

## МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 332.143

**Т. Г. Арушанян**

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

### НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦІАЛУ РЕГІОНУ

*У статті досліджується роль нормативно-правового регулювання розвитку ресурсного потенціалу регіону в контексті здійснення державної регіональної політики. З'ясовано, що удосконалення чинного законодавства регулювання розвитку ресурсного потенціалу регіону має сприяти ефективному розподілу ресурсів, які визначаються як суспільні блага. Встановлено, що якісне нормативно-правове забезпечення ефективного розвитку ресурсного потенціалу регіону має нині першочергове значення. З метою узагальнення правової теорії і практики щодо розвитку ресурсного потенціалу регіону здійснено систематизацію чинного законодавства з виділенням окремих груп нормативних актів. Зроблено висновок, що сформоване протягом 1991–2018 рр. законодавство у сфері розвитку ресурсного потенціалу регіону не створило цілісної, взаємоузгодженої та гармонійної системи. Підкреслено, що актуальним завданням залишається перегляд усього масиву законодавства, що тією чи іншою мірою стосується розвитку ресурсного потенціалу регіону в напрямі посилення участі громадськості в реалізації державної регіональної політики.*

**Ключові слова:** нормативно-правовий акт, нормативно-правове регулювання, ресурсний потенціал, регіон, державна регіональна політика, державне регулювання.

**Постановка проблеми.** Нормативно-правове регулювання розвитку ресурсного потенціалу регіону вписується в рамки державного регулювання в цілому. Розвиток ресурсного потенціалу являє собою процес експлуатації ресурсів з метою задоволення матеріальних і духовних потреб суспільства.

Нормативно-правове регулювання розвитку ресурсного потенціалу регіону має сприяти нівелюванню екстерналій і ефективному розподілу як вичерпних, так і невичерпних ресурсів, визначаючи їх як суспільні блага. У загальному вигляді для подолання проблем у сфері розвитку ресурсного потенціалу регіону виділяють три типи державного регулювання, що потребують підбору відповідного нормативно-правового забезпечення: перший тип – обмежувальний («наздоганяючий») спрямований на ліквідацію негативних наслідків, який слабо впливає на темпи і масштаби розвитку ресурсного потенціалу регіону. Такий

тип формується в Україні; другий тип – жорсткий («пригнічувальний»), що включає жорстку податкову, кредитну, штрафну політику, практично пригнічує розвиток певних галузей і комплексів в сфері розширення їх базису, сприяючи економії використання ресурсів регіону; третій тип – стимулюючий, який сприяє розвитку еколого-орієнтованих і природоохоронних виробництв і видів діяльності, стимулює застосування нових технологій, покращуючи використання і охорону ресурсів регіону. Цей тип є характерним для розвитку ресурсного потенціалу регіону в більшості західних країн. Будь-який тип державного регулювання здійснюється шляхом створення певного економічного, правового та організаційного механізмів. Тому головним завданням нормативно-правового регулювання розвитку ресурсного потенціалу регіону в Україні є створення передумов переходу від першого до третього типу державного регулювання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Значний внесок у вивчення питань нормативно-правового регулювання розвитку ресурсного потенціалу регіону зробили Л.М. Бондаренко, Н.В. Дацій, М.С. Куйбіда, Д.А. Терещенко, М.А. Хвесик та інші дослідники. Однак, враховуючи динамічний характер правової бази України, проблеми удосконалення нормативно-правового регулювання розвитку ресурсного потенціалу регіону потребують постійного моніторингу та наукового дослідження.

**Мета статті** – проаналізувати нормативно-правове регулювання розвитку ресурсного потенціалу регіону в умовах функціонування сучасної управлінської системи.

**Виклад основного матеріалу.** Першочергове значення для ефективного розвитку ресурсного потенціалу регіону має його якісне нормативно-правове забезпечення.

На жаль, тривалий процес становлення українського законодавства у сфері публічного управління регіональним розвитком досі ще не закінчився, а наявні проблеми залишаються невирішеними. Незважаючи на численні нормативні акти, спрямовані на удосконалення державної регіональної політики, окремі її напрями продовжують страждати від неповноти, суперечливості та неузгодженості нормативно-правового регулювання.

З метою узагальнення правової теорії і практики розвитку ресурсного потенціалу регіону доцільним є проведення систематизації відповідного чинного законодавства з виділенням таких груп нормативних актів:

1. Конституція України та кодекси України (Земельний, Лісовий, Водний, Про надра та ін.), в яких закріплені загальні засади розвитку регіонів. Так, зокрема, ст. 132 Конституції зазначає, що «територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій» [1].

2. Профільне спеціальне законодавство щодо розвитку ресурсного потенціалу регіону. До нього відносяться насамперед закони України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р. № 2411-VI [8] та «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 р. № 2850-IV [7]. Так, Законом «Про засади

внутрішньої і зовнішньої політики» визначаються засади внутрішньої політики України у сферах розбудови державності, розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів. Закон «Про стимулювання розвитку регіонів» спрямований на визначення правових, економічних та організаційних засад реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів.

Ключове значення для розвитку ресурсного потенціалу регіону в цій категорії нормативно-правових актів мають норми Закону «Про стимулювання розвитку регіонів». У цьому Законі визначено термін «регіон» як територія Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя і поняття «стимулювання розвитку регіонів» як комплекс правових, організаційних, наукових, фінансових та інших заходів, спрямованих на досягнення сталого розвитку регіонів на основі поєднання економічних, соціальних та екологічних інтересів на загальнодержавному та регіональному рівнях, максимально ефективного використання потенціалу регіонів в інтересах їх жителів та держави в цілому [7].

Позитивними елементами Закону є чітко прописані мета і засади стимулювання розвитку регіонів. Державне стимулювання розвитку регіонів здійснюється відповідно до програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, місцевих бюджетів.

З метою забезпечення реалізації державної політики щодо стимулювання розвитку регіонів затверджуються державна стратегія регіонального розвитку та регіональні стратегії розвитку.

Узгодження діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері державного стимулювання розвитку регіонів, виконання регіональних стратегій розвитку здійснюється на основі угод щодо регіонального розвитку. Суб'єктами таких угод є Кабінет Міністрів України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська, Севастопольська міські ради [7].

Суттєвим недоліком Закону «Про стимулювання розвитку регіонів» є фактичне ігнорування суб'єктної ролі територіальної громади, громадських організацій, органів самоорганізації населення. Тільки органи місцевого самоврядування «у разі потреби» можуть подавати свої пропозиції щодо укладення такої угоди, а також про внесення змін до неї.

Тому доцільним видається внесення відповідних змін до Закону із закріпленням активної участі зазначених суб'єктів на всіх етапах підготовки, укладання, внесення змін, виконання, підбиття підсумків виконання угод регіонального розвитку.

У контексті розгляду цього питання на окрему увагу заслуговує Закон «Про засади державної регіональної політики», який визначає основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України [11].

3. Законодавство, орієнтоване на розвиток окремих складників ресурсного потенціалу регіону. Сюди можна віднести нормативно-правові акти, спрямовані на формування фінансової бази регіонів, – Бюджетний та Податковий кодекси, а також нормативно-правові акти планувального характеру, метою яких є планування економічного розвитку та просторового облаштування території: Закон «Про регулювання містобудівної діяльності» [9], що встановлює правові та організаційні основи містобудівної діяльності і спрямований на забезпечення сталого розвитку територій з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів, та Закон «Про Генеральну схему планування території України» [5], який визначає пріоритети та концептуальні вирішення планування і використання території країни, вдосконалення систем розселення та забезпечення сталого розвитку населених пунктів, розвитку виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, формування національної екологічної мережі.

4. Механізми реалізації ресурсного потенціалу регіону закріплює Закон України «Про державні цільові програми» [6]. Закон визначає засади розроблення, затвердження та виконання державних цільових програм як комплексу взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць.

Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України» [4] встановлює правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць як

складової частини загальної системи державного регулювання економічного і соціального розвитку держави. Законом встановлюється загальний порядок розробки, затвердження та виконання зазначених прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку, а також права та відповідальність учасників державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку. Недоліком цієї групи нормативно-правових актів залишається відсутність прив'язки регіональних прогнозних та програмних документів до регіональних стратегій розвитку, схем планування території регіонів.

5. Законодавство, яке визначає статус та повноваження органів у системі формування та реалізації державної регіональної політики та ресурсного потенціалу регіону. Насамперед це закони про органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування: «Про місцеве самоврядування в Україні» [2], «Про місцеві державні адміністрації» [3], «Про центральні органи виконавчої влади» [10].

6. Підзаконні нормативні акти, серед яких помітне місце посідає Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року [12]. Державна стратегія спрямована на практичну реалізацію заходів щодо розвитку ресурсного потенціалу регіону. Вона визначає цілі державної регіональної політики та основні завдання центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що спрямовані на досягнення зазначених цілей, а також передбачає узгодженість державної регіональної політики з іншими державними політиками, які спрямовані на територіальний розвиток.

**Висновки.** За результатами проведеного аналізу чинної нормативно-правової бази регулювання розвитку ресурсного потенціалу регіону слід зазначити, що законодавцем проведена значна і серйозна робота, спрямована на реформування державної регіональної політики в цілому.

Однак сформоване протягом 1991–2018 рр. законодавство у сфері розвитку ресурсного потенціалу регіону не створило цілісної та взаємоузгодженої системи, елементи якої гармонізовані між собою. На жаль, вони побудовані на різних підходах, містять різні пріоритети та способи правового регулювання. Досі не вдалося вибудувати ефективний механізм державного регулювання розвитку ресурсного потенціалу регіону. Нагальними залишаються проблеми

удосконалення та зміцнення ресурсного потенціалу регіонів.

Тому нині актуальним завданням залишається перегляд усього масиву законодавства, що тією чи іншою мірою стосується реалізації цієї політики. На нашу думку, необхідно внести зміни до нормативно-правових актів у частині активізації залучення територіальної громади, громадських організацій, органів самоорганізації населення до вирішення питань підвищення ефективності використання ресурсного потенціалу регіонів.

#### Список використаної літератури:

1. Конституція України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
3. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
4. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України: Закон України від 23 березня 2000 р. № 1602-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>
5. Про Генеральну схему планування території України: Закон України від 7 лютого 2002 р. № 3059-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3059-14>
6. Про державні цільові програми: Закон України від 18 березня 2004 р. № 1621-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>
7. Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України від 8 вересня 2005 р. № 2850-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2850-15>
8. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 1 липня 2010 р. № 2411-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>
9. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>
10. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>
11. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лютого 2015 року № 156-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>
12. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року: затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>

#### **Арушанян Т. Г. Нормативно-правовое регулирование развития ресурсного потенциала региона**

*В статье исследуется роль нормативно-правового регулирования развития ресурсного потенциала региона в контексте осуществления государственной региональной политики. Выяснено, что усовершенствование действующего законодательства регулирования развития ресурсного потенциала региона должно способствовать эффективному распределению ресурсов, которые определяются как общественные блага. Установлено, что качественное нормативно-правовое обеспечение эффективного развития ресурсного потенциала региона имеет сегодня первостепенное значение. С целью обобщения правовой теории и практики по развитию ресурсного потенциала региона осуществлена систематизация действующего законодательства с выделением отдельных групп нормативных актов. Сделан вывод, что сформированное в течение 1991–2018 гг. законодательство в сфере развития ресурсного потенциала региона не создало целостной, взаимосогласованной и гармоничной системы. Подчеркнуто, что актуальной задачей остается просмотр всего массива законодательства, которое в той или иной степени имеет отношение к развитию ресурсного потенциала региона в направлении усиления участия общественности в реализации государственной региональной политики.*

**Ключевые слова:** *нормативно-правовой акт, нормативно-правовое регулирование, ресурсный потенциал, регион, государственная региональная политика, государственное регулирование.*

**Arushanian T. H. Normative-legal regulation of the development of resource potential of the region**

*The role of normative-legal regulation of the development of resource potential of the region in the context of the implementation of the state regional policy is researched. It was clarified that the improvement of the current legislation regulating the development of the resource potential of the region should contribute to the efficient allocation of resources, which are defined as public goods. It is established that a high-quality legal and regulatory framework for the effective development of the region's resource potential is of paramount importance today. In order to generalize the legal theory and practice for the development of resource potential of the region, systematization of the current legislation with the allocation of individual groups of normative acts has been carried out. It is concluded that during the period of 1991–2018 the legislation in the area of development of resource potential of the region did not create a coherent and harmonious system. It was emphasized that the current task remains to review the whole range of legislation, which in one way or another is relevant to the development of regional resource potential in the direction of increasing public participation in the implementation of state regional policy.*

**Key words:** *normative legal act, normative-legal regulation, resource potential, region, state regional policy, state regulation.*