить до суттєвих

негативних наслідків. Значною мірою розвиток такого процесу пов'язаний також із відсутністю до цього часу ефективних механізмів стримування та пом'якшення його дії, ефективного стимулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та населення щодо прискорення розвитку регіонів на основі повнішого використання їх природного, економічного, трудового, наукового та іншого потенціалів [215].

Ця теза була підтверджена у Посланні Президента України, де зазначено, що після 2000 р. в усіх регіонах України відзначено зростання промислового та сільськогосподарського виробництва, реальних доходів населення. Проте значними залишаються диспропорції в їх соціально-економічному розвитку. Це стосується співвідношення між максимальним та мінімальним показниками випуску промислової продукції на душу населення у різних регіонах. За 9 місяців 2001 р. воно досягло 11,9 раза (за аналогічний період 2000 р. – 13,5 раза).

Спостерігаються значна асиметрія та розпорошеність у регіональному розподілі інвестицій в основний капітал, у т. ч. за рахунок коштів державного бюджету: в Донецьку, Київську, Луганську, Одеську області та м. Київ спрямовано 66,5 % від загального обсягу державних капіталовкладень, тоді як у сім інших регіонів – менш як по 1 % на кожний.

Надто великим є розрив і між максимальним та мінімальним показниками інвестицій в основний капітал на одного жителя – 9,8 р. у 2000 р. і 9,1 р. – у 2001 р. Співвідношення між максимальним та мінімальним рівнями середньомісячної заробітної плати (в галузях економіки) збільшилося з початку року від 6,3 до 6,8 рази. Водночас у 19 регіонах вона на 30 % і більше не досягала

середнього для країни рівня, зокрема у Волинській і Тернопільській, Хмельницькій та Вінницькій областях. В індустріально розвинених регіонах (Дніпропетровській, Запорізькій, Донецькій областях) рівень заробітної плати перевищував середній показник у країні на 11 - 18 %, а в м. Києві – у 1,9 рази.

Співвідношення між мінімальним і максимальним рівнем офіційного безробіття становить майже 12 разів. У Волинській, Житомирській, Рівненській, Тернопільській областях цей показник більш ніж у 1,5 рази перевищував середній у країні. Як і раніше, найнижчим він був у містах Києві, Севастополі та в Одеській області.

У регіоналістиці при аналізі міжрегіональних диспропорцій часто вживається поняття “центр” і “периферія”, які є відносно динамічними і мігрують по території, що описується “циклами Кондратьєва”, які достатньо проаналізовані у науковій літературі, і повинні враховуватися при розробці стратегії державного впливу на розвиток регіонів [88, с.15].

Проблема подолання міжрегіональних диспропорцій має два аспекти – соціальний та економічний. Виходячи з конституційної норми про соціальний характер української держави, пріоритетним слід розглядати, на нашу думку, припинення зростання та мінімалізацію соціальних міжрегіональних диспропорцій. Зменшення економічних диспропорцій є, в свою чергу, головним засобом для вирішення соціальних завдань.

Виходячи з тези про можливість асиметричного, нейтрального та гармонійного типів регіонального розвитку, слід мати на увазі, що жоден тип регіонального розвитку не може бути апріорі визнаний позитивним чи негативним, адже інколи відносне відставання у

обмежених часових рамках може слугувати стимулом для пошуку нових можливостей розвитку того чи іншого регіону, мобілізації його внутрішніх потенціалів.

Для розуміння цієї проблеми важливе значення має підхід тих дослідників, які наголошують, що на сучасному етапі втрачає актуальність теза про соціально-економічне вирівнювання регіонів. Слід говорити про вирівнювання соціальних стандартів життя населення на якомога вищому рівні [229, с.152]. Відомий регіоналіст Е.Куклинські прямо заявляє про кризу на сучасному етапі теорії зменшення міжрегіональних диспропорцій і перехід в найближчому майбутньому до концепції розвитку, яка базується на аналогії конкурентних переваг великої компанії та регіону [234, с.5].

Науковцями, перш за все – географами та економістами, активно досліджується проблема змісту та рушійних сил розвитку регіонів. Певні підходи до розуміння суті регіонального розвитку були вироблені у колишньому Радянському Союз. В їх основі лежала ідея комплексного економічного і соціального розвитку регіону, а теоретичною базою цієї ідеї було розуміння регіону як зменшеної моделі держави з своїм процесом відтворення. Основне значення в регіональному розвитку надавалося матеріальному виробництву, причому пріоритетну роль відігравало будівництво нових підприємств і об'єктів інфраструктури. Частково такий підхід все ж зберігає свою актуальність в перехідний період, хоча поступово і втрачає свої позиції.

Ситуація у сфері регіонального розвитку в нашій країні, на думку відомих українських фахівців М. Долішного та С. Злупка ускладнюється тим, що українські регіони століттями розвивалися відокремлено у складі різних

держав. У другій половині ХХ ст. вони перебували в єдиній державі, але там проводилася політика, спрямована на дезінтеграцію національних регіонів [115, с.150].

Як вказують Ю. Гладкій та А. Чистобаєв, державне регулювання розвитку регіонів у сучасних державах повинно базуватися на новій парадигмі, що зараз формується – регіональному саморозвитку на основі врахування інтересів регіонів і покладення відповідальності за їх розвиток на місцеву владу [74, с.140]. Це, в основному відповідає теорії регіонального розвитку, відомій як “новий регіоналізм”, що сформувалася у Європі впродовж останніх десятиліть. Прибічники зазначеної теорії вважають, що регіональний розвиток повинен базуватися, насамперед, на внутрішньому потенціалі регіону – регіональній економіці та перевагах міжсекторного співробітництва з передачею значної частини владних повноважень регіональним органам влади та управління. В основі таких підходів лежить розуміння регіону не як міні-держави, я як своерідної багатопрофільної компанії, квазікорпорації, яка конкурує з іншими регіонами, і перш за все – у сфері створення сприятливих умов для господарської діяльності.

Важливе значення для ефективного розвитку регіону має правильна постановка його цілей, що у значній мірі визначає управлінські та регулятивні рішення і дії, які приймаються і реалізуються в процесі державного впливу на розвиток регіонів.

Метою розвитку регіону вважається конкретизація регіональних інтересів у такій формі, яка може бути використана компетентними органами у процесі реалізації даних інтересів [247, с.27].

Такі цілі можуть бути сформульовані у якісних чи кількісних показниках у різноманітних офіційних

документах і потребують належної ієрархізації та ранжування у відповідності з пріоритетами розвитку регіону. Таке “дерево цілей” будується шляхом виділення конкретних цілей із загальних і покликано описати бажаний у майбутньому стан регіону, забезпечити структурний зв'язок цілей у відповідності з різними ієрархічними рівнями та визначеними пріоритетами. Після побудови “дерева цілей” кожна ціль (або їх сукупність) виражається конкретною цільовою установкою, для якої показником, кількісним параметром або нормативом є стан вирішення цієї проблеми у майбутньому. Результат такої роботи став би в нагоді органам влади та управління при здійсненні ними своїх повноважень.

Цілі розвитку регіону поділяються, як правило, на такі групи:

- стратегічні цілі поступального або стабілізаційного характеру;
- довгострокові цілі розвитку окремих галузей регіону;
- середньострокові галузеві і функціональні цілі;
- тактичні цілі у вигляді конкретних завдань щодо розвитку окремих об'єктів та регіонального господарства в цілому.

Виявлення, ревізія і систематизація цілей, що належать до вказаних вище груп і містяться в різних актах, є необхідною умовою оптимізації державного регулювання розвитку регіонів.

Для розуміння цілей розвитку регіонів в Україні важливе значення мають “Методичні рекомендації щодо розробки регіональних стратегій розвитку”, затверджені наказом Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції від 29 липня 2002 р. Згідно цього документа, зміст цілей має відповідати завданням вирішення

головних проблем та реалізації стратегічної мети розвитку регіону.

Пріоритетність досягнення цілей обґрунтовується певною систематизацією проблем за ступенем невідкладності їх розв'язання. Тому найвищий пріоритет мають цілі, досягнення яких сприятиме комплексному вирішенню декількох проблем (наприклад, створення умов для всебічного та гармонійного розвитку людини, згортання екологічно небезпечних, економічно та соціально неефективних виробництв; стримування зростання галузей, що мають обмежені ресурси розвитку, стимулювання розвитку галузей та підприємств, що сприяють оптимальному використанню внутрішнього природного, економічного, наукового, трудового потенціалу регіону; створенню нових робочих місць; підвищення освітнього рівня населення та забезпечення доступності освіти; розбудова сучасного культурного та інформаційного середовища; розбудова регіональної та участь у розвитку міжрегіональної, загальнодержавної або міждержавної інфраструктури, що сприятиме підвищенню конкурентноздатності регіону та залученню внутрішніх і зовнішніх інвестицій; економічна, соціальна та екологічна реабілітація старопромислових, реіндустріалізованих районів і населених пунктів, перш за все системоутворюючих центрів, монофункціональних тощо).

В Україні, відповідно до “Методичних рекомендацій”, до системи цілей регіонального розвитку, зокрема належать:

- стратегічні цілі (довгий термін);
- операційні цілі (середній термін);
- оперативні завдання (короткий термін).

Стратегічні цілі розвитку регіону – це описані у формальному вигляді орієнтири, яких бажано досягти в довго-, середньо- та короткострокових періодах. Виходячи з принципу реалістичності, кількість стратегічних цілей не повинна перевищувати п'яти. Стратегічні цілі розвитку регіону послідовно в порядку зменшення їх пріоритетності співставляються з їх комплексною ефективністю, а також ресурсними, інтелектуальними, організаційно-правовими, кадровими, фінансово-економічними та іншими можливостями реалізації, а це, в свою чергу, має дозволити відібрати стратегічні цілі, які можуть бути реалізовані в середньостроковій перспективі.

Короткотермінові цілі у стратегічних планах, на думку авторів “Методичних рекомендацій”, набувають форми завдань (заходів), що у свою чергу дає змогу встановити зв'язок між потребами та можливостями розвитку регіону, оскільки вони більш орієнтовані на використання наявного ресурсного потенціалу.

При визначенні цілей розвитку регіону обов'язковим є взаємозв'язок між ними, оскільки стратегічні цілі визначають головні орієнтири розвитку, а короткострокові пов'язують поточні дії з довгостроковими результатами, визначають швидкість одержання результатів діяльності окремих підсистем регіону в найближчому майбутньому.

На нашу думку, мають рацію ті вчені, які стверджують, що найважливішим методологічним принципом, на якому повинні базуватися сучасні концепції розвитку регіону, є визнання пріоритетності соціальних цілей розвитку регіону [13, с.3; 326, с.4-12]. Це, в свою чергу, означає, що ступінь досягнення цих цілей повинен бути покладений в основу оцінки ефективності державного регулювання регіонального розвитку, про що йтиме мова у параграфі

2.4. даного дисертаційного дослідження. З іншого боку, важливою умовою динамічного розвитку регіону є також узгодженість соціальних, економічних та екологічних цілей такого розвитку [71, с.30].

Реальна можливість досягнення виявлених цілей розвитку регіону може бути об'єктивно оцінена після їх узгодження з необхідними ресурсами. На практиці в першу чергу реалізуються цілі, які не потребують значних ресурсів, а потім – ті, що потребують значних ресурсних затрат.

Узгодження різних наборів цілей регіонального розвитку та ресурсів, необхідних для їх досягнення, дозволяють визначити альтернативні варіанти розвитку регіону, а прив'язка певного варіанту розвитку регіону до часових параметрів досягнення тієї чи іншої цілі дозволяють розробити різні сценарії розвитку регіону.

У наукових працях та нормативних документах активно розглядаються також проблеми факторів регіонального розвитку. Загальноприйнятим є поділ факторів, які визначають регіональний розвиток, на ендогенні (внутрішні) та екзогенні (зовнішні).

“Методичні рекомендації щодо розробки регіональних стратегій розвитку”, які згадувалися вище, до внутрішніх (ендогенних) факторів розвитку регіону відносять:

- природно-ресурсний потенціал;
- економічний потенціал;
- науково-технічний потенціал;
- стан оточуючого природного середовища;
- трудовий потенціал;
- туристичний потенціал;
- рівень природно-технічної безпеки;
- просторово-економічний потенціал.

До зовнішніх (екзогенних) факторів регіонального розвитку відносяться:

- вигідність гео економічного та геополітичного положення регіону в системі прилеглих регіонів або країн;
- реальний та прогнозований вплив макроекономічної ситуації;
- реальний та прогнозований вплив зовнішньоекономічної та зовнішньополітичної ситуації.

Скрупulousна оцінка ендогенних та екзогенних факторів регіонального розвитку дозволить більш ефективно здійснити комплексну оцінку території регіону та визначати адекватні цілі регіонального розвитку.

Деякі автори практично ігнорують поділ факторів розвитку регіонів на екзогенні та ендогенні і розглядають їх у єдиному масиві:

- економіко – географічне положення;
- демографічний потенціал і структура населення;
- природно – ресурсний потенціал;
- спеціалізація і структура господарства;
- фінансова забезпеченість регіону [74, с.278-283].

Дискусійним залишається питання про вплив на розвиток регіонів такого специфічного фактору як інтеграційні процеси та глобалізація. У науковців і практиків склалися два альтернативні погляди на дану проблему. Прибічники неоліберальних теорій вважають, що інтеграція передбачає лібералізацію торгівлі, капіталу і робочої сили та сприяє згладжуванню диспропорцій між рівнем розвитку окремих регіонів. Прибічники альтернативних поглядів, посиляючись на приклади регіонального розвитку у країнах Європейського Союзу,

доводять, що інтеграція сама по собі не усуває протиріч між слаборозвинутими і передовими регіонами, а навпаки, сприяє виникненню аномальних диспропорцій і асиметричного регіонального розвитку, насамперед через неконтрольований відтік кваліфікованої робочої сили і капіталів з слаборозвинутих регіонів у більш розвинуті [393, с.8].

Слушною є точка зору С. Романюка, який ставить питання про пріоритети факторів, які визначають спрямованість і темпи регіонального розвитку на сучасному етапі. Дослідник вважає, що серед факторів, які впливають на подальший розвиток сучасних регіонів, перестала домінувати наявність природних ресурсів, а найбільш здатними до сталого розвитку є регіони, в який сконцентрований інтелектуальний потенціал, високотехнологічні виробництва, сучасний менеджмент, придатна інфраструктура, сприятливий клімат всебічної підтримки місцевою владою підприємницької діяльності [420, с.25].

У західних концепціях регіонального розвитку з 70-х років минулого століття стали з'являтися, а згодом – домінувати ідеї соціальної орієнтації, сталості та збалансованості, які знаходяться у тісному зв'язку між собою і є взаємозалежними, причому це вже не теоретичні конструкції, а реальні взаємозв'язані характеристики тієї чи іншої території.

У загальній теорії систем під сталістю мається на увазі здатність системи зберігати рух по заданій траєкторії (підтримувати заданий режим функціонування), не дивлячись на вплив будь-яких подразників. Поняття сталості найширше застосовується в природничих науках, насамперед – екології, але все більшого поширення набуває і у регіональних соціально – економічних дослідженнях.

Стосовно регіональних соціально-економічних систем, то під їх сталістю розуміють здатність такої системи залишатися відносно незмінною, (тобто зберігати свою структуру і функціональні особливості) впродовж певного часового інтервалу всупереч будь-яким зовнішнім і внутрішнім подразникам [75, с.136-137].

У літературі містяться думки з приводу оцінки сталості регіональних соціально-економічних систем як відношення частини структурних і функціональних втрат від негативних впливів до частини структури і функцій, що збереглися. В якості одного з варіантів конкретного підходу до оцінки сталості функціонування конкретної регіональної системи розглядаються вимушені адаптаційні зміни її соціально-економічного потенціалу.

Похідним від поняття “сталість” є поняття “сталий розвиток”, який застосовується до різноманітних суб’єктів – від територіальної громади до держав та цивілізації в цілому. Сучасне поняття сталого розвитку трактується як соціально-економічна й екологічна еволюція суспільства, здатна задовольнити потреби сучасного покоління людей, не наражаючи на ризик залишити майбутнє покоління без можливості задовольнити свої потреби.

В Україні ще в 1997 р. розроблено проект Концепції сталого розвитку, у якому сформульовані цілі, принципи та механізми переходу країни до сталого розвитку. При цьому фахівці слушно зауважують, що ресурсно-екологічні проблеми за своєю сутністю є глобальними, для конкретної країни – загальнодержавними, проте за специфікою виникнення та методами вирішення переважна більшість з них має саме регіональний характер [61, с.8].

Очевидно, що перехід до сталого розвитку держави можливий лише при забезпеченні сталого розвитку усіх

її регіонів. В. Лексін та А. Швецов пишуть, що сталість розвитку регіону передбачає тривалість збереження умов для відтворення соціального, природно-ресурсного, екологічного, господарського та інших потенціалів регіону в режимі збалансованості та соціальної орієнтації [251, с.27].

Подібною є позиція М.П. Комарова, для якого сталість розвитку регіону означає таку якість процесу відтворення, яка передбачає довготривале збереження умов відтворення усіх потенціалів регіону в режимі збалансування і соціальної орієнтації [211, с18]. Серед загроз сталому розвитку дослідники називають протиріччя між регіоном і галузями виробництва з приводу відношення до територіальних ресурсів, в т.ч. трудових, земельних, природних тощо. Адже виробництво орієнтується, перш за все, на збільшення випуску продукції і отримання прибутку, а ресурси розглядає як вторинну субстанцію виробництва [248, с.491-492]. Про це свідчать і дані вітчизняних дослідників, які звертають увагу на те, що Україна має найвищий в Європі інтегральний показник негативних антропогенних навантажень на навколишнє середовище, найвищі показники сільськогосподарської розораності земельної території, використання прісних поверхневих водних ресурсів і лісових масивів [91, с.118-119]. Це засвідчує недостатню увагу органів державної влади та управління до проблем сталого та збалансованого розвитку регіонів України та держави в цілому.

Звичайно, враховуючи складність будь-якої регіональної системи, сталість її розвитку не означає лінійність і не виключає можливості короткострокового спаду показників розвитку.

Менш вдалим і недостатньо конкретним видається визначення сталого розвитку регіону як процесу розробки і

впровадження місцевого плану дій, який базується на ідеях місцевих жителів для досягнення найбільшої стабільності на місцевому рівні [275, с.78].

На думку З.Герасимчук, сталий розвиток об'єкта включає в себе три складові частини, взаємодія яких вимагає постійного узгодження: соціальну, економічну та екологічну [70, с.116]. Це підтверджується і офіційними документами. Так, у Національній доповіді України до сьомої сесії Комісії сталого розвитку ООН серед цілей сталого розвитку вказані економічний розвиток, соціальна справедливість та раціональне використання природних ресурсів [330, с.3].

У науковій літературі зроблені оригінальні спроби розробити систему показників – індикаторів сталості розвитку регіону. Заслуговує на увагу розробка Л. Зайцевої, яка, однак, звужує поняття “сталий розвиток регіону” до поняття “сталий розвиток економіки регіону”, ігноруючи при цьому інші потенціали регіональної структури.

Індикатори сталості регіонального розвитку можуть бути виражені тільки довгостроковими фактичними і прогнозними характеристиками, які відповідають таким основним вимогам:

- повнота та збалансованість (набір показників повинен адекватно відбивати загальний стан системи та її розвиток);
- чутливість (показники мають статистично достовірно змінюватися при зміні умов);
- можливість інтерпретації (необхідно хоча б у загальних рисах розуміти, що саме характеризує індикатор);
- доступність та надійність даних (індикатори повинні бути достовірними, інформація надходити постійно і вимірюватися за певною загальноприйнятою методикою);
- економічність [136, с.36].

Сталість розвитку економіки регіону Л. Зайцева пропонує оцінювати за допомогою трьох груп індикаторів – економічних, соціальних та екологічних. Враховуючи взаємозв'язаність таких характеристик як сталість, збалансованість та соціальна орієнтація регіонального розвитку, більшість з цих індикаторів можна застосовувати для інтегральної оцінки рівня розвитку регіону, а не тільки його сталості.

Схожий підхід (але стосовно населених пунктів) міститься в Постанові Кабінету Міністрів України “Про забезпечення реалізації Закону України “Про Генеральну схему планування території України” №1291 від 29 серпня 2002 р. Третій розділу зазначеного документу “Забезпечення сталого розвитку населених пунктів” включає такі групи індикаторів як використання територій, демографічний розвиток, ринок праці та рівень життя, житлові умови, розвиток соціальної, транспортної та інженерної інфраструктури, енергозабезпечення населених пунктів, інвестиції та стан довкілля [371].

Збалансованість як парадигма розвитку регіонів є менш дослідженою категорією у порівнянні з сталістю.

Збалансованість розвитку регіону передбачає дотримання особливої для кожної регіональної системи пропорції її потенціалів (економічного, екологічного, демографічного тощо), що забезпечує сталість і соціальну орієнтацію розвитку [74, с.28]. Не випадково, на круглому столізпитань регіональної політики була висловлена слушна думка про те, що регіональні процеси є багатограними і охоплюють не лише соціальні та економічні аспекти [229, с.152]. Тривалий час регіональний розвиток ототожнювався з економічними процесами, але зараз посилюється розуміння того, що розміщення продуктивних сил є

важливим ресурсом економічного розвитку територій, але далеко не єдиним, оскільки він характеризує лише передумову функціонування регіональної економічної системи, а не саму цю систему та й усі фази її відтворення [489, с.176]. Крім того, при розміщенні тих чи інших виробництв враховувалися переважно інтереси центру, та зараз через незбалансованість, яка виникла в результаті таких підходів, залишаються серйозні регіональні проблеми [209, с.29].

Розуміння збалансованості розвитку регіонів як дотримання адекватної пропорції її потенціалів означає постійне коригування таких пропорцій, але не їх штучне “консервування”.

У відповідності з цією ідеєю, функціонування повноцінних регіонів неможливе без перетворень, спрямованих на внутрішню збалансованість: утворення елементів, яких не вистачає у структурі регіону і подолання деструктивності інших складових, стимулювання внутрі – і міжрегіональних зв'язків. Такі перетворення не ототожнюються виключно з механічним зростанням елементів чи штучним структурним ускладненням.

Ключ до розуміння збалансованості розвитку регіону лежить у трактуванні останнього як певного оптимуму, тобто сукупності найсприятливіших соціально-економічних і природних умов на певній території, які би при правильній організації дали змогу з максимальною ефективністю використати природні та трудові ресурси, а також виробничу та соціальну інфраструктуру за умови збереження рівноваги в навколишньому середовищі [313, с.12]. Розбалансування такого оптимуму приводить до негативних наслідків, перш за все – екологічних та соціальних.

Слушною є позиція тих авторів, які вказують на необхідність досягнення, в першу чергу, збалансованості соціальної і економічної складових регіонального розвитку [84, с.596]. Хоча в жодному випадку не допустимо також ігнорування екологічного та інших потенціалів території.

Соціальна орієнтація регіонального розвитку передбачає направленість функціонування всіх підсистем на підвищення якості і рівня життя населення. Індикаторами соціальної орієнтації розвитку регіону деякі регіоналісти пропонують вважати динаміку реального рівня споживання соціальних благ, народжуваність і смертність, фізичне і духовне здоров'я населення, тривалість життя тощо [251, с.28-29].

Соціальна орієнтація розвитку регіонів повинна оцінюватися і забезпечуватися з врахуванням ідей сталості та збалансованості. Дана проблема окремо розглядається у розділі 2.4. даного дисертаційного дослідження у контексті проблеми соціальної ефективності державного регулювання розвитку регіонів.

Дослідники вказують на ту обставину, що найважливіша передумова переведення регіонів України на модель сталого розвитку полягає в тому, щоб інтереси соціального прогресу, екології та економіки були всебічно зрівноваженими, збалансованими й оптимізованими за максимально можливою кількістю демографічних, соціальних, екологічних, економічних, виробничих і техніко-технологічних параметрів [61, с.17].

Отже, розвиток регіонів в Україні повинен базуватися на поєднанні ідей сталості, збалансованості та соціальної орієнтації. Ця тезу слід покласти в основу державного регулювання розвитку регіонів та максимально враховувати при виданні нормативно-правових актів, спрямованих

на розробку і реалізацію регіональної політики України, різноманітних цільових програм, концепцій та стратегій розвитку регіонів.

Основними особливостями розвитку регіонів у перехідний період є те, що:

по-перше, прогрес регіонів базується не стільки на розвитку матеріального виробництва, скільки на розвитку наукового, інформаційного і інноваційного потенціалів;

по-друге, розвиток регіонів орієнтується не на глобальні загальнодержавні цілі, а на потреби населення, що живе в даному регіоні;

по-третє, відбувається значна диверсифікація фінансових ресурсів, що направляються на розвиток регіонів із постійним зменшенням частки прямого державного фінансування;

по-четверте, змінюються відносини між органами управління і суб'єктами господарювання в регіоні із зростанням економічних опосередкованих методів впливу перших на другі, а також має місце збільшення ролі регіональних і місцевих органів управління у визначенні стратегії розвитку регіону.

Аналіз поняття розвитку регіонів, його цілей, факторів та основних характеристик дозволяє зробити ряд наукових висновків.

Розвиток регіону означає такий режим функціонування регіональної системи, який забезпечує позитивну динаміку параметрів рівня і якості життя населення, що проживає на даній території. Такий розвиток не повинен і не може вичерпуватися виключно механічним зростанням елементів його структури, в тому числі економічних.

Сучасна парадигма розвитку регіону полягає в тому, що він повинен базуватися переважно на внутрішньому

потенціалі регіону – регіональній економіці та перевагах міжсекторного співробітництва з передачею частини владних повноважень від загальнодержавних до регіональних органів. В той же час, напрями та темпи розвитку регіонів безпосередньо залежать від врахування значної кількості факторів, які прийнято поділяти на ендогенні (внутрішні) та екзогенні (зовнішні);

Для розвитку регіонів важливе значення має правильна постановка та ранжування цілей регіонального розвитку. Узгодження різних наборів цілей регіонального розвитку та ресурсів, необхідних для їх досягнення, дозволяють визначити альтернативні варіанти регіонального розвитку, а прив'язка на наступному етапі кожного варіанту розвитку регіону до часових параметрів досягнення тієї чи іншої мети дозволяють розробити той чи інший сценарій розвитку регіону.

В основі сучасного розуміння розвитку регіонів лежать ідеї сталості, збалансованості і соціальної орієнтації, які не є теоретичними конструкціями, а реальними характеристиками того чи іншого регіону.

Розуміння регіонального розвитку як багатоаспектної проблеми потребує для її розв'язання постійного і ефективного державного регулювання.

2.3. Поняття та зміст державного регулювання розвитку регіонів

Територія нашої держави характеризується значною різноманітністю природно-ресурсних, структурних, демографічних, етнонаціональних та інших умов, а також високим рівнем міжрегіональної диференціації. Тому розвиток її регіонів неможливий без ефективного державного регулювання. Як вказують дослідники, зневаження державним регулюванням основних територіальних пропорцій, рівнів економічного та соціального розвитку регіонів уже значно загальмувало процес зближення цих рівнів [368, с.7].

Аналіз відносин різних країн зі своїми регіонами та міжрегіональних відносин в історичній ретроспективі дозволяє стверджувати, що тривалий час у всіх без винятку державах, включаючи Україну, мало місце і досі частково триває саморегулювання регіонального розвитку. Воно здійснювалося переважно в двох формах, а саме у формі соціальної мобільності населення та у формі нерегульованого державою інвестування приватного капіталу.

Втеча українських кріпаків на вільні землі в період дії кріпосного права, масове переселення селян в індустріальні центри в радянський період, сезонні виїзди на заробітки з областей у столицю чи за кордон до нашого часу є прикладами перетікання робочої сили з депресивних регіонів у більш перспективні, що в кінцевому рахунку приводило до певного саморегулювання розвитку регіонів. Ще більш яскраві приклади регіонального саморегулювання, яке

здійснюється за рахунок соціальної мобільності, дають інші держави. Наприклад, у США у 80 – х рр. минулого століття середній американець за своє життя 11 раз переїжджав з місця на місце. Частково саморегулюванню регіонального розвитку сприяє також інвестування приватного капіталу у регіони з більш дешевою робочою силою, вигідним географічним розташуванням чи іншими суттєвими для підприємництва перевагами.

Однак, у наш час зазначені фактори саморегулювання практично втратили своє значення, тому міжрегіональні диспропорції повинні усуватися інструментами державного регулювання [459, с.4]. У розвинутих країнах, як справедливо зауважує І.Д. Іванов, ще в 70- х рр. минулого століття прийшло розуміння того, що феномен різношвидкісного розвитку окремих регіонів таїть у собі серйозні небезпеки [164, с.6]. Адже при вільному від державного втручання ринку бідні регіони можуть стати ще біднішими, а багаті – ще багатшими, що, в кінцевому рахунку, приводить до негативних соціальних наслідків.

В той же час, у сучасних правових державах з розвинутими елементами громадянського суспільства, державний вплив на суспільні процеси, включаючи розвиток регіонів, повинен максимально враховувати дії механізмів саморегуляції, тобто управління суспільним розвитком має здійснюватися шляхом мінімально необхідного владного регулювання максимально вільної життєдіяльності суспільства [502, с.15].

У науковій літературі прийнято умовно поділяти регулювання розвитку регіонів на ринкове і державне [220, с.26]. На практиці ж воно зводиться переважно до державного регулювання, адже саме держава має найбільший арсенал засобів та інструментів для здійснення

цілеспрямованого прямого та опосередкованого впливу на об'єкти та процеси, щодо яких здійснюється таке регулювання. Дослідники вказують на те, що у перші роки на пострадянському просторі були перебільшені надії на саморегулятивні можливості демократії, поєднаної з ринковими механізмами господарювання. Хоча ще на початку 90-х рр. минулого століття деякі економісти зазначали, що ринок сам по собі не може вирішити низки важливих питань, насамперед – забезпечення соціального захисту населення, що є одним з пріоритетів державного впливу на розвиток регіонів [244, с.32; 219, с.109].

Зарубіжний досвід та аналіз внутрішніх можливостей в Україні дає підстави стверджувати, що тільки постійний системний державний вплив на регіональну ситуацію дає можливість забезпечувати сталий, збалансований, соціально орієнтований розвиток регіонів [184].

Крім того, адміністративна реформа та реформа адміністративно-територіального устрою, реалізація яких в Україні повинна активізуватися, потребують належного наукового забезпечення, в тому числі розробки чіткого категоріального апарату у сфері відносин держави з регіонами.

Дискусійним у державному управлінні залишається питання про співвідношення понять “державне регулювання розвитку регіонів” та “регіональне управління”, що пояснюється, зокрема, різними методологічними підходами до понять “регулювання” та “управління” з одного боку та “розвиток” і “функціонування” – з іншого [192, с.79-84].

Донедавна дослідники оперували переважно поняттям “регіональне управління” [511], а проблеми державного регулювання розвитку регіонів залишалися на

периферії наукових інтересів. Зараз у наукових джерелах та нормативно-правових актах все частіше застосовується і поняття “державне регулювання”. Ускладнює проблему та обставина, що авторами більшості праць із зазначеної проблеми є вчені-економісти, які акцентують увагу переважно на регіональних економічних процесах, значно звужуючи через це сам предмет дослідження. Регулювання розвитку регіонів зводиться ними переважно до впливу держави на об’єкти регіональної економіки [439; 453; 37; 59; 60; 143; 141; 155; 304; 349; 351], при цьому поза увагою залишаються соціальні, екологічні та інші фактори.

В останній період теоретичні аспекти державного впливу на регіони вивчають фахівці Національної академії державного управління при Президентові України, її регіональних інститутів та вітчизняні юристи, здобутки яких проаналізовані у параграфі 1.3. даної роботи. Однак деякі автори посібників з державного управління не виправдано зводять державне регулювання розвитку регіонів до того ж регулювання економіки, хоча воно, без сумніву, повинно здійснюватися і щодо інших об’єктів та процесів, що відбуваються на регіональному рівні [277, с.308].

У цілому, дослідники у сфері державного управління та права демонструють досить широкий спектр підходів у дискусії щодо співвідношення понять регулювання та управління взагалі і стосовно регіонів зокрема.

Наприклад, група фахівців з державного управління під керівництвом В.А. Козбаненко щодо державного розвитку вживає поняття “управління” і “регулювання” як тотожні [84, с.594-598]. У статтях вітчизняних авторів з проблем державного управління поняття “регулювання” та “управління” щодо розвитку регіонів також часто ототожнюються [139].

Деякі вчені говорять про управління соціально-економічним розвитком регіону, відмежовуючи його від управління функціонуванням. Зазначений термін трактується ними як формування та реалізація управлінських впливів, заснованих на використанні об'єктивних законів і спрямованих на усунення невідповідності реального стану об'єкту управління цілям його перспективного розвитку [344. с.5].

Немає єдиної точки зору на зазначену проблему і у вітчизняному адміністративному праві. Так, Ю.П. Битяк визначає регулювання як один з адміністративно-правових методів (поряд з керівництвом і управлінням) і розуміє його як встановлення загальної політики та принципів її реалізації через державне фінансування, пільги тощо, а управління – як систематичний, безпосередній вплив суб'єктів на об'єкти [4, с.149].

На думку В.К. Колпакова, метод управління є методом цілеспрямованого керуючого впливу, що зближує його з методом правового регулювання. Але, в той же час, згаданий автор стверджує, що це різні правові явища, між якими існує певна різниця [210, с.184].

Окремі дослідники вважають, що по відношенню до державних об'єктів здійснюється державне управління, а по відношенню до недержавних - державне регулювання, а також про правомірність застосування терміну “державне управління” до підпорядкованих суб'єкту об'єктів, і терміну “державне регулювання” – по відношенню до непідпорядкованих.

Достатньо аргументованою є позиція тих авторів, які не протиставляють і не ототожнюють регулювання і управління, а вважають, що державне управління за своєю правовою суттю є регулятивною діяльністю і

характеризують регулювання як невід'ємний елемент управлінської діяльності, одну з загальноуправлінських функцій [2, с.28; 349, с.39]. Про спорідненість управління та регулювання як засобів державного впливу, пише і А. Бейкун [32, с.36].

Такий підхід підтверджується і політологами, які пропонують державне регулювання в умовах ліберально-демократичної системи описувати за допомогою таких політичних концептів як "вплив" та "гармонізація" і визначають його як упорядкування, регламентацію, підпорядкування певним правилам, вплив на діяльність соціально-економічного механізму, постійно діючий механізм гармонізації соціальних інтересів, покликаний забезпечити належне протікання тих чи інших процесів [422, с.66]. Це пояснюється специфікою сучасного державного управління, зокрема, тим, що сучасна держава все більше перетворюється з "виконавця" у "розпорядника" і передає окремі види суспільно необхідної діяльності посередницьким інститутам, приватним і змішаним структурам, залишаючи за собою регулюючі повноваження у обсягах, які постійно уточнюються.

Для більш чіткого розуміння сутності державного впливу на регіони, необхідно також проаналізувати співвідношення стосовно регіону як складного соціо-економіко-екологічного утворення таких понять як розвиток та функціонування.

Розвиток означає незворотну, цілеспрямовану, закономірну зміну об'єкта, в результаті якої наступає новий якісний стан його складу чи структури, тобто виникають, трансформуються чи зникають його елементи або зв'язки [497, с.561]. Стосовно регіону, його розвиток означає комплексний процес зміни його соціальної,

економічної, екологічної, політичної та духовної сфер, що веде до якісних змін та покращення якості життя населення [65, с.133]. Здатність до розвитку є однією з універсальних властивостей будь-якого об'єкта. Тому розвиток регіону є одночасно об'єктивним процесом, який відбувається внаслідок історичних, географічних та інших факторів та суб'єктивним процесом, що опосередковується правильно підібраними державними регулятивними та управлінськими діями.

Функціонування ж передбачає діяльність, спрямовану на виконання певних стандартних операцій у відносно стабільних умовах. Проблеми функціонування регіону – це, як правило, поточні проблеми державного управління.

У сучасних умовах, що характеризуються високими темпами соціально-економічних змін, розвиток будь-якого об'єкта є результатом не стільки природної еволюції, але і цілеспрямованого регулюючого впливу і у співвідношенні між регулюванням розвитку та управління функціонуванням, динамічно зростає питома вага саме регулювання розвитку.

Тому регіон як складне соціо-економіко-екологічне утворення потребує, з одного боку регулювання свого розвитку, з іншого – управління функціонуванням як двох близьких, взаємопов'язаних, взаємодоповнюваних, але не тотожних видів діяльності з боку відповідних суб'єктів і насамперед – держави.

Відомі російські фахівці з проблем регіонального розвитку В.Лексін та А.Швецов також вважають, що держава покликана не тільки управляти регіонами, але і здійснювати регулюючий вплив на їх розвиток: визначати загальні умови їх самостійної діяльності, узгоджені пропорції загальнодержавного і регіонального,

загальнодержавні пріоритети розвитку [246, с.64]. Аналогічний підхід відстоюють вітчизняні дослідники, котрі стверджують, що держава повинна залишити за собою функції нормативно-правового регулювання стратегічних соціально-економічних процесів, що передбачає розподіл повноважень, фінансово-економічних ресурсів між державним і регіональним управлінням; забезпечення бюджетно-фінансової самостійності регіонів; удосконалення системи оподаткування, визначення джерел доходів кожного рівня управління [73, с.13].

Отже, стосовно розвитку регіону, який трактується у поняттях соціальної орієнтації, сталості та збалансованості, доцільніше вживати термін “державне регулювання розвитку”, а не “державне управління розвитком”, що відповідає, в цілому, сучасним підходам більшості дослідників проблем регіоналістики і відповідає методам і засобам впливу з боку сучасної демократичної, правової держави на розвиток регіонів [73, с.13; 521, с.45-48; 421, с.13].

Подібна позиція сформульована і в Концепції державної регіональної політики, затвердженої Указом Президента України від 25 травня 2001 р. У даному акті зазначено, що вдосконалення державного регулювання у сфері соціально-економічного розвитку регіонів (виділено нами – К.В.) є пріоритетним напрямом вирішення завдань державної регіональної політики [215].

Певні труднощі виникають при спробі дати чітке і змістовне наукове визначення державного регулювання розвитку регіонів. Наприклад, Б.Штульберг і В.Котилко державним регулюванням розвитку регіону вважають специфічний вплив міждержавних, державних і місцевих органів управління на розвиток конкретних територій через

фінансування цільових програм, пільгове оподаткування і кредитування, а також стимулювання регіонального розвитку шляхом використання спеціальних бюджетних і позабюджетних коштів, укладення міждержавних договорів для досягнення конкретних соціальних цілей і пріоритетів [413, с.14]. Не заперечуючи терміну “державне регулювання”, згадані автори зводять його переважно до економічних важелів.

На нашу думку, державним регулюванням розвитку регіонів слід вважати цілеспрямований систематичний вплив з боку держави, спрямований на підтримання соціально орієнтованого, сталого і збалансованого розвитку регіонів з метою забезпечення максимально високих і рівних соціальних стандартів життя населення, незалежно від місця проживання, який полягає у створенні необхідної нормативно-правової бази, інституційного, інформаційного та кадрового забезпечення з використанням програмно-цільових методів та відповідного фінансово-економічного інструментарію.

Як справедливо зауважує А.Бейкун, основний критерій розмежування регулювання та управління як різних засобів державного впливу полягає, насамперед, у видах, спрямованості та обсязі повноважень компетентних державних органів стосовно об'єкту впливу [33, с.45]. Державне регулювання здійснюється, в першу чергу, через такі функції державних органів як організація, прогнозування, програмне управління, фінансування, інформаційне та кадрове забезпечення тощо.

В той же час, кожен регіон як частина території держави був і продовжує залишатися об'єктом державного управління і в цьому контексті виправданими є термін “управління функціонуванням регіону”, хоча найчастіше у

літературі вживаються спрощені конструкції “управління регіоном” та “регіональне управління”.

В умовах адміністративно-командної системи термін “регіональне управління” означав частину загальнодержавного управління, орієнтованого на раціональне поєднання територіальних і галузевих аспектів, яке досягається у процесі взаємодії відповідних органів управління шляхом їх цілеспрямованого впливу на все суспільне життя підвідомчої території. При цьому, навіть тоді виділялася регулююча функція регіонального управління [205, с.12-21].

Однак, такий підхід був не єдиним, деякі вчені взагалі не вважали регіон самостійним рівнем управління і тому заперечували доцільність терміну “регіональне управління” [498, с.49]. Ті ж, хто погоджувався з його існуванням, справедливо зауважували, що регіональне управління мало в той час обмежене значення, що пояснювалося високим рівнем централізації управління в державі з яскраво вираженим пріоритетом галузевих, а точніше відомчих інтересів, з фактичною недієздатністю місцевих рад у реалізації завдань комплексного розвитку територій через обмеженість власної фінансової і матеріальної бази та переважно декларативний характер правової основи їх діяльності [271, с.133].

У сучасному вітчизняному адміністративному праві регіональне управління розглядають як самостійний вид управління поряд з галузевим та міжгалузевим [4, с.22-279]. У працях, спеціально присвячених проблемам регіонального управління, зміст цього терміну часто не розкривається, хоча досить детально досліджуються його цілі та завдання [410; 163, с.221-235].

Сучасне регіональне управління все більше авторів розглядають як близьке до корпоративного [160;

426]. А відомий регіоналіст Е.Куклинські вказує на двоякість сучасного регіонального управління, яке є квазідержавним з політичної та адміністративної точок зору і квазікорпоративним з точки зору стратегії розвитку [234]. Такий підхід пов'язаний з тим, що в останні роки регіон сприймається як своєрідна квазікорпорація. Близьке розуміння даного питання притаманне низці українських практиків.[165]. Модель регіону-квазікорпорації заслуговує на більш детальне і усестороннє вивчення.

У свою чергу, сучасне стратегічне управління як складова державного управління регіоном максимально наближається до регулювання регіонального розвитку. Сутність стратегічного управління, на думку фахівців, полягає в тому, що в організації, з одного боку, є чітко організоване комплексне стратегічне планування, а з другого – структура управління даною організацією адекватна стратегічному плануванню і побудована так, щоб забезпечити розробку довгострокової стратегії для досягнення цілей органу та створення управлінських механізмів реалізації цієї стратегії через систему планів [300, с.310]. На думку вітчизняних фахівців, за допомогою стратегічного планування органи державного управління прогнозують і планують свою діяльність на майбутнє, визначають мету, яка стоїть перед організацією та необхідні для її досягнення ресурси [277, с.169]. Хоча, як слушно зауважує російський регіоналіст С.Суспін, поки що у діяльності органів управління регіоном 99% часу займають функції оперативного, а не стратегічного управління, що є, однак, виправданим явищем [461, с.24].

Викладене вище дає підстави зробити висновок, що для розуміння взаємовідносин і взаємодоповнюваності державного регулювання розвитку регіонів і управління

їх функціонуванням (як частини державного управління), важливим є методологічне положення про необхідність поєднання лінійно-функціонального корпоративного управління з методами і засобами державного регулювання [435, с.46]. Структура і функції управління функціонуванням регіону повинні враховувати цілі соціально орієнтованого, сталого, збалансованого регіонального розвитку, сприяти їх досягненню та підпорядковуватися їм.

Як показує досвід економічно розвинутих країн з усталеними демократичними традиціями, ефективність системи державного регулювання розвитку регіонів тісно пов'язана з дієвістю системи державного та регіонального управління, чіткого розподілу повноважень і відповідальності між загальнодержавними та регіональними органами влади та управління. Це пояснюється, зокрема, і неподільністю об'єкта державного впливу – процесу функціонування та розвитку регіону. В умовах постіндустріального суспільства рівень розвитку будь-якого регіону все менше залежатиме від географічного розташування, наявності корисних копалин та промислових підприємств, і все більше – від якості державного регулювання його розвитку та управління його функціонуванням.

Державне регулювання розвитку регіонів у різних країнах характеризується значними відмінностями, але дослідники пропонують всі його варіанти зводити до трьох основних, які можуть поєднуватися в тих чи інших співвідношеннях:

- держава підтримує розвиток передових і багатих регіонів, за рахунок яких існують інші регіони;
- держава підтримує приблизно рівні умови життя у всіх регіонах;

- держава підтримує тільки бідні регіони, а інші можуть розвиватися самостійно [84, с.601].

Необхідними умовами державного регулювання розвитку регіонів є низка взаємозв'язаних умов, зокрема, наявність державного сектора економіки, по відношенню до якого може здійснюватися пряме державне регулювання, система перерозподілу через бюджет частини національного доходу, яка використовується для реалізації довгострокових загальнодержавних програм, наявність розвинутої системи збору і обробки інформації та підготовки кваліфікованих управлінських кадрів.

У науковій літературі з регіоналістики склалися різні підходи до розкриття змісту державного регулювання розвитку регіонів. Найчастіше змістом державного регулювання вважається виконання певного обсягу функцій його суб'єктами [32, с.38].

Значна частина дослідників трактують державне регулювання розвитку регіонів як систему економічних впливів держави на ситуацію в регіоні. Типовою є, наприклад, позиція авторів монографії "Регулирование территориального развития в условиях рыночной экономики", які під державним регулюванням розвитку регіонів розуміють специфічний вплив міждержавних, державних і місцевих органів управління на розвиток конкретних територій через фінансування цільових програм, пільгове кредитування і оподаткування, а також стимулювання регіонального розвитку шляхом використання спеціальних бюджетних і позабюджетних фондів, укладання міждержавних договорів для досягнення конкретних соціальних цілей і пріоритетів [413, с.14]. Близькою за змістом є позиція висловлена в навчальному посібнику В. Котилка з регіональної економічної політики [220, с.26].

Більш широким і прийнятним є альтернативний підхід, прибічники якого розуміють державне регулювання розвитку регіонів не тільки через призму економічних чинників, а як сукупність ідеологічного, політичного, правового, економічного і адміністративного впливу на умови, пріоритети і обмеження трансформацій окремих елементів регіональних утворень і (або) взаємозв'язків між ними з метою розв'язання територіально-господарських, адміністративно-територіальних і інших протиріч і забезпечення на цій основі відтворення потенціалу регіону як системи. Таку позицію відстоюють В. Лексін і А. Швецов [251, с.27]. Правда, у іншому місці ці ж автори дещо суперечать собі, стверджуючи, що регулюванням регіонального розвитку є не сукупність різноманітних впливів, а спеціально організовані системні дії по забезпеченню сталого і збалансованого функціонування регіональних систем, що мають за головну мету покращення якості і підвищення рівня життя [251, с.44].

Деякі автори під державним регулюванням розуміють спосіб державного впливу на стан і поведінку об'єкта регулювання переважно методами створення відповідних нормативно-правових механізмів. Державне регулювання здійснюється, в першу чергу, через загальні і спеціальні функції органів виконавчої влади: організацію, прогнозування, програмне управління, фінансування, інформаційне забезпечення тощо.

У найширшому розумінні державне регулювання можна визначити як здійснюваний державою чи від її імені вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування. При чому його слід відрізняти від правового регулювання, яке активно вивчається в юриспруденції з 60-х рр. минулого століття [529; 10]. Державне регулювання передбачає

не лише прийняття відповідних правових норм, що спрямовані на впорядкування суспільних відносин, але і вступ їх у силу та реалізацію, тобто юридичний і фактичний вплив на суспільні відносини.

У науці і практиці державного управління повинен використовуватися підхід, що не зводиться до чисто економічних впливів, а включає також ідеологічні, політичні, правові та адміністративні чинники. Як регіональний розвиток є поняттям набагато ширшим, ніж економічний розвиток, так державне регулювання розвитку територій не може бути зведене до чисто економічних інструментів.

Конкретне наповнення практики державного регулювання розвитку регіонів залежить від стадій розвитку та особливостей кожної окремо взятої країни, ресурсів, які виділяються для цієї мети, пріоритетів державного регулювання, критеріїв виділення допомоги та конкретного інструментарію, який є в розпорядженні держави на даний момент.

Наприклад, у колишньому Радянському Союзі та інших соціалістичних країнах державне регулювання розвитку регіонів полягало переважно у перерозподілі національного доходу на користь відсталих регіонів через бюджет і ціноутворення. З переходом до становлення ринкової економіки від таких підходів довелося відмовитися, зокрема, і під впливом міжнародних фінансових інститутів.

Сучасні економічні механізми державного регулювання розвитку регіонів включають, переважно, програмування розвитку окремих регіонів, зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів та удосконалення міжбюджетних відносин, запровадження спеціального

режиму інвестування на окремих територіях, здійснення централізованих капіталовкладень та надання інвестиційних субвенцій, регулювання транскордонного співробітництва тощо [354, с.87].

Ще на початку 90-х рр. дослідники вказували, що основною метою регулювання розвитку регіонів повинно бути створення рівних можливостей для реалізації всіма громадянами своїх прав і можливостей, незалежно від місця проживання. Ця мета передбачає створення в регіонах:

- сприятливих економічних умов для формування і функціонування нових економічних відносин і загальногосподарських умов для розвитку і функціонування всіх об'єктів незалежно від форми власності;
- умов для реалізації власних територіальних інтересів як сукупності інтересів населення, що проживає на його території;
- повноцінної міжрегіональної інфраструктури, яка б забезпечила становлення і функціонування єдиного ринку, ефективний територіальний поділ та інтеграцію суспільної праці [271, с.136-137].

Стосовно більшості сучасних держав дослідники умовно виділяють дві цілі державного впливу на розвиток регіонів:

- створення такої просторової організації господарської діяльності, при якій жителі всіх регіонів країни мали б більш-менш рівні можливості досягнення бажаного благополуччя;
- максимально можливе раціональне використання потенціалу кожного регіону в інтересах загальнонаціонального благополуччя.

У залежності від стадії та рівня розвитку конкретної

держави, ці цілі можуть бути як конфліктними, так і взаємно доповнювати одна одну, при чому в період економічного зростання домінує перша мета, а у кризові періоди – друга, але завжди існує необхідність пошуку їх розумних компромісів.

Регулювання розвитку регіонів не може бути епізодичним та хаотичним, воно повинно бути постійним і системним.

Системність державного регулювання регіонального розвитку передбачає, що воно повинно здійснюватися державою постійно і по відношенню до всіх регіональних ситуацій та проблем. Системність є обов'язковою умовою ефективності державного регулювання, адже арсенал засобів і методів, які знаходяться в розпорядженні сучасної держави є настільки різноманітним, що тільки системне узгоджене їх використання може дати очікуваний результат.

Система державного регулювання розвитку регіонів у країнах, що переходять до ринкової економіки повинна формуватися, виходячи з сучасної соціально-економічної і політичної ситуації в державі, власних історичних традицій та адаптації до місцевих умов досвіду розвинутих західних країн. Ця система повинна відповідати таким основним критеріям:

- відповідати функціям управління і регулювання на кожному рівні, який дозволяє оптимально реалізувати внутрішні можливості регіону;
- мати соціально – орієнтований характер;
- дотримуватися встановлених норм природокористування та охорони навколишнього середовища;
- забезпечувати реалізацію цільових регіональних програм [413, с.9].

Значна частина дослідників під системою державного регулювання регіонального розвитку розуміє виключно методи такого регулювання. На нашу думку, такий підхід є занадто звуженим. Сюди слід включати також чіткий розподіл предметів відання різних рівнів державного управління, регламентування процедури прийняття рішень, встановлення порядку фінансування заходів та визначення порядку здійснення контролю за виконанням рішень у сфері регіонального розвитку [413, с.13].

Як справедливо зазначається у вітчизняній Концепції державної регіональної політики, несистемність державної політики та діяльності у сфері регулювання регіонального розвитку стала однією з важливих причин стримування комплексного соціально-економічного розвитку та стабільності в державі, ускладнення умов для зміцнення позицій України у міжнародному економічному співробітництві, повільного здійснення ринкових перетворень на місцях, виникнення та загострення багатьох соціальних, економічних, екологічних та інших проблем [215].

У структурі державного регулювання розвитку регіонів можна виділити кілька відносно самостійних напрямків:

- загальнополітичне регулювання, яке визначає сфери самостійних і спільних повноважень, повноваження і відповідальність органів влади різних рівнів та адміністративно-територіальних одиниць з усіх аспектів розвитку регіонів;
- економіко-правове регулювання, що здійснюється через встановлення єдиних правил, процедур і норм розподілу між державою та регіонами первинного рівня поділу власності, природних ресурсів та фінансів (включаючи податки) як основної умови

формування власних джерел розвитку регіону та загальнодержавних джерел для міжрегіонального перерозподілу;

- селективна підтримка з боку держави проблемних регіонів;
- опосередкований вплив на розвиток регіонів, який має місце при підтримці окремих галузей господарства чи навіть окремих підприємств.

Деякі дослідники вважають, що державне регулювання розвитку регіонів включає адміністративно-правове, економічне та специфічно-територіальне регулювання [96, с.247]. Але розкриття змісту кожного із зазначених напрямків потребує уточнення та деталізації.

Чинна Концепція державної регіональної політики України для наповнення змісту державного регулювання розвитку регіонів передбачає здійснення таких заходів:

- удосконалити державне стратегічне регіональне планування, яке би дозволяло більш точно та обґрунтовано визначати основні довгострокові та поточні пріоритети регіонального розвитку на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях, враховувати їх під час розроблення відповідних розділів проектів загальнодержавних програм економічного і соціального розвитку України, регіональних та місцевих програм і планів;
- поліпшити механізм державної підтримки розвитку регіонів, концентрації державних ресурсів на вирішенні його пріоритетних проблем, що мають загальнодержавне значення. З цією метою уповноважений центральний орган виконавчої влади має щорічно, з урахуванням розробок із стратегічного регіонального планування, всебічно аналізувати

пропозиції головних розпорядників коштів державного бюджету, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у регіонах щодо потреб та можливих шляхів розподілу державних капітальних вкладень між регіонами та забезпечувати найбільш ефективне використання виділених коштів. Схема фінансування заходів повинна, зокрема, передбачати в разі потреби спільне фінансування у певному співвідношенні з Державного бюджету та з місцевих бюджетів спорудження об'єктів, затверджуватися і контролюватися Кабінетом Міністрів України; передбачається посилення відповідальності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за своєчасне у повному обсязі фінансування узгоджених ними спільних заходів з регіонального розвитку;

- стимулювати розвиток транскордонних та міжрегіональних економічних зв'язків на основі виробничої кооперації та інтеграції, створення відповідних промислово-фінансових груп, інших сучасних форм господарювання; передбачається розроблення пропозицій щодо законодавчого розширення можливостей місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для розвитку транскордонного та міжрегіонального економічного співробітництва та щодо впорядкування такого співробітництва;
- здійснити систему заходів із розбудови інфраструктури регіонального розвитку, зокрема ринків продовольства, землі, праці та капіталу, включаючи товарні біржі, оптові ринки, агроторгові доми, аукціони, ярмарки, заготівельні кооперативи, підприємства фірмової

торгівлі тощо, а також регіональні агентства розвитку, маючи на меті поліпшення умов використання передових інноваційних технологій, підвищення інвестиційної привабливості регіонів, розширення залучення вітчизняних та іноземних інвестицій для регіонального розвитку, вдосконалення підготовки та перепідготовки відповідних фахівців з проблем регіонального розвитку, координації програм технічної допомоги, спрямованих на підтримку регіонального розвитку;

- стимулювати розвиток регіонів чи їх частин, у межах яких показники економічного розвитку та соціального забезпечення громадян за критеріями, визначеними законодавством, значно нижчі, ніж відповідні середні показники в державі (депресивні території), шляхом запровадження особливих механізмів бюджетної, податкової, цінової, грошово-кредитної, інноваційної та інвестиційної політики щодо таких територій, визначення чітких критеріїв та строків виділення з метою стимулювання ефективнішого використання внутрішнього природного, економічного, наукового, трудового потенціалу таких територій, прискорення соціально-економічного розвитку, подолання депресивності, підтримки соціальної активності та мобільності населення, створення максимально сприятливих економічних, правових та інституційних умов у їх межах для прискорення формування і ефективного функціонування нових суб'єктів господарювання, забезпечення належного соціального захисту населення; статус депресивної території, форми державної підтримки розвитку таких територій мають бути визначені законодавством на

основі науково обґрунтованої комплексної оцінки їх економічного, фінансового, екологічного, соціального стану [215].

Визначення поняття та змісту державного регулювання розвитку регіонів потребує також аналізу його суб'єктів та об'єктів, на що в науці державного управління звертається недостатня увага.

Вітчизняні правознавці пропонують розглядати суб'єкт державного регулювання як у широкому так і у вузькому його розумінні [32, с.36].

Суб'єктом державного регулювання розвитку регіонів у широкому розумінні є держава як головний інститут політичної системи суспільства, який спрямовує і організовує спільну діяльність людей і соціальних груп [526, с.80].

Суб'єктами державного регулювання розвитку регіонів у вузькому розумінні доцільно визнати окремі елементи системи державних органів, до яких відносяться як центральні та регіональні органи виконавчої влади, так і інші суб'єкти: Глава держави, парламент, інші представницькі органи, які можуть здійснювати делеговані державою повноваження. Поряд з вище перерахованими органами, регулювання розвитку регіонів здійснюють консультативні і координаційні органи, наділені різноманітними і, як правило, юридично недостатньо відрегульованими функціями. Регулювання розвитку регіонів може здійснюватися і з боку певної наднаціональної структури, якій держави – члени делегують відповідні повноваження. Таке регулювання здійснює, наприклад, Європейський Союз по відношенню до регіонів країн, які є його членами. В усіх випадках державне регулювання розвитку регіонів здійснюється

від імені держави, незалежно від того, який саме орган його реалізовує на практиці.

У залежності від конкретного суб'єкта, регулювання розвитку регіонів може бути трьохрівневим, тобто здійснюватися міждержавними органами, центральними державними органами та безпосередньо регіональними органами. Деякі дослідники (наприклад, М. Комаров) [211, с.18] виділяють навіть чотири рівні такого регулювання: місцеве, регіональне, державне і міждержавне. Більш детально проблеми інституційного забезпечення розвитку регіонів розглядаються у третьому розділі даного дисертаційного дослідження.

У більшості досліджень з проблем державного впливу на розвиток регіонів об'єктами державного регулювання вважаються регіони первинного та вторинного рівня територіального поділу. Деякі автори, враховуючи складну внутрішню структуру регіонів, пропонують об'єктами державного регулювання вважати також окремі елементи регіональних систем або навіть окремі групи населення, підприємства і організації всіх форм власності, господарської орієнтації та профілю діяльності [251, с.47].

Але, виходячи з розуміння державного регулювання розвитку регіонів як цілеспрямованого систематичного впливу з боку держави, спрямованого на забезпечення соціально орієнтованого, сталого і збалансованого розвитку регіонів з метою забезпечення рівних соціальних стандартів життя населення, незалежно від місця проживання, об'єктами такого регулювання у широкому розумінні повинні бути суспільні відносини, які виникають у процесі впливу держави на регіональні ситуації і проблеми. У вузькому розумінні об'єктами державного регулювання розвитку регіонів є окремі регіональні

ситуації чи проблеми, які не можуть бути розв'язані без втручання держави.

Самі ж регіональні системи та їх окремі складові є, скоріше, об'єктами управління функціонуванням регіону.

Заслуговує на аналіз і проблема методів державного регулювання розвитку регіонів. У загальноприйнятому розумінні термін “метод” означає спосіб чи прийом здійснення чого-небудь. Отже, під методами будь-якої діяльності слід розуміти способи, прийоми, засоби, які використовуються для досягнення поставленої мети і становлять зміст цієї діяльності [210, с.180]. Стосовно державного регулювання дослідники пропонують трактувати його зміст як виконання певного обсягу функцій його суб'єктами [32, с.38].

Методи державного регулювання розвитку регіонів є численними, різноманітними та динамічними, що пояснюється значною кількістю суб'єктів, що уповноважені здійснювати регулюючий вплив та об'єктів, щодо яких цей вплив може здійснюватися.

В умовах переходу до ринкової економіки традиційні методи централізованого управління регіонами є неефективними, тому особливе значення має формування сучасної системи державного регулювання розвитку регіонів.

У науковій літературі немає єдиного підходу до класифікації методів державного впливу на розвиток регіонів. Ефективними методами державного регулювання, які застосовуються на сьогодні стосовно регіонального розвитку, є:

- передача повноважень, в тому числі і нормотворчого характеру від центральних до регіональних органів влади, децентралізація;

- активне використання в державному регулюванні адміністративних договорів;
- розробка і застосування методичних рекомендацій як своєрідного методу регулювання певних відносин;
- застосування ліцензування, заміна дозвільного методу утворення об'єктів заявницьким;
- збір і вивчення інформаційно-аналітичних матеріалів, підготовка наукових оглядів, експрес-аналізів, соціологічних даних та інших способів вивчення громадської думки і її впливу на процес прийняття рішень на різних рівнях системи державного управління [446, с.130].

Деякі автори специфічним методом державного регулювання регіонального розвитку вважають сукупність процедур погодження загальнодержавних і регіональних інтересів [521, с.19].

Стосовно сучасної України, вітчизняні фахівці пропонують розрізняти методи впливу держави на регіони у залежності від рівня розвитку та особливостей того чи іншого регіону.

Державний вплив, який застосовується щодо розвинутих регіонів, повинен полягати у підтримці центром тих господарських починань, які зміцнюють економіку регіону і держави в цілому, створення системи стимулів і умов для їхнього самостійного розвитку, зміцнення і розширення бази оподаткування.

Для відносно відсталих регіонів державне регулювання полягає у створенні передумов для зростання економіки регіонів, що мають труднощі, формування умов для залучення інвестицій, здійснення програм створення додаткових робочих місць, розробку системи фінансової допомоги для забезпечення

гарантованих державою соціальних стандартів життя населення [91, с.116].

Більшість авторів, досліджуючи методи державного регулювання розвитку регіонів, поділяють їх на прямі і непрямі. У науковій літературі немає єдиного підходу до суті і співвідношення прямих і непрямих методів державного регулювання регіонального розвитку. На думку М. Ларіної і О. Кисельникова, методи прямого державного регулювання спрямовані на розв'язання гострих проблем у відсталих регіонах і базуються на державній власності [243, с.22].

Державне регулювання розвитку регіонів може бути не тільки прямим, але і опосередкованим, тобто здійснюватися тоді, коли держава формально вирішує питання, не пов'язані безпосередньо з розвитком окремих регіонів. Такі процеси можуть відбуватися при вирішенні різних макроекономічних проблем, які по – різному реалізуються в окремих регіонах, а також у тому випадку, коли регулятивні дії в одному регіоні приводять до певних опосередкованих наслідків у сусідніх чи навіть віддалених регіонах.

В.Котилко і О.Левітьська до прямих методів державного регулювання розвитку регіонів відносять державні капіталовкладення, дотації і субвенції, регулювання цін і заробітної плати, фінансування через спеціальні фонди розвитку та бюджети різних рівнів; до непрямих методів – грошово-кредитну політику, податкову систему, амортизаційну політику, стимулювання територіального розвитку через позабюджетні кошти [219, с.109].

Поділ методів державного регулювання розвитку регіонів на прямі і непрямі у багатьох випадках є досить умовним, тому коректною видається позиція вчених-

економістів, які вживають поняття “переважно прямі” і “переважно непрямі” методи. До перших вони зараховують використання договірних механізмів та розробку прямих адресних завдань, що регламентують, насамперед, господарську діяльність об’єктів. До переважно непрямих методів відносяться програмне регулювання та індикативне (непряме) планування [413, с.10]. Звичайно, цей перелік можна розширяти. Так, до переважно прямих методів державного регулювання регіонального розвитку можна віднести державні капіталовкладення, державні дотації і субсидії, регулювання цін, фінансування через спеціальні бюджетні фонди цільових регіональних програм, ліцензування і квотування зовнішньої торгівлі тощо.

До переважно непрямих методів відносяться кредитування регіональної економіки, податкові та митні механізми, політика прискореної амортизації, створення цільових позабюджетних коштів, стимулювання підприємницької діяльності місцевих органів влади тощо.

Про відносність поділу методів державного регулювання на прямі і непрямі свідчить і позиція тих вчених, котрі вказують, що засоби прямого впливу на суспільні відносини мають імперативний характер, притаманний управлінню, а не регулюванню [33, с.45].

Поряд з прямим і непрямим державним регулюванням регіонального розвитку має місце поділ методів такого регулювання на адміністративні і економічні, які застосовуються у єдності і на практиці доповнюють одні одних.

Деякі автори пропонують поділ методів державного регулювання розвитку регіонів на три групи – нормативно-законодавчі, прямі економічні і непрямі економічні. При чому нормативно-законодавчі методи

вважаються прерогативою державного рівня управління, а економічні методи можуть застосовуватися, в основному, міждержавними та місцевими органами [33, с.45]. Такий підхід видається не зовсім доречним, адже загальнообов'язкові управлінські рішення у межах своєї компетенції можуть приймати не лише загальнодержавні органи, але і регіональні органи державної виконавчої влади та регіонального самоврядування, а у певних випадках – і міждержавні органи.

Більш виправданим видається поділ методів державного регулювання розвитку регіонів на адміністративні та економічні, при чому перші є переважно прямими методами, а другі – переважно опосередкованими.

Адміністративні методи, що базуються на відносинах влади-підпорядкування, включають, зокрема:

- видання нормативних актів, які встановлюють загальнообов'язкові правила для об'єктів, що діють у регіоні;
- видання індивідуальних актів управління, що є обов'язковими для виконавців;
- здійснення контролю і нагляду.

Адміністративні методи характеризуються обов'язковістю виконання приписів, а також можливістю застосування заходів державного примусу щодо порушників таких приписів.

Суть економічних методів полягає переважно в опосередкованому впливі на режим функціонування регіонального відтворення через економічні інтереси суб'єктів, з допомогою таких важелів як податки, кредити, субвенції, як правило, без прямого втручання органів влади і управління, але в установлених ними межах. Тобто, в основі економічних методів державного регулювання розвитку

регіонів лежить, перш за все, економічна зацікавленість і відповідальність підприємств і організацій – суб'єктів процесу регіонального відтворення [291, с.176-177].

Низка авторів самостійним базовим методом державного регулювання регіонального розвитку поряд з адміністративними та економічними методами, називають програмно-цільовий метод [521, с.56].

У більшості пострадянських держав на етапі переходу до ринкової економіки на практиці основними методами державного регулювання розвитку регіонів є трансфери, дотації, субвенції, пряме державне фінансування державного замовлення або регіональних цілевих програм соціального спрямування, тобто все те, що безпосередньо зв'язане з можливостями державного бюджету.

Всі методи у системі державного регулювання повинні бути збалансованими та орієнтуватися на досягнення кінцевого результату. Вибір методів залежить також від особливостей регіональних проблем та цілей регіонального розвитку. В одних випадках ефективнішим є, наприклад, прямі капітальні вкладення, в інших – застосування кредитних та податкових механізмів.

Багато фахівців розглядають програмно-цільовий метод державного регулювання як важливий і такий, що максимально відповідає вимогам концентрації сил і засобів для досягнення пріоритетних цілей регіонального розвитку [251, с.293]. Він дозволяє узгодити часові рамки, велику кількість цілей і завдань регіонального розвитку із значною кількістю виконавців.

Окрім методів державного регулювання, можна виділити певні його напрями. Так, у залежності від ресурсів, які передбачається використати, розрізняють такі напрями:

- фінансові, які включають різні види цільового фінансування;
- матеріально-технічні, наприклад, пільги при арені та покушці землі, засобів виробництва тощо;
- інформаційні, під якими розуміють, насамперед, консультативні юридичні, податкові та інші послуги.

Існують і альтернативні підходи до поділу напрямів державного регулювання регіонального розвитку. Так, В.Лексін і А.Швецов розрізняють загальнополітичне регулювання, економіко-правове регулювання та селективну (вибіркову) підтримку регіонального розвитку [246, с.64-65].

Аналіз сучасних наукових джерел з регіоналістики, державного управління, адміністративного права дозволяє сформулювати цілу низку висновків щодо поняття та змісту державного регулювання розвитку регіонів.

Відмінності у рівнях розвитку окремих регіонів у будь-якій країні є об'єктивним явищем, при цьому завданням держави є недопущення аномально високої міжрегіональної диференціації. Концепція державної регіональної політики, затверджена Указом Президента констатує, що дана проблема є актуальною і для сучасної України. Внаслідок дії різноманітних історичних, природно-географічних, економічних факторів, а також неоднакових темпів проведення реформ, змін у системі господарювання та структурі власності в регіонах нашої держави в останній період значно збільшилася територіальна диференціація.

Проблема подолання міжрегіональних диспропорцій має два аспекти – соціальний та економічний, при чому пріоритетним слід розглядати припинення росту соціальних міжрегіональних диспропорцій. Саморегулювання регіонального розвитку, яке здійснювалося переважно у

формі соціальної мобільності населення та нерегульованого державою інвестування приватного капіталу, практично втратило своє значення і тільки постійний системний державний вплив дає можливість розв`язувати проблеми регіонів та забезпечити їх сталий, збалансований, соціально орієнтований розвиток.

Державним регулюванням розвитку регіонів слід вважати цілеспрямований систематичний вплив з боку держави, спрямований на підтримання соціально орієнтованого, сталого і збалансованого розвитку регіонів з метою забезпечення максимально високих і рівних соціальних стандартів життя населення, незалежно від місця проживання, який полягає у створенні необхідної нормативно-правової бази, інституційного, інформаційного та кадрового забезпечення з використанням програмно-цільових методів та відповідного фінансово-економічного інструментарію.

Стосовно розвитку регіонів як процесу сталого, збалансованого, соціально орієнтованого функціонування регіону доцільніше вживати термін “державне регулювання”, а не “управління”, що відповідає методам і засобам впливу з боку держави на розвиток регіонів та сучасним науковим підходам.

Конкретне наповнення практики державного регулювання розвитку регіонів та вибір адекватного інструментарію залежить від стадій розвитку та особливостей кожної окремо взятої країни, ресурсів, які виділяються для цієї мети, пріоритетів державного регулювання, критеріїв виділення допомоги та конкретного інструментарію, який є в розпорядженні держави на даний момент.

Державне регулювання регіонального розвитку передбачає множинність суб`єктів та об`єктів даного

процесу. Суб'єктом державного регулювання розвитку регіонів у широкому розумінні є держава як головний інститут політичної системи суспільства, який спрямовує і організовує спільну діяльність людей і соціальних груп. Суб'єктами державного регулювання розвитку регіонів у вузькому розумінні доцільно визнати окремі елементи системи державних органів, до яких відносяться як центральні та регіональні органи виконавчої влади, так і інші суб'єкти. Об'єктами такого регулювання у широкому розумінні повинні бути суспільні відносини, які виникають у процесі впливу держави на регіональні ситуації і проблеми. У вузькому розумінні об'єктами державного регулювання розвитку регіонів є окремі регіональні ситуації чи проблеми, які не можуть бути розв'язані без того чи іншого державного впливу.

Державне регулювання розвитку регіонів повинно бути системним, що означає чіткий розподіл предметів відання різних рівнів державного управління, регламентування процедури прийняття рішень, встановлення порядку фінансування заходів та здійснення контролю за виконанням рішень у сфері регіонального розвитку.

Вихідним моментом державного регулювання регіонального розвитку є аналіз стану регіону, що дозволить виявити позитивні та негативні сторони розвитку регіону і на підставі якого будуть визначені основні шляхи його дальшого розвитку і вибрані адекватні методи державного регулювання;

Вихідним критерієм при визначенні цілей державного регулювання розвитку регіону є забезпечення сталого зростання рівня життя населення і державний контроль за процесами соціальної диференціації.

В умовах відмови від директивного планування і переходу до ринкової економіки особливо зростає значення

регіонального прогнозування. Прогноз розвитку регіону – це науково обґрунтоване судження про можливий стан регіону у майбутньому, альтернативних шляхах, строках і способах досягнення цілей його розвитку.

У розпорядженні сучасних держав є широкий асортимент прямих і непрямих методів державного регулювання регіонального розвитку. Як один з основних і такий, що найбільше відповідає вимогам концентрації сил і засобів для досягнення пріоритетних цілей регіонального розвитку розглядається програмно–цільовий метод.

2.4. Поняття та критерії ефективності державного регулювання розвитку регіонів

Необхідною умовою соціально орієнтованого, сталого, збалансованого розвитку регіонів є зростання ефективності його державного регулювання. Поняття ефективності – принципово управлінське поняття, що порівнює результат діяльності з поставленою метою [146, с.90]. Вітчизняні та зарубіжні фахівці відмічають, що значення якісних особливостей системи державного управління та регулювання постійно зростає. На теперішньому етапі розвитку України особливі сподівання щодо посилення впливу держави на суспільні явища і процеси пов'язуються саме із підвищенням ефективності державного управління [297, с.58].

У наукових дослідженнях з проблем державного управління проблема ефективності вивчена недостатньо, значно більше уваги приділяється проблемам ефективності та продуктивності у приватному секторі. У вітчизняній та зарубіжній науці певне значення для заповнення цієї прогалини мають монографії Г.В.Атаманчука [22], А.Г.Аганбегяна [1], Б. Гаврилишина [63], В.Цветкова [502], Т.Пітерса та Р.Уотмена [363], інших авторів [146; 103]. Відповідні розділи містяться також у підручниках з державного управління [99, с.152-170]. Цінні матеріали з проблем ефективності державного управління в Україні та за кордоном опубліковані у збірниках наукових праць та матеріалах конференцій, що проводяться Національною академією державного управління при Президентові України [364; 387; 124; 306], науковій періодиці [14; 15; 17].

При існуючих відмінностях систем державного регулювання у різних державах, їм властива одна спільна риса – акцент робиться на ефективності цієї діяльності. Вітчизняні фахівці також стверджують, що в умовах перехідних процесів підвищення якості та ефективності управління – об'єктивно необхідне завдання, котре вимагає постійної уваги практиків і глибокого вивчення науковцями [502, с.4].

Найбільш ґрунтовно і всебічно категорія ефективності розроблена у науковому менеджменті та економічній науці.

Зокрема, у сучасному менеджменті питання ефективності розроблені стосовно управління організацією в умовах ринкової конкуренції. Економісти визначають ефективність управління виробництвом як результат діяльності системи управління, що забезпечує досягнення мети, поставленої перед об'єктом управління при найменших витратах. Однак, на думку правознавців, суто економічна ефективність може не тільки не збігатися з ефективністю державного управління та регулювання, але й суперечити їй, що впливає із загального соціального призначення управління [502, с.37].

Слід також розмежовувати близькі, але не тотожні категорії ефективності та продуктивності. “Ефективність” як управлінська категорія значною мірою використовується в якості узагальненого соціально-економічного та соціально-політичного показника кінцевих результатів, а “продуктивність” має переважно виробничо-економічний зміст, тобто виявляється при матеріально-речовому перетворенні природних ресурсів на різні продукти.

Тому у контексті проблеми державного регулювання розвитку регіонів мова йде саме про ефективність, а не про продуктивність, тим більше, що процес управління

чи регулювання не можна зводити виключно до управлінської праці [502, с.47-49]. Слушною є думка про те, що ефективність державного управління і регулювання досягається зусиллям двох складових компонентів системи: держави у вигляді її органів та посадових осіб та суспільства, його керованих об'єктів і самоврядних структур [99, с.154].

У сучасному адміністративному праві та державному управлінні проблема управлінської ефективності ще не має вигляду завершеної наукової концепції. Складнощі її визначення полягають, зокрема, і в тому, що на практиці досить важко з'ясувати, чи отримані соціальні та інші результати є наслідком саме управлінських та регулятивних дій з боку держави або їх досягненню сприяли інші чинники, збіг обставин, механізми саморегулювання тощо. Важливо також конкретно виокремити у структурі управляючої системи та управлінських відносин в цілому основні джерела отриманих результатів, тобто з'ясувати, які елементи управлінської структури максимально сприяли досягненню соціальної ефективності [83, с.475].

У найзагальнішому вигляді ефективність розуміють як результат, зіставлений із витратами на його досягнення або з цілями [99, с.329]. Ефективність державного управління та регулювання має значні особливості, зв'язані з тим, що це специфічна діяльність, яка здійснюється державою та її органами і при цьому відчуває постійний вплив політики як концентрованого виразу суспільних інтересів різних соціальних груп. Тому таку ефективність найчастіше трактують як поняття, що відображає співвідношення результатів, досягнутих соціальних цілей та затрачених при цьому державних ресурсів [153, с.240].

Оцінку ефективності державного управління та регулювання слід відрізнити від контролю у державному управлінні. Звичайно, оцінка ефективності включає елементи контролю, але не вичерпується ним. Її призначення є значно ширшим і полягає в тому, щоб встановити, наскільки рішення і дії державних органів відповідають місії, цілям і функціям державного управління в цілому, інтересам та об'єктивними потребам держави і суспільства, а також відповідність затрачених зусиль очікуваним змінам в об'єкті, на якого був направлений вплив держави [153, с.245].

У державному управлінні слушно пропонується розрізнити три основні поняття ефективності державного управління: загальну соціальну ефективність, ефективність організації і функціонування суб'єктів та ефективність діяльності управлінських органів та посадових осіб [99, с.153].

Стосовно проблеми державного впливу на регіони, на нашу думку, слід враховувати саме загальну соціальну ефективність. Як справедливо зауважив ще на початку минулого століття американський дослідник Дж. Бурке, діяльність місцевих органів оцінюється насамперед через призму того, чи змогли вони забезпечити високий рівень охорони здоров'я, освіти, громадської безпеки та добробуту населення [540, с.5].

Цю тезу розвинув відомий сучасний фахівець з проблем державного управління Г. Атаманчук, на думку якого при об'єктивації наслідків державного впливу на ті чи інші процеси необхідно приймати до уваги переважно соціальні результати, сфокусовані на забезпеченні потреб суспільства і підтриманні його цілісності і динаміки, з іншого боку – на створенні належних умов

життя населення, збереження здоров'я та моральної чистоти [20, с.258-259].

Хоча загальноприйнятим вважається оцінювати ефективність через співвідношення затрат та отриманих результатів, але при цьому слід враховувати здатність даного співвідношення задовольняти реальні життєві потреби суспільства та окремих людей [21, с.342]. Адже певна діяльність може бути здійснена з мінімальними витратами, але не буде ефективною, тому що при цьому не будуть досягнуті поставлені соціальні цілі. І, навпаки, ефективна діяльність як результативна у соціальному аспекті не завжди є економічною і, тим більше, рентабельною. Ще одна складність, на думку Н.Р.Нижник, полягає в тому, що трактування ефективності як співвідношення затрат і результатів при оцінці ефективності управління має той недолік, що до цього часу не вирішені методологічні проблеми кількісного виміру результатів і затрат управлінської діяльності [336, с.6].

Сучасні фахівці трактують соціальну ефективність як таку, що розкриває результати функціонування системи, тобто сукупності суб'єкта і керованих об'єктів державного управління [99, с.329].

Ефективність державного регулювання розвитку регіонів складається із взаємодії багатьох факторів. До того ж проблема ефективності влади та управління в цілому виходить за межі виключно науки державного управління і є одночасно предметом політологічних, соціологічних та інших досліджень. Фундаментальним у контексті розглядуваної проблеми є положення, сформульоване Б.Гаврилишиним, відповідно до якого ефективність управління або влади меншою мірою визначається її внутрішньою природою, ніж тим, наскільки добровільно вони сприймаються тими, на кого поширюються, тобто

ефективність влади дорівнює її прийнятності [63, с.149]. У найзагальнішому розумінні до факторів, які визначають ефективність державного управління та регулювання, належить, насамперед, наявність сильної державної влади, ефективної системи державних інститутів взагалі та інститутів регулювання зокрема [499, с.87].

У цілому, дослідники вказують на наявність чотирьох груп загальносистемних факторів, які визначають ефективність державного регулювання:

- базові цінності, стратегічні цілі держави, легітимні концепції і моделі розвитку суспільної системи, політичний курс;
- організація системи державної влади і управління як єдиного організму, єдиний політичний і правовий простір;
- стан державного апарату, його пріоритетні форми, методи і стиль діяльності, рівень довіри населення до влади і участь в управлінні державою;
- економічна, політична, соціальна стабільність суспільства [153, с.256].

Ефективність державного регулювання розвитку регіонів безпосередньо залежить від таких умов:

- правильний вибір пріоритетів регіонального розвитку і концентрація на них державних ресурсів;
- регулювання лише тих регіональних проблем, які неможливо вирішити без державного втручання;
- наявність необхідного законодавчого забезпечення;
- наявність інформаційно - аналітичного забезпечення;
- наявність ресурсного забезпечення;
- наявність інституційного забезпечення;
- системне і впорядковане застосування регулятивних дій;

- можливість здійснення об'єктивного контролю та застосування заходів відповідальності.

Універсальним показником ефективності державного управління та регулювання є також здатність держави органічно поєднувати цілеспрямований вплив на суспільство із здатністю останнього до саморегулювання та самоорганізації [153, с.244].

Проблема ефективності є не лише академічною, але і методологічною саме тому, що передбачає не лише розуміння загальних показників, але і вибір більш конкретних критеріїв [8]. Справедливо зауважує В.Цветков, що поняття ефективності у сфері державного управління не набуло завершеної концептуальної розробки зокрема і через складнощі у визначенні критеріїв оцінки ефективності управлінської діяльності [502, с.4]. Разом з тим, як зазначає Н.Р.Нижник, проблема вироблення рекомендацій щодо вдосконалення державного управління чітко пов'язана з виробленням критеріїв і методик його оцінки [336, с.6].

У цілому, критерій ефективності державного управління означає певну ознаку чи сукупність ознак, на основі яких оцінюється ефективність системи управління в цілому, а також ефективність окремих управлінських рішень [153, с.242]. Оцінка ефективності державного управління та регулювання дозволяє державним органам, що її здійснюють, удосконалювати свою діяльність, а суспільству – контролювати якість діяльності державних органів. В основі критеріїв ефективності – принципи державного управління, тому що саме вони є об'єктивно обумовленими нормативними вимогами, які вироблені практикою соціального і державного управління та регулювання, а також засобами регулювання зв'язку

між цілями та результатами державного впливу на суспільство.

Критеріями соціальної ефективності, які можуть бути застосовані у контексті державного регулювання розвитку регіонів є показники, які дають можливість бачити і, бажано, вимірювати досягнутий через державне управління рівень задоволення назрілих потреб, інтересів і цілей суспільства, окремої соціальної групи, конкретної особи [99, с.153].

Вірно зауважує Г.Атаманчук, що не можна признавати соціально ефективними ті випадки, коли економічний ефект досягається за рахунок завдання шкоди природі або іншим чинникам суспільної життєдіяльності, чи успіхи є короткостроковими і досягнуті внаслідок використання неадекватних ресурсів [21, с.342]. Ця теза відомого вченого ще раз підкреслює важливість сприйняття процесу розвитку будь-якого регіону у поняттях соціальної орієнтації, сталості та збалансованості. Такий підхід дозволяє розглядати соціальну ефективність державного впливу на регіони у певній часовій перспективі, з урахуванням розвитку всіх потенціалів регіону та через призму досягнення мети – забезпечення рівних соціальних стандартів життя для всіх громадян, незалежно від місця їх проживання.

Врахування загальних комплексних критеріїв ефективності державного управління не заперечує значення специфічних критеріїв, які повинні застосовуватися для оцінки впливу держави на ті чи інші суспільні процеси. Як зазначалося у параграфі 2.2. даного дисертаційного дослідження, найважливішим методологічним принципом, на якому базуються сучасні концепції розвитку регіону, є визнання пріоритетності їх соціальних цілей [13, с.3]. Це, в свою чергу, означає, що в основу оцінки ефективності

державного регулювання розвитку регіонів повинен бути покладений ступінь досягнення цих цілей, тобто критерій ефективності державного регулювання розвитку регіонів слід розуміти як рівень досягнення цілей, насамперед – соціальних, такого регулювання.

Ще одне важливе питання, яким переймаються дослідники – чи мають критерії ефективності певний об'єктивний зміст, або вони є тільки оціночною категорією [502, с.19]. Звичайно, процеси державного впливу на розвиток регіонів, які є соціальними за своєю природою, важко формалізувати і вимірювати в тих чи інших абсолютних одиницях, але сучасні тенденції полягають саме у спробах представити дію різноманітних соціальних факторів у вигляді цифрових, графічних та інших даних, які піддаються порівнянню [528, с.135]. Але і оціночні критерії є відносними і залежать від типу політичної системи, а також конкретно-історичних умов, у яких вона функціонує.

Курс на розвиток України як соціальної держави задекларував основну вимогу до її суспільного поступу: критерієм результативності та ефективності державної діяльності має виступати людина [117, с.9]. Такий підхід підтверджується нормами ст. 1 Конституції України, яка проголошує нашу державу соціальною та цілей державного регулювання регіонального розвитку, які полягають перш за все, у забезпеченні рівних соціальних стандартів життя населення, незалежно від місця проживання.

Тривалий час у економічній літературі та офіційних вітчизняних документах щодо регіону застосовувалося, переважно, поняття “рівень економічного розвитку”, тобто міжрегіональні порівняння охоплювали переважно галузі промисловості. З середини 70-х рр. минулого століття у

вжиток увійшов термін “рівень соціально-економічного розвитку”, але, як зазначають фахівці, він в принципі нічого не додав до міжрегіональних порівнянь [368, с.10]. Даний термін не втратив актуальності до сьогодні, ним продовжують оперувати вітчизняні економісти [71].

Однак, сучасні тенденції оцінки та порівняння рівнів розвитку регіонів як показника ефективності його державного регулювання, полягають у застосуванні понять “рівень життя”, “якість життя” та “рівень людського розвитку”.

При визначенні конкретних показників, що характеризують певні умови забезпечення життєдіяльності громадян найбільш поширеним серед вітчизняних фахівців є термін “рівень життя” [285]. Рівень життя населення – це складна і багатовимірна соціально-економічна категорія, що виражає ступінь задоволення матеріальних і духовних потреб населення [102, с.68]. Критерієм “рівень життя” оперують і “Методичні рекомендації з розробки програми соціально-економічного розвитку регіону”, затверджені Міністерством економіки. Відповідно до зазначеного документу, система основних показників проекту програми розвитку регіону містить розділ “Рівень життя населення та розвиток соціальної сфери”. Цей розділ включає зведені показники рівня життя і соціального захисту населення та статистичні показники, які характеризують ступінь задоволення матеріальних і духовних потреб населення регіону.

Сучасні дослідники пропонують низку підходів і методик для визначення інтегрального індексу рівня життя, які дають змогу комплексно оцінити стан добробуту населення. В.П. Антонюк, виходячи з того, що основним параметром, який визначає рівень життя, є реальні

доходи населення, які в умовах ринкової економіки опосередковують процес задоволення матеріальних та духовних потреб людини, пропонує більш простий та оперативний (але менш коректний) метод оцінки рівня життя на основі доходу (або витрат) [15, с. 263].

Класична модель категорії життєвого рівня модифікується в силу того, як змінюється структура потреб населення та норми задоволення таких потреб.

Поряд з категорією рівня життя значного поширення набувають синонімічні та близькі за значенням терміни. Деякі автори, як більш адекватний, пропонують застосовувати показник не рівня життя, а якості життя населення, що широко відомий, насамперед, теорії і практиці міждержавного аналізу, але в останній період набутий досвід його застосування всередині країни, включаючи міжрегіональний аспект [6]. Термін “якість життя” найчастіше застосовують у випадку широкого розуміння поняття життєвого рівня шляхом включення до нього певних аспектів умов життя, зайнятості населення, його здоров’я, освіти, природного середовища [102, с.68]. Слід визнати, що для розуміння якості життя населення регіону досить складно вибрати систему показників, яка б дозволяла не тільки описати зміст даної категорії, але одночасно забезпечувала її кількісний аналіз, прогноз і діагностичну оцінку. Цінним є підхід вітчизняного економіста В.Артеменка, який пропонує розглядати п’ять базових інтегральних компонентів категорії “якість життя”, які утворюють середовище і систему забезпечення життєдіяльності населення:

- якість населення, яка інтегрує в собі такі його властивості як природний рух населення, очікувана тривалість життя, рівень освіти, кваліфікація,

шлюби та розлучення, питома вага непрацездатного населення тощо;

- рівень життя населення, який відображає ступінь задоволення матеріальних та духовних потреб населення;
- якість соціальної сфери, яка відображає рівень умов праці, соціального захисту, фізичної та майнової безпеки населення тощо;
- якість навколишнього природного середовища, що акумулює дані про викиди шкідливих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення, капітальні вкладення на заходи з охорони та раціонального використання природних ресурсів тощо;
- якість природнокліматичних умов, що характеризуються складом і обсягами природно-ресурсного потенціалу, кліматом, частотою і специфікою форс-мажорних ситуацій [17, с.168].

З розробкою в рамках ПРООН концепції людського розвитку, спостерігається тенденція до характеристики рівня життя населення через індекс людського розвитку і перехід до цієї категорії як до синоніму життєвого рівня населення. Такої позиції дотримуються і автори звіту людського розвитку в Україні, які використовують індекс людського розвитку для міжрегіональних порівнянь і вказують на збільшення міжрегіональних відмінностей в Україні у сферах, що вимірюються індексом людського розвитку [438, с.14]. Індекс людського розвитку, розроблений ПРООН, надає приблизну оцінку людського розвитку взагалі. Його головні компоненти – очікувана тривалість життя, освіта (грамотність та кількість вступників до шкіл) і добробут (доходи на душу населення).

Головною перевагою цього показника є доступність і використання даних, притаманних більшості країн та регіонів, що дозволяє їх порівнювати і оцінювати соціальну ефективність впливу держави на ті чи інші суспільні процеси. Головний недолік індексу людського розвитку полягає в тому, що він ігнорує багато факторів, причетних до людського розвитку і тому є недостатньо ефективним для регіонального аналізу всередині окремо взятої країни [438, с.39]. Для з'ясування соціальної ефективності державного регулювання розвитку регіонів та шляхів його вдосконалення, регіональний індекс має бути більш детальним і адаптований до реалій конкретної країни.

Такий спосіб розрахунку регіонального індексу людського розвитку розробили фахівці Державного комітету статистики та НАНУ, адаптувавши до умов України методика Програми розвитку ООН, про яку йшлося вище. Вітчизняна методика базується не на трьох, а на дев'яти складових – демографічний розвиток, розвиток ринку праці, матеріальний добробут населення, умови життя населення, рівень освіти населення, стан охорони здоров'я, соціальне середовище, екологічна ситуація, фінансування людського розвитку, кожна з яких відображає один з аспектів досягнутого рівня та тенденцій розвитку людського потенціалу регіону і враховується в інтегральному індексі [347, с.5]. Найбільша увага приділяється освіті, умовам проживання та матеріальному добробуту населення. Це, в основному, відображає ключові компоненти глобального індексу людського розвитку. Менше уваги в українському регіональному індексі людського розвитку надається таким факторам як розвиток ринку праці, демографічні тенденції, охорона здоров'я, соціальні умови, екологічна ситуація та фінансування людського розвитку. Такий

розподіл стався через те, що за результатами факторного аналізу, ці показники мають менше значення при визначенні загального рівня добробуту народу та рівня людського розвитку [438, с.39].

Однак, така система є досить складною з точки зору збирання та обробки необхідної інформації. До її недоліків дослідники відносять і те, що занадто велика кількість показників затрудняє оцінку, дозволяє визначити тільки місце регіону за шкалою і не оцінює впливу показників різних груп на кінцевий результат, недостатньо враховує економічний розвиток територій [14, с.52].

Популярність індексу людського розвитку пояснюється зручністю для міжнародних та міжрегіональних порівнянь. Не дивлячись на те, що при цьому виділяються індикатори тільки трьох основних аспектів життя населення (матеріальне забезпечення, рівень освіти, демографічна ситуація) та шести додаткових, а також умовний підхід до них як до рівно значимих, що утруднює використання індексу людського розвитку для всебічного аналізу життєвого рівня, саме він на сьогодні є найбільш адекватним при оцінці ефективності державного регулювання розвитку того чи іншого регіону.

Окремі українські вчені та практики ще в кінці 90-х рр. минулого століття стверджували, що рівень розвитку регіонів країни можна визначити індексом людського розвитку [73, с.33].

На актуальність запропонованого підходу вказує і та обставина, що сьогодні регіони України з найвищими показниками рівня соціально-економічного розвитку займають останні місця за шкалою індексу людського розвитку [14, с.52]. Характерно, що фактори, які відображають соціальну сторону людського розвитку,

є настільки важливими, що, незважаючи на високий середній рівень доходів на душу населення, Донецька область, відповідно до даних ПРООН, все ж має найнижчий рівень розвитку серед областей України [438, с.39].

Цей факт зайвий раз засвідчує необхідність дотримання принципів соціальної орієнтації, збалансованості та сталості розвитку кожного регіону та держави в цілому.

Звичайно, використання регіонального індексу людського розвитку як основного показника соціальної ефективності державного регулювання розвитку регіонів, не заперечує інших підходів, зокрема визначення рівня економічного чи соціально-економічного розвитку. Більше того, надання у регіоні таких важливих соціальних послуг як освіта, охорона здоров'я тощо дуже часто залежать від економічних показників. Однак, дана проблема не є предметом даного дисертаційного дослідження, а належить до компетенції дослідників економічних аспектів регіонального розвитку.

Забезпечення ефективного державного регулювання розвитку регіонів вимагає не лише наукової бази, але і комплексного законодавчо-нормативного, методологічного та інституційного вирішення двоєдиної задачі – обґрунтування стратегічних орієнтирів розвитку регіонів та обґрунтування системи взаємоузгоджених механізмів впливу держави на розвиток регіонів [354, с.87-88].

Як зазначалося вище, проблема ефективності державного управління в цілому і ефективності державного регулювання розвитку регіонів, зокрема, не є виключно академічною, вона має важливе практичне значення для населення.

Оцінка ефективності державного регулювання розвитку регіонів в теорії і на практиці є процедурою

порівняння результатів тих чи інших рішень та діяльності з критеріальними ознаками, які втілюють офіційно признані цінності, інтереси та норми. У процесі такого оцінювання виявляються також протиріччя між об'єктивними та суб'єктивними факторами управління та регулювання. Такі протиріччя усуваються шляхом підвищення рівня функціонування всієї системи державного впливу на регіони, адекватністю принципів, форм, методів і стилю прийняття і реалізації рішень об'єктивному фактору і нормативно-ціннісній базі державного управління та регулювання [153, с.244].

Звичайно, така діяльність вимагає належного інституційного забезпечення. Наприклад, у США ще на початку ХХ ст. з'явився перший досвід створення неурядових науково-дослідних організацій, які опікувалися проблемами ефективності муніципального управління. Досить швидко такий досвід поширився на більш високі рівні і вже у 1913 р. в тих же США було створено загальнодержавне Бюро ефективності (так звана Комісія Тафта). Подібні структури існують і до сьогодні, постійно вдосконалюючись [49, с.51].

На сучасному етапі ефективність державного регулювання розвитку регіонів також потребує певного контролю. Наприклад, дослідники зазначають, що вона знижується через відсутність системного контролю за фінансовими потоками в регіони державних коштів, які складаються із міжбюджетних трансфертів, цільових субсидій, державних інвестицій, державного фінансування цільових програм, надання податкових пільг окремим територіям, галузям та підприємствам тощо [354, с.87]. Тому необхідною передумовою для успішного здійснення державного регулювання розвитку регіонів є проведення

інвентаризації з метою виявлення сумарного обсягу економічних переваг тому чи іншому регіону. Це завдання могло би здійснюватися у межах регіонального моніторингу, про що окремо йдеться у параграфі 4.4. даного дисертаційного дослідження.

Отже, необхідною умовою соціально орієнтованого, сталого, збалансованого розвитку регіонів є зростання ефективності його державного регулювання. У найзагальнішому вигляді ефективність розуміють як результат, зіставлений із витратами на його досягнення або з цілями.

У державному управлінні слушно пропонується розрізнити три основні поняття ефективності державного управління: загальну соціальну ефективність, ефективність організації і функціонування суб'єктів та ефективність діяльності управлінських органів та посадових осіб. Стосовно проблеми державного впливу на регіони, на нашу думку, слід враховувати саме соціальну ефективність.

Важливою методологічною проблемою є проблема критеріїв соціальної ефективності. У цілому, критерій ефективності державного управління означає певну ознаку чи сукупність ознак, на основі яких оцінюється ефективність системи управління в цілому, а також ефективність окремих управлінських рішень. Критеріями соціальної ефективності, які можуть бути застосовані у контексті державного регулювання розвитку регіонів є показники, які дають можливість бачити і, бажано, вимірювати досягнутий через державне управління рівень задоволення назрілих потреб, інтересів і цілей суспільства, окремої соціальної групи, конкретної особи.

Сучасні тенденції оцінки та порівняння рівнів розвитку регіонів як показника ефективності його державного

регулювання, полягають у застосуванні понять “рівень життя”, “якість життя” та “рівень людського розвитку”.

Вітчизняна методика визначення індексу людського розвитку базується не на трьох, а на дев'яти складових – демографічний розвиток, розвиток ринку праці, матеріальний добробут населення, умови життя населення, рівень освіти населення, стан охорони здоров'я, соціальне середовище, екологічна ситуація, фінансування людського розвитку, кожна з яких відображає один з аспектів досягнутого рівня та тенденцій розвитку людського потенціалу регіону і враховується в інтегральному індексі. Саме він на сьогодні є найбільш адекватним при оцінці ефективності державного регулювання розвитку того чи іншого регіону.

Звичайно, використання регіонального індексу людського розвитку як основного показника соціальної ефективності державного регулювання розвитку регіонів, не заперечує інших підходів, зокрема визначення рівня економічного чи соціально-економічного розвитку.

Висновки до розділу II

1. У жодній з сучасних наук нема єдиного підходу до поняття “регіон”, хоча всі дослідники підкреслюють наявність у ньому просторової компоненти, яка у різних комбінаціях поєднується з іншими регіоноутворюючими ознаками. Державне управління потребує власного тлумачення поняття “регіон”, відмінного від економічного, географічного, політологічного, соціологічного і т.д., тому що в останніх регіон розглядається переважно поза проблемою методів державного впливу на його розвиток, а лише як просторова чи економічна одиниця.

2. При визначенні поняття “регіон” слід виходити з того, що він є сукупністю частин соціального, природно-ресурсного та інших потенціалів держави, що співпадають просторово і по відношенню до цієї сукупності можуть і повинні здійснюватися певні регулятивні дії з боку держави, місцевих органів влади чи самоврядування та інших суб’єктів. Регіонами у державному управлінні, на нашу думку, слід вважати субнаціональні адміністративно-територіальні одиниці, тобто області та Автономну Республіку Крим, щодо яких держава зобов’язана здійснювати тотальний регіональний моніторинг, постійні регулятивні дії та прогнозувати виникнення регіональних проблем з тим, щоб дотримуватися конституційної норми про необхідність збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів та забезпечення рівних соціальних стандартів для всіх громадян, незалежно від місця їх проживання. Такі регіони є регіонами первинного територіального поділу. Виникнення тих чи інших

проблем на територіях, межі яких можуть не співпадати з межами адміністративно-територіальних одиниць, вимагає від держави їх селективної підтримки, обмеженої певними часовими рамками. Такі території вважаються проблемними регіонами, тобто регіонами вторинного територіального поділу.

Крім поняття “регіон” у наукових працях застосовуються близькі чи тотожні терміни “територія”, “регіональна система” тощо. Але у державному управлінні некоректно ототожнювати поняття “регіон” і “район”, тому що останнє є законодавчою дефініцією, яка означає один з елементів адміністративно-територіального устрою України. Різний зміст повинен вкладатися також у поняття “регіон” та “економічний район”. Чітке визначення регіону необхідне як у наукових працях, так і в нормативно-правових актах, тому що його відсутність може привести до колізій у законодавстві та у правозастосовчій діяльності.

3. Розвиток регіону означає такий режим функціонування регіональної системи, який забезпечує позитивну динаміку параметрів рівня і якості життя населення, що проживає на даній території. Такий розвиток не повинен і не може вичерпуватися виключно механічним зростанням елементів його структури, в тому числі економічних. Сучасна парадигма розвитку регіону полягає в тому, що він повинен базуватися переважно на внутрішньому потенціалі регіону – регіональній економіці та перевагах міжсекторного співробітництва з передачею частини владних повноважень від загальнодержавних до регіональних органів. В той же час, напрями та темпи розвитку регіонів безпосередньо залежать від врахування значної кількості факторів, які прийнято поділяти на ендогенні (внутрішні) та екзогенні (зовнішні). Для розвитку

регіонів важливе значення має правильна постановка та ранжування цілей розвитку. Узгодження різних наборів цілей регіонального розвитку та ресурсів, необхідних для їх досягнення, дозволяють визначити альтернативні варіанти регіонального розвитку, а прив'язка на наступному етапі кожного варіанту розвитку регіону до часових параметрів досягнення тієї чи іншої мети дозволяють розробити той чи інший сценарій розвитку регіону.

4. В основі сучасного розуміння розвитку регіонів лежать ідеї сталості, збалансованості і соціальної орієнтації, які не є теоретичними конструкціями, а реальними характеристиками того чи іншого регіону.

5. Розуміння регіонального розвитку як функціонування регіональної системи, покликаної забезпечувати позитивну динаміку якості життя населення, потребує для її розв'язання постійного державного впливу. Відмінності у рівнях розвитку окремих регіонів у будь-якій країні є об'єктивним явищем, при цьому завданням держави є, насамперед, недопущення аномально високої територіальної диференціації. Концепція державної регіональної політики, затверджена Указом Президента констатує, що такої диференціації не уникла і Україна. Внаслідок дії різноманітних історичних, природно-географічних, економічних факторів, а також неоднакових темпів проведення реформ, змін у системі господарювання та структурі власності в регіонах нашої держави в останній період значно збільшилася територіальна диференціація. Проблема подолання аномально високих міжрегіональних диспропорцій має два аспекти – соціальний та економічний, при чому пріоритетним слід розглядати припинення росту соціальних міжрегіональних диспропорцій. Саморегулювання регіонального розвитку,

яке здійснювалося переважно у формі соціальної мобільності населення та нерегульованого державою інвестування приватного капіталу, практично втратило своє значення і тільки постійний системний державний вплив дає можливість розв'язувати проблеми регіонів та забезпечити їх сталий, збалансований, соціально орієнтований розвиток.

6. Державним регулюванням розвитку регіонів слід вважати цілеспрямований систематичний вплив з боку держави, спрямований на підтримання соціально орієнтованого, сталого і збалансованого розвитку регіонів з метою забезпечення максимально високих і рівних соціальних стандартів життя населення, незалежно від місця проживання, який полягає у створенні необхідної нормативно-правової бази, інституційного, інформаційного та кадрового забезпечення з використанням програмно-цільових методів та відповідного фінансово-економічного інструментарію. Стосовно розвитку регіонів як процесу сталого, збалансованого, соціально орієнтованого функціонування регіону доцільніше вживати термін “державне регулювання”, а не “управління”, що відповідає методам і засобам впливу з боку держави на розвиток регіонів та сучасним науковим підходам. Конкретне наповнення практики державного регулювання розвитку регіонів та вибір адекватного інструментарію залежить від стадій розвитку та особливостей кожної окремо взятої країни, ресурсів, які виділяються для цієї мети, пріоритетів державного регулювання, критеріїв виділення допомоги та конкретного інструментарію, який є в розпорядженні держави на даний момент.

7. Державне регулювання регіонального розвитку передбачає множинність суб'єктів та об'єктів даного

процесу. Суб'єктом державного регулювання розвитку регіонів у широкому розумінні є держава як головний інститут політичної системи суспільства, який спрямовує і організовує спільну діяльність людей і соціальних груп. Суб'єктами державного регулювання розвитку регіонів у вузькому розумінні доцільно визнати окремі елементи системи державних органів, до яких відносяться як центральні та регіональні органи виконавчої влади, так і інші суб'єкти. Об'єктами такого регулювання у широкому розумінні повинні бути суспільні відносини, які виникають у процесі впливу держави на регіональні ситуації і проблеми. У вузькому розумінні об'єктами державного регулювання розвитку регіонів є окремі регіональні ситуації чи проблеми, які не можуть бути розв'язані без того чи іншого державного впливу.

Державне регулювання регіонального розвитку повинно бути системним, що означає чіткий розподіл предметів відання різних рівнів державного управління, регламентування процедури прийняття рішень, встановлення порядку фінансування заходів та здійснення контролю за виконанням рішень у сфері регіонального розвитку.

8. Вихідним моментом державного регулювання регіонального розвитку є аналіз стану регіону, що дозволить виявити позитивні та негативні сторони розвитку регіону і на підставі якого будуть визначені основні шляхи його дальшого розвитку і вибрані адекватні методи державного регулювання. Важливим критерієм при визначенні цілей державного регулювання розвитку регіону є забезпечення сталого зростання рівня життя населення і державний контроль за процесами соціальної диференціації. В умовах відмови від директивного планування і переходу до ринкової

економіки особливо зростає значення регіонального прогнозування. Прогноз розвитку регіону – це науково обґрунтоване судження про можливий стан регіону у майбутньому, альтернативних шляхах, строках і способах досягнення цілей його розвитку. У розпорядженні сучасних держав є широкий асортимент прямих і непрямих методів державного регулювання регіонального розвитку. Як один з основних і такий, що найбільше відповідає вимогам концентрації сил і засобів для досягнення пріоритетних цілей регіонального розвитку розглядається програмно-цільовий метод. Проблеми інформаційно-аналітичного забезпечення розвитку регіону та застосування програмно-цільових методів розвитку розглянуті в наступних розділах даного дисертаційного дослідження.

9. Необхідною умовою соціально орієнтованого, сталого, збалансованого розвитку регіонів є зростання ефективності його державного регулювання. У найзагальнішому вигляді ефективність розуміють як результат, зіставлений із витратами на його досягнення або з цілями. У державному управлінні слушно пропонується розрізняти три основні поняття ефективності державного управління: загальну соціальну ефективність, ефективність організації і функціонування суб'єктів та ефективність діяльності управлінських органів та посадових осіб. Стосовно проблеми державного впливу на регіони, на нашу думку, слід враховувати саме соціальну ефективність.

Важливою методологічною проблемою є проблема критеріїв соціальної ефективності. У цілому, критерій ефективності державного управління означає певну ознаку чи сукупність ознак, на основі яких оцінюється ефективність системи управління в цілому, а також ефективність окремих управлінських рішень. Критеріями

соціальної ефективності, які можуть бути застосовані у контексті державного регулювання розвитку регіонів є показники, які дають можливість бачити і, бажано, вимірювати досягнутий через державне управління рівень задоволення назрілих потреб, інтересів і цілей суспільства, окремої соціальної групи, конкретної особи.

10. Сучасні тенденції оцінки та порівняння рівнів розвитку регіонів як показника ефективності його державного регулювання, полягають у застосуванні понять “рівень життя”, “якість життя” та “рівень людського розвитку”. Вітчизняна методика визначення індексу людського розвитку, на відміну від методики ПРООН, базується не на трьох, а на дев'яти складових – демографічний розвиток, розвиток ринку праці, матеріальний добробут населення, умови життя населення, рівень освіти населення, стан охорони здоров'я, соціальне середовище, екологічна ситуація, фінансування людського розвитку, кожна з яких відображає один з аспектів досягнутого рівня та тенденцій розвитку людського потенціалу регіону і враховується в інтегральному індексі. Саме він на сьогодні є найбільш адекватним при оцінці ефективності державного регулювання розвитку того чи іншого регіону.

Звичайно, використання регіонального індексу людського розвитку як основного показника соціальної ефективності державного регулювання розвитку регіонів, не заперечує інших підходів, зокрема визначення рівня економічного чи соціально-економічного розвитку.

РОЗДІЛ 3

ПРАВОВІ ТА ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ

3.1. Правові засади державного регулювання розвитку регіонів

Державне регулювання розвитку регіонів, як і будь-яка інша діяльність держави, потребує належного нормативно-правового забезпечення. Встановлення правових норм – необхідний і разом з тим визначальний компонент ефективного державного регулювання, тому що саме тут закладаються його основи, визначаються найважливіші параметри, здійснюється нормативно-правова регламентація відповідних суспільних відносин. Актуальність проблеми правових засад державного впливу

на регіони була підтверджена на парламентських слуханнях “Регіональна політика та місцеве самоврядування в Україні: законодавчі аспекти”, що відбулися у Верховній Раді України у квітні 2003 р.

Дослідження даної проблеми вимагає поєднання ретроспективного та порівняльного методів. З одного боку, Україна впродовж останнього десятиліття накопичила власний досвід нормативного врегулювання відносин держави з регіонами і продовжує вдосконалювати відповідну правову базу. Звичайно, цей досвід вимагає критичного підходу з огляду на те, що майже до кінця ХХ ст. нормативно-правове поле з питань регулювання розвитку регіонів характеризувалося концептуальною невизначеністю, системною неузгодженістю та інституційною незавершеністю [140, с.52].

З іншого боку, використання порівняльного аналізу дозволить оцінити розвиток вітчизняного законодавства у контексті досвіду сусідніх держав та, відповідно, скоригувати напрями дальшого розвитку та вдосконалення нормативно-правового забезпечення розвитку регіонів в Україні. Адже практично в усіх європейських державах діють спеціальні закони, акти глав держав та центральних органів влади, предметом яких є забезпечення соціально орієнтованого, сталого, збалансованого розвитку всіх регіонів та здійснення особливих селективних заходів щодо підтримки проблемних регіонів.

Основна увага у даному параграфі зосереджена на тому, як сформульовані ключові поняття регіонального розвитку в національних законодавствах, як конституції, закони та підзаконні акти визначають права регіонів, здійснюють розподіл компетенції між державою та регіонами, а також яким чином нормативно-правові акти регулюють

загальні принципи та механізми державного впливу на регіональний розвиток. Дане питання досліджувалося автором у наукових статтях, що опубліковані в останній період [346, 182].

Тривалий процес формування системи взаємовідносин між центром і регіонами в європейських країнах отримав завершення у законодавчих актах, які чітко унормовують економічні, соціальні та інші процеси регіонального характеру. Цей досвід міг би бути частково використаним і в нашій країні за умови його належного наукового опрацювання та адаптації до вітчизняних суспільних реалій. Однак, дана проблема знаходиться поки що на периферії наукових інтересів вітчизняних управлінців та правників. Виняток складають хіба що збірник “Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України” [402], виданий інститутом Схід – Захід, праці вчених Інституту регіональних досліджень НАНУ [408, с.63-71; 404] та поодинокі статті, присвячені аналізу регіональної політики окремих країн, в тому числі її правових засад [155, 322]. Практично недослідженим залишається досвід правового, насамперед - законодавчого врегулювання державного впливу на розвиток регіонів у наших західних сусідів, який вони накопичили впродовж другої половини минулого століття. Саме тоді центральноєвропейські держави закладали підвалини власної регіональної політики, що є актуальним для сьогоденної України. Потребує системного вивчення та осмислення і наявний масив нормативно-правових актів з проблем регіонального розвитку пострадянських країн.

На жаль, в Україні сьогодні відсутні не лише наукові розробки, але і законодавча база з проблем державного регулювання розвитку регіонів. Чинні підзаконні акти

часто є запізнілою реакцією на дезінтеграційні або інші, як правило – негативні, процеси, що відбуваються у регіонах. Дослідники справедливо зауважують з цього приводу, що в Україні не вирішено навіть концептуально питання щодо реформування адміністративно-територіального устрою, не визначено поняття регіону, не обґрунтовані засади, критерії та механізми стимулювання розвитку регіонів, в тому числі депресивних тощо [354, с.86].

Аналогічна ситуація спостерігається у більшості пострадянських держав [196, с.64]. А в Білорусі, на думку місцевих дослідників, нормативно-правова база регіональної політики взагалі відсутня [495, с.36].

Правовідносини, що виникають в процесі здійснення державного впливу на розвиток регіонів, у більшості країн регулюються одночасно правовими нормами, що мають різну юридичну силу та міжнародно-правовими актами. Серед них важливе місце займають закони як нормативно-правові акти, що мають найвищу юридичну силу і регулюють найважливіші суспільні відносини [526, с.474]. Практично кожен закон, дія якого поширюється на всю територію країни, опосередковано регулює ті чи інші проблеми розвитку регіонів, наприклад, адміністративно-територіального поділу, місцевого самоврядування, розподілу компетенції і фінансів, стимулювання розвитку окремих галузей чи підприємств тощо. Їх неможливо проаналізувати в рамках окремої дисертаційної роботи, тому мова надалі йтиме лише про закони та акти Глав держав та Урядів, які спеціально присвячені проблемам державного впливу на розвиток регіонів.

Основні принципи відносин держави з її регіонами регулюються, насамперед, конституціями більшості сучасних країн. Зміст такого регулювання залежить від

особливостей правової системи, форми державного устрою, традицій конституціоналізму та інших чинників.

Часто вживаним термін “регіон” є у конституційних актах тих країн, де ним позначають адміністративно-територіальні одиниці субнаціонального рівня. До таких держав відносяться, перш за все, Франція та Бельгія.

Деякі основні закони перераховують всі регіони держави, що до певної міри ускладнює процес реформування адміністративно-територіального устрою на субнаціональному рівні. Наприклад, ст. 3 конституції Бельгії вказує, що держава включає три регіони: Валлонський, Фламандський та Брюссельський [213, с.109], ст. 3 конституції Латвійської республіки фіксує, що територію держави Латвія, в межах, визначених міжнародними договорами, складає Ліфляндія, Латгалія, Курляндія і Земгалія [342, с.572].

Основні закони інших держав, навпаки, оминають це питання і містять бланкетні норми. Так, ст. 11 Конституції Литовської республіки зазначає, що адміністративні одиниці території Литовської держави та їх кордони встановлюються законом [342, с.574].

У вітчизняному законодавстві термін “регіон” у значенні частини державної території вперше, очевидно, був ужитий у ст. 11 Закону “Про економічну самостійність Української РСР” від 3 серпня 1990 р., де проголошувалося, що розвиток усіх регіонів республіки забезпечується в інтересах і з ініціативи місцевого населення. А в ст. 1 Закону України “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” від 26 березня 1992 р., що вже втратив чинність, зазначалося, що територіальну основу регіонального самоврядування становить район і область [144, с.387].

На сьогодні термін “регіон” практично не вживається у законах, хоча ст. 132 Конституції України гласить, що однією із засад, на яких ґрунтується територіальний устрій України, є збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів. Який саме зміст вкладається у конституційне поняття регіону, основний закон не конкретизує, натомість ч. 2 ст. 133 містить вичерпний перелік адміністративно-територіальних одиниць субнаціонального рівня, що входять до складу України. Але на жаль, як слушно зауважує академік НАНУ В.Мамутов, правовий статус областей при цьому взагалі не визначений – вони там просто перераховані [283, с.24]. Не дивлячись на те, що опосередковано деякі аспекти державного впливу на регіони регулюються конституційними нормами, що стосуються системи місцевих органів виконавчої влади (ст. 118, 119 розділу VI), територіального устрою України (розділ IX), Автономної Республіки Крим (розділ X), основ місцевого самоврядування (розділ XI), законодавець при цьому уникнув згадки про розвиток регіонів та регіональне самоврядування та залишив відкритим питання про співвідношення значень конституційних понять “регіон”, “область”, “адміністративно-територіальна одиниця”.

Конституції зарубіжних держав часто не лише перераховують регіони, але і здійснюють розподіл функцій і повноважень між центром та територіальними одиницями субнаціонального рівня та визначають правовий статус останніх.

Як зазначають дослідники, найбільш детальний перелік функцій регіонів міститься у Конституції Іспанії [536, с.479]. Ст. 142 та 143 конституції Республіки Болгарії встановлюють, що область – це адміністративно-територіальна одиниця для проведення регіональної

політики, здійснення державного управління на місцях та забезпечення відповідності між державними і місцевими інтересами, тому норми зазначених статей виписують повноваження та компетенцію регіональних органів [214. с.665]. У Росії відносини між Центром і суб'єктами федерації гармонізовані також в рамках чинної конституції. Хоча існує думка, що конституція Російської федерації має ряд недоліків порівняно з конституціями США і ФРН у частині розмежування повноважень регіональних органів і федерального центра [74, с.478].

У ч. 4 ст. 140 Основного закону України зазначено, що обласні ради (як і районні) – це органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. Аналіз даного конституційного положення дає можливість дійти висновку, що чинна Конституція України позбавляє регіони власних інтересів, власної правосуб'єктності і не містить згадки про регіональне самоврядування.

Конституційні норми розвиваються та деталізуються у законах, які визначають форми, методи та механізми впливу держави на розвиток регіонів. У кожній із європейських держав існує своя специфіка законодавчого регулювання відносин держави і регіонів, що є результатом тривалого історичного поступу та національних правових традицій. Наприклад, початок правового регулювання розвитку територій у Нідерландах пов'язують з прийнятим ще у 1901 р. Законом про житлове господарство. Пізніше на його основі сформувалася ефективна методологія міського і регіонального планування. В 1965 р. був прийнятий Закон про фізичне планування, який, крім іншого, передбачив права і обов'язки органів влади трьох рівнів стосовно просторової політики [243, с.101].

У Великій Британії правове регулювання регіональних проблем започатковане у 30-х рр. минулого століття. Зокрема, в 1934 р. був прийнятий Закон про особливі території, відповідно до якого об'єктами першочергової уваги уряду були визнані чотири регіони: Південний Уельс, Північно-Східна Англія, Західний Камберленд та Західна і Центральна Шотландія [494, с.128]. Після війни були прийняті закони “Про державний контроль за розміщенням промисловості” (1945), “Про міське і сільське планування” (1947) [26, с.69]. Власне, у післявоєнний період діяльність по вдосконаленню правової бази регіонального розвитку у великій Британії не припиняється [408, с.65].

У Франції урядовий декрет від 14 вересня 1954 р., підтверджений Законом від 2 квітня 1955 р., визначив, що державний вплив на регіональний розвиток повинен здійснюватися з урахуванням власних потреб регіонів, котрі потерпають від аномально високого безробіття чи недостатнього рівня розвитку господарства. Практично одночасно були прийняті так звані обмежувальні закони. Суть їх полягала, з одного боку, у встановленні системи попередніх дозволів на відкриття нових чи розширення діючих підприємств, а з іншого боку – в децентралізації деяких адміністративних, наукових, комерційних, промислових, культурних і соціальних закладів, що знаходилися у віданні держави. Обмежувальні закони торкалися, переважно Паризького регіону. Паралельно розроблялося так зване “заохочувальне законодавство”, що передбачало різноманітні пільги підприємствам, які будувалися у сільській місцевості тощо [444, с.66-68].

У Бельгії державне регулювання розвитку регіонів у його сучасному сенсі започатковане Законом про економічний розвиток, прийнятим у липні 1959 р [273, с.15].

Уряд ФРН у 1951-1961 рр. нормативно врегулював і здійснював Програму регіонального розвитку, яка з часом модифікувалася, а в 1959 р. була поділена на три окремі частини: програма надання допомоги регіонам, які знаходилися на східних кордонах ФРН, програма розвитку регіонів, що підлягали відбудові та програма індустріалізації основних центрів економічного розвитку. Нормативно-правова база з проблем регіонального розвитку у ФРН надалі розвивалася у напрямку регулювання територіального устрою та регіонального планування. Зокрема, питання територіального устрою знайшли своє відображення у федеральному Законі від 8 квітня 1965р. та законах окремих земель, що були прийняті переважно між 1950 і 1964 рр. Федеральний закон передбачає, крім іншого, що розвиток окремих регіонів повинен відповідати політиці розвитку держави в цілому, і навпаки, розвиток держави повинен враховувати особливості і потреби окремих територій [390, с.84-85]. Економічним інструментам регіонального розвитку присвячені закон ФРН “Про вдосконалення регіональної економічної структури” від 1969 р., а в Іспанії – “Про міжтериторіальний компенсаційний фонд” від 1984 р. та “Про регіональні стимули для корегування міжтериторіальних економічних диспропорцій” від 1985 р. [393, с.90-110].

Практично у всіх згаданих країнах перші спроби законодавчого регулювання державного впливу на розвиток регіонів були спрямовані на підтримку національної промисловості і розвиток тих регіонів, у яких рівень безробіття був значно вищим за середні показники у державі.

Значно пізніше державний вплив на регіони став предметом правового регулювання у країнах Центральної

Європи. Тут майже до кінця минулого століття були відсутні національні концепції розвитку регіонів, а отже, і нормативні акти, у яких вони були б сформульовані. Винятком є Угорщина, де вже в 70-х рр. був розроблений і втілювався Національний план розвитку поселень (1971 р.), а у 1985 р. було схвалено Закон про завдання розвитку регіонів та поселень. У 1996 р. парламент Угорщини прийняв Закон про регіональний розвиток та просторове планування, який утвердив сучасні європейські принципи регіональної політики, зокрема децентралізацію та субсидіарність. У 1999 р. до закону були внесені зміни, які передбачали створення регіонів, що відповідали б вимогам ЄС [202, с.152-153]. Схвалена на основі згаданого закону Національна концепція регіонального розвитку (1998-1999 рр.) встановила основні пріоритети регіональної політики Угорщини. У концепції було чітко визначено принципи децентралізації фінансових ресурсів, визначення регіонів - реципієнтів державної допомоги, частку річного бюджету, яка через Фонд регіонального розвитку повинна спрямовуватися на потреби регіонів, механізм узгодження регіональних та галузевих програм. Важливе значення для врегулювання відносин з регіонами мав також Закон про принципи державної регіональної економічної політики (1992 р.), який вказував на необхідність забезпечення мінімальних соціальних стандартів праці і життя у всіх регіонах шляхом надання допомоги підприємствам малого та середнього бізнесу, на територіях з високим рівнем структурного безробіття, вкладення коштів у розбудову інфраструктури. Основним завданням держави у сфері розвитку територій було визначено створення робочих місць на малих та середніх підприємствах [254, с.72].

У Чеській республіці в 1998 р був прийнятий Закон про принципи регіональної політики. Відповідно до цього закону, державна регіональна політика – це діяльність органів державної влади національного рівня та органів управління регіонального рівня, основною метою якої є забезпечення збалансованого та гармонійного розвитку усіх регіонів, зменшення різниці у рівнях їх соціально-економічного розвитку, вдосконалення економічної та соціальної структур. Основними суб'єктами регіональної політики стали органи самоврядування новостворюваних регіонів (країв). У більшості з сучасних держав питанням державного регулювання регіонального розвитку присвячений не один, а кілька законів. Після укладення Договору про співробітництво з Європейським співтовариством і державами – його членами, Чеська республіка помітно активізувала законотворчу діяльність, спрямовану на врегулювання державної підтримки розвитку регіонів. Впродовж кількох місяців 2000 року було ухвалено три закони, що регламентували відносини держави з регіонами, в тому числі міжбюджетні та фінансові: Закон від 7 липня 2000 р. “Про бюджетні правила територіальних бюджетів” (№250/2000), Закон від 29 червня 2000 р. “Про бюджетне визначення частки деяких податків самоврядним територіальним одиницям і деяким державним фондам” (№243/2000) та Закон від 29 червня 2000 р. “Про підтримку регіонального розвитку” (№248/2000). Останній закон заслуговує на увагу, з огляду на те, що зобов'язує Міністерство з питань місцевого розвитку спільно з іншими компетентними державними органами та крайовими адміністраціями визначити регіони, які потребують допомоги для вирівнювання основних показників регіонального розвитку та мінімізації

міжрегіональних дисбалансів. За основу при цьому береться аналіз економічного і соціального розвитку окремих територій Чеської республіки. Ч.5 ст. 7 Закону “Про підтримку регіонального розвитку” передбачає форми фінансової допомоги, яка спрямовується на виконання Державної програми регіонального розвитку. Така допомога може надаватися у формі дотацій суб’єктам господарювання чи муніципалітету для створення ними нових робочих місць. Допомога може бути спрямована також на здешевлення надання певних послуг або товарів чи мати форму поворотної фінансової допомоги. Звичайно, прийняття вказаних законів було, перш за все, наслідком сприятливих політичних умов у державі [253, с.62].

У Румунії запровадження сучасної державної регіональної політики було визнано одним з чинників, який допоможе їй наблизитися до країн Вишеградської четвірки. Тож не дивно, що Концепція регіонального розвитку Румунії була підготовлена спільно румунськими експертами та фахівцями Єврокомісії. Цей документ базувався на європейському баченні засад і пріоритетів ролі держави у розвитку регіонів і став основою схваленого у 1998 р. Закону про регіональний розвиток. Відповідно до нього, основними об’єктами регіональної політики є 8 програмово-статистичних макрорегіонів розвитку, які об’єднали на добровільній основі регіональні адміністративно-територіальні одиниці – повіти. Після підписання угод між повітами, межі території макрорегіону закріплюються законодавчим шляхом. Цікаво, що уряд у законі виразив намір підтримувати нові територіальні утворення за допомогою інвестиційних програм лише при умові, що вони є здатними на добровільне започаткування міжрегіональних коопераційних проектів. Макрорегіони,

у свою чергу, діляться на субрегіони розвитку, для яких характерні спільні соціально-економічні проблеми. Саме субрегіони визначаються як пріоритетні території для отримання автономного, незалежного від інших територій, державного фінансування.

Сучасна законодавча база регіонального розвитку сформувалася і в Болгарії. Однак, на відміну від згаданих вище країн, Стратегія регіонального розвитку Болгарії та Закон про розвиток гірських територій чітко визначив основним завданням регіональної політики зменшення регіональних диспропорцій за допомогою державних інвестицій, реалізації програм реструктуризації економіки та використання можливостей транскордонного співробітництва. Держава повинна надавати кошти на підтримку регіонів із структурними проблемами, прикордонним територіям, причорноморському та дунайському регіонам. Окрім того, урядом розроблено правовий механізм надання державної допомоги регіонам у кризових ситуаціях. Кабінет Міністрів Болгарії затверджує Національну програму регіонального розвитку і критерії визначення території макрорегіонів.

Цікавим є також досвід Польщі у сфері законодавчого забезпечення розвитку регіонів. Дослідники звертають увагу на позитивні і негативні сторони польського Закону “Про засади підтримки регіонального розвитку” від 12 травня 2000 р. Уряд у рамках своїх повноважень приймає національну стратегію регіонального розвитку, яка конкретизує умови і основні напрямки державного впливу на регіональний розвиток [423, с.59].

Процеси правового забезпечення державного регулювання розвитку регіонів у постсоціалістичних країнах Центральної Європи характеризувалися

інтенсивністю, комплексністю та орієнтацією на вимоги ЄС, до вступу в який вони прагнули.

Україна до цього часу практично не прийняла жодного закону, який би спеціально присвячувався врегулюванню відносин центру з регіонами, міжрегіональних взаємин та забезпеченню соціально орієнтованого, сталого, збалансованого розвитку регіонів і значно відстає у цьому відношенні від своїх сусідів, зокрема західних. Заповнити цю правову прогалину повинен, насамперед, парламент, створивши відповідне законодавче поле, що дозволить Президенту та Кабінету Міністрів приймати потрібні підзаконні акти в межах їх повноважень. З іншого боку, Глава держави та Уряд недостатньо використовують право законодавчої ініціативи для заповнення даної прогалини.

Хоч на сьогодні в Україні, як зазначалося вище, практично не діють спеціальні законодавчі акти, які б регулювали вплив держави на розвиток регіонів, деякі з чинних законів так чи інакше унормовують питання розподілу повноважень між органами влади різного рівня стосовно того чи іншого конкретного питання або опосередковано регулюють інші правовідносини, що виникають з приводу державного впливу на розвиток регіонів.

Такими є, зокрема, закони “Про місцеве самоврядування” від 25 травня 1997 р., “Про місцеві державні адміністрації” від 9 квітня 1999 р. [145] тощо. Їх значення у контексті досліджуваної проблеми проаналізовано у працях вітчизняних дослідників [513]. Вчені та практики-управлінці вважають за необхідне внести до названих законів суттєві зміни та доповнення, що знайшло відображення у Концепції щодо внесення змін до Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні”

та Про місцеві державні адміністрації”, затвердженої розпорядженням Прем’єр-міністра України № 69-р від 1 березня 2001 р. У цьому документі зазначено, що практика застосування вказаних законів свідчить про недосконалість правового регулювання у сфері управління соціально-економічними процесами на регіональному та місцевому рівнях, що призводить до поглиблення диспропорцій та диференціації територіального розвитку, низького рівня якості надання державних і громадських послуг населенню. Неузгодженість і дублювання повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування регіонального рівня зумовлюють невизначеність їх відповідальності, послаблюють державний і громадський контроль за результатами їх практичної діяльності.

Необхідність внесення змін до Законів “Про місцеве самоврядування в Україні” та Про місцеві державні адміністрації” пов’язана також з проведенням адміністративної реформи, змінами у міжбюджетних відносинах, формуванням державної регіональної політики [419]. Актуальність зазначених пропозицій була підтверджена у Рекомендаціях парламентських слухань про законодавчі аспекти регіональної політики та місцевого самоврядування, що відбулися 16 квітня 2003 р. у Верховній Раді України. Як на серйозну державну проблему, тут було вказано на дефіцит законодавчого регулювання місцевого самоврядування, особливо в частині чіткого розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, великої кількості делегованих повноважень, що позбавляє суб’єкти місцевого самоврядування організаційно-правової самостійності, недосконалість статусу органів місцевого самоврядування

регіонального рівня, які фактично позбавлені власних виконавчих органів [415].

Важливе значення для оптимізації відносин держави з регіонами має Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 р. Як на одну з причин його прийняття фахівці вказують на невідповідність бюджетного законодавства концептуальним засадам розвитку і вдосконалення регіональної політики та зміцнення місцевого самоврядування [50, с.5]. Звичайно, прийняттям Бюджетного кодексу тільки започатковано реформу бюджетного процесу і прийняті в майбутньому правові акти надалі вдосконалюватимуть бюджетні інструменти державного впливу на розвиток регіонів.

Проблеми регіонального розвитку певною мірою мають правове вирішення в Законі України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”. Зокрема, закон встановлює принцип поєднання загальнодержавних і регіональних інтересів, необхідність розробки прогнозних та програмних документів економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів і міст. Стаття 18 зазначеного закону встановлює повноваження Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів регіонального самоврядування щодо державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку. Разом з тим, Законом “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” не вироблено дієвих механізмів ефективної взаємодії центральних органів виконавчої влади і органів регіонального самоврядування з точки зору створення цілісної системи програм розвитку регіонів, узгоджених з

загальнодержавними програмами економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України.

Важливим кроком на шляху вдосконалення правових засад державного регулювання розвитку регіонів було би прийняття тих законопроектів, роботу над якими вже розпочала Верховна Рада.

Перш за все, йдеться про законопроекти, які б законодавчо закріпили поняття регіону у вітчизняному правовому полі. На жаль, український парламент до цього часу не прийняв закону про адміністративно-територіальний устрій, не дивлячись на те, що він має визначатися не тільки Основним законом, а й відповідно до пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, законом про територіальний устрій, на що вказувалося і у рішенні Конституційного Суду України [416].

Підхід, запропонований авторами законопроекту “Про адміністративно-територіальний устрій України” від 30. 12. 1997 (реєстраційний № 0907), ч.2 ст. 4 якого гласить: “за соціально-територіальними ознаками адміністративно-територіальні одиниці поділяються на населені пункти (села, селища, міста) та регіони – райони і області”, є, на нашу думку, не зовсім чітким. Зокрема, автори законопроекту не віднесли до регіонів Автономну Республіку Крим, визначивши її як автономну адміністративно-територіальну одиницю у складі України, зате і райони, і області запропонували вважати регіонами, хоча їх статус як суб’єктів правовідносин з державою є неоднаковим.

Доцільним було би на законодавчому рівні визначити і статус областей – чи безпосередньо в законі про адміністративно-територіальний устрій чи у окремому законодавчому акті. В цілому ж, справедливо

зауважує В. Кампо, законопроект “Про адміністративно-територіальний устрій” у значній мірі втратив свою актуальність, потребує значних поправок з метою уникнення матеріально-фінансових і політико-правових збитків [174, с.125].

Однією з перших спроб законодавчо унормувати безпосередньо питання розвитку регіонів був законопроект “Про засади стимулювання розвитку регіонів”, внесений народним депутатом С.А.Бичковим (реєстраційний № 3025 від 29.01.2003 р.) та “Про стимулювання розвитку регіонів” (реєстраційний № 3384 від 14.04.2003), внесений Президентом України. Обидва законопроекти мають багато спільного, а також власні переваги та недоліки, на що вже частково вказували дослідники [282, с.48].

Згадані законопроекти визначають регіон як територію, межі якої співпадають з Автономною Республікою Крим, областями, містами Київ та Севастополь. На нашу думку, потребує додаткової аргументації віднесення окремих міст (Київ та Севастополь) до регіонів, хоча столичний регіон і доцільно розглядати як територію з особливим статусом. В той же час, у законопроекті С.Бичкова визначена і депресивна територія та вказується на те, що її межі можуть не співпадати з межами субнаціональних адміністративно-територіальних одиниць.

Автори обох законопроектів пояснили також, що вони розуміють під стимулюванням розвитку регіонів, але в законопроекті С.Бичкова, крім того, знаходимо визначення регіональної стратегії розвитку та угоди щодо регіонального розвитку. Позитивним моментом даного проекту закону є також спроба запровадити в Україні Державну комісію з питань регіонального розвитку як постійно діючий експертно-дорадчий орган, який

створюється з метою координації діяльності органів законодавчої, виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо стимулювання розвитку регіонів. Законопроект “Про стимулювання розвитку регіонів” пропонує створити орган вужчої компетенції – Державну комісію з проблем депресивних територій, персональний склад якої визначений занадто нечітко. Не дивлячись на різницю у назві, з тексту законопроектів слідує, що обидва органи мають практично однакову компетенцію.

Законопроекти, проголошуючи програмно-цільовий підхід в якості засади стимулювання розвитку регіонів, акцентують увагу на укладенні угод щодо регіонального розвитку, якими мають визначатися спільні заходи центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування стосовно реалізації у регіоні державної стратегії регіонального розвитку. Таким чином, пропонується новий механізм реалізації державної регіональної політики. Однак, правова природа та економічний зміст таких угод викликають певні сумніви, як і та обставина, що однією з сторін угоди є позбавлені виконавчих органів обласні ради, на які покладається відповідальність за виконання угод.

Законопроект Президента України передбачає, що стимулювання розвитку регіонів здійснюється на засадах концентрації на конкурсній основі коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів, а також інших ресурсів з метою досягнення найбільш ефективного їх використання для цілей регіонального розвитку. Внесена пропозиція заслуговує на підтримку за умови розробки дієвих механізмів її реалізації і внесення відповідних змін до Бюджетного кодексу України.

Для обох законопроектів характерна недостатня увага до питань соціального орієнтованого, сталого, збалансованого розвитку регіонів та цілей їх розвитку, що полягають, насамперед, у забезпеченні однакових соціальних стандартів життя населення, незалежно від місця проживання.

Частину статей обох законопроектів присвячено державному стимулюванню розвитку депресивних територій. Норми, що містяться в них і стосуються питань депресивних регіонів як різновиду проблемних регіонів, на наш погляд, повинні складати зміст окремого закону. Тим більше, що подібний законопроект внесений народними депутатами України О. Волковим і О. Біловолом під назвою “Про стимулювання розвитку депресивних територій” (реєстр. № 2521 від 12.12.2002). Його положення визначають статус депресивної території, загальні засади державної політики стимулювання розвитку депресивних територій, умови надання пільг суб’єктам господарської діяльності на депресивних територіях, цільового виділення державою капітальних вкладень, надання цільових позик тощо. Цей проект досить детально і системно визначає основи стимулювання розвитку депресивних територій і отримав позитивний висновок Головного науково-експертного управління (№16/3-109 від 20.01.2003р.).

На нашу думку більш доцільно було б у назві згаданих законопроектів говорити не про стимулювання, а саме про державне регулювання розвитку як регіонів первинного територіального поділу, так і проблемних регіонів.

Основи забезпечення державою розвитку регіонів можуть регулюватися не лише законами, але і актами глави держави, що залежить від розподілу компетенції між ним та парламентом.

Так, у Росії основним документом, предмет якого безпосередньо складає регіональна політика, є Указ Президента “Про основні положення регіональної політики в Російській Федерації” від 3 червня 1996 р. Зазначений документ серед основних положень регіональної політики Росії згадує закріплення максимально можливої кількості повноважень із сфери сумісної компетенції за суб’єктами федерації, врахування специфіки кожного з суб’єктів при реалізації принципу їх рівноправності, а також дотримання прав і інтересів суб’єктів федерації при прийнятті нових правових актів федерального рівня. В “Основних положеннях регіональної політики в Російській Федерації” дане офіційне визначення терміну “регіон” як частини території федерації, що характеризується спільністю природних, соціально-економічних, національно-культурних і інших умов. Регіон може співпадати з кордонами території суб’єкта Федерації чи об’єднувати території кількох суб’єктів. Визначення, вжите в російському законодавстві, передбачає існування двояких регіонів як суб’єктів правовідносин з державою і на його базі можна розробляти відповідну класифікацію регіонів. Термін “суб’єкт Російської Федерації” недавно з’явився у російському законодавстві і його використовують як збірне поняття, що включає республіки, краї, області, автономні округи і міста федерального значення. У нормативних актах колишньої РРСФР суб’єктами визнавалися лише автономні республіки.

Російські правознавці зазначають, що з двоякого значення, яке закладене у законодавстві РФ стосовно терміну “регіон”, впливає можливість неоднакового його використання: у вузькому значенні він ототожнюється з суб’єктом федерації, у ширшому означає інтегровану

територію кількох суб`єктів федерації [480, с.8]. До недоліків зазначеної концепції деякі російські регіоналісти відносять і те, що вона містить занадто широкий перелік завдань регіонального розвитку, кожне з яких не має чітко визначених меж і передбачає, в свою чергу, вирішення широкого кола різноманітних проблем. Цей документ не встановлює також предмету регіональної політики та її суб`єктів, не визначає механізми прийняття і реалізації рішень та джерела фінансування відповідних заходів [521, с.60].

Президент України також прийняв низку актів, що в тій чи іншій мірі врегульовують питання державного впливу на регіони.

Загальні засади та напрями реформування адміністративно-територіального устрою України, як однієї з умов ефективного регулювання регіонального розвитку, визначені “Концепцією адміністративної реформи в Україні”, затвердженою Указом Президента України від 22 липня 1998 р. та Посланням Президента України до Верховної Ради України “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002 – 2011 роки” від 30 квітня 2002 р.

“Концепція адміністративної реформи в Україні”, на яку покладалися значні надії у сфері реформування відносин держави з регіонами, реалізується непослідовно, та і до її змісту дослідники висловлюють суттєві зауваження, зокрема в частині, що торкається проблем розвитку регіонів та впливу держави на цей процес. Недостатньо аргументованими називаються положення згаданої концепції про необхідність утворення другої палати парламенту як представника інтересів регіонів

без детальної регламентації її повноважень та способу формування, а також недоцільність віднесення посад голів обласних державних адміністрацій до політичних через те, що ця посада сьогодні не є виборною і тому не несе політичної відповідальності перед органами регіонального самоврядування, якими де-факто є обласні ради [475, с.118]. На жаль, Концепція адміністративної реформи практично не зачепила регіонального рівня управління, зокрема питання співвідношення компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування регіонального рівня. Крім того, непослідовність процесу реалізації концепції не дозволили їй зайняти належне місце серед джерел правового регулювання регіонального розвитку.

Окремий розділ Послання “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002 – 2011 роки” також присвячений регіональній політиці, яка передбачає створення ефективно діючої системи влади та управління в центрі і в регіонах, фінансово-економічне та нормативно-правове забезпечення останніх на основі оптимального поєднання загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів. Посланням були поставлені конкретні завдання перед органами виконавчої влади щодо дальшого розвитку правового та інституційного забезпечення державного регулювання регіонального розвитку, зокрема передбачено розробити проект закону про прискорення соціального та економічного розвитку депресивних територій, запровадити єдині мінімальні стандарти та дієві механізми соціального захисту населення, незалежно від економічних можливостей регіонів та створити розгорнуту мережу регіональних агентств розвитку.

На сьогодні базовим нормативним актом, в якому, враховуючи відсутність відповідного законодавчого акту, найбільш структуровано і системно сформульовані мета, принципи та завдання державної регіональної політики, є “Концепція державної регіональної політики”, затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001р. № 341/2001 [486]. Положення Концепції конкретизовані у Розпорядженні Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2001 р. “Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики”, актах центральних органів виконавчої влади.

Концепція покликана започаткувати формування якісно нової ефективної державної регіональної політики і створити умови для динамічного, сталого, збалансованого, соціально-орієнтованого розвитку України та її регіонів. У Концепції державної регіональної політики України зазначено, що необхідність прискорення поступу України на шляху сталого розвитку, економічного зростання, поєднаного з активною соціальною політикою держави, демократизацією всіх складових суспільного життя, потребує формування якісно нової державної регіональної політики.

Дане положення Концепції ставить певні завдання як перед практиками-управлінцями, так і перед науковцями, що вивчають правові засади державного управління. Адже відсутність ретельного дослідження теоретичних аспектів змісту регіональної політики створює загрозу того, що програми діяльності органів державної влади та управління будуть, як і раніше, орієнтуватися переважно на макроекономічні процеси без достатнього врахування об’єктивних регіональних проблем, що в кінцевому рахунку веде до зниження їх ефективності.

На жаль, в Концепції державної регіональної політики або не міститься жодної дефініції або такі дефініції є нечіткими як, наприклад, визначення регіону, на що вказують вітчизняні дослідники [40, с.345]. У документі не сформульоване навіть визначення самої регіональної політики. Це характерно в цілому для чинних підзаконних актів, хоча з точки зору законодавчої техніки доцільним було би, при розробці тематичних рамок регулювання певного явища чи процесу підзаконним актом, сформулювати визначення понять, які потім піддаються всебічному аналізу, перевіряються практикою і лише після цього застосовуються у законах [147, с.97]. Хоча, з приводу поняття регіону, дослідники однозначно вважають, що невід'ємною складовою процесу формування регіональної політики в Україні найближчим часом має стати чітке законодавче визначення регіону як адміністративного, політичного, господарського та соціального суб'єкта, з відповідними повноваженнями та механізмами їх реалізації [308, с.83].

“Концепція державної регіональної політики” вже була піддана ретельному аналізу з боку науковців та практиків, які вказали на її позитивні сторони та суттєві недоліки [39]. Тим не менше, саме цей документ та акти уряду, видані на його виконання, створили необхідні нормативні передумови для дальшого розвитку правової бази з питань регіональної політики.

Звичайно, сама концепція не є достатньою правовою основою для конкретної управлінської діяльності, тому що не встановлює ні предмету державної регіональної політики, ні її суб'єктів та об'єктів, не визначає механізми прийняття і реалізації відповідних рішень, джерела фінансування необхідних заходів та здійснення належного контролю.

Прийняття концепції не приведе до безпосередніх правових та організаційних наслідків. Крім того, чинна Концепція регіональної політики була схвалена Указом Президента України, хоча відповідно до п.5 ст. 85 Конституції України Верховна Рада, а не Президент визначає основні напрями зовнішньої та внутрішньої політики. Справедливо зауважує С.Серьогіна, що вітчизняна концепція відтворює основні недоліки указу Президента Російської федерації і є прикладом некритичного сприйняття і копіювання російського досвіду, де аналогічна функція дійсно належить до компетенції Президента [437, с.18].

Не дивлячись на зазначені недоліки Концепції, вчені та практики вважають, що з її прийняттям створені передумови здійснення виваженої державної політики регіонального розвитку, започатковуються, виходячи із базових довгострокових цілей, нові її засади, зокрема, поступовий перехід від територіального перерозподілу ресурсів до державного стимулювання регіонального розвитку з акцентом на саморозвиток і власний потенціал території.

Але, щоб стати основою дальшого розвитку нормативно-правової бази з питань регіональної політики, сама “Концепція державної регіональної політики” вимагає суттєвого доопрацювання.

Важливе значення для створення ефективних засад правого регулювання розвитку регіонів сучасних країн мають нормативні акти урядів та окремих міністерств.

Наприклад, рішенням уряду Чеської республіки затверджується Державна програма регіонального розвитку, яку розробляє Міністерство з питань місцевого розвитку на основі аналізу показників економічного і соціального розвитку в окремих регіонах і у відповідності

зі ст. 6 Закону “Про підтримку регіонального розвитку”. Кошти, необхідні для виконання такої програми, закладаються до державного бюджету в обсязі, пропонованому Урядом і схваленому палатою депутатів Парламенту Чеської республіки.

Переважно постановами уряду основи регіональної політики визначаються в Естонії. Базовим документом у цій державі є урядова Стратегія регіонального розвитку, яка визначила пріоритетом використання внутрішнього потенціалу кожного регіону, а не перерозподіл державних коштів, заохочення місцевих ініціатив та залучення громадськості до регіонального управління. З огляду на специфічні особливості географічного та геополітичного розташування Естонії, до завдань регіональної політики відноситься просторове збалансування щільності населення у різних регіонах, сталий еколого-економічний розвиток та забезпечення інтеграції територій.

Уряд України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, відповідно до своїх повноважень, також здійснюють певну діяльність стосовно підзаконного регулювання розвитку регіонів. Зокрема, вказаній проблемі присвячений розділ 10 Постанови Кабінету Міністрів України “Про Прогноз економічного і соціального розвитку України на 2002-2006 рр”. Констатуючи поглиблення регіональних диспропорцій у нашій державі в 1995 – 2000 рр., розробники прогнозу стверджують, що у 2002 – 2006 роках будуть створені передумови для їх зменшення.

Прикладне значення для правового врегулювання відносин держави з регіонами мають “Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку”, затверджені наказом Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції № 224 від 29 липня

2002 р. Даний документ більш детально проаналізований у розділі четвертому даного дисертаційного дослідження.

З метою аналізу змін, що відбуваються у соціально-економічному розвитку регіонів, та впливу місцевих органів виконавчої влади на поліпшення стану справ, передбачено здійснювати комплексну оцінку результатів соціально-економічного розвитку регіонів – Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя. Порядок її здійснення регламентується Постановою Кабінету Міністрів України від 4 лютого 2004 р. № 113 “Про затвердження Методики визначення комплексної оцінки результатів соціально-економічного розвитку регіонів”. Даним актом визначено 35 показників, за якими визначається рівень соціально-економічного розвитку регіонів. Більшість з них торкається економіки регіону, але окремі (наприклад, темп зростання (зниження) реальної заробітної плати, рівень зайнятості населення у віці 15-70 років) дають певну уяву про стан соціальної сфери регіону. Але, на жаль, з переліку показників зовсім виключені ті, які характеризували б екологічний та інші потенціали регіону, що не дозволить отримати максимально повну інформацію про розвиток регіону, який трактується у поняттях соціальної орієнтації, сталості та збалансованості.

Джерелами інформаційного забезпечення процедур визначення комплексної оцінки, відповідно до “Методики визначення комплексної оцінки результатів соціально-економічного розвитку регіонів” є дані Державного комітету статистики, Державної податкової адміністрації, Міністерства фінансів, Міністерства праці та соціальної політики, Міністерства палива та енергетики, НАК «Нафтогаз України». Враховуючи високу ступінь тінізації вітчизняної економіки та доходів населення, високу

питому вагу нелегальної міграції, джерельну базу, на нашу думку, доцільно б розширити за рахунок включення до неї даних спеціальних соціологічних опитувань, інформації незалежних аналітичних центрів та окремих експертів.

Позитивом аналізованого акта є супроводження комплексної оцінки рівня розвитку регіонів аналізом факторів, які вплинули на її зміну щодо кожного регіону за відповідний період, що дасть можливість корегувати державний вплив на той чи інший регіон у майбутньому.

Практика правового регулювання державного впливу на розвиток регіонів в Україні складається так, що більшість відповідних норм містяться саме у підзаконних актах, кількість яких поступово зростає. Тому при відсутності законів, які б регулювали дані правовідносини, існує реальна загроза неузгодженості, виникнення колізійних норм, збереження застарілих положень тощо, тому відповідні підзаконні акти потребують, насамперед інвентаризації та систематизації.

Реальність регіонального фактору як важливого чинника сталого розвитку сучасних держав в умовах глобалізації змушують докладати значних зусиль для формування не лише відповідної національної правової бази, але і приймати міжнародні політико-правові документи (комюніке, декларації, двосторонні та багатосторонні договори тощо). Провідну роль у цьому відношенні відіграють Європейський Союз, Організація з безпеки та співробітництва в Європі, а також такі спеціалізовані організації як Конгрес місцевих і регіональних влад Європи, асамблея регіонів Європи, Комітет регіонів ЄС тощо. Свідченням нового етапу розвитку регіоналізму в Європі стало прийняття Асамблеєю регіонів Європи 4 грудня 1996 р. Декларації про регіоналізм в Європі.

Враховуючи перспективи вступу України у ті чи інші міжнародні організації, необхідно заздалегідь розробити правові гарантії реалізації інтересів українських регіонів на наднаціональному рівні [46, с.5]. Важливим є також врахування норм тих міжнародно-правових документів, які вже є обов'язковими для України, і насамперед Європейської Хартії про місцеве самоврядування, прийнятої під егідою Ради Європи. Дослідники зауважують, що ні в Конституції України, ні в чинних законах “Про місцеве самоврядування” та “Про місцеві державні адміністрації” немає жодних посилань на Європейську Хартію місцевого самоврядування, хоч Україна приєдналася до неї ще у вересні 1996 р [513, с.6].

Окремі питання діяльності регіональних органів влади, що безпосередньо зв'язані з проблемами розвитку регіонів, регулюються й іншими міжнародно-правовими актами, зокрема Європейською хартією прав людини. З 2000 р. Конгрес місцевих та регіональних влад Європи розробляє також Європейську хартію регіонального самоврядування, яка буде запропонована для затвердження раді Європи і відкрита для підписання країнами, що є її членами.

Проаналізований вітчизняний та зарубіжний досвід правового забезпечення розвитку регіонів, дослідження сучасних законодавчих тенденцій дозволяють зробити певні висновки та виробити відповідні пропозиції. Очевидно, що в Україні поки що відсутня належна правова база державного регулювання розвитку регіонів, спроби унормувати дану проблему не є системними і цілеспрямованими, мають фрагментарний характер і тому їх ефективність залишається низькою. Це пояснюється, насамперед тим, що правові засади державного регулювання регіонального розвитку не формуються як

цілісний масив нормативно-правових актів, що базується на чіткій науковій концепції розуміння регіонів та державного впливу на їх розвиток.

Чинна Конституція України позбавляє регіони власних інтересів, власної правосуб'єктності і не містить згадки про регіональне самоврядування. Хоча у багатьох зарубіжних державах саме на рівні конституцій, які є основними законами, здійснюється розподіл функцій і повноважень між центром та територіальними одиницями субнаціонального рівня та визначається правовий статус останніх.

На сьогодні в Україні практично немає законів, спеціально присвячених проблемам державного регулювання розвитку регіонів, а базовим нормативним актом, в якому найбільш структуровано і системно сформульовані мета, принципи та завдання державної регіональної політики, є “Концепція державної регіональної політики”, затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001р. № 341/2001.

Не дивлячись на низку суттєвих недоліків Концепції, з її прийняттям створені передумови здійснення виваженої державної політики регіонального розвитку. Започатковуються, виходячи із базових довгострокових цілей, нові її засади, зокрема, поступовий перехід від територіального перерозподілу ресурсів до державного стимулювання регіонального розвитку з акцентом на саморозвиток і власний потенціал території.

В той же час, сьогоднішній етап державотворення в Україні, яка пододала соціально-економічну кризу перших років трансформації, дозволяє і вимагає принципово переглянути підхід до проблеми правового забезпечення державного регулювання розвитку регіонів

з тим, щоб забезпечити їх соціально орієнтований сталий збалансований розвиток і домогтися рівної якості життя населення, незалежно від місця проживання. Законодавець, суб'єкти законодавчої ініціативи в Україні та органи, уповноважені видавати підзаконні правові акти, повинні прислухатися до думки вчених, які вважають, що цей підхід повинен базуватися на таких принципах:

- цілеспрямованості, тобто виходити з чіткої уяви про кінцеву конфігурацію правового поля з даного питання, його кількісних і якісних параметрів;
- комплексності, тобто приймаючи той чи інший нормативно-правовий акт, необхідно чітко бачити його місце у загальній структурі джерел права, уникати колізій з іншими актами;
- поетапності, тобто оновлення законодавства повинно включати прийняття нових правових актів, відміну застарілих актів чи положень та внесення змін у діючі [251, с.143].
- Розв'язання зазначених завдань можливе за умови, що нормотворчий процес буде не хаотичним, а опиратиметься на виважену, довгострокову стратегію розвитку регіонів як частини загальнонаціональної стратегії. Це дозволить здійснити інвентаризацію чинного законодавства та зробити практичні кроки щодо його впорядкування. Очевидно також, що процес правового унормування державного регулювання регіонального розвитку можливий лише при умові наявності політичної волі з боку керівників держави та належної ініціативи і відповідальності регіональних еліт.
- Оновлена та доповнена нормативно-правова база державного регулювання розвитку регіонів повинна визначити:

- законодавче закріплення поняття регіонів та їх класифікацію;
- загальні організаційно-правові засади державного регулювання розвитку регіонів;
- основні положення розробки і реалізації стратегії регіонального розвитку та державної регіональної політики;
- механізм державного регулювання розвитку регіонів [521, с.61].

Розпочати виконання такого завдання можливо в умовах чинної конституції. В той же час, для вирішення таких питань як визнання регіональної громади суб'єктом регіонального самоврядування, надання права обласним радам створювати власні виконавчі органи, перетворення обласних державних адміністрацій у органи, що здійснюють контрольно-наглядові функції за дотриманням законодавства органами місцевого самоврядування, необхідні зміни основного закону, що потребує певного часу. Натомість, існує реальна можливість більш оперативно прийняти низку законів, котрі б нормативно закріпили довгострокову концепцію регіонального розвитку, базові засади державного регулювання розвитку регіонів, визначили його предмет, коло суб'єктів, форми і методи такого регулювання. Такими правовими документами повинні, на нашу думку, стати закони “Про адміністративно-територіальний устрій України”, “Про основні засади державного регулювання розвитку регіонів в Україні”, “Про основні положення державної регіональної політики в Україні”, “Про загальні принципи розробки і реалізації цільових регіональних програм”, “Про регіональний моніторинг”, “Про проблемні регіони” (або краще два самостійні закони – “Про державну підтримку

депресивних регіонів” та “Про регіони пріоритетного розвитку”).

Базовий закон “Про основні засади державного регулювання розвитку регіонів в Україні” повинен нормативно зафіксувати поняття “регіон” та “регіональний розвиток”, визначити місце державного регулювання розвитку регіонів як важливого елементу досягнення загальнонаціональних цілей, сформувати систему та функції державного регулювання розвитку регіонів.

У Законі “Про основні положення державної регіональної політики в Україні” слід чітко виписати дефініцію державної регіональної політики, сформулювати її цілі, здійснити типологізацію регіонів для цілей регіональної політики, нормативно визначити джерела фінансування заходів регіональної політики та методи контролю за їх використанням.

У законі “Про загальні принципи розробки і реалізації цільових регіональних програм” законодавець повинен чітко визначити порядок розробки, реалізації та фінансування цільових програм регіонального розвитку.

Закон “Про регіональний моніторинг” покликаний запровадити здійснення тотального та проблемно-орієнтованого моніторингу, розробити нормативну базу класифікації регіональних ситуацій та проблем і тим самим забезпечувати інформаційно-аналітичну базу для ефективного регулювання розвитку регіонів держави та визначення тих, що є проблемними і потребують селективної підтримки з боку держави.

У законах, присвячених розвитку проблемних регіонів, бажано дати їх чітку дефініцію і типологізацію, принципи і механізм визначення їх меж, ознаки і показники віднесення тієї чи іншої території до депресивних чи інших проблемних

регіонів, методи їх державної підтримки та санації, а також строки і процедури контролю за використанням спрямованих у проблемні регіони державних та інших ресурсів.

Прийняття перелічених законів дозволить усунути суб'єктивізм при наданні державної селективної підтримки тим чи іншим регіонам, встановивши нормативну залежність між отриманням ресурсів з державного бюджету та результатами регіонального моніторингу.

Заслугує на увагу і необхідність прийняття низки підзаконних актів, насамперед Державної стратегії розвитку регіонів як підзаконного методологічного документа для запровадження сучасних механізмів розвитку регіонів [354, с.86]. Такий документ повинен визначити власне поняття стратегії розвитку регіонів, її взаємозв'язок з іншими довгостроковими державними цілями, уніфіковану процедуру розробки стратегії розвитку регіонів та основні напрями розвитку регіонів в контексті сталого розвитку держави.

Слушною є і пропозиція М.Пухтинського, який вважає за доцільне прийняття Національної програми збалансованого місцевого і регіонального розвитку, яка би базувалася на ідеях програмно-цільового підходу до розв'язання довгострокових, середньострокових та поточних проблем регіонального розвитку, стратегічного планування зазначених процесів, інституціалізованої підтримки тощо [381, с.66].

У процесі законодавчого забезпечення розвитку регіонів слід, безумовно, завершити роботу над проектом Закону “Про адміністративно-територіальний поділ” та іншими законопроектами, що не втратили актуальності з моменту їх подання до Верховної ради і відповідають

сучасній парадигмі державного регулювання розвитку регіонів та внести відповідні зміни до законів “Про місцеві державні адміністрації” та “Про місцеве самоврядування”.

Актами Глави держави та Уряду доцільно упорядкувати порядок складання та аналізу прогнозів, стратегій та концепцій розвитку регіонів, розробляти індивідуальні програми санації регіонів, законодавчо віднесених до депресивних.

Прийнявши у близькій перспективі нормативно-правові акти з проблем регіонального розвитку, слід також суттєво вдосконалити нормативно-правову базу управління функціонуванням регіонів, зокрема більш чітко визначити систему такого управління, розмежувати предмети повноважень, звівши до мінімуму суміжні та делеговані повноваження, узгодивши вказані акти з прийнятими раніше, зокрема Концепцією адміністративної реформи України [487].

У цілому, нормотворчий процес у сфері регулювання розвитку регіонів повинен бути спрямований на гармонізацію партнерських відносин держави та регіонів, оптимізації міжрегіональних взаємин та забезпечення соціально орієнтованого, сталого, збалансованого розвитку всіх без винятку регіонів країни.

3.2. Інституційний механізм державного регулювання розвитку регіонів

Державне регулювання розвитку регіонів вимагає формування належного інституційного механізму, який включає різні за природою елементи, що забезпечують ефективну діяльність державно-управлінської системи [338, с.39]. Інституційний механізм державного регулювання розвитку регіонів передбачає, з одного боку, використання потенційних можливостей всіх існуючих елементів апарату держави (парламенту, Глави держав, уряду, регіональних представницьких і виконавчих органів тощо), а з другого – утворення спеціальних органів загальнодержавного та субнаціонального рівня чи відповідних структурних підрозділів вже існуючих органів. Крім того, слід мати на увазі, що у демократичних суспільствах питання регіонального розвитку не розглядаються як питання тільки державних органів, а до них широко залучаються структури громадянського суспільства [80, 66].

Інтегральний результат діяльності всіх складових організаційного механізму розвитку регіонів повинен забезпечувати здійснення реального моніторингу регіональних ситуацій та проблем, і на його основі – розробку, впровадження заходів, спрямованих на забезпечення соціально орієнтованого, збалансованого, сталого розвитку всіх регіонів та забезпечення єдиних соціальних стандартів життя населення, незалежно від місця проживання і контроль за їх виконанням.

В Україні формування інституційного механізму державного регулювання розвитку регіонів поки

що не завершене [186]. Практично не існує органів, спеціально створених для здійснення державного впливу на регіональний розвиток, хоча пропозиції щодо доцільності їх утворення неодноразово оприлюднювалися науковцями та практиками-управлінцями [179, с.161; 272; 421,с.67-59]. Та й діяльність у цьому напрямку існуючих загальнодержавних органів є поки що недостатньо ефективною і потребує вдосконалення та реформування, хоча їх перелік є досить переконливим: Комітет Верховної ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, Національна Рада з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування, Координаційна рада з питань державної служби при Президентові України; Головне управління організаційної, кадрової роботи та взаємодії з регіонами Адміністрації Президента України, Фонд сприяння місцевому самоврядуванню при Президентові України, Державна комісія з проведення адміністративної реформи в Україні, Управління з питань адміністративної реформи Адміністрації Президента України, Міжвідомча комісія з питань місцевого самоврядування при Кабінеті Міністрів України; Департамент регіонального розвитку Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції, Управління експертизи та аналізу розвитку територій Кабінету Міністрів України, урядові комітети економічного розвитку, соціального та гуманітарного розвитку, з реформування аграрного сектору та з питань екології [319, с.109].

Для формування раціонального організаційного механізму державного регулювання розвитку регіонів в Україні може прислужитися досвід діяльності відповідних органів країн Європи та СНД.

Звичайно, у кожній державі суттєвий вплив на регіональний розвиток справляють Глави держав, парламенти, Уряди, але у даному параграфі розглядається діяльність лише тих органів, що належать до центральних органів виконавчої влади чи мають міжвідомчий характер і є спеціально уповноваженими у сфері державного регулювання розвитку регіонів.

У залежності від цілей державного регулювання розвитку регіонів, у європейських державах утворювалися спеціальні міністерства чи інші центральні органи виконавчої влади, різноманітні міжвідомчі структури, або регулювання регіонального розвитку здійснювали неспеціалізовані центральні органи виконавчої влади, у складі яких утворювалися відповідні структурні підрозділи. Дослідники вказують саме на ці дві моделі організаційного механізму розвитку регіонів або їх поєднання.

У багатьох країнах Західної Європи обов'язок здійснювати державну політику розвитку регіонів покладений на неспеціалізовані міністерства. Наприклад, у ФРН – це Федеральне міністерство транспорту, будівництва і житла, в Іспанії – Міністерство економіки і фінансів, в Італії – Міністерство промисловості. Але у їх складі функціонують департаменти або інші структурні підрозділи, діяльність яких безпосередньо спрямована на регіональний розвиток.

У згаданих країнах діють також міжвідомчі (міжміністерські) органи, що також опікуються розвитком регіонів. Так, у ФРН – це Комітет з просторового планування, головою якого є Федеральний канцлер, а для горизонтальної координації утворена Конференція міністрів з просторового планування. В Італії серед органів, що визначають регіональний розвиток, виділяється

конференція “держава-регіони”, до складу якої входить Голова Ради Міністрів та представники від усіх регіонів. У Франції працює Делегація (міжміністерський комітет) з благоустрою території і регіонального розвитку, що приймає урядові рішення в галузі територіальної політики та ряд міжвідомчих комітетів [393, с.88-131]. Тут функціонує також Представництво з упорядкування території, голова якого підпорядковується безпосередньо прем’єр-міністру. У Канаді діє комітет Кабінету Міністрів з питань економічного та регіонального розвитку. У США функціонує Президентська комісія з проблем федералізму. Вона займається підготовкою аналітичних звітів і рекомендацій для президента та Конгресу, вироблення шляхів удосконалення федеративних відносин, координацією поточної діяльності федеральної адміністрації з питань удосконалення міжрегіональних відносин.

Постсоціалістичні країни Центральної Європи, усвідомлюючи складність проблеми державного регулювання розвитку регіонів у контексті майбутнього прогнозованого вступу до Європейського Союзу, пішли у свій час переважно шляхом створення спеціалізованих міністерств, міжвідомчих та дорадчих органів, покликаних розробляти і здійснювати регіональну політику.

Пошук моделі адекватного організаційного механізму політики регіонального розвитку активно здійснювався впродовж другої половини 90-х рр. минулого століття в Угорщині, яку можна назвати піонером регіональних реформ у Центральній Європі. Тут координацію регіональних проблем на національному рівні ще з 1990 р. здійснювало Міністерство аграрного та регіонального розвитку, пізніше – Міністерство довкілля та регіональної політики. Реформа

проходила досить складно і, на думку деяких угорських експертів, значення вказаного міністерства було досить обмеженим у порівнянні з галузевими міністерствами та в порівнянні з міністерством внутрішніх справ, яке здійснює нагляд за органами місцевого самоврядування [524, с.74]. З 1992 р. у складі державного бюджету було виділено Фонд регіонального розвитку. Поряд з названим міністерством, в Угорщині діє міжвідомча Національна рада регіонального розвитку, створена відповідно до Закону “Про регіональний розвиток і фізичне планування”, завданнями якої є підготовка відповідних законопроектів, урядових рішень, гармонізація діяльності галузевих міністерств, інших державних установ, адміністрування діяльності організацій, що займаються просторовим розвитком, участь у складанні регіональних програм розвитку. До складу Ради входять представники місцевих рад розвитку, президент національної комерційної палати, міністр довкілля та регіональної політики, керівники інших міністерств, представники мерії Будапешту, профспілок, національної асоціації муніципалітетів, президенти Інвестиційного банку розвитку, Фонду розвитку підприємств, Угорської Академії Наук. Подібні Ради створювалися також на регіональному і нижчих рівнях управління [202, с.152]. Державні трансферти на регіональний розвиток направляються з Національного фонду регіонального розвитку (у період 1993-1996 рр. - Фонд розвитку регіонів), який адмініструється Радою регіонального розвитку.

У Чеській республіці у 1996 р. було створено Міністерство місцевого (регіонального) розвитку, яке несе відповідальність за координацію діяльності галузевих міністерств щодо просторового розвитку, адмініструє

фінансові трансферти та гранти, які спрямовуються з державного бюджету на реалізацію регіональних програм, ініціює створення агентств регіонального розвитку.

У Румунії основою організаційного механізму реалізації регіональної політики є агентства регіонального розвитку, які координують виконання регіональних програм розвитку і об'єднують представників виборних повітових рад, національного уряду, асоціації муніципалітетів, торгово-промислових палат, профспілок, об'єднань підприємців. Як міжвідомчий координаційний орган регіонального розвитку на національному рівні була створена Національна рада регіонального розвитку, до складу якої входять представники міністерств та урядових агентств, громадських організацій (Федерації міст Румунії, Асоціації малих та середніх підприємств, профспілок), регіонів. Основними функціями Ради є розробка Національної програми регіонального розвитку, моніторинг використання коштів Національного фонду регіонального розвитку як фіксованої частини державного бюджету, розробка законопроектів, які стосуються регіонального розвитку, стимулювання співробітництва між регіонами та субрегіонами, участь у розробці регіональних програм розвитку. Незважаючи на стрункість такої схеми реалізації регіональної політики, темпи її запровадження викликали низку проблем. Мова йде, насамперед, про відсутність бажання у представників повітових органів влади передавати частину повноважень, а головне, ресурсів, зібраних на території повіту, макрорегіонам, а, отже, підписувати коопераційні угоди з іншими повітами. Складне, у порівнянні, з сусідніми державами, економічне становище Румунії сприяє певному егоїзму місцевої еліти, тим більше, що упродовж перших

десяти років постсоціалістичного періоду співробітництво між повітами так і не стало основою для формування природних кордонів нових територіальних утворень

У Болгарії на національному рівні координацією державної регіональної політики займається Рада з питань регіональної політики, утворена при Кабінеті Міністрів, а втілення окремих регіональних програм адмініструє Міністерство територіального розвитку, житла та будівництва. Окрім того, Кабінет Міністрів Болгарії затверджує Національну програму регіонального розвитку і критерії визначення території макрорегіонів. Особливістю реалізації регіональної політики в Болгарії є її занадто централізований характер. Наприклад, до складу Ради регіонального розвитку входять виключно представники галузевих міністерств, а обрані керівники регіонів залучаються до її роботи з правом дорадчого органу, що, крім іншого, свідчить про домінування галузевого принципу в державному управлінні. На рівні регіону найбільші повноваження у формуванні програм його розвитку належить губернатору, який несе відповідальність перед державою за розробку та громадське обговорення стратегії розвитку регіону та її реалізацію. До Регіональної ради розвитку, яка теж, до речі, очолюється губернатором, входять мери найбільших муніципалітетів та представники громадських та підприємницьких структур, однак вона виконує лише дорадчі функції при адміністрації губернатора. Розроблена адміністрацією губернатора програма регіонального розвитку затверджується у Міністерстві територіального розвитку, житла та будівництва.

У Польщі діє Державна рада територіального розвитку. До її складу входять представники як законодавчої,

так і виконавчої влади. До компетенції Ради належить підготовка пропозицій щодо формування державної регіональної політики, оцінок в галузі територіального планування тощо.

Пошук оптимальної моделі організаційного механізму, що здійснює державне регулювання розвитку регіонів у центральноевропейських країнах не був простим і супроводжувався окремими помилками. Так, у свій час, тут мало місце деяке ослаблення представницьких органів регіонального рівня і різке збільшення одиниць місцевого самоврядування базового рівня, які утворювалися після схвалення впродовж 1990-1992 рр. законів про місцеве самоврядування у Чехії, Словаччині, Польщі та Угорщині. Наприклад, у Чехії на початку 90-х рр. були ліквідовані регіональні (крайові) представницькі органи влади, а управління здійснювали виключно органи виконавчої влади. Аналогічна ситуація склалася у Польщі, де в умовах відсутності представницького органу на рівні дореформеного воєводства, владу здійснювала адміністрація воєводи, який призначався і був підзвітний центральному уряду. Такі тенденції не співпадали з організацією регіонального управління у державах – членах Європейського Союзу і пізніше від них відмовилися.

Зараз у згаданих державах також діють відповідні структури безпосередньо у регіонах і саме на ці структури покладена значна відповідальність за реалізацію регіонального розвитку. Так, в Угорщині з 1996 р. функціонують повітові ради розвитку, в Румунії – агентства регіонального розвитку, які об'єднують представників органів місцевого самоврядування, виконавчої влади, громадських організацій, суб'єктів підприємництва. Зазначені та аналогічні утворення в інших

постсоціалістичних державах координують реалізацію державної регіональної політики безпосередньо у регіонах.

Наведені приклади свідчать про значні відмінності між різними європейськими державами у питанні організаційного забезпечення розвитку регіонів. Спільним є те, що жодна з них не усувається від активного впливу на розвиток регіонів, вирівнювання аномальних міжрегіональних диспропорцій та забезпечення рівних соціальних стандартів життя населення, незалежно від місця проживання, створюючи для цього відповідний організаційний механізм. Його основними елементами є спеціалізовані міністерства чи структурні підрозділи неспеціалізованих міністерств, а також міжміністерські (міжвідомчі) інститути, що засвідчує міжгалузевий характер проблеми і неможливість її ефективного забезпечення лише окремими структурами виконавчої влади.

У Росії органом, що спеціально створений для вирішення проблем у сфері регіональної і національної політики є Міністерство у справах федерації, національної і міграційної політики. Його назва, структура і повноваження впродовж останніх років неодноразово змінювалися, в тому числі з 1998 р. воно деякий час називалося міністерством регіональної політики. Російські дослідники вказують на недостатній обсяг повноважень даного міністерства. Значними можливостями щодо реалізації регіональної політики в Росії був наділений у свій час також Державний комітет у справах розвитку Півночі, який припинив своє існування в 2000 р. Практикується в Росії і утворення асоціацій економічної взаємодії суб'єктів федерації та міжвідомчих органів, діяльності яких обмежена у часі і просторі.

Прикладом останнього є Міжвідомча комісія з соціально-економічних проблем вугледобувних регіонів.

У Білорусі вплив держави на розвиток регіонів здійснюють не спеціалізовані органи, а в опосередкованій формі – Міністерство економіки, Міністерство архітектури і будівництва, Міністерство з надзвичайних ситуацій, Міністерство природних ресурсів і охорони навколишнього середовища, Міністерство праці. Згадані органи використовують, як правило, методи і інструменти економічного програмування і прогнозування, заходи, спрямовані на утворення вільних економічних зон, конверсію військових територій тощо [495, с.35-36].

В Україні на сьогодні також не створені спеціалізовані органи, основною функцією яких була б координація інтересів держави та регіонів, розробка та забезпечення реалізації державної регіональної політики.

Невизначеність чинного законодавства щодо розуміння регіонів та регіонального розвитку супроводжується незавершеністю розподілу повноважень між вищими органами державної влади з означених питань. Це, з одного боку, створює дефіцит управлінського впливу, а з іншого – приводить до дублювання повноважень та конкурування компетенцій.

Концептуальне бачення цілей і перспектив розвитку регіонів має важливе значення для оптимізації взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування на рівні регіонів. Таке бачення проблеми викладено у Посланні Президента України до Верховної Ради України „Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002 – 2011 роки”. Варто звернутись, зокрема, до положень розділів V та XI зазначеного документа, в яких йдеться

про інституційні перетворення, пов'язані із підвищенням дієздатності держави, новим етапом адміністративної, конституційної, судової реформ; здійснення активної державної регіональної політики, метою якої проголошується створення умов для динамічного збалансованого розвитку територій, усунення основних регіональних диспропорцій. У Посланні підкреслюється також, що державна регіональна політика здійснюватиметься в тісному взаємозв'язку з адміністративною реформою та реформуванням адміністративно-територіального устрою [369].

Не дивлячись на відсутність в Україні спеціалізованих структур, до повноважень яких входило б здійснення державного регулювання розвитку регіонів та координація аналогічної діяльності іншими органами, низка органів держави так чи інакше причетна до виконання зазначених функцій, зокрема парламент, Глава держави, уряд, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, а також дорадчо-консультативні та деякі інші органи.

Верховна Рада України як єдиний законодавчий орган покликана, насамперед, створювати правову базу у сфері регіонального розвитку, нинішній стан якої охарактеризований у попередньому параграфі даного дисертаційного дослідження. Про недостатню увагу з боку законодавчого органу до проблем розвитку регіонів свідчить і те, що серед комітетів Верховної Ради немає відповідного профільного комітету. Частково проблеми політики регіонального розвитку політики входять у сферу компетенції Комітету з питань державного будівництва та місцевого самоврядування.

Актуальною для України залишається проблема представництва інтересів регіонів у парламенті, про що

свідчить гостра дискусія, що відбулася свого часу в нашій державі. Звичайно, двопалатний парламент має право на існування як важливий елемент механізму регіонального представництва на загальнодержавному рівні та державного впливу на розвиток регіонів [280]. Тим більше, що значна частина населення України, як засвідчують проведені соціологічні дослідження, вважає, що інтереси регіонів на державному рівні жоден з існуючих на сьогодні органів влади не захищає достатньо ефективно [262, с.83]. У той же час, на думку вітчизняних правників, утворення верхньої палати в парламентах унітарних країн у сучасних умовах пов'язується саме з необхідністю забезпечення регіональних інтересів, їх оптимального узгодження із загальнодержавними напрямками розвитку [360, с.10].

Але доцільність запровадження другої (верхньої) палати парламенту в контексті удосконалення інституційного механізму розвитку регіонів багато в чому залежить від її повноважень та способу формування. На недостатню обґрунтованість доцільності утворення верхньої палати в українському парламенті не раз вказували вітчизняні дослідники, саме з огляду на відкритість питань про її повноваження порядок формування [475, с.119]. Можливо, затвердження верхньою палатою рішень, прийнятих нижньою палатою, і могло би посилити роль регіонів у їх прийнятті, але процес реалізації цих рішень залишився би без змін, оскільки запропонованою реформою не було передбачено децентралізацію влади на рівень регіонального самоврядування та перерозподіл повноважень між обласними державними адміністраціями та відповідними радами як представницькими органами, обраними населенням регіону [64, с.187-188]. Крім того, дослідники вказують, що із 17 повноважень, якими

планувалося наділити верхню палату – Раду регіонів, тільки три були безпосередньо спрямовані на захист регіональних інтересів [491, с.45].

На нашу думку, проблема запровадження двопалатного парламенту в нашій країні мала б кращу перспективу, якби розглядалася у контексті ширшої проблеми регіоналізації України, зміни статусу органів регіонального управління та самоврядування та виборності їх голів, які могли би в такому випадку представляти регіони у верхній палаті.

Але той факт, що за останню третину ХХ ст. кількість других палат у законодавчих органах виросла з 45 до 67, а серед держав з населенням 50 млн. чоловік і вище (що приблизно відповідає умовам України), тільки 5 мають однопалатні парламенти (Китай, Індонезія, Пакистан, Південна Корея, Туреччина) дає підстави стверджувати, що запровадження двопалатного парламенту залишається актуальною науковою і політико-правовою проблемою. Це підтверджує і досвід наших сусідів, зокрема Польщі, в якій, на думку деяких дослідників, початком виходу з кризи стало саме обрання 4 червня 1989 р. двопалатного парламенту, який підтримав концепцію організації місцевого самоврядування, що базувалася не на принципі ієрархічного підпорядкування територіально-владних рівнів, а на принципі субсидіарності і пріоритету прав громадян [309, с.95].

Поряд з Верховною Радою до інституційного механізму, який забезпечує розвиток регіонів, належить і Глава держави. Безпосередньо функція Президента України у сфері здійснення державної регіональної політики не є конституційно визначена, але вона витікає із правового статусу глави держави [172, с.31].

Роль Президента у формуванні і реалізації державної регіональної політики полягає у тому, що він:

- як гарант єдності державної влади повинен забезпечити єдині підходи до формування персонального складу регіональних органів державної виконавчої влади і єдність їх дій щодо реалізації державної політики;
- має виступати в якості представника держави у відносинах з регіональними владами, відстоюючи загальнонаціональні інтереси і намагаючись поєднати їх з інтересами окремих регіонів;
- як гарант державного суверенітету і національної безпеки України має припиняти будь-які дії з боку регіональних влад, що становлять загрозу територіальній цілісності України;
- як керівник зовнішньополітичної діяльності держави має сприяти налагодженню зв'язків регіонів України із зарубіжними регіонами;
- як гарант Конституції має стояти на сторожі конституційного статусу регіонів, забезпечувати їх автономію у стосунках з центральною владою [437, с.18-19].

При здійсненні своїх повноважень у сфері державної регіонального розвитку глава держави спирається на допоміжні та консультативно-дорадчі органи при Президентові України, котрі, як правило, координуються і контролюються президентською адміністрацією.

Ініціативи з питань реалізації Президентом державної регіональної політики, як правило, йдуть від патронатної служби, управлінь, допоміжних і консультативно-дорадчих органів [339]. Згідно з новою структурою Адміністрації Президента України, затвердженої Указом глави держави від 20 серпня 2002 р., над забезпеченням діяльності Президента у сфері державного регулювання розвитку регіонів працюють різні її підрозділи: головні управління

та управління, Постійні представники Президента в органах державної влади [484].

До питань організаційно-правового та іншого забезпечення діяльності Президента у сфері державного регулювання регіонального розвитку залучаються різні підрозділи президентської адміністрації, насамперед Головне управління організаційно-кадрової політики та взаємодії з регіонами. Важливу роль при здійсненні Президентом правотворчих функцій і повноважень у сфері державної регіональної політики відіграє Головне державно-правове управління [216, с.112]. Очевидно, певну роль у розробці ефективного регулювання регіонального розвитку зуміє відіграти нещодавно створене Управління стратегічних ініціатив [372].

Серед консультативно-дорадчих органів при Президенті, діяльність яких сприяє оптимізації державного регулювання розвитку регіонів є Національна Рада з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування - правонаступниця двох інших консультативно-дорадчих органів - Ради регіонів та Координаційної ради з питань місцевого самоврядування. На особливу роль даного органу вказував у свій час Президент України [148].

До повноважень Національної Ради, зокрема, належить розгляд питань загальнодержавного та регіонального значення, розроблення та внесення пропозицій щодо:

- стратегії забезпечення сталого розвитку та вдосконалення державного будівництва в Україні, узгодженого функціонування і взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, раціональної побудови їх системи, здійснення кадрової політики та кадрової роботи, державної регіональної політики;

- основних напрямів внутрішньої і зовнішньої економічної політики України, пріоритетів збалансованого соціально-економічного розвитку держави в цілому та регіонів;
- розвитку ресурсного, економічного і науково-технічного потенціалу на загальнодержавному та регіональному рівнях [485].

Найбільш структурованим елементом організаційного механізму, що регулює розвиток регіонів, розробляє та реалізує регіональну політику, є Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції. У його структурі в свій час був утворений департамент регіональної політики, який структурно належав до блоку економічної стратегії. На момент написання даного дослідження у складі Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції функціонує Департамент регіонального розвитку, до складу якого, зокрема, входять управління стратегічного планування регіонального розвитку, управління моніторингу розвитку регіонів, управління єврорегіонального співробітництва, управління інструментів стимулювання розвитку територій, управління спеціальних економічних зон та територій пріоритетного розвитку.

З 1998 р. при Уряді працює Міжвідомча комісія з питань місцевого самоврядування, яка частково опікується окремими аспектами проблеми розвитку регіонів.

Вказані комітети Верховної Ради, структурні підрозділи Адміністрації Президента та Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції, дорадчо-консультативні органи не повністю вирішують проблему ефективного регулювання розвитку регіонів, причиною чого є нестача повноважень, відсутність кваліфікованого персоналу чи матеріального забезпечення або комплекс

цих та інших причин. Тому з другої половини 90-х рр. минулого століття вченими, політиками та науковцями оприлюднюються думки щодо необхідності створення спеціально уповноваженого органу центральної влади з проблем регіонального розвитку, який би разом з іншими структурами здійснював питання регулювання регіональних пропорцій, рівнів соціально-економічного розвитку регіонів, проведення соціально-демографічної, природно-ресурсної, інвестиційної та містобудівної політики, а також розробку міжрегіональних стандартів, вимог, норм і нормативів [439, с.73].

Деякі вчені пропонували створити такий орган у вигляді Комітету регіонального розвитку України – науково-прогнозно-організаційного органу, який повинен формувати і реалізувати державні програми комплексного соціального і економічного розвитку території [400, с.178]. Голова Фонду сприяння місцевому самоврядуванню М.Пухтинський вважає за доцільне утворити не міністерство, а спеціальний орган при Президентові України, який би функціонував поза системою виконавчих органів [381, с.66].

Створення центрального органу виконавчої влади з питань регіональної політики та адміністративно-територіального устрою передбачалося проектом Указу Президента “Про Концепцію удосконалення системи адміністративно-територіального устрою”, який, на жаль, не набув юридичної сили. Не дало належних результатів і створення Указом Президента від 8 липня 2000 р № 966/2000 Комісії з питань адміністративно-територіального устрою.

У червні 2000 р. відбулися громадські слухання “Про доцільність та можливості створення державної установи з

питань проведення адміністративної реформи та розвитку місцевого самоврядування”, де народні депутати Л.Кравчук та Б.Андресюк запропонували утворити міністерство чи державний комітет, який би цілеспрямовано займався процесом роздержавлення влади, її децентралізацією, формував регіональні інтереси тощо.

Серед українських політиків і управлінців існують і інші підходи до розв’язання даного питання. Так, на парламентських слуханнях “Регіональна політика та місцеве самоврядування в Україні: законодавчі аспекти” було запропоновано створити посаду міністра з питань регіональної політики та співпраці з органами місцевого самоврядування та Міжвідомчу раду з питань регіональної політики з потужним аналітичним апаратом [151, с.117-118].

Президент України, затвердивши Концепцію регіональної політики, зобов’язав Уряд визначити центральний орган виконавчої влади з питань регіональної політики і місцевого самоврядування. Таким органом було визначено Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції, у складі якого, як зазначалося вище, був утворений відповідний департамент.

Зростаюча складність проблем, що виникають у відносинах сучасних держав з регіонами та розширення кола учасників, які беруть участь у виробленні та реалізації державного регулювання регіонального розвитку, посилює значення субнаціонального рівня управління та самоврядування і спонукає до аналізу його переваг та недоліків в інституційному механізмі регіонального розвитку.

Ефективність державного регулювання розвитку регіонів та регіонального управління значною мірою

залежить від взаємодії між центральними органами державної виконавчої влади, місцевими (на рівні регіонів) органами державної виконавчої влади та органами регіонального (обласного) самоврядування, а також від оптимальної системи організації влади безпосередньо на рівні субнаціональних регіонів первинного поділу. Важливе значення має нормативне закріплення правового статусу та повноважень органів публічної влади, що діють на цьому рівні.

Ще більше інституційних проблем виникає при здійсненні державного регулювання розвитку регіонів вторинного рівня територіального поділу, межі яких можуть не співпадати з межами адміністративно-територіальних одиниць. Дана проблема розглядається у наступному параграфі дисертаційної роботи.

Насамперед, потребує теоретико-методологічного уточнення співвідношення понять регіонального управління та регіонального самоврядування, з огляду на те, що вони чітко не визначені у чинному законодавстві. Досить поширеною є думка, відповідно до якої під регіональним управлінням розуміють систему органів і посадових осіб, які призначаються центральною владою і представляють її в регіоні, а під регіональним самоврядуванням – органи і посадових осіб, що обираються населенням регіону, тобто згадані поняття до певної міри протиставляються. Більш конструктивним, на нашу думку, є підхід, відповідно до якого регіональне управління і регіональне самоврядування не протиставляються, а сприймаються як частина і ціле, тобто поняття “регіональне управління” охоплює як пряме державне управління в регіоні, яке несе відповідальність перед центральними органами

влади, так і регіональне самоврядування, відповідальне перед виборцями [126. с.12-13].

Як зазначалося вище, у вітчизняному законодавстві відсутнє поняття регіонального самоврядування, хоча практика діяльності обласних рад підтверджує його існування де-факто. З іншого боку, цей термін все частіше фігурує в працях вітчизняних учених. Так, В.Скрипничук називає регіональним самоврядуванням право і реальну спроможність населення відповідного регіону на основі територіальної самоорганізації вирішувати безпосередньо або через створені ними органи питання регіонального значення [443, с.14]. Звичайно, таке визначення сформульоване за аналогією з місцевим самоврядуванням і потребує дальшого наукового розвитку, а згодом і законодавчого закріплення. Аналогічну позицію займають експерти Конгресу місцевих та регіональних влад Європи, на думку яких Конституція України повинна оперувати поняттям регіонального самоврядування, яке є відмінним від місцевого [51].

Діяльності обласних рад як фактичних органів регіонального самоврядування присвячена низка наукових досліджень, авторами яких є відомі українські вчені, насамперед – юристи [31; 38; 39; 41; 77; 175; 298]. Визнаючи, що обласні ради наділені значним обсягом повноважень, дослідники в той же час відмічають, що проблемою залишається їх реальна здатність ці повноваження здійснювати [77, с.164]. Вітчизняні дослідники ставлять у безпосередню залежність ефективність розвитку регіонів і здійснення сучасної регіональної політики від посилення впливовості обласних рад як виборних регіональних органів [235, с.34]. Як виняток, лунають радикальні думки про недоцільність існування обласних рад [34, с.10-11].

Практика регіонального розвитку дає підстави стверджувати, що в умовах сучасної України суттєвий вплив на розвиток та функціонування регіонів справляють органи виконавчої влади, що діють на рівні областей і здійснюють організаційно-розпорядчі функції – обласні державні адміністрації та територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади.

У контексті дальшої оптимізації інституційного механізму державного регулювання розвитку регіонів та у відповідності з Концепцією адміністративної реформи в Україні вказані органи потребують суттєвого реформування. Як вказують деякі автори, через дуалізм виконавчої влади на регіональному рівні обласні державні адміністрації не можуть повною мірою виконувати свою основну на сьогодні функцію – комплексного соціально-економічного розвитку відповідних територій, тому що територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади, підпорядковуючись безпосередньо власній центральній ланці, слабо враховують інтереси регіонів [431, с.55].

Ще серйознішою проблемою залишається проблема взаємодії регіональних органів державної виконавчої влади та відповідних представницьких органів. На сьогодні найбільша кількість владних повноважень на регіональному рівні належить до суміжної компетенції місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування, що суперечить сучасним тенденціям регіонального управління та розвитку. На практиці це приводить до конкуренції компетенцій, невиправданого втручання органів державної виконавчої влади у сферу місцевого самоврядування, паралелізму та дублювання при вирішенні конкретних питань розвитку територіальних громад та регіонів [58, с.10].

Виходом з існуючої ситуації було б запровадження правила, відповідно до якого один об'єкт не може належати до сфери управління двох суб'єктів. Але більш реальним на сьогодні видається можливість більш чітко визначити виключну компетенцію місцевих державних адміністрацій, виключну компетенцію органів місцевого самоврядування, а сферу суміжної компетенції звести до мінімуму.

Чинне законодавство встановило певну систему стримувань, противаг та правових гарантій регіональних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що дозволяє поки що вирішувати більшість конфліктів у межах існуючого правового поля.

Система правового розмежування функцій і повноважень органів регіонального самоврядування та регіональних органів державної виконавчої влади як елементів організаційного механізму регулювання розвитку регіонів, включає різноманітні правові засоби, які можна умовно поділити на три групи: нормативно-правові, позасудові (договірні) та судові [123, с.78].

Хоча можливості нормативно-правового регулювання далеко не вичерпані, все ж суспільні відносини в нашій країні характеризуються динамізмом і різноманітністю, тому неможливо раз і назавжди законодавчо закріпити межі функцій і повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Тому чинне законодавство дозволяє зазначеним органам погоджувати спірні питання щодо розмежування функцій шляхом проведення нарад, спільних засідань, утворення координаційних органів, як це вже практикується у деяких регіонах [82, с.75].

Перспективним видається і застосування договірної форми регулювання відносин на регіональному рівні між органами виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Питання про необхідність впровадження договірних форм у державне управління піднімається вже досить тривалий час [109]. Сьогодні юридична наука активно розробляє теорію адміністративного договору [94, с.18]. Українські та російські адміністративісти безпосередньо вказують на договори про компетенцію (розмежування або делегування повноважень чи предметів відання) та договори про взаємодію, співпрацю як окремі види адміністративних договорів [4, с.145; 76, с.366-373]. Частина 5 статті 35 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” прямо вказує: “для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації.” [145, с.190]. Питання про характер і зміст договірних відносин місцевих органів виконавчої влади та органів регіонального самоврядування заслугове на окреме наукове дослідження.

Однак, у перспективі, проблема інституційного забезпечення регіонального розвитку потребує більш чіткого врахування сучасних тенденцій, перш за все – європейських. Європейська хартія місцевого самоврядування зазначає, що регіональне управління повинно обиратися загальним голосуванням, мати реальні повноваження, бути ефективним і наближеним до громадянина. На думку Президента Палати регіонів Конгресу місцевих та регіональних влад Європи Дж. ді Штазі, регіональному рівню самоврядування в Україні слід мати свої власні виконавчі органи з чітко визначеними регіональними компетенціями, які повинні бути відмежовані від центральних органів влади [51].

Однак, в Україні все ще зберігається загроза того, що місцеві державні адміністрації, не маючи реальних

противаг в особі представницьких та судових органів у регіоні, можуть функціонувати не для регіональних потреб, а у своїх власних інтересах. Тому українські дослідники практично одностайні у думці про необхідність реформування регіональних органів влади через посилення впливовості виборних органів. Останнє можливе у разі відновлення у новому вигляді реальних інститутів регіонального самоврядування та суттєвого перегляду повноважень і структури органів державної виконавчої влади та представницьких органів на регіональному рівні. Мається на увазі, насамперед, необхідність перегляду повноважень обласної ради і обласної державної адміністрації з метою гармонізації їх відносин, можливе утворення радами регіонального рівня власних виконавчих органів. Це, відповідно, потребує перегляду функцій обласних державних адміністрацій щодо управління функціонуванням регіону, які згідно з чинним законодавством делегуються їм радами, і в тому числі функцій голови обласної державної адміністрації [310, с.35]. Відсутність реальної відповідальності голови обласної державної адміністрації перед населенням регіону, відповідною радою та Кабінетом міністрів України може на практиці приводити до того, що в діяльності адміністрації недостатньо реалізовується одне з найважливіших завдань регіонального управління – максимальне врахування регіональних умов, ефективне використання місцевих ресурсів і специфічних регіональних передумов для досягнення цілей розвитку регіону.

Недоцільно у майбутньому також покладати на місцеві державні адміністрації забезпечення комплексного економічного й соціального розвитку відповідних

територій, надавши цей обов'язок представницьким органам регіонального самоврядування.

На сьогодні до компетенції обласних органів управління входить: розробка стратегії і тактики розвитку та розміщення продуктивних сил області; підготовка і затвердження прогноз-планів її економічного і соціального розвитку, а також соціальних, економічних, екологічних та науково-технічних програм загально-регіонального значення. Органи обласного управління також координують внутрішньообласні виробничі зв'язки, стимулюють розвиток міжгалузевих виробництв, спільно з міськими та районними органами управління визначають території для розміщення нових виробничих об'єктів, контролюють стан навколишнього середовища і природокористування, регулюють внутрішньо обласну міграцію населення тощо [453, с.61].

Актуальною і своєчасною є пропозиція С. Козинського, який пише, що основний тягар регулювання процесів економічного розвитку територій повинен переходити в руки структур регіонального самоврядування, при збереженні функцій стратегічного планування й управління територіями за державними адміністраціями [206, с.63]. Про це ж неодноразово писали й інші вітчизняні дослідники [475, с.118].

Відомий український правник, який займається проблемами регіонального управління, В. Кампо також вважає, що голови місцевих державних адміністрацій повинні перетворитися у представників центральної влади на місцях для здійснення контролю за виконанням законів [174, с.128]. Таку ж позицію займають В.Долежан та С.Василук, які пишуть, що необхідно відновити виконавчі органи в обласних радах, а повноваження

обласних державних адміністрацій та їх голів зосередити на контролі за дотриманням Конституції, законів та інших нормативно-правових актів, що, крім іншого, зняло б з порядку денного питання про доцільність заміни призначення голів обласних державних адміністрацій їх обранням [110, с.36]. Як вірно зауважив В.Борденюк, місцеві державні адміністрації фактично перетворилися у квазівиконавчі органи обласних рад, які проте не беруть ніякої участі у їх формуванні і тому лише створюють видимість самоврядування, не маючи підконтрольних і підзвітних виконавчих органів [39, с.23-24].

При розгляді питання збалансування компетенції органів виконавчої влади та регіонального самоврядування, слід враховувати різноманітні за змістом приклади світової та вітчизняної практики державного будівництва, які свідчать, що в умовах економічної кризи необхідна певна централізація влади і навпаки, за умови стабільної економіки у більшості держав спостерігається тенденція до посилення влади регіонів.

Так, на думку політолога С.Телешуна, символічність повноважень місцевого самоврядування, поряд з недемократичним призначенням на посади голів державних адміністрацій, є одним з слабких місць сучасного державного устрою України [471, с.15].

Для забезпечення розвитку регіону і конструктивної діяльності органів регіонального управління важливе значення має спосіб формування не лише виконавчих, але і представницьких регіональних органів. На нашу думку, потребують додаткового вивчення фахівцями державного управління, політологами та юристами пропозиції щодо виборів у місцеві ради на пропорційній основі. В умовах незавершеності політичної структуризації українського

суспільства це може призвести до надмірної політизації регіонального життя і ускладнить вплив держави на соціально орієнтований, сталий, збалансований розвиток регіонів.

Такі підходи вчених знаходять підтримку серед керівників держави. Так, Президент України ще у 2002 р., виступаючи на Всеукраїнських зборах представників органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадськості заявив, що настав час переосмислення функцій обласних та районних рад, а в перспективі – і для створення ними власних виконавчих органів. Відповідно, це має привести до зміни природи та статусу місцевих державних адміністрацій, вони більшою мірою будуть виконувати контрольно-наглядові функції, а соціально-економічні питання перейдуть до відання обласних та районних рад [58, с.17-18]. Аналогічну позицію висловлює Голова Верховної Ради України [151, с.132].

Відаючи належне ролі і місцю державних структур в інституційному механізмі регулювання розвитку регіонів, слід мати на увазі, що в демократичних суспільствах питання регіонального розвитку не розглядаються як питання тільки державних органів, а тому важливим напрямом вдосконалення їх інституційного забезпечення є запровадження механізму партнерства, до якого поряд з державою були б залучені і зацікавлені у регіональному розвитку недержавні утворення [80, с.67].

Російський вчений В.М.Селютін виділяє чотири види структур, які одночасно діють у регіоні: вертикальні державні структури, корпоративні структури з вертикальною та горизонтальною ієрархією, ринкові комерційні структури та структури самоорганізації фізичних осіб [435, с.46]. Безумовно, що з метою реалізації ефективної регіональної

політики необхідна взаємодія всіх вказаних структур і отримання інтегрального результату, спрямованого на забезпечення ефективності регіонального розвитку.

В Україні також діють державні та недержавні утворення, які впливають чи потенційно можуть впливати на регіональний розвиток і тому повинні бути включені до інституційного механізму, що регулює розвиток регіону:

- місцеві органи державної виконавчої влади;
- територіальні органи центральних органів виконавчої влади;
- органи місцевого самоврядування;
- окремі суб'єкти підприємництва чи їх структурні підрозділи;
- об'єднання громадян та їх структурні підрозділи, які відповідно до своїх статутів займаються проблемами регіонального розвитку (місцеві відділення Асоціації міст, Спілки лідерів місцевих та регіональних влад України та аналогічні об'єднання громадян з місцевим статусом), а також профспілки.

Факультативними учасниками регіональних процесів є:

- адміністрації спеціальних (вільних) економічних зон чи подібних структур;
- національні адміністрації транснаціональних регіонів (єврорегіонів).

Більш детальна класифікація цих та інших структур здійснена і оприлюднена І. Прімишевим [376].

Діяльність вказаних інституцій, спрямована на ефективний регіональний розвиток, сьогодні практично не координується ні на державному, ні на регіональному рівні. Але потреба в такій координації існує, тому що забезпечити максимальну ефективність розвитку регіонів лише через органи державної виконавчої влади чи

місцевого самоврядування неможливо, як, з іншого боку, неможливо досягнути цілей регіонального розвитку виключно через громадські об'єднання чи підприємницькі структури.

Нова парадигма регулювання розвитку регіонів полягає, зокрема, у появі сучасних специфічних технологій управління, в основі яких – співіснування, взаємопроникнення різних тенденцій та розуміння того, що жоден з існуючих важелів управління, включаючи органи виконавчої влади, не може самостійно забезпечити ефективного впливу на регіональний розвиток. Очевидно, що деякі повноваження у сфері розвитку регіонів держава змушена делегувати суб'єктам, що не входять до вертикалі виконавчої влади і не є органами місцевого самоврядування.

Практика впливу на регіональний розвиток дає приклади успішного функціонування різноманітних інститутів, які сприяли органам державної влади та місцевого самоврядування у досягненні цілей розвитку регіонів. Значна частина з них діє у проблемних регіонах вторинного територіального поділу і буде проаналізована у наступному параграфі. Стосовно регіонів первинного поділу, якими є субнаціональні адміністративно-територіальні одиниці, найбільш ефективними є агентства регіонального розвитку.

В Україні вже існує певний досвід функціонування агентств регіонального розвитку [180; 255, с.161-177]. Свідченням цьому є, прийняті у свій час постанови Кабінету Міністрів України “Про утворення Координаційної ради з формування мережі регіональних агентств розвитку” від 30 липня 1999 р. №1394 та “Про затвердження Положення про Координаційну раду з формування мережі

регіональних агентств розвитку”. від 28 жовтня 1999 р. №1996, які, на жаль, втратили чинність. Прийняття зазначених документів було наслідком тривалої дискусії з приводу найбільш доцільних форм функціонування агентств регіонального розвитку в Україні та механізму їх взаємодії з органами державної влади.

У процесі такої дискусії дослідники проаналізували досвід діяльності агентств у країнах Центральної Європи, який і сьогодні не втратив актуальності [170; 424, с.55-62]. Окремі приклади створення розвиткових інституцій має Росія [198, с.85-92].

Спосіб утворення, правовий статус, організаційна структура, напрями і методи діяльності агентств регіонального розвитку у центральноєвропейських державах є досить різноманітним. Такі структури можуть бути створені з ініціативи уряду, з ініціативи регіональних органів влади, в тому числі як їх підрозділи, або можуть утворюватися як асоціації за участю приватного та публічного секторів. В одному з документів Європейської Комісії цілком вірно вказано, що “чи не єдиною спільною рисою агентств регіонального розвитку є зв’язок їх діяльності з використанням внутрішнього потенціалу певної географічної території”. EURADA – міжнародна громадська організація, яка координує діяльність агентств регіонального розвитку в Європі – пропонує вважати агентствами регіонального розвитку будь-яку організацію, основною місією якої є узагальнення колективного інтересу до розвитку певної території. Для виконання цієї ролі агентство регіонального розвитку, на думку експертів EURADA, повинно відповідати наступним критеріям:

- сприйматися як інституційний механізм регіонального розвитку органами державної влади, місцевим

та регіональним самоврядуванням, політичними організаціями;

- координувати свою діяльність з державними та самоврядними структурами;
- зберігати незалежність у прийнятті рішень;
- мати розроблену стратегію регіонального розвитку, яка повинна узгоджуватися з пріоритетами, визначеними органами державної влади та самоврядування;
- володіти достатніми фінансовими ресурсами для реалізації базових проектів регіонального розвитку, підтримки власної технічної інфраструктури;
- мати кваліфікований професійний персонал [257, с.84-85].

Основними видами діяльності, які здійснюються агентствами регіонального розвитку в Центральній Європі, є розробка стратегії розвитку регіону, адміністрування проектів регіонального розвитку та залучення для цього необхідних інвестицій, здійснення різного роду консультацій та проведення прикладних досліджень тощо.

Завдання агентств регіонального розвитку у європейських країнах з часом змінювалися і визначалися домінуючою в той чи інший період парадигмою регіонального розвитку. У 80-х рр. основним завданням агентств регіонального розвитку було сприяння економічному розвитку та диверсифікації господарської структури регіону. Завданнями, покладеними на агентства впродовж 90-х рр., була підтримка конкурентоспроможності регіону, у зв'язку з чим відбулася зміна форм і методів їх діяльності.

Для України цікавим є досвід Польщі, яка впродовж 90-х рр. стала лідером щодо кількості функціонуючих агентств регіонального розвитку (станом на 1999 р. їх число

досягло 70, що складало 90 % всіх подібних інституцій у посткомуністичних країнах Європи). Географічні межі їх діяльності до реформи 1999 р. практично збігалися з територією воєводств як регіональних одиниць адміністративно-територіального устрою. Більшість агентств регіонального розвитку виникали з ініціативи воєвод, органів місцевого самоврядування чи Польського агентства регіонального розвитку. У цій країні саме агентства регіонального розвитку створювали основу організаційної структури здійснення регіональної політики на субнаціональному рівні, тобто компенсували відсутність представницьких регіональних органів (на відміну, наприклад, від Угорщини чи Румунії). Впродовж 90-х рр. минулого століття у Польщі три агентства регіонального розвитку діяли на загальнодержавному рівні. Серед них власне Польське агентство регіонального розвитку - єдина урядова структура, покликана займатися виключно менеджментом регіональних програм. Вона ж виконувала функції реципієнта фінансової допомоги Європейського Союзу, партнера у реалізації спільних програм з місцевими агентствами, координатора прикладних досліджень з проблем регіоналістики. Агентство промислового розвитку, теж створене урядом, є власником частини акцій місцевих агентств. Метою Національної асоціації агентств регіонального розвитку є організація для них навчальних програм, обмін інформацією. Основними завданнями агентств регіонального розвитку у Польщі є підготовка чи допомога у складенні стратегій регіонального розвитку, надання різноманітних консультацій, здійснення фінансових операцій, аналіз бізнес-планів підприємств тощо.

У першій половині 90-х рр. основним джерелом фінансування польських агентств регіонального розвитку були міжнародні фонди, програми та інституції, зокрема ЄС (PHARE-STRUDER – Програма структурного розвитку окремих регіонів). Однак, згодом агентства досягли економічної самодостатності, зокрема, завдяки таким видам діяльності як підприємництво (конкуренція з підприємствами традиційного характеру), інноваційна діяльність та діяльність спрямована на розвиток (організація ярмарків, виставок, семінарів), реклама регіону серед іноземних інвесторів тощо.

У Румунії, на відміну від Польщі, агентства регіонального розвитку – це інституції, законодавчо закріплені обов'язок яких полягає у формуванні та реалізації програм розвитку програмово-статистичних регіонів. Ради таких агентств формувалися з представників повітових рад, найбільших муніципалітетів, асоціацій громад, торгово-промислової палати, підприємницьких та фермерських асоціацій, профспілок, освітніх і наукових закладів, потужних громадських організацій. Основними завданнями агентств регіонального розвитку в Румунії є створення та реалізація програм розвитку регіону, адміністрування коштів Регіонального фонду розвитку, співпраця із Національною радою регіонального розвитку з метою отримання фінансування з державного бюджету. Фінансовими джерелами функціонування агентств регіонального розвитку у Румунії є субвенції із Національного фонду регіонального розвитку, внески повітових рад, місцевих громад, кошти бізнесових структур, банків, міжнародних фондів, іноземні інвестиції [548, с.23].

У деяких країнах Центральної Європи діяльність агентств регіонального розвитку впродовж 90-х рр.

минулого століття була епізодичною. Наприклад, в Угорщині, незважаючи на прогресивне законодавство, яке регулює здійснення регіональної політики, агентства регіонального розвитку у їх сучасному розумінні, почали формуватися зі значним запізненням. Інституції, які функціонували під такою назвою з початку 90-х рр., не виконували завдань, властивих для агентств регіонального розвитку, а концентрували свої зусилля виключно на підтримці малого та середнього бізнесу.

У Болгарії активними в той період були всього два агентства регіонального розвитку.

У Чеській республіці агентства регіонального розвитку, які формувалися за ініціативою “знизу”, функціонували до кінця 1998 р. лише у двох субнаціональних регіонах – краях. Пізніше обов’язкове утворення агентств регіонального розвитку у кожному регіоні стало одним з пріоритетів діяльності Міністерства регіонального розвитку, однак ефективність їх функціонування була недостатньою, зокрема через відсутність підтримки з державного бюджету. Вже згадане міністерство надає цим установам виключно інформаційну підтримку.

Як і основні напрями діяльності, організаційно-правові форми агентств регіонального розвитку в країнах Центральної Європи є досить різноманітними. У Чехії – це громадські організації чи комерційні структури, у Румунії – благодійні фонди, у Болгарії, Угорщині, Естонії – неприбуткові організації. Широкі можливості для вибору організаційно-правової форми агентств регіонального розвитку надає сучасне законодавство Польщі. Більшість агентств у цій державі функціонує як акціонерні товариства, інша частина діє як місцеві неприбуткові фонди.

Досвід країн Центральної Європи засвідчує, що напрями діяльності агентств регіонального розвитку та їх організаційно-правові форми є досить різноманітними, постійно еволюціонують і залежать, переважно, від домінуючої у державі парадигми регіонального розвитку, чинного законодавства та наявності чи відсутності спеціалізованих органів державної влади та управління з питань регіонального розвитку.

Діяльність зарубіжних та європейських агентств регіонального розвитку заслуговує на окреме вивчення у науці державного управління. Перш за все, слід звернути увагу на їх ефективність та її залежність від організаційно-правової форми, методи діяльності агентств у сприянні соціально орієнтованому, сталому, збалансованому розвитку регіонів, а також особливості діяльності агентств регіонального розвитку у регіонах вторинного рівня територіального поділу.

Слід зазначити, що в Україні ще до прийняття нормативно-правових актів з питань діяльності агентств регіонального розвитку, про які мова йшла вище, виникли десятки структур, які позиціонували себе як агентства регіонального розвитку, але більшість з них спрямовували свої зусилля на місцевий економічний розвиток, який за своєю природою та змістом суттєво відрізняється від соціально орієнтованого, збалансованого сталого розвитку регіонів [255, с.167]. Як слушно зауважує В.Рубцов, якщо агентство діє у межах регіону, то йдеться про агентство регіонального розвитку. Якщо його дія обмежена частиною території регіону або окремим поселенням, то йдеться про агентство місцевого чи міського розвитку [423, с.56].

Організаційна форма та структура агентств регіонального розвитку тривалий час залишалася

предметом дискусій науковців та практиків, які пропонували широкий спектр підходів – від повного одержавлення агентств до їх незалежності від органів державної влади.

Звичайно, вибір конкретної організаційної форми залежить від цілей, які ставляться перед агентствами регіонального розвитку. На нашу думку, вони не повинні дублювати чи підмінювати існуючі органи влади чи їх структурні підрозділи і бути організаційно відокремленими від них. Але при цьому органи регіональної виконавчої влади та регіонального самоврядування повинні виступити в ролі співзасновників таких агентств. Метою діяльності агентства регіонального розвитку не повинно бути отримання прибутку. Такі агентства змогли б поєднувати адміністративні методи діяльності, притаманні органам державної влади та ініціативність, мобільність і енергію підприємницьких структур та громадських організацій.

Створені на рівні регіонів первинного територіального поділу, агентства регіонального розвитку повинні здійснювати двояку функцію: розробляти проекти стратегій розвитку регіону як складових Державної програми соціально-економічного розвитку України, використовуючи дані регіонального моніторингу та власні інформаційно-аналітичні напрацювання, а з іншого – після затвердження таких стратегій координувати їх виконання, надаючи при цьому різноманітну допомогу зацікавленим суб'єктам. В межах цієї функції агентства регіонального розвитку мають змогу координувати та адмініструвати конкретні проекти, здійснювати консультативне, інформаційне, правове, документальне забезпечення діяльності з розвитку регіонів, підтримку конкретних цільових програм, формування інвестиційного

іміджу регіону тощо.

Такий підхід відповідає, в цілому, чинному законодавству. Відповідно до Законів України “Про місцеве самоврядування”, “Про місцеві державні адміністрації” та Наказу Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції “Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування регіональних стратегій розвитку” № 224 від 29 липня 2002 р. проекти стратегій розробляються обласними державними адміністраціями на основі рішення відповідної обласної ради. Для забезпечення розроблення проекту регіональної стратегії рішенням обласної державної адміністрації можуть бути утворені робочі групи з представників владних структур, бізнесових кіл, наукових та громадських організацій, політичних партій тощо. На нашу думку, більш якісно таку роботу можуть виконати саме агентства регіонального розвитку, у розпорядженні яких був би кваліфікований персонал, необхідний досвід, напрацьовані методики та різностороння інформація щодо реальної ситуації в регіоні.

Доцільність створення агентств регіонального розвитку на загальнодержавному рівні, як це пропонують деякі дослідники, викликає значні сумніви. Більш доцільним є створення спеціально уповноваженого органу державної виконавчої влади чи міжвідомчого інституту.

Певний практичний інтерес викликає організаційна структура регулювання регіонального розвитку з боку наднаціональних органів ЄС, що може стати прообразом для будь-якого іншого міждержавного утворення.

Насамперед, значними правами наділена Комісія ЄС, зокрема, у сфері обмеження інтенсивності регіональної політики окремих країн та уточнення меж проблемних регіонів. Комісія може прийняти

рішення про припинення або обмеження допомоги регіонам, що надається безпосередньо державою за рахунок власних ресурсів. У випадку конфлікту з цього приводу між Комісією та національним урядом, спір вирішується Європейським судом. У структурі Комісії ЄС функціонує дирекція DG-16, яка несе відповідальність за згладжування регіональних диспропорцій в ЄС та за розвиток проблемних регіонів.

Фінансова допомога в рамках реалізації регіональної політики ЄС розподіляється через три структурних фонди, насамперед через Європейський фонд регіонального розвитку.

Засоби із структурних фондів направляються насамперед на покращення інвестиційного клімату в регіоні – створення і модернізацію інфраструктури, навчання і перепідготовку кадрів, допомогу малому і середньому бізнесу. Обов'язковою умовою отримання засобів від структурних фондів є надання країною власного плану розвитку проблемного регіону і плану розподілу засобів у відповідності з пріоритетами ЄС. При цьому сумарна допомога держави з усіх джерел, включаючи фонди ЄС, не повинна перевищувати 75 % загальної вартості проекту.

Офіційно проголошеними принципами діяльності структурних фондів Європейського Союзу є:

- територіальна концентрація засобів;
- орієнтація на фінансування комплексних програм, а не окремих проектів;
- співробітництво з національними органами влади всіх територіальних рівнів;
- передача конкретних управлінських рішень на найбільш раціональний територіальний рівень у відповідності до принципу субсидіарності [393, с.152].

Важливу роль в реалізації регіональної політики ЄС відіграє Фонд зближення, який не є структурним, але тим не менше сприяє зменшенню міжрегіональних диспропорцій, насамперед шляхом стимулювання створення транспортної інфраструктури і покращення навколишнього середовища в Ірландії, Греції, Португалії і Іспанії.

Органи управління ЄС і окремих країн разом розподіляють допомогу між окремими проблемними регіонами. При цьому ЄС орієнтується на свої пріоритети, які не завжди співпадають з внутрішніми інтересами країн – членів організації. Тому здійснюється постійна координація цих рівнів з тим, щоб уникнути неконструктивної конкуренції. Особливу зацікавленість у здійсненні наднаціональної регіональної політики проявляють країни, які відносно відстають за рівнем регіонального розвитку, в першу чергу Греція, Португалія та Іспанія. Це пояснюється тим, що національна регіональна політика була суттєво скоординована після їх вступу до ЄС з врахуванням вимог Союзу, тому зараз конфлікти між національним і наднаціональним рівнем регіональної політики практично не виникають. Більш детальний аналіз особливостей здійснення наднаціональної регіональної політики ЄС міститься у ряді наукових статей [197;256].

В Україні триває процес пошуку такого організаційного механізму регулювання розвитку регіонів, який би забезпечив їх соціально орієнтований, сталий, збалансований розвиток і гарантував єдині соціальні стандарти життя населення, незалежно від місця проживання.

Центральним органом зі здійснення державного регулювання розвитку регіонів в Україні визначено

Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції, у складі якого діє Департамент регіонального розвитку. Однак, досвід зарубіжних країн та вітчизняна практика підтверджує половинчатість такого рішення і в майбутньому слід ставити питання про необхідність створення спеціально уповноваженого органу, який буде виконувати ряд специфічних функцій. Йдеться, насамперед, про здійснення експертизи рішень інших центральних органів з точки зору їх впливу на регіональний розвиток [448, с.9]. Подібну експертизу не можна доручати іншому галузевому міністерству, адже регіональна проблематика завжди носить комплексний характер, тому прийняті рішення повинні спрямовуватися на соціальну орієнтацію, сталість та збалансованість регіонального розвитку і можуть виходити за межі економічної доцільності. Логічно, що важливою функцією такого органу повинно стати також здійснення моніторингу регіональних проблем та ситуацій як інформаційно-аналітичної основи державного регулювання регіонального розвитку. Лише за цієї умови може бути забезпечена комплексність системи такого моніторингу. Вдалим прикладом такої діяльності була діяльність Департаменту регіонального моніторингу у структурі колишнього Міністерства регіональної політики Російської федерації [249, С.26]. Важливою функцією такого центрального органу має стати також здійснення регіональних експертиз і надання консультацій, при чому користувачами цих послуг могли би бути як інші центральні органи виконавчої влади, так і недержавні органи, що приймають рішення, здатні вплинути на регіональну ситуацію або здійснюють певні регіональні проекти.

Комплексний, міжгалузевий характер регіональної проблематики диктує також необхідність створення

міжвідомчої ради з питань регіонального розвитку, яка би здійснювала, насамперед, аналітичну діяльність та координувала розробку стратегії регіонального розвитку у масштабах держави.

Ефективність державного регулювання розвитку регіонів та регіонального управління значною мірою залежить від взаємодії центральних та регіональних органів державної виконавчої влади з органами регіонального (обласного) самоврядування.

Українські дослідники практично одностайні у думці про необхідність реформування регіональних органів влади через посилення впливовості виборних органів, утворення радами регіонального рівня власних виконавчих органів, перегляду функцій обласних державних адміністрацій щодо управління регіоном, які згідно з чинним законодавством делегуються їм радами, і в тому числі функцій голови обласної державної адміністрації.

Важливим напрямом вдосконалення організаційного механізму регулювання розвитку регіонів є запровадження механізму партнерства, до якого поряд з державою були б залучені і зацікавлені у регіональному розвитку недержавні утворення, що відповідає новій управлінській парадигмі, зокрема розуміння того, що жоден з існуючих важелів управління, включаючи органи виконавчої влади, не може самостійно забезпечити ефективного впливу на регіональний розвиток. Тому деякі повноваження у сфері розвитку регіонів держава змушена делегувати суб'єктам, що не входять до вертикалі виконавчої влади і не є органами місцевого самоврядування.

Особливе значення серед таких структур займають агентства регіонального розвитку. На нашу думку, вони не повинні дублювати чи підмінювати існуючі органи

влади чи їх структурні підрозділи і бути організаційно відокремленими від них. Але при цьому органи регіональної виконавчої влади та регіонального самоврядування повинні виступити в ролі співзасновників таких агентств. Метою діяльності агентства регіонального розвитку не повинно бути отримання прибутку. Вони повинні здійснювати двояку функцію: розробляти проекти стратегій розвитку регіону як складових Державної програми соціально-економічного розвитку України, використовуючи дані регіонального моніторингу та власні інформаційно-аналітичні напрацювання, а з іншого – після затвердження таких стратегій координувати їх виконання, надаючи при цьому різноманітну допомогу зацікавленим суб'єктам. В межах цієї функції агентства регіонального розвитку мають змогу координувати та адмініструвати конкретні проекти, здійснювати консультативне, інформаційне, правове, документальне забезпечення діяльності з розвитку регіонів, підтримку конкретних цільових програм, формування інвестиційного іміджу регіону тощо.

Проблема формування і вдосконалення інституційного механізму регулювання розвитку регіонів заслуговує на окреме фундаментальне дослідження.

3.3. Особливості інституційного-правового забезпечення розвитку проблемних регіонів

Одним із основних обов'язків правової соціальної держави є забезпечення рівних соціальних стандартів для всіх громадян, незалежно від місця їх проживання. З цією метою держава повинна здійснювати постійні і системні регулятивні дії, забезпечуючи соціально орієнтований, сталий та збалансований розвиток регіонів.

В той же час, виникнення аномалій, проблем на окремих територіях, межі яких можуть не співпадати з межами адміністративно-територіальних одиниць, вимагає від держави особливих підходів. Державний вплив у цьому випадку може бути спрямований не на розвиток, а на селективну підтримку, обмежену певними часовими рамками, необхідними для розв'язання виявлених проблем. Території, в межах яких виникають проблеми, виявлені в ході тотального регіонального моніторингу, є переважно, регіонами вторинного територіального поділу і, як зазначалося у другому розділі даного дисертаційного дослідження, вважаються проблемними регіонами.

Правове та інституційне забезпечення розвитку таких регіонів на сьогодні є фрагментарним, але необхідність його впорядкування та вдосконалення у майбутньому обумовлює потребу у міждисциплінарному науковому аналізі і, насамперед, з'ясування змісту поняття "проблемний регіон", класифікації проблемних регіонів, визначення їх правового статусу та пошуку механізмів, здатних розв'язати проблеми таких територій і забезпечити

в майбутньому перехід від тимчасової селективної підтримки до їх розвитку.

Фахівці у сфері державного управління не приділяють поки що належної уваги вивченню проблемних регіонів. Натомість, низка наукових публікацій вітчизняних економістів присвячена переважно тим з них, які прийнято називати депресивними [452, с.272-277; 68, с.77-85]. Правда, в останній період спостерігаються цікаві спроби аналізу через призму економічної науки проблемних регіонів та відмежування їх від регіонів власне депресивних [453, с.35; 69, с.199-200; 67, с.48-52; 66, с.77-84]. У науковій статті автором запропоноване власне бачення суті та класифікації проблемних регіонів [189].

Проблема правового та інституційного забезпечення проблемних регіонів потребує дальшого вивчення з огляду на те, що у науці та практиці державного управління немає їх чіткого визначення, не розроблені параметри їх локалізації та способи класифікації, правові та інституційні засади надання їм селективної державної підтримки, що має не лише академічне, але і важливе прикладне значення.

На актуальність проблеми вказує і той факт, що Українська держава вже приділяє певну увагу депресивним, гірським, прикордонним та деяким іншим територіям, які за своєю суттю є проблемними. Про це свідчить прийняття окремих нормативно-правових актів, проведення Дня Уряду у Верховній Раді “Про стан та перспективи депресивних регіонів, міст та селищ України” 8 квітня 2003 р. тощо. Але, на жаль, така діяльність з боку держави поки що має фрагментарний та несистематичний характер, що пояснюється, не в останню чергу, і відсутністю необхідних науково-методичних розробок.

Проблемний регіон – це територія, яка не в змозі самостійно вирішити свої соціально-економічні проблеми чи реалізувати свій потенціал, тому вимагає певної селективної підтримки з боку держави [394, с.58]. Таке розуміння “проблемності” регіону, зокрема, є загальноприйнятим у більшості сучасних країн, які здійснюють виважену регіональну політику. Звичайно, конкретні підходи до проблемних регіонів, які потребують державної підтримки, суттєво розрізняються у різних державах. Наприклад, в Угорщині такими вважають території із довготривалим структурним безробіттям, високою часткою населення, зайнятого у аграрному секторі, низьким рівнем валового внутрішнього продукту на особу. В Естонії до проблемних відносять аграрні регіони, острови, території із низькою щільністю населення, прикордонні із Росією області, монофункціональні території. Держава надає цим територіям кошти для реалізації двох пріоритетних завдань: розбудови сучасної економічної та комунікаційної інфраструктури та розвитку людських ресурсів [254, с.68].

Як зазначалося вище, в Україні тема депресивних та проблемних регіонів розглядалася до цього часу переважно економістами, які під проблемою регіонального розвитку розуміють, як правило, невідповідність між дійсним та бажаним станом рівня соціального, економічного, екологічного розвитку, що перешкоджає його нормальному функціонуванню [528, с.199]. Таке розуміння проблеми регіонального розвитку носить переважно негативний характер і тому спонукає до розуміння проблемного регіону виключно як депресивного.

На нашу думку, до проблемних регіонів слід відносити і так звані “точки росту”, території пріоритетного розвитку

тощо, які не є депресивними, але також потребують специфічного державного впливу і селективної підтримки. Тому більш адекватним є розуміння регіональної проблеми як системний прояв дисбалансу, протиріччя у функціонуванні одного чи кількох потенціалів даної території. Регіональну проблему як аномалію розвитку слід відрізнити від регіональної ситуації, яка характеризує загальний стан різноманітних потенціалів території регіону первинного поділу, межі якого співпадають з межами субнаціональної адміністративно-територіальної одиниці [249, с.6].

У зв'язку з необхідністю адекватного державного впливу на стан розв'язання регіональної проблеми, що потребує концентрації значних ресурсів, проблемними регіонами слід визнавати лише ті, проблеми в яких мають загальнодержавний характер або за жодних умов не зможуть бути вирішені за рахунок власних ресурсів і тому загрожують набути незворотного характеру.

Невиправданими, на нашу думку, є спроби локалізації проблемного регіону в межах адміністративно-територіальної одиниці субнаціонального рівня, тобто регіонів первинного територіального поділу. Хоча деякі з вітчизняних дослідників висловлюють альтернативну точку зору. Зокрема, В.Антонов 15 субнаціональних адміністративно-територіальних одиниць України відносить до проблемних, підрозділяючи їх на слабозвинуті та депресивні [14, с.55]. На сучасному етапі розвитку України такий підхід викликає ряд запитань з приводу можливості ефективного впливу держави на розв'язання такого роду регіональних проблем. По-перше, практично неможливо сконцентрувати державні зусилля та ресурси на вирішенні проблем такого масштабу. По-друге,

та чи інша регіональна проблема не охоплює, як правило, територію всієї області, а тільки частину населених пунктів чи районів, в тому числі тих, що є суміжними і належать до різних областей. Їх сукупність і слід вважати проблемним регіоном. Схожу позицію займають провідні російські регіоналісти, які відносять до проблемних регіонів як суб'єкти РФ в цілому, так і їх частини або прилеглі частини кількох суб'єктів федерації [393, с.58]. У будь-якому випадку проблемний регіон повинен бути максимально локалізований [247, с.32].

У вітчизняній економічній науці склалося кілька підходів до класифікації проблемних регіонів. Під класифікацією у даному випадку мається на увазі поділ початкової сукупності об'єктів на класи, які відрізняються один від одного певними якісними ознаками.

Д.М. Стеченко до проблемних регіонів відносить екологічно несприятливі, з високою концентрацією виробництва і населення; індустріально слабозвинені сільськогосподарські; промислові депресивні; резервні; рекреаційні [453, с.35].

Українська дослідниця З.Герасимчук серед проблемних регіонів виокремлює соціально-проблемні: працевикликові регіони або з напруженою ситуацією на ринку праці; демографічно проблемні регіони; регіони з недостатньо забезпеченими умовами проживання населення; зони стихійних лих та несприятливих природнокліматичних умов; регіони з підвищеною соціально-конфліктною обстановкою; території з недостатнім рівнем соціальної забезпеченості та соціальної захищеності [66, с.78].

Цікаві у цілому підходи вітчизняних економістів потребують дальшого уточнення, адже більшість із

перерахованих ознак характерна практичного для всієї території держави, що робить неможливим локалізувати проблемні регіони та зосередити в них необхідні ресурси для вирішення конкретної регіональної проблеми.

Децо відмінну позицію займають ті економісти, які серед регіонів вторинного поділу називають не проблемні, а програмно орієнтовані, відносячи до них спеціальні економічні зони, приміські зони, міські агломерації, прикордонні території тощо [178, с.79].

До проблемних регіонів, на нашу думку, доцільно відносити відсталі, депресивні, прикордонні, кризові та авангардні регіони.

Визначити відсталий регіон як різновид проблемного регіону можливо тільки у загальному контексті соціально-економічної ситуації у державі. Відсталими прийнято вважати ті регіони, що мають традиційно низький рівень життя у порівнянні з основною масою регіонів країни. Як правило, для таких регіонів властивий тривалий застій, низька ефективність господарської діяльності, недеверсифікована галузева структура промисловості та недостатньо розвинута соціальна сфера. Критерії і характер відсталості таких регіонів змінюються у кожній державі на кожному етапі розвитку. В промислово розвинутих країнах до другої світової війни до відсталих відносили аграрні і гірничодобувні регіони, у 50-і рр. – регіони, в яких переважала первинна обробка сировини, у 70-х рр. минулого століття – регіони зосередження базових галузей промисловості [36, с.100]. Виходячи з такого розуміння відсталих регіонів, їх можна в окремих випадках локалізувати в межах субнаціональних адміністративно-територіальних одиниць. Подолання стану відсталості неможливе в короткі строки, враховуючи масштаби проблеми.

Відносно розробленою у науці, а у деяких державах і на практиці є тематика, пов'язана з таким різновидом проблемних регіонів як депресивні регіони. При цьому регіоналісти справедливо зауважують, що хоч цей термін і широко вживається на пострадянському просторі, однак все ще недостатньо вивчений через те, що до останнього часу стан депресії не складав особливого предмету державного регулювання [251, с.93].

Депресивні регіони принципово відрізняються від відсталих тим, що в них з різних причин (падіння попиту на основну продукцію чи зниження її конкурентноздатності, вичерпаність корисних копалин тощо) перестали діяти внутрішні стимули розвитку, але при недостатніх нинішніх соціально-економічних показниках, у минулому ці регіони належали до розвинутих. Як правило, депресивні регіони мають досить високий рівень виробничо-технічного потенціалу, значну долю промислового виробництва у структурі господарства, кваліфіковані кадри. Але такі регіони втратили своє колишнє економічне значення, причиною чого, як правило, є трансформація економіки країни в рамках перехідного етапу.

Тому глибини депресивності того чи іншого регіону необхідно оцінювати, порівнюючи його не тільки з іншими територіями, але і з своїм попереднім станом.

Тривалість і глибина регіональної депресії визначається складом тих галузей виробництва, криза в яких стала основною причиною поширення депресії на всю економіку певної території і визначається на основі вивчення динаміки спаду та порівняння параметрів депресивності з аналогічними показниками інших частин держави. У територіальному відношенні депресивний регіон - це, як правило, промисловий центр з прилеглою до нього

територією, але не адміністративно-територіальна одиниця субнаціонального рівня в цілому. У межі депресивного регіону зазвичай не попадають адміністративні центри, які володіють достатньо диверсифікованою структурою господарства [74, с.407].

Депресивні регіони можна умовно поділити на старопромислові, аграрно-промислові та видобувні.

Старопромисловими вважаються регіони, профілюючи галузі яких в силу науково-технічного прогресу і зміни попиту втратили ринки збуту, стали збитковими і припинили виробничу діяльність або знаходяться в стадії стагнації [85, с.6]. Старопромислові регіони існують у всіх країнах, що зв'язано з циклічним характером світового економічного розвитку, коли кожен новий цикл приводить до депресії у тих регіонах, що спеціалізувалися на домінуючих галузях попереднього циклу. При цьому спад старих галузей не компенсується виникненням нових, тому що основні фактори, які визначають розміщення економіки з часом суттєво змінюються: від природно-ресурсних до інфраструктурних та кадрових. Підтримка старопромислових регіонів – найстаріший і найбільш масштабний у минулому напрям державної регіональної політики у більшості західноєвропейських країн [19, с.49]. Адже, не зважаючи на проблемність таких регіонів, вони володіють високорозвинутою інформаційною та соціальною інфраструктурою і висококваліфікованою робочою силою [156].

Як правило, старопромислові регіони характеризуються комплексом спільних ознак у державах та регіонах, що знаходяться на схожих стадіях розвитку. З іншого боку, існує суттєва відмінність між “центральними” та “периферійними” старопромисловими регіонами, при чому

останні знаходяться у значно гіршому стані. У недостатньо розвинутих державах старопромислові регіони стають депресивними, як правило, від розірвання економічних зв'язків, скорочення державного замовлення на продукцію оборонного призначення, дисбалансу цін тощо. Структурні зміни у таких регіонах характеризуються досить тривалим депресивним періодом та важкими соціальними наслідками [156, с.225]. У високорозвинутих країнах депресивні явища властиві лише для невеликих територій чи навіть окремих населених пунктів, що пояснюється значною диверсифікацією сучасного виробництва. Межі старопромислових депресивних регіонів, які претендують на селективну державну підтримку, визначають за низкою критеріїв (питома вага стагнуючих галузей промисловості, рівень розвитку інфраструктури, показники якості життя населення), але досить часто з цією метою застосовується і рівень безробіття [85, с.21]. Деякі регіоналісти справедливо зауважують, що не кожен старопромисловий регіон обов'язково є депресивним, що пояснюється відмінністю у розумінні самого терміну [19, с.47].

Виділити в чистому вигляді депресивні аграрно-промислові регіони важко у зв'язку з загальним несприятливим станом у аграрно-промисловому комплексі практично всіх країн, де вони виникають. Перш за все, такі регіони асоціюються з територіями, де частка сільського населення є відносно великою. Можливості державного впливу на подолання їх депресивності ускладнюються відсутністю у таких регіонах міських агломерацій, нерозвиненістю інфраструктури та основних фондів.

Видобувні депресивні регіони виникають, як правило, у локальних гірничопромислових та лісопромислових зонах, що розташовані у малозаселених територіях держави.

Домінуючою проблемою вказаної групи депресивних регіонів є відсутність можливості для створення альтернативних виробництв, необхідність підтримувати функціонування інфраструктури, організація переселення надлишкового населення.

На практиці депресивні регіони можуть мати риси, властиві кожному з трьох типів.

Як зазначається у Постанові Верховної Ради України “Щодо стану та перспективи депресивних регіонів, міст та селищ” від 15 травня 2003 р., депресивні регіони в Україні найчастіше виникають у малих містах та на прилеглих до них територіях, де наповнення місцевих бюджетів та функціонування соціальних закладів повністю залежить від фінансово-економічного стану містоутворюючих підприємств. Як правило, це шахтарські містечка, населені пункти, в яких дислокуються розформовані в ході реформування Збройних Сил військові частини, та населені пункти розташовані у гірських місцевостях [151, с.117-118].

Слід також мати на увазі, що при відборі території для надання їй статусу депресивного регіону, повинні застосовуватися особливі прийоми аналізу і діагностики регіональних ситуацій та проблем. При цьому аналіз повинен дати кількісну оцінку депресивності території, а діагноз – висновок про неможливість зняття аномально високої депресивної напруги за рахунок внутрішніх ресурсів території, про наслідки нерегульованого розвитку ситуації в регіоні і, як результат - про необхідність термінової розробки і застосування необхідних заходів санації [247, с.33]. При оцінці депресивності того чи іншого регіону необхідно переконатися не лише у тому, що має місце спад виробництва чи скорочення кількості робочих

місць, але і мати докази того, що ці процеси відбуваються більш швидкими темпами, ніж в цілому по країні, що вони є стійкими і найважливіше – що на даній території відсутні внутрішні ресурси для подолання стану депресивності. Фахівці у сфері санації депресивних територій приходять до аргументованого висновку про те, що для визначення депресивності слід користуватися не загальноприйнятою методикою аналізу стану регіону, а використовувати спеціально сконструйовані для цієї мети показники [251, с.95-97]. Для визначення меж депресивних регіонів може бути застосована методика, запропонована вітчизняними економістами [69, с.201-202].

Враховуючи унікальність проблем, які складаються у кожному з депресивних регіонів, непродуктивними є спроби розробки єдиних програм та застосування уніфікованих механізмів їх санації, необхідна диверсифікація засобів їх правового та інституційного забезпечення.

Санація депресивних регіонів повинна здійснюватися у вигляді системних регулятивних дій, що торкаються одночасно економіки, соціальної сфери, екології з використанням політичних, правових, організаційних та інших інструментів. Серед конкретних варіантів санації слід розрізняти консервацію депресивного стану, яка припиняє дальшу деструкцію, але не усуває причин депресії, реструктуризацію та тотальну санацію, тобто повне виведення із зони депресії промислових об'єктів та населення [251, с.98-99]. Важливим інструментом санації депресивних регіонів є встановлення особливого режиму інвестування. Як зазначають вітчизняні економісти, така діяльність повинна проводитися у комплексі з іншими антикризовими заходами загальноекономічного значення [452, с.57]. Інвестування депресивних регіонів як

важливий інструмент їх санації в Україні проаналізований Д.Стеченком [452, с.272-276] та іншими вітчизняними економістами [417; 152].

Світова практика знає випадки успішної селективної підтримки депресивних регіонів, що виникли на великих частинах державної території наприклад долини р. Теннессі у США або зони радіоактивного ураження після аварії на Чорнобильській АЕС в СРСР. Але сучасні автори вказують на неможливість здійснення такої масштабної санації у наш час через недостатність державних ресурсів та соціально-психологічну недовіру до довгострокових урядових програм [251, с.98].

Як було заявлено на Дні Уряду України “Про стан та перспективи депресивних регіонів, міст та селищ України”, що відбувся у Верховній Раді у квітні 2003 р., “державна політика щодо підтримки розвитку депресивних територій повинна носити більш системний характер та бути більш ефективною з точки зору досягнення кінцевих результатів, тобто подолання депресивності територій” [151, с.18].

Правове забезпечення розвитку та санації депресивних регіонів в Україні має коротку історію і є недостатньо розвинутим. З чинних законів опосередковане значення для розвитку законодавства у сфері державного регулювання розвитку депресивних територій має Закон України “Про Генеральну схему планування території України” від 7 лютого 2002 р. Зокрема, вказаним законом визначені території, розвиток яких потребує державної підтримки. До таких територій віднесені:

- території з критичним рівнем виробничо-містобудівного освоєння та природно-техногенної небезпеки і низьким рівнем забезпеченості природними ресурсами;

- території із значним природоохоронним, рекреаційним, оздоровчим, історико-культурним потенціалом, високим рівнем виробничо-містобудівного освоєння та природно-техногенної небезпеки;
 - території із значним природоохоронним, рекреаційним, оздоровчим та історико-культурним потенціалом і низьким рівнем розвитку соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури і природно-техногенної небезпеки;
 - території з високим рівнем радіаційного забруднення.
- Актуальність закону, який би визначив основні засади державної селективної підтримки та санації депресивних регіонів, назріла вже давно. Так, в Посланні Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2001 році» від 31.05.2002 р. передбачалось відповідно до Концепції державної регіональної політики у 2002 р. здійснити заходи по забезпеченню нормативно-правової бази застосування механізмів подолання депресивності територій. Державна програма зайнятості населення на 2001-2004 роки, затверджена Законом України від 7 березня 2002 року також передбачає, що державна політика зайнятості населення проводитиметься за напрямками підтримки регіонів з критичною ситуацією на ринку праці з використанням механізмів сприяння розвитку депресивних територій.

Рамковий проект Закону “Про стимулювання розвитку депресивних територій” був внесений до парламенту народними депутатами О.Волковим та О. Біловолом (реєстраційний № 2521 від 12.12.2002). Зазначений

законопроект визначає загальні засади державної політики стимулювання розвитку депресивних регіонів. У ньому, зокрема, визначаються статус депресивної території, передбачаються умови надання пільг суб'єктам господарської діяльності на депресивних територіях, цільового виділення державою капітальних вкладень, надання цільових позик, державних гарантій по позиках тощо. Поданий проект закону і визначає основні засади розвитку депресивних територій.

У цілому, зазначений законопроект потребує значного доопрацювання, у тому числі на концептуальному рівні, зокрема щодо більш чіткого розуміння суті депресивного регіону саме як різновидності регіону проблемного, більш чіткого визначення критеріїв репресивності та умов надання тому чи іншому регіону статусу депресивного.

Урегулюванню проблем депресивних регіонів частково присвячені законопроекти “Про стимулювання розвитку регіонів” та “Про засади стимулювання розвитку регіонів”, проаналізовані у першому параграфі даного розділу.

Крім того, значне різноманіття депресивних регіонів потребує, на нашу думку, цілої низки законів та підзаконних нормативно-правових актів, присвячених кожному з цих видів. До певної міри, початком цієї роботи можна вважати Закон України “Про статус гірських населених пунктів в Україні” від 15 лютого 1995 р. На жаль, цей закон говорить саме про населені пункти, а не про гірські регіони чи території, тим самим значно обмежує предмет свого регулювання. Практики і вчені вказують також на ряд інших суттєвих недоліків, що мають місце як в тексті даного законодавчого акту, так і виникають в процесі його реалізації. При внесенні до нього змін і доповнень у майбутньому, слід максимально враховувати досвід таких

європейських держав як Франція, Австрія, Швейцарія, Гренландія тощо [450, с.32-39].

Недостатньо дослідженими у державному управлінні видами проблемних регіонів є прикордонні регіони, тобто території, на розвиток яких суттєво впливає близькість державного кордону. Це є серйозним питанням для України, тому що кількість прикордонних регіонів нашої держави значно збільшилася після розпаду СРСР за рахунок оформлення державного кордону з Росією, Молдовою та Білоруссю. В нових прикордонних регіонах виникає необхідність зміни конфігурації транспортних та інженерних комунікацій, переорієнтації економіки, зміни режиму природокористування тощо. У стратегії територіального розвитку України та її інтеграції у світову економіку прикордонним регіонам відводиться роль своєрідних форпостів у міжнародному економічному співробітництві. Із-за особливого відношення держави до своїх зовнішніх кордонів, прикордонні регіони відчувають на собі вплив низки чинників, пов'язаних з геополітикою, геоеконікою та національною безпекою, частина з них знаходяться, практично, на межі з іншими політико-правовими системами.

Розвиток зовнішньоекономічних зв'язків прикордонних регіонів повинен компенсувати їх віддаленість від економічних центрів держави, але, з іншого боку, не повинен створювати проблеми для внутрідержавних міжрегіональних економічних зв'язків. Дієвим чинником подолання проблем та розвитку прикордонних регіонів є транскордонне співробітництво, яке здійснюється у різних формах і значною мірою сприяє подоланню проблем віддалених від центру прикордонних територій. Чітко інституціоналізованою

формою транскордонного співробітництва є єврорегіони, на території яких місцеві органи влади прикордонних адміністративно-територіальних одиниць мають можливість розробляти спеціальні комплексні програми економічної, культурної та гуманітарної взаємодії [316, с.14; 195]. Євроергіон, відповідно до Закону України “Про транскордонне співробітництво” від 24 червня 2004 р. – це організаційна форма співробітництва адміністративно-територіальних одиниць європейських держав, що здійснюється відповідно до дво- або багатосторонніх угод про транскордонне співробітництво.

Єврорегіони, як свідчить практика їх функціонування, є ефективним інтеграційним механізмом у вирішенні багатьох проблем, зокрема зміцнення безпеки та взаємної довіри між державами, спільного використання енергетичних ресурсів, вироблення спільної стратегії охорони довкілля, регулювання режиму річок, збільшення притоку іноземного капіталу, вироблення спільної програми просторового розвитку, оптимізація транспортно-експедиційної та прикордонної інфраструктури, розвитку спільної підприємницької та інформаційної мережі, ефективного використання людських ресурсів шляхом взаємного визнання їх професійної кваліфікації, створення єдиного ринку праці, диверсифікації економіки національних частин, вирішення проблем етнічних меншин, підтримки спільних місцевих ініціатив органів місцевого та регіонального самоврядування, неурядових організацій, розвитку туризму тощо [260, с.50].

Єврорегіонам присвячена низка статей вітчизняних авторів, які опубліковані у наукових журналах та збірниках [324; 412]. В останні роки побачили світ кілька монографій, у яких зроблена спроба осмислити феномен

транскордонного співробітництва та охарактеризувати діяльність основних європейських трансрегіональних утворень, включно з тими, до складу яких входять прикордонні області України [169; 104; 134; 316].

Автори зазначених досліджень, аналізуючи різні аспекти діяльності єврорегіонів, недостатньо уваги приділяють правовим аспектам, інституційному забезпеченню, формам участі національних органів регіонального самоврядування та місцевих органів виконавчої влади в утворенні та діяльності єврорегіонів, що є актуальним для України і у межах даного розділу дисертаційної роботи досліджується на прикладі Карпатського єврорегіону, як одного з найстаріших подібних утворень з участю прикордонних областей України із врахуванням тих змін, що відбулися в його статутних документах та інституційному механізмі в останній період.

Карпатський єврорегіон був першою транскордонною конструкцією, яка охопила адміністративно-територіальні одиниці країн, котрі раніше входили до радянського блоку. Йдеться про прикордонні регіони Угорщини, Польщі, Словаччини, Румунії і України, географічно розташовані в районі Карпатських гір, басейну ріки Тиси та на прилеглих територіях

Відповідно до Статуту Карпатського єврорегіону членство і регіональні масштаби діяльності Асоціації є відкритими і можуть бути змінені, а у разі появи будь-яких змін у адміністративно-територіальному устрої в якійсь із країн, що впливатимуть на регіональний масштаб Асоціації, нові межі встановлюватимуться за принципом правонаступництва відповідно до внутрішнього законодавства цієї країни. Рішення про розширення

Карпатського єврорегіону у зв'язку з прийняттям нової адміністративно-територіальної одиниці чи громади, приймається його Радою на підставі письмової заяви, підписаної уповноваженими представниками органів влади даного суб'єкта і поданої в Секретаріат Асоціації не пізніше, ніж за два місяці до засідання Ради. Член Карпатського єврорегіону може, відповідно до статуту, припинити членство в Асоціації. Для цього органи влади даного суб'єкта зобов'язані повідомити голову Ради у письмовій формі, а Рада на наступному засіданні приймає резолюцію щодо припинення його членства в єврорегіоні. Статут передбачає також інститут тимчасового припинення, при наявності поважної причини, членства окремого суб'єкта в Асоціації на строк до одного року. Якщо впродовж року область чи громада не повідомить про своє повернення і повноправну участь у роботі Асоціації, Рада приймає резолюцію про повне припинення її членства в Карпатському єврорегіоні.

Як відомо, єврорегіони можуть існувати у формі юридичних осіб чи міжрегіональних асоціацій. Різноманітними є і правові засади їх утворення та функціонування. Карпатський Єврорегіон не є наддержавним утворенням і юридичною особою, а функціонує як спільний консультативний і координаційний орган, покликаний сприяти співробітництву між прикордонними регіонами-членами Асоціації, як це визначено в положеннях Європейської Конвенції по Прикордонному Співробітництву між Територіальними Общинами та Урядами № 106 Ради Європи.

Діяльність Карпатського єврорегіону регламентується, крім міжнародно-правових актів, власними статутними документами. Основними актами, які визначають

функціонування Карпатського єврорегіону є Угода і Статут, Положення про Секретаріат Асоціації та про робочі комісії.

Члени Асоціації можуть мати статус Повноправних або Асоційованих членів. Всі члени Асоціації є рівноправними, незалежно від розміру території і населення. Суттєва різниця між асоційованим та повним членством фактично відсутня. Асоційовані члени несуть ті ж обов'язки (у тому числі у здійсненні спільних програм та фінансуванні діяльності робочих органів Асоціації) та мають ті ж права, що і повні члени. Єдиною відмінністю є неможливість приймати на власній території основний виконавчий орган Асоціації – Міжнародний секретаріат та відсутність права визначати номінанта на зайняття посади Голови Ради Карпатського єврорегіону. На сьогодні всі регіони-учасники Карпатського єврорегіону наділені статусом повного члена. До 1999 року, у зв'язку з негативним ставленням тогочасного словацького уряду до такої форми міжнародного регіонального співробітництва як єврорегіон, словацькі окреси (райони) володіли статусом асоційованих членів.

Відповідно до статутних документів, організаційна структура Асоціації “Карпатський єврорегіон” включає:

- Раду єврорегіону;
- Голову Ради;
- Міжнародний секретаріат;
- Постійні національні представництва держав-членів;
- Робочі комісії.

Рада складається з членів, які представляють кожен з Національних Сторін єврорегіону. Члени Ради від однієї Національної Сторони утворюють її Делегацію. Кількість членів Делегації визначається кожною Національною Стороною самостійно, але вона не повинна бути меншою,

ніж один представник від одного регіону - члена асоціації. До складу Ради Карпатського єврорегіону входять також Національні Представники, які за посадою є Радниками асоціації. Кожна з Делегацій обирає зі свого складу Голову Делегації, який представляє її інтереси на засіданнях Ради єврорегіону, від її імені приймає участь в голосуванні. Делегація Національної Сторони є єдиним суб'єктом праввідносин в рамках Ради, що представляє інтереси відповідної Національної Сторони.

Основною організаційною формою роботи Ради є засідання, на яких обговорюються стратегічні питання, що торкаються політичної, екологічної, культурної, економічної сфер. Оскільки членами Ради є керівники органів місцевого самоврядування України, Угорщини, Польщі, Словаччини, Румунії, то засідання перетворюються фактично у форум керівників влади прикордонних областей, де виникає чудова нагода синхронізувати вирішення багатьох проблем, що є спільними для всіх регіонів

Голова Ради обирається на першому у календарному році засіданні з числа її членів на один рік за принципом ротації. Голова скликає і веде засідання Ради, підписує прийняті нею рішення. Між засіданнями Ради Голова є представником Ради перед іншими органами Асоціації та третіми особами.

Виконавчим та адміністративним органом Асоціації є Міжнародний секретаріат, який складається з Національних Представників кожної з Сторін. Питання, віднесені до компетенції Міжнародного Секретаріату вирішуються на його засіданнях, які відбуваються в міру потреби, але не рідше одного разу на три місяці. До компетенції Міжнародного Секретаріату належить низка організаційних питань, зокрема внесення проектів та

планів на затвердження їх Радою, координація щоденної діяльності стосовно зобов'язань Асоціації в галузі транскордонного співробітництва, в тому числі діяльності робочих комісій, здійснення необхідних фінансових і адміністративних функцій, пошук джерел фінансування Асоціації в цілому тощо.

У кожній з країн-членів Асоціації засновуються Національні Представництва, організаційно-правове оформлення яких відносяться до компетенції відповідної Національної сторони.

Очолює Національне Представництво Національний Представник, який є, відповідно до статуту, членом Міжнародного секретаріату та членом Ради асоціації. Національні Представники затверджуються на посаді Радою Карпатського євро регіону, за поданням Делегації відповідної Національної Сторони на невизначений термін. Структура всіх Національних Представництв побудована на однакових засадах і вони складаються з двох рівнів – міжнародного та внутрішнього (державного).

З точки зору першого – Представництво є постійно діючим виконавчим органом на території Національної Сторони, що представляє її інтереси перед Асоціацією та інтереси Асоціації на території відповідної Національної Сторони. Представництво очолюється Постійним Національним Представником, який за поданням Національної Делегації (членів Ради Карпатського євро регіону від даної Національної Сторони) затверджується на посаді Радою Карпатського євро регіону на безстроковий термін. Представник очолює Національне Представництво, є членом Ради Карпатського євро регіону, членом Міжнародного Секретаріату Карпатського євро регіону. Окрім Представника до складу Національного

Представництва належать особи, які йому допомагають у здійсненні функцій (радники, секретарі, консультанти тощо). З точки зору другого рівня – функції представництва покладаються на юридичну особи держави перебування, яка, зазвичай, є неурядовою організацією. Можливий також варіант утворення структурного підрозділу в рамках органу місцевого самоврядування однієї із областей - членів Карпатського єврорегіону, який виконує функції Національного Представництва.

В цілому ж питання юридичного оформлення діяльності згаданого органу належать до компетенції кожної зі сторін.

На території України діє Національне Представництво з місцем перебування в м.Ужгороді, а з жовтня 2003 року у місті Львові розпочала роботу Філія Представництва, функції якої згідно з укладеною угодою та дорученням покладено на Львівську агенцію регіонального розвитку та європейської інтеграції.

Для роботи по забезпеченню різноманітних аспектів міжрегіонального співробітництва між членами Асоціації, відповідно до рішень Ради, утворюються робочі комісії. Їх основною функцією є розробка технологій транскордонного співробітництва, вивчення конкретних регіональних проблем та створення способів їх вирішення у різних сферах життєдіяльності. Робочі Комісії є, власне, форумом експертів, які розробляють моделі та механізми розвитку регіонів та співробітництва між ними у пріоритетних напрямках діяльності.

На сьогодні передбачена діяльність таких Робочих комісій:

- з питань регіонального розвитку (координується Угорщиною);

- з питань розвитку туризму (координується Польщею);
- з питань соціальної інфраструктури / з питань культури, спорту, освіти (координується Україною);
- з питань торгівлі (координується Румунією);
- з питань надзвичайних ситуацій, попередження природних катастроф та цивільного захисту населення (координується Словаччиною);
- з питань охорони навколишнього природного середовища (координується Угорщиною), на момент написання статті ще не розпочала свою роботу;
- ревізійна комісія (створюється у разі потреби перевірки діяльності окремих органів Асоціації, її діяльність забезпечується Національною Стороною на території якої у конкретний момент перебуває Міжнародний Секретаріат).

До складу кожної з Робочих Комісій входить по два члени від кожної держави, які призначаються Національними Представництвами з урахуванням пропозицій органів місцевого самоврядування регіонів-членів асоціації. Єдина Робоча Комісія – з питань розвитку туризму – до складу якої від України за ініціативою Національного Представництва входить три члени, враховуючи пріоритетність розвитку цієї галузі економіки на теренах Західного регіону України. На сьогодні розглядається питання про створення ще двох Робочих Комісій – з питань розвитку транспортної інфраструктури та з питань преси.

Обласні ради та обласні державні адміністрації беруть участь у діяльності асоціації в наступних інституційних формах:

- шляхом делегування членів Ради Карпатського єврорегіону вони беруть участь у вирішенні питань, що віднесені до компетенції цього органу Асоціації;

- шляхом делегування членів Робочих Комісій вони беруть участь у розробці стратегій, планів та реалізації конкретних галузевих проєктів;
- шляхом консультацій, переговорів та спільної діяльності з Національними Представництвами вони ініціюють окремі транскордонні програми та співпрацюють у їх реалізації.

Незалежно від географічного розташування, рівня соціально-економічного розвитку, особливостей національних правових систем існує ряд спільних проблем функціонування єврорегіонів у Центральній та Східній Європі, для подолання яких експерти виробили низку практичних рекомендацій [44]. Майже всі фахівці вказують на необхідність вирішення у країнах, території яких беруть участь у транскордонному співробітництві, першочергових завдань, зокрема і таких, що сприятимуть вдосконаленню правового та інституційного механізму діяльності єврорегіонів, учасниками яких є прикордонні області України. Пропонується, насамперед, включення в угоди, що укладаються між сусідніми державами, питання про можливі механізми сприяння транскордонному співробітництву, поглиблення децентралізації управління і здійснення регіональної реформи, розробка програм регіонального розвитку прикордонних регіонів. На порядку дня і уніфікація національного законодавства держав-учасниць у сфері транскордонного співробітництва.

Дослідники та практики вказують також на деякі інституційні проблеми у діяльності Карпатського єврорегіону [316, с.125-126]. Мова йде про ефективність діяльності єврорегіону в цілому, оптимізацію структури національних представництв тощо.

Як зазначалося вище, підходи держави до впливу на проблемні регіони є індивідуальними і визначаються характером тієї чи іншої регіональної проблеми. Тому Карпатський єврорегіон, який об'єднує прикордонні території центральноєвропейських країн – членів ЄС та України, є лише одним з прикладів подолання проблемності прикордонних регіонів і полігоном для налагодження механізму співробітництва між державами, що знаходяться на різних етапах політико-правового та соціально-економічного розвитку. Це потребує, в свою чергу, вдосконалення правової бази його існування, яка б враховувала новий статус держав – партнерів України, який визначається набуттям ними членства у ЄС. Чинна правова база з питань діяльності єврорегіонів, зокрема Закон “Про транскордонне співробітництво” від 24 червня 2004 р., не регулює всіх питань, що виникають у практиці діяльності єврорегіонів [370]. Для цієї мети прислужаться як міжнародні акти, так і вдосконалення вітчизняного законодавства з питань державної підтримки прикордонних регіонів, що дозволить більш ефективно вирішувати їх проблеми.

Особливим типом проблемних регіонів є регіони авангардного типу, тобто території з особливими режимами здійснення господарської та зовнішньоекономічної діяльності. Ознакою таких територій є наявність певних конкурентних переваг, що пояснюється, як правило, вигідним географічним розташуванням таких регіонів, наявністю експортного виробництва тощо. Світовий досвід свідчить про необхідність особливих загальнодержавних умов для створення і функціонування таких утворень, включаючи політичну стабільність, адекватне правове, організаційне та інфраструктурне забезпечення.

Організаційно авангардні регіони можуть набувати різних форм, найбільш поширеними з них на сьогодні є вільні (спеціальні) економічні зони, технополіси та технопарки [324].

Авангардними регіонами можна вважати спеціальні (вільні) економічні зони, тобто специфічні регіональні утворення, які формуються на основі детального вивчення умов країни впровадження і покликані забезпечити більш повну реалізацію її конкурентноздатності, залучення іноземних інвестицій та прискорення входження в міжнародний поділ праці. Спеціальні (вільні) економічні зони є також одним із важливих інструментів інтенсифікації розвитку регіонів. Вони зарекомендували себе в якості механізму ефективного залучення внутрішніх і зовнішніх інвестицій та територіального розвитку в розвинутих державах і в країнах, що розвиваються. До того ж, вони позитивно впливають на розвиток підприємницької активності, забезпечують зайнятість, збільшують відповідно до цього бюджетні надходження, поліпшують торговельний і платіжний баланси.

В Україні вже напрацьований певний досвід правового та інституційного забезпечення діяльності вільних (спеціальних) економічних зон, хоча вітчизняні економісти вказують на його суттєві недоліки [318, с.107].

Як відомо, нормативно-правовою базою створення спеціальної (вільної) економічної зони є Закон України “Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон” від 13 жовтня 1992 р та десятки законів щодо окремих зон. Крім того, урядом 14 березня 1994 р. була затверджена “Концепція створення вільних економічних зон”. Вказані документи регулюють процедурні питання формування і діяльності спеціальних

(вільних) економічних зон на території України, формулюють основні категорії, принципи, умови, правові особливості створення і функціонування, їх класифікацію і загальну характеристику.

Відповідно до цього закону, органами управління спеціальних (вільних) економічних зон незалежно від їх типу, є:

- місцеві ради та місцеві державні адміністрації в межах своїх повноважень;
- органгосподарського розвитку управління спеціальної (вільної) економічної зони, що створюється за участю суб'єктів економічної діяльності України та іноземних суб'єктів такої діяльності. Функції цього органу може бути покладено на одного із суб'єктів економічної діяльності спеціальної (вільної) економічної зони.

На практиці, закони, що визначають систему управління у конкретній спеціальній економічній зоні, часто не додержуються схеми, встановленої Законом “Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон” [152, с.198].

Місцеві ради та місцеві державні адміністрації, на території яких розташована спеціальна (вільна) економічна зона, здійснюють свої повноваження на території зони у повному обсязі, якщо законодавчими актами про створення спеціальних (вільних) економічних зон не передбачено інше. Крім того, до сфери повноважень місцевих рад та місцевих державних адміністрацій належить:

- внесення пропозицій щодо змін у статусі спеціальної (вільної) економічної зони в порядку, встановленому чинним законодавством;
- вирішення разом з органами державної виконавчої влади, суб'єктами економічної діяльності та

профспілковими організаціями спеціальної (вільної) економічної зони питань, пов'язаних із специфікою правового та фінансового забезпечення, соціального захисту громадян України, які проживають на території зазначеної зони.

До сфери повноважень місцевих рад та місцевих державних адміністрацій належить також укладення з органом господарського розвитку спеціальної (вільної) економічної зони генеральної угоди про передачу в її користування земельних ділянок, об'єктів інфраструктури, розташованих на цій території, та природних ресурсів.

Відповідно до ст. 10 Закону України “Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон” місцеві ради та місцеві державні адміністрації, на території яких розташована спеціальна (вільна) економічна зона, можуть мати своїх представників у керівництві органу господарського розвитку і управління спеціальної (вільної) економічної зони. Орган господарського розвитку і управління та суб'єкти економічної діяльності спеціальної (вільної) економічної зони є самостійними у здійсненні своєї діяльності стосовно органів державного управління України, за винятками, передбаченими законодавчими актами України.

Орган господарського розвитку і управління спеціальної (вільної) економічної зони забезпечує загальні умови її функціонування. До виключної компетенції органу господарського розвитку в межах функціонування спеціальної (вільної) економічної зони належить:

- визначення перспективних напрямів розвитку спеціальної (вільної) економічної зони;
- експлуатація та будівництво мереж транспорту, зв'язку, енергопостачання та інших об'єктів виробничої

інфраструктури, що використовуються для загальних потреб;

- розвиток мережі комунікаційних зв'язків з партнерами за межами спеціальної (вільної) економічної зони;
- організація міжнародних торгів з метою розміщення на території спеціальної (вільної) економічної зони нових виробництв;
- упорядкування та надання суб'єктам господарської діяльності спеціальної (вільної) економічної зони в користування земельних ділянок, об'єктів інфраструктури та передача їм у користування природних ресурсів;
- видача дозволів (ліцензій) суб'єктам господарської діяльності спеціальної (вільної) економічної зони на будівництво нових господарських об'єктів, реєстрація суб'єктів економічної діяльності та інвестицій, здійснюваних у спеціальній (вільній) економічній зон.

Як зазначалося вище, Закон України “Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон” потребує внесення суттєвих змін та доповнень. В той же час, низка важливих аспектів щодо утворення та функціонування зон покладається на закони про конкретні спеціальні (вільні) економічні зони.

Вдосконалення правового забезпечення спеціальних (вільних) економічних зон як авангардних регіонів повинно відбуватися в контексті загальнодержавної стратегії розвитку регіонів та виходити з цілей забезпечення рівних соціальних стандартів життя населення, незалежно від місця проживання, враховувати можливі ризики та деструктивні наслідки як для самого проблемного регіону, так і для ситуації в інших регіонах. Вітчизняні економісти справедливо зауважують, що прорахунки при створенні

спеціальних (вільних) економічних зон можуть призвести до посилення нерівномірності соціально-економічного розвитку регіонів України в цілому, використання переваг особливого режиму та статусу на шкоду іншим регіонам, формування нераціональної для регіону, де розташована зона, структури виробництва та порушення екологічної рівноваги [510, с.138-139]. В той же час, при виважених підходах спеціальні (вільні) економічні зони є ефективним механізмом подолання негативних характеристик проблемного регіону як внаслідок створення робочих місць, зростання промислового виробництва, збільшення бюджетних надходжень, так і внаслідок того, що має місце ефект впливу, істотний навіть тоді, коли у спеціальній зоні зайнята порівняно невелика кількість працівників [417, с.5].

Вітчизняні економісти, які спеціально досліджували організаційний механізм регулювання діяльності такого різновиду проблемних регіонів, якими є спеціальні (вільні) економічні зони, вказують на низку проблем, що потребують вирішення з метою підвищення ефективності їх діяльності [462].

Менш поширеною, ніж вільні (спеціальні) економічні зони, є практика створення в Україні технопарків та технополісів. У цьому зв'язку певну зацікавленість до цього часу викликає досвід Японії щодо правового та інституційного забезпечення розвитку технополісів як проблемних регіонів авангардного типу, який здійснювався удругій половині минулого століття. У 60-70-ххр. проблеми периферійних регіонів вирішувалися, переважно, в рамках концепції "поляризованого розвитку". Суть її полягає в тому, що у слаборозвинутих в економічному відношенні регіонах країни на спеціально виділених територіях,

які вписуються у концепцію проблемного регіону як такого, що не може без втручання держави подолати існуючі там проблеми, спільними зусиллями держави, місцевої влади та представників бізнесу формувалися територіально-виробничі комплекси, які мали стати “полюсами росту” для даного регіону. Однак в кінці 70-х рр. минулого століття теорія “поляризованого розвитку” вичерпала себе і нові підходи японського уряду знайшли своє втілення у програмі “Технополіс”, яка реалізувалася у 80-90-х рр.. і дозволяє зробити низку висновків щодо можливостей державної підтримки проблемних регіонів авангардного типу. Вперше зазначена програма була опублікована в березні 1980 р. у “Перспективах політики Міністерства зовнішньої торгівлі і промисловості”. Суть ідеї полягала в тому, що у периферійних префектурах Японії передбачалося створення спеціалізованих науково-виробничих територій, де б забезпечувалися умови для органічного злиття науково-дослідної діяльності з наукомістким виробництвом і підготовкою висококваліфікованих кадрів. Одночасно там, виходячи з ідеї соціальних пріоритетів, сталості та збалансованості, створювалися комфортабельні умови проживання та необхідні екологічні умови.

Створення технополісів у Японії мало такі особливості:

- на відміну від попереднього періоду, у програмі створення технополісів важелем підвищення рівня розвитку периферійних регіонів були найпередовіші галузі науки та технології;
- вирішальну роль у реалізації проекту створення технополісів відіграли регіональні та місцеві органи влади, ставши таким чином активними суб’єктами регіональної політики;

- у префектурах засновувалися малі та середні підприємства, які не створювали загрози для екології і природних ресурсів, тобто сприяли сталому розвитку території;
- при формуванні технополісів дотримувався принцип збалансованості, зокрема створення соціальної інфраструктури.
- Такий підхід засвідчує принципову можливість розглядати соціальну орієнтацію, сталість та збалансованість як характеристики розвитку не лише регіонів первинного територіального поділу, але і проблемних регіонів. Значною мірою успіху створення проблемних регіонів авангардного типу на базі технополісів у Японії сприяло адекватне законодавче та інституційне забезпечення. Основні принципи їх створення та відбору територій – кандидатів були закріплені у Законі про прискорення регіонального розвитку на основі високотехнологічних комплексів від 1983 р.

Для вирішення організаційних питань Міністерством зовнішньої торгівлі та промисловості був сформований координаційний комітет “Технополіс – 90”, до якого увійшли представники органів центральної, регіональної та місцевої влади, підприємці, науковці та представники засобів масової інформації. У Міністерстві зовнішньої торгівлі та промисловості як центрального органу виконавчої влади, який координував створення технополісів, був створений спеціальний сектор у відділі розміщення промисловості та охорони навколишнього середовища. Координаційні комітети з справ технополісів були створені також і в префектурах. Поряд з ними на місцях

на громадських засадах виникали різноманітні комісії, асоціації та товариства сприяння технополісам.

У спеціальній літературі досить детально проаналізовані позитивні і негативні сторони створення технополісів та їх досвід, що може бути використаний і в Україні [474, с.107-108].

Крім Японії, ряд інших держав також має цікавий досвід створення і функціонування технополісів. Певний інтерес для України становить досвід створення технополісу в м. Зеленоград, де були зосереджені підприємства радянської електронної промисловості.

Першим кроком на шляху утворення технополісів в Україні повинно стати прийняття рамкового закону про створення технополісів, який би чітко визначив умови функціонування технополісів (включаючи фінансові), компетенцію центральних і місцевих органів влади щодо їх створення і функціонування, критерії відбору територій, які претендують на створення технополісів тощо. Здешевити програму створення технополісів може використання наявної інфраструктури та можливостей конверсійних підприємств [474, с.111].

Відмінність технопарків від технополісів, як зазначають дослідники, полягає, перш за все, в тому, що технопарки базуються, як правило, на одній-двох технологіях, а технополіси мають значно ширшу спеціалізацію [474, с.13].

В Україні вже напрацьований певний досвід створення технопарків та нормативного забезпечення їх функціонування, що стало предметом наукових розвідок вітчизняних фахівців [52].

Недостатньо досліджені у сучасній науці ті регіони, проблеми в яких виникають не через низький розвиток продуктивних сил чи недоліки у територіальній організації

суспільства, а внаслідок різноманітних катастроф, стихійного лиха, соціально-політичних конфліктів [452, с.272]. Можливо, такі регіони слід вважати кризовими. На нашу думку, такі регіони можуть виникати у зв'язку із встановленням на окремих територіях особливих адміністративно-правових режимів, зокрема, режиму надзвичайного стану, передбаченого законом “Про правовий режим надзвичайного стану” від 16 березня 2000 р., режиму воєнного стану, передбаченого законом “Про правовий режим воєнного стану” від 4 квітня 2000 р. та режиму надзвичайної екологічної ситуації, передбаченого законом “Про зону надзвичайної екологічної ситуації” від 13 липня 2000 р.

Близьку позицію займає В.Котилко, на думку якого кризовими є регіони, що піддалися руйнівному впливу природних чи техногенних катастроф, регіони суспільно-політичних і військових конфліктів місцевого значення, пов'язаних з частковим знищенням існуючого економічного потенціалу або вимушеною масштабною міграцією населення, а також регіони, в яких глибина економічної кризи досягла меж, несумісних із збереженням соціально-політичної стабільності [220, с.20].

Надання регіону статусу кризового здійснюється у залежності від гостроти соціально-економічних проблем на основі системи індикаторів, основними з яких є виробничий потенціал, зайнятість продуктивного населення, рівень життя, правопорядок і режим законності, науково-технічний потенціал, екологічна ситуація, демографічна ситуація, бюджет і фінанси, енергозабезпечення, продовольче забезпечення. До деяких з таких територій вітчизняні фахівці пропонують застосовувати назву “території зі спеціальним статусом” [431].

Викладений вище матеріал з проблем державного впливу на розвиток проблемних регіонів дозволяє зробити низку висновків. Досвід більшості сучасних держав, як західноєвропейських, так і пострадянських, підтверджує необхідність державного регулювання розвитку проблемних регіонів. Така діяльність повинна базуватися на чітких наукових поняттях проблемного регіону, їх класифікації, об'єктивному аналізі економічного та інших потенціалів регіону, розумінні регіональної проблеми, механізмів та інструментів її подолання.

На жаль, в Україні на сьогодні відсутні методичні підходи до визначення проблемних регіонів та їх класифікації, належне нормативно-правове забезпечення можливостей держави щодо регулювання їх розвитку та розв'язання існуючих регіональних проблем.

На нашу думку, проблемний регіон – це територія, яка не в змозі самостійно вирішити свої соціальні, економічні, екологічні чи інші проблеми або реалізувати свій потенціал, тому вимагає селективної підтримки з боку держави. Проблемні регіони не повинні ототожнюватися виключно з депресивними регіонами, на що вказує різний зміст понять “регіональна проблема” та “регіональна депресія”.

Проблемними регіонами слід визнавати лише ті частини території країни, проблеми в яких мають загальнодержавний характер, або за жодних умов не зможуть бути вирішені за рахунок власних ресурсів і тому загрожують набути незворотного характеру. До проблемних регіонів доцільно відносити відсталі, депресивні, прикордонні, кризові та авангардні регіони.

Нормативна база та інституційне забезпечення селективної підтримки депресивних територій в Україні є

недостатнім. Законопроект “Про стимулювання розвитку депресивних територій” потребує значного доопрацювання, у тому числі на концептуальному рівні. Недоцільним, на нашу думку, є спроба регулювання єдиним законом і загальних засад регіонального розвитку і депресивних територій. Крім того, значне різноманіття депресивних регіонів потребує не одного, а цілої низки законів та підзаконних нормативно-правових актів, присвячених кожному з цих видів. Недостатньо дослідженими видами проблемних регіонів у державному управлінні є прикордонні регіони, тобто території, на розвиток яких суттєво впливає близькість державного кордону.

Особливим видом проблемних регіонів є регіони авангардного типу, тобто території з особливими режимами здійснення господарської та зовнішньоекономічної діяльності, які організаційно набувають форм вільних (спеціальних) економічних зон, технополісів та технопарків. На практиці, закони, що визначають систему управління у конкретній спеціальній економічній зоні, часто не додержуються схеми, встановленої Законом “Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон. Менш поширеною, ніж вільні (спеціальні) економічні зони, є практика створення в Україні технопарків та технополісів. Першим кроком на цьому шляху повинно стати прийняття закону про створення технополісів, який би чітко визначив умови функціонування технополісів, компетенцію центральних і місцевих органів влади щодо їх створення і функціонування, критерії відбору територій, які претендують на створення технополісів тощо.

Окрему групу проблемних регіонів складають кризові регіони, проблеми в яких виникають не через низький

розвиток продуктивних сил чи недоліки у територіальній організації суспільства, а внаслідок різноманітних катастроф, стихійного лиха, соціально-політичних конфліктів. Чинним законодавством регламентується порядок введення на таких територіях надзвичайних адміністративно-правових режимів, але відкритим залишається питання про їх наступну санацію.

В Україні та більшості пострадянських держав на етапі переходу від адміністративно – планової до ринкової економіки особливої уваги з боку держави потребують такі проблемні регіони:

- старопромислові депресивні регіони з високою концентрацією виробництв, які стали нерентабельними при переході до ринкових цін або продукція яких більше не користується попитом чи стала неконкурентною;
- інші депресивні регіони, які позбавлені значних засобів, що раніше направлялися з державного бюджету на інвестування і дотування виробництва на їх території;
- частина прикордонних регіонів, для яких в силу віддаленості від центру економічні зв'язки з внутрішніми регіонами власної країни стали неефективними.

Кожен з названих видів проблемних регіонів або навіть кожен окремий проблемний регіон потребує особливих методів державної підтримки та санації [516], а також їх правового та інституційного оформлення.

Державна селективна підтримка проблемних регіонів здійснюється як в інтересах самих регіонів, так і в інтересах держави в цілому, адже в таких регіонах неминуче виникають політичні, соціально-економічні та екологічні

проблеми, що згодом виходять за регіональні рамки і дестабілізують ситуацію в державі або не використовуються ті їх потенційні можливості, які могли б суттєво покращити ситуацію в країні.

Основними труднощами у здійсненні державної селективної підтримки проблемних регіонів є:

- відсутність повної і систематизованої інформації, яка б дозволила виявити причини формування проблемних регіонів, їх межі;
- відсутність належної нормативно-правової бази;
- недостатність інституційного та інструментального забезпечення;
- проблеми у координації галузевих і регіональних програм санації та розвитку;
- відсутність методик прогнозування розвитку регіонів у зв'язку з застосуванням селективної підтримки.

Висновки до розділу III

1. Державне регулювання розвитку регіонів, як і будь-яка інша діяльність держави, потребує належного нормативно-правового забезпечення. Давно назріла потреба у прийнятті низки законів та підзаконних актів, котрі б нормативно закріпили довгострокову концепцію регіонального розвитку, базові засади державного регулювання розвитку регіонів, визначили його предмет, коло суб'єктів, форми і методи такого регулювання.

2. Такими правовими документами повинні, на нашу думку, стати закони “Про основні засади державного регулювання розвитку регіонів в Україні”, “Про основні положення державної регіональної політики в Україні”, “Про загальні принципи розробки і реалізації цільових регіональних програм”, “Про регіональний моніторинг”, “Про проблемні регіони” (або краще два самостійні закони – “Про державну підтримку депресивних регіонів” та “Про регіони пріоритетного розвитку”).

Базовий закон “Про основні засади державного регулювання розвитку регіонів в Україні” повинен нормативно зафіксувати поняття “регіон” та “регіональний розвиток”, визначити місце державного регулювання розвитку регіонів як важливого елементу досягнення загальнонаціональних цілей, сформувавати систему та функції державного регулювання розвитку регіонів;

У Законі “Про основні положення державної регіональної політики в Україні” слід чітко виписати дефініцію державної регіональної політики, сформулювати її цілі, здійснити типологізацію регіонів для цілей

регіональної політики, нормативно визначити джерела фінансування заходів регіональної політики та методи контролю за їх використанням.

У Законі “Про загальні принципи розробки і реалізації цільових регіональних програм” законодавець повинен чітко визначити порядок розробки, реалізації та фінансування цільових програм регіонального розвитку;

Закон “Про регіональний моніторинг” покликаний запровадити здійснення тотального та проблемно-орієнтованого моніторингу, розробити нормативну базу класифікації регіональних ситуацій та проблем і тим самим забезпечувати інформаційно-аналітичну базу для ефективного регулювання розвитку регіонів держави;

У законах, присвячених проблемним регіонам, бажано дати їх чітку дефініцію і типологізацію, принципи і механізм визначення їх меж, ознаки і показники віднесення тієї чи іншої території до депресивних чи інших проблемних регіонів, методи їх державної підтримки та санації, а також строки і процедури контролю за використанням спрямованих у проблемні регіони державних ресурсів;

Заслуговує на увагу і необхідність прийняття низки підзаконних актів, насамперед Державної стратегії розвитку регіонів як підзаконного методологічного документа для запровадження сучасних механізмів розвитку регіонів. Актами Глави держави та Уряду доцільно упорядкувати порядок складання та аналізу прогнозів, стратегій та концепцій розвитку регіонів, розробляти індивідуальні програми санації регіонів, законодавчо віднесених до депресивних.

3. Існують значні відмінності між різними державами у питанні інституційного забезпечення розвитку регіонів, але більшість сучасних країн мають органи, до компетенції

яких входить забезпечення державного регулювання розвитку регіонів. Ці функції можуть виконувати спеціально уповноважені центральні органи виконавчої влади або органи більш широкої компетенції, у складі яких діють відповідні структурні підрозділи, практично у всіх державах діють міжвідомчі, міжміністерські органи.

4. В Україні державне регулювання розвитку регіонів не мало і поки що має належного інституційного оформлення. Стосовно центральних органів влади актуальним є створення профільного комітету парламенту, дорадчого органу при Президентові та спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади.

Проблема регіонального розвитку сьогодні тісно пов'язана з необхідністю оптимізації взаємодії між центральними органами влади, місцевими (на рівні регіонів) органами управління та органами регіонального (обласного) самоврядування. Недостатньо використовується і потенціал міжсекторного співробітництва як потужного чинника розвитку регіону та агентств регіонального розвитку, зокрема через надмірне одержавлення останніх.

5. Особливих підходів вимагає інституційне та правове забезпечення розвитку проблемних регіонів, тобто такої території, яка не в змозі самостійно вирішити свої соціально-економічні проблеми чи реалізувати свій потенціал і тому вимагає певної селективної підтримки з боку держави. При цьому регіональною проблемою є системний прояв дисбалансу, протиріччя у функціонуванні одного чи кількох взаємозв'язаних потенціалів даної території. Регіональну проблему слід відрізнити від регіональної ситуації, яка характеризує загальний стан різноманітних потенціалів території регіону первинного

поділу, межі якого співпадають з межами субнаціональної адміністративно-територіальної одиниці.

6. Звичайно, проблемними регіонами слід визнавати лише ті, проблеми в яких мають загальнодержавний характер, або за жодних умов не зможуть бути вирішені за рахунок власних ресурсів і тому загрожують набути незворотного характеру. До проблемних регіонів, на нашу думку, доцільно відносити кризові, відсталі, депресивні, прикордонні та авангардні регіони. Відкритим залишається питання про доцільність віднесення до проблемних регіонів тих територій, на яких встановлюються тимчасові особливі адміністративно-правові режими, наприклад режим надзвичайної екологічної ситуації, що потребує окремого вивчення. Депресивні регіони, в свою чергу, можна поділити на старопромислові, аграрно-промислові та видобувні. Санація депресивних регіонів повинна здійснюватися у вигляді системних регулятивних дій, що торкаються одночасно економіки, соціальної сфери, екології з використанням політичних, правових, організаційних та інших інструментів. Серед варіантів санації слід відрізнити консервацію депресивного стану, яка припиняє дальшу деструкцію, але не усуває причин депресії, реструктуризацію та тотальну санацію, тобто повне виведення із зони депресії промислових об'єктів та населення.

Поняття “прикордонний регіон” передбачає, що на його розвиток суттєво впливає близькість державного кордону.

Проблемні регіони авангардного типу – це території з особливими режимами здійснення господарської та зовнішньоекономічної діяльності: вільні (спеціальні)

економічні зони, національні частини Єврорегіонів, технополіси, технопарки та інші “точки росту.

7. Кожен з названих видів проблемних регіонів або навіть кожен окремий проблемний регіон потребує особливих методів державної підтримки та санації, а також їх правового та інституційного оформлення.

РОЗДІЛ 4

ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ В УКРАЇНІ

4.1. Здійснення регіоналізації як умова вдосконалення державного регулювання розвитку регіонів

Для ефективного державного регулювання розвитку регіонів, недостатньо загальних знань про його теоретико-методологічні засади, стан нормативно-правової бази та ретроспективного огляду вітчизняного і аналізу зарубіжного досвіду. Необхідно визначити основні напрями діяльності держави, здійснення яких дозволить Україні забезпечити

соціально орієнтований, сталий, збалансований розвиток регіонів і на цій основі – єдині соціальні стандарти життя населення, незалежно від місця проживання. З цією метою доцільно здійснити регіоналізацію, розробити і реалізовувати державну регіональну політику, широко запроваджувати програмно-цільові методи регулювання розвитку регіонів та вдосконалити інформаційно-аналітичне забезпечення регіонального розвитку.

Ефективність державного регулювання розвитку регіонів в Україні залежить від правильного вибору основних напрямів його вдосконалення, визначення пріоритетних завдань та їх послідовного здійснення. Насамперед, потребує розв'язання проблема визначення місця і ролі регіонів у країні, чіткий розподіл повноважень та компетенції між ними та державою. Вчені зауважують, що в рамках великих і неоднорідних територіальних утворень, якими є сучасні держави, збільшення регіональної самостійності стає об'єктивно необхідним [209, с.29; 515]. Підвищення ролі регіонів у сучасних державах пов'язують з терміном “регіоналізація”.

Здійснення регіоналізації в Україні, про необхідність якої говорять як вчені, так і управлінці та політики, вимагає, насамперед, чіткого визначення даного поняття та відмежування від близьких понять. Поняття “регіоналізація” та “регіоналізм” досить часто вживаються у сучасній політології та правознавстві, але вони є недостатньо дослідженими у вітчизняному державному управлінні. Застосування цього терміну в категоріальному апараті науки державного управління ускладнюється ще й тим, що різні автори надають йому різного значення – як характеристику інтегративних процесів у сучасній Європі, зміну адміністративно-територіального устрою,

організацію влади в тій чи іншій країні чи поєднання вказаних чинників.

Найбільш прийнятним і поширеним є розуміння регіоналізації як зростання у тій чи іншій країні ролі і повноважень регіонів, тобто адміністративно-територіальних одиниць субнаціонального рівня. При цьому вказується, що регіоналізація не має нічого спільного з сепаратизмом, прагненням до відокремлення, відособлення [55, с.1114]. Суть регіоналізації полягає у такому зростанні самостійності регіонів держави, пропорційно до якого зростає їх зацікавленість і відповідальність за вирішення завдань відповідного рівня. Саме в такому розумінні регіоналізація трактується у даній дисертаційній роботі.

Близьким до регіоналізації є поняття регіоналізму, під яким найчастіше розуміють концептуальну систему вирішення проблем, пов'язаних із практичним використанням тих можливостей, які впливають з регіоналізації та регіонального поділу сучасних суспільств [456. с.308]. Регіоналізм як базова основа побудови відносин держави та її регіонів став у сучасних суспільствах ефективною та динамічною силою, що стимулює розвиток держави та її територій і сприяє вирішенню економічних та соціальних проблем [80, с.66]. Про цивілізаційну значимість такого підходу свідчить факт прийняття 4 грудня 1996 р. Декларації про регіоналізм в Європі, де міститься заклик до європейських держав сприяти передачі регіонам повноважень та фінансових ресурсів. Даний документ не може ігноруватися Україною, яка є членом ради Європи.

Поняття регіоналізації слід відрізнити не лише від сепаратизму, але і від співзвучних понять, якими оперує економіка та географія, зокрема економічного

районування. Вказані терміни, хоч і мають деякі спільні ознаки, але є далеко не тотожними. Економічним районуванням вважається таке членування території країни, яке обумовлене об'єктивними закономірностями територіального поділу праці, формуванням територіально-виробничих комплексів різних масштабів і структури, необхідністю збереження екологічної рівноваги та гармонійного розвитку економіки і культури національно-територіальних утворень [173. с.12]. Проблема співвідношення поділу держави на адміністративно-територіальні одиниці та соціально-економічного районування досить ґрунтовно досліджена у науковій літературі, домінуючим при цьому є підхід, відповідно до якого економічне районування та регіоналізація є різними за свою суттю явищами. Виняток складає позиція А.Новикова, на думку якого, за певних умов (автор мав на увазі колишній СРСР) ці процеси можуть бути тісно пов'язані між собою [341, с.169]. Спрощенням, на нашу думку, є також підміна регіоналізації іншим поняття – “регіоналізація економіки”, як це пропонують деякі вітчизняні економісти [266. с.21]. Такі підходи пояснюються інерційністю економічного мислення, зокрема тим, що частина сучасних моделей і схем територіального управління все ще ґрунтується на принципі відповідності економічного районування і адміністративно-територіального устрою. Однак, даний принцип не враховує функціональну різноманітність та автономність розвитку економічних та політико-адміністративних структур, тим більше, що в умовах ринкового суспільства адміністративні структури, виконуючи насамперед соціально-політичні функції, безпосереднього управління економікою не здійснюють [107, с.93].

У процесі незавершеної дискусії з приводу адміністративно-територіального устрою та адміністративної реформи в Україні, актуалізується проблема регіоналізації, тобто розширення ролі і повноважень субнаціональних адміністративно-територіальних одиниць. При цьому доцільно скористатися досвідом, якого набули зарубіжні країни, враховуючи ту обставину, що саме в регіоналізації полягають сучасні тенденції у розвитку політико-адміністративного поділу більшості держав[437]. Більше того, зарубіжні дослідники відзначають, що посилення статусу, повноважень та ресурсів регіональних органів в унітарних державах є найчіткіше вираженим аспектом сучасних реформ державного управління в Європі [380, с.343].

Звичайно, регіоналізація передбачає, насамперед, наявність власне субнаціональних регіонів як елементу адміністративно-територіального поділу держави. Дослідники вказують, що у частині сучасних країн традиційною є дворівнева система адміністративно-територіального устрою, при чому території низового рівня формувалися природно, за поселенським принципом і здійснювали переважно господарські функції, а території вищого рівня – цілеспрямовано створювалися органами державної влади для вирішення проблем управління і здійснення державного контролю за територією.

У деяких країнах традиційним є і третій рівень адміністративно-територіального устрою, але все ж таки у більшості країн він активно формувався лише у другій половині ХХ ст. Цей процес пояснювався трьома основними причинами: необхідністю ефективного економічного планування, контролем за регіонами в умовах децентралізації та вимогою Європейського

Союзу до своїх членів створити регіони з заданими географічними характеристиками [126, с.22]. У результаті в деяких країнах відновлювалися колишні субнаціональні адміністративно-територіальні одиниці, а в інших утворювалися нові за рахунок укрупнення існуючих адміністративно-територіальних одиниць. Таким шляхом пішли у Франції (регіони), Італії, Португалії, Ірландії, Англії, Греції (периферії), ФРН (округи). Такі регіони та утворені в них органи влади наділялися відповідними повноваженнями. Специфічним прикладом є Великобританія, де у двох історичних частинах країни відбулося створення власних регіональних органів, а в третій – відновлення. Утворення Національної асамблеї Уельсу, Парламенту Шотландії і Асамблеї Північної Ірландії стало глобальною конституційною зміною, яка засвідчує, що процес регіоналізації зачепив Великобританію і у цій державі з'явилися крупні і до певної міри самоврядні одиниці [203, с.80-81].

Субнаціональні утворення наділялися відповідними повноваженнями. І.Іванов підкреслює, що масштабний процес делегування окремих функцій управління з центру на місця у європейських державах перетворився з винятку в правило, при чому не лише у федеративних, але і в формально унітарних державах [164. с.10].

Інші дослідники зауважують, що цей процес фактично пройшов у два етапи. У 70-і роки минулого століття він відбувався зверху – вниз, тобто центральна влада приймала необхідні норми і розширяла повноваження регіонів. А вже у 80-90-х рр. самі регіони стали проявляти максимальну ініціативу щодо міжрегіональної інтеграції на національному і загальноєвропейському рівнях. Важливим

принципом західноєвропейського політичного життя стає розширення автономії і самоврядування регіонів.

Значну специфіку у здійсненні регіоналізації продемонстрували постсоціалістичні країни Центральної Європи.

Практично до кінця 90-х рр. минулого століття більшість із них зберігали модель унітарної централізованої держави, а регіони мали дуже мало важелів для формування програм свого розвитку, оскільки:

- будь-які рішення щодо формування регіональної політики приймалися на національному рівні;
- був відсутній регіональний рівень місцевого самоврядування (регіональне самоврядування);
- розмір території був незначним для формування економічно конкурентоспроможних регіонів;
- домінував галузевий, а не просторовий (територіальний) підхід до вирішення регіональних проблем;
- державний бюджет мав централізаційно-розподільчий характер.

Але вже із середини 90-х рр. науковці та державні діячі країн Центральної Європи розглядали три альтернативні моделі здійснення адміністративної реформи, а в її контексті і варіантів регіоналізації:

- деконцентрація державної влади на рівні регіонів;
- децентралізація і створення системи місцевого самоврядування на регіональному рівні, при одночасному збереженні частини деконцентрованих органів державної влади;
- автономізація регіонів, створення регіональних парламентів.

Станом на початок 2000 р. практично всі

центральноевропейські країни обрали шлях формування децентралізованої держави, легітимізації регіонального самоврядування, збільшення кількості суб'єктів регіонального розвитку.

Така модель адміністративної реформи та регіоналізації могла бути ефективною лише при умові існування міцних у економічному та політичному відношенні регіонів. Крім того, одним із напрямків реформування країн Центральної Європи на тому етапі була гармонізація їх територіального поділу із системою моніторингу просторового розвитку, прийнятою у країнах Європейського Союзу NUTS (з франц. – *Nomenclature des unitee territoriales statistiques*). Для потреб регіонального розвитку найбільше значення має рівень NUTS II, який є одиницею регіональної статистики ЄС, рівнем, для якого розробляються оперативні програми розвитку, і які є основою для отримання допомоги із Структурних фондів Європейського Союзу.

Процес створення таких регіонів у центральноевропейських країнах відбувався досить складно. Правда, згідно критеріїв ЄС регіони рівня NUTS II у країнах-претендентах не обов'язково створюються як адміністративні одиниці, а можуть існувати як статистичні та програмові регіональні одиниці.

Деякі країни пішли шляхом створення регіонів як адміністративно-територіальних одиниць субнаціонального рівня. Наприклад, територія Чеської республіки, відповідно до Конституційного закону 1997 р., була поділена спочатку на 14 “вищих самоврядних територіальних одиниць самоврядування”, які на момент утворення не відповідали вимогам ЄС щодо рівня NUTS 2. Це створювало додаткові труднощі для процесу гармонізації адміністративної та регіональної реформ. Саме тому в цій

країні прийшли до висновку про необхідність створення 8 програмових макрорегіонів, які б об'єднували території 1-2 адміністративно-територіальних одиниць.

У Польщі певний час домінувало хибне уявлення про те, що можна стимулювати процес утворення регіонів шляхом добровільного об'єднання місцевого самоврядування нижчого рівня. Але, незважаючи на законодавчі можливості, місцеві громади фактично не використовували право створення асоціацій через відсутність у цьому механізмі конкретних фінансово-економічних переваг для розвитку територій. Тому основними засадами адміністративної реформи 1999 р. були наступні принципи: децентралізація влади шляхом делегування повноважень створеному регіональному рівню самоврядування, деконцентрація компетенцій державних органів влади, застосування принципу субсидіарності щодо делегування регіонам компетенцій і відповідних фінансово-матеріальних ресурсів. Одночасно, обґрунтуванням необхідності зменшення чисельності кількості регіонів (воєводств) з 49 до 16 одиниць була теза, що існуючі регіони є занадто економічно слабкими, щоб самостійно розробляти і реалізовувати програми економічного розвитку. З 1 січня 1999 р. у Польщі існує чотирьохланковий територіальний устрій, на кожному рівні якого функціонують виборні органи влади: громади – округи – регіони (воєводства) – національний рівень. На території воєводства поряд із виборною радою, очолюваною “маршалком”, функціонує державна урядова адміністрація, очолювана “воєводою”, який назначається і прем'єр-міністром і несе відповідальність за реалізацію власне інтересів держави на регіональному рівні, зіставляючи місцеві ініціативи з пріоритетами національної стратегії

розвитку. На думку дослідників, з польського досвіду варто було б запозичити роздержавлення багатьох функцій публічної влади і передачу їх органам самоврядування, особливо на регіональному рівні [212, с.110].

Регіоналізація в Словаччині в період, коли держава прагнула до членства в Європейському Союзі, відбулася шляхом суттєвої децентралізації, але із збереженням структури адміністративно-територіальних одиниць субнаціонального рівня. При цьому значно змінився їх статус та компетенція органів регіонального управління та самоврядування.

Правові засади регіоналізації почали формуватися Постановою Кабінету Міністрів Словацької Республіки № 230 від 11 квітня 2000 р., якою була схвалена “Концепція децентралізації і модернізації публічного управління” [551]. Вказаний документ - програма реформи всієї системи місцевої і регіональної влади, перерозподілу компетенції між державними і самоврядними органами та реформи адміністративно-територіального устрою країни. Основний акцент в Концепції робився на посилення ролі місцевого та регіонального самоврядування і формування двох рівнів самоврядування:

- першого рівня, який включає населені пункти та територіальні спільноти;
- другого рівня, який відповідно до Концепції повинен включати дванадцять нових країв, тобто вищих територіальних одиниць.

Концепція передбачала також передачу органам регіонального самоврядування частини державної власності та фінансів для здійснення ними передбачених функцій, формування окремих бюджетів (децентралізація бюджетної системи) та перерозподіл на користь вищих

територіальних одиниць значної частини компетенції існуючих на той час органів державної влади.

Основною метою реформи проголошувалося створення такої системи органів державної влади та регіонального і місцевого самоврядування, які були б здатні надавати громадянам ефективні та доступні адміністративні та управлінські послуги. Децентралізація влади здійснювалася за взірцем країн – членів Європейського Союзу, з використанням позитивного досвіду в даній сфері інших держав Вишеградської четвірки (Чехії, Польщі та Угорщини).

Згідно з Концепцією, Словацька республіка є унітарною децентралізованою державою із структурою органів державної влади та регіонального і місцевого самоврядування, яка базується на принципі субсидіарності. Основними напрямками децентралізації влади автори концепції вважали децентралізацію політичної влади, децентралізацію компетенції та децентралізацію фінансів. При цьому вони намагалися максимально спрогнозувати як позитивні результати, так і можливі ризики пропонованої реформи.

При визначенні кількості ВТО максимально враховувався досвід європейських країн, зокрема, щодо розмірів адміністративно-територіальних одиниць субнаціонального рівня та кількості населення в них. Беручи до уваги європейські принципи регіоналізації, автори концепції виходили з таких критеріїв як, економічна інтегрованість регіонів та інфраструктурне забезпечення їх території, етнічні, історичні, конфесійні фактори, кількість жителів та рівень урбанізації, оптимальна кількість населених пунктів та їх віддаленість від центру ВТО, природні фактори, гармонізація інтересів держави та

регіонального і місцевого самоврядування. Враховувалися також політичні чинники, насамперед, інтегральна єдність держави та її зовнішньополітична орієнтація, можливості транскордонного співробітництва регіонів, розвиток внутрішньополітичної ситуації в сусідніх країнах тощо. Концепція викликала серйозну академічну дискусію в Словаччині [552].

На основі “Концепції децентралізації і модернізації публічного управління” 4 липня 2001 року Національна Рада (парламент) Словацької Республік прийняла Закон “Про вищі територіальні одиниці”. Одночасно був ухвалений “Закон про вибори до вищих територіальних одиниць”. Слід зазначити, замість пропонованих Концепцією 12 вищих територіальних одиниць (ВТО), Словаччина, згідно з прийнятим законом й надалі складається з восьми дореформених країв, на території яких утворені вісім вищих адміністративних одиниць – країв на засадах регіонального самоврядування: Братиславський край (618 тис. жителів), Трнавський край (548 тис. жителів), Тренчанський край (610 тис. жителів), Нітранський край (717 тис. жителів), Жілінський край (685 тис. жителів), Банськобистрицький край (663 тис. жителів), Кошицький край (756 тис. жителів) та Пряшівський край (768 тис. жителів).

Відповідно до закону, вища територіальна одиниця в Словаччині – це самостійна самоврядна адміністративно-територіальна одиниця, яка об’єднує громадян, котрі проживають в будь-якому населеному пункті на даній території. Вона одночасно виконує функції юридичної особи, правової корпорації та органу управління.

Основним завданням вищої територіальної одиниці є забезпечення соціально-економічного розвитку регіону.

До його компетенції належить, зокрема, прийняття планів розвитку території, координація розвитку транспорту та інфраструктури, вирішення питань освіти, культури та спорту, вирівнювання різниці між забезпеченістю територій та надання послуг, вирішення питань, які не під силу вирішити селам. Більш конкретно дані питання відрегульовані законом про компетенції, який був прийнятий Національною Радою у вересні 2001 р і, власне, передбачає “новелізацію” двадцяти одного законодавчого акта, якими регулюються обсяг та механізм передачі компетенції від держави до органів регіонального самоврядування. І хоч законами було передбачено необхідні процедури та строки передачі компетенції до органів регіонального самоврядування, виникло ряд проблем щодо фінансового забезпечення цих змін [558. с.256].

В Угорщині регіони рівня NUTS II існують не як субнаціональні адміністративно-територіальні одиниці, а як програмові та статистичні території, адже штучне утворення субнаціональних регіонів є тривалим та складним процесом. Тим не менше, угорський дослідник Д. Горват пише, що для Угорщини найбільш ефективне рішення полягає в повній децентралізації, ключовим моментом якої є формування адміністративних регіонів, які би володіли широкою автономією і мали власні представницькі органи.

Під час формування таких регіонів, на його думку, необхідно враховувати такі чинники:

- історичні традиції співробітництва територій, які об’єднуються;
- пропорційність розмірів у відношенні до загальної площі країни;

- відносна економічна та природно-ресурсна гомогенність регіону;
- гнучка внутрішня структура регіону (міські центри, субрегіони), бажання субрегіонів співпрацювати у вирішенні спільних проблем;
- геополітична єдність території регіону;
- ефективність створення спеціального неадміністративного інституційного механізму управління регіоном [501].

Складною проблемою, яку вирішували центральноєвропейські держави, було реформування регіональних органів влади та управління. Ліквідація тоталітарних режимів у більшості країн Центральної Європи привела спочатку до зміцнення прямого державного управління на регіональному рівні. Цьому, зокрема, сприяла фрагментація і збільшення кількості базових одиниць місцевого самоврядування, які виникли після схвалення впродовж 1990-1992 рр. ліберальних законів про місцеве самоврядування у Чехії, Угорщині, Польщі та Словаччині. Саме прагнення забезпечити свободу розвитку для базового рівня місцевого самоврядування привело до ліквідації регіональних представницьких органів. Наприклад, у Чеській республіці на початку 90-х рр. минулого століття були ліквідовані крайові (регіональні) представницькі органи. Управління на рівні регіонів повністю здійснювала держава, більше того, її функції представляли декілька інститутів виконавчої влади. Деконцентровані органи влади виконували невластиві їм функції, притаманні місцевому самоврядуванню, що обумовлювало низьку ефективність здійснюваної діяльності. В цілому, тенденція до централізації субнаціонального рівня управління

у країнах Центральної Європи не відповідала системі управління держав-членів Європейського Союзу.

У Польщі впродовж 1989-1999 рр. за відсутності представницьких регіональних органів, основним – і фактично єдиним легітимним суб'єктом управління на рівні дореформених регіонів (воєводств) була адміністрація воєводи, який призначався і був підзвітним національному уряду.

В Угорщині в той же період зміцнення деконцентрованих органів державної влади також відбувалося за рахунок зменшення повноважень окружних представницьких інститутів.

У результаті, на початок 2000 р. практично всі центральноевропейські країни обрали шлях регіоналізації шляхом формування децентралізованої держави, яка дозволяє регіонам виконувати функції суб'єкта регіонального розвитку, оскільки:

- територія регіону є достатньою для формування конкурентоспроможної економічної інфраструктури;
- функціонує регіональний рівень місцевого самоврядування (регіональне самоврядування);
- галузевий підхід поєднується із просторовим (територіальним);
- державний бюджет є децентралізованим.

Зарубіжний досвід засвідчує, що рано чи пізно будь-які спроби вирішити основні економічні та соціальні проблеми змусять звернутися до питань взаємовідносин між центром та регіонами, ролі та функцій регіонів, ефективності використання регіональних ресурсів для досягнення динамічного розвитку країни [80, с.67]. У сучасній Україні необхідність реформування відносин держави та регіонів була очевидною вже після розпаду

колишнього СРСР, але позиції вчених, управлінців та політиків з приводу даного питання значно відрізнялися одна від одної. З часом підходи до розв'язання проблем, пов'язаних з реформуванням відносин держави з регіонами поступово змінювалися, набували більш виважених та реалістичних форм.

Зі здобуттям незалежності значного поширення в Україні набули ідеї надання особливого статусу тим чи іншим адміністративно-територіальним одиницям. Так, Кримська область отримала автономію, існував проект утворення Новоросії, Донецько-Криворізької республіки, спеціальної самоврядної території Закарпаття, Угорського національного округу тощо. Можливо, мають рацію ті українські дослідники, які зауважують, що причини “регіоналізації” України на тому етапі історичного розвитку не мали об'єктивних підстав, а полягали в інтересах регіональних еліт, які бажали контролювати власність і владу на місцевому рівні [520, с.99].

У перші роки незалежності значної популярності набула також ідея федералізації, чи не вперше публічно оприлюднена у 1992 р [208]. У тому ж році зазначена тема гостро дискутувалася на науково-практичній конференції “Актуальні питання управління територіями в Україні”. На конференції були чітко заявлені дві основні позиції – запровадження земельно-федеративного устрою в Україні – з одного боку, і збереження унітарної держави – з другого. При чому, прихильники обох точок зору аргументували свою позицію необхідністю оптимізації державного та регіонального управління та гармонізації відносин держави з регіонами.

Виходячи з розуміння регіоналізації як федералізації, Л.Немченко, наприклад, запропонував

створити такі федеральні регіони: Буковинський (Чернівецька область), Волинський (Волинська, Житомирська і Рівненська області), Галицький (Івано-Франківська, Львівська і Тернопільська області), Донбаський (Донецька і Луганська області), Закарпатський (Закарпатська область), Запорізький (Дніпропетровська, Запорізька і Кіровоградська області), Київський (Київська і Черкаська області), Кримський (тодішня Республіка Крим), Подільський (Вінницька і Хмельницька області), Полтавський (Полтавська область), Причорноморський (Миколаївська, Одеська і Херсонська області), Слобідський (Сумська і Харківська області), Чернігівський (Чернігівська область). Згаданий автор не вважав за можливе і доцільне порушувати конфігурацію областей, тобто пропонував доповнити структуру адміністративно-територіального устрою четвертим, надобласним рівнем, але при цьому відкритим залишалось питання про його правовий статус та компетенцію, спосіб формування та принципи перерозподілу повноважень між центром і областями на користь новостворених регіонів [333].

Низка авторів – як вчених, так і практиків, вказували на доцільність запровадження федеративного устрою в Україні або шляхом об'єднання окремих областей, або надання їм статусу суб'єктів федерації, посилаючись при цьому переважно на історичне минуле українських земель та відмінність у ментальності населення, що проживає в різних частинах України. Але, як справедливо зауважує М. Дністрянський, будь-які ідеї відновлення адміністративних структур минулого, особливо періоду бездержавності, є методологічно і практично неприйнятними [107, с.95]. Цю обставину не врахували автори однієї з перших вітчизняних монографій з проблем розвитку регіонів, що побачила

світ у 1994 р., які прямо стверджували, що збереження цілісності держави можливе лише в умовах федеративно-земельного устрою [400, с.272]. Практика останнього десятиліття показала, що такі аргументи виявилися недостатніми для кардинальної зміни адміністративно-територіального поділу держави. На нашу думку, наукова, економічно, політично і соціально обґрунтована концепція федералізації України і на сьогодні відсутня. тому в найближчій перспективі слід взагалі відмовитися від ідеї федералізації України та пропонувати альтернативні шляхи здійснення регіоналізації.

Неоднозначне відношення вітчизняних дослідників і до реформи, що здійснювалася в колишній УРСР в 1958-1965 рр., в результаті якої були створені і діяли відповідно до “Положення про раду народного господарства економічного району”, затвердженою Постановою Кабінету міністрів СРСР від 26 вересня 1957 р. №1150 так звані раднаргоспи. Деякі вчені розглядають її як вдалу спробу регіоналізації. Наприклад, на думку Л.Синельника, система раднаргоспів працювала ефективно завдяки правильному обґрунтуванню економічного районування. Автор рекомендує повернутися до системи раднаргоспів з урахуванням законів ринкової економіки і, на відміну від багатьох колег-економістів, визнає за необхідне врахувати ці зміни у системі державного управління, визначивши економіко-правовий статус керівного органу економічного району та здійснити відповідну реконструкцію у системі органів виконавчої влади [441. с.6]. Але, в цілому, мають рацію ті науковці, які стверджують, що в 50-х рр. минулого століття раднаргоспи могли мати прогресивне значення, тому що протистояли виключно галузевому підходу в управлінні господарством, створювали певні передумови

для координації соціально-економічного розвитку різних великих регіонів, але в сучасних політико-адміністративних та економічних реаліях вони зводяться лише до групування суміжних областей за ознаками однорідності [107, с.93-94].

Не витримав випробування часом і підхід вітчизняних економістів, оприлюднений на початку 90-х рр. минулого століття, прихильники якого відкидали ідею федералізації і пропонували поділити територію України на 10-12 економічних районів, мережа яких співпадала б в основному з 12-13 історичними регіонами [533, с.1-3; 104]. Як наслідок, новий адміністративно-територіальний поділ держави, прив'язувався до економічних районів, які у даній концепції отримали назву економічних регіонів [268, с.39]. Про недостатню аргументованість такої концепції свідчить і твердження деяких фахівців у сфері регіональної економіки, що великі економічні райони втратили в сучасних умовах не лише організаційно-господарські функції, але і пізнавальне значення [13, с.4].

Не отримала дальшого розвитку ідея розробити нову мережу соціально-економічних районів – великих територіально-адміністративних утворень, які можуть стати основою регулювання соціально-економічного розвитку, хоч вони по суті не включатимуться в адміністративно-територіальний поділ, а також твердження про те, що для управління діяльністю нових соціально-економічних районів (без змін адміністративних меж областей) не слід створювати новий адміністративний апарат [113, с.13].

У контексті проблеми державного впливу на регіональний розвиток важливе значення має розуміння того, що відсутність у великих економічних районах спеціальних органів управління прирікає їх на абстрактність, а, отже, й на недієвість. Це об'єктивно

зумовлює необхідність поєднання економічного районування з адміністративно-територіальним поділом, зокрема регіоналізацією [456. с.309].

Своєрідну регіоналізацію в рамках унітарної держави пропонує здійснити С. Телешун. На його думку, яка є близькою до позиції І.Кураса, територію України слід поділити на шість регіонів з рівним статусом, які б у свою чергу поділялися на губернії, губернії – на департаменти, департаменти – на громади [471. с.21; 469. с.17-18]. Звичайно, такий підхід потребує додаткової аргументації в частині повноважень кожного з рівнів адміністративно-територіального поділу, інакше може здатися, що пропонується тільки заміна назв районів на департаменти, а областей – на губернії. Спірним є також намагання надати всім регіонам однаковий статус, адже і практика європейського регіоналізму і ряд міжнародно-правових документів допускають існування в межах однієї держави регіонів з різним статусом з метою збереження їх історичних, політичних, соціальних і культурних особливостей [454, с.101].

Симптоматично, що багато дослідників пропонують укрупнювати існуючі області, не аргументуючи критерії такого укрупнення і ухиляються від відповіді про політико-правовий статус нових адміністративно-територіальних утворень. Наприклад, В.Скрипничук, відзначаючи недосконалість обласного поділу в Україні, робить висновок про можливу доцільність об'єднання деяких областей при проведенні реформи адміністративно-територіального устрою. Але при цьому автором називаються не конкретні принципи об'єднання, а такі загальні засади як єдність і цілісність державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади,

збалансованість і соціально-економічний розвиток регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій [443, с.8]. Очевидно, ідея укрупнення областей має в своїй основі некритично сприйняту в сучасних умовах концепцію 60-х років минулого століття, яка передбачала уніфікацію європейських та азіатських частин колишнього СРСР. Але автори не враховують того, що створення надобласного центру з відповідними управлінськими повноваженнями, значно утруднить отримання населенням такого регіону управлінських послуг, враховуючи значні відстані новостворених центрів від периферійних районів та населених пунктів даного регіону [107, с.94].

Заслуговує на увагу альтернативна точка зору, прибічники якої, опираючись на теорію центральних місць, пропонують не укрупнювати існуючі області, а навпаки - поділити окремі з них. З огляду на це пропонується, крім перерахованих у Конституції, додатково створити Уманську, Криворізьку, Маріупольську та Краматорську області, що дозволить зменшити відстань для одержання послуг в адміністративному центрі для 5,5 млн. українських громадян [107, с.97].

Як уважає низка вітчизняних науковців, логіка еволюційного розвитку сучасної української державності свідчить на користь того, що найбільш оптимальним підходом є вдосконалення унітарного державного устрою [176, с.41].

Така позиція ґрунтується на сучасних теоретичних надбаннях та актуальному зарубіжному досвіді. Зокрема, французький дослідник Ж.Марку активно використовує поняття „регіональної держави” як такої, що займає

проміжне становище між унітарною та федеративною державою. Регіональними державами він вважає Італію, Іспанію та Бельгію між 1970 та 1993 роками [287, с.71]. Інші дослідники до цього списку включають і Францію [393, с.132]. Регіональна держава є спробою примирити прагнення до єдності – з одного боку, і багатоманітність її складових частин – з іншого. Це форма державного устрою, яка приходить на зміну унітарній державі, щоби компенсувати її нездатність враховувати культурні, мовні та інші територіальні відмінності всередині країни [287, с.71]. Така держава є найкращим способом гарантувати єдність нації та держави, враховуючи при цьому максимум регіональних відмінностей, для неї властива також суттєва регіональна асиметрія.

Тому динаміка розвитку форми державного устрою в Україні повинна полягати у поступовому русі від унітарної до регіональної держави і здійсненні реальної регіоналізації.

На нашу думку, під регіоналізацією на сьогоднішньому етапі розвитку України слід мати на увазі не зміну адміністративно-територіального устрою, а перерозподіл владних повноважень між центральними та регіональними органами. Така позиція знаходить підтвердження не лише у науковців, але і на високому державному рівні. Так, Президент України вважає, що сьогодні забезпечити сталий місцевий та регіональний розвиток неможливо без кардинальної зміни вектора державотворення, тобто настав час перейти від концентрації влади, повноважень та ресурсів у центрі до їх перерозподілу на користь регіонів та територіальних громад [58, с.10]. Аналогічний підхід міститься у відповідних розділах Програми “Україна – 2010”, у якій серед основних завдань регіональної

економічної і соціальної політики на період до 2010 року, зазначена подальша децентралізація, передача додаткових функцій з управління соціально-економічним розвитком на регіональний рівень.

Деякі вчені, крім того, пов'язують регіоналізацію з правом органів регіонального самоврядування приймати нормативно-правові акти з основних питань розвитку всіх сфер регіонального рівня і, насамперед, економіки [456, с.308].

Тобто, регіоналізація повинна передбачати надання адміністративно-територіальним одиницям субнаціонального рівня ряду нових повноважень та функцій, як це передбачено Декларацією щодо регіоналізму в Європі, та зробити їх суб'єктом правовідносин з державою. Крім іншого, регіони повинні володіти організаційною, правовою та фінансовою автономією, а населення визнаватися територіальним колективом, регіональною громадою, тобто суб'єктом регіонального самоврядування, яке обирає власні представницькі органи [40, с.343].

Саме регіональна держава дає можливість враховувати інтереси регіонів за рахунок розширення їх економічної самостійності, відповідальності регіональних та місцевих органів влади і самоврядування, у вирішенні питань розвитку територій з урахуванням місцевої специфіки й культурно-історичних традицій. За умови встановлення і поглиблення унітарно-децентралізованого державного устрою в Україні можна провести регіоналізацію держави замість федералізації, яка не матиме тих негативних наслідків для існування держави, які може мати федералізація.

Ключовими принципами регіоналізації в Україні є децентралізація державної влади на субнаціональний

регіональний рівень, деконцентрація владних повноважень та реалізація принципу субсидіарності.

На зв'язок децентралізації та регіоналізації вказують вітчизняні та зарубіжні юристи, зокрема В.Борденюк, на думку якого процеси регіоналізації зумовлені передусім необхідністю децентралізації функцій державного управління [40, с.340].

Спроби вирішити основні економічні та соціальні проблеми будь-якої держави змушують звернутися до питань взаємовідносин між центром та регіонами, ролі та функцій регіонів, ефективності використання регіональних ресурсів для досягнення динамічного розвитку держави. Децентралізація влади на рівень громад є одним з найвагоміших загальнодержавних принципів оптимальної організації влади [321, с.15]. Фахівці застосовують у даному контексті поняття “децентралізація влади”, “децентралізація державної влади”, “децентралізація державного управління” чи просто “децентралізація” як тотожні. На нашу думку, мова повинна йти саме про децентралізацію публічної влади (таку ж позицію займає, наприклад, В.Мельниченко [299]), але враховуючи, що у вітчизняній правовій традиції поняття “публічна влада” вживається рідко, у даному дисертаційному дослідженні вживаються поняття, перераховані вище.

Однією з причин, яка диктує доцільність і необхідність децентралізації є те, що у великих складних соціальних системах, якою є держава, надміру централізоване управління не спроможне ні достатньо точно і повно зібрати інформацію, необхідну для ухвалення управлінських рішень, ні достатньо точно розрахувати результати свого управлінського впливу [479, с.86].

Вітчизняні політологи зазначають, що терміном “децентралізація” оперувала ще Конституція Української народної республіки [167, с.30]. Зараз децентралізація є конституційним принципом, зафіксованим в основних законах низки держав. Так, п.1 ст. 15 Конституції Польщі передбачає, що територіальний устрій Польської республіки забезпечує децентралізацію публічної влади. Конституція Італії 1947 р. як програмне положення передбачила реорганізацію системи місцевого самоврядування на базі широкої децентралізації. У деяких країнах, наприклад Франції, децентралізації присвячені окремі закони [157, с.122-123].

У чинній Конституції України та законодавчих актах термін “децентралізація” не вживається, хоча в Концепції державної регіональної політики поєднання процесів централізації та децентралізації влади, гармонізація загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів називаються одним з принципів державної регіональної політики та підвищення ефективності управління процесами розвитку регіонів шляхом.

У той же час, термін “децентралізація” до певної міри розроблений у вітчизняній правовій доктрині. Наприклад, юридична енциклопедія визначає децентралізацію як процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць (областей, автономій, республік – суб’єктів федерації та ін.) або нижчих органів та організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру [526. с.168].

Децентралізованою можна вважати таку державу, в якій управлінські рішення, що торкаються регіональних проблем, приймаються або безпосередньо населенням, або під контролем обраної цим населенням влади. Окремі

автори, крім того, пропонують виділяти функціональну і територіальну децентралізацію [293, с.295].

Не дивлячись на відмінності, що властиві різним моделям децентралізації, її зміст визначається такими ознаками:

- незалежність від форми державного устрою;
- чітке законодавче розмежування функцій та повноважень між різними рівнями управління;
- цілеспрямований розвиток розгалуженої системи місцевого самоврядування;
- невтручання держави у сферу прав земель, областей, регіонів;
- подолання патерналізму через запровадження принципів діалогу і співпраці на різних рівнях соціального управління;
- самостійність місцевих органів влади у фінансовій сфері, фінансова підтримка органів місцевого і регіонального самоврядування з боку держави;
- законодавче закріплення горизонтальних і вертикальних взаємовідносин у сфері соціального управління [526, с.169].
- Із перерахованих ознак слідує, що децентралізація відбувається як у федеративних, так і в унітарних державах. Дослідники підкреслюють, що на сучасному етапі низка саме унітарних держав проводять політику децентралізації [457, с.234].

Децентралізація, як правило, здійснюється цілеспрямовано з метою оптимізації практичного вирішення питань загальнонаціональної ваги, а також втілення у життя тих чи інших регіональних програм.

На думку авторів монографії “Державне управління в Україні: централізація і децентралізація”, розумний прояв

децентралізації є необхідною умовою реалізації сучасного державного управління [97, с.17].

Децентралізація дозволяє, зокрема, зменшити затрати на передачу інформації, тому що тільки стратегічна (а не оперативна) інформація повинна передаватися центральним органам влади, зменшити затрати на координацію діяльності та уникати конфліктів [177, с.182].

Автори посібника з регіонального управління пишуть, що для здійснення децентралізації в Україні необхідно вирішити такі питання:

- розподіл компетенції між центром та регіонами;
- формування місцевих бюджетів знизу доверху;
- формування комунальної власності;
- визначення форм, методів, цілей державного контролю за діяльністю місцевих органів влади;
- розробка технології взаємовідносин між жителями території та органами самоврядування [410, с.30].

Важливе теоретичне і практичне значення має чітке розмежування понять „децентралізація” і „деконцентрація”. Найбільш детально ця проблема розроблена у французькій літературі з адміністративного права. Відомий французький юрист Ж.Ведель під деконцентрацією розуміє таку організаційну техніку, яка полягає у передачі важливих прав по прийняттю рішень представникам центральної влади, які очолюють різноманітні адміністративні округи або державні служби [54, с.392]. Французькі дослідники розрізняють горизонтальну і вертикальну деконцентрацію. У рамках вертикальної деконцентрації всі повноваження по представництву центральної влади на місцях передаються лише одному державному чиновнику, в результаті чого деконцентрація в центрі, як правило, супроводжується концентрацією влади на місцях.

Горизонтальна деконцентрація передбачає існування на регіональному рівні кількох представництв центральної влади з розподілом повноважень між ними за галузевою ознакою [126, с.14].

Децентралізація, на відміну від деконцентрації полягає у передачі права на прийняття рішень не представникам центральної влади на місцях, а органам, які не знаходяться у ієрархічному підпорядкуванні центральним органам влади і обираються, як правило, зацікавленими громадянами. Французьке адміністративне право розрізняє територіальну і відомчу децентралізацію [54, с.293].

Дослідники, вказуючи на деякі спільні риси деконцентрації та децентралізації, в той же час особливо підкреслюють відмінності між ними. Так, на думку, Г.Бребана, деконцентрація має управлінський, а не політичний характер, тобто в географічному відношенні апарат управління наближається до громадян, але самі вони при цьому ніякою владою не наділяються [43, с.87]. Дослідники проблем місцевого самоврядування в Україні слушно зауважують, що на сучасному етапі у нашій державі необхідно здійснювати не деконцентрацію, а децентралізацію влади [475, с.120].

Слід відмітити, що такий підхід до співвідношення понять децентралізації та деконцентрації є переконливим і несуперечливим, але не єдиним. Так, у джерелах ПРООН деконцентрація називається різновидом адміністративної децентралізації, найслабшою формою децентралізації взагалі [438, с.48].

Кожна країна має встановити співвідношення між централізацією та децентралізацією, що відповідатиме специфічним, історично сформованим умовам і сучасній

соціально-економічній та політичній ситуації [80, с.67; 340; 500, с.17]. Децентралізація влади та відповідальності не тільки не послаблює, а навпаки, посилює центральні органи влади через концентрацію їх уваги і зусиль на загальнонаціональних проблемах [321, с.17]. Тому потрібно децентралізувати якомога більше функцій центрального уряду та надати повноваження і ресурси регіональним та місцевим громадам.

Межа децентралізації держави повинна бути зумовлена загальнодержавними інтересами і потребами забезпечення керованості країною як єдиним політичним, соціально-економічним, екологічним та правовим простором. Оптимізація співвідношення між централізацією та децентралізацією передбачає, що центральні органи державної влади визнають автономію місцевих органів, але водночас здійснюють над ними певний контроль, особливо над сукупними суспільними витратами і наданням послуг загальнодержавного значення [331, с.329; 129, с.373-385; 504, с.34-38].

У зв'язку з цим російський дослідник Л.Олех зауважує, що в результаті регіоналізації у верховної влади повинні залишитися тільки ті повноваження, які не здатні реалізувати регіони [345, с.125]. Мова, у даному випадку, йде про тісний зв'язок та необхідність практичного поєднання децентралізації та з принципом субсидіарності.

Слушною є також думка про те, що ефективне вирішення питань децентралізації вимагає наявності кількох принципових умов: політичної стабільності у державі, досить високого рівня соціально-економічного розвитку, стабільного законодавства і інституційного забезпечення, довір'я суб'єктів до договірних та контрактних відносин [393, с.132]. За таких умов децентралізація стає необхідною умовою внутрішньої стабільності держави.

У більшості європейських країн система державного управління базується на принципі субсидіарності, під яким у найзагальнішому вигляді розуміють пріоритет прав та інтересів особи перед правами та інтересами будь-якої спільноти, а також пріоритет (при інших рівних умовах) дрібнішої, ближчої до особи спільноти у порівнянні з більшою спільнотою чи спільнотою вищого рівня [454, с.99]. Принцип субсидіарності як основний принцип взаємодії органів публічної влади між собою, а також органів публічної влади і громадян, безпосередньо закріплений у конституціях, зокрема у преамбулі основного закону Польщі [309, с.95].

Стосовно державного впливу на розвиток регіонів, принцип субсидіарності означає, що втручання держави у ту чи іншу регіональну ситуацію доцільне лише тоді, коли питання, що виникають, не можуть бути розв'язані самою регіональною громадою чи регіональними органами через їх масштабність, необхідність взаємодії з іншими громадами чи через необхідність брати до уваги певні міжнародні зобов'язання. На практиці субсидіарність означає таке делегування повноважень та ресурсів, яке дозволить максимально наблизити державні послуги до споживача і забезпечити відповідальність органів влади та управління перед громадянами [80, с.67]. Тому деякі дослідники до ознак субсидіарності відносять також те, що до компетенції органів самоврядування вищого рівня належить виконання лише тих завдань, які не можуть бути краще виконані на місцевому рівні [212, с.108].

Принцип субсидіарності, яким оперують нормативно-правові акти низки держав та міжнародно-правові документи, в Україні залишається недосяжною декларацією і відомий лише вузьким спеціалістам [470,

с.11]. Основоположна ідея цього принципу полягає у тому, що державна влада повинна втручатися у різноманітні процеси, що відбуваються у суспільстві, тільки в тих випадках і межах, коли різноманітні суб'єкти, включаючи територіальні та регіональні громади, не в змозі вирішити проблеми, що виникають, власними зусиллями, ресурсами і повноваженнями [167, с.18].

Впровадження принципу регіоналізації через децентралізацію, деконцентрацію та субсидіарність та формування у майбутньому регіональної держави, потребує відповіді на питання про можливість здійснення регіоналізації у межах існуючого адміністративно-територіального поділу чи необхідність його зміни.

Аналізуючи дану проблему, слід виходити з того факту, що сучасний поділ України на адміністративно-територіальні одиниці здійснювався за принципом пропорційності території і населення. Його сильною стороною, яка має особливе значення у період криз та системних реформ, є також принцип юридичної рівності більшості адміністративно-територіальних одиниць субнаціонального рівня, що знайшло своє відображення в чинній Конституції. Як правильно зазначають автори колективної монографії “Стратегії економічного розвитку в умовах глобалізації”, у наш час саме область виступає в країні основним об'єктом комплексного територіального управління, саме вона поєднує в собі територіальні та галузеві елементи виробництва, здатна забезпечити динамічну взаємодію з населенням у вирішенні соціально-економічних проблем [456, с.309].

Крім того, розмір території та чисельності населення українських областей в цілому відповідає цим показникам у більшості європейських держав, про що свідчать

порівняльні дані, приведені дослідниками [56, с.158].

В силу зазначених та інших причин в Україні, на нашу думку, ще не склалися достатні умови для зміни існуючого обласного поділу, його потенціал до кінця не вичерпаний, а ефективна регіоналізація може бути здійснена у рамках діючого адміністративно-територіального поділу.

Існує ще низка чинників, які роблять недоцільною на сучасному етапі державного будівництва та стану місцевого самоврядування зміну кількості та розмірів областей в Україні.

По-перше, в окремі періоди при зниженні регулюючого впливу держави проявляються ознаки економічного сепаратизму регіонів-донорів; укрупнення (об'єднання) областей може спровокувати сепаратизм політичний.

По-друге, проведення масштабної реорганізації адміністративно-територіального устрою може призвести до погіршення якості державного управління, оскільки реформування пов'язане з перерозподілом повноважень, ліквідацією окремих структур, виконанням нових функцій тощо, що на певний час викличе дезорганізацію державного управління в регіонах.

По-третє, за експертними оцінками, кваліфікація і компетентність державних службовців на регіональному рівні значно нижча, ніж у центральному апараті. Збільшення масштабу завдань, які будуть вирішуватися в регіонах, має супроводжуватись створенням системи підготовки управлінських кадрів для роботи в місцевих органах виконавчої влади.

По-четверте, проведення адміністративно-територіальної реформи потребує значних коштів.

Переконаливою, на наш погляд, є позиція тих вчених, які зазначають, що доцільність укрупнення

областей України має бути якнайретельніше зважена з урахуванням результатів всенародного обговорення цієї проблеми. Адже зменшення кількості адміністративно-територіальних одиниць, крім зазначених вище проблем, може призвести до виникнення серйозних перешкод у контактах громадян з органами державної влади і регіонального самоврядування, порушити установлені економічні, культурні, міжособистісні зв'язки і контакти тощо. Це підтверджується теорією центральних місць, відповідно до якої максимально допустимий радіус надання адміністративних послуг обласними органами не повинен перевищувати 90-100 км, у протилежному випадку затрати населення на отримання управлінських послуг та затрати органів влади та управління на реалізацію управлінських рішень є неадекватними [107, с.97]. Тому питання укрупнення областей чи запровадження надобласного рівня слід пов'язувати з повноваженнями органів, які діятимуть на відповідних рівнях з тим, щоб забезпечити територіальну доступність послуг, що надаються органами регіонального самоврядування [222, с.129].

Ці та інші негативні наслідки можуть стати додатковим джерелом соціальної напруги, викличуть рішучий спротив значної частини регіональних еліт [110, с.34-36].

Схожу позицію займає ще низка вітчизняних та зарубіжних дослідників, вихідною для яких є теза про відсутність єдиного рецепту поділу країни [80, с.71]. М.Михальченко також вважає, що територіальний устрій України слід удосконалювати не географічно, а економічно і політично. Мається на увазі реформування відносин центру і регіонів, здійснення регіоналізації в кордонах існуючих областей, приведення у відповідність європейським стандартам українських адміністративно-територіальних

одиниць не лише за кількісними, але й за якісними показниками. Доцільно здійснювати реформування державної влади на існуючому регіональному рівні (змінювати статус місцевих державних адміністрацій), зміцнювати інститути регіонального самоврядування і регіонального представництва [310].

Такою ж є позиція окремих вітчизняних економіко-географів. Так, М.Дністрянський пише, що при наявності серйозних диспропорцій і недоліків у розміщенні адміністративних центрів і меж, в цілому сучасна адміністративно-територіальна система відповідає розмірам України, ієрархії соціально-економічних центрів і, навіть, основним геокібернетичним критеріям [107, с.94].

Звичайно, процес регіоналізації через децентралізацію, деконцентрацію та впровадження субсидіарності є досить тривалим у часі, він повинен супроводжуватися передачею не лише повноважень, але і ресурсів, кадрового та інформаційного забезпечення.

Процес регіоналізації не може проходити стихійно, поза контролем з боку держави, і перш за все – центральних органів влади. Втрата такого контролю може лише посилити дисбаланси в розвитку регіонів і привести до формування децентралізаторських тенденцій та дезінтеграції держави. Держава при будь-якій формі державного устрою зобов'язана забезпечувати певні економічні, соціальні, екологічні стандарти життєдіяльності у всіх регіонах.

Регіоналізація не повинна перетворюватися на самоціль, а має забезпечувати більш ефективне управління суспільними справами на відповідних територіях. На жаль, в Україні ці процеси практично загальмувалися, а тому відсутні умови забезпечення сталого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, ефективного

державного управління та розвитку місцевого самоврядування, підвищення рівня життя населення, забезпечення гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від місця його проживання.

4.2. Розробка та реалізація державної регіональної політики в Україні

Державне регулювання регіонального розвитку знаходиться у тісному взаємозв'язку з регіональною політикою і є її конструктивно-змістовним виразом. З іншого боку, регулювання розвитку регіонів як системна багатоаспектна динамічна функція держави повинно бути сконцентроване у формі державної регіональної політики, цілі, принципи, об'єкти та суб'єкти, зміст якої чітко фіксуються у відповідних актах держави і реалізуються державними органами. У порівнянні з іншими аспектами проблеми державного впливу на регіони, формування і реалізація регіональної політики досліджена в Україні найбільш повно, на що вказувалося у першому розділі даного дисертаційного дослідження. Свідченням цього є не лише сотні статей, опублікованих у науковій періодиці, але і монографії, тексти лекцій, наукові збірники [92; 69; 188; 306; 350; 421; 404; 406; 407; 409;]. Їх якість та наукова цінність є різною і заслуговує стати предметом окремої наукової розвідки.

Характерно, що у більшості зарубіжних країн одночасно відбувалося здійснення практичних заходів, які належать до регіональної політики, та розроблялася її науково-методологічна база, а в більшості випадків теорія навіть відставала від практики. Як вказують дослідники даної проблеми, ще у 30-х рр. минулого століття проблеми відсталих районів, зокрема безробіття, стали предметом державного регулювання, але прийматися до уваги теоретиками вони стали значно пізніше [494, с.93].

Для з'ясування теоретичних засад сучасної державної регіональної політики, її поняття, змісту, цілей та принципів доцільно, насамперед, звернутися до сучасного зарубіжного досвіду та здійснити короткий огляд регіональної політики, яка здійснювалася у колишньому СРСР. Практичну цінність для України має також аналіз наднаціональної регіональної політики Європейського Союзу. Частково цей досвід вже досліджувався в Україні [402]. Звичайно, проблема адаптації конкретного зарубіжного досвіду до умов України є досить складною, але деякі загальні підходи та окремі прийоми можуть мати певну цінність для практики державного регулювання регіонального розвитку в нашій країні. Слід пам'ятати також, що європейський досвід є важливою, але все таки тільки частиною світового досвіду.

Регіональна політика з'явилася як сплановані зусилля держави, спрямовані на зменшення нерівномірного розвитку регіонів. Сучасна історія регіональної політики започаткована у 30-х рр. минулого століття і зв'язана з досвідом США і Великобританії щодо активного впливу держави на розвиток проблемних регіонів [494, с.93]. Однією з перших європейських країн, яка почала розробляти і здійснювати регіональну політику, була Великобританія, яка ще в 1934 р. прийняла закон про спеціальні райони. Післявоєнна регіональна політика Великобританії значною мірою адресувалася окремим місцевостям у депресивних регіонах, на території яких розвивалася інфраструктура, стимулювався розвиток високоефективних галузей промисловості, що обслуговували національний ринок [273, с.16]. У Франції законодавче регулювання регіональної політики розпочалося в 1955 р. У Бельгії державна регіональна політика започаткована законом

про економічний розвиток, що був прийнятий в 1959 р.

Регіональна політика західноєвропейських держав, яка зароджувалася у формі заходів надзвичайного характеру, що практикувалися під час економічних криз, у післявоєнні роки перетворилася у постійно діючий чинник соціального та економічного розвитку. В останні роки в регіональній політиці європейських країн на зміну дрібномасштабним короткостроковим заходам прийшли крупномасштабні програми регіонального розвитку, розраховані на тривалий період часу [48, с.31].

Звичайно, у більшості зарубіжних держав зберігаються об'єктивні протиріччя між інтересами окремих регіонів і країни в цілому та міжрегіональні протиріччя. Одне з завдань регіональної політики і полягає в тому, щоб мінімізувати гостроту міжрегіональних диспропорцій. При цьому міжрегіональні диспропорції не можуть бути оцінені однозначно негативно, адже до певної міри вони виступають як стимулюючий фактор розвитку відсталих регіонів. Регіональна політика західноєвропейських держав спрямована саме на те, щоб не допустити їх переростання у чинник, що гальмує розвиток держави чи її окремих частин.

Вслід за західноєвропейськими країнами, розпочали втілювати стандарти ЄС у сфері регулювання регіонального розвитку країни Центральної Європи (Польща, Чехія, Угорщина, Словаччина), що розташовуються географічно ближче до Західної Європи і які на сьогодні вже є членами ЄС і залишаються безпосередніми сусідами України.

У цих державах ще у 60 – першій половині 80-х рр. минулого століття під впливом радянської практики створення територіально-галузевих комплексів, розвиток території почав відзначатися поєднанням регіонального

та галузевого принципів. Найбільш активний підхід до розв'язання проблем регіонального розвитку застосовувався в Угорщині, де впродовж 70-х рр. був розроблений і досить активно втілювався Національний план розвитку поселень (1971 р.), а у 1985 р. було схвалено закон про завдання розвитку регіонів та поселень [254, с.63]. Завдяки дії згаданих чинників на зламі 80-90-х рр. різниця між рівнями соціально-економічного розвитку регіонів була навіть дещо нижчою, ніж відповідні показники у Західній Європі.

Але у період переходу країн Центрально-Східної Європи від планової до ринкової економіки, намітилася тенденція до зростання диспропорцій у соціально-економічному розвитку регіонів. У процесі структурної перебудови економіки у країнах Центрально-Східної Європи з'явилися економічні лідери серед регіонів: великі урбаністичні регіони (Прага, Будапешт, Варшава, Краків); регіони, які прилягали до кордонів країн Західної Європи і використовували цей фактор у процесі економічної інтеграції; території, на яких існували сприятливі умови для розвитку туризму тощо.

Управлінські структури вказаних регіонів завдяки ефективному використанню територіальних переваг, вже на початку 90-х рр. розробляли програми територіального розвитку, але їх реалізація залежала від здійснення адміністративної реформи та законодавчого визнання програмного підходу до територіального розвитку. У визнаних і гарантованих державою програмах територіального розвитку були зацікавлені і іноземні інвестори, які намагалися вкладати кошти в проекти, що були б частиною комплексної стратегії розвитку територій.

У найскладнішому становищі у перехідний період

опинилися: індустриальні території, де традиційно концентрувалася вугільна та важка промисловість (регіони Катовіце у Польщі, Острава у Чеській республіці, Боршод – Абауй - Земплін в Угорщині тощо); регіони, які знаходилися на східних кордонах держав; аграрні регіони, які не мали розвинутої ринкової інфраструктури. Вказані регіони були зацікавлені у здійсненні державою активної регіональної політики, тому що опинилися перед загрозою соціального вибуху через зростаюче безробіття, втрату традиційних ринків збуту аграрної продукції, занепад важкої промисловості.

Під впливом названих факторів керівництво центральноєвропейських держав визнало необхідність здійснення активної державної регіональної політики, яка, проте, не зводиться до механічного перерозподілу від розвинутих регіонів до регіонів-аутсайдерів.

Не дивлячись на відмінності в регіональній політиці, яку проводять окремі країни – члени ЄС, можна виділити ряд особливостей, які є для них спільними:

- пошук оптимального співвідношення між повноваженнями державних органів та органів регіонального і місцевого самоврядування;
- економічний розвиток країн та регіонів визначається переважно самими учасниками економічних процесів, а держава встановлює макроекономічні межі їх діяльності;
- на регіональному рівні активно розвивається партнерство між державними та недержавними учасниками соціально-економічних процесів;
- збільшення ролі загальноєвропейського фактору при розробці регіональної політики шляхом розвитку транскордонних стратегій та міжрегіональної

кооперації для розв'язання спільних завдань регіонами, які не межують між собою [393, с.141].

Фахівці вважають, що у перспективі регіональна політика у країнах – членах ЄС буде характеризуватися такими ознаками:

- розвиток процесу децентралізації влади із значним зростанням ролі і відповідальності місцевих органів;
- дальше удосконалення взаємозв'язків державного і місцевого рівня при розробці цільових програм регіонального розвитку;
- зміцнення процедур партнерства при прийнятті рішень;
- удосконалення застосування принципу субсидіарності низхідного типу (передача окремих функцій держави і регіонів місцевим органам, які мають оптимальні можливості для їх виконання) та висхідного типу (передача повноважень на більш високий рівень, за умови, що це приведе до вдосконалення організації, координації або вирішенню спірних питань);
- посилення загальноєвропейського виміру в регіональному розвитку шляхом політики співробітництва на європейському і транснаціональному рівні, що передбачає необхідність координації між надрегіональною регіональною і інфрарегіональною політикою [393, с.142].

При вивченні зарубіжного досвіду державної регіональної політики з метою його осмислення та адаптації до українських умов, слід враховувати фактор історичності, а також ту обставину, що така політика повинна відповідати особливостям саме нинішнього етапу соціально-економічного розвитку країни. Тому механічне перенесення сучасних методів регулювання регіонального

розвитку з постіндустріальних країн з сталою політико-правовою системою до країни з перехідною економікою, яка переживає період становлення власної державності є неможливим. Можливо, більш цінним для нас був би досвід попередніх періодів, наприклад “великої депресії” в США чи післявоєнного відновлення у Західній Європі.

Загальним правилом вважається і те, що при відборі і вибіркового використанні напрямів і методів регіональної політики, яку здійснюють сьогодишні західноєвропейські країни, слід виходити з того, що в умовах пострадянських суспільств роль держави в регулюванні регіонального розвитку повинна бути більш активною, ніж це має місце у західних країнах.

Цінним для України може бути і досвід наднаціонального регулювання регіонального розвитку, яке в епоху глобалізації стає особливо значимим і так чи інакше здійснюється міжнародними організаціями. Найбільш чітко наднаціональне регулювання розвитку регіонів здійснює Європейський Союз, курс на інтеграцію до якого визнаний і залишається пріоритетом зовнішньополітичного курсу нашої держави [183]. Ще 14 червня 1994 року було укладено Угоду про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, яка була ратифікована 10 листопада того ж року. Серед інших питань співробітництва та партнерства, зазначена угода у ст.70 прямо вказала, що сторони ставлять за мету зміцнювати співробітництво в галузі регіонального розвитку. Згодом у низці актів Президента та Кабінету Міністрів України вказувалося на необхідність розроблення і реалізації державної регіональної політики як умови європейської інтеграції України.

Уже в перші роки свого існування, тобто на початку 50-х років минулого століття, Європейське об'єднання вугілля і сталі як попередник ЄС, зосереджувало увагу на проблемах тих регіонів, де потребували конверсії вугледобувні і металургійні виробництва, що знаходилися в занепаді. У 1957 р., у преамбулі до Римського договору, який зафіксував умови створення Спільного ринку, відмічалось, що держави будуть прагнути зміцнити єдність економіки своїх країн і забезпечити її усесторонній розвиток шляхом зменшення розриву між різними регіонами і відставання регіонів, що знаходяться у менш сприятливих умовах [541, с.123].

Первинне розуміння завдань регіональної політики базувалося переважно на підході, що полягав у більш-менш рівномірному перерозподілі засобів від відносно “багатих” регіонів до відносно “бідних”. Окремі дослідники вважають навіть, що до 1975 р., дати створення Європейського фонду регіонального розвитку, регіональної політики Європейського економічного співтовариства практично не існувало [233, с.95]. Але не можна ігнорувати той факт, що в 1968 р. при Комісії Європейського співтовариства був створений Генеральний директорат з регіональної політики. Правда, на ранній стадії інтеграції керівні органи співтовариства могли лише співставляти досвід шести (на той час) членів цього утворення і шукати узгоджену концепцію регіональної політики. Інструментарій регіональної політики, що знаходився в розпорядженні комісії Європейського співтовариства на той час, був недостатній і малоефективний. Дослідження Комісії, здійснені у 1973 р. показали, що фінансову допомогу від Співтовариства не завжди отримували саме ті регіони, які найбільш нагально її потребували [544, с.15].

Однією з причин такого становища було те, що регіональна політика ЄС була пасивною і мала переважно рекомендаційний характер. Реальні важелі та ресурси залишалися в руках національних урядів, а вплив органів Європейського співтовариства на прийняття рішень державами-учасницями був мінімальний. Така ситуація логічно витікала з тогочасного підходу Європейського Союзу до регіональних проблем, трактування їх як другорядних. Такий підхід на початковому етапі існування Співтовариства був закономірним і пояснювався рядом причин.

По-перше, в політичних та академічних колах ЄС була розповсюджена думка, що інтеграція автоматично приведе до вирівнювання регіональних відмінностей.

По-друге, перші п'ятнадцять років функціонування ЄС співпали з періодом безпрецедентного економічного зростання в країнах-учасницях, що також заважало оцінити важливість розв'язання регіональних проблем.

По-третє, на той час Союз складався з держав, що знаходилися на приблизно одному рівні розвитку, за винятком Півдня Італії. Але ця держава не мала достатнього впливу у співтоваристві, щоб привернути належну увагу до регіональних контрастів [48, с.33].

Крім того, ЄС знаходився тоді в процесі становлення і не мав достатніх правових та фінансових важелів для проведення ефективної наднаціональної регіональної політики. З іншого боку, за цей час був накопичений певний досвід, який з успіхом використовувався на наступних етапах.

Створення у 1975 р. Європейського фонду регіонального розвитку, основним і єдиним завданням якого було проведення регіональної політики ЄС, можна вважати

початком реальної і масштабної наднаціональної регіональної політики. Значною мірою це пов'язується із вступом до ЄС Великобританії і Ірландії, що значно поглибило регіональні диспропорції в межах спільного європейського простору. Міжрегіональна асиметрія в рамках ЄС і надалі поглиблюється з вступом нових членів, що, в свою чергу, неминуче викликає активізацію регіональної політики.

Сьогоднішня регіональна політика Європейського Союзу є скоординованою на загальноєвропейському, транснаціональному і регіональному рівнях. Вона спрямована на досягнення таких цілей:

- зміцнення економічної і соціальної єдності ЄС;
- довгостроковий розвиток;
- збалансована конкурентноздатність європейської території [393, с.86].

Аналіз сучасної регіональної політики ЄС дозволяє виділити два її напрями: по-перше, надання безпосередньої фінансової допомоги для розвитку проблемних регіонів і по-друге, координація і контроль за регіональною політикою окремих країн.

До 2000 р. наднаціональні органи ЄС офіційно виділяли чотири типи проблемних регіонів, розвиток яких стимулювався за рахунок бюджету співтовариства: слаборозвинуті, кризові промислові, сільськогосподарські і регіони з особливо низькою густотою населення. Такі регіони розташовуються переважно по південній і західній периферії ЄС. Щодо кожного з цих типів регіонів здійснювалася специфічні заходи стимулювання регіонального розвитку [545, с.145].

На період 2000 - 2006 рр. в ЄС розроблена нова класифікація, відповідно до якої залишаються тільки два типи проблемних регіонів:

- слаборозвинуті регіони, до складу яких увійшли регіони з низькою густиною населення;
- регіони, які потребують структурної перебудови, що включають у себе частину колишніх кризових промислових і сільськогосподарських регіонів [393, с.150].

При цьому критерії виділення проблемних регіонів, концентрація засобів та роль структурних фондів залишаються практично незмінними у порівнянні з попереднім десятиліттям. Комісія ЄС виділяє проблемні регіони в окремих країнах за двома критеріями – внутрішньому валовому продукту на душу населення, який не повинен бути меншим 85 % від середнього по країні, і рівню безробіття, який не повинен перевищувати 110 % від середнього по країні. Ці базові критерії уточнюються і конкретизуються, виходячи з положення кожної країни – члена в Європейському Союзі.

Актуальними для України є ті особливості, якими характеризується новітня регіональна політика ЄС:

- виділення всіх засобів з єдиного наднаціонального джерела – бюджету ЄС;
- поступова відмова від автоматизму і компенсуючого підходу у субсидуванні, чітка критеріальність, адресність, гласність при виділенні і використанні засобів;
- конкурсний характер виділення асигнувань, їх обумовленість паралельним місцевим фінансуванням;
- комбінування субсидій і комерційного банківського фінансування, в тому числі через кредитні інститути, зв'язані з ЄС [164, с.14].

Поклавши в основу не перерозподіл бюджетних засобів, а цільове фінансування “точок зростання”,

регіональна політика ЄС стала важливим чинником соціально-економічного розвитку регіонів.

Короткий аналіз регіональної політики зарубіжних держав та наднаціональної регіональної політики Європейського Союзу дозволяє зробити деякі висновки, які є актуальними для нашої держави:

- відсутність виваженої, науково обґрунтованої довгострокової регіональної політики веде до посилення міжрегіональних диспропорцій і дезінтеграції держави;
- державна регіональна політика повинна мати необхідне законодавче, інституційне та ресурсне забезпечення;
- важливою умовою ефективності регіональної політики є визначення меж проблемних регіонів та їх ієрархія у залежності від ступеню проблемності.

Для формулювання теоретичних засад регіональної політики нашої країни певне значення має вивчення досвіду не тільки країн з ринковою економікою, але і колишнього Радянського Союзу, до складу якого входила Україна. Адже частина теперішніх проблем регіонального розвитку закладалася саме тоді, тому їх вивчення дозволить більш ефективно шукати шляхи розв'язання.

У сучасній науковій літературі зустрічаються твердження про те, що в колишньому Радянському Союзі не здійснювалася регіональна політика і навіть не застосовувався сам цей термін [433, с.22]. Не дивлячись на те, що в офіційних радянських документах термін “регіональна політика” дійсно не застосовувався, він практично до середини 70 – х рр. минулого століття вичерпувався терміном “розміщення продуктивних сил”, адже основні завдання регіонального розвитку були в той

час зв'язані саме з глобальними завданнями розміщення продуктивних сил: прискореним розвитком східних районів, освоєння північних територій, вирівнювання рівнів економічного розвитку союзних республік тощо. З того часу проблеми комплексного розвитку господарства регіонів стали відображатися в планових документах, про що свідчить прийняття методик планування комплексного розвитку областей в Росії, а згодом і в УРСР.

Як слушно вказував у свій час академік М.Некрасов, головним напрямом регіональної політики радянської держави був планомірний розвиток економічного потенціалу всієї системи регіонів, що відповідає економічним і політичним завданням країни в цілому з врахуванням інтересів кожної союзної республіки [332. с.3].

Принциповою особливістю регіональної політики колишнього СРСР був її загальнодержавний характер, вона була спрямована насамперед на реалізацію загальнодержавних завдань з врахуванням розташування ресурсної бази і соціально-економічних особливостей того чи іншого регіону.

Відмінності радянської регіональної політики від регіональної політики держав з розвинутою ринковою економікою полягали в тому, що:

- одним з найважливіших напрямів радянської регіональної політики було використання природних ресурсів, що диктувало необхідність освоєння східних та північних територій;
- в умовах централізованого планування та управління проблема дотримання прийнятних відмінностей у доходах населення в окремих регіонах вирішувалася шляхом перерозподілу фінансових ресурсів на загальнодержавному рівні;

- в умовах надзвичайно сильної вертикалі влади міжрегіональна диференціація не справляла значного впливу на соціально-політичну ситуацію в країні [521, с.7-8].

Іншими словами, в умовах монополії державної форми власності, саме держава є єдиним роботодавцем, який сплачує заробітну плату у масштабах країни, а проблема зайнятості в умовах планової економіки практично відсутня, що і дозволяє значною мірою нівелювати міжрегіональні соціальні диспропорції. Тому державна регіональна політика у цьому випадку практично зводиться до розміщення продуктивних сил [78, с.5].

Але деякі загальні підходи до вирішення регіональних проблем в умовах різних політико-правових систем практично не відрізнялися: регіональні проблеми, що мали стратегічний характер, належали до загальнодержавних пріоритетів і на їх вирішення мобілізувалися ресурси всіх регіонів, а проблеми, що виникали в окремо взятому регіоні, розв'язувалися, переважно, на базі власних ресурсів при незначній підтримці держави.

Узявши стратегічний курс на європейську інтеграцію, Україна тим не менше на перших порах незалежності змушена була поставити у центр загальної державної стратегії сферу національного суверенітету. Регіональні аспекти трансформаційних процесів займали другорядну роль порівняно з проблемами збереження громадянського миру та становлення нації у європейському розумінні. Регіональна політика формувалася з запізненням, мала ситуативний характер, обмежувалася реагуванням на певні колізії, що виникали на регіональному рівні чи у відносинах регіонів з центром. Як слушно зауважив під час круглого столу з питань регіональної політики А.С.

Гальчинський, серйозної регіональної політики в Україні до останнього часу не існувало, що пояснюється, по-перше тим, що в умовах глибокої економічної кризи держава вимушена була концентрувати матеріальні і фінансові ресурси на рівні центру і свідомо йти на певні обмеження можливостей самостійного розвитку регіонів. По-друге, цей підхід містить певний політичний підтекст, пов'язаний з початковим етапом становлення державності України, необхідністю забезпечити пріоритетність у вирішенні завдань державного будівництва [229, с.149].

У цьому питанні Україна помітно відставала і відстає від країн Центральної Європи, де реформи на загальнодержавному та регіональному рівнях здійснювалися паралельно [258]. Певні зрушення в Україні припали на другу половину 90-х років, що було зумовлено не лише зростанням міжрегіональних дисбалансів всередині України, але і підтвердженням європейського вибору України, що вимагає врахування критеріїв і вимог європейського співтовариства у питаннях європейського розвитку.

У зв'язку з тим, що у нашій державі впродовж перших років незалежності регіональна політика не належала до пріоритетів внутрішньої політики, пошук моделей ефективного регіонального управління та прозорого механізму державного регулювання регіонального розвитку був досить пасивним та непослідовним. Але ряд факторів, серед яких різке скорочення державної власності, ліквідація централізованої системи управління господарством, відсутність можливостей для планомірного розміщення продуктивних сил, відцентрові устремління ряду регіональних еліт вимагали і вимагають розробки і реалізації виваженої регіональної політики, її

законодавчого, ресурсного та інституційного забезпечення.

У ст. 132 Конституції України зазначається, що однією з засад, на яких ґрунтується територіальний устрій України, є збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів. Досягненню цієї мети покликана сприяти регіональна політика держави. Як зазначають фахівці, відсутність такої політики є найбільш небезпечною, але найменш усвідомленою передумовою територіальної дезінтеграції держави [244, с.36].

Певний час елементи регіональної політики України містилися у відповідних розділах урядових програм, актах окремих міністерств. На сьогодні базовим правовим документом, в якому найбільш структуровано і системно сформульовані мета, принципи та завдання державної регіональної політики, є «Концепція державної регіональної політики», затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001р. № 341/2001. Концепція поклала початок формуванню цілісної і усвідомленої державної регіональної політики і покликана створити умови для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів. В Концепції державної регіональної політики України зазначено, що необхідність прискорення поступу України на шляху сталого розвитку, економічного зростання, поєднаного з активною соціальною політикою держави, демократизацією всіх складових суспільного життя, потребує формування якісно нової державної регіональної політики. Положення Концепції ставлять певні завдання як перед практиками-управлінцями, так і перед науковцями, що вивчають проблеми державного управління. Адже відсутність ретельного дослідження теоретичних аспектів змісту регіональної політики нашої держави, створює загрозу того, що програми діяльності

органів державної влади та управління будуть, як і раніше, орієнтуватися переважно на макроекономічні процеси без достатнього врахування об'єктивних регіональних проблем, що в кінцевому рахунку веде до зниження їх ефективності.

Положення Концепції конкретизовані у Розпорядженні Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2001 р. “Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики”, актах центральних органів виконавчої влади.

Зазначені документи створили необхідні мінімальні передумови для дальшого розвитку нормативно-правової бази з питань регіональної політики. На жаль, сама концепція не може служити достатньою правовою основою для конкретної управлінської діяльності, тому що не встановлює ні предмету державної регіональної політики, ні її суб'єктів та об'єктів, не визначає механізми прийняття і реалізації відповідних рішень, джерела фінансування необхідних заходів та здійснення належного контролю. Викликає дискусії спосіб легалізації Концепції, яка затверджена указом Президента. Ще до прийняття Концепції, фахівці вказували, що легалізація регіональної політики повинна бути здійснена шляхом прийняття закону, який би офіційно визначив юридичний статус регіонів, їх функції, права та обов'язки [229, с.153]. Більш детально аналіз позитивних та негативних сторін Концепції здійснений у другому розділі даного дисертаційного дослідження в контексті загального аналізу нормативно-правової бази з предмету дослідження.

В Україні, опираючись на власний та зарубіжний досвід, слід надалі продовжувати удосконалення правової, насамперед – законодавчої бази державної регіональної політики, без чого її здійснення залишиться

недостатньо ефективним, що підтверджує практика низки країн. Такої ж думки дотримуються провідні вітчизняні регіоналісти [513].

Впровадження сучасної регіональної політики та її нормативно-правове оформлення повинно відбуватися не інтуїтивно та емпірично, воно потребує серйозної науково-теоретичної підготовки, яка би дала можливість на концептуальному рівні сформулювати поняття та основні принципи державної регіональної політики, її цілі, систему об'єктів та суб'єктів, основні напрями реалізації. Частково така робота в Україні вже здійснюється, про що йшла мова у першому розділі даного дисертаційного дослідження. Але, враховуючи ту обставину, що даною проблемою займалися переважно науковці, які представляють економічну та політологічну науки, для державного управління розробка і реалізація сучасної регіональної політики залишається надзвичайно актуальною. Крім того, частина з них опирається на досвід та методологічні підходи минулого, коли в умовах монопольної державної власності та централізованої системи управління функціонуванням регіонів, державна регіональна політика асоціювалася виключно з проблемами розміщення продуктивних сил [521, с.5].

Не дивлячись на значний досвід здійснення регіональної політики в різних державах, у науці все ще дискутується питання про чітке визначення цього поняття. У сучасній українській та іноземній науковій літературі існує цілий спектр підходів до розуміння суті регіональної політики, яке змінювалося впродовж останнього часу в бік наповнення його конструктивним змістом. Вихідним, базовим принципом є розуміння того, що регіональна політика не є сумою регіональних

аспектів інших видів політики, яку здійснює та чи інша держава на своїй території, у тому числі по відношенню до своїх регіонів. Як справедливо пише А. Лавров, часто під регіональною політикою мається на увазі весь спектр соціально-економічних та політичних проблем і методів їх розв'язання на тій основі, що всі вони так чи інакше торкаються регіонів [237, с.4]. У зв'язку з цим мають рацію ті автори, які пропонують розрізняти експліцитну (спеціально сформульовану, безпосередню) та імпліцитну (неусвідомлену, опосередковану) регіональну політику. Перша є чітко визначеною в офіційних документах та наукових працях, а до другої відносяться всі важливі рішення у соціально-економічній сфері, сформульовані і реалізовані центральними і регіональними органами влади даної країни в рамках промислової, аграрної, соціальної, зовнішньої чи іншої політики та їх наслідки [494, с.110]. У літературі триває дискусія щодо доцільності такого поділу. Більш прагматичною є позиція тих авторів, які пропонують вважати регіональною політикою лише таку діяльність держави, яка є достатньо формалізованою і чітко та ясно ставить за мету змінити територіальний розподіл економічних та соціальних явищ [237, с.4].

В одній з перших вітчизняних монографій, присвяченій проблемі стратегії оптимального розвитку регіонів, регіональна політика визначалася як діяльність, спрямована на формування перспективної регіональної структури держави, яка повинна координувати і направляти всі види регіональних досліджень – міст, депресивних, високоурбанізованих, агропромислових та інших районів [400, с.173].

Вітчизняні економісти запропонували низку визначень регіональної політики, при цьому вони

підводять під дане поняття досить різнопорядкові явища. Так, В.Гуреєв розглядає державну регіональну політику як систему взаємовідносин центральних та місцевих органів влади і самоврядування в управлінні соціально-економічними процесами на регіональному рівні [90, с.]. А.Єпіфанов та І.Сало регіональною політикою вважають практичну діяльність держави в усіх регіонах, а з іншого боку – соціально-економічну політику, що здійснюється на базі загальнодержавного законодавства самими регіонами для досягнення тих чи інших регіональних і місцевих цілей [131, с.88]. С.Мельник та І.Поплавський називають регіональною політикою систему заходів, що здійснюються загальнодержавними, регіональними та місцевими органами влади і самоврядування з метою забезпечення управління політичним, економічним та соціальним розвитком регіонів і територіально-адміністративних одиниць, та механізми їх реалізації [295, с.162].

Зараз серед вітчизняних дослідників поширеним є розуміння регіональної політики як системи цілей і завдань органів державної влади і громадянського суспільства з регулювання політичного, економічного, соціального і культурного розвитку регіонів країни, а також механізм їх реалізації [310, с.23].

Близьким є визначення, запропоноване І. Михасюком та М. Мальським: регіональна політика держави – це сукупність економічних, правових, організаційно-управлінських рішень, спрямованих на гармонійне поєднання інтересів держави й окремих регіонів, створення сприятливих економічних та правових засад для раціонального використання місцевих ресурсів і виробничого потенціалу [312, с.6-7].

На відміну від тих вчених, що без достатніх аргументів

ототожнюють регіональну політику з регіональною економічною політикою, згадані автори пишуть, що економічний напрям є найважливішим у системі державної регіональної політики, але поряд з тим називають інші напрями: соціальний, демографічний, екологічний, поселенський, науково-технічний [312, с.6].

Тривалий час при визначенні поняття регіональної політики першочергове значення надавалося економічному фактору. Наприклад, російські автори Е. Доморацька та В.Маклаков розуміють регіональну політику як комплекс заходів економічного і юридичного порядку, які здійснюються з метою усунення диспропорцій в економічному розвитку, більш повного використання природних, економічних і людських ресурсів слаборозвинутих районів [120, с.21].

Сучасні зарубіжні дослідники при визначенні суті регіональної політики віддають перевагу соціальним, а не економічним аспектам. Наприклад, автори англійського економічного словника вважають регіональну політикою комплексом заходів, спрямованих на усунення значних відмінностей у показниках рівня безробіття або доходів на душу населення [227, с.479]. Хоча найновіші тенденції полягають у переході від соціально до глобально орієнтованої економіки, суть якої полягає в тому, що вона повинна створити регіональні локомотиви успішного розвитку, які сприяють зміцненню позицій даної країни на світовій сцені конкуренції [234, с.4]. На нашу думку, для України це положення є дещо передчасним.

Одними з перших на пострадянському просторі сутність регіональної політики сформувала група російських вчених у серії статей “Региональная политика России: концепции, проблемы, решения”. На їх погляд,

регіональною політикою можна вважати лише таку систему намірів і дій, яка реалізує інтереси держави по відношенню до регіонів і внутрішні інтереси самих регіонів методами і способами, які враховують природу сучасних регіональних процесів, і яка здійснює все це у структурі між- і внутрірегіональних зв'язків [245, с.51].

У науковій літературі періодично виникає дискусія про те, який термін – “державна регіональна політика” чи “регіональна політика” є більш адекватним. Не заперечуючи право на існування регіональної політики, яка здійснюється на рівні самих регіонів, слід виходити з позиції В.Селіванова, який пише, що державна політика є родовим явищем і поняттям відносно всіх інших видів політики у різноманітних сферах державної діяльності [434, с.150]. Деякі автори при цьому вважають, що не варто протиставляти регіональну політику, яка здійснюється державою та безпосередньо регіонами, навпаки, що регіональна політика здійснюється державою в інтересах регіонів і самими регіонами, які свої інтереси реалізують власними силами [229, с.152]. Але більш переконливою є позиція, прихильники якої вважають непорозумінням ототожнення політики, яку здійснює держава стосовно своїх регіонів та політики, яку здійснює влада регіону і яка включає весь спектр питань, що належать до компетенції регіональних органів влади і управління.

У наукових джерелах поряд з терміном “державна регіональна політика” певного поширення набуває близький до нього – “державна політика регіонального розвитку”. Під останньою розуміють цілісну сукупність заходів, спрямованих на стимулювання ефективності соціально-економічного розвитку регіонів, раціональне використання їхніх ресурсних потенціалів та пріоритетів,

забезпечення сприятливих умов для життєдіяльності населення, вдосконалення територіальної організації суспільства [452, с.71]. І хоча вказується на деякі відмінності між регіональною політикою і політикою регіонального розвитку, але аналіз їх суб'єктів, об'єктів та цілей вказує, що вони практично співпадають.

У науковій літературі зроблені спроби визначити регіональну політику як категорію державного управління. Так, на думку Ю.Наврузова, сучасна регіональна політика – це діяльність держави, яка спрямована на адміністративно-економічну оптимізацію регіональної структури країни і відносин між центром і територіями з метою забезпечення збалансованого розвитку за рахунок максимально ефективного використання існуючих внутрішніх і заохочення зовнішніх ресурсів [328, с.254].

Із урахуванням підходів вітчизняних та зарубіжних дослідників, державною регіональною політикою, на нашу думку, слід вважати діяльність органів державної влади і управління по забезпеченню соціально орієнтованого, сталого, збалансованого розвитку регіонів держави та розв'язанню регіональних проблем з метою забезпечення рівних соціальних стандартів життя населення, незалежно від місця проживання.

Зміст та суть державної регіональної політики залежить від чіткого уявлення про її мету, цілі та завдання, принципи, об'єкти та суб'єкти.

Автори одного з перших вітчизняних досліджень проблем регіональної політики, її метою вважали забезпечення комплексного економічного і соціального розвитку окремих територій, створення сприятливих умов для функціонування господарюючих суб'єктів, а також належних соціальних і економічних умов для

життєдіяльності населення [400, с.173]. Соціальні аспекти проблеми при цьому вважалися другорядними, а на перший план висувалися економічні інтереси підприємств регіону. Виступаючи на круглому столі з питань регіональної політики, який відбувся у 1999 р., С.К. Харічков, аналізуючи наукові доробки з питань регіональної політики, які були зроблені у попередній період, основним їх недоліком назвав якраз те, що в них на перше місце були поставлені економічні проблеми, проблеми господарського розвитку регіону [229, с.153].

Таке розуміння проблеми є близьким до пропонованого тими вітчизняними вченими, які вважають, що метою ринково орієнтованої регіональної політики є, з одного боку, вирівнювання регіональних відмінностей і створення в регіонах однакових умов для конкуренції, а з іншого – максимальне використання регіональних переваг для подолання кризи і активізації внутрішніх джерел економічного зростання [199, с.65].

Все більше авторів, включаючи економістів, визнають необхідність збалансованого поєднання соціальних, політичних, економічних та інших цілей державної регіональної політики. На думку Д.Стеченка, основна мета сучасної державної політики регіонального розвитку, полягає у збереженні та зміцненні політичної стабільності, територіальної цілісності, соціальної та економічної єдності української держави на основі раціонального територіального поділу праці, поєднання інтересів різних регіональних спільностей із загальнодержавними інтересами, створення відносно однакових можливостей для плідної життєдіяльності населення в усіх регіонах України [452, с.71]. С.Мельник та І.Поплавський пишуть, що стратегічна мета державної регіональної політики

полягає у вирішенні соціально-економічних проблем населення територій залежно від стану економіки країни [295, с.162].

На думку В.Кравченка, головною метою державної регіональної політики має стати покращення якості соціальних та управлінських послуг, що надаються населенню, забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів на основі належного правового, матеріального і фінансового забезпечення регіонального та місцевого самоврядування, підвищення ефективності функціонування владних структур усіх територіальних рівнів та розвитку місцевої демократії [222, с.127].

Формулювання конкретних цілей та завдань регіональної політики безумовно залежить від особливостей тієї чи іншої держави, стадії її розвитку та специфіки регіональних проблем, які вона вирішує. Тобто, на кожному етапі розвитку держави, у залежності від соціально-економічних, політичних та інших умов цілі регіональної політики можуть змінюватися і уточнюватися.

У розвинутих державах, зокрема західноєвропейських, основні цілі регіональної політики полягають у розв'язанні проблем, які виникають у депресивних, старопромислових, слаборозвинутих, кризових регіонах. А у країнах з перехідною економікою цілі регіональної політики є дещо відмінними від держав з розвинутою ринковою економікою і полягають у створенні умов для входження регіонів, підприємств і громадян в ринок, розкриття і розвиток їх ділових якостей і підприємливості з врахуванням територіальної специфіки [220, с.10].

Крім того, деякі фахівці вважають, що у пострадянських країнах кількість цілей, які ставляться перед регіональною

політикою, повинна бути зведена до мінімуму [521, с.84].

На думку російських авторів, базовими цілями здійснення регіональної політики у більшості сучасних держав, не дивлячись на національні відмінності, є:

- створення та посилення єдиного економічного простору та забезпечення економічних, соціальних, правових та організаційних основ державності;
- відносно вирівнювання умов соціально-економічного розвитку регіонів;
- пріоритетний розвиток регіонів, що мають важливе стратегічне значення для держави;
- максимальне використання природно-ресурсних особливостей регіонів;
- комплексний екологічний захист регіонів [74, с.40].

“Концепція державної регіональної політики”, затверджена Указом Президента, головною метою державної регіональної політики в Україні проголосила створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку держави та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дійовості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

У той же час, для досягнення головної мети державної регіональної політики, про яку йшлося вище, Концепцією передбачено вирішення насамперед таких основних завдань:

- запровадження більш глибокого вивчення та оцінки внутрішнього природного, економічного, наукового,

- трудового потенціалу кожного регіону, розроблення комплексних правових, організаційних, економічних та інших механізмів його ефективного використання;
- здійснення на інноваційній основі структурної перебудови економіки регіонів з урахуванням особливостей їх потенціалу;
 - поетапне зменшення рівня територіальної диференціації економічного розвитку регіонів та соціального забезпечення громадян;
 - широкий розвиток підприємництва як головного фактора соціально-економічного розвитку держави та її регіонів, підвищення зайнятості населення, наповнення місцевих бюджетів;
 - зміцнення економічної інтеграції регіонів з використанням переваг територіального поділу і кооперації праці, що є одним з головних чинників підвищення конкурентоспроможності держави на міжнародних ринках;
 - забезпечення здатності територіальних громад та органів місцевого самоврядування в межах, визначених законодавством, самостійно та відповідально вирішувати питання соціально-економічного розвитку, створення ефективних механізмів забезпечення їх активної участі у формуванні та проведенні державної регіональної політики;
 - удосконалення фінансових міжбюджетних відносин, вироблення чітких критеріїв і ефективних механізмів надання державної підтримки розвитку регіонів;
 - досягнення продуктивної зайнятості населення, стабілізації та поліпшення демографічної ситуації в державі;
 - дальше вдосконалення державної системи охорони

довкілля та використання природних ресурсів, механізмів та інструментів вироблення і реалізації екологічної політики;

- налагодження міжнародного співробітництва у сфері регіональної політики, наближення національного законодавства з цього питання до норм і стандартів Європейського Союзу, а також розвитку транскордонного співробітництва як дійового засобу зміцнення міждержавних відносин та вирішення регіональних проблем.

До цього переліку, на нашу думку, увійшли різнопорядкові загальні і специфічні завдання, частина з яких сформульована недостатньо конкретно.

Фахівці з державного управління узагальненою метою вітчизняної регіональної політики називають забезпечення умов для всебічного економічного і соціального розвитку всіх регіонів в інтересах населення, яке там проживає [334, с.340].

У країнах з ринковою економікою цілі регіональної політики визначаються як досягнення збалансованості, тобто зведення до мінімуму тієї нерівності, яка створює ґрунт для виникнення соціальних конфліктів, заважає соціально-економічному розвитку країни в цілому або зближенні та розвитку її частин або частин різних країн (наприклад, країн – членів Європейського Союзу) [241, с.5]. Як правило, такі цілі пов'язані з головною метою здійснення регіональної політики – створення для всіх жителів рівних умов доступу до праці, освіти та послуг. А у Єдиному європейському акті, по суті, сформульована лише одна мета наднаціональної регіональної політики ЄС – зменшити розрив між різними регіонами та відставання тих регіонів, що знаходяться в найменш сприятливих умовах.

Слушною є також думка проте, що при визначенні цілей та завдань державної регіональної політики варто дотримуватися системи пріоритетів і визначити певні групи цілей та завдань: соціальні, економічні, екологічні, міжетнічні тощо [220, с.13].

Вчені, які визнають пріоритетність соціальних цілей державної регіональної політики, виокремлюють серед них зближення міжрегіональних відмінностей у доходах населення та рівнів розвитку соціальної інфраструктури, зменшення безробіття тощо [12, с.6]. Доречною є і думка про те, що у період економічних криз серед цілей державної регіональної політики домінують економічні, а у періоди економічного росту – соціальні цілі [538, с.44].

Отже, спектр підходів різних авторів до проблеми визначення мети, цілей та завдань державної регіональної політики є дуже широким. Правда, дослідниками не завжди проводиться межа між поняттями “ціль”, “мета” та “завдання”. Великий тлумачний словник сучасної української мови вказує, що мета – це те, до чого хтось прагне, чого хоче досягти, заздалегідь намічене завдання, і в такому розумінні мета, ціль і завдання ототожнюються [55, с.520]. В адміністративному праві цілі та завдання – це уявлення про напрями та очікувані наслідки управлінської діяльності. Відмінність між вказаними однопорядковими категоріями полягає у ступені узагальненості відтворення у них напрямів та наслідків, а саме: у цілях відтворюються більш тривалі та значущі, ніж у завданнях, показники діяльності [3, с.260].

З метою ранжування цілей державної регіональної політики слід також мати на увазі, що при формування “дерева цілей” необхідно, перш за все, виділити головну або стратегічну ціль, правильно визначити забезпечуючи

цілі або цілі-засоби, досягнення яких сприяє головній цілі, а також враховувати побічні та похідні цілі, які можуть виникати в процесі реалізації головної чи забезпечуючих цілей [21, с.109].

На нашу думку, при визначенні головної або стратегічної мети державної регіональної політики слід опиратися на той вихідний критерій, який застосовується при визначенні цілей державного регулювання розвитку регіонів і яким є необхідність забезпечення сталого зростання якості та рівня життя населення і державний контроль за процесами соціальної диференціації. Виходячи з проголошеного Конституцією соціального характеру нашої держави та визнання людини основною соціальною цінністю, пріоритетними і стратегічними слід визнати соціальні цілі державної регіональної політики і, перш за все, забезпечення єдиних соціальних стандартів життя населення незалежно від місця проживання, на що наголошувалося вище при визначенні державної регіональної політики. Важливими цілями-засобами або забезпечуючими цілями є відносно вирівнювання рівнів соціально-економічного розвитку регіонів, зближення міжрегіональних відмінностей у доходах населення, зменшення безробіття тощо. Інші цілі слід розглядати, переважно, як похідні. Безумовно, такі цілі повинні уточнюватися в процесі реалізації державної регіональної політики.

Відсутність чітко визначених мети, цілей та завдань державної регіональної політики унеможливорює оцінку її ефективності.

Вітчизняні та зарубіжні дослідники висловили низку альтернативних підходів до розуміння основних принципів, на яких повинна базуватися сучасна державна регіональна

політика. Наприклад, В.Головинська, виходячи з тези про стратегічно важливе значення повернення України до європейського цивілізаційного простору, пропонує в основу державної регіональної політики покласти ті принципи, які були успішно апробовані у країнах – членах ЄС, а саме підтримку розвитку та здійснення структурних перетворень у слаборозвинених регіонах, трансформування регіонів або їх частин, яким загрожує економічний занепад, боротьбу з тривалим безробіттям, підтримку інтеграції в трудові процеси молоді та людей, які внаслідок різних причин були вилучені з ринку праці, підтримку адаптації працівників до економічних змін та змін у сфері виробництва, підтримку розвитку периферійних регіонів, надання територіальним громадам та регіонам консалтингових послуг через регіональні агентства розвитку [79, с.40]. Але цей перелік містить не стільки принципи, скільки конкретні цілі та заходи щодо їх досягнення, адже принципи – це, як відомо основні вихідні положення якої-небудь наукової системи чи теорії [55, с.941].

На нашу думку, в основу розробки та здійснення регіональної політики в Україні, слід покласти такі основні принципи:

- соціальна спрямованість;
- прозорість та прогнозованість;
- збереження єдності і цілісності державної території в умовах регіоналізації;
- поєднання централізації, децентралізації та деконцентрації;
- субсидіарність як основний принцип надання управлінських послуг;
- системність та послідовність.

Регіональна політика, як і будь – яка інша політика,

реалізується певними суб'єктами і спрямована на певні об'єкти. З'ясування суб'єктів і об'єктів регіональної політики безпосередньо залежить від розуміння суті регіону та регіональної політики як специфічного виду діяльності держави.

Так, на думку авторів посібника з регіональної економічної політики об'єктами державної регіональної політики є галузі господарського комплексу регіону, соціальна інфраструктура, природне середовище, населення і трудові ресурси [312, с.13]. На практиці об'єктами державної регіональної політики в сучасних умовах України є, переважно, адміністративно-територіальні одиниці субнаціонального рівня, але в перспективі увага повинна концентруватися на проблемних регіонах, межі яких можуть не співпадати з межами адміністративно-територіальних одиниць. Вітчизняні економісти підкреслюють, що зміни пропорцій суспільного виробництва не можуть відбутися, якщо держава продовжуватиме будувати свою регіональну політику виключно на засадах існуючого адміністративно-територіального поділу [116, с.55].

Досвід зарубіжних держав показує, що такими об'єктами, крім регіонів первинного поділу, зокрема тих, що значно відстають від середніх показників у державі за рівнем і якістю життя, можуть бути:

- авангардні регіони, що мають сприятливі природно – географічні і економічні передумови для перетворення в території прискореного розвитку економіки постіндустріального типу (вільні та спеціальні економічні зони, технополіси тощо) і інтеграції в світові економічні процеси;
- регіони, в яких реалізуються важливі загальнодержавні економічні і соціальні програми;

- депресивні регіони, які не мають достатніх внутрішніх засобів для подолання депресивного стану в своїй економіці;
- регіони екологічної кризи, яка складає пряму загрозу життю і здоров'ю населення [521, с.123-124].

Об'єктами політики регіонального розвитку є територіальні утворення, які слід розглядати як системи певного підпорядкування, в межах яких здійснюється державне управління та місцеве самоврядування [452, с.71]. На думку, В.Лексіна і В. Шевцова, які пов'язують зміст сучасної регіональної політики, перш за все, із задоволенням потреб населення регіону, об'єктом її є відносини між елементами регіональної структури, або іншими словами – взаємозв'язки і відносини між елементами просторово локалізованого середовища [251, с.53]. Інші автори занадто широко трактують проблему об'єктів державної регіональної політики, відносячи до них одночасно такі різнопорядкові явища та процеси як різні види регіонів та економічні, соціальні та екологічні проблеми, що локалізовані на певній території [521, с.17].

Досвід зарубіжних країн свідчить про необхідність не тільки доктринального, але і нормативно-правового визначення об'єкта регіональної політики з урахуванням адміністративно-територіального устрою держави, особливостей історичного розвитку специфіки економічних проблем. Чинна Концепція державної регіональної політики України, на жаль, оминає питання об'єктів такої політики.

Серед вчених та практиків-управлінців нема єдності і при з'ясуванні проблеми суб'єкта державної регіональної політики.

Дослідники Інституту регіональних досліджень НАНУ суб'єктами регіональної політики у широкому розумінні

цього поняття називають центральні органи законодавчої і виконавчої влади, органи регіонального управління та місцевого самоврядування [408, с.15].

На думку Д.Стеценка, суб'єктами політики регіонального розвитку є центральні, регіональні та місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які виходячи зі своєї компетенції вирішують питання, пов'язані з соціально економічним розвитком регіонів [452, с.71].

А, наприклад, окремі російські автори розрізняють державну федеральну регіональну політику та територіальну політику суб'єктів федерації, різниця між якими, крім іншого, полягає у колі суб'єктів, які її здійснюють, масштабах проблем, які розв'язуються та джерелах фінансування [521, с.23]. На нашу думку, до визначення суб'єкта і об'єкта державної регіональної політики, слід підходи, аналогічні тим, що описані в параграфі, присвяченому поняттю та змісту державного регулювання розвитку регіонів.

Зміст державної регіональної політики практично неможливо уніфікувати, у кожній країні він залежить від особливостей, загальних цілей та завдань конкретного етапу соціально-економічного розвитку.

Регіональна політика в Україні на нинішньому етапі знаходиться в стані розробки, не має достатнього інституційного забезпечення і спрямована більше не на розвиток регіонів, а на їх епізодичну підтримку, при чому ця підтримка в силу об'єктивних економічних причин не може бути орієнтована на розвиток і є, як правило, реакцією на певні надзвичайні обставини, що мали місце в регіоні. Такий стан речей є тимчасовим і покращення макроекономічної ситуації в державі неминуче вимагає

переходу від політики селективної підтримки проблемних регіонів до політики розвитку з урахуванням політичних, організаційних, матеріальних і фінансових можливостей держави та самих регіонів.

Серйозною проблемою є інституційне забезпечення реалізації регіональної політики в Україні [421. с.57-59]. Практично в кожній з сучасних розвинутих держав є окремий орган чи навіть система органів, які опікуються виключно регіональною політикою держави. Аргументованою і актуальною для України є точка зору тих регіоналістів, які вважають, що державним органом з реалізації регіональної політики повинно бути навіть не міністерство, а міжміністерська Комісія (комітет) на чолі з Главою уряду [393, с.86].

Крім нормативного та інституційного забезпечення, здійснення державної регіональної політики потребує дотримання ряду інших важливих умов, зокрема ефективного і прозорого використання всіх видів ресурсів та узгодження з довгостроковою стратегією регіонального розвитку держави.

Проблеми формування та впровадження регіональної політики в Україні обумовлені соціально-економічними відмінностями у рівні розвитку регіонів, етноконфесійними, геополітичними та етноконфесійними відмінностями [30, с.10].

Конструктивний підхід до формування сучасної державної регіональної політики полягає в тому, щоб:

- визнавати необхідність врахування регіональної специфіки при розробці економічної, соціальної, фінансової політики держави;
- визначати стратегію територіального розвитку держави, реалізація якої повинна стати одним з

- основних завдань державної регіональної політики;
- відмовитися від індивідуальних недостатньо обґрунтованих пільг регіонам і здійснювати державну підтримку тих регіонів, особливості яких суттєво впливають на характер і результати господарської діяльності [521, с.41].

Викладене вище дозволяє зробити деякі висновки. Концепція державної регіональної політики України зазначає, що необхідність прискорення поступу України на шляху сталого розвитку, економічного зростання потребує формування якісно нової державної регіональної політики, але у практиці і науці державного управління та чинних нормативно-правових актах немає чіткого формулювання дефініції “регіональна політика”. Реальний зміст державної регіональної політики у кожній країні залежить від особливостей, загальних цілей та завдань конкретного етапу соціально-економічного розвитку. Державна регіональна політика повинна узгоджуватися і взаємодоповнюватися з регіональною стратегією розвитку, яка є стратегічним планом розвитку регіону, що визначає цілі, завдання, пріоритети, напрями його сталого економічного і соціального розвитку.

Концепція державної регіональної політики головною метою такої політики в Україні проголосила створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дійовості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Питання об'єктів та суб'єктів державної регіональної політики нормативно не закріплено, але на практиці об'єктами державної регіональної політики в сучасних умовах України є, переважно, адміністративно-територіальні одиниці субнаціонального рівня, хоча в перспективі увага повинна концентруватися на проблемних регіонах, межі яких можуть не співпадати з межами адміністративно-територіальних одиниць, а суб'єктами – Президент, парламент та уряд України, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування. Для вдосконалення і дальшого розвитку регіональної політики в Україні значну практичну цінність має аналіз наднаціональної регіональної політики Європейського Союзу, західно – та центральноєвропейських держав, а також вивчення досвіду колишнього Радянського Союзу. Проблема адаптації конкретного зарубіжного досвіду до умов України є досить складною, але деякі загальні підходи та окремі прийоми можуть мати певну цінність для практики державного регулювання регіонального розвитку в нашій країні. На сьогодні базовим правовим документом, в якому найбільш структуровано і системно сформульовані мета, принципи та завдання державної регіональної політики, є “Концепція державної регіональної політики”, але робота щодо нормативного забезпечення державної регіональної політики повинна бути продовжена. Дієва регіональна політика потребує відповідного інституційного забезпечення та дотримання ряду інших важливих умов, зокрема ефективного і прозорого використання всіх видів ресурсів та узгодження з довгостроковою стратегією регіонального розвитку держави.

4.3. Впровадження програмно-цільових методів державного регулювання розвитку регіонів

Серед важливих напрямів вдосконалення державного регулювання розвитку регіонів є впровадження у його практику програмно-цільових методів, які органічно поєднують можливості держави, регіонів, суб'єктів господарювання та населення. Програмно-цільовий підхід до вирішення регіональних проблем одночасно виступає і як інструмент регіональної політики, і як засіб її реалізації [132, с.113]. Багато фахівців розглядають програмно-цільовий метод державного регулювання як основний і такий, що найбільше відповідає вимогам концентрації сил і засобів для досягнення пріоритетних цілей розвитку регіонів [251, с.293; 460, с.24-25]. Він дозволяє узгодити часові рамки, велику кількість цілей і завдань регіонального розвитку із значною кількістю виконавців. Для з'ясування суті та значення програмно-цільового методу для ефективного регулювання розвитку регіонів корисним буде вивчення вітчизняного досвіду його застосування у минулому та аналогічної практики зарубіжних країн. Адже програми регіонального розвитку є інструментом реалізації державної регіональної політики як у плановій, так і в ринковій економіці, але при цьому їм властива різна проблематика розробки і реалізації.

У колишньому Радянському Союзі, на думку дослідників, першою успішною спробою застосування програмно-цільового методу у загальнодержавному масштабі було утворення Урало-кузнецького комбінату [521, с.172]. Програми розвитку розроблялися і пізніше,

зокрема у післявоєнний період. Це торкається і УРСР, де реалізовувалися цільові територіальні програми, спрямовані на ефективне використання трудових ресурсів, соціальне перетворення сіл, розвиток виробництва товарів народного споживання, житлове будівництво тощо [155, с.135; 362]. Але справжній “програмний бум” відбувся у 70 - 80- х рр. минулого століття, коли плани, залишаючись галузевими, не могли вже ефективно виконувати свої функції в умовах необхідності вирішення територіальних міжгалузевих проблем. Регіональні програми розвитку самі ставали актуальним предметом тогочасних наукових досліджень [317; 508]. Вчені у той період намагалися встановити складний взаємозв’язок між цільовим програмуванням та галузевим директивним плануванням [232, с.113-114]. В силу низки причин тогочасний підхід до програмно-цільового методу був дещо дискредитованим, зокрема, через відсутність чіткого розуміння суті категорії “програма” [252, с.62]. Тим не менше, деякі методологічні засади програмно-цільового методу державного регулювання регіонального розвитку, розробленого насамперед новосибірською школою Р. Шніпера і М. Бандмана, залишаються актуальними і зараз і можуть бути частково адаптовані до сьогоденних постсоціалістичних реалій.

Дослідники, які спеціально вивчали досвід застосування програмно-цільового методу у колишньому Радянському Союзі, дійшли таких висновків:

- програмно - цільовий метод є ефективним за умови, що цілі програми чітко визначені, а ресурси достатні для реалізації всієї системи заходів у намічені строки;
- програма повинна мати ґрунтовну наукову і проектну базу;

- програму повинен реалізовувати окремий орган управління, наділений компетенцією перерозподіляти ресурси між передбаченими заходами і вносити корективи до самої програми у зв'язку із змінами умов фінансування або інших суттєвих умов;
- кількість цільових програм повинна бути обмежена можливостями їх фінансування та можливостями державних органів здійснювати управління ними [521, с.172].

Предметом регіонального програмного планування вважалася територіальна проблема, а основним завданням – взаємна узгодженість інтересів розвитку економіки країни, галузей та окремої регіональної соціально – економічної системи. В умовах колишнього Радянського Союзу, коли державна регіональна політика значною мірою зводилася до розміщення продуктивних сил, цілі регіональних програм як одного з інструментів її реалізації, мали переважно виробничо-технологічний характер. У результаті реалізації програми, якщо і справляли позитивний вплив на соціальний розвиток регіону, він був, як правило, “побічним ефектом” [78, с.5].

Концепція програмування розвитку на Заході складалася поступово, на основі проєктів, але практичне застосування отримала не зразу. В останні десятиліття багато країн відмовилися від концепції загальнодержавного програмування, залишивши програмно-цільовий підхід у межах держави лише для військових та окремих соціальних цілей [45, с.59]. Але при цьому актуальними залишається різноманітні програми регіонального розвитку [468].

Значний досвід використання програмно-цільового методу для цілей розвитку регіонів накопичений в США. Хрестоматійними є програми розвитку р. Теннессі, району

Аппалачів, будівництво нафтопроводу через Аляску тощо.

У Японії реалізація принципів програмно-цільового підходу дозволила у свій час переорієнтувати економіку на наукомісткі сфери. Фахівці вказують на широкомасштабне використання програмно-цільових методів у Великобританії, ФРН, Франції та інших країнах з ринковою економікою [218, с.54].

Успіхи розвинутих країн Європи та Північної Америки сприяли тому, що менш розвинуті країни також успішно застосовують програмно-цільовий метод з метою забезпечення регіонального розвитку. Дана проблема набула глобального значення, свідченням чому є створення у 1971 р. при ООН Центру регіонального розвитку в м.Нагона (Японія). Основна мета цього центру – всесвітня координація дій щодо збагачення досвіду програмування розвитку регіонів у розвинутих країнах та країнах, що розвиваються та популяризація ідеї розвитку регіонів у цілому. У 1989 р. згаданим Центром була започаткована “Програма стратегічної допомоги” для підтримки діяльності з проблем місцевого і регіонального планування і розвитку [45, с.59]. Центр підтримує розробку і реалізацію цільових програм розвитку регіонів у Китаї, Східній і Південній Африці, острівних країнах Тихого океану, Таїланді, Індонезії тощо.

Зарубіжний досвід підтверджує думку про те, розробка і реалізація федеральних і місцевих регіональних програм, орієнтованих переважно на коротко- і середньострокові періоди, є однією з основних форм державного регулювання економічних і соціальних процесів що при переході до ринкових відносин. Такі програми спрямовані на розв’язання проблем поточної збалансованості, стабілізації економіки тощо. В останні роки вітчизняні

дослідники досить активно досліджують можливості програмно-цільових методів впливу держави на розвиток регіонів [137; 314; 440].

Академік НАНУ М.І. Долішній чітко вказує на необхідність реанімації у наших умовах державних регіональних програм як важливого інструменту регіональної політики [229, с.150].

Впровадження програмно-цільових методів потребує чіткого розуміння суті програми та самого методу. У найширшому розумінні програма є формою впорядкування тих чи інших дій, що їх передбачається виконати на різних рівнях державного управління [365, с.27]. Більш конкретно програма визначається як директивний і адресний документ, який пов'язує в єдине ціле мету, заходи, ресурси, виконавців завдань і заходів, спрямованих на вирішення проблеми [473, с.18]. В.Корольов визначає програму як комплекс взаємопов'язаних заходів, що включають виявлення та аналіз проблем, які потребують вирішення, конкретизацію основної цілі та її підцілей, визначення складу робіт, виконавців та обсягів ресурсів, необхідних та достатніх для впровадження кінцевої мети [218, с.55]. Слід зауважити, що інколи програмами називають документи, які насправді такими не є і більше відповідають традиційним, фінансово не підкріпленим планам. З такого розуміння програми слідує розуміння регіональної програми соціально-економічного розвитку як комплексу взаємоузгоджених заходів з метою створення необхідних правових, економічних та організаційних умов для стабілізації і поліпшення соціально-економічної ситуації в регіоні на основі ефективного використання наявного природно-ресурсного, науково-технічного та інтелектуального потенціалу [294, с.100].

Програмно-цільовий метод державного регулювання розвитку регіонів здатний виконати два завдання: визначити та об'єднати цілі регіонального розвитку з шляхами їх досягнення, а також забезпечити координацію діяльності учасників програми по виконанню її завдань [73, с.20].

Програмно-цільовий метод регулювання розвитку регіонів органічно поєднує можливості держави, самих регіонів та суб'єктів підприємництва і у країнах з перехідною економікою має ряд особливостей:

- по-перше, розробникам доводиться враховувати і узгоджувати інтереси держави, регіону, господарюючих суб'єктів і населення;
- по-друге, більшість ресурсів для реалізації заходів програми не виділяється централізовано, а повинна залучатися з різних джерел;
- по-третє, доводиться враховувати ряд показників, які важко прогнозуються і змінюються у залежності від кон'юнктури (ринок товарів і послуг, інвестиційний та фондовий ринки тощо) [521, с.173].

Формування і реалізація регіональних соціально-економічних програм в Україні повинна базуватися на певних засадах та принципах. До таких принципів відносяться:

- цільова спрямованість на досягнення кінцевих результатів у визначені терміни;
- узгодженість фінансових, матеріально-технічних, трудових та інформаційних ресурсів;
- включення до державного бюджету видатків, необхідних для реалізації регіональних програм;
- конкурсні засади формування та експертиза програм;
- створення організаційного механізму управління програмами;

- єдиний облік і взаємоузгодженість програм [294, с.100].

Ст. 119 Конституції України серед повноважень місцевих державних адміністрацій передбачає “виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку”. Нормативно-правовою базою застосування програмно-цільового методу державного регулювання регіонального розвитку в Україні є на сьогодні, перш за все, Закон “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” від 23 березня 2000 р. Хоч у законі не вживаються поняття “регіон” чи “цільові програми регіонального розвитку”, але він визначає правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць як складової частини загальної системи державного регулювання економічного і соціального розвитку держави.

Відповідно до закону “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” програми економічного і соціального розвитку розробляються в Автономній Республіці Крим, областях, районах та містах України на короткостроковий період, тобто щороку і взаємоузгоджено з проектом Державної програми економічного і соціального розвитку України на відповідний рік.

У програмі економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, області, району, міста на кожен наступний рік повинні бути відображені:

- аналіз соціально-економічного розвитку відповідної

адміністративно-територіальної одиниці за попередній і поточний роки та характеристика головних проблем розвитку її економіки та соціальної сфери;

- стан використання природного, виробничого, науково-технічного та трудового потенціалу, екологічна ситуація у відповідній адміністративно-територіальній одиниці;
- можливі шляхи розв'язання головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці в наступному році;
- система заходів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації соціально-економічної політики з визначенням термінів виконання та виконавців;
- основні показники соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- дані про отримання та використання доходів від розпорядження об'єктами права комунальної власності, ефективності використання об'єктів права комунальної власності, показники розвитку підприємств та організацій, що є об'єктами права комунальної власності.

Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” практично не дає відповіді на питання, хто повинен бути замовником цільових програм регіонального розвитку і як здійснюється управління ними. А це має важливе практичне значення, адже саме замовник повинен здійснювати загальне управління програмою.

Координатором всіх стадій її розробки є спеціальний орган управління програмою. У залежності від типу регіону, таким органом отже бути створений для цієї мети регіональний комітет або комісія, дирекція програми чи інший орган.

Як правило, орган управління цільовою програмою регіонального розвитку наділяється такою компетенцією:

- підготовка пропозицій щодо перспектив розвитку регіону;
- підготовка пропозицій щодо вдосконалення відповідного законодавства;
- підготовка пропозицій щодо вдосконалення оперативного управління в ході реалізації програми;
- організація фінансового забезпечення програми;
- оперативний зв'язок з загальнодержавними органами влади [220, с.75].

Закон у загальних рисах визначає органи, відповідальні за розробку та виконання програм соціально-економічного розвитку регіонів. Так, відповідно до ст. 18 закону розробляють програми економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів і міст та забезпечують контроль за виконанням відповідних показників вказаних програм відповідно Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. А центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики координує підготовку програм і здійснює організаційно-методичне керівництво.

Чинний закон не дає класифікації програм розвитку регіонів України. У той же час, регіоналісти пропонують за предметом регулювання можливість розробки кількох видів програм регіонального розвитку: комплексних,

економічних, соціальних та екологічних, а за масштабами регулювання – міжрегіональних, регіональних, локальних та муніципальних [521, с.174-175].

Вітчизняні фахівці пропонують здійснювати поділ цільових програм за трьома ознаками:

- за рівнем управління програми діляться на міждержавні, державні та регіональні;
- за функціональним призначенням – на комплексні, науково-технічні, інноваційні, виробничі, соціально-економічні, соціальні, екологічні тощо;
- за строками реалізації – на короткострокові, середньострокові та довгострокові [220, с.71].

Враховуючи дефіцит бюджетних засобів, кількість загальнодержавних програм регіонального розвитку повинна бути обмежена і торкатися лише тих регіонів, які мають особливе, наприклад, геополітичне значення, а програми повинні вирішувати такі загальнодержавні проблеми, які не під силу самому регіону [246, с.64-67].

Фахівці Інституту регіональних досліджень НАНУ пропонують на регіональному рівні розробляти два види регіональних програм: програми щодо розв'язання разової проблеми та програми, спрямовані на виконання функцій регіональних органів влади у регіонах первинного територіального поділу [365, с.31]. Мова у другому випадку йде про комплексну програму, тобто намічену до здійснення у визначений період та узгоджену за ресурсами, виконавцями і термінами систему соціальних, економічних, виробничих, науково-дослідних і організаційно-господарських заходів, виконання яких повинно забезпечити розв'язання значної господарської проблеми. Комплексні програми охоплюють весь процес соціально-економічного розвитку території [453, с.40-42].

Програмам, які мають комплексний характер та програмам, що мають проблемний характер, властиві деякі спільні риси, наприклад у їх структурі бажано мати загальноекономічний, інвестиційний та інституційний розділи [393, с.192].

У той же час, для окремих типів програм характерні певні особливості. Наприклад, у комплексних програмах бажано мати координаційний розділ, який би містив дані і узгоджував заходи, передбачені всіма загальнодержавними програмами, які реалізуються на території регіону. А програма, спрямована на розв'язання проблем у регіонах вторинного рівня територіального поділу, вимагає створення органу управління програмою, адже органи державного управління не здатні, як правило, забезпечити потрібну деталізацію регулятивної діяльності. Зазвичай, таким органом є господарюючий суб'єкт, який створюється у вигляді державної корпорації [78, с.16].

Дещо спрощено розробка регіональної програми розвитку полягає у тому, щоб визначити комплекс заходів, які здатні забезпечити досягнення цілей, і виходячи із взаємозв'язку заходів і ресурсних можливостей, строки їх виконання [78. с.7].

Типова структура цільової програми розвитку регіону включає характеристику регіону, основні цілі і завдання, ресурсне та інституційне забезпечення, механізм реалізації, порядок управління та здійснення контролю, а також оцінку очікуваних соціально-економічних наслідків від реалізації програми. Приблизно така структура була витримана при розробці комплексних програм соціально-економічного розвитку економічних районів або макрорегіонів Карпатського регіону, Полісся, Поділля, Українського Причорномор'я та Придніпров'я на період

1996 – 2000 рр., які були розроблені за ініціативою Уряду України. На жаль, жодна з них не була прийнята і реалізована, зокрема через відсутність нормативної бази, яка б детально регламентувала процедуру розробки, прийняття і реалізації програм. З тих програм, які були запропоновані в другій половині 90-х рр. минулого століття, жодна в повному обсязі не була реалізована через те, що фінансування їх складало 10 – 15% від запланованого [420, с.20].

Недостатнє фінансування взагалі є загальною і найбільш поширеною проблемою на шляху реалізації регіональних цільових програм. Це приводить до їх скорочення і коригування, тому в кінцевому результаті такі програми не виконують функції регулювання регіонального розвитку, а зберігають, переважно, прогностичне значення.

Впровадження у практику та ефективне використання програмно-цільового методу державного регулювання розвитку регіонів потребує здійснення низки заходів, зокрема:

- розробку нормативно-правових актів та методичних документів, які регламентують процес формування та реалізації програм;
- формування системи управління цільовими програмами;
- визначення видів цільових програм за рівнем управління, функціональним призначенням та строками реалізації [218, с.55].

Вітчизняні економісти, управлінці та фахівці інших галузей підтверджують доцільність та необхідність широкого застосування програмно-цільових методів державного регулювання розвитку регіонів як таких, що здатні оптимально ув'язати в єдине ціле велику кількість

цілей і завдань регіонального розвитку, часові рамки їх досягнення, оптимальне використання ресурсів із значною кількістю виконавців.

Програмно-цільові методи в тій чи іншій мірі властиві як для планової, так і для ринкової економіки, хоча і з суттєвими відмінностями, які пояснюються, перш за все, місцем державної власності у структурі власності в цілому.

Впровадження у практику програмно-цільових методів державного регулювання розвитку регіонів у державах, де економіка перестала бути плановою, але ще не в повній мірі відповідає стандартам ринкової економіки, значно ускладнені. Враховуючи те, що зміст цільових програм власне складають заходи, які здійснюються державою, у перехідних умовах роль держави повинна бути максимальною. Але незадовільний стан бюджету змушує на даному етапі перекидати на приватних інвесторів властиві державі функції з розвитку інфраструктури. Крім того, відсутність практики державного регулювання розвитку регіонів у ринкових умовах і наявність такого досвіду, здобутого у плановій економіці, приводить до того, що цільова програма спрямовується не стільки на створення передумов для соціально орієнтованого, сталого, збалансованого розвитку регіону, а на оперативне управління функціонування регіону чи навіть окремими його потенціалами. Для подолання такого стану і покращення ефективності застосування програмно-цільових методів державного регулювання розвитку регіонів необхідно, насамперед, активізувати міждисциплінарні наукові дослідження ролі програмно-цільового методу у країнах з перехідною та ринковою економікою, упорядкувати нормативно-правову

базу з даної проблеми та вирішити проблему підготовки кваліфікованих управлінських кадрів, здатних розробляти цільові програми та управляти ними.

4.4. Вдосконалення інформаційно – аналітичного забезпечення розвитку регіонів

Регіональний розвиток, який трактується у категоріях соціальної орієнтації, сталості та збалансованості потребує належного інформаційного та аналітичного забезпечення, джерелом якого повинні стати альтернативні інформаційні системи, що взаємодіють і доповнюють одна одну. В умовах колишнього радянського режиму управлінські рішення, як правило, не потребували об'єктивної оцінки регіональної ситуації та формулювання і врахування регіональних інтересів, тому, як слушно зазначають вітчизняні економісти, аналіз розвитку регіону зводився до оперативного прослідковування виконання директивних планових завдань, що стояли перед галузями економіки регіону та розрахунку відхилень від цих завдань, але в умовах соціально орієнтованої ринкової економіки суттєво зростає роль інформаційно-аналітичного процесу для ефективного державного регулювання розвитку регіону, визначення його пріоритетів, прийняття рішень для селективної підтримки регіонів відповідно до виявлених регіональних проблем [71, с.30; 181].

Створення ефективних регіональних інформаційних систем, які б забезпечували швидкий збір, систематизацію і цілеспрямовану обробку даних розвитку регіону, надання отриманих результатів адресатам у зручній для використання формі є важливим завданням держави в контексті регулювання нею розвитку регіонів та реалізації регіональної політики. Оперативно отримана інформація

має значення не лише на рівні регіональному, але і для державного управління в цілому [73, с.39].

Сучасна офіційна державна статистика є досить інертною і не може надати всієї необхідної для прийняття рішень інформації через специфічність проблем розвитку у різних регіонах. В той же час, очевидно, що без повної і точної статистичної інформації, надійність результатів аналізу не може бути забезпечена [115, с.151]. Дослідники, які вивчають проблеми вітчизняної статистики, виокремлюють регіональну статистику, якою на сьогодні вважається статистична інформація, що виробляється в адміністративних областях, районах, містах для потреб управління соціально-економічними процесами, яке здійснюють місцеві органи влади [347, с.2].

Фахівці у галузі регіональної статистики серед найбільш суттєвих її недоліків, які значно ускладнюють державне регулювання розвитку регіонів, вказують на недостатнє відображення в статистичних публікаціях об'єктів статистичного спостереження, на зміну стану яких безпосередньо впливають рішення органів регіонального управління та самоврядування, неналежне виконання функцій прогнозування, недосконале або й зовсім відсутнє комп'ютерне забезпечення процесів збору, обробки й передачі статистичної інформації. Проблемами залишаються також не адаптованість статистичної служби в Україні до регіоналізації державного управління [178, с.80].

Її недоліком є також те, що не охопленою залишається статистична інформація за регіонами вторинного територіального поділу, що не співпадають з кордонами адміністративно-територіальних одиниць субнаціонального рівня, а коло її користувачів обмежені

переважно місцевими органами влади. Крім того, з поля зору офіційної регіональної статистики випадають такі пласти соціально-економічної дійсності як тіньова економіка, нелегальна міграція і нелегальна праця за кордоном, самозайнятість населення, реальний рівень доходів і витрат населення [249, с.5].

На практиці спостерігається певний дефіцит інформованості корганів влади та управління різних рівнів, так і населення щодо реальної ситуації у сфері розвитку регіонів. Тому більшість регіоналістів досить песимістично відносяться до здатності державної статистики надавати об'єктивну і достатню інформацію для потреб аналізу стану розвитку того чи іншого регіону і адекватно відображати різні аспекти і тенденції регіонального розвитку. Деякі вітчизняні вчені стверджують навіть про повну нездатність державної статистики стати основою здійснення державної регіональної політики [400, с.183].

Звичайно, проблемою, яка властива сучасному етапу соціально-економічного розвитку залишається якість статистичної інформації та ступінь довіри до неї. Фахівці стверджують, що об'єктивність оцінок, отриманих на базі державної статистики, оцінюється у 40 – 60%, а повнота – на рівні 70 – 80 %. [249, с.15].

Тим не менше, частково рівень розвитку того чи іншого регіону можна оцінити на основі таких статистичних даних як грошові доходи населення, показники реального споживання, забезпеченість житлом, демографічне відтворення населення, зайнятість тощо [393, с.47]. Для сучасних потреб державного регулювання регіонального розвитку суто облікова функція статистики є недостатньою, вона повинна задовольняти потреб аналізу, моніторингу та прогнозування регіонального розвитку. Тому

пропонується визнати необхідним і можливим доповнити ті параметри регіонального аналізу, що базуються на даних традиційної статистики і звітності такими показниками і характеристиками, які дозволили б оцінити наслідки конкретних управлінських рішень з позицій регіональних інтересів і цілей регіонального розвитку. Для цього провідні фахівці у сфері статистики вважають за необхідне розробку нового статистичного інструментарію як інформаційної бази управління регіональними системами та одного з головних чинників формування політики регіонального розвитку.

Позитивно вплинути на ситуацію дозволять, заходи, запропоновані вітчизняними фахівцями у сфері статистики, зокрема:

- розробка системи відповідних показників з огляду на міжнародні стандарти обліку та статистики;
- розробка та проведення спеціальних обстежень, переписів, опитувань;
- організація оперативного інформаційно-статистичного аналізу стану регіону з використанням міжнародного досвіду, систем класифікацій та стандартів;
- забезпечення адекватного охоплення статистичним обліком суб'єктів господарювання в усіх секторах економіки як бази для застосування методів несучільних статистичних спостережень, формування відповідних банків даних;
- взаємодія з іншими інформаційними системами з огляду на інформаційні потреби на регіональному та державному рівнях;
- надання всім користувачам рівного та вільного доступу до відкритої статистичної інформації [347, с.7].

У перспективі корисним може виявитися і досвід організації регіональної статистики у країнах Західної Європи, окремі підходи до якого також можуть бути використані в Україні. У країнах Європейського Союзу запроваджена спеціальна номенклатура територіальних одиниць для статистики – NATS (Nomenclature of Territorial Units for Statistics), розроблена як уніфікована демаркаційна система, сприятлива для збирання та складання регіональних статистичних даних у межах ЄС. Ця система, крім іншого, має на меті закріплення діючих адміністративних кордонів у країнах – членах ЄС для практичних потреб постачання даних та виявлення і окреслення територіальних одиниць, яким притаманні певні економічні ознаки (сільськогосподарські райони, транспортні вузли тощо).

Цінним для України у перспективі може бути і досвід окремих європейських держав щодо інформаційно - аналітичного забезпечення розвитку регіонів. Як позитивний, вітчизняні економісти наводять приклад ФРН, де реалізується принцип “координація через інформацію”, що включає систему регулярного збору і аналізу даних про соціально-економічний розвиток регіонів, наявність і можливість виникнення диспропорцій у регіональному розвитку, вплив на нього державної політики і доведення результатів такого аналізу до зацікавлених органів влади [73, с.40].

Відаючи належне офіційній статистиці, фахівці, тим не менше зауважують, що для здійснення регіонального аналізу необхідно враховувати також такі характеристики ситуацій і проблем, які неможливо сформулювати мовою статистики. Йдеться про соціальний настрій, спосіб життя, економічну і соціальну поведінку, етнічне самопочуття тощо.

Важливо також, щоб ця інформація була диференційована за соціальними, віковими та статевими групами тощо [249, с.16]. Таку інформацію можна отримати лише в ході спеціально організованих соціологічних досліджень.

Тому виправданою є позиція авторів вітчизняних “Методичних рекомендацій щодо розробки регіональних стратегій розвитку”, які пропонують для потреб регіонального аналізу, крім офіційних даних Держкомстату України, обласних та районних управлінь статистики, використовувати інформаційні матеріали анкетувань та соціологічних опитувань, картографічні, ілюстраційні, історичні та інші матеріали.

Невирішеною проблемою залишається не лише інформаційно-статистичне, але і належне науково-аналітичне забезпечення державного регулювання розвитку регіонів та включення до інформаційної бази розвитку регіонів досліджень вітчизняних та зарубіжних експертів - регіоналістів.

Позитивним все ж є той факт, що в Україні сформувалися ряд потужних наукових центрів, які продукують сучасні наукові ідеї у сфері регіоналістики. Певну аналітичну роботу здійснюють і відповідні підрозділи органів державного управління. Очевидно, настав час і для створення єдиного науково-методичного центру, який би здійснював наукове керівництво і координацію науководослідної роботи у сфері забезпечення регіонального розвитку. Тим більше, що ще у 1994 р. висувалася ідея створення Інституту регіонального розвитку на базі Ради по вивченню продуктивних сил НАНУ [400, с.179]. Цінним джерелом для аналізу розвитку регіонів є дослідження, що здійснюються вченими Інституту регіональних досліджень НАНУ, які публікуються щороку як додаток

“Регіони України” до журналу “Регіональна економіка”. В перспективі слід прагнути до створення загальнодержавної електронної інформаційної системи, яка би адекватно відображала регіональні ситуації та проблеми і дозволяла приймати своєчасні і адекватні рішення у сфері державного впливу на розвиток регіонів.

Без відповідного аналізу статистична та інша інформація не може задовольнити потреби державних органів, які покликані здійснювати державне регулювання розвитку регіонів. [348, с.94]. Важливе значення для здійснення державного регулювання регіонального розвитку та розробки регіональної політики держави має наукове обґрунтування перспектив розвитку регіону, яке передбачає, насамперед, здійснення об’єктивного аналізу його стану, зокрема таких різнопланових показників як оцінку природно-економічного потенціалу і галузевої структури господарства, демографічної ситуації, стану трудових ресурсів, рівня їх зайнятості, фінансового становища і рівня бюджетного забезпечення регіону, рівня і якості життя населення, економічного становища підприємств, здійснення реформ, розвитку різних форм власності, екології і використання природних ресурсів, наявності і використання регіональної власності для вирішення місцевих соціально-економічних проблем і залучення додаткових інвестицій.

Регіональним аналізом вважається комплексне дослідження економічного, соціального та екологічного розвитку регіону за певний період [72, с.30]. Зміст і методи аналізу стану регіону безпосередньо зв’язані з завданнями і методами регулювання регіонального розвитку. В процесі здійснення аналізу слід оцінити позитивні і негативні сторони розвитку регіону, що дасть можливість намітити

основні шляхи його дальшого розвитку та вибрати адекватні методи регулювання.

Метою здійснення аналізу стану регіону є виявлення диспропорцій і невикористаних можливостей для обґрунтування варіантів його сталого, збалансованого, соціально орієнтованого розвитку. Вітчизняні фахівці у сфері регіональної статистики вказують на шляхи вдосконалення системи аналізу економічного стану регіонів, зокрема пропонується запровадження у практику розрахунку показника валового внутрішнього продукту регіону [348, с.95].

Діагностика стану регіону передбачає виявлення регіональних диспропорцій, структурних деформацій і недоліків у соціально-економічному розвитку даного регіону і може прислужитися, перш за все, для вироблення державної політики регіонального розвитку та виявлення депресивних територій [452, с.57].

Результатом діагнозу може бути виявлення відхилення від нормального стану, при чому для визначення норми потрібно встановити допустимі граничні обмеження, перевищення яких вважається порушенням нормального стану.

Аналіз та діагноз стану регіону дає можливість надалі розробляти такі документи як стратегія, прогноз та концепція розвитку регіону. Деякі автори звужують проблему до розробки економічної стратегії розвитку [121].

Відповідно до положень “Методичних рекомендацій щодо розробки регіональних стратегій розвитку”, які діють в Україні, аналіз та оцінка фактичного стану розвитку регіону є основою описово-аналітичної частини стратегії регіонального розвитку і містить детально викладені географічні, історичні, демографічні, економічні, соціальні характеристики.

Описово-аналітична частина регіональної стратегії розвитку має містити дані про:

- географічне розташування, оточення регіону;
- ландшафтні особливості рельєфу, характеристику ґрунтів та гідрологію;
- природно-ресурсний потенціал;
- кліматичні умови (температурний режим, опади, вологість повітря, вітри, тощо);
- адміністративний поділ, місце в загальнодержавному розподілі праці;
- особливості соціально-економічного розвитку в динаміці за останні 10 років;
- екологічну ситуацію на території регіону;
- політичну ситуацію;
- фінансово-бюджетну ситуацію;
- рівень життя населення та його ділову активність.

У результаті такого аналізу стану регіону повинні бути виявлені тенденції і результати економічних і соціальних процесів, які безпосередньо впливають на різні сторони регіонального розвитку, регіональних кризових явищ і їх причин, сутності конфліктів регіональних та загальнодержавних інтересів, результативності чинної регіональної політики [521, с.131].

Державне регулювання регіонального розвитку повинно здійснюватися в рамках продуманої, науково обґрунтованої концепції. В українському законодавстві не визначено юридичного статусу концепції розвитку регіону та не існує чіткого регламентування процедури її розробки [375].

У спеціальній літературі під концепцією регулювання регіонального розвитку розуміють обґрунтування способу досягнення поставлених цілей розвитку регіону

в довгостроковій перспективі та засобів реалізації цілей і завдань державної регіональної політики [220, с.25]. Відтак, Концепція державного регулювання регіонального розвитку повинна включати конкретні цілі і завдання, які витікають із аналізу стану регіону, а також основні принципи, методи і механізми регулювання. Вихідним критерієм при визначенні цілей державного регулювання регіонального розвитку є забезпечення сталого зростання рівня життя населення і державний контроль за процесами соціальної диференціації.

Д.М. Стеченко вказує, що концепція є початковим етапом наукового обґрунтування, концентрованою формою наукового обґрунтування цілей, проблем і перспективних напрямів соціально-економічного розвитку регіону [453, с.44].

Правильний вибір цілей регіонального розвитку залежить від об'єктивного аналізу стану регіону і є, в свою чергу, основою для прогнозування соціально-економічного розвитку даної території. Значення прогнозування особливо зростає в умовах відмови від директивного планування і переходу до ринкової економіки. Як зазначають фахівці, прогноз розвитку регіону є органічною складовою його державного регулювання [196, с.68].

Прогноз регіонального розвитку – це науково обґрунтоване судження про можливий стан регіону у майбутньому, альтернативних шляхах, строках і способах досягнення цілей його розвитку. В теоретичному і практичному аспектах слід відрізнити прогноз від гіпотези, яка є початковою стадією наукового передбачення і ґрунтується на певних теоретичних міркуваннях, загальних закономірностях і причинно – наслідкових зв'язках. В порівнянні з гіпотезою прогноз характеризується більш

високим рівнем визначеності і обґрунтованості, тому що базується не лише на якісних, але і на кількісних параметрах та показниках, які узагальнені і оцінені на стадії аналізу, що, в кінцевому рахунку дозволяє охарактеризувати перспективний стан регіону багатоваріантними кількісними характеристиками [220, с.62]. Але слід зауважити, що крім чисто кількісних характеристик, прогноз регіонального розвитку має важливе аналітичне значення, тому що дозволяє оцінити можливі варіанти розвитку регіону і вибрати найкращий з них.

Основною метою прогнозування регіонального розвитку є визначення варіантів економічного та соціального розвитку регіонів, які дозволять забезпечити максимальне використання позитивних і ефективну нейтралізацію негативних регіональних факторів, а також узгодження загальнодержавних і регіональних інтересів в процесі реалізації державної регіональної політики [521, с.161].

До регіональних соціально – економічних прогнозів відносяться:

- за об'єктом прогнозування – прогнози територіального аспекту розвитку держави, прогнози розвитку окремих природно – економічних зон та економічних районів, прогнози розвитку адміністративно – територіальних одиниць та регіонів, межі яких не співпадають з адміністративно – територіальними одиницями;
- за предметом прогнозування – прогнози комплексного соціально – економічного розвитку, інвестиційні прогнози, екологічні прогнози, демографічні прогнози, прогнози ринку робочої сили та інші соціальні прогнози;
- за суб'єктами прогнозування – прогнози, які виконуються урядом, центральними органами влади,

місцевими органами влади, органами місцевого самоврядування, виконуються ними спільно та прогнози, які виконуються науковими установами;

- за періодом часу – оперативні, короткострокові, середньострокові та довгострокові [393, с.160].

У країнах з перехідною економікою, які характеризуються високою динамікою економічних та політичних процесів, головною ланкою у системі прогнозування є короткострокові прогнози. Менше застосовуються середньострокові прогнози, адже величина погрішностей різко зростає із збільшенням прогнозного періоду. Основними недоліками сучасної системи прогнозування регіонального розвитку є те, що вона не охоплює всі елементи економічної структури, які відносяться до реального сектора економіки, практично не визначає довгострокових перспектив і не забезпечує узгодженого макроекономічного, галузевого і регіонального аспектів прогнозів [521, с.156]. Крім того, у більшості пострадянських держав, включаючи Україну, прогнозування регіонального розвитку всещездійснюється, виходячи з потреб загальнодержавного рівня управління в той час, як значна частина економічних і соціальних проблем віднесена до компетенції і відповідальності органів субнаціонального рівня.

Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” від 23 березня 2000 р визначає державне прогнозування економічного і соціального розвитку як науково обґрунтоване передбачення напрямів розвитку країни, окремих галузей економіки або окремих адміністративно-територіальних одиниць, можливого стану економіки та соціальної сфери в майбутньому,

а також альтернативних шляхів і строків досягнення параметрів економічного і соціального розвитку. Прогноз економічного і соціального розвитку є засобом обґрунтування вибору тієї чи іншої стратегії та прийняття конкретних рішень органами законодавчої та виконавчої влади, органами місцевого самоврядування щодо регулювання соціально-економічних процесів.

Відповідно до положень ст. 2 цього закону основними принципами, на яких базується державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України, є:

- принцип цілісності, який забезпечується розробленням взаємоузгоджених прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць на коротко - та середньостроковий періоди;
- принцип об'єктивності, який полягає в тому, що прогнозні та програмні документи економічного і соціального розвитку України розробляються на основі даних органів державної статистики, уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань економічної політики, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також звітних даних із офіційних видань Національного банку України;
- принцип науковості, який забезпечується розробленням прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку на науковій основі, постійним удосконаленням методології та використанням світового досвіду в галузі прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку;

- принцип гласності, який полягає в тому, що прогнозні та програмні документи економічного і соціального розвитку є доступними для громадськості. Інформування про цілі, пріоритети та показники цих документів забезпечує суб'єктів підприємницької діяльності необхідними орієнтирами для планування власної виробничої діяльності;
- принцип самостійності, який полягає в тому, що місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень відповідають за розроблення, затвердження та виконання прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку забезпечує координацію діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- принцип рівності, який полягає в дотриманні прав та врахуванні інтересів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання всіх форм власності;
- принцип дотримання загальнодержавних інтересів, який полягає в тому, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування повинні здійснювати розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку виходячи з необхідності забезпечення реалізації загальнодержавної соціально-економічної політики та економічної безпеки держави.

Ст. 4 Закону України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” передбачає, що прогнози економічного

і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів та міст на середньостроковий період належать до єдиної системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку в нашій державі. Такі прогнози розробляються строком на п'ять років.

У прогнозі економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, області, району, міста на середньостроковий період повинні бути відображені:

- аналіз соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці за попередній період та характеристика головних проблем розвитку її економіки та соціальної сфери;
- стан використання природного, виробничого, науково-технічного та трудового потенціалу, екологічна ситуація у відповідній адміністративно-територіальній одиниці;
- прогноз кон'юнктури на ринках основних видів товарів та послуг;
- можливі шляхи розв'язання головних проблем розвитку економіки та соціальної сфери відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку в середньостроковий період та пропозиції щодо заходів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для їх досягнення;
- основні показники соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- висновки щодо тенденцій розвитку економіки відповідної адміністративно-територіальної одиниці протягом середньострокового періоду.

Закон встановив повноваження органів виконавчої

влади та органів місцевого самоврядування у сфері прогнозування соціально-економічного розвитку регіонів. Так, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування розробляють прогнози економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів і міст на середньостроковий період, а уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики здійснює організаційно-методичне керівництво та координацію їх підготовки.

Фахівці з проблем регіонального прогнозування пропонують певну систему організації уповноваженим центральним органом діяльності по організації регіонального прогнозування, яка включає послідовність таких дій:

- прийняття рішення про розробку прогнозу регіонального розвитку з визначенням порядку і строків виконання такого рішення;
- направлення розробникам системи показників регіональних прогнозів та методичних рекомендацій по їх розробці;
- направлення розробникам контрольних цифр і відомостей фінансово – економічного характеру на прогнозний період;
- створення інформаційної бази по важливих показниках на основі попереднього варіанту прогнозу розвитку регіонів, аналіз прогнозних показників та підготовка рекомендацій по їх доопрацюванню;
- узагальнення і аналіз прогнозів розвитку регіонів і підготовка на їх основі загальнодержавних прогнозів по макроекономічним, галузевим, фінансовим і соціальним показникам;

- проведення нарад з представниками регіонів з метою обговорення шляхів вирішення найскладніших регіональних проблем, погодження регіональних та загальнодержавних інтересів і дальшого вдосконалення.
- Індикатори сталості регіонального розвитку можуть бути виражені тільки довгостроковими фактичними і прогнозними характеристиками, які відповідають таким основним вимогам:
- повнота та збалансованість (набір показників повинен адекватно відбивати загальний стан системи та її розвиток);
- чутливість (показники мають статистично достовірно змінюватися при зміні умов);
- можливість інтерпретації (необхідно хоча б у загальних рисах розуміти, що саме характеризує індикатор);
- доступність та надійність даних (індикатори повинні бути достовірними, інформація надходить постійно і вимірюватися за певною загальноприйнятою методикою);
- економічність [136, с.36].

Сталість розвитку економіки регіону Л. Зайцева пропонує оцінювати за допомогою трьох груп індикаторів – економічних, соціальних та екологічних. Враховуючи взаємозв'язаність таких характеристик як сталість, збалансованість та соціальна орієнтація регіонального розвитку, більшість з цих індикаторів можна застосовувати для інтегральної оцінки рівня розвитку регіону, а не тільки його сталості.

Схожий підхід (але стосовно населених пунктів) міститься в Постанові Кабінету міністрів України “Про забезпечення реалізації Закону України “Про Генеральну

схему планування території України” №1291 від 29 серпня 2002 р. Третій розділу зазначеного документу “Забезпечення сталого розвитку населених пунктів” включає такі групи індикаторів як використання територій, демографічний розвиток, ринок праці та рівень життя, житлові умови, розвиток соціальної, транспортної та інженерної інфраструктури, енергозабезпечення населених пунктів, інвестиції та стан довкілля [371].

Для кількісної оцінки соціальної орієнтації розвитку регіону, на нашу думку, доцільно застосовувати як основу ряд індикаторів, які Л. Зайцева пропонує розглядати як одну з груп показників сталості розвитку регіону, а саме:

- життєвий рівень населення;
- стан трудових ресурсів;
- здоров`я населення;
- демографічну ситуацію;
- криміногенну ситуацію [136, с.32].

Ця система індикаторів не є вичерпною і потребує дальшої деталізації і доповнення. Важливим показником соціальної орієнтації регіонального розвитку є динаміка заробітної плати і, особливо, співвідношення виплаченого фонду оплати праці до валового регіонального продукту. Стосовно України, дослідники констатують, що ні в цілому по державі, ні в окремих її регіонах заробітна плата не виконує свою головну функцію – покривати вартість життя населення. За даними У. Я. Садової середня заробітна плата працівників, зайнятих у галузях економіки в розрізі регіонів України різниться в 2,4 рази при різниці між максимальними та мінімальними значеннями прожиткового мінімуму в 1,2 рази [427, с.246]. Очевидно, що підвищення оплати праці до рівня, який би гарантував працівнику збереження здоров`я, працездатність і

можливість утримувати сім'ю є пріоритетним завданням соціально орієнтованого регіонального розвитку.

Для міжнародних порівнянь рівня розвитку тої чи іншої держави успішно використовується такий комплексний показник як розроблений спеціалістами Програми розвитку ООН індекс людського розвитку, який враховує стан здоров'я, рівень освіти і реальну купівельну спроможність населення. Прикладне значення для інформаційно-аналітичного забезпечення регіонального розвитку має розроблена фахівцями Державного комітету статистики та НАНУ методика, яка базується на дев'яти складових: демографічний розвиток, розвиток ринку праці, матеріальний добробут населення, умови життя населення, рівень життя населення, рівень освіти населення, стан охорони здоров'я, соціальне середовище, екологічна ситуація, фінансування людського розвитку. Кожен з зазначених індикаторів відображає один з аспектів досягнутого рівня та тенденцій розвитку людського потенціалу регіону і враховується в інтегральному індексі [347, с.2]. Регіональні індекси людського розвитку можуть стати надійним інструментом у рамках реалізації такої важливої мети державної регіональної політики як створення умов для сталого, соціально орієнтованого і збалансованого розвитку регіонів, спрямованого на поліпшення якості та підвищення рівня життя населення, забезпечення гарантованих державою соціальних стандартів незалежно від місця проживання.

Фахівці одноставні у тому, що державне регулювання регіонального розвитку повинно спиратися на регіональний моніторинг, або моніторинг регіональних ситуацій і регіональних проблем, під яким розуміють спеціально організовану і постійно діючу систему необхідної

статистичної звітності, збору і аналізу статистичної інформації, здійснення додаткових інформаційно-аналітичних обстежень (опитування населення тощо) і діагностики стану, тенденцій розвитку і гостроти загально регіональних ситуацій і регіональних проблем [249, с.4].

Щодо первинних регіонів, межі яких співпадають з адміністративно-територіальними одиницями, необхідно здійснювати тотальний моніторинг, а щодо вторинних – проблемно-орієнтований моніторинг.

Завданням тотального моніторингу є постійний аналіз і діагностика ситуації у всіх регіонах первинного рівня. Метою ж проблемно-орієнтованого моніторингу є відслідковувати тенденції розвитку і розв'язання певної регіональної проблеми, яка відібрана, визнана суспільно значимою і потребує державного впливу впродовж певного відрізка часу. На відміну від тотального моніторингу, предметом проблемно-орієнтованого моніторингу є не регіональна ситуація, що відслідковується постійно, а певні регіональні проблеми, поява яких була передбачена в рамках тотального моніторингу [249, с.8-9].

Очевидно також, що результати моніторингу, які характеризують стан регіональних ситуацій та регіональних проблем, можуть і повинні широко використовуватися при складанні прогнозів, концепцій та стратегій розвитку регіону. Але його здійснення буде ефективним лише за умови, що при прийнятті рішень у сфері державного регулювання регіонального розвитку будуть домінувати не суб'єктивно-політичні, а соціально-економічні, етнонаціональні, природно-ресурсні та інші об'єктивні параметри конкретних регіональних ситуацій та проблем.

Висновки до розділу IV

Викладений у даному розділі матеріал дозволяє зробити низку висновків щодо основних напрямків вдосконалення державного регулювання розвитку регіонів.

1. Опираючись на чіткі теоретико-методологічні засади розуміння проблеми та запропонований інституційно-правовий механізм розвитку регіонів, доцільно визначити пріоритетні напрями державного регулювання розвитку регіонів в Україні. До таких напрямів, на нашу думку, належать здійснення регіоналізації, розробка та реалізація державної регіональної політики, впровадження програмно-цільових методів державного впливу на регіони та вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення регіонального розвитку.

2. Перш за все, мова йде про необхідність здійснення регіоналізації через децентралізацію, деконцентрацію та впровадження субсидіарності. Такий процес є досить тривалим у часі, він повинен супроводжуватися передачею не лише повноважень, але і ресурсів, кадрового та інформаційного забезпечення.

Процес регіоналізації не може проходити стихійно, поза контролем з боку держави, і перш за все - центральних органів влади. Втрата такого контролю може лише посилити дисбаланси в розвитку регіонів і привести до формування децентралізаторських тенденцій та дезінтеграції держави. Держава при будь-якій формі державного устрою зобов'язана забезпечувати певні економічні, соціальні, екологічні стандарти життєдіяльності у всіх регіонах.

Регіоналізація не повинна перетворюватися на

самоціль, а має забезпечувати більш ефективне управління суспільними справами на відповідних територіях. На жаль, в Україні ці процеси практично загальмувалися, а тому відсутні умови забезпечення сталого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, ефективного державного управління та розвитку місцевого самоврядування, підвищення рівня життя населення, забезпечення гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від місця його проживання.

У найзагальнішому вигляді регіоналізацію трактують як певне зростання ролі і повноважень регіонів у країні при збереженні вертикалі влади і управління. Близьким до регіоналізації є поняття регіоналізму, під яким найчастіше розуміють концептуальну систему вирішення проблем, пов'язаних із практичним використанням тих можливостей, які випливають з регіонального поділу сучасних суспільств.

3. Прийнятною і доцільною для України є регіоналізація в рамках унітарно-децентралізованої держави без зміни існуючого обласного поділу. В Україні на сьогодні не склалися умови для зміни існуючого обласного устрою. Сучасний поділ України на субнаціональні адміністративно-територіальні одиниці здійснювався за принципом пропорційності території і населення. Сильною стороною є також принцип юридичної рівності більшості адміністративно - територіальних одиниць субнаціонального рівня, що знайшло своє відображення в чинній Конституції.

На нашу думку під регіоналізацією на сьогоднішньому етапі розвитку України слід мати на увазі не зміну адміністративно-територіального устрою, а перерозподіл

владних повноважень між центральними та регіональними органами, тобто через механізм децентралізації влади та деконцентрації повноважень на регіональний, тобто субнаціональний рівень та зміну підходів до правосуб'єктності регіонів. Змістом регіоналізації в Україні повинна стати децентралізація, яка, на відміну від деконцентрації, полягає у передачі права на прийняття рішень не представникам центральної влади на місцях, а органам, які не знаходяться у ієрархічному підпорядкуванні центральним органам влади і обираються, як правило, зацікавленими громадянами. Межа децентралізації повинна бути зумовлена загальнодержавними інтересами та потребами забезпечення керованості країною як єдиним політичним, соціально-економічним, екологічним та правовим простором.

Саме регіональна, унітарно-децентралізована держава дає можливість враховувати інтереси регіонів за рахунок розширення їх економічної самостійності, відповідальності регіональних та місцевих органів влади і самоврядування, у вирішенні питань розвитку територій з урахуванням місцевої специфіки й культурно-історичних традицій. Процес регіоналізації через децентралізацію є досить тривалим у часі, він повинен супроводжуватися передачею не лише повноважень, але і ресурсів, кадрового та інформаційного забезпечення. Ефективне вирішення питань децентралізації вимагає наявності кількох принципових умов: політичної стабільності у державі, досить високого рівня соціально-економічного розвитку, стабільного законодавства і інституційного забезпечення, довір`я суб'єктів до договірних та контрактних відносин.

4. Найбільш небезпечною, але найменш усвідомленою передумовою територіальної дезінтеграції держави

є відсутність довгострокової стратегії регіонального розвитку та державної регіональної політики. Зміст державної регіональної політики у кожній країні залежить від особливостей, загальних цілей та завдань конкретного етапу соціально – економічного розвитку.

Державна регіональна політика в Україні тривалий час знаходиться в стані розробки, не має достатнього правового та інституційного забезпечення і спрямована більше не на розвиток регіонів, а на їх епізодичну підтримку, при чому ця підтримка в силу об'єктивних економічних причин є, як правило, реакцією на певні надзвичайні обставини, що мали місце в регіоні. Такий стан речей є тимчасовим і покращення макроекономічної ситуації в державі неминуче вимагає переходу від політики підтримки регіонів до політики їх розвитку з врахуванням політичних, організаційних, матеріальних і фінансових можливостей держави та самих регіонів.

Концепція державної регіональної політики України зазначає, що необхідність прискорення поступу України на шляху сталого розвитку, економічного зростання потребує формування якісно нової державної регіональної політики, але у практиці і науці державного управління та чинних нормативно-правових актах немає чіткого формулювання дефініції “регіональна політика”. Реальний зміст державної регіональної політики у кожній країні залежить від особливостей, загальних цілей та завдань конкретного етапу соціально – економічного розвитку. Державна регіональна політика повинна узгоджуватися і взаємодоповнюватися з регіональною стратегією розвитку, яка є стратегічним планом розвитку регіону, що визначає цілі, завдання, пріоритети, напрями його сталого економічного і соціального розвитку.

Концепція державної регіональної політики головною метою такої політики в Україні проголосила створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дійовості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Питання об'єктів та суб'єктів державної регіональної політики нормативно не закріплено, але на практиці об'єктами державної регіональної політики в сучасних умовах України є, переважно, адміністративно – територіальні одиниці субнаціонального рівня, хоча в перспективі увага повинна концентруватися на проблемних регіонах, межі яких можуть не співпадати з межами адміністративно – територіальних одиниць, а суб'єктами – Президент, парламент та уряд України, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування. Для вдосконалення і дальшого розвитку регіональної політики в Україні значну практичну цінність має аналіз наднаціональної регіональної політики Європейського Союзу, західно – та центральноєвропейських держав, а також вивчення досвіду колишнього Радянського Союзу. Проблема адаптації конкретного зарубіжного досвіду до умов України є досить складною, але деякі загальні підходи та окремі прийоми можуть мати певну цінність для практики державного регулювання регіонального розвитку в нашій країні. На сьогодні базовим правовим документом,

в якому найбільш структуровано і системно сформульовані мета, принципи та завдання державної регіональної політики, є “Концепція державної регіональної політики”, але робота щодо нормативного забезпечення державної регіональної політики повинна бути продовжена. Дієва регіональна політика потребує відповідного інституційного забезпечення та дотримання ряду інших важливих умов, зокрема ефективного і прозорого використання всіх видів ресурсів та узгодження з довгостроковою стратегією регіонального розвитку держави.

5. Вітчизняні економісти, управлінці та фахівці інших галузей підтверджують доцільність та необхідність широкого застосування у державному регулюванні розвитку регіонів програмно-цільових методів як таких, що здатні оптимально ув'язати в єдине ціле велику кількість цілей і завдань регіонального розвитку, часові рамки їх досягнення, оптимальне використання ресурсів із значною кількістю виконавців.

Програмно-цільові методи в тій чи іншій мірі властиві як для планової, так і для ринкової економіки, хоча і з суттєвими відмінностями, які пояснюються, перш за все, місцем державної власності у структурі власності в цілому.

Впровадження у практику програмно-цільових методів державного регулювання розвитку регіонів у державах, де економіка перестала бути плановою, але ще не в повній мірі відповідає стандартам ринкової економіки, значно ускладнені. Враховуючи те, що зміст цільових програм власне складають заходи, які здійснюються державою, у перехідних умовах роль держави повинна бути максимальною. Але незадовільний стан бюджету змушує на даному етапі перекладати

на приватних інвесторів властиві державі функції з розвитку інфраструктури. Крім того, відсутність практики державного регулювання розвитку регіонів у ринкових умовах і наявність такого досвіду, здобутого у плановій економіці, приводить до того, що цільова програма спрямовується не стільки на створення передумов для соціально орієнтованого, сталого, збалансованого розвитку регіону, а на оперативне управління функціонування регіону чи навіть окремими його потенціалами. Для подолання такого стану і покращення ефективності застосування програмно-цільових методів державного регулювання розвитку регіонів необхідно, насамперед, активізувати міждисциплінарні наукові дослідження ролі програмно-цільового методу у країнах з перехідною та ринковою економікою, упорядкувати нормативно-правову базу з даної проблеми та вирішити проблему підготовки кваліфікованих управлінських кадрів, здатних розробляти цільові програми та управляти ними.

Вимогам концентрації сил і засобів для досягнення пріоритетних цілей розвитку регіонів найбільше відповідає програмно – цільовий метод державного регулювання розвитку регіонів. Даний метод дозволяє виконати два завдання: визначити та об'єднати цілі регіонального розвитку з шляхами їх досягнення, а також забезпечити координацію діяльності учасників програми по виконанню її завдань.

Враховуючи дефіцит бюджетних засобів, кількість загальнодержавних програм регіонального розвитку повинна бути обмежена і торкатися лише тих регіонів, які мають особливе, наприклад, геополітичне значення, а програми повинні вирішувати такі загальнодержавні проблеми, які не під силу самому регіону. Типова

структура цільової програми розвитку регіону включає характеристику регіону, основні цілі і завдання, ресурсне та інституційне забезпечення, механізм реалізації, порядок управління та здійснення контролю, а також оцінку очікуваних соціально – економічних наслідків від реалізації програми. Відповідно до чинного закону “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” програми економічного і соціального розвитку розробляються в Автономній Республіці Крим, областях, районах та містах України на короткостроковий період, тобто щороку і взаємоузгоджено з проектом Державної програми економічного і соціального розвитку України на відповідний рік. Але зазначений закон має низку суттєвих недоліків: практично не дає відповіді на питання, хто повинен бути замовником цільових програм регіонального розвитку і як здійснюється управління ними, не дає визначення та класифікацію програм розвитку регіонів України.

6. Регіональний розвиток, який трактується у категоріях соціальної орієнтації, сталості та збалансованості потребує належного інформаційного та аналітичного забезпечення, джерелом якого повинні стати альтернативні інформаційні системи, що взаємодіють і доповнюють одна одну. Сучасна офіційна державна статистика є досить інертною і не може надати всієї необхідної для прийняття рішень інформації через специфічність проблем розвитку у різних регіонах. В той же час, очевидно, що надійність результатів аналізу може бути забезпечена на базі повної і точної інформації, зокрема, статистичної. Недоліком офіційної статистики є і те, що не охопленою залишається статистична інформація за регіонами, що не співпадають з кордонами адміністративно-територіальних одиниць

субнаціонального рівня, а коло її користувачів обмежені переважно місцевими органами влади. З поля зору офіційної регіональної статистики випадають такі пласти соціально-економічної дійсності як тіньова економіка, нелегальна міграція і нелегальна праця за кордоном, самозайнятість населення, реальний рівень доходів і витрат населення. Для сучасних потреб державного регулювання регіонального розвитку суто облікова функція статистики є недостатньою, вона повинна задовольняти потреб аналізу, моніторингу та прогнозування регіонального розвитку.

“Методичні рекомендації щодо розробки регіональних стратегій розвитку” пропонують для потреб регіонального аналізу, крім офіційних даних Держкомстату України, обласних та районних управлінь статистики, використовувати інформаційні матеріали анкетувань та соціологічних опитувань, картографічні, ілюстраційні, історичні та інші матеріали.

Важливе значення для здійснення державного регулювання регіонального розвитку та розробки регіональної політики держави має наукове обґрунтування перспектив розвитку регіону, яке передбачає, насамперед, здійснення об’єктивного аналізу його стану. Регіональним аналізом вважається комплексне дослідження економічного, соціального та економічного розвитку регіону за певний період. Зміст і методи аналізу стану регіону безпосередньо зв’язані з завданнями і методами регулювання регіонального розвитку. В процесі здійснення аналізу слід оцінити позитивні і негативні сторони розвитку регіону, що дасть можливість намітити основні шляхи його дальшого розвитку та вибрати адекватні методи регулювання.

Поряд з аналізом інформаційно-аналітична діяльність передбачає діагностику стану регіону, тобто виявлення

регіональних диспропорцій, структурних деформацій і недоліків у соціально-економічному розвитку даного регіону, що може прислужитися для вироблення державної політики регіонального розвитку та виявлення депресивних територій.

Розвиток регіону передбачає наявність концепції регулювання та прогнозу розвитку. Під концепцією регулювання регіонального розвитку розуміють обґрунтування способу досягнення поставлених цілей розвитку регіону в довгостроковій перспективі та засобів реалізації цілей і завдань державної регіональної політики. Прогноз регіонального розвитку – це науково обґрунтоване судження про можливий стан регіону у майбутньому, альтернативних шляхах, строках і способах досягнення цілей його розвитку.

7. Державне регулювання регіонального розвитку повинно спиратися на регіональний моніторинг, або моніторинг регіональних ситуацій і регіональних проблем, під яким розуміють спеціально організовану і постійно діючу систему необхідної статистичної звітності, збору і аналізу статистичної інформації, здійснення додаткових інформаційно-аналітичних обстежень (опитування населення тощо) і діагностики стану, тенденцій розвитку і гостроти загально регіональних ситуацій і регіональних проблем. Щодо регіонів первинного територіального поділу, межі яких співпадають з субнаціональним адміністративно-територіальними одиницями, необхідно здійснювати тотальний моніторинг, а щодо регіонів вторинного поділу – проблемно-орієнтований моніторинг.

Іншою стороною інформаційного забезпечення регіонального розвитку є ознайомлення населення з ходом реалізації регіональної політики держави. Ця проблема

мала би стати темою окремого щорічного послання Президента чи уряду, у якому би аналізувалися не окремі аспекти регіональної ситуації, а максимально повний зв'язок явищ та проблем, які визначають міжрегіональний та внутрірегіональний розвиток.

Висновки

У дисертації розроблені наукові положення та отримані результати, які в сукупності дозволяють розв'язати важливу проблему державного регулювання розвитку регіонів в Україні, зробити низку важливих теоретичних висновків і сформулювати практичні пропозиції щодо вдосконалення теоретичних засад, нормативно-правової бази та інституційного механізму державного регулювання розвитку регіонів, виявити першочергові напрями їх удосконалення.

1. Встановлено, що в сучасній Україні все ще домінує вивчення економічних та, частково, екологічних проблем регіонального розвитку і значно менше – теоретичних, правових, управлінських та інституційних. Практично відсутні дослідження, присвячені теоретико-методологічним аспектам проблеми, недостатньо активно дискутуються питання про зміст понять регіону та їх класифікацію, розвитку регіону, його державного регулювання. Фрагментарно вивчаючи зарубіжний досвід державного регулювання розвитку регіонів, вітчизняні фахівці практично залишають поза увагою проблеми організаційно-правового регулювання розвитку регіонів в Україні, що гальмує розвиток законодавства у даній сфері та вдосконалення відповідного інституційного механізму.

2. Рекомендується при визначенні поняття “регіон”

виходити з того, що він є сукупністю частин соціального, природно-ресурсного та інших потенціалів держави, які збігаються просторово і по відношенню до яких можуть і повинні здійснюватися певні регулятивні дії з боку держави, місцевих органів влади чи самоврядування та інших суб'єктів. Регіонами в державному управлінні пропонується вважати субнаціональні адміністративно-територіальні одиниці, щодо яких держава зобов'язана здійснювати тотальний регіональний моніторинг, постійні регулятивні дії та прогнозувати виникнення регіональних проблем з тим, щоб дотримуватися конституційної норми про необхідність збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів та забезпечення рівних соціальних стандартів для всіх громадян, незалежно від місця їх проживання. Такі регіони є регіонами первинного територіального поділу. Виникнення тих чи інших проблем на територіях, межі яких можуть не збігатися з межами адміністративно-територіальних одиниць, вимагає від держави їх селективної підтримки, обмеженої певними часовими рамками. Такі території пропонується вважати проблемними регіонами, тобто регіонами вторинного територіального поділу.

3. Принципово важливим є розуміння розвитку регіону як режиму функціонування регіональної системи, який забезпечує позитивну динаміку параметрів якості та рівня життя населення, що проживає на даній території. Такий розвиток не повинен і не може вичерпуватися виключно механічним зростанням елементів його структури, в тому числі економічних. Доведено, що сучасна парадигма розвитку регіону полягає в тому, що він повинен базуватися переважно на внутрішньому потенціалі регіону – регіональній економіці та перевагах міжсекторного співро-

бітництва з делегуванням частини владних повноважень від загальнодержавних до регіональних органів.

4. Державним регулюванням розвитку регіонів слід вважати цілеспрямований систематичний вплив з боку держави, спрямований на підтримання соціально орієнтованого, сталого й збалансованого розвитку регіонів з метою забезпечення максимально високих і рівних соціальних стандартів життя населення, незалежно від місця проживання, який полягає у створенні необхідної нормативно-правової бази, інституційного, інформаційного та кадрового забезпечення з використанням програмно-цільових методів та відповідного фінансово-економічного інструментарію.

5. Запропоноване розуміння державного регулювання регіонального розвитку передбачає множинність суб'єктів та об'єктів даного процесу. Суб'єктом державного регулювання розвитку регіонів у широкому розумінні є держава як головний інститут політичної системи суспільства, який спрямовує та організовує спільну діяльність людей і соціальних груп. Суб'єктами державного регулювання розвитку регіонів у вузькому розумінні доцільно визнати окремі елементи системи державних органів, до яких належать як центральні та регіональні органи виконавчої влади, так й інші суб'єкти.

Об'єктами такого регулювання в широкому розумінні повинні бути суспільні відносини, які виникають у процесі впливу держави на регіональні ситуації і проблеми. У вузькому розумінні об'єктами державного регулювання розвитку регіонів є окремі регіональні ситуації чи проблеми, які не можуть бути розв'язані без того чи іншого державного впливу.

6. Стосовно проблеми державного впливу на регіони принципово важливо враховувати саме соціальну ефективність, що випливає із соціального характеру Української держави. Критеріями соціальної ефективності, які можуть бути застосовані в контексті державного регулювання розвитку регіонів, потрібно вважати показники, що дають можливість бачити і, бажано, вимірювати досягнутий через державне управління рівень задоволення назрілих потреб, інтересів і цілей суспільства, окремої соціальної групи, конкретної особи. Доведено, що найбільш адекватним при оцінці ефективності державного регулювання розвитку того чи іншого регіону є критерій якості людського розвитку. Як допоміжні можуть застосовуватися інші підходи, зокрема рівень економічного чи соціально-економічного розвитку.

7. Визначено й розкрито принципово нове розуміння проблемного регіону як території, котра не в змозі самостійно вирішити свої соціально-економічні проблеми чи реалізувати свій потенціал, а тому вимагає певної селективної підтримки з боку держави. Регіональними проблемами при цьому слід вважати системний прояв дисбалансу, протиріччя у функціонуванні одного чи кількох взаємозв'язаних потенціалів даної території. До проблемних регіонів доцільно зараховувати кризові, відсталі, депресивні, прикордонні та авангардні регіони. При цьому ототожнення проблемних та депресивних регіонів, як пропонують більшість авторів, є некоректним. Серед депресивних регіонів, у свою чергу, слід розрізняти старопромислові, аграрно-промислові та видобувні.

Пріоритетними напрямками вдосконалення державного регулювання розвитку регіонів є регіоналізація, розробка та реалізація державної регіональної

політики, впровадження програмно-цілевих методів та вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення.

8. Обґрунтовано, що в сучасній Україні ще не склалися умови для зміни наявного обласного устрою. Більш прийнятною і доцільною для України є регіоналізація в межах унітарно-децентралізованої держави, без зміни наявного обласного поділу. Змістом регіоналізації в Україні повинна стати децентралізація, деконцентрація та субсидіарність. Саме регіональна, унітарно-децентралізована держава дає можливість враховувати інтереси регіонів завдяки розширенню їх економічної самостійності, відповідальності регіональних та місцевих органів влади і самоврядування, у вирішенні питань розвитку територій з урахуванням місцевої специфіки й культурно-історичних традицій.

9. Відсутність довгострокової стратегії регіонального розвитку та державної регіональної політики є найбільш небезпечною, але найменш усвідомленою передумовою територіальної дезінтеграції держави. Показано, що державна регіональна політика в Україні на нинішньому етапі перебуває в стані розробки, не має достатнього інституційного забезпечення і спрямована більше не на розвиток регіонів, а на їх епізодичну підтримку, причому ця підтримка з об'єктивних економічних причин не може бути орієнтована на розвиток та є, як правило, реакцією на певні надзвичайні обставини, що мали місце в регіоні.

10. Урахування основних наукових результатів дисертаційного дослідження, вітчизняного й світового досвіду, потреб сучасного розвитку регіонів в Україні дає підстави запропонувати такі практичні рекомендації з метою їх подальшого впровадження в практичну діяльність:

- розробити й прийняти закони, які б нормативно закріпили довгострокову концепцію регіонального розвитку, базові засади державного регулювання розвитку регіонів, визначили його предмет, коло суб'єктів, форми й методи такого регулювання, а саме: “Про основні засади державного регулювання розвитку регіонів в Україні”, “Про основні положення державної регіональної політики в Україні”, “Про загальні принципи розробки і реалізації цільових регіональних програм”, “Про регіональний моніторинг”, “Про проблемні регіони” (або краще два самостійні закони – “Про державну підтримку депресивних регіонів” та “Про регіони пріоритетного розвитку”);
- сформувати належний інституційний механізм забезпечення регіонального розвитку, який повинен включати профільний комітет парламенту, дорадчий орган при Президентові, спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади, здійснити перерозподіл повноважень між органами державного управління та місцевого самоврядування на регіональному рівні;
- упроваджувати в процесі державного регулювання регіонального розвитку програмно-цільовий метод як такий, що найбільше відповідає вимогам концентрації сил і засобів для досягнення пріоритетних цілей розвитку регіонів;
- для об'єктивного аналізу стану регіонів, прогностичного, інформаційного та аналітичного забезпечення використовувати альтернативні інформаційні системи, що взаємодіють і доповнюють одна одну та дають можливість здійснювати регіональний моніторинг. Регіональним моніторингом слід вважати

спеціально організовану й постійно діючу систему необхідної статистичної звітності, збирання та аналізу статистичної інформації, здійснення додаткових інформаційно-аналітичних обстежень (опитування населення тощо) і діагностики стану, тенденцій розвитку й гостроти загально регіональних ситуацій і регіональних проблем. Щодо регіонів первинного територіального поділу, межі яких збігаються з субнаціональними адміністративно-територіальними одиницями, необхідно здійснювати тотальний моніторинг, а щодо регіонів вторинного поділу – проблемно-орієнтований моніторинг.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аганбегян А.Г. Управление и эффективность. – М.: Экономика, 1981. – 71 с.
2. Административное право. Под ред. Л.Л. Попова. – М.: Юристъ, 2002. – 697 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручн.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. кол.: В.Б.Авер`янов (голова). – К.: Юрид. думка, 2004. – 584 с.
4. Адміністративне право України. Підручн. для юрид. вузів і фак. / За ред. Ю.П.Битяка. – Харків: Право, 2000. – 520 с.
5. Аитов Н.А. Социальное развитие регионов. – М.: Мысль, 1985. – 220 с.
6. Айвазян С.А. Интегральные индикаторы качества жизни населения: их построение и использование в социально-экономическом управлении и межрегиональных сопоставлениях. – М.: ЦЭМИ РАН, 2000. – 118 с.
7. Актуальні проблеми управління територіями в Україні: Матеріали наук.- практи. конференції 26-27 листопада 1992 р. – К.,1993. – 132 с.

8. Алаев Э.Б. Методические вопросы регионального планирования в развивающихся странах // Региональное развитие и географическая среда. – М., 1971. – С. 355-375

9. Алаев Э.Б. Социально – экономическая география. Понятийно – терминологический словарь. – М.: Мысль, 1983. – 350 с.

10. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. – М.: Юридическая литература, 1966. – 187 с.

11. Андрушко В., Панасюк Н. Актуальні проблеми теорії й практики регіонального розвитку України в умовах проведення адміністративної реформи // Вісн. УАДУ. – 2000. – Ч 2. – С. 44-51.

12. Андрушко В., Стеченко Д. Концептуальні положення формування і реалізація політики регіонального розвитку // Зб. наук. пр. УАДУ. – К., 2000. – Вип. II. – Ч. II. – С. 3-7

13. Анимца Е.Г., Шарыгин М.Д. Социально-экономический регион в новых условиях хозяйствования и развития // Региональное развитие и рыночные отношения. Тез. докл. научн. - практ. конф. «Комплексное социально-экономическое развитие территории и рыночные товарно-денежные отношения. – Пермь, 1991. – С. 3–5

14. Антонов В. Методологічні підходи щодо оцінки рівня соціально-економічного розвитку регіонів України // Управління сучасним містом. – 2003. - № 7-9 (11). – С. 51-61

15. Антонюк В.П. Проблеми оцінки регіональної диференціації рівня життя населення України // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Регіональна політика: досвід Європейського Союзу та його адаптація до умов України / Зб. наук. пр. - Вип. 5. – Ч. III. – Львів, 2003. – С. 262–275

16. Арженовский И.В. Региональный рынок: воспроизводственный аспект. – Нижний Новгород, 1997. – 214 с.
17. Артеменко В.Б. Методи інтегральної оцінки якості життя населення в управлінні регіональним розвитком // Регіональна економіка. – 2002. - №1. – С. 166-177
18. Артоболовский С.С. Региональная политика в России: обзор современного положения // Политика и экономика в региональном измерении / Под ред В.Климанова и Н.Зубаревич. – М.-Санкт-Петербург: Летний Сад, 2000. – С. 42-53
19. Артоболовский С.С. Роль государства в развитии старопромышленных районов западноевропейских стран // Географические проблем интенсификации хозяйства в старопромышленных регионах / Под. ред. С.А.Тархова. – М.: ИГ АН СССР, 1988. – С. 45-52
20. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учебн. пособие. – М.: Экономика, 2000. – 302 с.
21. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. – М.: Юрид. лит.-ра., 1997. – 400 с.
22. Атаманчук Г.В. Управление: социальная ценность и эффективность. – М.: РАГС, 1995. - 146 с.
23. Бабіч П. Взаємовідносини представницької та виконавчої влади на регіональному рівні: організаційно-правовий аспект // Зб. наук. пр. УАДУ. – Вип.1. – К.: УАДУ, 1999. – С. 124-126
24. Бабурин В.Л., Мазуров Ю.Л. Географические основы управления: Учебн. пос. – М.: Дело, 2000. – 288 с.
25. Базась М., Білоус В., Дуб Л. Проблеми державного управління у спеціальних (вільних) економічних зонах,

на територіях пріоритетного розвитку // Зб. наук. праць УАДУ. – Вип.2. - Ч.3. – К.: УАДУ, 2000. – С. 194-201

26. Балабанов Г. Опыт стран Западной Европы в области региональной политики и возможности его использования в Украине // Регион: экономика и социология. – 1998. - №1. – С. 69-72

27. Барбоне Л. Реформа місцевого самоврядування, регіональні розбіжності та регіональна політика. Перспектива Світового банку // Вісн. УАДУ. – 2000. - №3. – С. 29-32

28. Барицька Л.П. Експертні системи аналізу соціально-економічного розвитку регіону: Автореф. дис... канд. екон. наук // Київ. держ. екон. ун-т. – К., 1993. – 21 с.

29. Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні: Моногр. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАНУ, 2001. – 260 с.

30. Баштанник В. Державна регіональна політика в контексті європейської інтеграції: політичний аспект // Зб. наук. пр. УАДУ. – К., 2000. – Вип. II. – Ч.І. – С. 9-15

31. Безсмертний Р., Швидкий П. Взаємне делегування повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування // Самоврядування та самоорганізація територіальних громад. Мат. наук.-практ. конф. – Львів, 1999. – С. 95–98

32. Бейкун А. Поняття державного регулювання діяльності обласної ланки агропромислового комплексу як цілісної правової категорії // Право України. – 1999. – №9 – С. 35-39

33. Бейкун А. Правові проблеми теорії державного регулювання в Україні // Право України. – 2001. - №8. – С. 44-47

34. Бичек Я. Співвідношення функцій державного управління та місцевого самоврядування в управлінні територіями в Україні // Зб. наук. пр. УАДУ. – 2000. – Вип. 2. – Ч.ІІІ. – К.: УАДУ, 2000. – С. 9-14
35. Білик П. Поняття та правова сутність управлінської категорії “регіон” // Право України. – 2001. - №11. – С. 32-36
36. Богачева О. Бюджетные механизмы в мировой практике развития депрессивных и отсталых регионов // Вопросы экономики. – 1996. - №6. – С. 100-112
37. Богиня Д., Волинський Г Державне регулювання перехідних процесів // Економіка України. – 1999. - №5. – С. 12-21
38. Борденюк В. Деякі аспекти співвідношення місцевого самоврядування, держави, і громадянського суспільства в Україні // Право України. – 2001. - №12. – С.24-28
39. Борденюк В. Деякі проблеми реформування інститутів публічної влади на місцях у контексті державної регіональної політики // Зб. наук. пр. УАДУ. – Вип.2. – Ч.І. – К., 2000 – С. 21-31
40. Борденюк В. Поняття регіону в контексті державної регіональної політики: конституційно-правовий аспект // Зб. наук. пр. УАДУ. – К., 2001. – Вип. І. – С. 337-347
41. Боса Н. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування: взаємодія та протиріччя // Зб. наук. пр. УАДУ. – Вип.2. – Ч.І. – К., 2000 – С. 28-36
42. Братута О. Реформування державної регіональної політики в Україні з урахуванням досвіду економічно розвинутих країн // Регіональна економіка. - 2002. - №1. - С. 57-65

43. Бребан Г. Французское административное право. – М.: Прогресс, 1973. – 211 с.

44. Будівництво нової Європи: прикордонне співробітництво у Центральній Європі / За ред. д-ра В. Гудака - Ужгород: Закарпаття, 1997- 47 с.

45. Буряк А., Никитин В., Рац М., Ойзерман М., Чудновский Ю. Практика формирования программ регионального развития // Регион: проблемы и перспективы. - 1998. - №1. - С. 58-64

46. Бусыгина И. Новая роль регионов в Европейском Союзе (опыт земли Северный Рейн-Вестфалия) // Мировая экономика и международные отношения. – 1994. – №12. – С. 5-17

47. Бусыгина И.М. Настоящее и будущее Европы регионов» (проблемы европейского регионализма) // Мировая экономика и международные отношения. – 1993. - №9. – С. 78-86

48. Бусыгина И.М. Структурная политика и роль регионов в Европейском Союзе // Политика и экономика в региональном измерении. – М.-Санкт-Петербург: Летний Сад, 2000. – С. 28-38

49. Бухарт Г. Ретроспективный анализ производительности в государственном секторе // Эффективность государственного управления / Под ред. Батчикова С.А. и Глазьева С.Ю. – М.: Консалтбанкир, 1998. – С. 47-84

50. Бюджетний кодекс України: закон, засади, коментар / За ред. О.В.Турчинова і Ц.Г.Огня. – К.: Парламент. вид-во, 2002. – 320 с.

51. В інтересах усіх громад // Юрид. вісник України. – 19 грудня 2003 р. - № 50

52. Василенко М., Горячук В., Мальгота О., Стригун В. Регіональний розвиток: взаємодія органів влади з

інноваційними структурами // Управління сучасним містом. – 2003. - № 7-9. – С. 41-51

53. Васильєв В.А. Основные направления государственного воздействия на региональное развитие в капиталистических странах // Проблемы регионального развития в капиталистических странах. Сб. науч. тр. - М.: СПИПС, 1987. – С. 118-133

54. Ведель Ж. Административное право Франции: Пер. с фр. – М.: Прогресс, 1973. – 512 с.

55. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т.Бусел. – К.; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2001. – 1426 с.

56. Вендта Я. Територіальна реформа в Польщі // Регіональна економіка. – 2000. - №1. – С. 148-158

57. Виговська Т. До питання регіональної політики в галузі екологічної безпеки // Вісн. УАДУ. - 2001. - №2. - Ч. 1. - С. 303-311

58. Виступ Президента України Л.Кучми на Всеукраїнських зборах представників органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадськості 10 вересня 2002 р. // Президент України та державна регіональна і муніципальна політика. Збірн. мат. та док. / За заг. ред. О.Дьоміна. – К.:Логос, 2003. – 230 с.

59. Вінтонів В.М. Основні тенденції в управлінні розвитком регіонами // Регіон у системі нових економічних і правових відносин. Матеріали Всеукр. наук. конф. – Івано-Франківськ, 1997. – С.129-132

60. Волкова Н.І., Власенко В.І. Особливості механізму регулювання в сучасній соціально – економічній системі // Регіон у системі нових економічних і правових відносин. Матеріали Всеукр. наук. конф. – Івано-Франківськ: Сіверсія, 1998. – С. 161-164

61. Волошин В., Трегобчук В. Концептуальні засади сталого розвитку регіонів України // Регіональна економіка. – 2002. - №1. – С.7-22

62. Воронов М.П. Основні напрями загальнодержавної регіональної політики // Правові проблеми реформування регіональної влади. Матеріали науково – практичної конференції (м. Харків, 12 квітня 2002 р.) – Харків, 2002. - С. 12-15

63. Гаврилишин Б. Дорогокази в майбутнє. До ефективніших суспільств. – К.: Основи, 1993. – 238 с.

64. Гайдаєнко Н. Розподіл влад: нові перспективи для регіонів в ході політичної реформи // Інституційні перетворення як передумова ефективного використання ресурсного потенціалу регіону. Матеріали щорічн. загальноінститутської наук.-практ. конф., 24 квітня 2003 р. Одеса, 2003. – С. 187-188

65. Гапоненко А.Л. Стратегия социально-экономического развития: страна, регион, город: Учеб. пособие – М.: РАГС, 2001. – 224 с.

66. Герасимчук З. В. Класифікація соціально-проблемних регіонів та напрямки формування у них політики сталого розвитку // Регіональна економіка. – 2001. - №2. – С. 77-84

67. Герасимчук З. В. Концептуальні основи сталого розвитку проблемних регіонів // Проблеми раціонального використання соціально-економічного та природно-ресурсного потенціалу регіону: фінансова політика та інвестиції. - Луцьк: Настир`я, 2000. – Вип. VI. - №1. – С. 48-52

68. Герасимчук З. Проблеми реалізації політики сталого розвитку депресивних регіонів // Вісн. КНТЕУ. – 2001. - №2. – С. 77-85

69. Герасимчук З.В. Регіональна політика сталого розвитку: методологія формування, механізми реалізації. – Луцьк: Надстир`я. – 2001. – 528 с.

70. Герасимчук З.В. Регіональні проблеми природокористування // Регіональна економіка. – 2000. - №3. – С. 112-118

71. Герасимчук З.В., Вахович І.М. Методологія розрахунку індикатора соціально – економічного розвитку регіону. Стратегічна оцінка соціально – економічних процесів в адміністративних регіонах України (з досвіду територіальних управлінь статистики) // Регіональна економіка. Додаток “Регіони України. Економічно – статистичні порівняння” – 2001. - № 3 – 4. – С. 86-92

72. Герасимчук З.В., Вахович І.М. Моделювання аналітичного дослідження рівня розвитку регіону // Економіка: проблеми теорії та практики. Зб. наук. пр. – Дніпропетровськ: ДНУ, 2000. – С. 30-38

73. Гладій М., Долішній М., Писаренко С., Янків М. Регіональний менеджмент і моніторинг. - Львів: ІРД НАНУ, 1998. – 68 с.

74. Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Основы региональной политики: Учеб. – С-Пб.: Изд-во Михайлова В.А., 1998. – 659 с.

75. Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Регионоведение. – М.: Гардарики, 2000. – 384 с.

76. Глазунова Н.И. Система государственного управления: Учебн. для вузов. – М.: ЮНИТА_ДАНА, 2002. – 551 с.

77. Глухачов Є.Ф. Удосконалення організаційно-правових форм діяльності рад як суб`єктів управління регіонами // Регіональне управління і місцеве самоврядування. Наук. зб. - №2 (10). - С. 162 – 172

78. Глущенко К.П. Региональные программы: смена парадигмы // Регион: экономика и социология. – 1995. – №3. – С. 3-19

79. Головинська В. Регіональна політика України в контексті європейської інтеграції: досвід Польщі // Зб. наук. пр. УАДУ. – К., 2000. – Вип. II. – Ч. II. – С. 39-46

80. Гонціаж Я., Гнидюк Н. Інституційні механізми регіонального розвитку в Україні: шлях до майбутнього // Зб. наук. пр. УАДУ. – К., 2000. – Вип. 2. – Ч. I. – С. 66-73

81. Гончарова Н. Зарубіжний досвід здійснення державної регіональної політики // Зб. нак. пр. УАДУ. – К.: 2000. – Вип.2. – Ч. II. – С. 46-48

82. Горенко Л. Основні шляхи взаємодії районних державних адміністрацій та районних рад у вирішенні питань регіонального соціально-економічного розвитку // Вісн. УАДУ – 2001. – Ч. I. -№2. - Ч.1. – С. 75-77

83. Государственное и муниципальное управление. Справочник. – М.,1997. – 496 с.

84. Государственное управление: основы теории и организации. Учебник / Под ред. В.А. Козбаненко. – М.: Статут, 2000. – 912 с.

85. Гранберг А., Артоболевский С., Ковалева Г., Россель Э. Реструктуризация старопромышленных регионов: опыт России и мира // Региональное развитие и сотрудничество. – 1998. - №1,2. –С. 4-23

86. Григорішен В. Європейська хартія про місцеве самоврядування і проблеми державної регіональної політики та місцевого самоврядування в Україні // Вісн. УАДУ. -- 2000. – Ч 2. – С. 9-13

87. Грицай О.В. Западная Европа: региональные контрасты на новом этапе НТР. - М.: Наука, 1988. - 148 с.

88. Грицай О.В., Иоффе Г.В., Трейвиш А.И. Центр и периферия в региональном развитии. – М.: Наука, 1991. – 168 с.

89. Гуменюк П., Гоголь Г. Регіональна економічна політика: світовий досвід та проблеми його трансформації в Україні // Регіональна економіка. - 1997. - №4. - С. 39-45

90. Гуреєв В. Удосконалювати правові засади управління регіональною економікою // Регіональна економіка. – 1996. - №1-2. – С.12-19

91. Данилишин Б.М. Передумови та перспективи сталого економічного розвитку України // Поглиблення ринкових реформ та стратегія економічного розвитку України до 2010 р. (Матеріали наук. конф., 3 – 4 березня 1999 р.) – К.: НАНУ, 1999. – С. 113-123

92. Данилишин Б.М., Лібанова Е.М. Основні завдання активізації регіональної соціально – економічної політики України. – К., 1999. – 68 с.

93. Декларація щодо регіоналізму в Європі. – Страсбург, 1997. – 10 с.

94. Демин А.В. Нормативный договор как источник административного права // Государство и право. – 1998. - №2. – С. 15-21

95. Дергачов В.А., Кухарська Н.А. Регіоналізація пострадянської України // Зовнішня торгівля. – 1996. - №12. – С. 36-38

96. Державне регулювання економіки: Навч. посібн. / С.М. Чистов, А.Є Никифоров, Т.Ф. Куценко та ін. – К.: КНЕУ, 2000. – 316 с.

97. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація. Монографія. Відпов. ред. д.ю.н. Нижник Н.Р. – К.: УАДУ, 1997. – 448 с.

98. Державне управління та місцеве самоврядування в Україні: шляхи реформування. Матеріали міжнар. наук. – пр. конф., Ужгород, 17 – 20 вересня 2000 р. – Ужгород: Ліра, 2000. – 252 с.

99. Державнеуправління: Навч. посіб./ А.Ф.Мельник, О.Ю.Оболенський, А.Ю.Васіна, Л.Ю.Гордієнко / За ред. А.Ф.Мельник. – К.: Знання - Прес, 2003. - 343 с.

100. Джонстон Р. Дж. География и географы. – М., 1987. – 144 с.

101. Дзись Г.В., Павлов В.І. До формування державної політики регіонального розвитку // Проблеми раціонального використання соціально-економічного та природно-ресурсного потенціалу регіону: Зб. наук. праць. – Луцьк, 1999. – Вип.V. - №1. - С. 4-13

102. Дзюба І.В. Категорія рівня життя населення: сучасний підхід // Статистика України. – 2004. - №1. – С. 68-73

103. Диневич В.А., Рогачев С.В., Якунина Н.И. Показатели и критерии эффективности управления. – М.: Мысль, 1975. – 72 с.

104. Дікареєв О., Гаврилко П. Транскордонне співробітництво: аспекти міжнародних відносин, права, економіки. – Ужгород: ЗОО ТКУ, 1999. – 184 с.

105. Дікареєв О., Мітряєва С. Регіоналістика: витоки та проблеми // Регіональні студії. – Вип.3. – Ужгород, 2001. - С. 5-13

106. Дністрянський М.С. Політико-адміністративний устрій України (географічні проблеми формування і вдосконалення). Автореф. дис... канд. геогр. наук: 11.00.02. – Львів, 1995. – 26 с.

107. Дністрянський М.С. Перспективи вдосконалення територіального політико – адміністративного устрою

України: методологічні і прикладні аспекти // Регіональна економіка. – 1997. - №2. – С. 92-101

108. Добрынин А.И. Региональные пропорции воспроизводства. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1977. – 127 с.

109. Договорные формы управления: постановка проблемы и пути решения. Материалы Московского совещания. – М.: ВНИИ СИ, 1981. – 112 с.

110. Долежан В., Василюк С. Реформа державної влади: шляхи і варіанти реалізації // Право України. – 2002. - № 12. – С. 26-37

111. Доленко Д.В. Территориальное устройство общества: социально – политический анализ. – Саранск, 1993. – 187 с.

112. Долішній М. Актуальні проблеми формування регіональної політики в Україні // Регіональна економіка. - 1999. - №9. - С. 7-18

113. Долішній М.І. Проблеми територіального устрою в системі адміністративної реформи // Стратегія сталого розвитку Закарпаття: еколого-економічні та соціальні моделі. Матеріали регіон. наук.-практ. конф. 30 листопада 2001 р. Спец. випуск журналу “Наук. вісн. УжНУ. Серія Економіка”. – Ужгород: Патент, 2001. – С. 13 - 20

114. Долішній М.І. Шляхи підвищення ефективності регіональної соціально-економічної політики // Поглиблення ринкових реформ та стратегія економічного розвитку України: Матеріали наук. конф. - Ч.ІІ. - Т.ІІ. - К.: НАНУ, 1999. - С. 96-102

115. Долішній М.І., Злупко С.М. Дослідження теоретичних і прикладних проблем економічного розвитку регіонів // Регіональна економіка. – 1997. - №4. – С. 149-152

116. Долішній М.І., Мікловда В.П. Передумови формування та реалізації регіональної політики //

Соціально-економічні дослідження в перехідний період. – Вип.. VIII. – Львів: ІРД НАНУ, 1999. – С.145-154

117. Долішній М.І., Садова У.Я. Суть, стан та перспективи регіональної соціальної політики в Україні // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Соціальні аспекти регіональної політики. – Вип. ІХ. – Львів: ІРД НАНУ, 1999. – С. 8-20

118. Долішній М.І., Шевчук Л.Т. Проблеми формування нової регіональної політики в умовах реформування української економіки // Регіон у системі нових економічних і правових відносин // І.-Франківськ, 1998. - С. 213-216

119. Долятковский В.А. Зарубежный опыт комплексного развития регионов // Регионология. – 1994. - № 2 – 3. – с.23-27

120. Доморацкая Э.И., Маклаков В.В. Региональная политика Франции (правовые аспекты) // Региональные перспективы. – 1999. – 32. – С.17-23

121. Дорогов Н. Обоснование выбора экономической стратегии региона // Проблемы теории и практики управления. - 1998. - №3. – С. 36-40

122. Дридзе Т.М. Прогнозное и социальное проектирование и региональная политика // Территориальное развитие как объект исследования и регулирования: Сб. тр. – Вып.7. – М., 1991. – С. 57-68

123. Дробуш І. Компетенційні спори між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями: шляхи їх вирішення // Управління сучасним містом. – 2001. - №4-6. - С. 74-81

124. Дубович В. До питання про ефективність діяльності місцевої державної адміністрації // // Ефективність державного управління в контексті

глобалізації та євроінтеграції: Матеріали наук.–практ. конф. / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева. – К.: Вид-во НАДУ, 2003. – Т.1. – С. 261-264

125. Дьомін О.О. Шляхи удосконалення регіональної політики. Регіональний фактор ринкової трансформації // Поглиблення ринкових реформ та стратегія економічного розвитку України: Матеріали наук. конф. - Ч.ІІ.- Т.ІІ. - К.:НАНУ, 1999. - С. 102-112

126. Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. – М.: Спарк, 2001. – 251 с.

127. Евсеенко А.В. Некоторые вопросы формирования региональных экономических программ // // Известия СО АН СССР. - Серия «Общественные науки». - Вып. 3 – 1979. - №11. – С.11 - 16

128. Евсеенко А.В., Орлов Б.П. О ретроспективном исследовании при построении региональных экономических программ // Известия СО АН СССР. - Серия «Общественные науки». - Вып. 3 – 1979. - №11. – С. 22-26

129. Еремян В.В. Местное управление и местное самоуправление в Латинской Америке: Монограф. – М.: Изд-во РУДН, 2001. – 497 с.

130. Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції: Матеріали наук.–практ. конф. / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева. – К.: Вид-во НАДУ, 2003. – Т.1. – 536 с.

131. Єпіфанов А.О., Сало І.В. Регіональна економіка. – К.: Наукова думка, 1999. – 343 с.

132. Жарова Л.В. Регіональні комплексні програми як інструмент регіональної політики сталого розвитку // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Регіональна політика: досвід Європейського Союзу та його

адаптація до умов України / Зб. наук. праць. - Вип. 5. - Ч. III. - Львів, 2003. - С. 113-119

133. Жовтанецький В.І. IV щорічне засідання Ради Української асоціації регіональних наук // Регіональна економіка. - 1997. - №1. - С. 129-130

134. Жулканич О. Регіон у системі зовнішньоекономічних відносин. На прикладі Закарпатської області. - Ужгород: Мистецька лінія, 2001. - 200 с.

135. Забродский В.А., Донченко Ю.Н., Кизим Н.А. Региональное управление. Методология и моделирование / Под ред. В.А.Забродского. - Харьков: Основа, 1991. - 114 с.

136. Зайцева Л. Оцінка сталості розвитку економіки регіону // Управління сучасним містом. - 2001. - №1-3. - С. 31-36

137. Зайцева Л. Програмні підходи до управління економічним та соціальним розвитком України та її областей // Регіональна економіка. - 1997. - №3. - С. 67-75

138. Зайцева Л., Братута О. Класифікація методів проведення державної регіональної економічної політики в індустріально розвинутих країнах // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. - Дніпропетровськ: ДРІ НАДУ, 2001. - №3. - С. 114-119

139. Зайцева Л., Братута О., Антонов В. Напрями вдосконалення вітчизняної системи державного регулювання регіонального розвитку // Актуальні питання державного управління: Зб. наук. пр. - Дніпропетровськ: ДРІ НАДУ, 2004. - №1(11). - С.72-79

140. Зайцева Л., Братута О., Двоєносенко С. Аналіз правових засад механізму регіонального розвитку в Україні // Зб. наук. пр. УАДУ. - Дніпропетровськ: ДРІ НАДУ. - 2003. - Вип. 2 (12). - С. 51-57

141. Зайцева Л.М. Управління господарським комплексом регіону з позицій сталості його розвитку // Регіон у системі нових економічних і правових відносин. Матеріали Всеукр. наук. конф.. – Івано-Франківськ: Сіверсія. – 1998. – С. 47-50

142. Зайцева Л.М. Разработка общих контуров модели развития хозяйственного комплекса». – Днепропетровск: ИППиЭ, 1993. – 35 с.

143. Зайцева Л.М. Региональная система управления: организационно – методологический аспект. – Донецк, ИЭП НАНУ, 1997. – 336 с

144. Закон України “Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” // Відомості ВРУ. – 1992. - № 28

145. Закон України „Про місцеві державні адміністрації” // Офіційний вісник України. – 1999. - №18

146. Законодавство: проблеми ефективності. – К.: Наукова думка, 1995. – 300 с.

147. Законодательная техника. Научно – практическое пособие / Под ред. Ю.А. Тихомирова. – М.: Городец, 2000. – 272 с.

148. Заради інтересів людини, суспільства, держави. Виступ Президента України Л.Д.Кучми на засіданні Національної Ради з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування 27 грудня 2000 р. // Президентський вісник. – 2000. - №1. – С.3-14

149. Затолокін О. Інвестиційна модель регіонального розвитку: досвід, перспективи // Управління сучасним містом. – 2001. - №1-3 - С. 143-148

150. Заяць І.Я. Правовий статус області в Україні:

Автореф. дис... канд.. юр. наук: 12.00.02 / Нац. юр. академ. ім. Я.Мудрого. – Харків, 2000. – 20с.

151. Збірник матеріалів Дня Уряду “Про стан та перспективи депресивних регіонів, міст та селищ України” та парламентських слухань “Регіональна політика та місцеве самоврядування в Україні: законодавчі аспекти”. – К.: Друкарня ДУС, 2003. – 367 с.

152. Зельдина Е.Р. Местный орган самоуправления как орган управления специальным режимом хозяйствования // Экономика – правовые проблемы городского самоуправления. - Донецк: ИЭПИ НАНУ, 2001. - С. 195-205

153. Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления. Курс лекций. – Ростов/н/Д: МаРТ, 2000. – 448 с.

154. Зибарева О.В. Досвід формування регіональної політики у ФРН // Регіональна політика України: наукові основи, методи, механізми: Зб. наук. праць в трьох част. / Відпов. ред. М.І.Долішній. - Львів: ІРД НАНУ, 1998. - Ч.1. – С. 194-200

155. Зибарева О. Формування основ управління територіями в Україні // Регіональна економіка. – 2002. - №3. – С. 135-139

156. Зимин Б., Одессер С. Эволюция старопромышленных районов развитых капиталистических стран и использование результатов ее изучения для условий СССР // География и проблемы регионального развития: Сб. научн трудов. – М., 1989. – С. 220-235

157. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. – К.: Основи, 1996. – 420 с.

158. Злупко С. Українська регіоналістика: традиції,

здобутки, проблеми // Регіональна економіка. – 1996. - №1-2. – С. 124-132

159. Злупко С.М. Національна економіка і регіональна політика // Регіон у системі нових економічних і правових відносин: Матеріали Всеукр. наук. конф. – Івано-Франківськ: Сіверсія, 1998. – С.18-21

160. Золотарьова О. Регіональні гонки // Дзеркало тижня. – 2001. – 15 вересня. - № 36. – С.6

161. Зубков К.И. Концепт региона в геополитическом измерении // Уральский исторический вестник. – Екатеринбург. – 1996. - №3. – С. 22-28

162. Ибрагимов А. Региональная политика развивающихся стран. – Баку, 1992. – 176 с.

163. Иванов В.Н., Патрушев В.И. Инновационные социальные технологии государственного и муниципального управления. – М.: Экономика, 2001. – 327 с.

164. Иванов И. Европа регионов // Мировая экономика и международные отношения. – 1997. - №9. – С. 5-19

165. Игнатов В.Г., Бутов В.И. Регионоведение (методология, политика, экономика, право): Учебн. пос. – Ростов-на-Дону: Издательский центр «МарТ», 1998. – 320 с.

166. Игнатов В.Г., Бутов В.И. Регионоведение (Экономика и управление). Учебн. пос. - Ростов-на-Дону: Издательский центр «МарТ», 2000. – 416 с.

167. Ігнатов В., Ребкало В. В. І все-таки централізація чи децентралізація // Місцево самоврядування. – 1998. - № 1 – 2. – С. 29-34

168. Ігнатов В., Ребкало В. Вдосконалення владних відносин центру і регіонів // Управління сучасним містом. – 2003. – №1-3 (9). – С. 17-26

169. Ілько І., Палінчак М., Лендъєл М. Карпатський єврорегіон як модель регіонального співробітництва у Центральній і Східній Європі. – Ужгород: Ліра, 1998. – 85 с.

170. Інститути та інструменти розвитку територій. На шляху до європейських принципів / За ред. С.Максименка. – К.: Міленіум, 2001. – 244 с.

171. Інституційні перетворення як передумова ефективного використання ресурсного потенціалу регіону. Матеріали щорічн. наук.-практ. конф., 24 квітня 2003 р. / А.М.Пойченко (заг. ред.). – Одеса: ОРІДУ УАДУ, 2003. – 460 с.

172. Іщенко О. Адміністрація Президента України як інструмент державної регіональної і муніципальної політики // Президент України та державна регіональна і муніципальна політика. Збірн. матеріалів та документів / За заг. Ред. О.Дьоміна. – К.:Логос, 2002. – С. 31-42

173. Калитенко А.П., Поповкін В.А. З досвіду економічного районування. – К.: Ін-т. страт. досл., 1993. – 51 с.

174. Кампо В. Адміністративно-територіальний устрій України у контексті адміністративної реформи // Парламент та проблеми розвитку регіонального та місцевого самоврядування в Україні. Матеріали міжнар. семінарів 1999 – 2000 р. – К., 2000. – С. 125-128

175. Кампо В. Дві системи місцевої влади: взаємодія, а не протистояння // Місцеве самоврядування. – 1998. - №1-2. – С. 35-39

176. Кампо В. Деякі питання реформування державної влади в Україні: територіальні аспекти // Українське право. – 1996. - №1. – С. 40-48

177. Капеллин Р. Региональная политика в местном и региональном измерении // Регион: экономика и социология. 1995. - №4. – С. 181-192

178. Карпов В., Побурко Я., Матковський С. Основні засади і заходи реформування регіональної статистики в Україні // Регіональна економіка. – 1998. - №3. – С. 78-87

179. Керецман В.Ю. Державне регулювання регіонального розвитку: теоретичні аспекти. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 188 с.

180. Керецман В.Ю. До питання про створення і функціонування регіональних агентств розвитку в Україні // Вісн. УАДУ. – 2001. - №2. – Ч.1. – С. 77-82.

181. Керецман В.Ю. До проблеми інформаційного забезпечення регіонального розвитку // Статистика України. – 2004. - №2. – С. 34-37

182. Керецман В.Ю. До проблеми правового регулювання регіонального розвитку у країнах Європи // Вісник державної служби. – 2004. - №2. – С. 22-27

183. Керецман В.Ю. Наднаціональне регулювання регіонального розвитку у ЄС: виклики для України // Актуальні проблеми державного управління. Зб. наук. праць ДРІДУ. – 2004. - №1. – С. 21 – 27

184. Керецман В.Ю. Поняття та зміст державного регулювання регіонального розвитку // Зб. наук. праць НАДУ / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – Вип.1. – С. 54-60

185. Керецман В.Ю. Правове регулювання взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на регіональному рівні // Регіональні студії. – Вип.3. - Ужгород, 2001. – С. 50-57

186. Керецман В.Ю. Правовое регулирование взаимодействия местных государственных администраций и органов местного самоуправления на Украине // Современные проблемы государственного управления / Под общ. ред. д.ф.н. В.Егорова, д.э.н.

А.Быстыркова, д.п.н. В.Герасимова. – М.: Изд-во РАГС, 2002. – С. 78-84

187. Керецман В.Ю. Проблеми формування регіональної політики та регіонального управління в Україні // Регіональні студії. – Ужгород, 2001. - Вип.1. - С. 9-18

188. Керецман В.Ю. Проблеми формування та інституціоналізації регіональної політики в Україні // Актуальні проблеми державного управління: Наук. зб. Одеської філії УАДУ. – Вип.6. – Одеса, 2001. – С. 131-141

189. Керецман В.Ю. Проблемні регіони: поняття та класифікація // Вісн. Хмельницького інституту регіон. управління та права. – 2004. - № 3. – С. 261-267

190. Керецман В.Ю. Регіон як науковий та правовий термін // Зб. наук. праць УАДУ. – К., 2001. – Вип. I. – С. 20-27

191. Керецман В.Ю. Регіональний розвиток як предмет державного регулювання // Вісн. НАДУ. - 2003. - №4. – С. 397-401

192. Керецман В.Ю. Співвідношення понять державного регулювання регіонального розвитку та регіонального управління // Управління сучасним містом. – 2004. - №3. – С. 79-84

193. Керецман В.Ю. Становлення регіоналістики: окремі етапи // Управління сучасним містом. – 2004. – №2. – С. 23-29

194. Керецман В.Ю. Теоретико-методологічні засади поняття регіону // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр.ОРІДУ. - Вип.. 4 (16). – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2003. – С. 165-178

195. Керецман В.Ю., Панов А.В. Правові та інституційні засади діяльності Карпатського євро регіону // Актуальні

- проблеми державного управління: Зб. наук. праць ОРІДУ. - Вип.. 3 (19). – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2004.– С. 347-358
196. Кирюшин В. Государственное и местное регулирование территориального развития // Экономист. – 1994. - №8. – С. 63-74
197. Кіш Є. Регіональна політика Європейського Союзу: стратегічні імперативи для України // Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України / За ред. С.Максименка. – К.: Логос, 2000. – С. 28-62
198. Климович М.В., Семонов А.С., Егоршев И.М. Концепция создания и функционирования акционерного объединения научно – технического развития региона // Территориальное развитие как объект исследования и регулирования / Сб. трудов. – М.: ВНИИСИ, 1991. – С. 85-92
199. Кноглер М., Секарьев О. Ринкова реформа і регіональна політика // Економіка України. – 1995. - №1. – С. 65 - 69
200. Князев В. Кадрове забезпечення регіонального розвитку // Вісн. УАДУ. - 2001. - №2. – Ч. I. - С. 25-26
201. Ковалев А. Регион как структура геопространства: структура и эволюция // Регион: проблемы и перспективы. – 1997. - №4. – С. 23-29
202. Ковач І. Регіональна політика та її інституції в Угорщині // Інститути та інструменти розвитку територій. На шляху до європейських принципів / За ред. С.Максименка. – К.: Міленіум, 2001. – С. 149-159
203. Коданева С.И. Региональная реформа в Соединенном королевстве // Государство и право. – 2003. - №9. – С. 80-87
204. Кожурин Ф.Д. Процесс управления (Системное исследование и разработка на примере региона). – М.: Мысль, 1988. – 237 с.

205. Кожурин Ф.Д. Совершенствование регионального управления. – М.: Знание, 1990. – 64 с.

206. Козинський С. Інституціональні чинники реформування системи управління регіональним розвитком // Інституційні перетворення як передумова ефективного використання ресурсного потенціалу регіону. Матеріали щорічн. наук.-практ. конф., 24 квітня 2003 р. – Одеса, 2003. – С. 57-64

207. Козюра І. Формування регіональних самоврядних структур Центральної Канади // Вісн. УАДУ. - 2001. - №2. - Ч. 2. - С. 193-200.

208. Коліушко І. Наша Україна така різна, або ще раз про адміністративно-територіальний устрій // Голос України. – 1992. – 13 лютого

209. Коломієць О.В. Особливості управління регіоном у сучасних умовах // Менеджер. – 2002. - №2 (18). – С. 28–31

210. Колпаков В.К. Адміністративне право України. Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

211. Комаров М.П. Інфраструктура регіонів мира: Учебник. – СПб.: Изд – во Михайлова В.А., 2000. – 347 с.

212. Комзюк Л. Реформа регіонального та місцевого самоврядування в Польщі: досвід для України // Зб. наук. праць УАДУ. – К., 2000. – Вип. II. – Ч.І. – С. 107-112

213. Конституции государств Европейского Союза. – М.: ИНФРА – М, 1997. – С. 109. – 816 с.

214. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Отв. Ред. Б.А.Страшун. – Т. 1-2. - М.: БЕК, 1996. – 778 с.

215. Концепція адміністративної реформи в Україні // Офіційний вісник України. – 1999. - №21

216. Корнеєв А.В. Роль Адміністрації Президента

України в законодавчому процесі // Законотворення – основна функція парламенту. – К.:Заповіт, 1997. – 169 с.

217. Коровкин В. Европейская интеграция и региональная политика // Мировая экономика и международные отношения. – 1994. – №4. – С. 93-102

218. Корольов В. Програмно-цільове управління розвитком регіонального потенціалу // Управління сучасним містом. - 2002. - № 4-6 (6). - С. 53-56

219. Котилко В., Левитская Е. Методы регулирования территориального развития // Экономист. – 1992. – №1. – С. 109-114

220. Котилко В.В. Региональная экономическая политика: Учеб. пос. – М.: Изд – во РДЛ, 2001. – 272 с.

221. Кравченко В. До питання щодо принципів та пріоритетів нової державної регіональної політики // Зб. наук. праць УАДУ. – К., 2000. – Вип. II. – Ч.І. – С. 125-132

222. Кравченко В. До питання щодо принципів та пріоритетів нової державної регіональної політики // Зб. наук. пр. УАДУ. - К., 2000.- Ч.І. - С. 125-132

223. Кравченко В., Кучеренко О. Ключові проблеми державної регіональної політики України // Матеріали Міжнар. конф. „Переваги місцевого самоврядування”. - К.: Логос, 2001. - С. 135-146

224. Кравчук В. Основні шляхи взаємодії районних рад та районних державних адміністрацій у вирішенні питань регіонального соціально-економічного розвитку // Вісн. УАДУ. - 2001. - №2. - Ч. 1. - С. 18-21

225. Крайник О. Складові економічного розвитку регіону // Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід. Зб. наук. пр. - К.: УАДУ, 2000. - С. 109-116

226. Кривицький А., Плухар В. Соціально-економічні і правові проблеми формування регіональної політики // Соціально-економічні проблеми управління розвитком регіону в умовах трансформації економіки: Зб. наук. праць. - Львів, 1994. - Ч.ІІ. - С. 96-100

227. Кристофер П., Брайен Л., Лесли Д. Словарь по экономике: Пер. с англ. / Под ред. П.А. Ваткина. - С.-Петербург, 1998. - 579 с.

228. Круглашов А. Спокуси та небезпеки регіоналізації // Регіони Східної Європи: інтеграційні очікування та конфронтаційні небезпеки / Матеріали Міжнар. наук. конференції. - Чернівці: Букрек, 2000. - С. 14-23

229. Круглий стіл з питань регіональної соціально-економічної політики // Регіональна економіка. - 1999. - №3. - С. 148-156

230. Круглий стол журналу "Регіон: проблеми и перспективи" // Регіон. - 1997. - №1. - С. 9-12

231. Куатбаева Г.К. Институциональные основы поддержки проблемных территорий Республики Казахстан // Регіон: економіка и социология. - 2002. - №1. - С. 148-159

232. Кубко Е.Б. Програмно-целевая организация государственного управления (сущность, правовая основа, хозяйственная практика) / Отв. ред. В.В.Цветков. - К.: Наук. думка, 1998. - 232 с.

233. Кукавка П. Региональная политика Европейского Союза // Европейская интеграция: современное состояние и перспективы: Сб. науч. ст. / Науч. ред. С.И.Паньковский. - Минск: ЕГУ, 2001. - С. 94-123

234. Куклински Э. Региональное развитие - начало поворотного этапа // Региональное развитие и сотрудничество. - 1997. - №0. - С. 4-5

235. Кучеренко О. Концептуальні засади державної регіональної політики України // Вісн. УАДУ. - 2000. - №3. - С. 16-20

236. Кучеренко Т.В. Чи існує в Україні регіональна виборна влада // Правові проблеми реформування регіональної влади. Матеріали науково – практичної конференції (м. Харків, 12 квітня 2002 р.). – Харків, 2002. – С. 31-34

237. Лавров А.М. Методологические проблемы региональной политики: опыт сравнительного анализа // Регион: экономика и социология. - 1995. - №2. - С. 3-24

238. Ландабасо А. К вопросу о теории регионального развития // Мировая экономика и международные отношения. – 1998. - №3. – С. 133-137

239. Ландабасо А. К вопросу о теории регионального развития // Федерализм. – 1998. - №1. – С. 35 - 42

240. Ларина Н.И. Задачи и методы региональной политики субъектов федерации в странах рыночной экономики // Регион: экономика и социология. - 1994. - №4. - С. 146-171

241. Ларина Н.И. Мировой опыт региональной политики. – Новосибирск, 1996. – 165 с.

242. Ларина Н.И. Региональная политика: мировой опыт и проблемы России // Регион: экономика и социология. – 1998. - №3. – С. 132-147

243. Ларина Н.И., Кисельников А.А. Региональная политика в странах рыночной экономики: Учеб. пос. – М.,1998. – 172 с.

244. Лексин В., Андреева Е. Территориальная дезинтеграция России // Российский экономический журнал. – 1992. - №8. – С. 32-43

245. Лексин В., Андреева Е., Ситников А., Швецов А.

Региональная политика России: концепции, проблемы, решения // Российский экономический журнал. – 1993. – №9. – С. 50-63

246. Лексин В., Швецов А. Государственное регулирование и селективная поддержка регионального развития // Российский экономический журнал. – 1994. – № 5-6. – С. 64-69

247. Лексин В., Швецов А. Приоритеты региональной политики. Депрессивные территории и механизмы их санации // Российский экономический журнал. – 1995. – №1. – С. 31-39

248. Лексин В.Н. Территориально-отраслевое развитие в понятиях диалектики // Известия Всесоюзного географического общества. – Вып.6. – М.,1984. – Т.116. – С. 489-499

249. Лексин В.Н., Селиверстов В.Е. Сущность, проблемы и механизмы формирования общероссийской системы мониторинга региональных ситуаций и региональных проблем // Регион: экономика и социология. – 1999. – №4. – С. 3- 31

250. Лексин В.Н., Ситников А.И., Юнина О.Н. Системное регулирование территориального развития: экономико-правовой аспект. – М.: ВНИИ СИ,1990. – 51 с.

251. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М.: УРСС, 1997. – 372 с.

252. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Программные методы регулирования территориального развития // Российский экономический журнал. – 1996. – №2. – С. 62-69

253. Лемак В. Зміни в правовому регулюванні фінансової системи територіальних одиниць в Чеській республіці в контексті адміністративної реформи //

Регіональні студії. – Вип.1. – Ужгород, 2001. – Вип.3. – С. 61-64.

254. Лендьел М. Інституційний механізм реалізації регіональної політики в країнах центрально-Східної Європи // Регіональна політика в країнах Європи. Досвід для України / За ред. С. Максименка. – К.: Логос, 2000. – С. 62-97

255. Лендьел М. Механізми реалізації регіональної політики в Україні. Досвід становлення Агентств регіонального розвитку // Інститути та інструменти розвитку територій. На шляху до європейських принципів / За ред. С.Максименка. – К.: Міленіум, 2001. – С. 161-177

256. Лендьел М. Нові інституційні механізми регіонального розвитку в Європі // Регіональні студії. – Вип.1. – Ужгород, 2001. – С. 18-29

257. Лендьел М. Спеціальні інститути розвитку територій: європейський досвід // Інститути та інструменти розвитку територій. На шляху до європейських принципів / За ред. С. Максименка. – К.: Міленіум, 2001. – С. 67-149

258. Лендьел М. У пошуках „золотої середини”: чи є досвід реалізації регіональної політики у країнах Центральної Європи цінним для України? // Державне управління та місцеве самоврядування в Україні: шляхи реформування. Матеріали міжнар. наук. – пр. конф., Ужгород, 17 – 20 вересня 2000 р. – Ужгород: Ліра, 2000. – 252 с. – С. 102-113

259. Лендьел М.О, Ілько І., Кіш Є. Європа регіонів у ХХІ ст. Майбутнє регіональної політики у країнах Центральної та Східної Європи. – Ужгород: УжНУ, 2001. – 82 с.

260. Лендьел М.О. Досвід карпатського євро регіону: поштовх до переосмислення моделі транскордонного співробітництва // На шляху до Європи. Український досвід

єврорегіонів / За ред. С.Максименка, І.Студеннікова. – К.: Логос, 2000. – С. 49-71

261. Лендшел М.О. Інституційний механізм реалізації регіональної політики в країнах Центрально-Східної Європи // Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України / За ред. С.Максименка. – К.: Логос, 2000. – С. 62-98

262. Лісничий В.В. Друга палата парламенту як засіб здійснення стратегії регіонального розвитку // Регіональна політика в Україні: стан та перспективи розвитку. Матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., 24 – 25 травня 2000 р. – Харків, 2000. - С. 83-89

263. Логвіновський В. Регіональна політика як фактор гармонізації владних відносин // Зб. наук. пр. УАДУ. – К., 2000. – Вип.2. – Ч.І. – С. 149-153

264. Луговий В. Посилення інтелектуально-кадрового потенціалу – важлива складова місцевого і регіонального розвитку // Президент України та державна регіональна і муніципальна політика. Зб. матеріалів та документів / За заг. ред. О.Дьоміна. – К.: Логос, 2002. – С. 54-57

265. Луговий О. Кадрове забезпечення регіонального розвитку // Вісн. УАДУ. -2001. - №2. – Ч. І. – С. 21-25

266. Лукінов І. Регіоналізація України та економічна наука // Регіональна економіка. – 1998. - №2. – С. 20-39

267. Лукінов І.І. Відділення економіки Національної академії наук України в роки реформи: підсумки і завдання // Регіональна економіка. – 1998. - №4. – С. 15-16.

268. Лукінов І.І. Концептуальні основи регіональної економічної політики // Матеріали науково-практичної конференції “Актуальні проблеми управління територіями в Україні. – К., 1993. – С. 39-41

269. Лундишев В. Форми і методи впливу місцевих

органів влади на соціально-економічний розвиток територій // Вісн. УАДУ. - 2001. - №2. - Ч. 1. - С. 16-21

270. Львівська наукова школа економічної регіоналістики, її генеза, здобутки, проблеми і перспективи // Регіональна економіка. - 1998. - №2. - С. 28-39

271. Любовный В.Я. Вопросы управления развитием регионов в РСФСР // Регулирование территориального развития в условиях перехода к рыночной экономике: Сб. науч. тр. - М.: СИПС, 1991. - С. 132-145

272. Макаренко Г. Ми в боргу перед громадами // Юридичний вісник України. - 2003. - 26 квітня - 8 травня 2003. - №17. - С. 6

273. Макленнан М. Политика регионального развития отстающих районов // Проблемы развития отсталых районов в капиталистических странах / Отв. ред В.А.Герасимов. - М.: СПИПС, 1969. - С. 15

274. Максименко С. Філософія і еволюція регіональної політики. Потенціал кризи // Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України / За ред. С.Максименка. - К.: Логос, 2000. - С. 10-28

275. Максимук Л.І. Сталий розвиток на регіональному рівні : сучасний стан, підходи та тенденції (з прикладами процесу становлення в Закарпатті) // Стратегія сталого розвитку Закарпаття: еколого – економічні та соціальні моделі. Матеріали регіон. наук. – практ. конф., 30 листопада 2001 р. – Ужгород: УжНУ, 2001. – С. 78 - 85

276. Малиновський В. Трансформація адміністративно-територіального устрою України: проблеми і перспективи // Зб. наук. пр. УАДУ. – Вип.2.-Ч.ІІ. - К.: УАДУ, 1999. – С. 211-218

277. Малиновський В.Я. Державне управління. Навч. посібн. – К.: Атака, 2003. – 576 с.

278. Мальхус В. фон. Реструктуризация старопромышленных районов и приграничные регионы // Региональное развитие и сотрудничество. – 1995. – 31-2. – С. 26-28

279. Маляренко Т.А., Воробьева Л.А. Территориальные дисбалансы как фактор экономической опасности // Регион, город, предприятие в условиях переходной экономики: Сб. научн. трудов / Отв. ред. В.К.Майоров. – Донецк: ИЭПИ НАНАУ, 2000. – С. 152-157

280. Мамзенко С. Двопалатний парламент як засіб посилення соціальної спрямованості регіональної політики України // Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції: Матеріали наук. – практич. конф. / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева. – К.: Вид-во НАДУ, 2003. - Т.1. - С. 470-472

281. Мамонова В. Управління територіальним розвитком: методологічні засади // Управління сучасним містом. – 2004. - №3. – С. 70-74

282. Мамонова В.В. Необхідність реформування регіонального управління в Україні // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць – 2001. -№1. – Харків: Магістр, 2001. – С.44-48

283. Мамутов В. Нова Конституція України та права регіонів // Регіональна економіка. – 1997. - №3. – С. 22-27

284. Мамутов В.К. Бібліографія. – К.: Наукова думка. – 1994. - 62 с.

285. Мандибура В.О. Рівень життя населення України та проблеми реформування механізмів його регулювання. – К.: Парламентське видавництво, 1998. – 258 с.

286. Маркин Л.В., Суханов О.В. Региональная политика в российской реформе (теоретический аспект). – С.-Петербург, 1993. – 192 с.

287. Марку Ж. Регионы в странах Европейского Союза // Европейская интеграция: современное состояние и перспективы: Сб. науч. ст. / Науч. ред. С.И.Паньковский. - Минск: ЕГУ, 2001. - С. 61-94

288. МАРС//Региональноеразвитиеисотрудничество. - 1997. - №0. - С. 65-67

289. Маршалова А.С. Структура региональных комплексных программ // Региональные комплексные программы и методы их разработки: Сб. науч. тр. / Под ред. А.С.Маршаловой. - Новосибирск, 1980. - С. 21-45

290. Маршалова А.С. Структура региональных комплексных программ // Известия СО АН СССР. - Серия «Общественные науки». - Вып.1. - 1980. - №1. - С. 23-27

291. Маршалова А.С., Новоселов А.С. Основы теории регионального воспроизводства. - М.: Экономика, 1998. - 192 с.

292. Медведев Н.П. Политическая регионалистика: Учебн. - М.:Гарадарики, 2002. - 176 с.

293. Медушевский А.Н. Сравнительное конституционное право и политические институты: курс лекций. - М.: ГУ ВШЭ, 2002. - 511 с.

294. Мезенцев К.В., Провотар Н.І. Регіональні соціально-економічні програми: суть, проблеми, досвід // Регіональна політика України: наукові основи, методи, механізми: Зб. нак. пр. в трьох част. / Відпов. ред. М.І.Долішній. - Ч.1. - Львів, 1998.- С. 100-103

295. Мельник С., Поплавський І. Сутність, цілі, завдання та принципи регіональної політики // Зб. наук. пр. УАДУ. - К., 2000. - Вып.2. - Ч.ІІ. - С. 161-166

296. Мельник С.А. Управління регіональною економікою. Навч. посіб. - К.: КНЕУ, 2000. - 124 с.

297. Мельниченко В. Адаптація державного

управління до умов політичної демократії як важливий чинник підвищення його ефективності // Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід: Зб. наук. пр. / За заг. ред. В.М.Князева. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – С. 58-64

298. Мельниченко В. Влада на місцях: баланс прав і обов'язків // Віче. – 1996. - №4. – С. 118-125

299. Мельниченко В.І. Децентралізація та деконцентрацію публічної влади на пострадянському просторі: детермінованість, значення, межі // Вісн. Хмельницького інст. рег. упр. та права. – 2004. - №1-2. - С. 282-288

300. Менеджмент организации: Учебн. пособие / З.П. Румянцева, Н.А. Саломатин и др. – М.: ИНФРА-М, 1995. – 432 с.

301. Методика и опыт разработки региональных программ: Тезисы докладов всесоюз. конф. «Програмно – целевые методы в планировании и управлении в свете решений XXV съезда КПСС». – М.: 1977- 311 с.

302. Методические указания к разработке целевых комплексных программ по решению региональных проблем, формированию и развитию территориально – хозяйственных комплексов // Плановое хозяйство. – 1980. - №4. – С. 22 -26

303. Методические указания по разработке региональных комплексных программ. – М.: Наука, 1979. – 246 с.

304. Миколайчук М. Трансформація засад регіонального управління ефективністю економічного розвитку // Інституційні перетворення як передумова ефективного використання ресурсного потенціалу регіону: Матеріали щорічн. наук.-практ. конф., 24 квітня 2003 р.

Одеса, 2003. – С. 203–208

305. Минакир П. Трансформація регіональної економічної політики // Проблеми теорії і практики управління. – 2001. - №2. – С. 87-92

306. Мирна М. Вплив європейських тенденцій регіоналізму на формування регіональної політики в Україні // Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції: Матеріали наук.-практ. конф. / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева. – К.: Вид-во НАДУ, 2003. - Т.1. - С. 304-306

307. Мирна Н.В. Досвід регіональної політики Європейського Союзу // Регіональна політика в Україні: стан та перспективи розвитку: Матеріали Міжнар. наук.-пр. конф. 24 – 25 травня 2000 р. – Харків: ХФ УАДУ, 2000. – С. 93-97

308. Мирна Н.В. Особливості визначення поняття “регіон” // Актуальні питання державного управління: Зб. наук. праць. – Харків: Магістр, 2004. - №1(19). – С. 78-83

309. Миронова Н.И. Институт местного самоуправления в Польше // Местное управление и самоуправление в России и за рубежом. Федерализм, региональное управление и местное самоуправление. – М., 2000. - №2. – С. 95-110

310. Михальченко М. Центр – регіон: проблеми гармонізації взаємовідносин // Інституційні перетворення як передумова ефективного використання ресурсного потенціалу регіону. Мат. наук.- практи. конференції, 24 квітня 2003 р. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2003. – С. 22-36

311. Михасюк І.Р., Гукалюк А.Ф. Досвід формування регіональної політики в країнах ЄС // Регіональна політика України: наукові основи, методи, механізми: Зб. наук. праць в трьох част. / Відпов. ред. М.І.Долішній. - Львів:

ІРД НАНУ, 1998. - Ч.1 – С. 65-69

312. Михасюк І.Р., Мальський М.З. Регіональна економічна політика: Навч. посіб. – Львів, Українські технології, 2001. – 208 с.

313. Михасюк І.Р., Побурко Я.О., Яцура В.В. Основи регулювання економічного і соціального розвитку регіонів. – К.: ІСДО, 1995. – 232 с.

314. Мікловда В. Концептуальні засади соціально-економічної політики в контексті Програми „Закарпаття – 2010” // Регіональна економіка. - 1999. - №4. - С. 62-70

315. Мікловда В.П. Ринкова трансформація економіки регіону: Монографія. – Ужгород: Карпати, 2000. – 185 с.

316. Мікула Н. Єврорегіони: досвід та перспективи. – Львів, ІРД НАНУ, 2003. – 222 с.

317. Моделирование региональных программ: Сборн. научн. трудов / Под ред. В.В.Кулешова, П.В.Шеметова. – Новосибирск:ИЭИОПП, 1983. – 161 с.

318. Мокій А. Спеціальні (вільні) економічні зони як форма регіонально-секторальної моделі зовнішньоекономічної інтеграції // Регіональна економіка. – 1999. - №4. – С. 106-111

319. Молодцов О. Проблема інституційного забезпечення місцевого та регіонального розвитку: пошук варіантів вирішення // Управління сучасним містом. – 2003. - № 1-3 (5). – С. 108-115

320. Моргачев В.Н. Формы и методы территориального управления в США и Канаде. - М.: Наука, 1987. - 144 с.

321. Мостовий Г.І. Децентралізація державного управління та формування сучасної системи місцевого самоврядування // Зб. наук. праць ХРІДУ УАДУ. – Харків: Магістр, 2003. – С. 14-19

322. Мрінська О. Особливості регіональної політики

щодо старопромислових регіонів у Великобританії (Мерсісайд) та Україні (Луганська область) // Управління сучасним містом. – 2002. - №10-12. – С. 41-49

323. На порозі тисячоліть: сучасні підходи до розвитку громад та регіонів: Матеріали наук.-практ. конф. – Ужгород: Мистецька лінія, 2000. – 300 с.

324. На шляху до Європи. Український досвід єврорегіонів / За ред. С.Максименка, І.Студеннікова. - К.:Логос, 2000. – 224 с.

325. Набока І.В. Проблеми вдосконалення регіональної політики в Україні // Правові проблеми реформування регіональної влади. - Харків, 2002. - С. 148-150

326. Навроцька Н.В., Павлов В.І. Основи державного стимулювання розвитку регіону // Проблеми раціонального використання соціально-економічного та природно-ресурсного потенціалу регіону: фінансова політика та інвестиції. - Луцьк: Настир`я, 1999. - Вип. V. - №3. - С. 4-12

327. Наврузов Ю. Регіональна політика в Україні: проблеми, принципи, перспективи. – Управління сучасним містом. – 2001. - №1-3 – С. 41-50

328. Наврузов Ю. Регіональна політика як інструмент удосконалення територіальної організації влади в Україні // Актуальні питання державного управління: Зб. наук. праць. – Дніпропетровськ: ДРІДУ УАДУ, 2001. - №2(5). – С. 251-261

329. Нагорна І. Проблеми управління територією приміської зони (на прикладі Одеси) // Зб. наук. пр. УАДУ. – Вип.2. - К.: УАДУ, 1998. – С. 207-210

330. Національна доповідь з питань сталого розвитку до своєї сесії Комісії сталого розвитку ООН / За заг. ред. В.Я.Шевчука. – К., 1999. – 19 с.

331. Недашківський С. Система місцевого самоврядування за досвідом Західної Європи // Зб. наук. праць УАДУ. – 2002. - Вип. II. - К.: Вид-во УАДУ, 2002. - С. 328-339

332. Некрасов Н.Н. Региональная экономика. Теория, проблемы, методы. – М.: Экономика, 1978. – 343 с.

333. Немченко Л.В. Совершенствование административно-территориального устройства – основа рационализации регионального управления // Матеріали наук.-практ. конф. “Актуальні проблеми управління територіями в Україні. – К., 1993. – С. 84-88

334. Нижник Н. Дієздатність держави та розвиток регіонів // Зб. наук. пр. УАДУ. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – Вип. II. - Ч.І. – С. 337–343

335. Нижник Н.Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе. – К.: ІДП АНУ, 1995. – 208 с.

336. Нижник Н.Р. До проблеми ефективності державного управління в Україні // Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід: Зб. наук. пр. / За заг. ред. В.М.Князева. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – С. 6-12

337. Нижник Н.Р. Україна – державне управління, шляхи реформування. – К.: Вид-во УАДУ, 1997. – 211 с.

338. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління: Навч. посіб. / За заг. Ред. Н.Р.Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.

339. Нова система управління вимагає нових людей. Інтерв'ю заступника Глави Адміністрації Президента України, керівника управління організаційно-кадрової політики та взаємодії з регіонами Адміністрації О. М. Іщенко газеті «Урядовий кур'єр» // «Урядовий кур'єр», 9

серпня 2002 р.- № 145.- С. 5

340. Новик В.П. Децентралізація управління у країнах Європи // Вісн. Хмельницького інст. рег. упр. та права. – 2004. - №1-2. - С. 273-278

341. Новиков А.В. К вопросу о соотношении административно-территориального деления и социально-экономического районирования США // Вопросы экономической и политической географии зарубежных стран. – М.,1887. - Вып. 8. – С. 169-180

342. Новые конституции стран СНГ и Балтии: Сборн. документов. – М.: Манускрипт, 1998. – 672 с.

343. О концепции региональной политики // Экономист. – 1995. - №4. – С. 19-21

344. Одінцова Г.С. Теоретико-методологічні засади вдосконалення управління соціально-економічним розвитком регіону // Актуальні питання державного управління: Зб. наук. праць. – Харків: Магістр, 1999. - №3. – С. 5-12

345. Олех Л.Г. Регионализм и федерализм: Учебн. пособие. – Новосибирск, 1998. – 225 с.

346. Олуйко В.М., Керецман В.Ю. До питання правового забезпечення державного регулювання розвитку регіонів в Україні // Вісн. Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2004. - №1-2. – С. 282-288

347. Осауленко О., Карпов В. Регіональна статистика в системі державного управління // Командор. – 2002. - №1. – С. 2-7

348. Осауленко О., Карпов В., Побурко Я. Сучасні проблеми організації регіональної статистики в Україні і шляхи їх вирішення // Соціально – економічні дослідження у перехідний період. Основи формування регіональної

соціально – економічної політики: Щорічник наук. праць) / Відпов. ред. М.І.Долішній. – Львів, 1999. – С. 83-96

349. Основы региональной системы управления. – Днепропетровск: ИППиЭ, 1995. – 106 с.

350. Павлов В.І. Політика регіонального розвитку в умовах ринкової трансформації (теоретико - методологічні аспекти та механізми реалізації): Монографія. – Луцьк: Надстир`я, 2000. – 580 с.

351. Павлов В.І. Сутність системного та комплексного підходів у процесі управління розвитком територій // Матеріали VI Всеукраїнської наук. – практ. конф. “Теорія управління організацією: стан та перспективи”. – К., 2000. – С. 136–137

352. Павлов Ю.М. Региональная политика капиталистических государств: Монография. – М.: Наука, 1970. – 389 с.

353. Павлова М.А. Региональная политика Франции: Монография. – М.: Наука, 1974. – 271 с.

354. Павлюк А.П. Проблема міжрегіональних соціально-економічних диспропорцій: досвід України та країн Європейського Союзу // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Регіональна політика: досвід Європейського Союзу та його адаптація до умов України / Зб. наук. праць. Вип. 5. – Ч. III. – Львів, 2003. – С. 84-91

355. Павлюк О. Регіональні проблеми інформаційного забезпечення державної регіональної політики та адміністративної реформи // Вісн. УАДУ. - 2001. - №2. - Ч. 1. - С. 266-269

356. Паламарчук М. Регіональні дослідження: завдання і наукові підходи // Регіональна економіка. – 1996. - № 1-2. - С. 32-39

357. Панасюк Ф. Зміст і завдання системного упорядкування державного регулювання розвитку територій // Вісн. УАДУ. - 2001. - №2. - Ч. I. - С.32-43

358. Парламент та проблеми розвитку регіонального та місцевого самоврядування в Україні. Матеріали міжнародних семінарів 1999 – 2000 р. / Уклад. і наук. ред. А.Ткачук. – К., 2000. – 205 с.

359. Патон Б.Є. Роль Національної академії наук та наукових центрів у науковому забезпеченні реформування і розвитку економіки України // Регіональна економіка. – 1996. - №1-2. – С.9 - 13

360. Петришин О.В. Двопалатний парламент у структурі забезпечення та узгодження регіональних інтересів (порівняльний аналіз) // Правові проблеми реформування регіональної влади. Матеріали наук. – практ.конф. (м. Харків, 12 квітня 2002 р.). – Харків, 2002. - С. 10-12

361. Пикулькин А.В. Система государственного управления: Учебн. для вузов. – 2-е изд., перераб. и доп. - М.: ЮНИТИ-ДАНА,1997. – 399 с.

362. Пила В., Абрамов А. Програмно-цільовий метод управління соціально-економічним розвитком регіонів // Економіка України. - 1998. - №9. - С. 32-39

363. Питерс Т., Уотермен Р. В поисках эффективного управления: Пер. с англ. – М.: Прогресс, 1986. – 423 с.

364. Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід: Зб. наук. пр. / За заг. ред. В.М.Князева. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 376 с.

365. Побурко Я., Романків І., Сінькевич Н. Про створення системи програмування соціально-економічного розвитку в адміністративній системі //

Соціально-економічні проблеми управління розвитком регіону в умовах трансформації економіки: Зб. наук. пр. - Львів, 1994. - Ч.І. - С. 27-38

366. Побурко Я.О., Карпінський Б.А. Перший український семінар з української статистики // Регіональна економіка. – 1997. - №4. – С. 144-146

367. Политическая энциклопедия: В 2-х т / Г.Ю.Семигина (пред. науч.-ред. совета). – М., 1999. – Т.2. – 704 с.

368. Поповкін В.А., Калитенко А.П., Розинка В.О. Рівні соціально-економічного розвитку регіонів України // Національний інститут стратегічних досліджень: Наук. доп. – К.,1994. – Вип. 24. – 78 с.

369. Послання Президента України до Верховної ради України “Європейський вибір”. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002 – 2011 роки // Урядовий кур’єр. – 2002. - 4 червня. - №100

370. Постанова Кабінету Міністрів України “Деякі питання розвитку трансграничного співробітництва та єворегіонів.” від 29 квітня 2002 р. №587 // Офіційний вісник України. – 2002. – 17 травня. – №18. – С.171

371. Постанова Кабінету Міністрів України”Про забезпечення реалізації Закону України “Про Генеральну схему планування території України” № 1291 від 29 серпня 2002 р. // Офіційний вісник України. – 2002. - 20 вересня. - № 36. – С.45

372. Почепцов Г. Ми втомилися від туманних конструкцій // День. – 2002. - 26 липня

373. Правові проблеми реформування регіональної влади. Матеріали науково – практичної конференції (м. Харків, 12 квітня 2002 р.) – Харків, 2002. – 242 с.

374. Президент України та державна регіональна і муніципальна політика: Зб. матеріалів та документів / За заг. ред. О.Дьоміна. – К.: Логос, 2002. – 236 с.

375. Прімишев І. Концепція соціально-економічного розвитку регіону: практика розробки та удосконалення системи стратегічного управління // Інституційні перетворення як передумова ефективного використання ресурсного потенціалу регіону. Матеріали наук. - практич. конф., 24 квітня 2003 р. - Одеса, 2003. - С. 322-326

376. Прімишев І. Удосконалення взаємодії адміністративних та неадміністративних інституцій регіонального розвитку України // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. - Вип.12. - Одеса: ОРІДУ УАДУ, 2002. - С. 120-130

377. Проблеми прикордонних регіонів у контексті розширення НАТО. Матеріали наук.-практич. семінару, Чернівці, 9 лист. 2000 р. – Чернівці: Букрек, 2001 - 120 с.

378. Проблемы развития отсталых районов в капиталистических странах / Ред. кол. Н.А.Утенков и др. - М.: СпИПС, 1969. – 88 с.

379. Проблемы регионального развития в капиталистических странах: Сб. науч. тр / Ред. Л.И.Полянская. - М.: СпИПС, 1987. – 133 с.

380. Проміжний рівень управління в європейських державах: складність проти демократії? / За ред. Т.Ларссона, К.Номдема, Ф.Петітвіля. – К.: К.І.С., 2003. – 346 с.

381. Пухтинський М. Концептуальні підходи до перспективи місцевого і регіонального розвитку // Президент України та державна регіональна і муніципальна політика. – К.: Логос, 2002. – С. 66-70

382. Пухтинський М. Проблеми розвитку місцевого

самоврядування в контексті адміністративної реформи та здійснення державної регіональної політики // Вісн. УАДУ. – 2000. - №3. – С.20-22

383. Пьянов Н.А. О нормативном и индивидуальном уровнях государственного регулирования // Сибирский юридический вестник. – 1999. - №3. – С. 44-52

384. Радченко В. Регіон як об'єкт регіональної політики // Управління сучасним містом. – 2003. - № 10 – 12. – С. 117-121

385. Развитие региона в системе национальной экономики: Сб. научн. трудов / Отв. ред. Б.П.Кутыров. – Новосибирск: ИЭиОПП, 1985. – 142 с.

386. Раміашвілі В. Проблеми і перспективи розвитку регіональної політики в Грузії // Вісн. УАДУ. - 2000. - №3. – С. 49-52

387. Рашитова Н. Эффективность государственного управления в контексті глобалізації та євроінтеграції // Эффективность государственного управления в контексті глобалізації та євроінтеграції: Матеріали наук.–практ. конф. / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева. – К.: Вид-во НАДУ, 2003. - Т.1. - С. 103-105

388. Регион // БСЭ. – 3-е изд. - М., 1975. - Т.21. - С. 560

389. Регион, город, предприятие в условиях переходной экономики: Сб. научн. трудов / Отв. ред. В.К.Майоров. – Донецк: ИЭПИ НАНАУ, 2000. – 346 с.

390. Региональная экономическая политика и территориальное устройство в ФРГ // Проблемы развития отсталых районов в капиталистических странах / Отв. ред В.А.Герасимов. – М.: СПИПС, 1969. – С. 69-87

391. Региональное программирование в развитых капиталистических странах / Отв. ред. А.Н.Карпов. – М.: Наука, 1974. – 327 с.

392. Региональное развитие в капиталистических странах в условиях научно-технического прогресса: Научно-аналитический обзор. – М.: ИНИОН, 1989. – 40 с.

393. Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза / Отв. ред. акад. РАН А.Г. Гранберг. – М.: Экономика, 2000. – 435 с.

394. Региональное развитие, экономика, управление / Под ред. Е.Д.Эриашвили. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – 271 с.

395. Региональное управление: опыт и проблемы: Сб. научн. трудов / Под ред. Н.Г.Чумаченко. – Донецк, 1990. – 152 с.

396. Региональные исследования за рубежом / Отв. ред. Ю.М.Павлов. – М., 1973. – 290 с.

397. Региональные исследования и территориальное развитие в Нидерландах / Под ред. М.Бандмана. – Новосибирск: ИЭиОПП, 1995. – 128 с.

398. Региональные социально – экономические исследования в странах СЭВ / Под ред. Н.Н.Некрасова, Ю.С.Ширяева. – М.: Мысль, 1979. – 272 с.

399. Регионоведение: Учебн. для вузов / Т.Г.Морозова, М.П.Победина, С.С.Шишов, Р.А.Исляев / Под ред Т.Г.Морозовой. – М.: ЮНИТИ, 1998. – 424 с.

400. Регионы Украины: поиск стратегии оптимального развития / Под ред д.г.н. Голикова А.П.. – Харьков, 1994. – 303 с.

401. Регіон у системі нових економічних і правових відносин: Матеріали Всеукр. наук. конф. – Івано-Франківськ: Сіверсія, 1998. - 180 с.

402. Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України / За ред.С.Максименка. - К.:Логос, 2000. – 171 с.

403. Регіональна політика в Україні: стан та перспективи розвитку: Матеріали Міжнародної науково – практичної конференції, 24 – 25 травня 2000 р. – Харків: ХФ УАДУ, 2000. – 290 с.

404. Регіональна політика та механізми її реалізації / За ред. акад. НАНУ М.І.Долішного. – К.: Наукова думка, 2003. – 503 с.

405. Регіональна політика та управління у країнах Європи. Матеріали до навчального курсу: Упоряд. М.О.Лендьел, В.Ю.Керецман – Ужгород: УжНУ, 2001. – 248 с.

406. Регіональна політика України: концептуальні засади, історія, перспективи: Матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. 10 – 11 листопада 1994. – К.: ДКПП Тираж, 1995. – 367 с.

407. Регіональна політика України: наукові основи, методи, механізми: Зб. наук. праць. в трьох част. / Відпов. ред. М.І.Долішній. - Львів, 1998. – 430 с.

408. Регіональна політика: методологія, методи, практика / Відпов. ред. М. І. Долішній. – Львів: ІРД НАНУ, 2001. – 700 с.

409. Регіональна політика: Текст лекцій / Відп. ред. акад. НАНУ М.І.Долішній. – Львів:Ліга-Прес, 2004. - 240 с.

410. Регіональне управління: Навчальний посібник / За наук. і заг. ред. д.е.н. Л.М.Зайцевої. - Дніпропетровськ: ДФ УАДУ, 2000. – 240 с.

411. Регіональні проблеми інноваційної політики та її активізація: Зб. наук. праць. – Донецьк: ІЕП НАНУ. – 1999. – 47 с.

412. Регіони Східної Європи: інтеграційні очікування та конфронтаційні небезпеки. Матеріали Міжнар. наук. конференції, Чернівці, 18-19 вересня 2000р. – Чернівці:

Букрек. – 2000. – 260 с.

413. Регулирование территориального развития в условиях рыночной экономики // Штульберг Б.М., Котилко В.В., Полюнев А.О., Левитская Е.Н. – М.: Наука, 1993. – 127 с.

414. Рейда В. Культура взаємовідносин державних органів влади та місцевого самоврядування // Вісн. УАДУ. - 2001. - №2. - Ч. 1. - С. 99-102

415. Рекомендації парламентських слухань про законодавчі аспекти регіональної політики та місцевого самоврядування // Збірник матеріалів Дня Уряду “Про стан та перспективи депресивних регіонів, міст та селищ України” та парламентських слухань “Регіональна політика та місцеве самоврядування в Україні: законодавчі аспекти” / За заг. ред. В.Г. Яцуби. – К.: Друкарня ДУС, 2003. – С. 218-231

416. Рішення Конституційного суду України у справі про адміністративно-територіальний устрій від 13.07. 2001 р. № 11/рп – 2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – 3 серпня. - №29. – С.162

417. Роговий В. Актуальні питання розвитку територій з особливим статусом в Україні // Економіка України. – 2000. - №11. – С. 4-13

418. Розвиток громад і регіонів України / За ред.С.Максименка. – К.:Логос, 1999. – 164 с.

419. Розпорядження Прем'єр-міністра України “Про схвалення Концепції щодо внесення змін до Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації” // Офіційний вісник України. – 2001. – 23 березня. - №10

420. Романюк С. Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості // Інститути та

інструменти розвитку територій. На шляху до європейських принципів / За ред. С.Максименка. - К.: Мілленіум, 2001.- С. 13-41.

421. Романюк С.А. Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості. Регіональні дослідження. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 112 с

422. Ростиашвили К.Д. Государственное регулирование в либерально-демократической системе // ПОЛИС. – 1996. - №6. – С. 65-82

423. Рубцов В. Агентства розвитку як управлінська інновація у містах і регіонах // Управління сучасним містом. – 2001. - №1-3. – С.55-62

424. Рубцов В. Інструментальне забезпечення регіональної політики // Інститути та інструменти розвитку територій. На шляху до європейських принципів / За ред. С.Максименка. – К.: Міленіум, 2001. – С. 41-65

425. Рубцова Т.М. Формування суб`єктності регіону – ознака демократії // Регіональна політика в Україні: стан та перспективи розвитку: Матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., 24 – 25 травня 2000 р. – Харків, 2000. – С.115-118

426. Савельев Л.А. Стратегия корпоративного управления Донецким регионом // Регион, город, предприятие в условиях переходной экономики: Сб. научн. трудов / Отв. ред. В.К.Майоров. – Донецк: ИЭПИ НАНАУ. – 2000. –С. 219-225

427. Садова У.Я. До питання ефективності управління регіональним розвитком в Україні // Стратегія сталого розвитку Закарпаття: еколого – економічні та соціальні моделі. Матеріали регіональної науково – практичної конференції, 30 листопада 2001 р. – Ужгород: УжНУ, 2001. – С. 246 - 252

428. Самоврядування та територіальна організація

влади в Польщі / За заг. ред. Я.Гонцяжа. – К., Міленіум – УАДУ, 2001. – 184 с.

429. Самоуправление и самофинансирование регионов: теория и практика. – К.: Наук. думка, 1994. – 210 с.

430. Сапожников А.Д. К вопросу о современной региональной политике капиталистических стран // Проблемы регионального развития в капиталистических странах: Сб. науч. тр. - М.: СПИПС, 1987. - С. 8-26

431. Саханенко С. Проблеми подолання дуалізму виконавчої влади на місцевому рівні // Інституційні перетворення як передумова ефективного використання ресурсного потенціалу регіону. Матеріали щорічн. наук.-практ. конференції, 24 квітня 2003 р. – Одеса, 2003. – С. 48-56

432. Саханенко С. Території зі спеціальним статусом в регіональній структурі України // Управління сучасним містом. – 2002. - № 4-6 (6). – С. 46-51

433. Селиверстов В.Е. Современные тенденции региональной политики в России // Регион: экономика и социология. – 1995. - №3. – С. 21-38

434. Селіванов В. Державну політику в Україні – на правові і наукові засади // Право України. – 2002. - №12. – С. 15 - 18

435. Селютин В.М. Улучшение взаимодействия государственного управления и менеджмента на уровне региона: концептуальные основы // Регіональні перспективи. – 1998. - № 1. – С. 46 - 47

436. Сергеев М., Пыхова И., Деменев А. Региональная экономика и закономерности ее развития. – М.: Экономика, 1985. – 211 с.

437. Серьогіна С.Г. Регіоналізм у політико-правовій

практиці України // Правові проблеми реформування регіональної влади: Матеріали наук. – практ. конференції (м. Харків, 12 квітня 2002 р.) – Харків, 2002. – С. 17-20

438. Сила децентралізації. Україна: звіт з людського розвитку – 2003. – К.: Бліц-принт, 2003. – 136 с.

439. Симоненко В.К. Регионы Украины: проблемы развития. – К.: Наук. думка, 1997. – 264 с.

440. Синельник Л.В. Научно-методические проблемы разработки и реализации региональных программ // Регион, город, предприятие в условиях переходной экономики: Сб. науч. трудов / Отв. ред. В.К.Майоров. - Донецк: ИЭПИ НАНУ. - С. 234-238

441. Синельник Л.В. Проблемы классификации региональных структур // Регіональні перспективи. – 1999. - №4. – С. 5-7

442. Ситник Г. Проблеми регіонального управління кризь призму національної безпеки України // Зб. наук. пр. УАДУ. – Вип.2. - Ч.ІІІ. - К.: УАДУ, 2000. – С.278-285

443. Скрипничук В.М. Обласна рада в системі органів місцевого самоврядування в Україні: організація та діяльність: Автореф. дис... канд. юр. наук: 12.00.02 / Нац. юр. академ. ім. Я.Мудрого. – Харків, 2001. - 20с.

444. Слаборазвитые районы Франции // Проблемы развития отсталых районов в капиталистических странах / Отв. ред В.А.Герасимов. – М.: СПИПС, 1969. - С. 66-68

445. Слава С., Грін Г. Місцевий економічний розвиток: сучасні концепції та методи. Вибірковий огляд досвіду США в контексті умов України. – Ужгород-Мадісон: Мистецька лінія, 2000. – 236 с.

446. Словарь административного права / Бачило И.Л., Гандилов Т.М., Гришковец А.А., Милюхин И.С., Пучкова М.В. – М.: Фонд «Правовая культура», 1999. – 320 с.

447. Смирнова Т.С. Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: Навч. посіб. – К.: КМ Академія, 2001. – 262 с.

448. Смирнягин Л.В. Оценка региональных последствий деятельности федерального правительства: региональная экспертиза // Регион: экономика и социология. – 2000. - №2. – С. 3-16

449. Социально – экономическая модель сельского района / Отв. ред. М.И.Долишний. – К.: Наукова думка, 1979. – 247 с.

450. Стадницький Ю.І. Європейський досвід регіональної політики розвитку гірських територій // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Регіональна політика: досвід Європейського Союзу та його адаптація до умов України / Зб. наук. праць. - Вип. 5. – Ч. III. – Львів, 2003. – С. 32-39

451. Стеченко Д.М. Інноваційні форми регіонального розвитку: Навчальний посібник. – К.: Вища школа, 2002. – 254 с.

452. Стеченко Д.М. Розміщення продуктивних сил і регіоналістика. Навчальний посібник. – К.:Вікар, 2001. – 377 с.

453. Стеченко Д.М. Управління регіональним розвитком: Навчальний посібник – К.: Вища школа, 2000. – 223 с.

454. Столяров М. Регионализм в Европе и в Российской федерации // Международная жизнь. – 1997. - №9. – С. 9-104

455. Стратегия управления социально – экономическим развитием региона на период до 2010 года (Донецкая область – 2010). – Донецк: ИЭПИ НАНУ, 1999. – 181 с.

456. Стратегії економічного розвитку в умовах глобалізації / За ред. д.е.н. Д.Г.Лук'яненка. – К.: КНЕУ, 2001. – 538 с.

457. Стратегії розвитку України: теорія і практика / За ред. О.С.Власенка. – К.: НІСД, 2002. – 864 с.

458. Стригун В. Регіональна науково-технічна політика // Зб. наук. пр. УАДУ. – Вип.2. - Ч.1.- К.: УАДУ, 1999. – С.79-83

459. Суспицын С.А. Пространственная результативность государственного регулирования // Регион: экономика и социология. – 2003. - №2. – С.3-17

460. Суспицын С.А. Региональное программирование и территориальные различия: возможности и ограничения // Регион: экономика и социология. – 2001. - №3. - С. 3-20

461. Суспицын С.А. Стратегия регионального развития и приоритеты социально-экономической политики // Регион: экономика и социология. – 1995. - №1. – С. 24-53

462. Суховірський Б.І. Регіональна стратегія економічного розвитку України. (теоретичні та прикладні основи геоeкономіки): Монографія. – К.: КНЕУ, 2000. – 154 с.

463. Сучасні проблеми місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи та регіональної політики. Зб. матеріалів координаційно – методологічної наради. – К.: Логос, 2001. – 146 с.

464. Сушинський О. Правосуб'єктність громади в аспекті громадянського суспільства // Актуальні питання державного управління: Зб. наук. праць. – Дніпропетровськ, 2002. - №1(7). – С. 193-202

465. Сычов И.И. Региональная экономика (понятийный аппарат). – Санкт-Петербург: ИПРЭ РАН, 2000. – 146 с.

466. Тарахонич Т., Тарахонич О. Регіональна політика: теоретико-історичний аспект // Зб. наук. пр. УАДУ. - К., 2000. - Вип. 2. - Ч. I. - С. 364-368

467. Тархов С.А. Представления о территориальном развитии и методология пространственного анализа // География и проблемы регионального развития: Сб. научн. трудов. – М., 1989. – С. 23-29

468. Тейлор С. Региональное экономическое развитие на базе программно-целевого подхода: опыт Западной Европы // Регион: экономика и социология. - 2000. - №2. - С. 3-36

469. Телешун С. Конституційні засади територіального устрою України. Альтернативи і перспективи // Віче. – 2000. - №5. – С. 13-19

470. Телешун С. Окремі аспекти реформування адміністративно-територіального устрою в контексті останніх урядових пропозицій // Право України. – 2003. - № 1. – С. 8-11

471. Телешун С.О. Державний устрій України: проблеми теорії і практики: Автореф. дис... д-ра політ. наук: 23.00.02 / Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. – К., 2000. – 34 с.

472. Территориальное развитие как объект исследования и регулирования: Сб. трудов / Отв. ред. В.Н.Лексин. - Вып.7. – М.: ВНИИСИ. – 1991. - 104 с.

473. Технология программно-целевого управления / Под. Ред. Г.М.Доброва. – К.: Техніка, 1985. – 206 с.

474. Тимонина И.Л. Япония: опыт регионального развития: Монография. – М.: Наука, 1992. – 125 с.

475. Ткачук А. Проблеми управління територіями. Як забезпечити баланс державних та регіональних інтересів? // Парламент та проблеми розвитку регіонального

та місцевого самоврядування в Україні // Матеріали міжнародних семінарів 1999-2000 рр. – К., 2000. – С. 120 - 121

476. Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування. Світовий та український досвід. – К.: Парлам. вид-во, 1997. - 186 с.

477. Ткачук І.Г. Регіон у системі нових економічних та правових відносин // Регіональна економіка. – 1997. - №4. – С. 146-148

478. Ткачук П. Конституційно-правові засади розвитку сільського адміністративного району // Збірник наукових праць УАДУ. – Вип.1. – К.: УАДУ, 1999. – С. 220-223.

479. Токовенко В. Децентралізація регіонального політичного керівництва та державного управління в сучасній Україні // Актуальні питання державного управління: Зб. наук. праць. – Одеса: ОРІДУ УАДУ, 2001. – Вип.7. – С. 85-93

480. Толстошеев В.В. Региональное право России: проблемы становления и развития // Государство и право. – 1998. - №11. – С. 8-15

481. Топчієв О.Г. Теоретичні основи регіональної економіки: Навчальний посібник. – К.: УАДУ, 1997. – 140 с.

482. Третя міжнародна наукова конференція “Проблеми економічної інтеграції України у Європейський Союз: регіональні і соціально-економічні аспекти” // Регіональна економіка. - 1998. - №4. - С. 198-203

483. Удовиченко В. Моделі регіональної та місцевої економічної політики // Вісн. УАДУ. - 2000. - №3. - С. 388-392

484. Указ Президента України “Про заходи щодо вдосконалення діяльності Адміністрації Президента України // Офіційний вісник України. – 2002. - 6 вересня

. - №34

485. Указ Президента України “Про Національну раду з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування” // Офіційний вісник України. – 2001. - 5 січня. - №51

486. Указ Президента України „Про Концепцію державної регіональної політики” // Офіційний вісник України. – 2001. - №22

487. Указ Президента України „Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні” // Офіційний вісник України. – 2001. - №22

488. Українська радянська енциклопедія. – Т.9. – К.: Головна редакція УРЕ, 1983. – С. 314

489. Управление региональной экономикой / Под. ред. Г.В.Гутмана. – М.: Финансы и статистика, 2001. – 276 с.

490. Уткин Э.А., Денисов А.Ф. Государственное и региональное управление: Учебное пособие. – М.: ИКФ «ЭКМОС», 2002. – 320 с.

491. Уткін Є. Інституційні перетворення – важливий компонент політичної реформи // Інституційні перетворення як передумова ефективного використання ресурсного потенціалу регіону. Матеріали щорічн. наук.-практ. конференції, 24 квітня 2003 р. – Одеса, 2003. – С. 44-48

492. Уткін О.І. Соціально – політична стабільність у регіоні: етнополітичні та міжконфесійні чинники. – К.: НІС, 1998. - 131 с.

493. Фадеев О.В. Сучасна регіональна політика: стан та перспективи // Регіональна політика в Україні: стан та перспективи розвитку: Матеріали Міжнар. наук. – практик. конференції, 24 – 25 травня 2000 р. - Харків, 2000. - С. 137-141

494. Фатеев В.С. Менеджмент и региональная политика за рубежом. – Минск: Наука и техника, 1994. – 213 с.

495. Фатеев В.С. Региональная политика в Беларуси // Региональна політика України: наукові основи, методи, механізми: Зб. наук. праць в трьох част. / Відпов. ред. М.І. Долішній. - Львів, 1998. - Ч.1. – С. 34-39

496. Федерализм: Энциклопедический словарь / Под ред. Э.Б.Алаева. – М.: ИНФРА – М, 1997. – 288 с.

497. Философский энциклопедический словарь. – М.: Советская энциклопедия, 1983. – 840 с.

498. Функции и структура органов управления, их совершенствование / Под ред. Г.Х.Попова. – М.: Экономика, 1973. – 255 с.

499. Хавина С. Государственное регулирование в современной смешанной экономике // Вопросы экономики. – 1994. - № 11. – С. 87- 90

500. Харитончук М.В. Зарубіжні концепції і практика децентралізації державного управління: Автореф. дис. ... к. пол. н. – К., 2000. – 17 с.

501. Хорват Д. Регион как новый элемент территориального развития в Венгрии // Регион: экономика и социология. – 2001. - №3. – С. 173-185

502. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). – Харків: Право, 1996. – 164 с.

503. Цветков В.В., Горбатенко В.П. Демократія – Управління – Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства: Монографія. – К.,: Інститут держави і права ім.. В.М.Корецького НАНУ, 2001. – 248 с.

504. Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. – М.: ФОРУМ-ИНФРА-М,

1998. – 160 с.

505. Черкашин Г.В. Региональные проблемы социальной политики. – Свердловск, 1991. – 186 с.

506. Черленяк І., Кляп М. Регіоналізація як системний чинник реформування суспільно-управлінської системи // Регіональні студії. – Вип.1. – Ужгород, 2001. - С. 29-34.

507. Чистобаев А.И., Баженов Ю.Н. Территориальные комплексные программы. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1984. – 229 с.

508. Чистобаев А.И., Баженов Ю.Н. Территориальные комплексные программы. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1984. – 229 с.

509. Чистов С.М., Никифоров А.Є., Куценко Т.Ф. Державне регулювання економіки. Навчальний. посібник. – К.: КНЕУ, 2000. – 316 с.

510. Чмир О. Проблеми та ризики розбудови спеціальних економічних зон і територій пріоритетного розвитку в Україні // Регіональна економіка. – 2002. - №1. – С. 135-143

511. Чумаченко М. Проблеми регіонального управління в Україні // Економіка України. – 1996. - №1-2. – С. 39-50

512. Чумаченко М.Г. Бібліографія до 70 – річчя / Упорядник В.І. Дудіна. – К.: Наукова думка, 1995. – 138 с.

513. Чумаченко М.Г. Самоврядування й економічне регулювання розвитку регіону // Регіон у системі нових економічних і правових відносин: Матеріали Всеукр. наук. конф. – Івано-Франківськ: Сіверсія, 1998. – Івано-Франківськ, 1998. – С. 6-12

514. Чумаченко Н.Г. Региональная политика в Украине. – Донецк:ИЭП АНУ, 1993. – 28 с.

515. Шаповаленко М. Регіоналізація як засіб подолання „синдрому модернізації” та створення режиму консолідованої демократії // Державне управління та

місцеве самоврядування в Україні: шляхи реформування. Матеріали міжнар. наук. – пр. конф., Ужгород, 17 – 20 вересня 2000 р. – Ужгород: Ліра, 2000. – 252 с. – С. 92-102

516. Шевчук Я.В. Сучасні особливості розробки програм санації депресивних територіальних суспільних систем // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Регіональна політика: досвід Європейського Союзу та його адаптація до умов України / Зб. наук. праць. - Вип. 5. - Ч. III.- Львів, 2003. - С. 139-145

517. Шемет П.Г. Аналіз основних аспектів проекту концепції регіональної політики України // Регіональна політика в Україні: стан та перспективи розвитку: Матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., 24 - 25 травня 2000 р. - Харків: ХФ УАДУ, 2000. - С. 155-161

518. Шеметов П.В. Структура региональных программ и методы их разработки // Моделирование региональных программ: сб. науч. тр. / Под ред. В.В. Кулешова, П.В. Шеметова. – Новосибирск, 1983. – С. 5-15

519. Шилов В. Три подхода к понятию “регион” // Регион: экономика и социология. – 1997. - №4. – С. 50-51

520. Шкляр Л.Є Проблема “центр – регіони” та її українська специфіка // Регіональна політика України: концептуальні засади, історія, перспективи: Матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. 10 – 11 листопада 1994. – К.: ДКПП Тираж, 1995. – С. 99-100

521. Штульберг Б.М., Введенский В.Г. Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации. – М.: Гелиос АРВ, 2000. – 208 с.

522. Шульга М.О. Проблеми формування державної регіональної політики // Регіональна політика України: концептуальні засади, історія, перспективи: Матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. 10 – 11 листопада 1994. – К.:

ДКПП Тираж. - С. 3-24

523. Экономико – правовые проблемы городского самоуправления: Сб. научн. трудов / Отв. ред. В.К.Майоров.. – Донецк: ИЭПИ НАНУ. – 2001. – 287 с.

524. Энеди Д. Правительство и органы местного самоуправления в Венгрии // Местное управление и самоуправление в России и за рубежом. Федерализм, региональное управление и местное самоуправление. – М., 2000. - №2. – С. 63-77

525. Юридическая энциклопедия / Под ред. М.Ю.Тихомирова. – М: Изд-во г-на Тихомирова М.Ю.,1997. – 526 с.

526. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С.Шемчушенко та ін. – К.: Укр. енцикл., 1988. – Т.2. – 744 с.

527. Юридичний словник-довідник / За ред. акад. Ю.С.Шемчушенка. – К.: Феміна,1996. – 696 с.

528. Явич Л.С. Право и общественные отношения: основные аспекты содержания и формы советского права. – М.: Юридическая литература, 1971. – 152 с.

529. Явич Л.С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений.- М.Госюриздат, 1961. – 172 с.

530. Якименко Т. Децентралізація державної влади в Україні в контексті європейської інтеграції // Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції: Матеріали наук.–практ. конф. / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева. – К.: Вид-во НАДУ, 2003. - Т.1. - С. 188-191

531. Яковенко О. Державна регіональна політика як складова адміністративної реформи // Вісн. УАДУ. - 2001. - №2. – Ч. I. - С. 9-16

532. Яковенко О. Управління регіонами: збалансування повноважень та відповідальності органів влади // Урядовий кур'єр. – 2000. – 25 жовтня. - №196

533. Яковина М.М. Проблеми вдосконалення територіального устрою та регіонального самоврядування // Матеріали наук.-практ. конференції “Актуальні проблеми управління територіями в Україні. – К., 1993. – С. 103-104

534. Янків М., Борщевський В. Регіональна політика Польщі в умовах переходу до ринку // Регіональна економіка. - 1997. - №4. - С. 104-108

535. Ярмистий М. Соціологічні аспекти регіонального розвитку // Зб. наук. пр. УАДУ. – Вип.2. - Ч.ІІІ. - К.: УАДУ, 2000. – С. 306-311

536. Ярощук В. Регіони в Європейському Союзі // Зб. наук. праць УАДУ. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – Вип. ІІ. – С. 475-488

537. Administracja publiczna / Redakcja naukowa A. Pawlowska. - Lublin: Norbertinum, 1999. – 216 s.

538. Armstrong A., Taylor Y. Regional Economics and Policy. - Part 2. - Regional Policy and European Community.-Harvester, Wheatsheaf, 1993.

539. Bachtler, J., Downes, R., Gorzelak, G. Transition, Cohesion and Regional Policy in Central and Eastern Europe. - Ashgate Publishers, Andershot, 2000. – 198 p.

540. Burks.J Efficiency Standards in Municipal Management// National Municipal Review.-1912.-V.1.- P.3-12

541. Cepede D. Le Marche Commun. Etude et texte du Traite. – Paris, 1957. –321 p.

542. Chorazi K. Ewolucja pozycyi prawnej regionow we Francji. – Lublin, 1986. - 185 p.

543. Dictionnaire de Geopolitique. – Paris, 1995. – 311 p.

544. EC Comission Final Report of the Study of the Community financing for Regional Policy Purposes (1954-1972). - Brussels. - 1972. - 95 p.
545. First Report on Economic and Social Cohesion. - Brussels: European Commission, 1996 - 145 p.
546. Freeman O. Regionalizacja w Ewrope Zachodniej. - Warszawa, 1991. - 217 s.
547. Gorzelak G. Regional and Lokal Potencial for Transformasion in Poland. - Warszawa, 1998. - 320 p.
548. Green Paper Regional Development Policy in Romania 1997, Romanian Government and European Commission PHARE Programme. - Bucuresti, 1998. - 123 p.
549. Isard W. Methods of Regionals Analisis: an Introduction to Regional Science. - New York, 1960. - 660 p.
550. Kieres L. Region samorzadowj. - Poznan, 1991. - 97 p.
551. Koncepcia decentralizacie a modernizacie verejnej spravy - Bratislava: Urad vladi, 2001. - 182 s.
552. Kosicarova S. K aktualnim priblemom reformy verejnej spravy // Acta juridical cassoviensia/ - 2000. - №23. - S. 152 - 157
553. Kozak M. and Pyszkowski A. Phare-STRUDER A Pilot Regional Development Programme Experiences - Results - Inspirations. - Warsaw, 1999. - P. 17-29
554. Lenderova M., Jiranek T. Vyvoj ceskego regionalismu v období mezi svetovimi valkami // Sociologicky casopis. - 1993. - S. 383 - 396
555. Patkowski A. Ruch regionalistyczny w Ewrope. - Warszawa, 1934. - 145 s.
556. Postranecky J. Regionalni aspekty vyvoje ceske ekonomiky // Ceska ekonomika v 90. letech. - Praha, 1997. - S. 45-61

557. Roemheld L. Integral Federalism: Model for Europe – a way toward a personal group society. Historical development, Philosophy, State, Economy, Society. – Frankfurt/M – Bern – N.Y. – 1990. - P. 350-357

558. Slovensko 2002. Suhrna sprava o stave spolocnosti. - Bratislava: IPVO, 2002. – 456 s.

559. Slugocki J. Prawo samorzadu terytorialnego. – Bydgoszcz: Janus, 1999. – 311 S.

560. Uvod do regionalnich ved a verejne spravy. – Praga: CODEX Bohemia, 1998. – 212 s.

561. Wokoun R. a kolektiv. Podpora regionalni a municipalni politiky v Evropske unie. - Praha, 1997. – 340 s.

562. Yuill D., Bachtler J., Wislade F. European Regional Incentives: 1997-98. – London, 1999. – 257 p.

Наукове видання

Керецман Василь Юрійович

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ
РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ В УКРАЇНІ.
ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА

Монографія

В авторській редакції
Верстка та дизайн - Керецман Ю.В.

Підписано до друку 01.10.2019 р. Формат 60x84/16. Папір офсет.
Гарнітура Georgia. Ум. друк. арк. 29,6. Тираж 100 прим.

Замов. No 2802.

Видруковано у ТОВ „РІК-У”:
88000, м. Ужгород, вул. Гагаріна, 36, +38 095 48 00 799, print@rik.com.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК No 5040 від 21 січня 2016 р.

Керецман В. Ю.

**К 36 Державне регулювання розвитку регіонів України:
теорія і практика:** монографія / Керецман В. Ю. – Ужгород:
ТОВ «РІК-У», 2019. – 512 с.

ISBN 978-617-7692-46-0

Монографія присвячена дослідженню теоретичних і практичних аспектів державного регулювання розвитку регіонів як складного феномену, властивого більшості сучасних країн. В роботі доводиться, що науково обґрунтована і впорядкована система державного регулювання розвитку регіонів є важливою запорукою територіальної цілісності держави, подолання аномальних диспропорцій у рівнях соціально-економічного розвитку регіонів, забезпечення єдиних соціальних стандартів життя населення, незалежно від місця проживання, та наближення України до європейських стандартів соціальної, демократичної, правової держави. У монографії розроблено теоретичні аспекти проблеми ефективності державного регулювання розвитку регіонів та обґрунтовано пріоритетне значення соціальної ефективності, а також визначені пріоритетні напрями вдосконалення державного регулювання розвитку регіонів в Україні.

Праця розрахована на дослідників у сфері адміністративного права та державного управління, студентів, аспірантів, усіх тих, хто цікавиться питаннями державного регулювання розвитку регіонів.

УДК 35.07/.08(477)