

ФІЛОСОФСЬКО-ПРАВОВІ ПІДХОДИ УДОСКОНАЛЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

Гаврилець О. Б.

В умовах поширення пандемії коронавірусу, підвищення вартості енергоносіїв як для населення, так і для суб'єктів господарювання, зростання тіньової економіки, наслідком якої є зменшення надходжень до державних бюджетів усіх рівнів, перевищення смертності над народжуваністю потребують перегляду існуючі стандарти у підходах до реалізації політики захисту національних інтересів країни у сфері економіки як на загальнодержавному, регіональному, так і на місцевому рівні.

Забезпечення безпеки усієї країни напряму залежить від безпеки кожної з її складових, які утворюють систему захисту національних інтересів держави.

Формування сучасних підходів до регіональної політики держави тісно пов'язане з низкою питань філософсько-правового характеру, які складають основу для побудови ефективної системи захисту національних інтересів країни у сфері економіки.

Метою статті є висвітлення деяких філософсько-правових підходів до формування механізмів удосконалення системи захисту національних інтересів держави через призму демократичних основ і європейського досвіду, де основним критерієм правильності прийнятого управлінського рішення є людина і громадянин.

Лише за умови врахування цих особливостей і філософсько-правових підходів країна матиме змогу наблизитися до реалізації одного з основних завдань державної регіональної політики, інтегрувавши регіони у єдиний український духовний, гуманітарний, політичний та економічний простір, однак зберігаючи при цьому регіональне різноманіття.

Досягнення відповідного стану економічно самодостатніх, об'єднаних спільністю історичного шляху, етнічними та культурними інтересами країн дозволить більш ефективно впроваджувати в життя державну політику захисту національних інтересів України у сфері економіки і протидіяти реальним загрозам і викликам.

Ключові слова: децентралізація, національна та економічна безпека, державне управління, регіональна політика, національні інтереси, філософсько-правові аспекти політики.

Havrylets O. B. Philosophical and legal approaches to improvement of the regional policy of the state

With the spread of the coronavirus pandemic, rising costs of energy carriers for both the population and businesses, the growth of the shadow economy, which results in reduced revenues to state budgets at all levels, excess mortality over births requires a revision of existing standards in approaches to national protection policies. Interests of the country in the field of economy, both at the national, Regional and local levels. After all, ensuring the security of the whole country directly depends on the security of each of its components, which form a system of protection of national interests of the state.

The formation of modern approaches to the regional policy of the state is closely connected with a number of issues of philosophical and legal nature, which form the basis for building an effective system of protection of national interests of the country in the field of economy.

The aim of the article is to highlight some philosophical and legal approaches to the formation of mechanisms for improving the system of protection of national interests through the prism of democratic foundations and European experience, where the main criterion for the correctness of management decisions is man and citizen.

Because only if these features and philosophical and legal approaches are taken into account, the country will be able to approach one of the main tasks of state regional policy by integrating regions into a single Ukrainian spiritual, humanitarian, political and economic space, while preserving regional diversity.

In turn, achieving the appropriate state of economically self-sufficient, united by a common historical path, ethnic and cultural interests of the regions will more effectively implement the state policy of protection of national interests of Ukraine in the economy and counteract real threats and challenges.

Key words: decentralization, national and economic security, public administration, regional police, national interests, philosophical and legal aspects of policy.

Вступ. Безсистемність і непослідовність у реалізації державної політики у сфері регіонального розвитку стали одними з головних передумов стримування комплексного соціально-економічного розвитку регіонів країни в умовах нещодавно

проведеної децентралізації. Це відбулося на тлі зростання тіньової економіки, поширення корупції в державно-управлінській сфері і погіршення санітарно-епідеміологічної ситуації в країні, що призвело до ще більшого зубожіння населення.

Через постійне підвищення вартості енергоносіїв припиняє роботу малий і середній бізнес, наслідком чого є загальний спад виробництва. А це у свою чергу зумовило масову міграцію працездатного населення за межі країни в пошуках соціально-економічної стабільності.

Актуальність наведеної проблеми дає підстави стверджувати, що такий стан реалізації державної політики на регіональному рівні не відповідає інтересам особи, суспільства і держави, а тому потребує якнайшвидшого перегляду із виокремленням тих базових аспектів, які слід удосконалити. Це дозволить наблизитися до удосконалення всього механізму управління соціально-економічними процесами на регіональному рівні.

Значення регіональної політики полягає в тому, що вона виконує роль з'єднуючої ланки між макро- і мікроекономікою. Регіональна політика виступає альтернативою до загальнодержавної, разом з тим вона доповнює, конкретизує її, з'єднує загальні і конкретні цілі, сприяє реалізації комплексного підходу до розв'язання соціально-економічних проблем. Регіональна політика на сучасному етапі набирає все більшого значення, тому що державі з центру стає важче розв'язувати різного роду локальні проблеми та доходити до кожної людини.

Головною метою державної регіональної політики є «створення умов для динамічного і збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення 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 органів місцевого самоврядування» [1].

У зв'язку із цим важливим і надзвичайно актуальним питанням в умовах децентралізації є посилення ролі місцевих органів державної влади та самоврядування в системі забезпечення національної безпеки України. Це зумовлено тим, що практично ефективна державна регіональна політика в сучасних умовах – це основа та гарантований провідник позитивного впливу держави на

регіони з метою забезпечення національних інтересів у сфері економіки [2, с. 554].

Позбавлення від залежності саме по собі не робить незалежним, адже незалежність потребує відповідальності, яку треба засвоїти і зробити наріжним каменем всієї соціально-економічної політики країни. Стосовно дій регіональної влади це означає, що кожна територія має одночасно з набуттям самоврядних повноважень брати на себе відповідальність за забезпечення першочергових потреб власного населення.

У зв'язку із цим, одним із найважливіших напрямів удосконалення наявного стану регіональної політики є формування принципово нової моделі інституційно-правового забезпечення соціально-економічного добробуту людини і громадянина у регіональних утвореннях країни, що відповідало б загальновизнаним філософсько-правовим підходам розвинених країн Європи.

Дослідження стану регіональної політики як складової частини забезпечення економічної безпеки країни в Україні тривалий час здійснюють провідні науковці нашої країни. Проте на сучасному етапі недостатньо розкрито аспекти соціально-економічного розвитку регіонів України в контексті проведеної децентралізації. Відсутні узагальнені аргументи ключових концептуальних положень, які б ґрунтувалися на загальноприйнятих у розвинених країнах філософсько-правових підходах.

Метою статті є висвітлення деяких філософсько-правових підходів, спрямованих на удосконалення наявного механізму регулювання регіональної політики країни в умовах децентралізації, за наслідками впровадження яких вдалося б підвищити ефективність стану захищеності національних інтересів у сфері економіки на регіональному рівні України через призму демократичних основ і європейського досвіду, де основним критерієм є людина і громадянин.

1. Поняття регіональної політики та умови її формування

Регіональна політика становить сукупність соціально-економічних, правових та адміністративно-організаційних засобів і методів, що органічно поєднують загальнодержавні й регіональні інтереси і спрямовуються на те, щоб на основі планомірного й пропорційного розвитку регіонів (а отже, всієї країни), принципово нових підходів до розвитку продуктивних сил та ефективного використання місцевих ресурсів забезпечити істотне зростання життєвого рівня населення регіонів [3, с. 808].

У зв'язку із цим вважаємо за доцільне застосувати порівняльний метод у дослідженні основоположних і відправних моментів, спрямованих на акцентуалізацію ключових аспектів управління регіональною політикою країни, де за мету і в основу цієї політики покладено соціально-економічне становище людини і громадянина як складової частини будь-якого суспільства.

Управління, як і будь-яке інше соціальне явище, наприклад, право, політика, хоча і пов'язане з поведінкою людини, але за своєю природою є унікальним. Воно у єдності і комбінації своїх ознак історично неповторне. Управління завжди займає власне місце, так звану нішу у внутрішньокультурному ареалі певної форми соціальної взаємодії, виконуючи кожного разу історично як загальнонаціональні, так і особливі (зокрема, політичні) функції регулювання наявних відносин. Як соціальний феномен управління завжди адаптоване до особливостей суспільного життя певного, в тому числі державноорганізованого, народу [4, с. 8-9].

2. Особливості функціонування механізму державної регіональної політики

Існують певні особливості регіонів України, які мають суттєве значення під час формування та реалізації державної політики з захисту національних інтересів. Так, особливого загострення стан національної безпеки України зазнає тоді, коли під час здійснення регіонального управління не враховуються такі особливості: економіко-географічне положення; кліматичні умови; природно-ресурсний потенціал; демографічний потенціал; структура населення; структура та спеціалізація господарства; фінансове забезпечення; відповідні релігійні течії; забезпечення високопрофесійними кадрами у сфері регіонального менеджменту тощо. До цього слід також додати паростки вікової роз'єднаності деяких регіонів України. Це зумовлює досить глибокі зміни у психології населення, внаслідок чого його духовна єдність (з урахуванням значної соціально-економічної нерівності регіонів) видається досить проблематичною. Не менш вагомим фактором є те, що Україна об'єктивно є єдиною у світі країною, територією якої проходять потужні водорозділи трьох світових цивілізацій: східно-православної, західно-християнської та ісламської [5, с. 44-45].

За умов надмірної політизації релігійно-церковного життя, що, власне, відбувається в українському суспільстві, конфесійний регіоналізм є потенційним джерелом дестабілізаційних та дезінтеграційних процесів. Крім того, вну-

трішньоцерковні суперечки підривають авторитет традиційних для України церков і стимулюють поширення нетрадиційних релігійних течій, що загрожує стабільному духовному розвитку суспільства та створює загрозу національній безпеці країни. Територіальні формування, які склалися століттями, були директивно укрупнені, в результаті чого занепало багато центрів культури й економіки та інших історичних цінностей, водночас значна частина населення була штучно відірвана від нових центрів культури і економіки, соціальної і виробничої інфраструктури. Про це свідчить багато прикладів. Відродження історичного минулого і врахування потреб сьогодення вимагає удосконалення поділу територій на рівні адміністративно-територіальних районів. При цьому владні повноваження можуть проявлятися, по-перше, як адміністративне управління, по-друге, як економічне і культурне самоврядування [6, с. 82, 83].

Водночас принциповою особливістю, так би мовити, тенденцією регіональної політики є те, що вона начебто всотує елементи (територіальні аспекти) інших політик - промислової, соціальної, зовнішньоекономічної тощо. При цьому регіональна політика не тільки акумулює рішення, що приймаються в межах інших політик, але й висуває самостійні вимоги до всіх інших аспектів управлінської діяльності. Отже, вони повинні просіюватись через призму регіональних інтересів, а також піддаватися коригуванню з врахуванням, з одного боку, потреб комплексного розвитку регіонів, а з іншого боку, стратегічного напрямку територіального розвитку та забезпечення безпеки держави в цілому.

3. Напрямки розвитку механізму державної регіональної політики

На державно-правовому рівні питання поділу влади постає насамперед як завдання правильного розподілу компетенції видавати закони для регулювання й прийняття рішень. Але проблема балансу влади буде зрозуміла однобічно й недостатньо, якщо увага буде звернута лише на розподіл компетенції, а не на розподіл суспільних сил, які користуються правовими компетенціями. Отже, поряд з формально-правовим розподілом компетенції повинен бути також давніший і фундаментальний принцип балансу реальної влади, щоб у законах та інших обов'язкових актах знайшло вираження регулювання інтересів, урівноважене сумірно з кількістю та значенням інтересів, що зачепили [7, с. 50, 51, 54, 208, 212-214].

Фрідріх-Август фон Гаск стверджував, що без отих свавільних повноважень, які легковажно

надаються законодавчим органам, вся структура урядових органів, безсумнівно, розвивалась би цілком на інших основах. Якби вся адміністрація була підкорена однорідним законам, яких би вона не могла змінити і яких би ніхто не міг змінити, щоб примусити служити особливим адміністративним цілям, то зловживання законодавством на догоду особливим інтересам припинилось би. Більшість послуг, які надаються зараз центральним урядом, могли би бути передані регіональним чи місцевим управлінням, які мали би владу підвищувати податки на величину місцевого збору, який вони могли би визначати, але який могли би збирати і розподіляти тільки відповідно до загальних правил, укладених центральним законодавчим органом.

Як приклад він навів міркування щодо необхідності балансу інтересів, зазначивши про окремих дослідників, які писали: «Результатом стало би перетворення місцевих і навіть регіональних органів у квазікомерційні корпорації, які би боролися за громадян. Вони мали би пропонувати набір переваг і цін, які зробили би життя на їх території принаймні таким же привабливим, як і повсюди в межах досяжності їх потенційних громадян. Припускаючи, що їхні повноваження були б такою мірою обмежені законом, щоби не перешкоджати вільній міграції, і що вони не могли би запроваджувати дискримінацію в оподаткуванні, вони б були зацікавлені в залученні тих, хто в своїй конкретній ситуації міг би найбільше докласти до спільного продукту» [8, с. 352, 353].

Водночас сьогоднішній стан речей у реалізації політики соціально-економічного розвитку регіону зумовлений тим, що наявна в чинних масштабах область як основна ланка державної структури дієздатна лише як провідник стратегії центральної влади, що забезпечує її ресурсами, проте недієздатна як самостійний суб'єкт в умовах демократичної системи державного устрою і ринкової спрямованості економіки, оскільки владна вертикаль виконавчої влади побудована не знизу догори, як це має бути, а навпаки - згори донизу. Подібна авторитарна споруда є досить нестійкою та виключає активізацію місцевої ініціативи й мобілізацію власних ресурсів для розвитку.

Спроби наділити регіональні утворення дієвими повноваженнями тягнуть за собою втрату загальнодержавної керованості та відповідальності місцевого керівництва за результати своєї діяльності, його відрив від загальнонаціональних інтересів країни. Держава не має можливості цілком компенсувати нестачу коштів у тих облас-

тах, де рівень розвитку економічного потенціалу є нижчим за середній по країні на тлі депресивного стану економіки в цілому [9, с. 25, 28-29].

Таким чином, збереження чинної управлінської структури є не єдиною, проте однією з головних перешкод на шляху до удосконалення наявного стану впровадження регіональної політики держави та реалізації перетворень у процесі захисту економічних інтересів країни.

З іншого боку, територіальне управління має здійснюватися на основі створення відповідної структури адміністративно-територіального поділу України, тісно пов'язаної з економічними структурами місцевих органів управління. Як зазначає Б. Панасюк, в основу методології формування природно-економічних районів доцільно покласти принцип регіональної цілісності, який вимагає комплексного врахування не лише потреб розвитку всіх галузей економіки, але й інших факторів, а саме: якості земельних ресурсів, економічних та історичних умов, специфіки розміщення промисловості, спеціалізації сільського господарства, наявності мінеральної сировини, енергоносіїв, трудових ресурсів, звичаїв і традицій населення тощо [6, с. 241].

У зв'язку із цим, децентралізація (передовірення більшістю обслуговуючих функцій управління уряду меншим утворенням) мала би призвести до відродження того духу спільноти, який був великою мірою задушений централізацією. Широка антигуманність сучасного суспільства є результатом не стільки безособового характеру економічного процесу, в якому сучасна людина вимушена брати участь головним чином заради цілей, про які вона нічого не знає, скільки того факту, що політична централізація значною мірою позбавила її можливості висловлювати свою думку стосовно формування середовища, яке вона знає.

4. Світоглядні аспекти формування механізму

Велике Суспільство може бути лише абстрактним суспільством - економічним устроєм, від якого індивід має користь, отримуючи засоби для досягнення своїх цілей, і в який він повинен робити свій анонімний внесок. Це не задовольняє його емоційних, особистих потреб. Для пересічного індивіда набагато важливіше брати участь у вирішенні його локальних проблем, які зараз значною мірою заборані від тих, кого він знає і кому може довіряти, і передані в руки більш дистанційованої бюрократії, яка для нього є жорсткою машиною. І тоді як в межах сфери, яку індивід знає, тільки корисним буде збудити його інтерес і спонукати його віддати свої знання і думку, то лише зневагу

до всієї політики викличе те, якщо його проситимуть висловлювати свою думку відносно справ, які його прямим чином не стосуються [8, с. 442].

Аналізуючи наявний механізм регіональної політики країни, слід зазначити про те, що важлива характеристика держави полягає не лише в моделі, згідно з якою розподілені центральні регулятивні функції. Має значення також і те, в якому обсязі існують у ній системи з власною, хоча й обмеженою, автономією. Межа приватної автономії, полишеної громадянам, є вирішальним показником того, якою мірою держава є тоталітарною або ліберальною. Право самовизначення громадян може здійснюватися не лише через демократичну участь у процесах державного регулювання, але значною мірою більш безпосередньо і дієво в регулюванні своїх взаємних правових відносин і в безпосередньому впливі на конкретне формування своїх обов'язків і прав на основі цього права. Культивування такого розподілу функцій, посилення та сприяння приватній автономії й таким частинам системи, завдяки яким особи спільно відповідають за наочну життєво важливу царину й мають право вирішального голосу стосовно неї, є сьогодні важливим способом втечі від всебічної залежності від анонімного державного апарату [7, с. 114].

Якщо однією з основних ознак соціального життя є наявність соціальних цінностей, норм взагалі, тобто різного роду ідей, правил, спрямованих на упорядкування спільної комбінованої діяльності (співжиття, спілкування) людей, то основною ознакою управлінської дійсності, особливо державно упорядженого суспільства, є наявність політико-юридичних цінностей, які визначають загальнообов'язковість юридичних норм, що мають реалізуватися в процесі управління. Саме тому право як основа управління і чинного законодавства - це явище набагато динамічніше від найдосконаліших юридичних норм, навіть конституційних формул як певних політичних інструментів будь-якої держави, її управлінської діяльності [10, с. 95].

5. Правові аспекти формування механізму

Право стає результативним засобом регуляції відносин між владою та економікою, що стримує свавілля як однієї, так й іншої сторони та передбачає наявність для них взаємних стимулів і обмежень. Як зазначає Р. Циппеліус, закони повинні точно відповідати народіві, для якого вони створені, вони повинні відповідати природі країни, її клімату, особливостям ґрунту, розташуванню та розмірам держави. Тобто на зміст права впливає реальна дійсність, зокрема укорінені в людській природі

потреби та схильності, природні форми людського життя та різні вимоги природного та соціального середовища. Це визначає те, які проблеми регулювання взагалі підпадають під право.

Якщо право прагне розв'язати своє завдання по-справжньому ефективно, воно особливо має використовувати наявні природні та соціологічні дані. Саме за допомогою пізнання природних, психологічних та соціальних законів право виробляє засоби для досягнення своєї мети. Так, надання податкових пільг залежно від індивідуальних майнових можливостей може слугувати політичним цілям у сфері народження чи розташування населення.

Якщо ж право прагне усунути певні явища, воно має знайти справжні причини, звернутися за «правильною адресою». Воно ніколи не досягне своєї мети, якщо стосовно цього воно не буде зорієнтоване лише на факти. Якщо, наприклад, основні права покликані забезпечити охорону свободи особистості, то вони повинні й фактично бути зорієнтовані на ті реалії, які цій свободі загрожують. Однобічне розуміння гарантованих державою основних прав надає лише недосконалу безпеку індивідуальній свободі [7, с. 132].

Звідси випливає, що вищою сутністю права є забезпечення, гарантування в нормативному порядку свободи в суспільстві, дотримання справедливості, створення оптимальних умов для переважної дії в суспільстві економічних та духовних факторів, виключення свавілля із життя соціуму та із життя людей [11, с. 34].

Іншими словами, реалізація відповідної регіональної політики потребує чіткого правового регулювання, зокрема на законодавчому рівні, з імплементацією у правові норми економічних інституцій, які б складали сукупність усталених звичаїв, традицій, способів мислення індивідів, соціальних груп та суспільства в цілому, вироблених попереднім соціально-історичним розвитком і усядинованих наступними його фазами.

Висновки. Узагальнюючи викладене, зазначимо, що є всі підстави стверджувати, що сьогоднішній рівень соціально-економічної стабільності у регіонах вимагає розробки та обґрунтування принципово нової організаційно-правової моделі регіонального розвитку, яка б втілювала основні інституційні підходи до забезпечення інтересів людини і громадянина, підвищуючи ефективність механізму забезпечення не тільки економічної, політичної і військової, а й національної безпеки України в цілому, та сприяла побудові вільного від авторитарних тенденцій суспільства.

Саме тому за умови врахування філософсько-правових підходів Р. Циппеліуса, Ф. Гаска Україна прискорить фактичну інтеграцію регіонів у єдиний український простір, зберігаючи при цьому регіональне різноманіття, а наявність економічно самодостатніх регіонів дозволить більш ефективно впроваджувати в життя державну політику захисту національних інтересів України, де одним із напрямів має бути досягнення такого стану розвитку економіки, за якого кожен регіон володів би власною цілісною та завершеною системою життєзабезпечення, системами ресурсозаощадження та сталого розвитку. Саме ці проблеми стануть об'єктом наступних наукових досліджень, а їхні результати складуть певну методологічну базу для більш глибокого розуміння сутності реалізації регіональної політики й аналізу процесів, які відбуваються під час такої реалізації, що дасть змогу підвищити ефективність прийняття управлінських рішень.

Література

1. Концепція державної регіональної політики: Указ Президента України № 341/2001 від 25 травня 2001 року. URL: www.president.gov.ua/officdocuments/82563326.html (дата звернення: 02.06.2021).
2. Сенчагов В.К. Экономическая безопасность России. Москва, 2005. 896 с.
3. Економічна енциклопедія / відп. редактор С.В. Мочерний. Київ : Видавничий центр «Академія». Т. 2. 2001. 847 с.
4. Селіванов В.М. Людський вимір політики трансформації державного управління в Україні. *Право України*. 2004. № 10. С. 4-10.
5. Нижник Н.Р., Ситник Г.П., Білоус В.Т. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку) : навч. посібник / за заг. ред. П.В. Мельника, Н.Р. Нижник. Київ : Преса України, 2000. 304 с.
6. Панасюк Б.Я. Прогнозування та регулювання розвитку економіки. Київ : Поліграфкнига, 1998. ISBN 966-530-050-4. 303 с.
7. Циппеліус Р. Філософія права : підручник / пер. з нім. Є.М. Причепій ; ред. пер. Є.М. Причепій. Київ : Тандем, 2000. 300 с.
8. Фридрих фон Хайєк. Право, законодавство і свобода. Т. I-III. Київ : «Аквілон - Прес», 2000. 648 с.
9. Ковальчук Т.Т. Економічна безпека і політика. Київ : Знання, 2004. 638 с.
10. Козюбра М. Правовий закон: проблема критеріїв. *Вісник Академії правових наук України*. Харків, 2003. № 2-3 (33-34). С. 83-95.
11. Алексеев С.С. Основы теории государства и права. Москва, 1996. 62 с.

Гаврилець О. Б.,
аспірант кафедри менеджменту
Львівського державного університету
внутрішніх справ
ORCID ID: 0000-0002-7439-4554