

О. С. Качний,  
к. держ.упр., докторант Міжрегіональної академії управління персоналом

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІННОВАЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

О. Kachniy,  
Ph.D., Assistant Professor, Interregional Academy of Personnel Management

### NORMATIVE LEGAL SUPPLY OF INNOVATIONAL MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION BY SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT OF REGIONS OF UKRAINE

---

**Проаналізовано нормативно-правові акти, які регулюють інноваційні механізми державного управління соціально-економічним розвитком регіонів України з метою визначення переваг та окреслення перспектив їх подальшої кодифікації. Доведено суперечливість нормативно-правової бази регіонального розвитку. Запропоновано шляхи удосконалення законодавчого та нормативно-правового регулювання розвитку регіонів.**

**The normative-legal acts regulating innovative mechanisms of state management of socio-economic development of regions of Ukraine are analyzed in order to identify the advantages and outline the prospects for their further codification. Conflict of normative and legal base of regional development is proved. The ways of improvement of legislative and normative-legal regulation of development of regions are offered.**

---

*Ключові слова: регіон, регіональний розвиток, нормативно-правове забезпечення, механізми державного управління, соціально-економічний розвиток регіонів, інноваційні механізми.*

*Key words: region, regional development, normative-legal support, mechanisms of public administration, socio-economic development of regions, innovative mechanisms.*

#### ВСТУП

Упродовж багатьох років існування України як незалежної держави законодавство у сфері публічного управління, як ось регіонального розвитку, так і не було остаточно сформовано, тому досі перебуває на стадії становлення. Аби розуміти можливості для формування та реалізації державної регіональної політики, а особливо в контексті останніх ініціатив вищого політичного керівництва держави щодо реформ у цій сфері, варто розглянути всю систему чинного законодавства в історичному контексті та взаємозв'язку законодавчих актів між собою.

#### ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Основною для формування економічно спроможної і юридично дієздатної самоврядності в Україні є належна правова база. Приведення нормативно-правових засад стосовно регіонального розвитку у відповідність до потреб вітчизняного сьогодення та правових засад новітнього європейського законодавства є невідкладною потребою з огляду на критичну масу накопичених проблем у цій сфері.

#### РЕЗУЛЬТАТИ

Законодавство з питань державного управління регіонального розвитку складається з 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.

Безперечно, основа законодавчого управління регіональним розвитком була закладена в Конституції України, де зазначено, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні

державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Однак у сенсі конституційного унормування основ регіонального розвитку держави варто відмітити проблему, яка існує у чинній Конституції України: закріплена у ній правова модель організації влади на регіональному рівні не у повній мірі відповідає положенням основного європейського правового орієнтира у цій площині — Європейській хартії місцевого самоврядування. Отож необхідність унормування конституційних засад регіонального розвитку держави є наріжним каменем для формування відповідної стратегічно орієнтованої державної політики.

Закон "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики" найбільш загально визначає головні засади регіональної політики, наприклад: утвердження місцевого самоврядування як фундаменту народовладдя, розширення повноважень місцевих рад шляхом децентралізації функцій органів державної влади, гармонізація загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів; реформування міжбюджетних відносин на користь місцевого самоврядування, створення умов для розвитку економічної самостійності регіонів; удосконалення системи адміністративно-територіального устрою на принципах економічної самодостатності та доступності адміністративних (управлінських) і соціальних послуг споживачам цих послуг; розроблення та впровадження проєктів міжрегіональних економічних зв'язків і транскордонного співробітництва, спрямованих на підвищення конкурентоспроможності регіонів як основи їх динамічного розвитку тощо.

Оскільки в Україні поки що рамковий закон, щодо формування та реалізації державної регіональної політики відсутній, то єдиним спеціальним законом тут є Закон "Про стимулювання розвитку регіонів". Предметом закону законодавець визначив: правові, економічні та організаційні засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій [1]. Але, проаналізувавши норми вищезазначеного закону, підкреслимо декілька проблем методологічного характеру: невідповідність чи суперечливість державної стратегії регіонального розвитку та регіональної стратегії розвитку; не визначає порядок реалізації та фінансування; комплексно не вирішує ні питання стимулювання регіонального розвитку, ні розв'язання проблеми депресивності територій.

Закон "Про регулювання містобудівної діяльності" визначає систему та ієрархію планувальних містобудівних документів, порядок їх розроблення та затвердження, а також ведення та прийняття в експлуатацію будівництва.

Закон "Про генеральну схему планування території України" визначає деякі особливості використання території окремих регіонів та міст, які мають враховуватись при розробці державної стратегії регіонального розвитку, регіональних стратегій, галузевих програм [3].

До законодавства, котре визначає статус та повноваження органів у системі формування та реалізації державної регіональної політики та регіонального розвитку відносяться закони про органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування: "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про місцеві державні адміністрації", "Про центральні органи виконавчої влади".

В Україні розроблено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року, яка визначила цілі та пріоритети державної регіональної політики до 2020 року, механізми та інструменти її реалізації, систему моніторингу та оцінки результативності реалізації. Доцільність підготовки нового стратегічного документа, розробленого

відповідно до європейських стандартів, зумовлено зміною зовнішніх та внутрішніх умов для розвитку регіонів України протягом останніх років.

Стратегія визначає інтегрований підхід до формування і реалізації державної регіональної політики, який передбачає поєднання таких складових частин: секторальної (галузевої) — підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів шляхом оптимізації і диверсифікації структури економіки, забезпечення ефективного спеціалізації регіонів з пріоритетним використанням власного ресурсного потенціалу територіальної (просторової) — досягнення рівномірного та збалансованого розвитку територій, розвиток міжрегіонального співробітництва, запобігання поглибленню соціально-економічних диспропорцій шляхом формування "точок зростання", активізації місцевої економічної ініціативи та зміцнення потенціалу сільської місцевості, забезпечення соціально-економічної єдності і рівномірності розвитку регіонів з метою створення рівних умов для розвитку людини; управлінської — застосування єдиних підходів до формування і реалізації політики регіонального розвитку, створення єдиної системи стратегічного планування та прогнозування розвитку держави і регіонів, оптимізація системи територіальної організації влади.

На нашу думку, нормативно-правова база стратегічного планування регіонального розвитку в Україні не відповідає реаліям, є процесом розпорошеним та неузгодженим та перебуває на стадії вдосконалення. У цьому контексті прийняття Закону України "Про державне планування розвитку в Україні", в якому буде визначено єдиний підхід до процесу планування, чітко визначені основні поняття, строки та виконавці, є вкрай необхідним.

В Україні з метою прискорення економічного розвитку окремих територій, неодноразово ухвалювались закони, які встановлювали особливості правового регулювання інвестиційної діяльності на окремих територіях. Таких законів було досить багато, але великого успіху, за винятком окремих міст (наприклад, Славутич), досягнуто не було. З огляду на це, ми переконані в тому, що все спеціальне інвестиційне законодавство має бути детально вивчене на предмет його ефективності та відповідно переглянуте.

В українському законодавстві, яке має відношення до розвитку регіонів чи їх окремих територій, є ще група законів, яка прямо орієнтована на чітко визначені в законі території, у межах яких існують певні особливості правового регулювання різних сфер економічної діяльності, правового статусу земель тощо. До цієї групи законів можна віднести такі: "Про статус гірських населених пунктів в Україні"; "Про оголошення природних територій міста Миргорода Полтавської області курортом державного значення"; "Про оголошення природних територій міста Хмельника Вінницької області курортом державного значення"; "Про оголошення природних територій міста Слов'янська Донецької області курортом державного значення"; "Про оголошення природних територій міста Бердянська Запорізької області курортом державного значення".

З цього переліку варто особливо виділити Закон "Про статус гірських населених пунктів в Україні". В Європі розвиткові гірських територій, які підлягають охороні відповідно до міжнародних документів, приділяється значна увага у реалізації політик регіонального розвитку. Априорі можливості для розвитку гірських територій є значно гіршими, ніж у інших регіонах, до того ж екосистеми гір є дуже вразливими до зовнішнього втручання. Саме тому для гірських територій у різних державах відшукують свої інструменти не обтяжливого для природи розвитку. Український закон фактично спрямований не на розвиток цих територій, а надання певних компенсаційних виплат людям, що живуть на них [2].

Існує ще ціла низка законів котрі регулюють окремі інструменти, які можуть бути використані для стимулювання регіонального розвитку, через розвиток регіональної економіки на основі партнерств, концесій, наукових, технологічних, індустріальних парків. Це такі Закони України: "Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків"; "Про концесії"; "Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг"; "Про наукові парки"; "Про індустріальні парки"; "Про державно-приватне партнерство".

Безсумнівно, як державна регіональна політика має виходити із концепції державного регіонального розвитку, так і політика регіонів має базуватися на власній концепції соціально-економічного розвитку. Безперечно, концепція соціально-економічного розвитку будь-якого регіону представляє собою цілісну систему науково обґрунтованих поглядів, спрямовану на комплексний розвиток певної території шляхом визначення конструктивних ліній діяльності всіх галузей економіки на довготривалій період. На наше переконання, вона має: базуватися на економічній політиці держави, відповідати не тільки регіональним, а, передусім, національним інтересам країни і захищати її безпеку; максимально враховувати природно-кліматичні, географічні, екологічні, демографічні та інші особливості території, з тим, щоб більш раціонально їх використовувати; мати на увазі, що проведення економічного експерименту або господарчої реформи, тим більш перехід від однієї економічної моделі до іншої, потребують визначеного часу, відповідно концепція має носити довготерміновий характер; економічна концепція не може бути науковою абстракцією. Вона має бути спрямована на практичну реалізацію конструктивної лінії діяльності всіх галузей регіону з участю його мешканців та для покращення рівня їх благополуччя.

У контексті розгляду даної проблематики зазначимо, що договірне регулювання є позитивним і практична реалізація його здобутків в регіонах, в яких воно вже було застосоване, дозволить впорядкувати певне коло суспільних стосунків, досі ще не врегульованих за допомогою законів. Одним із актів локального правового регулювання є цільова комплексна програма. Для регіонально-цілісного уявлення про вузлові проблеми регіонального розвитку, які перебувають у складному переплетінні природних, економічних, соціальних суперечностей, необхідним є комплексний підхід до їх визначення, а також до організації управління таким розвитком. Одним з інструментів розв'язання соціально-економічних регіональних проблем є цільова комплексна програма, яку можна визначити як заплановану до здійснення у визначений період та узгоджену за термінами, ресурсами та виконавцями систему соціальних, економічних, виробничих, науково-дослідних і організаційно-господарських заходів, виконання яких повинне забезпечити розв'язання певної проблеми.

Щоб уникнути суттєвих недоліків, які виникають у програмно-цільовому управлінні, в програмах нами запропоновано зазначати конкретних виконавців певних заходів, конкретні терміни отримання результатів за якістю та кількістю, систематизувати та класифікувати програми за їх змістом, термінами реалізації і масштабами виконання. Всі розроблені та впроваджені в практику програми повинні бути узгоджені між собою за змістом, термінами виконання та рівнями управління, що дозволить уникнути дублювання заходів, не системності підходу до розробки самих програм і до визначення конкретних заходів і виконавців програм. Оптимальними стосовно регіонального соціально-економічного розвитку є розробка і реалізація цілої низки цільових комплексних програм, які так чи інакше стосуються регіонального розвитку. За такою

системою можливим стало би перенесення основних заходів з програм державного рівня до програм регіонального рівня з наступним їх розгортанням до належного ступеня деталізації. Тільки за таких умов вважається за можливе отримання дійсно ефективних результатів реалізації цільових комплексних програм.

Виділено у функціонуванні нормативно-правового поля стосовно регіонального розвитку найважливіші проблеми: відсутність у нормативно-правових актах єдиних первинних юридичних норм з окремих питань регіонального розвитку; слабкий зв'язок конституційних норм та законів, реалізація конституційних норм у законах; нормативно-правове поле, що регулює регіональний розвиток містить незначну частку законів, як нормативних актів найвищої юридичної сили, і кодифікованих нормативно-правових актів; незначна частка законів та підзаконних актів, що безпосередньо стосуються питань регіонального розвитку, у загальному масиві нормативно-правових документів України; нечітке правове визначення суб'єктів здійснення регулюючого впливу на регіональний розвиток; відсутність нормативно врегульованої методології інтегральної оцінки соціально-економічного розвитку регіонів.

## ВИСНОВКИ

Фактично законодавство у сфері регіонального розвитку, яке сформувалось протягом 1991—2017 рр. мало створити цілісну та взаємоузгоджену систему, що визначає перелік стратегічних та планувальних документів у сфері регіонального розвитку, визначає інституції, що формують та реалізують державну регіональну політику і проекти регіонального розвитку, а також визначити та закріпити джерела фінансування регіонального розвитку.

Однак, незважаючи на численні спроби удосконалення нормативно-правового забезпечення регіонального соціально-економічного розвитку, для сучасного стану розвитку державного управління та громадянського суспільства в Україні характерні недосконалість законодавства та на цій основі — намагання невинувато централізованого прийняття управлінських рішень стосовно внутрішніх проблем регіонального розвитку.

## Література:

1. Братута О. Загальна характеристика та оцінка нормативно-законодавчої бази системи регулювання регіонального розвитку в Україні / О. Братута // Регіональна економіка. — 2015. — № 1. — С. 7—13.
2. Заблодська І. Теоретичні аспекти та нормативно-правове забезпечення збалансованого розвитку регіону / І. Заблодська // Економіка та держава. — 2016. — № 2. — С. 28—30.
3. Камінський А. Законодавче та нормативно-правове регулювання розвитку регіональної інноваційної системи в контексті реалізації інноваційної політики / А. Камінський // Економіка та держава. — 2014. — № 4. — С. 143—147.

## References:

1. Bratuta, O. (2015), "General characteristics and assessment of normative and legislative basis of the system of regulation of regional development in Ukraine", *Regionalna ekonomika*, vol. 1, pp. 7—13.
  2. Zablodska, I. (2016), "Theoretical Aspects and Regulatory and Legal Support of Sustainable Development of the Region", *Ekonomika ta derzhava*, vol. 2, pp. 28—30.
  3. Kaminsky, A. (2014), "The legislative and regulatory regulation of the development of a regional innovation system in the context of the implementation of innovation policy", *Ekonomika ta derzhava*, vol. 4, pp. 143—147.
- Стаття надійшла до редакції 01.11.2017 р.*