

improvement concerning precious metals and jewels production and use have been worked out formulated.

Key words: economic-legal regulation means, precious metals and jewels products, licensing, quality control.

УДК 342:32

РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ: ФОРМУВАННЯ ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ

*Д. Д. Задихайло, НДІ державного будівництва
та місцевого самоврядування НАПрН України*

Розглянуто проблему становлення в Україні державно-правового механізму формування та реалізації регіональної політики держави, підвищення його ефективності шляхом взаємодії з органами місцевого самоврядування та представниками регіонального бізнесу.

Ключові слова: *регіональна політика держави, стратегія розвитку регіонів, взаємодія органів публічної влади, міністерство регіонального розвитку та будівництва в Україні.*

Актуальність проблеми. Поділ публічної влади в суспільстві на сферу власне державної влади і на сферу повноважень органів місцевого самоврядування поставив питання не тільки щодо межі та чіткості такого поділу, а й про необхідність визначення правових форм та механізмів взаємодії між ними. До запровадження місцевого самоврядування в суспільно-політичну та правову реальність українського життя в 90-ті роки ХХ ст., в тому числі з прийняттям Конституції України, проблема взаємодії місцевих рад та їх виконкомів з центральними органами державного управління так гостро не стояла, адже усі вони утворювали єдину систему органів державної влади. Запровадження місцевого самоврядування принципово змінило структурування публічної влади в країні і логічно поставило питання щодо її ефективної взаємодії у внутрішньосистемному сенсі. Це досить красномовно ілюструє зміст Закону України «Про місцеве самоврядування України», який відповідно до його преамбули визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, але в той же час структурно не містить окремих підрозділів або навіть статей, якими б було врегульовані умовно «зовнішні» відносини з іншими видами суб'єктів публічної влади, і це враховуючи перма-

нентний характер внесення численних змін і доповнень до цього Закону за дванадцятирічний вік його існування. Вважаємо це суттєвим недоліком законодавства про місцеве самоврядування, аналогічно і законодавства, що регулює діяльність органів державної влади, в першу чергу її виконавчої гілки.

Слід зазначити, що системно проблема взаємодії органів держави та органів місцевого самоврядування в тексті чинної Конституції України не є розв'язаною. Так, дійсно, з одного боку, згідно зі ст. 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. В пункті 6 статті 49 Конституції України зафіксовано, що місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують взаємодію з органами місцевого самоврядування. У статті 118 Конституції України зафіксовано право обласної чи районної ради висловити недовіру голові відповідної місцевої адміністрації, а у статтях 142 та 143 йдеться про участь держави у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування та делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади.

Разом з тим, слід констатувати, що такими фрагментарними зусиллями законодавцю не вдається вирішити одне з найважливіших системних питань конституційно-правового регулювання — забезпечення ефективної взаємодії держави та місцевого самоврядування у розв'язанні нагальних проблем суспільного розвитку. Розбудова механізму та законодавчого забезпечення саме регіональної політики держави лише симптоматично актуалізує цю проблему. Її розв'язання потребує зусиль на рівні вдосконалення конституційно-правової доктрини.

Аналіз останніх джерел і публікацій. Слід зазначити, що на відміну від численних публікацій, які присвячені питанням розподілу повноважень між органами держави та органами місцевого самоврядування, проблемі їх взаємодії присвячено на порядок менше робіт, тим більше тих, що стосуються саме розробки відповідних доктринальних положень.

Формулювання цілей. У цьому сенсі треба визнати, що між функціями держави та конкретними заходами її органів щодо їх реалізації в конкретних обставинах суспільного розвитку знаходиться надзвичайно важливий трансформаційно-адаптаційний механізм — політика держави щодо визначеного об'єкта управлінського впливу. І це логічно, адже реалізувати функцію держави можна тільки чітко визначивши такий об'єкт, баланс суспільних інтересів щодо мети управління, якісні та кількісні параметри у складі такого об'єкта, яких бажано досягти у процесі здійснення впливу, систему заходів та засобів впливу, інтенсивність та порядок їх застосування, системно-структурні наслідки управлінської діяльності щодо суміжних об'єктів тощо.

В сучасному внутрішньому та міждержавному політичному середовищі вельми актуалізуються такі питання, як регіоналізм та регіональна політика. Якщо взяти ці поняття у внутрішньодержавному сенсі, то зрозуміло, що ре-

гіональна політика не може розглядатися професійно без об'єднання зусиль двох ключових суб'єктів публічної влади: держави, в тому числі її місцевих органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування.

Вклад основного матеріалу. Невипадково з прийняттям у 2005 р. Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів», яким визначено правові, економічні та організаційні засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності регіонів, поняття регіональної політики було законодавчо закріплено. Разом з тим проблема цілісного і системного правового забезпечення регіональної політики держави, яке б за рахунок конституційно-правового закріплення засад її діяльності в цьому напрямку, отримало б необхідні законотворчі імпульси є недостатньо вивченою у науковій літературі.

Слід зазначити, що регіональна політика, яка опікується проблематикою гармонійного розвитку всіх територій країни як єдиного суспільно-державного організму, має пряме відношення до найважливіших об'єктів конституційно-правового регулювання. Прямий зв'язок можливо встановити зі змістом статей 1 та 2 Конституції України, де йдеться про Україну як суверенну і соціальну державу, поширення суверенітету на всю її територію. Однак симптоматичним є те, що законодавець у ст. 17 Конституції України, закріплюючи положення про захист суверенітету та територіальної цілісності України як найважливішу функцію держави, в той же час спирається у цьому складному питанні виключно на Збройні Сили України, відповідні військові формування та правоохоронні органи держави. В цьому сенсі треба прямо зазначити, що своєчасні та рішучі заходи регіональної політики часто-густо можуть значно ефективніше виконувати функцію забезпечення суверенітету та територіальної цілісності, ніж доведення справи до необхідності застосування військових формувань, зокрема у боротьбі із проявами сепаратизму тощо.

Регіональна політика держави також прямо стосується реалізації основоположного принципу регулювання правового статусу громадянина, закріпленого у ст. 24 Конституції України, а саме: рівності конституційних прав і свобод і, що не менш важливо, рівності практичних можливостей їх реалізації. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» у ст. 2 метою регіональної політики, зокрема, визначає «забезпечення додержання визначених державою соціальних гарантій для кожного громадянина незалежно від місця його проживання». Таким чином, якщо виходити з положень ст. 3 Конституції України, яка визначає, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, то очевидно, що в якому б регіоні не проживав громадянин України соціальні стандарти щодо реалізації права на достатній життєвий рівень (ст. 48 Конституції України), права на охорону здоров'я та медичну

допомогу (ст. 49 Конституції України), право на безпечне для життя і здоров'я довкілля (ст. 50 Конституції України), а також значною мірою право на працю (ст. 43 Конституції України) мають бути приблизно однаковими і одним із завдань держави є прагнення саме такого стану речей.

Усвідомлюючи важливість феномену регіональної політики, законодавець у загальних рисах створив державно-правовий механізм її функціонування. Нормативно-правову базу такого механізму складають: Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 2005 р., Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 р., затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р.; Положення про міністерство регіонального розвитку та будівництва України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 16 травня 2007 р.; Порядок підготовки укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку та Типова Угода щодо регіонального розвитку, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. До цього переліку необхідно віднести також закони України «Про транскордонне співробітництво» (2004 р.), «Про статус гірських населених пунктів в Україні» (1995 р.) та ін. Названими нормативно-правовими актами створено, по-перше, правову базу формування та реалізації регіональної політики держави; по-друге, орган державної виконавчої влади, уповноважений на здійснення практичних заходів у сфері регіональної політики, — Мінрегіонбуд України; по-третє, правову та концептуальну базу, що визначатиме алгоритм діяльності держави та інших суб'єктів публічної влади щодо взаємодії з підприємствами, організаціями, установами тощо з приводу реалізації завдань державної регіональної політики. Разом з тим слід наголосити на тому, що такий механізм створено лише в «ескізному» вигляді, адже навіть поверхове знайомство, зокрема, із текстом Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» робить очевидним його надмірний лаконізм, оскільки власне заходи реалізації регіональної політики у ньому взагалі не визначено, а основна запропонована правова форма узгодженої діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування — Угода щодо регіонального розвитку ні з позиції змісту, її предмета та інших сутнісних умов не витримує будь-якої критики. У той же час і Державна стратегія регіонального розвитку, будучи за своїм призначенням концептуально-методичним документом, не дає відповідей щодо конкретних заходів подолання диспропорції розвитку та депресивності конкретних регіонів. Такі відповіді природно можуть міститися тільки в Державній програмі регіонального розвитку, де має бути місце і для проблем Луганщини, і для завдань розвитку Волині та Івано-Франківщини. Достатньо критично можна оцінювати також владну компетенцію Мінрегіонбуду тощо. Однак позитивним є те, що актуалізація проблеми регіональної політики держави вже набула форми певної законодавчої визначеності.

У цьому контексті можна стверджувати, що Конституція України не закріплює такого напряму державної політики, як регіональна політика. Можливо було б припустити, що вона є аксіоматичною складовою, зокрема, внутрішньої політики, яка в свою чергу є об'єктом конституційно-правового регулювання. Але якщо звернутися до змісту ст. 116 Конституції України, в якій повноваження Кабінету Міністрів України щодо здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави деталізуються через повноваження проведення низки окремих видів політики, зокрема, фінансової, цінової, інвестиційної, податкової, у сферах праці і зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування, то стає зрозумілим, що у випадку з регіональною політикою йдеться про прогалину в конституційно-правовому регулюванні. Тому проведення регіональної політики має отримати значення одного з найактуальніших завдань Української держави, а отже, і набути конституційно-правове закріплення, щонайменше в тих розділах Основного Закону, якими визначаються повноваження вищих органів державної влади.

Разом з тим хотілося б звернути увагу на те, що за ст. 3 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» реалізацію державної політики стосовно стимулювання розвитку регіонів забезпечують Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики (до створення Мінрегіонбуду України проведення регіональної політики було покладено на Міністерство промислової політики України), інші центральні, а також місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень. Однак у тексті Закону України «Про Кабінет Міністрів України», ураховуючи навіть його остаточну редакцію 2008 р., проведення регіональної політики як одне із завдань та повноважень у діяльності Уряду України не визначено. Врешті-решт це продукує ставлення до регіональної політики держави як до третьорядного напряму її внутрішньої політики. Більш того, стан справ у її сфері не становить підставу для конституційної відповідальності уряду за результати своєї діяльності.

Подальший розгляд прогалин та інших дефектів законодавчого забезпечення регіональної політики держави доцільно супроводити акцентом на специфічно українській проблематиці такого розвитку. Слід зазначити, що в українській реальності диспропорції в розвитку регіонів країни набувають значення не тільки внутрішньої, а й зовнішньої політики держави. Так, якби рівні розвитку житлово-комунальної інфраструктури, зайнятості населення, соціальної захищеності військових в українських збройних силах, що дислоковані в м. Севастополі, були б предметом реальної державної регіональної політики і підтримувалися б у вигідному для України порівняльному режимі із аналогічними позиціями у Російській Федерації, то проблема сепаратистських настроїв серед населення цього міста була б значною мірою нейтралізована. Аналогічно слід

ставити питання, наприклад, щодо ситуації, яка склалася в місцях компактного проживання угорської національної меншини в Закарпатській області. У цьому сенсі творчо, виражено і прискіпливо треба ставитися до реалізації проектів у межах транскордонного співробітництва, яке може бути одним з ефективних засобів регіональної політики, але потребує докладного урахування наслідків зовнішнього впливу. Вирішення окремих економічних питань має бути узгоджено з їх різноманітними наслідками у сфері національно-демографічних відносин, попередженням поширення «феномену» подвійного громадянства.

Розроблення детальних аспектів механізму реалізації регіональної політики виходить за межі суто конституційно-правового регулювання, але треба зазначити, що подальше вдосконалення цього механізму має відбуватися за декількома напрямками. Перший напрям — це питання вдосконалення, а фактично розроблення системи засобів реалізації регіональної політики. Адже такими засобами можуть бути створення державних і комунальних підприємств, використання такого активного інструменту державного регулювання, як державне замовлення, використання ресурсів державного резерву, пряме фінансування з Державного бюджету окремих інвестиційних проектів, у тому числі у сфері транспортної інфраструктури, створення індустріальних та технологічних парків на території регіонів, активізація концесійних відносин, особливі заходи щодо підтримки малого бізнесу тощо. Не втратило актуальності також питання про повернення до реального застосування спеціальних режимів господарювання в межах спеціальних економічних зон та територій з пріоритетним розвитком та ін. Видається, що такий інструментарій необхідно систематизувати у межах відповідного законодавства, в якому має бути знайдено місце і Мінрегіонбуду у вивченні та запровадженні названих та інших засобів реалізації регіональної політики. Кожен з них, незважаючи на ступінь їх господарсько-правової врегульованості, повинен бути адаптованим у контексті регулювання відносин, пов'язаних з реалізацією саме регіональної політики, з урахуванням її специфічних завдань та природи.

Другим напрямом удосконалення механізму реалізації регіональної політики має стати усвідомлення того, що головною рушійною силою регіонального розвитку є кластери, які в умовах антиправової за своєю сутністю та формами приватизації стали об'єктами концентрації економічної влади з боку декількох десятків «українських» олігархів. У правовій літературі кластер визначено як сукупність суб'єктів господарювання, що утворюють господарсько-технологічну систему виробничих активів та її фінансове, ресурсне, збутове (торговельне) та юридичне забезпечення, об'єднаних спільною метою — випуском конкурентоспроможного товару та територіальною локалізацією на основі сталих довгострокових зобов'язальних і корпоративних відносин, котрі за рахунок цього здійснюють захоплення та утримання частки ринку відповідних товарів та послуг [1, с. 4].

Саме наявність або відсутність певної кількості кластерів та ступінь їх розвитку у сферах металургії, машинобудування, хімічної промисловості, виробництва будівельних матеріалів, продуктів харчування тощо фактично визначають рівень економічного і соціального розвитку того чи іншого регіону. Таким чином, досягнення цілей регіональної політики держави в конкретних регіонах найкоротшим шляхом можливе через стимулюючий вплив з боку держави, а також органів місцевого самоврядування саме щодо таких кластерів, якісних та кількісних показників їх функціонування. А враховуючи той факт, що економічна влада в регіонах фактично представлена невеликою кількістю «загальноукраїнських та регіональних» олігархів, то реалізація регіональної політики без залучення належних їм виробничих активів та урахування їх мотивації до відповідних економічних і соціальних процесів може виявитися малоефективною. Такий підхід слід розглядати не як форму реабілітації українського варіанту захоплення економічної влади, а лише як пропозицію враховувати їх реальність. Очевидно, треба ставити питання про необхідність розроблення спеціального правового забезпечення такої форми (форм) державно-приватного, а можливо, і державно-комунально-приватного партнерства, що дозволили б ефективно розв'язувати проблеми, в тому числі регіонального розвитку. В теоретичному плані слід наголосити на суто діалектичному характері співвідношення політичної та економічної влади, як прийнято казати, влади та бізнесу, котрі, з одного боку, мають бути відділеними одна від одної, а з другого — отримати необхідні правові форми для конструктивної взаємодії в інтересах суспільства.

Третім напрямом удосконалення механізму реалізації регіонального розвитку має стати напрацювання правових форм взаємодії, з одного боку, Кабінету Міністрів України та Мінрегіонбуду України, а з другого — місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Яскравим прикладом повної дисфункції правового регулювання в цій сфері є Закон України «Про Кабінет Міністрів України», в якому лише одна ст. 41 присвячена взаємодії Уряду України та органів місцевого самоврядування. Її змістом охоплюються декілька загальних типів правовідносин, зокрема стосовно делегування повноважень, поінформованості щодо проектів актів Кабінету Міністрів України, котрі стосуються місцевого самоврядування, компенсації витрат тощо. Цілком аналогічно врегульовано відносини місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування у ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», де в найбільш загальних формах зафіксовано лише деякі аспекти такої взаємодії. В більш конкретизованому форматі визначено повноваження Мінрегіонбуду України в його взаємодії з органами місцевого самоврядування згідно із Положенням про Міністерство регіонального розвитку та будівництва України. Серед

таких повноважень слід назвати надання субвенцій з державного бюджету, проведення консультаційно-методичних та інформаційних заходів з метою сприяння підвищенню активності населення, вивчення проблем формування та використання місцевих бюджетів тощо. Доцільно було б у структурі цього Положення сформуваати окрему групу норм, присвячену саме взаємодії Мінрегіонбуду з органами місцевого самоврядування саме щодо реалізації заходів регіональної політики. Це сприяло б підвищенню ефективності діяльності міністерства.

Проблема взаємодії органів публічної влади, зокрема в контексті регіональної політики держави, спонукає до певних узагальнень.

Висновки. Проведення регіональної політики має отримати значення одного з найактуальніших завдань української держави, а відтак і набути своє конституційно-правове закріплення, щонайменше в тих розділах Основного Закону, якими визначаються повноваження вищих органів державної влади.

У тексті Закону України «Про Кабінет Міністрів України», враховуючи навіть його кінцеву редакцію 2008 р., проведення регіональної політики як одного із завдань та повноважень у діяльності Уряду України не визначено, що є недоліком його змісту і потребує внесення відповідних доповнень.

Прийнята Державна стратегія регіонального розвитку, будучи за своїм призначенням концептуально-методичним документом, не дає відповідей щодо конкретних заходів подолання диспропорції розвитку та депресивності цілком конкретних регіонів. Такі відповіді природно можуть міститися лише в Державній програмі регіонального розвитку, яку треба розробляти та приймати.

Доцільно було б, як уявляється, в структурі Положення про Міністерство регіонального розвитку та будівництва України сформуваати окрему групу норм присвячену саме взаємодії Міністерства з органами місцевого самоврядування саме щодо реалізації заходів регіональної політики. Це сприяло б підвищенню ефективності діяльності міністерства.

Досягнення цілей регіональної політики держави в конкретних регіонах, найкоротшим шляхом можливе через стимулюючий вплив з боку держави, а також органів місцевого самоврядування саме щодо кластерів, які сформулювалися у регіонах, якісних та кількісних показників їх функціонування.

Слід ставити питання про необхідність розробки спеціального правового забезпечення такої форми (форм) державно-приватного, а можливо і державно-комунально-приватного партнерства, що дозволили б ефективно вирішувати проблеми в тому числі і регіонального розвитку. В теоретичному плані слід наголосити на суто діалектичному характері співвідношення політичної та економічної влади, як прийнято казати, влади та бізнесу, які з однієї сторони мають бути відділеними одна від одної, а з іншої — отримати необхідні правові форми для конструктивної взаємодії в інтересах суспільства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Єфремова К. В. Особливості правового регулювання господарської діяльності на ринку виробів із дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. — Х., 2009. — С. 4.

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА: ФОРМИРОВАНИЕ ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА РЕАЛИЗАЦИИ

Задыхайло Д. Д.

Рассмотрена проблема становления государственно-правового механизма формирования и реализации региональной политики государства, повышения его эффективности путем взаимодействия с органами местного самоуправления и представителями регионального бизнеса.

Ключевые слова: региональная политика государства, стратегия развития регионов, взаимодействие органов публичной власти, министерство регионального развития и строительства Украины.

REGIONAL POLICY OF THE STATE: FORMING LEGAL MECHANISM OF ENFORCEMENT

Zadykhaylo D.

The article is devoted of problems forming in Ukraine legal mechanism of state regional policy; necessity of perfection its legal adjusting and practice by cooperation beetwen state administration and local selfadministration bodyes.

Key words: state regional policy; strategy of regional development; cooperation bodyes of power; ministry of regional development and construction of Ukraine.

УДК 346.544.4

ЗНАЧЕННЯ ІННОВАЦІЙ У ВИЗНАЧЕННІ ЯКОСТІ ПРОДУКЦІЇ

М. М. Кузьміна, асистент

Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого

Досліджено проблему співвідношення понять «якість продукції» та «інновації», а також особливості застосування і реформування спільних для них засобів правового регулювання.

Ключові слова: *якість продукції, показники якості продукції, продукція інноваційного характеру, технічне регулювання.*