

Література

1. Рішення Запорізької міської ради "Про затвердження звіту про виконання бюджету міста за 2007 рік" від 01.04.2008 р.
2. Рішення Запорізької міської ради "Звіт щодо виконання Програми соціально-економічного і культурного розвитку міста Запоріжжя за 2007 р." від 01.04.2008 р.
3. Язвінюк Б.М. Особливості впливу комунальної власності на економічний розвиток регіону: автореф. дис... канд. екон. наук: 08.10.01 / Б.М. Язвінюк; Нац. акад. наук України. – Л., 2003. – 20 с.
4. Августин Р.Р. Удосконалення фінансових інструментів управління комунальною власністю в умовах переходу до ринкових відносин / Р.Р. Августин // Бюджетно-податкова політика в Україні (проблеми та перспективи розвитку). – Ірпінь, 2002. – С. 415–418.
5. Денчук Р.О. Проблеми управління формуванням комунальної власності: Способи формування комунальної власності / Р.О. Денчук // Юридична Україна. – 2004. – № 11. – С. 69–74.
6. Державна та комунальна власність в Україні // Бюлетень законодавства та юридичної практики України. – 2002. – № 5.
7. Конституція України [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. із змінами внесеними Законом України від 08.12.2004 р.]. – К.: Мін-во юстиції України, 2006. – 124 с.

УДК 353:351.82

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

Іванченко О.В.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

Problems, which exist in the legal field which regulates the question of territorial development and it is developed suggestion in relation to the improvement of normatively-legal bases of government control of territorial development, are selected in the article.

Анотація

У статті окреслено проблеми, що існують у правовому полі, яке регулює питання територіального розвитку, та розроблено пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правових засад державного регулювання територіального розвитку.

Ключові слова

Державна регіональна політика, розвиток територій, нормативно-правові засади, економіка регіонів.

I. Вступ

Сьогодні в Україні територіальний розвиток потребує застосування цілого комплексу важелів державного регулювання.

Це зумовлено рядом мотивів: необхідністю посиленого державного впливу на окремі явища суспільного життя в територіальному вимірі; стратифікацією соціально-економічного та гуманітарного розвитку окремих частин країни, внаслідок чого регіони мають різноспрямовані інтереси та виникає необхідність застосування механізмів, які б втілювали й реалізовували державну політику; неможливістю вирішення всіх питань у напрямках договірних відносин між органами

державного управління, органами місцевого самоврядування та суспільним сектором.

Безумовно, серед інструментів державного регулювання територіального розвитку на особливу увагу заслуговують нормативно-правові норми, що мають створювати основу для стабільного розвитку регіонів і максимально ефективної віддачі від роботи відповідних механізмів.

У процесі дослідження було узагальнено розробки видатних учених, таких як: М. Долішній, С. Максименко, В. Мамонова, В. Мамотов, В. Лексін, М. Чумаченко, А. Швецов.

Проте, незважаючи на їх широкий спектр і не применшуючи вагомості й значущості внеску вказаних учених, слід зазначити, що нормативно-правові аспекти державного впливу на територіальні утворення досліджені недостатньо.

II. Постановка завдання

Метою статті є окреслення питання, що існує в юридичному полі, яке регулює проблему територіального розвитку, та розроблення пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правових засад державного регулювання територіального розвитку.

III. Результати

На сьогодні існує потреба у вирішенні ряду питань щодо регулювання територіального розвитку України:

1. Відсутність у нормативно-правових актах єдиних первинних юридичних норм з окремих питань територіального розвитку.

Поняття “регіон” потребує нормативно-правового врегулювання і має стати ґрунтовною правовою нормою. Отже, незважаючи на постійне вживання поняття “регіон”, такої загальнопоширеної норми не існує [5]. Є визначення поняття “регіон” у Законі України “Про стимулювання розвитку регіонів”, однак тільки в значенні терміна для цього закону [2]. Концепція державної регіональної політики пропонує дефініцію регіону також виключно у межах Концепції: “регіонами, у визначенні цієї концепції, є...” [1].

Це питання потребує врегулювання в проекті Закону України “Про засади державної регіональної політики”. Крім зазначеного, залишається відкритим співвідношення правових дефініцій “адміністративно-територіальна одиниця”, “область”, “регіон” [3].

При розробленні нових нормативно-правових актів неупереджено виникає потреба вживати поняття “регіон”, однак часто не використовуються необхідні норми до інших законів, а характеризуються правові норми у вигляді понять цього закону, у розумінні цього закону [1]. Це зумовлює замкнутість ізольованих сегментів правового поля, неможливість встановлення єдиного предмета регулювання суспільних відносин у регіональній сфері, різне викладення окремих понять.

Також важливим є той факт, що багато територій України є депресивними. Поняття “депресивна територія” чи “депресивний регіон” широко аналізуються в науковій літературі, до таких територій належать райони, області, окремі населені пункти [6]. Однак для вироблення заходів державного регуляторного впливу на подолання чи зменшення депресивності має бути сформульована чітка законодавча норма “депресивна територія”. У Законі України “Про стимулювання розвитку регіонів” (2005 р.) є поняття “депресивна територія”, у згаданому законопроекті “Про засади державної регіональної політики” – подано норму стосовно цього поняття, а в Концепції державної регіональної політики така норма вживається без роз’яснення її суті. У Законі України “Про Генеральну схему планування територій України” визначено, ще це “території, які потребують державної підтримки”.

2. Незначна кількість законів та підзаконних актів, що безпосередньо стосуються питань територіального розвитку, у загальному обсязі нормативно-правових документів України.

Незважаючи на необхідність застосування правових інструментів до регулювання перебігу суспільних подій на територіальному рівні, кількість нормативно-правових актів, предметом регулювання яких виступає власне територіальний рівень державної політики, є незначною. Зокрема, це За-

кони України “Про державні цільові програми”, “Про місцеві державні адміністрації”, “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про стимулювання розвитку регіонів”, а також Концепція державної регіональної політики (затверджена на засіданні Кабінету Міністрів України 2 липня 2008 р.), Концепція державної регіональної політики, затверджена Указом Президента України (2001 р.), на стадії розгляду перебуває проект Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції державної регіональної політики”, “Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року”, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України (2006 р.).

Проблем територіального розвитку торкаються окремі норми Земельного та Бюджетного кодексів. Однак не існує базового закону щодо регулювання розвитку регіонів. Цю прогалину сьогодні намагається заповнити Закон України “Про засади державної регіональної політики”, проект якого розроблено за дорученням Кабінету Міністрів України як реалізація Концепції державної регіональної політики (2008 р.). Як зазначено в пояснювальній записці до цього законопроекту, такий Закон є умовою для створення правової основи реалізації нової державної регіональної політики її суб’єктами.

3. Відсутність нормативно врегульованої методології інтегрального оцінювання соціально-економічного розвитку регіонів.

Для цілей стратегічного планування й прогнозування розвитку регіону необхідно мати єдиний критерій, за яким можна оцінити стан цього регіону й визначити його місце серед інших регіонів. На сьогодні такими критеріями є показники валової доданої вартості та валового територіального продукту [7]. З огляду на загальну мету соціально-економічних трансформацій і в контексті побудови соціально орієнтованої економіки таким показником може стати індекс територіального людського розвитку. У законопроекті “Про засади державної регіональної політики” введено таке поняття, однак “у розумінні даного закону”. Натомість, таке поняття має стати правовою нормою для всіх нормативно-правових актів, що регулюють відносини в соціально-економічній сфері територіального розвитку. Методологія розрахунку й обов’язковий характер обчислення такого показника має бути затверджений підзаконним нормативно-правовим актом.

4. Слабкий зв’язок конституційних норм та законів, реалізація конституційних норм у законах.

Конституційні норми регулюють окремі аспекти розвитку регіонів, зокрема питання

Держава та регіони

територіального устрою України (розділи IX, X), системи місцевих державних адміністрацій (розділ VI), системи місцевого самоврядування (розділ XI) [4]. Вказані норми реалізовано у відповідних Законах України: “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про місцеві державні адміністрації”, “Про Генеральну схему планування території України”. На сьогодні здійснюється реалізація конституційних норм у рамках Концепції державної регіональної політики (2008 р.), у якій містяться норми про предмет, форми та методи державного регулювання розвитку регіонів. Реалізації потребує також конституційна норма про адміністративно-територіальний устрій, що передбачено в проекті Плану заходів з реалізації Концепції державної регіональної політики.

На порядку денному постало питання про визнання права обласних та районних рад створювати виконавчі комітети з метою забезпечення реалізації норм Європейської хартії про місцеве самоврядування (1985 р.), ратифікованої Україною. Однак це потребує правового врегулювання через внесення змін до Конституції України і надалі через ухвалення відповідних законів.

5. Незначна частка законів, як нормативних актів найвищої юридичної сили, і кодифікованих нормативно-правових актів у нормативно-правовому полі, що регулює територіальний розвиток.

Аналіз конфігурації правового поля, що стосується проблем територіального розвитку в Україні, його кількісних та якісних параметрів, переліку нормативно-правових актів, які прямо чи опосередковано стосуються питань територіального розвитку, дає підстави стверджувати, що переважну частку серед актів займають підзаконні нормативно-правові акти. За оцінками експертів, закони займають не більше ніж 2% від усіх чинних відповідних нормативно-правових актів [5]. Така незначна частка законів є ознакою неврегульованості питань територіального розвитку й неможливості побудови чітких конструкцій “закон – конституційна норма – підзаконний акт”. Адаже закон є нормативним юридичним актом представницького органу влади, що має найвищу юридичну силу. Головне в цьому контексті – закон має містити первинні правові норми країни, новітні й такі, які стосуються ключових питань суспільного життя. Тому від розподілу предметів регулювання серед законів та підзаконних актів залежать правові можливості врегулювання окремих питань територіального розвитку. Підзаконні ж нормативно-правові акти мають забезпечувати конкретизоване нормативне регулювання різного роду відносин у площині територіального розвитку.

Уся система нормативно-правових актів, що прямо чи опосередковано регулюють питання територіального розвитку, має бути кодифікована, наприклад, через ухвалення Муніципального кодексу, який би забезпечував узагальнене та системне регулювання цієї групи суспільних відносин. Крім того, розроблення такого кодексу, з одного боку, дало б змогу уникнути дублювання основоположних понять регіональної політики – “депресивна територія”, “регіон”, “державна регіональна політика”, “мікрорегіон”, “макрорегіон”, а з іншого – збільшило б кількість бланкетних правових норм, зменшивши кількість відсилочних.

6. Нечітке правове визначення суб’єктів здійснення державного регулювання розвитку територій.

Основним державним органом виконавчої влади, який реалізує регіональну політику в регіонах і залучає регіони до процесу формування регіональної політики, є Міністерство територіального розвитку та будівництва України. Серед його завдань виділяють:

- залучення громадськості до участі в підготовці та обговоренні проектів відповідних рішень органів державної влади;
- участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної регіональної політики;
- допомогу узгодженню діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування в цій сфері;
- удосконалення механізму регулювання відносин “регіони – центр”, адміністративно-територіального устрою України, економічних, правових, організаційних та інших засад розвитку державного управління й місцевого самоврядування;
- сприяння ефективному використанню економічного, наукового й трудового потенціалів, природних та інших ресурсів, а також особливостей регіонів;
- участь у розробленні та впровадженні правового, економічного й організаційного механізмів вирівнювання і стимулювання сталого розвитку регіонів, їх співробітництва, здійсненні відповідно до законодавства заходів щодо подолання депресивності окремих територій.

Звісно, потреба у виникненні особливого, окремого суб’єкта регулювання суспільних відносин у сфері територіального розвитку виникла давно й була втілена у створенні відповідного міністерства. Однак, щоб діяльність цього міністерства не мала міжвідомчого характеру, сфера суспільних відносин, регулювати які покликане це міністерство, має бути чітко виокремлена і не потрапляти у сферу впливу інших міністерств.

Додамо, що в результаті реалізації Закону України "Про стимулювання розвитку регіонів" (2005 р.) було започатковано роботу з формування довгострокових стратегій соціально-економічного розвитку регіонів України й укладання угод щодо реалізації таких стратегій. Проте загалом механізм державного регулювання розвитку регіонів є несистемним, крім того, відсутні критерії оцінювання досягнення цілей державного регулювання розвитку регіонів.

Важливими проблемами нормативно-правових засад державного регулювання територіального розвитку виступають суперечливість обов'язків і прав органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, особливо на рівні областей, щодо окремих питань територіального розвитку, що спричинює виникнення суперечок; наявність значної кількості делегованих повноважень, що позбавляє суб'єктів місцевого самоврядування організаційно-правової самостійності внаслідок того, що делеговані повноваження практично стають не правом, а обов'язком.

Контроль та подальший розвиток правового поля, що регулює суспільні відносини у сфері "держава – регіон", мають бути спрямовані на пошук або створення можливостей реалізації інтересів держави та регіонів, оптимізацію відносин між регіонами. Чинне нормативно-правове забезпечення територіального розвитку потребує вдосконалення, яке має відбуватися у двох площинах: чітке визначення самого предмета регулювання, тобто встановлення відносин та явищ у територіальному розвитку, що потребують регулювання, визначення обсягів та механізмів впливу і внесення змін та доповнень до актів нормативно-правової бази. Кожен нормативно-правовий акт у структурі юридичного поля з регулювання питань територіального розвитку повинен мати чітке місце, а сфера його регулювання не повинна перетинатися зі сферою регулювання інших актів.

Предметом державного регулювання мають стати соціально-економічні відносини у сфері територіального розвитку. Покращення нормативно-правових засад територіального розвитку має відбуватися в напрямі зростання кількості нормативних актів з найвищою юридичною силою, формулювання і юридичне закріплення основоположних правових норм, що стосуються кардинальних напрямів територіального розвитку, формулювання чітких понять "конституційна норма – закон – підзаконний нормативно-правовий акт".

IV. Висновки

Отже, з метою вдосконалення державного управління соціально-економічними відносинами у сфері територіального розвитку

на новітньому етапі формування та реалізації регіональної політики слід вжити таких заходів:

1. Підготувати нормативно-правовий акт щодо унормування механізму державного регулювання розвитку регіонів, яким забезпечити чіткість розуміння та використання засобів правового впливу держави на територіальний розвиток і досягнення цілей розвитку кожного регіону та моніторингу досягнення цілей з метою однозначного визначення у структурі органів виконавчої влади суб'єкта права здійснення регіональної політики.

2. Стандартизувати правові норми "депресивна територія", "державна регіональна політика", "регіон", зокрема через внесення відповідних змін до Закону України "Про стимулювання розвитку регіонів" та законопроекту "Про засади державної регіональної політики" з метою перетворення таких норм на первинні норми.

3. При опрацюванні законопроектів про адміністративно-територіальний устрій, унормовуючи поняття "адміністративно-територіальна одиниця", поняття видів таких одиниць, слід враховувати співвідносність цих понять із поняттям "регіон" з метою створення можливостей для стратегічного довгострокового планування і прогнозування розвитку територій.

4. З метою дієвого втілення таких інструментів стимулювання розвитку регіонів, як угоди про територіальний розвиток між Кабінетом Міністрів України і обласними радами, слід унормувати організаційно-правові засади регулювання розвитку регіонів, принципи та інструменти досягнення національних цілей, функції регулювання розвитку регіонів.

5. Опрацювати методіку системного інтегрального оцінювання соціально-економічного розвитку регіонів, в основу якої покласти індекс територіального людського розвитку як такий, що повною мірою відображає мету й засоби соціально-економічних трансформацій; унормувати таку методіку в підзаконному нормативно-правовому акті.

6. Включити норми в підзаконних актах щодо механізмів соціального забезпечення жителів регіонів на основі визначення соціальних стандартів життя населення.

Література

1. Регіональна політика в країнах Європи. Досвід для України / [за ред. С. Максименка]. – К. : Логос, 2000. – 171 с.
2. Регіональна політика та механізми її реалізації / [за ред. акад. НАНУ М.І. Долішного]. – К. : Наукова думка, 2003. – 503 с.
3. Мамутов В. Нова Конституція України та права регіонів / В. Мамутов // Регіональна економіка. – 1997. – № 3. – С. 24.

4. Чумаченко М.Г. Самоврядування й економічне регулювання розвитку регіону / М.Г. Чумаченко // Регіон у системі нових економічних і правових відносин. – Івано-Франківськ, 1998. – С. 6–12.
5. Мамонова В.В. Необхідність реформування регіонального управління в Україні / В.В. Мамонова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Магістр, 2001. – № 1. – С. 48.
6. Лексин В.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития / В.Н. Лексин, А.Н. Швецов. – М. : УРСС, 1997. – С. 143.
7. Штульберг Б.М. Региональная политика России / Б.М. Штульберг, В.Г. Введенский. – М. : Гелиос АРВ. – С. 61.

УДК 364.052

РОЛЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УПРАВЛІННІ МЕДИЧНИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ НАСЕЛЕННЯ В МОНОФУНКЦІОНАЛЬНИХ МІСТАХ УКРАЇНИ

Ігнат'єва Г.Ф.
аспірант

Хожило І.І.

кандидат медичних наук, доцент

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

Four periods of becoming of domestic organizationally economic model of the system of health protection are selected in the article, the role of organs of local self-government in a management the medical providing of population in the monofunctional cities of Ukraine and their co-operating is examined with self-governing public organizations, namely by hospital cashdesks. An organizationally economic case the medical providing of population of monofunctional cities of Ukraine frame is in-process developed and the criteria of its efficiency are resulted.

Анотація

У статті виділено чотири періоди становлення вітчизняної організаційно-економічної моделі системи охорони здоров'я, розглянуто роль органів місцевого самоврядування в управлінні медичним забезпеченням населення в монофункціональних містах України та їх взаємодія з самоврядними громадськими організаціями, а саме лікарняними касами. Розроблено організаційно-економічну модель управління медичним забезпеченням населення монофункціональних міст України та наведено критерії її ефективності.

Ключові слова

Місцеве самоврядування, управління медичним забезпеченням, монофункціональне місто, організаційно-економічна модель.

І. Вступ

В умовах суспільних трансформацій особливого значення набуває проблема організації діяльності органів місцевого самоврядування з медичного забезпечення територіальної громади в контексті обмеженого

ресурсного забезпечення, існування суперечності між фактичними потребами населення в медичній допомозі і реальними фінансовими можливостями системи охорони здоров'я щодо якісного задоволення цих потреб, недостатньої кількості медичних закладів в монофункціональних містах України.

На сьогодні в Україні нараховується 122 монофункціональних міста, тобто майже третина від загальної кількості міських поселень країни. Тому вивчення впливу взаємодії органів місцевого самоврядування та самоврядних громадських організацій на розвиток медичного забезпечення населення монофункціональних міст на основі наукового обґрунтування ефективності впровадження нової організаційно-економічної моделі управління медичним забезпеченням територіальної громади є актуальним науковим завданням.

Місцеві органи влади та органи місцевого самоврядування відіграють значну роль у покращанні рівня медичного забезпечення територіальної громади. Це зумовлено можливістю організувати надання послуг відповідно до потреб окремої територіальної громади, враховуючи демографічну структуру населення, особливості виробничої сфери та довкілля, медико-соціального стану, розвитку соціальної інфраструктури, включаючи охорону здоров'я.

Розгляду проблем медичного забезпечення територіальної громади присвячено праці таких українських учених, як: О. Галяцан, Д. Джафарова, Л. Жаліло, В. Загородній, Б. Криштопа, В. Лехан, О. Перетяка, І. Рожкова, І. Солоненко, Н. Солоненко,