

УДК 332.1:338.24

Кубай О.Г.

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри аграрного менеджменту
Вінницького національного аграрного університету

ПРОБЛЕМИ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ УПРАВЛІННЯ В РЕГІОНАЛЬНИХ ЕКОНОМІЧНИХ СИСТЕМАХ

PROBLEMS REGULATION MANAGEMENT IN REGIONAL ECONOMIC SYSTEMS

АНОТАЦІЯ

У статті аналізується стан нормативно-правового забезпечення системи управління в Україні. Запропоновано концептуальні підходи до визначення та розробки першочергових законів стосовно розширення функцій і повноважень органів управління в регіональних економічних системах. Визначено пріоритетні завдання реформування регіонального розвитку держави. Виділено заходи модернізації системи управління регіональним розвитком.

Ключові слова: регіональне управління, нормативно-правова база, органи державної влади, концепція, повноваження.

АННОТАЦИЯ

В статье анализируется состояние нормативно-правового обеспечения системы управления в Украине. Предложены концептуальные подходы к определению и разработке первоочередных законов относительно расширения функций и полномочий органов управления в региональных экономических системах. Определены приоритетные задания реформирования регионального развития государства. Выделены мероприятия по модернизации системы управления региональным развитием.

Ключевые слова: региональное управление, нормативно-правовая база, органы государственной власти, концепция, полномочия.

ANNOTATION

The article analyzes the state of the legal support system in Ukraine. The conceptual approaches to identify and develop priority laws regarding expanding the functions and powers of government in the regional economies. The priority task of reforming regional development. Highlighted events modernization of management of regional development.

Keywords: regional administration, regulatory framework, government agencies, concept, powers.

Постановка проблеми. Ключовим питанням сучасності є посилення ролі регіонів як структурних елементів регіонального рівня управління держави, які можуть, з одного боку, перебрати на себе частину їх повноважень і цим зменшити навантаження на органи центральної влади, а з іншого – враховувати потреби мешканців територій при прийнятті рішень. Якість даних перетворень напряму залежить від чіткої і результативної регламентації управління в регіональних економічних системах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питань розширення повноважень регіонів у сфері господарського управління присвячені чисельні публікації вчених-регіоналістів, зокрема: О.М. Алімова, М.І. Долішнього, С.І. Дорогунцова, А.С. Лисецького, А.Г. Мазура, В.К. Мамотова, В.І. Пили, М.І. Фащевського, Л.Г. Чернюк, М.Г. Чума-

ченка та ін. Водночас проблеми розвитку регіонального управління в умовах сьогодення потребують додаткових досліджень. Зокрема, ключовим питанням сучасності є законодавче визначення та закріплення повноважень управлінської ієрархії – від держави до органів місцевого самоврядування.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Нормативно-правова база у сфері регіонального розвитку, яка була створена за період 1991–2014 рр., мала сформувати цілісну та взаємоузгоджену систему, що визначає перелік стратегічних та планувальних документів у сфері регіонального розвитку, визначає інституції, що формують та реалізують державну регіональну політику та реалізують проекти регіонального розвитку, а також визначити та закріпити джерела фінансування регіонального розвитку. Однак, чинне законодавство, на жаль, не є узгодженим між собою. Воно містить різні пріоритети та різні способи правового регулювання, базується на різних концепціях.

Мета статті полягає в аналізі існуючого стану нормативно-правового забезпечення управлінського процесу на регіональному рівні. Виходячи з мети, у роботі поставлені такі завдання: обґрунтувати концептуальні положення основних нормативно-правових актів по визначенню і розширенню повноважень органів регіональної влади у відповідності із завданнями по регулюванню процесів відтворення в регіональній економіці.

Виклад основного матеріалу дослідження. 5 лютого 2015 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про засади державної регіональної політики», розробку якого було розпочато Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України ще в 2008 р. за активного залучення експертів проектів технічної допомоги Європейського Союзу. 1 березня 2015 р. Президент України П. Порошенко підписав Закон «Про засади державної регіональної політики» № 156-VIII. Прийнятий Закон сформував підґрунтя для нового законодавства про регіональний розвиток в Україні, заснованого на кращих європейських практиках, та створює передумови для перегляду на його основі всього

масиву законодавства, що тією чи іншою мірою має відношення до реалізації державної регіональної політики.

Зарубіжний досвід, урахований у Законі, відкриває додаткові можливості для створення в Україні адаптованої до законодавства ЄС системи об'єктів та повноважень суб'єктів регіональної політики; системи документів, що стосуються формування та реалізації державної регіональної політики; механізмів її фінансового забезпечення та шляхів здійснення моніторингу [1].

Пріоритетним завданням реформування регіонального розвитку держави має стати створення *регіональної демократії* як системи, що ефективно та послідовно надає можливість країні зі складною регіональною структурою, територіальними громадами, з різним культурно-мовним складом жити в гармонії та економічному добробуті. Подібні системи унормовані і функціонують у розвинених країнах світу, що дає їм змогу витримати ризики світової фінансово-економічної кризи і досить швидко відновлювати свій розвиток. При цьому одним із базових орієнтирів ефективного державного управління регіональним розвитком таких країн стало створення розвиненого інституційно-правового середовища щодо регіонального розвитку загалом та окремих його складових елементів – бізнесу і людського капіталу, інфраструктурного забезпечення тощо.

Цей орієнтир відзначено на першому засіданні Ради регіонального розвитку, що пройшло 12 червня 2015 р., без сумніву, він є одним із найважливіших пріоритетів сучасного конституційного процесу [2].

У цьому контексті виділяються такі ключові інституційно-правові інструменти сучасної регіональної політики:

1. Законодавче підґрунтя – як окреслення законодавчого фундаменту регіональної політики, унормування основи економічної самодостатності регіонів і механізмів їх економічної інтеграції; запровадження сучасних інституційних інструментів підтримки регіонального розвитку.

2. Інституційна підтримка врядування – розвиток взаємозв'язків між рівнями влади шляхом правової розбудови інституцій місцевого та регіонального управління, які чутливо реагують на потреби населення, що проживає на їх території, і водночас спроможні адекватно досягати загальнодержавних цілей; удосконалення механізму співпраці між регіонами, їх кооперації та інтеграції.

3. Ресурсне забезпечення – визначення та унормування необхідного ресурсного потенціалу (фінансового, кадрового та ін.), що забезпечило б можливість реалізації довгострокових підходів до регіонального розвитку.

Разом із цим вимоги сучасного європейського правового поля в питаннях регіоналізму містять практичні орієнтири регіональних реформ,

уточнені в 2009 р. як реакція на результат дії світової фінансово-економічної кризи [3]. Відображення цих орієнтирів у національній політиці та практиці (у тому числі інституційно-правовій) є запорукою партнерських відносин нашої держави з ЄС [4].

Слід зазначити, що правова база регіонального управління, що існує в Україні, складається із діяльності складної ієрархії органів:

1. Президент України своїми указами встановлює концептуальні засади державної регіональної політики, здійснює корегування міжрегіональних відносин, корегує зміст міжбюджетних відносин та визначає селективну підтримку депресивних регіонів.

2. Верховна Рада ініціює розробку і прийняття законів і законодавчих актів стосовно регулювання різних аспектів правових відносин у сфері регіонального розвитку.

3. Конституційний Суд України своїми рішеннями дає оцінку законодавчій практиці державних органів влади відносно регіонів; ці органи по висновках суду зобов'язані здійснювати коригуючі дії у відповідності до положень Конституції України.

4. Кабінет Міністрів України своїми постановами трансформує загальні законодавчі норми і президентські укази в нормативні приписи конкретних дій окремих міністерств і відомств щодо розробки і реалізації державних програм розвитку окремих регіонів, здійснення фінансової підтримки депресивних регіонів тощо.

5. Міністерства і відомства видають підзаконні нормативні акти, що в інструктивній формі визначають процедурно-технологічні аспекти дій із реалізації відповідних законодавчих норм, форм документальної звітності та ін. [6].

Звідси напрашується проміжний висновок – правова база регіонального управління і розвитку в нашій державі ніколи не формувалась як цілісний масив нормативно-правових актів, що вміщує єдині концептуальні уявлення про сутність, зміст і форми управлінської діяльності в регіонах.

Крім того, як зазначають науковці, серед кола питань, що підлягають законодавчому регулюванню на рівні регіону, існує значна кількість проблем, які вимагають оперативної взаємодії державних і місцевих органів управління. Вони пов'язані з реалізацією планів і програм комплексного розвитку територій, забезпеченням державної підтримки місцевого самоврядування за виконанням окремих державних повноважень, забезпеченням виконання взаємних зобов'язань державних і місцевих органів.

Очевидно, що розв'язання перелічених проблем потребує наявності певних організаційних структур, правове становище яких має закріплюватися у відповідних нормативних актах [5].

Отже, неврегульованою проблемою, яка сьогодні помітно знижує дієвість нинішньої сис-

теми управління регіонами в Україні, є інституційна неузгодженість існування та взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. Зокрема, у діючому законодавстві передбачено суперечливе поєднання місцевого самоврядування і регіональних органів управління державної виконавчої влади.

Останні (держадміністрації), з одного боку, виступають провідниками соціально-економічної політики влади загальнодержавного рівня та здійснюють контроль дотримання чинного законодавства на відповідній території, а з іншого – виконують функції виконавчої влади органів місцевого самоврядування (на рівні області та адміністративного району).

У рамках такого правового поля постійно буде забезпечуватися домінування загальнодержавних інтересів над інтересами територій, і, як наслідок, владний інститут місцевого самоврядування буде і надалі підпорядковуватися у своїх діях загальнодержавним інтересам;

- існуюча невизначеність інституційно-правових меж існування та діяльності територіальних громад, що об'єктивно зумовлює едостатність, а то й відсутність механізмів впливу на діяльність органів місцевого самоврядування, передусім таких адміністративно-правових одиниць, як міста обласного підпорядкування (особливо крупні та мегаполіси), адміністративних районів та областей;

- обмеженість та недостатня розвинутість організаційно-правових норм взаємодії органів загальнодержавного і регіонального рівнів у вирішенні на паритетних засадах проблем територіального розвитку. Переважна більшість із них орієнтована на підпорядкування регіональних органів влади загальнодержавним;

- відсутність достатньої автономії діяльності органів самоврядування і насамперед унаслідок незначної ролі, яку відіграють місцеві податки і збори у формуванні місцевих бюджетів та регулюванні ділової активності господарюючих суб'єктів;

- неврегульованість відносин власності, що стосується як нечіткого визначення видів власності (державної, комунальної та муніципальної), так і розподілу на території суб'єктів соціально-господарського призначення між загальнодержавним, регіональним і територіальним рівнем управління, а також наявності дієвих механізмів управління об'єктами комунальної та муніципальної власності [7].

Вийти із цього критичного стану лише за рахунок збільшення об'ємів законодавчої діяльності та прийняття сукупності «нових» нормативно-правових актів неможливо, оскільки необхідні суттєві якісні зміни, крім того, це може призвести до ще більшого поглиблення критичної ситуації. У даному випадку є необхідність переглянути сам підхід до правової політики відносно регіонів, формуючи його на наукових системних засадах, тобто:

а) цілеспрямовано, виходячи із заздалегідь виробленої уяви про кінцеву конфігурацію правового поля, його якісних і кількісних параметрів;

б) комплексно, тобто приймаючи кожен раз конкретний нормативно-правовий акт, необхідно передбачити його місце в загальній нормативно-правовій структурі і забезпечити його непротивічність і взаємозв'язок із попередньо напрацьованою базою;

в) поетапно, тобто не одномоментною заміною діючого законодавства блоком заново розроблених нормативних документів, а шляхом поступового введення в дію нових законів, внесення доповнень і змін до діючих актів і відміни застарілих рішень;

г) погоджено, тобто забезпечення відповідності законодавчих та інших правових актів досягається на державному і регіональному рівнях, а також на рівні місцевого самоврядування.

Вирішення задекларованих завдань стає можливим лише в тому випадку, коли організація нормотворчого процесу буде спиратися на єдину, підтриману всіма суб'єктами ієрархії влади концепцію регулювання регіонального розвитку, що створить необхідні передумови для подальшого розвитку нормативно-правового поля з регулювання регіональної політики. Наявність такої концепції, своєю чергою, також дасть можливість провести інвентаризацію чинного законодавства, виявити ступінь його відповідності концептуальним вимогам, визначити практичні заходи щодо його упорядкування, тобто оновлення, доповнення і зміни на основі сформованих вище принципів [7].

Обов'язковою умовою результативності такого підходу, як зазначають спеціалісти, є забезпечення ефективної участі всіх суб'єктів державного, регіонального і місцевого управління у підготовці сумісних проектів законів та інших нормативно-правових актів у сфері сумісного відання по запропонованій нижче технології:

- здійснення всіма суб'єктами права законодавчої ініціативи та внесення до Верховної Ради проектів відповідних законів;

- розгляд у комітетах Верховної Ради внесених законів та обов'язкове їх погодження із суб'єктами різних гілок влади, прийняття чи відхилення пропозицій;

- можливість здійснення опитування населення на предмет доцільності пропонуваного проекту Закону норм і правил;

- створення комплексних робочих груп (за участю представників регіонів та місцевого самоврядування) при обговоренні у комітетах Верховної Ради пропонуваного державного закону із питань сумісного відання.

Крім того, дослідниками відмічено [5], що оскільки Конституцією України передбачено надання органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконав-

чої влади, воно також потребує законодавчого закріплення:

- механізм фінансового, матеріального, організаційного, кадрового, інформаційного забезпечення виконання наданих повноважень;

- відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування за виконання наданих повноважень лише в тих межах, в яких вони були забезпечені відповідними ресурсами з боку держави;

- відповідальність органів виконавчої влади та їх посадових осіб за неналежне забезпечення ресурсами наданих органам місцевого самоврядування повноважень.

Із всього можливого переліку новостворених чи доповнень до діючих законів, на нашу думку, найважливішими можна вважати три із них:

- Закон про регіон (адміністративну область);

- Закон про управління регіональним розвитком;

- доповнення до Закону про основи бюджетного регулювання.

Концепція закону про адміністративний регіон (область). Дана концепція і структура такого закону, на наше переконання, має ґрунтуватися на таких принципових положеннях: адміністративний регіон (область), а також законодавчо встановити перелік ознак і показників віднесення тієї чи іншої території до регіону (області); пропонується закон має окреслити (розмежувати) повноваження центру і регіону (області) стосовно економічного і соціального розвитку.

Концепція закону про управління регіональним розвитком. Змістом цього закону має бути конкретне правове визначення предмета, суб'єктів, принципів, форм і методів здійснення управлінської діяльності на адміністративно окресленій території регіону (області): закон повинен встановлювати механізми і процедури організації управлінського впливу на окремі параметри розвитку регіонів, а також включати систему договірно-погоджувальних процедур, які потребують сумісної діяльності держави і регіонів.

Закон про бюджетне регулювання регіонального розвитку. Основу бюджетного регулювання територій повинен складати розподіл джерел прибутків між бюджетами різних рівнів економіки і управління. Пропонується закон повинен ґрунтуватися на таких принципових положеннях.

По-перше, бюджетне регулювання як єдиний предмет даного закону має встановити не лише пропорції регулюючих доходів (податків) і характер міжбюджетних відносин між рівнями управління, але й технологію і процедури здійснення самого бюджетного процесу.

По-друге, враховуючи той факт, що бюджетне регулювання є предметом сумісного відання державних і регіональних органів управління, а також місцевого самовряду-

вання, закон має встановлювати лише загальні правила бюджетотворення, створюючи основу для прийняття законодавчих актів із регулювання міжбюджетних відносин на регіональному і місцевому рівнях.

По-третє, суб'єктами відносин, що виникають при бюджетному регулюванні, мають стати не тільки держава і регіони в її складі, а й муніципальні утворення і органи місцевого самоврядування. При цьому виникає можливість прямих бюджетних відносин держави з окремими муніципальними утвореннями, депресивними територіями, зонами пріоритетного розвитку та окремими територіальними громадами.

По-четверте, закон повинен вміщувати у собі сукупність договірно-погоджувальних механізмів і процедур, які передбачають добровільність, рівноправність і взаємну відповідальність сторін у сфері міжбюджетних відносин.

По-п'яте, закон повинен регламентувати можливість підтримки розвитку з боку держави у формі міжбюджетних трансфертів, що відрізняються за цільовим призначенням, методикою розрахунку, механізмами їх надання та використання, а також формами звітності і відповідальності.

По-шосте, у проекті закону слід чітко виписати сукупність прямих податків і зборів для рівня місцевого самоврядування, відрахувань від прямих державних податків, дотацій за виконання державних функцій, а також запровадження більш значущих об'єктів місцевого оподаткування. Це дасть змогу територіальним громадам не залежати від бюджетів вищих рівнів і формувати свій захищений бюджет, результатом чого буде можливість реально впливати на соціально-економічні процеси в регіоні.

Непротирічність та ефективність вирішення пропонується вище законодавчих норм і концептуальних уявлень можливі лише за умови, що вся організація і технологія здійснення цього процесу буде спиратися на єдину і підтриману усіма суб'єктами управління (держава, регіони, місцеве самоврядування) правозакріплену концепцію управління регіональним розвитком. Наявність такої концепції, своєю чергою, надасть новий зміст проведенню інвентаризації діючого законодавства, дасть змогу виявити ступінь його відповідності концептуальним вимогам і європейській практиці, а також накреслити конкретні кроки по його упорядкуванню.

Висновки. Отже, реформування системи регіонального управління в напрямі оптимізації функцій і повноважень, а також органів управління об'єктивно передбачає створення відповідної нормативно-правової бази з боку державних органів влади при погодженні з регіональними органами та місцевим самоврядуванням. По строках і технології здійснення цих процесів дана діяльність передбачає низку погоджених етапів здійснення нормотворення,

що в підсумку призведе до створення законодавчо закріпленого механізму погоджувальних взаємовідносин між різними рівнями управління регіональним розвитком.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Беззуб І. Регіональна політика в Україні: сучасний стан та стратегія реформування / І. Беззуб [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nbuviar.gov.ua/index.php?option>.
2. Рада регіонального розвитку затвердила пропозиції щодо реформи місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/>.
3. Утрехтська декларація про добре місцеве та регіональне врядування в неспокійний час: проблеми змін [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_a16.
4. Повідомлення Європейської Комісії для Європейського Парламенту та Європейської ради «Східне партнерство» (Брюссель, СОМ(2008) 823/4) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=227401910&cat_id=223345569&ctime=1247064584304.
5. Манжула А. Адміністративно-правовий статус місцевих органів виконавчої влади щодо управління економікою в регіоні / А. Манжула // Підприємництво, господарство, право. – 2007. – № 3. – С. 68–71.
6. Мазур А.Г. Нормативно-правові основи забезпечення регіонального розвитку / А.Г. Мазур // Підприємництво, господарство, право. – 2001. – № 2. – С. 86–90.
7. Братута О. Загальна характеристика та оцінка нормативно-законодавчої бази системи регіонального розвитку в Україні / О. Братута // Регіональна економіка. – 2005. – № 1. – С. 7–11.