

С. Т. Пухир

Напрямки удосконалення нормативно-правового забезпечення реалізації державної регіональної політики

Проаналізовано чинне нормативно-правове забезпечення реалізації державної регіональної політики, визначено основні напрямки його удосконалення за сферами впливу, обґрунтовано необхідність прийняття базового закону України «Про засади державної регіональної політики».

Ключові слова: концепція, законопроект, закон, державна регіональна політика.

Постановка проблеми. Успішна реалізація нової державної регіональної політики на державному, регіональному та місцевому рівні, починаючи з керівних державних органів та завершуючи громадою, зумовлена наявністю актуального нормативно-правового забезпечення. Сучасні політичні і економічні зміни в країні обумовлюють перегляд існуючого розподілу повноважень між центром і регіонами та кардинальне посилення ролі місцевого самоврядування, насамперед, шляхом внесення змін до Конституції України, прийняття нових законопроектів щодо засад державної регіональної політики, реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, внесення уточнень, доповнень та змін до діючої законодавчої бази та підзаконних актів. У зв'язку з цим, виникає необхідність дослідження основних напрямів удосконалення нормативно-правового забезпечення реалізації нової державної регіональної політики.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Серед основних досліджень і публікацій, які присвячені формуванню і реалізації державної регіональної політики і, зокрема, формуванню її законодавчої бази, слід виокремити праці таких провідних вітчизняних науковців, як С. Білої, П. Беленького, З. Варналія, С. Вовканича, Б. Данилишина, М. Долішнього, В. Кравціва, І. Лукінова, В. Мікловди, Н. Мікули, О. Нижник, С. Писаренко, С. Романюка, Л. Чернюк, М. Чумаченка, О. Шаблія, С. Шульц.

Метою статті є визначення, з позицій сучасності, основних напрямків удосконалення нормативно-правового забезпечення реалізації нової державної регіональної політики. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити ряд завдань, що стосуються аналізу чинного нормативно-правового забезпечення, прийняття базового закону в сфері державної регіональної політики, а також внесення змін і доповнень до діючих актів.

© С. Т. Пухир, 2014.

Виклад основного матеріалу дослідження. У сфері державної регіональної політики в сучасних умовах діють Конституція України, Указ Президента України від 25.05.2001 р. №341 «Про Концепцію державної регіональної політики», Закони України: «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про Генеральну схему планування території України», «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про державні цільові програми», «Про транскордонне співробітництво», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про оренду державного та комунального майна», «Про інвестиційну діяльність», «Про режим іноземного інвестування», «Про інноваційну діяльність», «Про державно-приватне партнерство», «Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки» та інші закони України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, а також міжнародні договори України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України.

Необхідно зазначити, що аналіз перелічених законів дає підстави зробити висновок про те, що вони врегульовують окремі частини суспільних відносин, при цьому мають місце правові колізії, неврегульованість та декларативність окремих положень.

Підкреслимо, що для реалізації нової державної регіональної політики, яка повинна охоплювати широке коло питань самостійної сфери суспільних відносин, а не лише підтримку регіонального розвитку є необхідним прийняття базового закону у сфері державної регіональної політики.

Тривалий час питання прийняття базового документу щодо засад державної регіональної політики було дискусійним як серед науковців, так і серед урядовців і політиків. Так, наприкінці 90-х років минулого століття з ініціативи Спілки лідерів місцевих та регіональних влад України, було розроблено проєкт Концепції державної регіональної політики України. Однак, при всіх позитивних моментах проєкту, Концепція не була досконалим документом, що відповідав вимогам часу.

Першим нормативно-правовим актом у сфері державної регіональної політики була Концепція державної регіональної політики, затверджена Указом Президента України в травні 2001 р. [1].

З урахуванням часу прийняття Концепції, того, що цей документ формувався на основі політичних компромісів, ключові засади регіональної політики на довгостроковий період були співзвучними з підходами, які у той час були актуальними для аналогічної політики у розвинутих європейських країнах [2, с. 214].

Концепцією було визначено головну мету державної регіональної політики – створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання 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, дієвості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Отже, ключовими складовими були визначені динамічність, збалансованість та ефективність.

На початку 2008 р. було презентовано новий проект Концепції державної регіональної політики, яка повинна була дати відповідь на виклики, що постали перед Україною з урахуванням національного досвіду та врахування практики інших держав і керівних документів Ради Європи, Конгресу місцевих та регіональних влад Європи, інших європейських організацій.

Метою державної регіональної політики відповідно до цієї Концепції визначалось, що окрім вирівнювання та ефективності, складовими, які повинні бути притаманні державній регіональній політиці, є територіальна цілісність держави і конкурентоздатність регіонів та територіальних громад.

За результатами схвалення у липні 2008 року Концепції Кабінетом Міністрів України було прийнято рішення про створення робочої групи з розроблення проекту Закону України «Про засади державної регіональної політики» (розпорядження КМУ від 21.01.2009 р. за № 41-р) та внесення його на розгляд Кабінету Міністрів України у вересні 2009 р.

Метою розроблення та ухвалення Закону було формування законодавчої основи для реалізації нової державної регіональної політики, яка мала охоплювати значно ширший спектр питань, ніж просто підтримка регіонального розвитку. З одного боку, законопроект мав бути рамковим, базовим, з іншого – містити цілий ряд норм прямої дії, тобто з моменту набрання його чинності, а саме з дня його опублікування, мали вступити в дію нові інструменти державної регіональної політики.

Проте, слід зазначити, що поданий до Верховної Ради України законопроект, у зв'язку із зміною політичної еліти, не розглядався. Можна також додати, що законодавчі ініціативи, які мали місце в 2010 та 2013 рр., залишилися лише проектами.

Тим часом, визначення рамок регіонального розвитку в Україні шляхом прийняття Закону про засади державної регіональної політики

передбачено Порядком денним асоціації Україна–ЄС, оновлена редакція якого схвалена 24 червня 2013 р. на Шістнадцятому засіданні Ради з питань співробітництва Україна–ЄС (м. Люксембург), що зумовило прийняття у першому читанні 3 липня 2014 року законопроекту «Про засади державної регіональної політики» за реєстраційним № 4069 від 13.06.2014 р., який було розроблено Мінекономрозвитку України відповідно до рішення Ради регіонів від 25.12.2012 р. [3].

Законопроект визначає основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складові частини внутрішньої політики України. У проекті визначено: мету і принципи, об'єкти і суб'єкти державної регіональної політики; систему документів, що стосуються формування та реалізації державної регіональної політики, зокрема, введення в систему державних прогнозних документів – стратегії, повноваження суб'єктів державної регіональної політики, механізми та джерела фінансування, а також моніторинг реалізації державної регіональної політики.

Проведений аналіз законопроектів та проектів концепцій у сфері державної регіональної політики дає підстави стверджувати, що регіональна політика як елемент внутрішньої політики, не може бути явищем тимчасовим. Це перманентний процес, протягом якого можуть змінюватись поточні завдання і тактика їх досягнення, однак стратегічна мета такої політики, очевидно, повинна бути незмінною.

Водночас, цей аналіз засвідчує, що мають місце зміни у стратегічному баченні державної регіональної політики. Сутність цих змін полягає у відході від прямих епізодичних інвестиційних інтервенцій конкретним територіям, зміщенні акцентів на координуючі, узгоджувальні функції регіональної політики, створенні умов розвитку для всіх територій, поступовому відході від концепції намагання вирівняти регіональний розвиток. Розуміння його асиметричної природи спрямовують регіональну політику на вирішення проблем забезпечення рівного доступу населення до ключових послуг як соціального характеру, так і адміністративних та ринкових, що забезпечують можливість самореалізації індивідів, їх об'єднань, а також дають можливість розвитку активності бізнесу на території [4, с. 63].

Як відмічає С. А. Романюк, у передмові до монографії «Розвиток регіонів у відкритій економіці: теорія, політика, практика», «... у переважній більшості розвинутих країн регіональна політика останнім часом змінює змістовне наповнення, акцентуючи увагу та вплив не на окремі, насамперед слаборозвинуті, території, а на всі регіони, зосереджуючись

на забезпеченні ендогенних регіональних та місцевих чинників розвитку. Домінуючим стає так званий територіально спрямований підхід, що будується на принципі синергічності взаємодії всіх акторів, залучених у регіональний процес, – державних та місцевих органів самоврядування, бізнесу та населення» [2, с. 3].

За таких обставин, на наш погляд, логічно розглянути удосконалення нормативно-правового забезпечення реалізації державної регіональної політики в наступних основних напрямах за сферами впливу, а саме:

- 1) ухвалення базового Закону України «Про засади державної регіональної політики»;
- 2) внесення змін, викладення у новій редакції чинних законів, що регламентують розвиток місцевого самоврядування та територіальної організації влади;
- 3) внесення змін та доповнень до чинних законів, підзаконних актів, що регламентують окремі частини суспільних відносин і діють у сфері державної регіональної політики.

Намагання протягом останніх п'ятнадцяти років прийняти нормативно-правовий акт, метою якого є створення законодавчої основи для формування і реалізації державної регіональної політики – певної самостійної сфери суспільних відносин свідчить про необхідність прийняття базового закону у цій сфері, а не закону про внесення змін до діючих законів, зокрема, «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України» тощо.

Як уже зазначалось, законопроект «Про засади державної регіональної політики» (реєстраційний № 4069 від 13.06.2014 р.) є рамковим, базовим. Цим законопроектом задекларовано системний підхід до впровадження регіональної політики в державі.

Прийняття цього законопроекту у першому читанні є дуже позитивним фактом, проте це свідчить і про ряд суттєвих неточностей.

У законопроекті вагому увагу приділено Державній стратегії регіонального розвитку України, однак:

- по-перше, ст. 1 «Визначення термінів» відсутнє визначення поняття «Стратегії»;
- по-друге, необхідно більш чіткіше визначити, хто розробляє і хто затверджує Державну стратегію регіонального розвитку. На нашу думку, з метою уникнення дублювання, неузгоджованості, непорозумінь необхідно визначити єдиний державний інститут, що забезпечує формування та реалізацію державної регіональної

політики і це буде відповідати статті 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [5];

- по-третє, щоб бути легітимною, Державна стратегія регіонального розвитку повинна бути схвалена Верховною Радою України відповідно до п. 5 ст. 85 Конституції України щодо визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, а не затверджуватись Кабінетом Міністрів України. Доречно зауважити, що практика визначення стратегічних напрямів розвитку країни та регіонів на рівні Кабінету Міністрів України є майже традиційною;
- по-четверте, під час розроблення проекту Державної стратегії регіонального розвитку повинні враховуватись, насамперед, положення Національної стратегії розвитку України, водночас необхідно наголосити на відсутності в державі такого документа;
- по-п'яте, план заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України розробляється строком на три роки та наступні чотири роки періоду дії Стратегії, незважаючи на те, що сам документ розробляється на сім років.

Автор вважає, що план заходів також повинен розроблятися на сім років з конкретизацією завдань у щорічних програмах економічного і соціального розвитку України.

У проєкті базового закону України «Про засади державної регіональної політики» серед суб'єктів державної регіональної політики визначено Президента України та Верховну Раду України, проте у III розділі «Повноваження суб'єктів державної регіональної політики» їх повноваження не встановлено. Отже, доопрацювання та прийняття законопроєкту залишається відкритим.

Розглянемо другий напрямок удосконалення нормативно-правового забезпечення. Формування механізму деконцентрації та децентралізації державних повноважень на сучасному етапі розвитку України покликане передбачати гнучкий інструментарій передачі їх на регіональний та місцевий рівень в умовах динамічної зміни умов регіонального розвитку.

В цьому контексті є своєчасним розроблення та схвалення Коцепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (розпорядження КМУ від 1.04.2014 р. за № 333-р), адже від часу прийняття Конституції України та базових нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування розвиток місцевого самоврядування фактично здійснювався лише на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-

фінансову базу виявилися неспроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування [6, с. 2].

Метою концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [6, с. 3]. Таким чином, для реалізації Концепції, насамперед необхідно розробити та прийняти Закон України «Про внесення змін до Конституції України», а також законопроекти про внесення змін до кодексів України: Бюджетного, Податкового, Земельного та Водного.

Вимагають нової редакції Закони України: «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про органи самоорганізації населення». Водночас необхідно враховувати положення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, внести відповідні зміни до Закону України «Про реформування містобудівної діяльності», розробити та прийняти законодавчі акти про місцеві органи виконавчої влади та про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України, нормативно-правові акти про затвердження, як це передбачено планом заходів реалізації Концепції, методичних рекомендацій із моделювання територіальних громад для створення перспективного плану утворення нових територіальних громад та алгоритму із об'єднання територіальних громад, а також перспективних планів формування змодельованих територіальних громад в Україні.

Як було відмічено, ще одним напрямком здійснення нормативно-правового забезпечення реалізації державної регіональної політики є внесення змін та доповнень до чинних законів та підзаконних актів, здебільшого відповідних документів Кабінету Міністрів України, що регламентують окремі частини суспільних відносин і діють у сфері регіональної політики. Дослідження охоплює лише окремі в системі нормативно-правових актів.

Важливо зазначити, що система передбачає наявність чіткої структури: по лінії вертикалі – ієрархічна структура і по лінії горизонталі – розподіл повноважень за предметом регулювання.

Відповідно до ст. 19 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, які передбачені Конституцією та законами України. Отже, у контексті ієрархії підзаконних нормативно-правових актів зазначене означає, що переважну юридичну силу має акт того органу державної влади, до компетенції якого належить урегулювання відповідних правовідносин. Проте, ієрархія нормативно-правових актів України законодавчо не закріплена, що призводить до численних правових колізій у практиці [7, с. 36].

В горизонтальному розрізі доцільно виокремити комплексні (концептуальні) акти, що врегульовують загальні питання, та спеціальні акти, присвячені конкретним аспектам регіонального розвитку.

До нечисленних базових актів, де визначено загальні засади, принципи та напрямки економічного розвитку громад, належать, зокрема, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», Закон України «Про державні цільові програми», але і вони, як уже зазначалось, вимагають кардинальних змін і прийняття їх у новій редакції. Водночас, у масиві законодавства кількісно та змістовно переважають акти з спеціальною сферою регулювання. Досить часто законодавчий акт, крім основної сфери регулювання, регламентує також суміжні питання. Так, Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», крім питань будівництва, врегульовує деякі питання у сфері земельних відносин, інвестиційної діяльності, житлово-комунального господарства.

Важливо підкреслити, що чимале регуляторне навантаження несуть акти Кабінету Міністрів України, адже Конституція та закони України наділяють його широкими повноваженнями щодо вироблення та впровадження державної економічної політики.

Водночас багатьом нормативним актам у сфері регіонального розвитку властивий декларативний характер. Зокрема, йдеться про базові законодавчі акти, що визначають пріоритетні напрямки розвитку та принципи державної політики у сфері регіонального розвитку. Застосовувати такі норми на практиці дуже складно, оскільки законодавство не окреслює відповідних механізмів застосування. Поряд з концептуальними законодавчими актами діють документи, що врегульовують окремі сегменти правовідносин, які лише частково стосуються питань регіонального розвитку.

Висновки. Враховуючи викладене, на нашу думку, дуже важливо проводити удосконалення нормативно-правового забезпечення за усіма

напрямами одночасно з чітким відслідковуванням узгоджуваності встановлених норм у всіх нормативно-правових актах.

Список використаних джерел

1. Про Концепцію державної регіональної політики [Електронний ресурс] / Указ Президента України від 25.05.2001 р. № 341. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/341/2001>
2. Романюк С. А. Розвиток регіонів у відкритій економіці: теорія, політика, практика : монографія / С. А. Романюк. – К. : НАДУ, 2013. – 408 с.
3. Про засади державної регіональної політики, законопроект України (реєстраційний номер 4069 від 13.06.2014 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=pf3511=51325
4. Державна стратегія регіонального розвитку України на період до 2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/www/wp-content/uploads/2013/05/nsrdu2020/pdf>
5. Про центральні органи виконавчої влади. Закон України від 17.03.2012 № 3166-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>
6. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження КМУ від 1.04.2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80/print1391002642718171>
7. Брода М. Методи і механізми фінансування місцевого економічного розвитку / М. Брода, А. Гінкул, К. Рубановський. – К. : Центр громадської експертизи. Проект «Місцевий економічний розвиток міст України, 2013. – 106 с.

Pukhyr S. T. Directions of improvement of normative-legal providing of implementation of state regional policy.

Analysis of the existing legal implementation of national regional policy, the main directions of its improvement for spheres of influence, the necessity of adopting a basic law of Ukraine «On Principles of regional policy».

Key words: concept, bill, law, state regional policy.

Пухир С. Т. Направления совершенствования нормативно-правового обеспечения реализации государственной региональной политики.

Проанализировано действующее нормативно-правовое обеспечение реализации государственной региональной политики, определены основные направления ее усовершенствования за сферами влияния, доказано необходимость принятия основного закона Украины «О государственной региональной политике».

Ключевые слова: концепция, законопроект, закон, государственная региональная политика.