

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Визначено засади стимулювання розвитку регіонів. Досліджено систему нормативно-правових актів у сфері регіонального розвитку.

Определены основы стимулирования развития регионов. Исследована система нормативно-правовых актов в сфере регионального развития.

Defined framework to stimulate regional development. Investigated system regulations on regional development.

Постановка проблеми. Головною передумовою розбудови України як незалежної, демократичної, правової соціально орієнтованої держави, її інтеграції у світове співтовариство є підвищення рівня соціально-економічного розвитку країни та її регіонів, забезпечення гідних умов життя населення незалежно від місця проживання, а також зниження наявної міжрегіональної диференціації. Вирішення багатьох проблем, пов'язаних із регіональним розвитком України та створенням ефективної системи управління на місцевому рівні, зумовлює необхідність формування теоретичних засад державного регулювання розвитку регіонів країни та розроблення конкретних пропозицій щодо вдосконалення його механізмів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Вагомий внесок у формування уявлення про підходи до управління регіонами країни, регіональний розвиток, засади розробки та здійснення регіональної політики, виявлення особливостей державної регіональної політики, окреслення суб'єктів та об'єктів зробили такі провідні науковці, як: Е.Б. Алаєв, О.І. Амоша, Г.В. Балабанов, П.Т. Бубенко, З.С. Варналій, С.Г. Галуза, З.В. Герасимчук, А.П. Голіков, Г.К. Губерна, М.І. Долішній, Л.М. Зайцева, Ю.М. Іпатов, Б.Т. Кліяненко, В.С. Кравців, О.П. Крайник, Н.Г. Кузнецов, Л.М. Кузьменко, А.Г. Мазур, Т.С. Максимова, А.С. Маршалова, С.А. Мельник, І.Р. Михасюк, Н.А. Мікула, Ю.В. Наврузов, О.С. Новоселов, В.І. Нудельман, Н.В. Павліха, В.І. Павлов та ін.

Постановка завдання:

- визначити засади стимулювання розвитку регіонів;
- дослідити систему нормативно-правових актів у сфері регіонального розвитку.

Виклад основного матеріалу.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів», стимулювання розвитку регіонів здійснюється з метою [4, с. 2]:

– забезпечення їх сталого розвитку в інтересах усієї України, підвищення рівня життя населення, подолання бідності та безробіття, формування середнього класу;

– ефективного використання економічного, наукового, трудового потенціалу, природних та інших ресурсів, а також особливостей регіонів для досягнення на цій основі підвищення рівня життя людей, оптимальної спеціалізації регіонів у виробництві товарів та послуг;

– створення рівних умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів України;

– забезпечення додержання визначених державою соціальних гарантій для кожного громадянина незалежно від місця його проживання;

– подолання депресивного стану окремих територій, своєчасного і комплексного розв'язання проблем охорони довкілля.

Стимулювання розвитку регіонів здійснюється на засадах[3, с.23]:

1) збалансування загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів розвитку, визначення державою з урахуванням пропозицій органів місцевого самоврядування науково обґрунтованих пріоритетних напрямів регіонального розвитку;

2) програмно-цільового підходу до розв'язання проблем соціально-економічного розвитку, створення сприятливого інвестиційного середовища в регіонах;

3) максимального наближення послуг, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, до споживачів цих послуг;

4) концентрації на конкурсній основі коштів державного бюджету України, місцевих бюджетів, а також інших ресурсів з метою досягнення найбільш ефективного їх використання для цілей регіонального розвитку;

5) співробітництва та взаємної відповідальності центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, наукових і громадських організацій та інших суб'єктів у виконанні завдань регіонального розвитку.

Згідно із ст. 3 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів», державне стимулювання розвитку регіонів здійснюється відповідно до основ державної регіональної політики, державних програм економічного і соціального розвитку України, законів про Державний бюджет України, загальнодержавних програм, інших законів та актів законодавства України, а також програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, місцевих бюджетів [4].

З метою забезпечення реалізації державної політики щодо стимулювання розвитку регіонів затверджуються:

– Кабінетом Міністрів України – державна стратегія регіонального розвитку;

– Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами за поданням відповідно Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій з урахуванням норм, закладених у державній стратегії регіонального розвитку, спільних інтересів територіальних громад регіонів, – регіональні стратегії розвитку.

Реалізацію державної політики щодо стимулювання розвитку регіонів забезпечують Кабінет Міністрів України як центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики, інші центральні, а також місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень.

Узгодження діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування у сфері державного стимулювання розвитку регіонів, виконання регіональних стратегій розвитку здійснюється на основі угод щодо регіонального розвитку, які укладаються між Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською, Севастопольською міськими радами і виконуються відповідно до Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» та інших актів законодавства.

Проаналізувавши нормативно-правову базу та керуючись ст. 3 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» щодо державного стимулювання регіонального розвитку, яке здійснюється відповідно до основ державної регіональної політики, ми встановили, що в нормативно-правовій базі відсутній законодавчий акт, який затверджував би основи державної регіональної політики.

Соціально-економічний рівень розвитку економіки України великою мірою визначається рівнем регіонального розвитку. Проте соціально-економічному розвитку регіонів перешкоджає комплекс проблем, серед яких особливе місце займає територіальна диференціація регіонів, що посилюється, недостатньо ефективна система державного управління регіональним розвитком, яка не справляється із завданнями територіального розвитку.

Ефективність державного управління, що розуміється як здатність реалізовувати поставлені цілі, у сфері регіонального розвитку низька зокрема тому, що на сьогодні відсутній системний підхід до питання самої організації як розробки, так і здійснення державної регіональної політики вищими органами державної влади, і органами державної влади на місцях. У системі нормативно-правових актів у сфері регіонального розвитку відсутній документ, який би закріпив основи розробки і реалізації державної регіональної політики, визначив би цілі, завдання, принципи, пріоритети, суб'єкти, механізми й інші важливі питання державної регіональної політики [1, с. 12]. Але державна регіональна політика є виключно інтеграційною, стосується ряду компетенцій різних органів державної влади. Інакше кажучи, міністерству регіонального розвитку

повинні були б підпорядковуватися інші міністерства і самі регіони, що неможливе. Управлінським виходом із цієї ситуації є створення механізму координації і субординації в системі органів і суб'єктів управління, що передбачає прийняття відповідного закону України, тому що компетенції суб'єктів – учасників державного управління визначається і законами, і навіть Конституцією. Такого документа на сьогодні немає.

З цієї причини розробляються і приймаються на сьогодні органами державної влади, місцевими органами державної влади й органами місцевого самоврядування стратегічні, програмні, прогнозні документи у сфері регіонального розвитку не взаємопов'язані і не узгоджені між собою, а тому і не справляються з поставленими перед ними завданнями. Про це свідчить нерівномірність соціально-економічного розвитку регіонів.

Водночас можливий інший підхід до питання правового регулювання основ регіональної політики, який може бути закріплений у пропонованому законі.

Слід зазначити, що в правовому полі України у сфері регламентації регіональної політики існує лише застарілий і вкрай слабкий в усіх аспектах Указ Президента України про Концепцію державної регіональної політики від 25 травня 2001 р.

Ухвалені в різні періоди закони лише називали окремі види здійснення регіональної політики, не розкриваючи її суті і порядку здійснення. Так, Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» визначено правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів соціально-економічного розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць як складової загальної системи державного регулювання економічного і соціального розвитку держави. Законом встановлюється загальний порядок розроблення, затвердження та виконання зазначених прогнозних і програмних документів економічного та соціального розвитку, а також права та відповідальність учасників державного прогнозування і розроблення програм економічного та соціального розвитку України [2, с. 29].

Ряд конкретизуючих положень міститься в підзаконних актах Уряду України.

Як показав досвід [5, с. 96], методи й інструменти регіональної політики, що реалізуються сьогодні, не дають очікуваних результатів через те, що вони застосовуються фрагментарно й ізольовано через відсутність концепції державного регулювання територіального розвитку, а підтримка одних регіонів, що здійснювалася без урахування інтересів інших регіонів, тільки посилює територіальну диференціацію і дезінтеграцію.

З огляду на це ухвалення пропонованого закону, що регламентує організаційно-правові основи розробки і реалізації державної регіональної

політики в новій суспільно-політичній і соціально-економічній ситуації стає все більш актуальним.

Важливо підкреслити, що законопроект визначає не тільки основи розробки й реалізації державної регіональної політики на державному рівні, а зміст і порядок розробки й реалізації державної регіональної політики в регіонах мають бути встановлені нормативно-правовими актами відповідних органів публічної влади.

Проект закону України «Про основи державної регіональної політики» включає такі ключові положення.

Встановлюються цілі, завдання, принципи, основні напрями і пріоритети державної регіональної політики, засновані на ціннісному підході. При цьому передбачається, що до вищих цінностей державної регіональної політики належать:

- гідний рівень життя людини незалежно від регіону мешкання;
- територіальна цілісність України;
- економічний розвиток регіонів;
- розвиток галузей економіки держави.

Визначається перелік суб'єктів державної регіональної політики. У переліку суб'єктів державної регіональної політики вперше виділяються великі господарюючі суб'єкти і некомерційні організації, які мають активно в разі з державою брати участь у процесах регіонального розвитку.

Вперше визначається єдиний перелік нормативних документів у сфері регіонального розвитку, серед яких провідне місце займає Державна доктрина регіонального розвитку України, яка ухвалюється у вигляді закону України і під якою розуміється нормативний правовий акт державно-управлінського характеру, що визначає зміст державної регіональної політики України на довгостроковий період.

Особлива увага в законопроекті приділена механізмам здійснення державної регіональної політики, а також взаємодії між органами державної влади та місцевими органами державної влади у сфері організаційного, інформаційного і ресурсного забезпечення в процесі розробки й реалізації державної регіональної політики.

Законопроектом визначається обов'язок Уряду України щорічно готувати доповідь про реалізацію державної регіональної політики України, який містить докладну інформацію про ефективність і результативність державної регіональної політики, завданнях Уряду України з реалізації цієї політики наступного р., а також про стан і проблеми розвитку державних відносин окремих регіонів, місцевого самоврядування. Доповідь виноситься на розгляд Верховної Ради України одночасно з проектом закону України про Державний бюджет на черговий фінансовий рік як доповнення до документів і матеріалів, передбачених Бюджетним кодексом України.

Таким чином, ухвалення закону України «Про основи державної регіональної політики» дасть органам державної влади і місцевим органам державної влади на новий рівень розробки і реалізації державної регіональної політики, що характеризується системністю,

взаємоузгодженістю і взаємопов'язаністю прийнятих державно-управлінських рішень.

Прогноз показує, що в результаті реалізації положень закону результативність державної регіональної політики в Україні зросте.

Слід окремо зупинитися на аналізі Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів». На наш погляд, у законі України відсутні положення про порядок створення та функціонування території пріоритетного розвитку. Тому ми пропонуємо законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо стимулювання розвитку регіонів».

Ми обґрунтовуємо прийняття законопроекту «Про внесення змін до деяких законів України щодо стимулювання розвитку регіонів» тим, що він спрямований на стимулювання розвитку регіонів України та покращення інвестиційного клімату в Україні, з урахуванням українського та міжнародного досвіду щодо залучення інвестицій. Метою законопроекту є сприяння залученню інвестицій у регіони України з урахуванням їх економічної та географічної специфіки, надання державним органам реального механізму залучення інвестицій у високотехнологічні галузі для покращення конкурентоспроможності української економіки.

Законопроектом встановлюється порядок створення та роботи територій пріоритетного розвитку, порядок розгляду та контролю за інвестиційними проектами, оподаткування суб'єктів підприємницької діяльності, задіяних у виконанні інвестиційних проектів на територіях пріоритетного розвитку.

Висновки. Таким чином, реалізація законопроекту не потребує додаткових матеріальних та інших витрат. Реалізація законопроекту надасть уряду можливості щодо стимулювання розвитку депресивних регіонів та залучення інвестицій у високотехнологічні галузі, що буде сприяти збільшенню обсягів надходжень до бюджету. Прийняття проекту закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо стимулювання розвитку регіонів», буде сприяти покращенню інвестиційного клімату в Україні, залученню інвестицій у пріоритетні галузі економіки України та на прями розвитку депресивних територій, що, відповідно, підвищення добробут населення шляхом створення високооплачуваних робочих місць.

Використані джерела інформації:

1. Бакуменко В. Методологія державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку / В. Бакуменко, В. Князєв, Ю. Сурмін // Вісник УАДУ при Президентіві України. – 2003. – № 2. – С. 11 – 27.
2. Белебеха І.О. Адміністративно-територіальна реформа в регіонах України / І.О. Белебеха – Х.: ХНТУСГ. – 2007. – 156 с.
3. Голюков А.П. Сучасний стан та перспективи регіональної політики в Україні / А.П. Голюков, Ю.Г. Прав // Формування механізму регіонального управління в Україні: Матеріали наук.-практ. конф., 29 листопада 2001 р. – Х.: Вид-во ХарПІ УАДУ “Магістр”, 2002. – С. 22 – 24.
4. Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів” // Уряд. кур’єр. – 2005. – № 193; Орієнтир. – № 37. – С. 1-3.

5. Колосюк А.А. Інституціональне забезпечення державою регіонального розвитку України / А.А. Колосюк // Економіка та держава. – 2009. – № 3. – С. 95-97.

Рецензент: Дацій О.І., д.е.н., професор.