

ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ В УКРАЇНІ: ЗМІСТ НАУКОВОЇ ПРОБЛЕМИ

Помаза-Пономаренко А.Л., Лукіша Р.Т.

Національний університет цивільного захисту України

Проаналізовані вітчизняна правова база та праці провідних науковців у галузі державного управління щодо державної політики розвитку регіонів як невід'ємних елементів проведення реформи із децентралізації влади. Під публічною політикою розвитку регіонів (у тому числі з особливим статусом) запропоновано розуміти механізм забезпечення національної безпеки України. Установлено, що розвиток її регіонів має відбуватися в соціальному, політичному, екологічному та ін. напрямках і в чіткій відповідності з установленними вимогами, правилами, стандартами, якими можуть слугувати права і свободи громадян. Це вимагає здійснення взаємодоповнюючої, скоординованої діяльності державних, самоврядних і громадських інституцій, урахування ними загальних та спеціальних принципів. Виявлено перспективні напрямки подальших досліджень у такій сфері.

Ключові слова: публічна політика, державне управління, механізм, регіони, напрями розвитку.

Постановка проблеми. Наразі одна з найбільш актуальних і дискусійних тем в науці та практиці державного управління – це дієве, а головне виважене управління державою розвитком регіонів, активізація роботи їх місцевих громадських і самоврядних інституцій та класичних державних органів. Крім того, постійним об'єктом уваги прогресивних кіл суспільства є правова, організаційна та ін. види діяльності зазначених органів з метою її вдосконалення. Наукову дискусію продовжують дослідники, указуючи на необхідність вирішення питань сутності та змісту категорій «публічне управління» і «державна політика», «регіон» і «територія», а також з'ясування різниці між їх проблемністю, деградацією та депресивністю, адже публічна політика щодо розвитку регіонів обумовлюється широтою охоплення сфери всіх соціальних відносин з огляду на територіальний аспект.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Відзначимо, що публічна політика стала предметом дослідження Е. Афоніна, О. Бабінової, В. Нікітіна, С. Телешуна, В. Тертички та ін. [1; 10], при цьому вчені акцентують увагу на політико-управлінському, соціальному й дуалістичному характері такої політики. Окремим же аспектам процесу державного управління розвитком територій, присвячено низку наукових праць С. Білої, І. Валентюк, Т. Дерун, М. Долішнього, О. Коротич, О. Лебединської, В. Мамонової, Н. Мирної, Ю. Шарова, Л. Хашиєвої та ін., а саме: розкриття теоретичних засад системного здійснення державного управління регіональним і територіальним розвитком [5; 11] оцінюванню ефективної державної регіональної політики [9], нормативно-правовому й інституційному забезпеченню розвитку регіонів і проблемних територій України [7, с. 9–12] тощо.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Водночас поза увагою вчених залишились проблемні питання, пов'язані з дослідженням вимог, підходів до публічної політики розвитку регіонів з особливим статусом, а також засобів і наслідків від її імплементації в державному управлінні.

Отже, **метою статті** є визначення наукових засад, змісту, сутності, механізму формування та напрямів реалізації публічної політики розвитку регіонів, зокрема з особливим статусом, з позиції її безпековості.

Виклад основного матеріалу. Публічне управління не можна розглядати виключно крізь призму примусу та підпорядкування, адже на перший план висувається не примусова, а публічно-сервіс-

на діяльність публічної адміністрації [1; 6]. У продовження цієї думки зазначимо, що державне управління співвідноситься з публічним управлінням як одниничне із загальним і характеризуються поєднанням елементів (форм, важелів, механізмів та ін.). Серед них саме механізм державного регулювання (управління) є своєрідним способом організації елементів системи державного регулювання, які мають функціональний та методологічний характер і становлять основу інших механізмів – комплексних або складених. Використання механізму державного регулювання повинно сприяти реалізації державної політики, тому для визначення його дефініції використано більш узагальнююче формулювання «форма вияву й упорядкування». Воно передбачає здійснення адекватних ситуації дій органами влади, націлених на врегулювання різних суспільних відносин і врівноваження інтересів їх учасників, адже інтереси відіграють роль специфічних вимог, а завдання держави – їх корегування.

Звісно, існує певна проблема в розумінні та співвідношенні понять «механізм» і «процес». З цього питання зауважено, що механізм є сукупністю дій, що забезпечують здійснення кожного етапу головного процесу, а процес – це те, що відбувається в результаті застосування такого механізму [5, с. 31]. На цій підставі стверджуємо, що, розв'язуючи зазначене питання та розглядаючи сутність механізму формування та реалізації публічної політики розвитку регіонів (див. рис.), слід виходити з позиції як системного підходу, так і процесного, що дозволяє розчленовувати кожний процес (формування та реалізації). Це дає можливість дослідити процеси створення системи державного управління регіональним розвитком у ретроспективі, а також з'ясувати як саме може відбуватися процес реалізації та поетапної зміни такого регулювання. З огляду на це вважимо, що механізм формування та реалізації публічної політики розвитку регіонів є парадигматичним, гібридним, феноменологічним і стосується державного управління в цілому (незалежно від того, який з підходів до його розкриття використовується з першу).

У продовження думок Н. Мельтюхової, О. Коротич та ін. [4, с. 375–376; 5, с. 28–32] відзначимо, що механізм формування та реалізації публічної політики розвитку регіонів є механізмом управління державою, адже інтегрує елементи недержавного механізму управління та конкретних державних механізмів управління. Серед цих категорій зміст першої – тобто недержавного механізму управлін-

ня, є вужчим, оскільки охоплює реалізацію влади самоврядними органами окремих регіонів, їх громадськими інституціями тощо. Щодо конкретних державних механізмів управління, то вони виокремлюються за рівнем впливу, суб'єктно-об'єктним складом, набором методів і засобів управління тощо. Важливо, що такі засоби управління можна поділяти залежно від міри та характеру впливу на важелі, стимули, закони й обмеження. Уточнимо, що на визначальність засобів-важелів, стимулів тощо як раз і впливає державна політика, проте, зважаючи на роль демократичних і конституційних інституцій, у нашому дослідженні ми будемо послуговуватися саме терміном «публічна політика». Вона, як слушно вказав В. Тертичка, має дуалістичний характер: є галуззю прикладних досліджень (*policy study*) і сферою професійної діяльності (*policy analysis*) [10, с. 274], що передбачає публічне схвалення політики, її акцепт громадянами.

За свідченням науковців (Г. Одінцової, В. Дзюндзюка та ін.), кожний механізм управління покликаний здійснювати практичний вплив держави на суспільну життєдіяльність людей для забезпечення досягнення цілком конкретної мети, що сприятиме розвитку країни в обраному стратегічному напрямку із додержанням низки визначальних принципів [4]. Такий вплив, як відомо, відбувається за допомогою механізмів, типізація яких може визначитися, до того ж, факторами. Апелюючи до факторів, О. Коротич ще не здогадувалась, що висловлює тим самим пророчу й актуальну сьогодні думку: сучасні світові виклики та загрози ставлять перед державою завдання зі створення нових можливостей для розвитку країни та її регіонів [5, с. 24–27]. До речі, фактори, зміну яких забезпечують механізми в державному управлінні класифікуються науковцями по-різному. Так, за Л. Хашієвою, фактори відіграють різне значення для населення, підприємств, держави та мегарегіонів [11]. Спільною, проте, ознакою для цих чинників все ж таки є інфраструктура, тому говорячи про публічну політику розвитку регіонів слід послуговуватися саме цією категорією, яка передбачає їх розвиток у таких напрямках:

- економічному (вимагає здійснення адекватної, виваженої цінової, податкової, бюджетно-фінансової, кредитної, промислової, аграрної, транспортної, архітектурно-будівельної, зовнішньоекономічної політики);
- соціальному (з огляду на сьогоднішні реалії особливо актуальним є вирішення питань поселення, міграції та зайнятості людей, забезпечення їх реабілітації, реінтеграції, житлом, ліками, як слідство, вторинного значення набувають рекреація, урбанізація, структурні перетворення в соціальній сфері),
- гуманітарному (реалізація високоякісної освітньої політики, підтримка етносів, які проживають в регіонах і значенням, збереження, відтворення та поширення культурних традицій тощо);
- інноваційному (вимагає активізації вітчизняної сфери науки і техніки з метою залучення додаткових інвестицій);
- політичному (припускає державну підтримку проблемних, конфліктогенних територій, забезпечує збереження в них миру демократичними, а головне легітимними засобами, у тому числі за рахунок інструментарію міжнародної регіональної політики);

– екологічному (розв'язання регіональних проблем відбувається в контексті феномену «людина-в-природі», «людина-суспільство-світ», що, до того ж, означає, що такі питання варто вирішувати силами суспільства, а також державних і самоврядних органів).

На наш погляд, механізм формування й реалізації публічної політики розвитку регіонів не можна зводити тільки до регіональної політики, а тим паче до регіонального управління. Це зумовлено тим, що «регіональна політика» і вказаний механізм співвідносяться як зміст і форма, тому звернімося до етимологічного походження й значення терміну «політика». Він походить від грецької й означає державну діяльність, причому політика – це цілі й завдання, що їх становлять суспільні класи в боротьбі за свої інтереси; методи і засоби досягнення цих цілей і завдань, а також діяльність органів державної влади й державного управління, що відображає суспільний лад і економічну структуру країни [2]. Звісно, таке визначення політики може бути апліковане у вітчизняну державноуправлінську науку й практику, якщо воно піддаватиметься критиці з погляду на наявні умови сучасності, потреби, очікування й настрої в соціумі.

Отже, окресливши зміст «політики», зазначимо, що публічна політика розвитку регіонів, у тому числі й з особливим статусом, представляє собою цілеспрямовану, взаємодоповнюючу, скоординовану діяльність державних, самоврядних і громадських інституцій, спрямована на усунення наявних та попередження можливих загроз, викликів і створення умов для комплексного гармонізованого інфраструктурного розвитку територіальних утворень середньої ланки, а в підсумку й усієї держави взагалі, що можливо в разі належного забезпечення цих інституцій відповідним державноуправлінським інструментарієм (правовим, економічним, організаційним, ресурсним та ін.) і виваженого його використання. Це дає підстави розглядати вищезначену політику як механізм забезпечення національної безпеки України.

Окрім змісту публічної політики розвитку регіонів, варта уваги також її сутність, яку не слід плутати зі змістом, адже сутність виражає найголовніше, основне, істотне чого-небудь, зумовлене глибинними зв'язками й тенденціями розвитку і пізнається на рівні теоретичного мислення. Щодо змісту, то він (за В. Буселом) є тим, про що йдеться, розповідається, описується; певними властивостями, характерними рисами, які від-

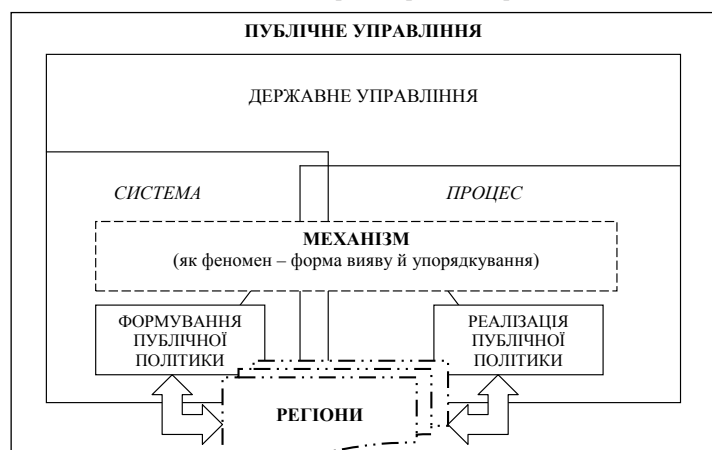


Рис. Схематичне представлення змісту публічної політики розвитку регіонів і механізмів її формування та реалізації

різняють явище, процес тощо предмет від їм подібним [2, с. 373]. Поділяючи також позицію М. Долішнього [9], відзначимо, що сутність публічної політики розвитку регіонів полягає в такому: ця політика є загальним керівництвом до дій та прийняття рішень певними суб'єктами (органами прямого державного управління на регіональному рівні, незалежними галузевими органами такого управління, класичними органами самоврядування та громадськістю), яке полегшує досягнення відповідних цілей, що стосуються розвитку територій. Цілі в державній регіональній політиці є тактичними і стратегічними та відрізняються від цілей політик окремих регіонів, що сприяє виникненню протиріч на підґрунті різноспрямованості інтересів. Основа для узгодження протиріч між інтересами держави та її регіонів – головна підтверджена досвідом мета, зокрема підвищення життєвого рівня українського населення.

Підвищення життєвого рівня всіх громадян трансформується в зменшення розбіжності в рівні життя населення регіонів або вирівнювання соціально-економічного розвитку останніх, а також забезпечення соціальної справедливості й єдиних стандартів в територіальному аспекті. Близькою до істини є також думка С. Білої, Н. Мирної та ін., що досягнення цілей державної регіональної політики має проходити не через «рівність у бідності», а через стимулювання інтенсивного розвитку всіх регіонів, яке, у свою чергу, виступає підґрунтям для підвищення рівня життя їх населення [1, с. 172; 7, с. 7–8]. Відтак, цілі повинні бути конкретними та вимірюваними, орієнтованими в часі та розподіленими на етапи, науково прогнозованими та досяжними [5, с. 108].

Мета публічної політики розвитку регіонів, зокрема з особливим статусом, визначає напрямок, спрямовує на стимулювання їх розвитку, який може бути комплексним інфраструктурним і гармонійним, тобто таким, що знаходиться у чіткій відповідності з установленими вимогами, правилами, стандартами. Як ніколи, цими вимогами можуть слугувати права і свободи громадян (на життя, на захист тощо). Зважаючи на це, робимо такий проміжний висновок: мета й принципи становлять вихідний блок системи публічної політики розвитку регіонів та мають спрямовуючо-цільовий і факторно-критеріальний характер, адже принципи є системою координат і критеріїв.

Попри значну кількість наукових публікацій щодо принципів здійснення регіональної політики в державі наразі не існує єдиної позиції з цього питання. Так, система принципів регіонального розвитку характеризується пріоритетом загальнонаціональних інтересів, їх поєднанням з іншими, об'єктивності, законодавчого забезпечення повноважень суб'єктів регіональної політики, збалансування критеріїв соціальної справедливості тощо [9; 11]. Проте наведені принципи мають державницько-висхідне спрямування, тому їх слід розцінювати як базу в територіальному аспекті, яка потребує уточнення з метою унеможливлення вияву корупції в регіонах. Щодо твердження О. Коротич, що не варто використовувати єдину систему принципів для державної регіональної політики і політик регіонів, бо немає єдиного суб'єкта впливу та суб'єкти цих політик – держава й регіони – мають різні інтереси [5, с. 119], зауважимо таке: спільною для зазначених суб'єктів є мета, яка в цілому полягає в регіональному розвитку шляхом стиму-

лювання. Це вимагає розроблення та прийняття відповідного консолідуючого закону, оскільки, як зазначалося вище, розвиток регіонів має бути гармонійним, що тісно пов'язано із принципом легітимності, який не варто ототожнювати із законністю. Основа такого закону – вчасно скореговані документи щодо особливого порядку місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей, стимулювання перспективних і депресивних територій тощо [3; 8].

Складність у виділенні принципів публічної політики розвитку регіонів з особливим статусом можна уникнути, якщо серед них (принципів) виокремити загальні та спеціальні, які становлять підґрунтя для дієвого механізму врегулювання взаємовідносин держави й регіонів у процесі здійснення територіального управління. Саме така взаємодія спрямована на встановлення закономірних зв'язків між підсистемами публічної влади на відповідній території з метою вироблення ефективного механізму спільних дій, необхідного для злагодженого функціонування елементів тріади: «держава – регіон – суспільство». Уважаємо, що до принципів, на які спирається спільна діяльність публічно-владних інституцій, належать:

– загальні, що стосуються системи органів державної влади, місцевого самоврядування та суспільства в цілому (принципи народного та державного суверенітету, найвищої соціальної цінності людини, демократизму, унітаризму, визнання й гарантованості місцевого самоврядування, правової, соціальної, демократичної держави, компетентності, економічності, гласності тощо);

– спеціальні, дія яких поширюється лише на відносини між названими суб'єктами (принципи правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності (автономії) регіонів і їх публічно-владних інституцій, взаємної відповідальності сторін, результативності діяльності публічно-владних інституцій і взаємодії між ними, паритетності взаємовідносин, доцільності, недопущення обмеження регіональних інтересів тощо).

Однак наведену класифікацію принципів взаємодії місцевих публічно-владних інституцій не доцільно сприймати як універсальну, а треба розуміти як заклик до встановлення інших, нових критеріїв щодо систематизації цих принципів. Очевидно й те, що визначати спільну діяльність органів, які здійснюють владу в регіонах як зв'язок також недостатньо, оскільки він може бути одностороннім, а для співпраці необхідні активні дії декількох суб'єктів. Відтак, справедливо вказати на те, що існує необхідність у переході до методів і засобів «мережевого», скоординованого управління, у структурах якого традиційне адміністрування – «управління по вертикалі» замінюється «горизонтальною» співпрацею всіх учасників територіального розвитку.

Висновки і пропозиції. Актуальність і важливість проблематики публічної політики щодо розвитку регіонів, зокрема з особливим статусом, зростає відповідно до посилення демократичних тенденцій розвитку українського суспільства, актуалізації негативних процесів і настроїв у ньому, збільшенням фінансово-економічних, зовнішньополітичних, інформаційних та інших загроз. Тому значний інтерес представляють розвідки, присвячені визначенню механізму забезпечення національної безпеки України крізь призму розвитку її регіонів, шляхів залучення громадськості до вироблення регіональ-

ної політики тощо. Проте окремого ґрунтового висвітлення потребують питання побудови механізму управління державою розвитком регіонів, адже

його складники у процесі формування й реалізації публічної політики забезпечують єдність бачення та дій щодо безпековості нашої країни.

Список літератури:

1. Бабінова О. О. Взаємодія органів державного управління і місцевого самоврядування з громадськістю: теоретико-методологічний аспект: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / О. О. Бабінова; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К.: НАДУ, 2006. – 21 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2002. – 1440 с.
3. Верховна Рада України ухвалила Закон «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/news/Novyny/Povidomlennya/97810.html>
4. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К.: НАДУ, 2011. Т. 2: Методологія державного управління / наук.-ред. колегія: Ю. П. Сурмін, П. І. Надолішній та ін. – 2011. – 692 с.
5. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України: монографія / О. Б. Коротич. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ, 2006. – 220 с.
6. Мельник Р. С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації [Електронний ресурс] / Р. С. Мельник // Адміністративне право і процес. – 2013. – № 1(3). – Режим доступу: <http://aplaw.knu.ua/index.php/.../59-kategoriya-publichne-upravlinnya-u-noviy-interpretatsiyi-melnyk-r-s>
7. Мирна Н. В. Механізми державної регіональної політики в Україні: автореф. к. держ. упр.: 25.00.02 / Н. В. Мирна; Харків. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Х., 2011. – 20 с.
8. Про схвалення Концепції Закону України «Про території перспективного розвитку» [Електронний ресурс]: розпорядження Кабінету Міністрів України від 3.01.2010 р. № 110-р. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/110-2010-p>
9. Регіональна політика: методологія, методи, практика / М. І. Долішній [та ін.]; відп. ред. М. І. Долішній; НАН України, Ін-т регіон. дослідж. – Л.: [б.в.], 2001. – 719 с.
10. Тертичка В. Політична наука й аналіз політики: парадигма взаємовідносин / В. Тертичка // Вісник УАДУ. – 2002. – № 2. – С. 273–282.
11. Хашиєва Л. Трансформація завдань територіального розвитку на прикладі стратегій європейських міст / Л. Хашиєва // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2011. – № 2(9). – Режим доступу: [http://www.dbuara.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_02\(9\)/index.html](http://www.dbuara.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_02(9)/index.html)

Помаза-Пономаренко А.Л., Лукиша Р.Т.

Национальный университет гражданской защиты Украины

ПУБЛИЧНАЯ ПОЛИТИКА РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ В УКРАИНЕ: СОДЕРЖАНИЕ НАУЧНОЙ ПРОБЛЕМЫ

Аннотация

Проанализированы отечественная правовая база и труды ведущих ученых в области государственного управления о государственной политике развития регионов как неотъемлемых элементов проведения реформы по децентрализации власти. Под публичной политикой развития регионов (в том числе с особым статусом) предложено понимать механизм обеспечения национальной безопасности Украины. Установлено, что развитие ее регионов должно происходить в социальном, политическом, экологическом и др. направлениях и в строгом соответствии с установленными требованиями, правилами, стандартами, которыми могут служить права и свободы граждан. Это требует совершение взаимодополняющей, скоординированной деятельности государственных, самоуправленческих и общественных институтов, учета ими общих и специальных принципов. Выявлены перспективные направления дальнейших исследований в этой сфере.

Ключевые слова: публичная политика, государственное управление, механизм, регионы, направления развития.

Pomaza-Ponomarenko A.L., Lukisha R.T.
National University of Civil Protection of Ukraine

PUBLIC POLICY OF THE DEVELOPMENT OF REGIONS IN UKRAINE: CONTENT OF SCIENTIFIC PROBLEM

Summary.

The country's legal base and the works of the leading scientists in the field of the state administration concerning the state policy of the development of regions as the integral elements of the power decentralization reform were analyzed. It was proposed to understand the public policy of the development of regions (including the ones with the special status) as the mechanism of the national security protection in Ukraine. It was established that the development of its regions must be carried out in social, political, ecological and other directions; and in the precise correspondence with the stipulated requirements, rules, standards, for example in the form of the rights and freedoms of citizens. This requires the performance of the complementary and coordinated activities of the state, self-governing and public institutions, and the consideration by them of the general and specific principles. The prospective directions of the further researches in this area were developed.

Keywords: public policy, public administration, mechanism, regions, development trends.