

МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



МАУП

СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ

*Матеріали Всеукраїнської
науково-практичної конференції
м. Київ, МАУП, 27 жовтня 2006 р.*

Київ
ДП «Видавничий дім «Персонал»
2008

ББК 63.3(4УКР)я43
С76

Відповідальний редактор *В. М. Чирков*
(видання здійснене в рамках проекту
“Наукові праці МАУП”)

Становлення і розвиток української державності: Матеріали Всеукр.
С76 наук.-практ. конф., Київ, МАУП, 27 жовт. 2006 р. — К.: ДП «Вид. дім
«Персонал», 2008. — 408 с.: іл. — Бібліогр. в кінці статей.

ISBN 978-966-608-972-7

У пропонованому збірнику подано статті учасників Всеукраїнської науково-практичної конференції, присвяченої найважливішій проблемі сьогодення — становленню України як держави. Розглядається формування державності в Україні у різні періоди історії та в різних аспектах.

Для науковців і державних службовців, політиків і політологів, викладачів і студентів, а також усіх, хто цікавиться розвитком Української держави і суспільства.

ББК 63.3(4УКР)я43

ISBN 978-966-608-972-7

© Міжрегіональна Академія управління
персоналом (МАУП), 2008
© ДП «Видавничий дім «Персонал», 2008

Малишко М. І. <i>Розвиток і становлення державно-правових систем на території України</i>	149	Чикурлій С. О. <i>Особливості конституційно-правового статусу міністерств України</i>	234
Самойленко В. І. <i>Роль особистості в управлінні державою</i>	155	Губань Р. В. <i>Проблема реформи Ради безпеки ООН і позиція України</i>	241
Малиновський В. Я. <i>Реформування територіальної організації влади України: національний і міжнародний досвід</i> ..	161	Зубченко С. О. <i>Міфи і реалії “політреформованої” системи влади в Україні</i>	248
Лазоркін В. І. <i>Проблеми державотворення в умовах сучасного розвитку України</i>	173	Дуднік О. Я. <i>Південний Кавказ як один з напрямів і джерело диверсифікації енергопостачання України</i>	254
Каленяк В. П. <i>Козацьке самоврядування як чинник державотворення в Україні</i>	179	Мельник В. Г. <i>Теорія “ідеальної бюрократії” Макса Вебера і сучасність</i>	260
Сидоренко В. С. <i>Гендерний паритет як чинник української державності (у контексті державної загальнонаціональної та регіональної політики)</i>	188	Петровский Н. И. <i>Создание муниципальных банков — необходимое условие развития местного самоуправления</i>	265
Матвієнко О. М. <i>Нормативно-правове регулювання гендерного фактора в Україні (90-ті роки XX ст. — початок XXI ст.)</i>	195	Юрковський В. <i>Інтегральність освітянських і державотворчих дій громадських установ (на досвіді Товариства українських наукових викладів ім. святого Петра Могили)</i>	269
Кардаш І. П. <i>Збройні сили як фактор становлення державності України та підвищення її авторитету в міжнародних відносинах</i>	203	Пухтецька А. А. <i>Щодо запровадження в Україні стандартів належного врядування</i>	274
Радченко Г. О. <i>Роль парламенту в процесі реформування системи державного управління України</i>	210	Білоус А. О., Калига Л. В. <i>Зовнішньополітична діяльність Української Центральної Ради: перші кроки</i>	278
Вахній О. <i>Особливості формування і реалізації державної регіональної політики в Україні</i>	214	Низенко Е. І. <i>Система недержавної безпеки підприємництва як невід’ємна складова національної безпеки України</i>	286
Травянюк О. І. <i>Структура місцевих бюджетів</i>	220	Чупрій Л. В. <i>Філософсько-етичні цінності як основа духовно-національного відродження України і формування нової владної еліти</i>	290
Пузанова Г. И. <i>Правовое определение иностранной инвестиции как юридической категории</i>	226	Козюра І. В. <i>Земська реформа самоврядування на сучасному етапі державного будівництва</i>	297

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Становлення і розвиток української державності, с. 214–219

Досліджувана тема, на мою думку, є актуальною з огляду на нинішній незадовільний стан речей, котрий засвідчив, що неврахування регіональних особливостей при формуванні й реалізації державної політики створює диспропорції при визначенні пріоритетів соціально-економічного, політичного та духовного розвитку. Окремих положень цієї проблематики торкались І. Коліушко, П. Білик, Т. Безверхнюк, В. Омельчук [1; 3].

Несистемність державної політики та діяльності в цій сфері стала однією з важливих причин стримування комплексного соціально-економічного розвитку та стабільності в державі, загрожує ускладненням умов для зміцнення позицій України в міжнародному економічному співробітництві, гальмуванням здійснення ринкових перетворень на місцях, виникненням і загостренням багатьох соціальних, економічних, екологічних та інших важливих проблем.

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. Основними цілями державної регіональної політики мають бути створення умов для

динамічного й водночас 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 дієвості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та місцевого самоврядування. Державна регіональна політика має бути складовою національної стратегії соціально-економічного розвитку України, тісно пов'язаною із здійсненням адміністративної реформи та впорядкуванням адміністративно-територіального устрою, і реалізуватися шляхом здійснення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування системи заходів для забезпечення ефективного комплексного управління економічним та соціальним розвитком України.

Територіально Україна є найбільшою державою в Європі. Історичне минуле та спричинені ним наслідки (українці тривалий час були бездержавними, а терени, котрі наші предки заселяли, в різні періоди історії входили до різних — й часто

ворогуючих між собою — чужинських державних формацій), природно-географічне розташування (територія України кліматично не є однорідною), сучасні економічні чинники спричинили виникнення регіональних властивостей, притаманних виключно певним окремим регіонам. На жаль, в сучасному законодавстві відсутні чіткі нормативні акти, котрі стимулювали б збереження регіональної ідентичності й водночас (у разі необхідності) стримували, пом'якшували та адаптували загальнодержавні нормативні акти. Такі чинники, як густота населення, наявність тих чи інших природних покладів, культурно-побутова різноманітність, зумовили нерівномірність темпів соціально-економічного розвитку й створили перешкоди рівномірному проведенню реформ у системі господарювання та структурах влади. Це спричиняє й виникнення регіональних проблем і необхідності диференціювання регіональної політики держави.

Факти свідчать на користь того, що задля полегшення процесу політичної структуризації суспільства держава потребує повнішого використання природного, економічного, трудового та наукового потенціалу задля зміцнення загальнодержавних потреб. Європейський досвід і проблеми, з якими ми стикаємося нині, дають підстави стверджувати, що вирішення регіональних проблем потребує спеціальної державної програми, спрямованої на збереження регіональних особливостей, котрі збагачують українську культуру, й одночасно на запобігання сепаратистських тенденцій.

Вибори до Верховної Ради України, як і помилкові акценти програм окремих політичних партій, свідчать, що регіональні проблеми потребують

детальнішого вивчення й висвітлення. Великої шкоди завдають стереотипи й малообізнаність широкого загалу про життя й традиції українців у різних регіонах. Більшість цих стереотипів нав'язані зовнішніми чинниками та зарубіжними політехнологами. Здебільшого ці стереотипи є гіперболізованими й такими, що не відповідають дійсності.

Наприклад, Західна Україна є набагато різноманітнішою, ніж вона витворена в уяві мешканців східних і південних регіонів. Греко-католицька Галичина (значна частина її розташована у гірських районах Карпат) суттєво відрізняється від православної, розташованої переважно на лісистій рівнині Волині. Закарпаття тривалий час розвивалось окремо від решти України. Варто нагадати, що церковне об'єднання з Римом тут відбулося дещо пізніше, ніж в Галичині, й ця подія (попри формальну єдність УГКЦ) тут донині святкується як окрема значуща дата. Аналогічна непоінформованість наявна й у мешканців Західної України стосовно Південно-Східних регіонів. Причорноморські й пізно колонізовані українцями райони Одеської, Миколаївської, Херсонської областей і тривалий час відірваного від материкової України Криму суттєво відрізняються від “шахтарсько-промислового регіону” (Донецчина, Луганщина, Запоріжжя й Дніпропетровщина). Близька до них Слобожанщина має власні, цілком відмінні історичні традиції. Все це спричиняється й до відмінного за масштабами й темпами розвитку інфраструктури.

Вартим уваги є й той факт, що попри етнічну спільність кліматична неоднорідність України сприяла витворенню різних, притаманних лише для окремих регіонів народних промислів. Тому підвищення вимог до

результативності реалізації загальнодержавної соціально-економічної політики на регіональному рівні має супроводжуватися наданням додаткових повноважень місцевим державним адміністраціям, покладенням на них відповідальності за вирішення поточних і перспективних завдань розвитку регіонів, формуванням регіональної інфраструктури підтримки та розвитку підприємництва, створенням сприятливих фінансово-кредитних, інноваційних, податкових, інформаційних та інших умов.

Державна регіональна політика має ґрунтуватися на таких принципах:

- конституційність та законність — реалізація політики здійснюється відповідно до Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України на засадах чіткого розподілу завдань, повноважень та відповідальності між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- забезпечення унітарності України та цілісності її території, включаючи єдність економічного простору на всій території держави, її грошово-кредитної, податкової, митної, бюджетної систем;
- поєднання процесів централізації та децентралізації влади, гармонізація загальнодержавних, регіональних і місцевих інтересів;
- максимальне наближення послуг, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, до безпосередніх споживачів;
- диференційованість надання державної підтримки регіонам відповідно до умов, критеріїв і строків, визначених законодавством;
- стимулювання тісного співробітництва між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у розробленні та реалізації заходів щодо регіонального розвитку.

Для досягнення основної мети державної регіональної політики необхідно забезпечити вирішення насамперед таких найважливіших завдань:

- запровадити більш глибоке вивчення та надання реальних оцінок внутрішньому природному, економічному, науковому, трудовому потенціалу кожного регіону, розробити комплексні правові, організаційні, економічні та інші механізми його ефективного використання;
- здійснювати на інноваційній основі структурні перебудови економіки регіонів з урахуванням особливостей їх потенціалу;
- зміцнювати економічну інтеграцію регіонів з використанням переваг територіального поділу і кооперації праці, що є одним з головних чинників підвищення конкурентоспроможності держави на міжнародних ринках;
- забезпечити здатність територіальних громад та органів місцевого самоврядування в межах, визначених законодавством, самостійно та відповідально вирішувати питання соціально-економічного розвитку, створювати ефективні механізми забезпечення їх активної участі у формуванні та проведенні державної регіональної політики;
- удосконалювати фінансові міжбюджетні відносини, виробити

чіткі критерії та ефективні механізми надання державної підтримки розвитку регіонів;

- прагнути досягнути продуктивної зайнятості населення, стабілізації та поліпшення демографічної ситуації в державі.

Задля поліпшення державного регулювання у сфері реалізації державної регіональної політики необхідно:

- удосконалити державне стратегічне регіональне планування, яке б давало змогу точніше та обґрунтованіше 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 і можливих шляхів розподілу державних капітальних вкладень між регіонами та забезпечувати найефективніше використання виділених коштів. Схема фінансування за-

ходів 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; передбачити посилення відповідальності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за своєчасне і в повному обсязі фінансування узгоджених ними спільних заходів з регіонального розвитку;

- вживати систему заходів з розбудови інфраструктури регіонального розвитку, зокрема ринків продовольства, землі, праці та капіталу, включаючи товарні біржі, оптові ринки, агроторгові дома, аукціони, ярмарки, заготівельні кооперативи, підприємства фірмової торгівлі, а також регіональні агентства розвитку, маючи на меті поліпшення умов використання передових інноваційних технологій, сприяти підвищенню інвестиційної привабливості регіонів, розширенню і залученню вітчизняних та іноземних інвестицій для регіонального розвитку, вдосконаленню підготовки та перепідготовки відповідних фахівців з проблем регіонального розвитку, чітко координувати програми технічної допомоги, спрямованої 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 і строків виділення коштів 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 та ефективного функціонування нових суб'єктів господарювання, забезпечення належного соціального захисту населення; законодавчо визначити статус депресивної території та форми державної підтримки розвитку таких територій, науково обґрунтувати комплексні оцінки їх економічного, фінансового, екологічного та соціального стану.

Окрім того, державна регіональна політика має бути спрямована на забезпечення формування такої фінансової спроможності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, яка б створювала можливості для ефективного розвитку, подолання диспропорцій з урахуванням особливостей регіонів, їх потенціалу щодо адаптації до ринкових умов господарювання. Поетапне реформування бюджетної системи та міжбюджетних відносин є органічною складовою ринкових трансфор-

маційних процесів. Здійснюється воно на основі бюджетного унітаризму в поєднанні з елементами бюджетної децентралізації. Державі необхідно передбачити:

- удосконалення системи стратегічного бюджетного планування та фінансового вирівнювання, щоб вони ґрунтувалися на об'єктивних критеріях, гарантованих державою соціальних стандартах, нормативах мінімальної бюджетної забезпеченості, законодавчо визначеному переліку завдань місцевого значення, виконання яких є обов'язковим для органів місцевого самоврядування на всій території України;
- розроблення та впровадження бюджетних трансфертів (у тому числі з дотаціями, субвенціями і субсидіями) та механізму їх надання для забезпечення виконання функцій, які зараз виконуються центральними та місцевими органами виконавчої влади і можуть бути делеговані органам місцевого самоврядування;
- посилення зацікавленості місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у розширенні та використанні прибуткової частини місцевих бюджетів шляхом закріплення за ними на довготерміновій основі часток загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів) та трансфертів;
- подальше вдосконалення системи місцевих податків і зборів, підвищення їх ролі у формуванні місцевих бюджетів;
- чітке розмежування видатків з Державного бюджету України та відповідних місцевих бюд-

жетів згідно з повноваженнями органів державної влади та органів місцевого самоврядування з урахуванням розподілу на власні і делеговані;

- поступовий перехід до взаємовідносин державного бюджету безпосередньо з бюджетами територіальних громад та регіональних органів управління;
- стимулювання місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування до об'єднання на договірних засадах фінансових та інших ресурсів для вирішення місцевих, регіональних та міжрегіональних проблем розвитку, оптимального використання бюджетних коштів;
- зміцнення доходної бази місцевих бюджетів шляхом законодавчого закріплення та внесення до них податків і зборів (обов'язкових платежів) відокремленими підрозділами господарюючих суб'єктів, що розташовані на відповідних територіях;
- впровадження механізмів заохочення заощаджень населення з метою збільшення інвестиційного потенціалу регіонів.

Реалізація цих завдань передбачається у Бюджетному та Податковому кодексах України, шляхом підготовки та внесення відповідних змін до законів України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”, “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про місцеві державні адміністрації”, “Про основи

містобудування”, інших актів законодавства.

Література

1. *Безверхнюк Т.* Потенціал території як фактор регіонального розвитку // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. / Одеський регіон. ін-т держ. упр. НАДУ при Президентові України. — 2005. — Вип. 4(24). — С. 41–47.
2. *Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В.* Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право): Навч. посіб. — К.: Атіка, 2000. — 304 с.
3. *Білик П.* Поняття та правова сутність управлінської категорії “регіон” // Право України. — 2001. — № 11. — С. 32–35.
4. *Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: Підруч. для студ. вищ. навч. закл. / За ред. С.Г. Серьогіної.* — Х.: Право, 2005. — 256 с.
5. *Коваль Я.В., Антонечко І.Я.* Регіональна економіка: Навч. посіб. — К.: Вид. дім “Професіонал”, 2005. — 272 с.
6. *Лазор О.Д.* Основи місцевого самоврядування: Навч. посіб. — 3-тє вид., допов. і переробл. — К.: Центр навч. літ., 2003. — 432 с.
7. *Лазор О.Д., Лазор О.Я.* Місцеве самоврядування. Вітчизняний та зарубіжний досвід: Навч. посіб. — 2-ге вид., допов. і переробл. — К.: Дакор, 2005. — 560 с.
8. *Самоврядування в Києві: історія та сучасність: Матеріали міжнародної конференції, присвяченої 500-річчю надання Києву магдебурзького права, Київ, 26–27 листоп. 1999 р./ Київська міська рада, Фонд ім. Фрідріха Берта.* — К., 2000. — 180 с.