

УДК 352.07:340.136:330.35

І. О. Шлапак

аспірант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління при Президентові України

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

У статті досліджено нормативно-правову базу, що регулює державну регіональну політику. Доведено, що національне регіональне законодавство відображає об'єктивні потреби суспільства. Зазначено, що на вищому політичному рівні потрібно прийняти необхідні політичні рішення про переорієнтацію державної регіональної політики. З'ясовано, що правове поле в цій сфері потребує систематизації та впорядкування, оскільки деякі питання досі залишаються остаточно не врегульованими.

Ключові слова: *нормативно-правове забезпечення, регіон, державна регіональна політика, закони, нормативні акти, державні програми, європейська інтеграція.*

Постановка проблеми. Сучасний стан економіки України та її регіонів, а також необхідність структурної перебудови економіки вимагають визначення джерел економічного зростання, що дають змогу визначити пріоритети, напрями та вирішити завдання сталого розвитку як держави, так і окремих регіонів.

Як відомо, економічний розвиток регіону безпосередньо залежить від того, наскільки ефективно здійснюються в регіоні види діяльності, встановлені у процесі стратегічного планування. Підвищенню економічної ефективності такої діяльності може сприяти реалізація стратегії розвитку, яка ґрунтується на активізації точок зростання або перспективних ланок соціально-економічної системи регіону, здатних прискорювати економічний розвиток шляхом власної інноваційної компоненти, взаємодіючих із ними суб'єктів, що у найзагальнішому розумінні точкою зростання регіону може виступати як окрема організація або галузь економіки, так і вид діяльності або проект, здатний у процесі саморозвитку і поширення нововведення забезпечити структурні зрушення в економіці регіону.

Кожному регіону притаманні певні природні, демографічні, економічні ресурси і власні точки зростання. Їх розвиток може мати мультиплікативний ефект для економіки регіону загалом. Використовуючи ефект мультиплікативності і спрямовуючи ресурси на розвиток точок зростання, регіональні влади отримують можливість створювати ланцюжки користувачів

усередині регіону і на суміжних територіях, тобто формувати зони прискореного зростання.

Перед регіональними органами управління, що відповідають за розвиток господарського територіального комплексу, постає складне завдання управління економічним потенціалом, який потребує комплексної модернізації та кардинальної зміни пріоритетів розвитку. Тому досить актуальними є питання формування та реалізації стратегії розвитку, що базується на ефективному управлінні регіональними точками зростання.

Наявність чіткої та якісної нормативно-правової бази дає змогу забезпечити ефективну діяльність держави в будь-якому напрямі. Сучасні чинники впливу на розвиток України зумовлені як зовнішніми, так і внутрішніми причинами. Поширення сепаратистських настроїв серед населення, виникнення гібридних війн між державами, необхідність подолання економічної, соціальної та політичної кризи призвели до виокремлення в механізмі державного функціонування одного з пріоритетних напрямів, пов'язаних зі створенням дієвої державної регіональної політики. Виважена політика держави у сфері регулювання міжбюджетних відносин у контексті децентралізації дає змогу вирішити цілу низку питань у сфері регіональної політики, але далеко не всі. Визначені пріоритетні напрями державної регіональної політики як ніколи мають відповідати загальнонаціональним інтересам і потребам, відображати наявні проблеми

та враховувати перспективи соціально-економічного розвитку країни. Досягнення поставлених цілей передбачає достатнє та належне нормативно-правове забезпечення функціонування державної регіональної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблемні аспекти реалізації державної регіональної політики висвітлювалися в наукових працях багатьох вітчизняних учених, серед яких такі: М. Долішній, В. Куйбіда, Ю. Макогон, І. Бураковський, М. Іжа, А. Ткачук, М. Нікула. Спроби вдосконалити правовий механізм проблемних регіонів робили такі відомі фахівці у сфері державного та регіонального управління, як Г. Атаманчук, В. Абрамов, О. Амоша, В. Бакуменко, М. Барановський, Д. Блейклі, З. Варналій, А. Гранберг, О. Гудима, М. Долішній, А. Єпіфанов, Н. Нижник та інші.

Метою статті є дослідження ефективності законодавчої бази з питань економічного зростання на регіональному рівні.

Виклад основного матеріалу. Забезпечення збалансованості в процесі зростання української економіки в поєднанні з активним здійсненням соціальної політики потребує якісно нових механізмів державного регулювання розвитку депресивних регіонів, спрямованих на зміцнення регіональної безпеки України, зокрема, в соціально-економічній сфері.

Проблеми регіонального розвитку зумовлені різноманіттям історичних, природно-географічних, соціально-економічних, політичних факторів, зокрема таких, як забезпечення регіонів природно-сировинними ресурсами, різний рівень розвитку господарської інфраструктури, систем зв'язку, транспорту тощо. Зазвичай в окремі періоди для певних регіонів були характерними більш високі соціальні стандарти, тоді як для інших – більш низькі [1; 2].

Вирішення зазначених проблем вимагає вдосконалення організаційно-правового механізму державного регулювання регіонального соціального розвитку, що передбачено Концепцією державної регіональної політики і має здійснюватися з огляду на такі основні пріоритети:

- формування методологічних і методичних засад оцінювання регіонального соціального розвитку шляхом запровадження комплексних, системних критеріїв його ефективного регулювання на базі діагностики та моніторингу соціальних процесів у регіонах;

- визначення чітких критеріїв та ефективних механізмів надання державної фінансової

підтримки депресивним територіям, подолання їхнього депресивного стану, збереження загальної макроекономічної та соціальної рівноваги в країні, а також стимулювання розвитку та зміцнення потенціалу структурно сильних регіонів;

- підвищення ефективності використання програм регіонального розвитку як інструмента державного стимулювання розвитку регіонів, координація вжиття заходів щодо реалізації державної та регіональних стратегій розвитку, державних і регіональних програм економічного й соціального розвитку, державних цільових програм і програм подолання депресивності територій;

- поетапне реформування бюджетної системи та міжбюджетних відносин із метою створення сприятливих умов для підвищення рівня життя населення регіонів України, забезпечення їхньої фінансової самостійності, дотримання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від місця проживання;

- створення сприятливих умов для практичного запровадження державних соціальних стандартів і гарантій, їх розроблення та затвердження відповідно до Державного класифікатора соціальних стандартів і нормативів та з урахуванням рівня європейських соціальних стандартів;

- формування механізмів розширення соціального діалогу на регіональному рівні, розвитку конструктивної взаємодії суб'єктів співпраці, встановлення партнерських відносин інститутів державного, приватного та громадського секторів у межах міжсекторного партнерства з метою активізації соціального капіталу регіону [3].

Головними завданнями державної регіональної політики є збереження цілісності та єдності територій, досягнення балансу загальнодержавних і регіональних інтересів, зменшення відмінностей у соціально-економічному розвитку та рівні життя населення, створення однакових умов для всіх громадян незалежно від місця їх проживання.

Такі різні на перший погляд завдання привели до виокремлення в межах державної регіональної політики кількох напрямів, а саме: економічного, інноваційного, соціального, гуманітарного, природоохоронного, міграційного, промислового тощо. Враховуючи те, що всі вони представлені як на загальнодержавному, так і на регіональному рівні, виникає потреба

в їх узгодженні між собою та доповненні одне одного [4, с. 170].

Серед перелічених напрямів державної регіональної політики саме економічний пов'язаний із державним регулюванням соціально-економічного розвитку регіону та рівнем життя населення, адже метою такої політики є запобігання значним розривам у цих показниках, забезпечення стійкого й збалансованого розвитку регіонів, стимулювання економічної активності у кризових і відсталих регіонах. З цього випливає, що економічний складник належить до базового рівня державної регіональної політики, оскільки всі інші її складники – соціальні, демографічні, екологічні – залежать від якості реалізації державою саме економічної політики.

Державна регіональна політика являє собою складову частину загальнодержавної стратегії економічного розвитку України. Стратегія економічного розвитку впроваджується завдяки оптимальному поєднанню бюджетної децентралізації та державного регулювання макроекономічних процесів.

Правове забезпечення державної регіональної політики України є необхідною передумовою розвитку територій. Доводиться констатувати, що реформування економічних відносин в Україні за роки незалежності здійснювалося несистемно, із значними законодавчими прогалинами, внаслідок чого відбулася руйнація територіальних зв'язків, спостерігаються значні диспропорції соціально-економічного розвитку регіонів та їх диференціація за рівнями соціального розвитку і потужністю економічного потенціалу. З огляду на це ефективне управління розвитком регіонів, що належить до пріоритетних завдань державного управління, потребує належного організаційно-правового забезпечення.

Правові умови регіонального розвитку повинні регламентувати такі положення:

1. Регіональне управління належить до компетенції регіональних органів управління влади, передбачає надання їм необхідних для цього повноважень і надійних джерел фінансового забезпечення. Для цього необхідно визначити джерела і розміри фінансування місцевих територіальних підрозділів.

2. Діяльність суб'єктів господарювання на території регіону не повинна суперечити основним цілям регіонального управління та має бути спрямована передусім на задоволення потреб регіону.

3. Ефективність регіонального управління визначається зваженим проведенням державної регіональної політики.

У різні періоди становлення державної регіональної політики приймалася велика кількість нормативно-правових актів, зміст яких значною мірою був інтегрований у тексті Закону України «Про засади державної регіональної політики». Зокрема, крім названого Закону України, законодавство з питань державної регіональної політики складається із Конституції України, законів України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про транскордонне співробітництво», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про державні цільові програми», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», «Про Генеральну схему планування території України» та інших законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, а також міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [5].

Сьогодні в нормативно-правову базу стосовно механізму державної регіональної політики, крім викладених вище нормативно-правових актів, також входять такі: Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництво та житлово-комунальне господарство України, Порядок підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку.

Із прийняттям Закону України «Про засади державної регіональної політики» визначено правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики, а поняття «державна регіональна політика» набуло законодавчого закріплення.

Важливість Закону України «Про засади державної регіональної політики» полягає в тому, що, по-перше, в ньому визначено та закріплено правову основу формування та реалізації державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України; по-друге, створено правову та концептуальну базу, що визначатиме алгоритм діяльності держави та інших суб'єктів публічного права.

У 2016–2017 р. спостерігалось незначне оновлення та розширення нормативно-правової бази

щодо регулювання розвитку регіонів. Наприклад, у 2016 р. було внесено зміни до Бюджетного кодексу України стосовно формування бюджетів об'єднаних територіальних громад, 8 лютого 2017 р. Кабінетом Міністрів України було ухвалено Стратегію реформування системи управління державними фінансами на 2017–2021 рр., а 24 травня 2017 р. – План заходів з реалізації цієї стратегії [6] – законодавчі акти, які мають дуже велике значення для розвитку регіонів. Зокрема, Стратегією визначено нову чітку систему документів розвитку країни та регіонів, у яких встановлено необхідність взаємного узгодження стратегій розвитку регіонів і середньострокових бюджетних декларацій. У такий спосіб має забезпечуватися наявність достатньої кількості коштів для фінансування розвитку регіонів і громад, їх ефективне витрачання. Цей важливий документ покликаний забезпечити фінансову стабільність, а головне – прогнозованість розвитку територіальних громад.

Однак варто зазначити, що згадані вище законодавчі акти у сфері регулювання регіонального розвитку можуть лише опосередковано впливати на розвиток регіонів. Це зумовлено тим, що на сучасному етапі не можна однозначно відстежити зв'язок між об'єднанням громад і підвищенням їхньої фінансової спроможності – з одного боку, та покращанням соціально-економічного становища регіону – з іншого, про що свідчило б, зокрема, покращання показників валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу або зміна місць регіонів у рейтингу рівнів розвитку регіонів [7]. Можливо, для виявлення зв'язку між цими чинниками необхідно більше часу. Очікується, що кумулятивний позитивний вплив децентралізації (передусім, фінансової) на розвиток не тільки громад, але й регіонів проявиться через 2 роки у збільшенні обсягів будівництва, підвищенні рівня зайнятості, зростанні обсягу капітальних інвестицій.

До того ж державна регіональна політика України спирається на нормативно-правові документи європейських інституцій, зокрема такі: Європейську хартію місцевого самоврядування; Європейську конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями, а також додаткові протоколи до неї; Керівні принципи сталого просторового розвитку Європейського континенту; спільне рішення Європейського парламенту та Європейської Ради «Про Європейські групування з метою територіальної кооперації» та інші документи

Ради Європи і Європейської комісії. Впровадження нових підходів до реалізації державної регіональної політики має забезпечити виконання Україною своїх зобов'язань перед Радою Європи в галузі розвитку регіональної та місцевої демократії, а також Резолюції та Рекомендації Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи щодо України.

Висновки і пропозиції. Отже, у процесі аналізу виявлено значні суперечності у регулюванні адміністративно-територіального устрою країни, взаємовідносин органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, дублювання функцій на різних рівнях управління. Проте варто зазначити, що ухвалені законодавчі акти у сфері регулювання регіонального розвитку можуть лише опосередковано впливати на розвиток регіонів. В Україні так і не сформоване законодавче поле для системного регіонального розвитку, гармонізації інтересів регіонів і держави у сфері розвитку, створення умов для зближення регіонів і формування єдиного загальноукраїнського простору в межах усієї території України. Потребує систематизації та впорядкування правове поле, оскільки деякі питання в цій сфері ще й досі залишаються остаточно не врегульованими. Основними інструментами реалізації Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» є угоди щодо регіонального розвитку. Запропонований порядок розроблення, ухвалення, затвердження й реалізації таких документів ставить під сумнів їхню ефективність, прозорість і дієвість. Брак ефективного правового механізму стимулювання регіонального розвитку спричиняє поглиблення дисбалансу в соціально-економічній сфері розвитку регіонів. Реалізація засад теорій регіонального розвитку передбачає створення максимально сприятливих умов для розвитку регіону, насамперед податкових та інституціональних, але на практиці такий принцип не є дієвим.

Список використаної літератури:

1. Горленко І.О. Економічні райони України: навч. посібник. Київ: УФЕІ, 1999. 205 с.
2. Зайцева Л.М. Региональная система управления (организационно-методологический аспект). Донецк: ИЭП ПАНУ, 2004. 336 с.
3. Оцінка диспропорцій та стимулювання соціально-економічного розвитку регіонів України. URL: http://www.5ka.at.ua/regioniv_referat/40-1-0-25875
4. Маєв А.П. Державна регіональна політика в Україні: передумови, цілі, законодавче забез-

- печення. Державне управління та місцеве самоврядування. 2015. № 2 (25). С. 168–179.
5. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 156-УШ. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
 6. План заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами України на 2017–2020 рр. / Кабінет Міністрів України. 24 травня 2017 р. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=2500Ш05&cat_id=244276429.
 7. Юрченко К.Г. Вплив фінансової децентралізації на соціально-економічний розвиток регіонів. Аналітична записка / URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/2458>.

Шлапак И. А. Современные проблемы нормативно-правового обеспечения экономического роста на региональном уровне

В статье исследуется нормативно-правовая база, регулирующая государственную региональную политику. Доказано, что национальное региональное законодательство отражает объективные потребности общества. Отмечено, что на высшем политическом уровне нужно принять необходимые политические решения о переориентации государственной региональной политики. Выяснено, что правовое поле в этой сфере нуждается в систематизации и упорядочении, так как некоторые вопросы еще остаются не окончательно урегулированными.

Ключевые слова: *нормативно-правовое обеспечение, регион, государственная региональная политика, законы, нормативные акты, государственные программы, европейская интеграция.*

Shlapak I. O. Modern problems of normative legal support of economic growth at the regional level

The article is devoted to the study of the regulatory framework governing the state regional policy. It is proved that the national regional legislation is the legislation that reflects objective needs of society, but at the highest political level it is necessary to make necessary political decisions on reorientation of the state regional policy. It was found that the legal field needs to be systematized and streamlined, as some issues are not yet fully resolved.

Key words: *normative legal support, region, state regional policy, laws, normative acts, state programs, European integration.*