

Ценклер Н. І.

*кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри бухгалтерського обліку
Ужгородського торговельно-економічного інституту
Київського національного торговельно-економічного університету*

Tsenkler N. I.

*Candidate of Economic Sciences, Associate Professor,
Senior Lecturer of Accounting Department
Uzhhorod Trade and Economic Institute
Kyiv National Trade and Economic University*

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ПОЛЕ УКРАЇНИ ЯК ОСНОВА РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ РЕГІОНУ ПРИ ВРАХУВАННІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

THE REGULATORY AND LEGAL FIELD OF UKRAINE AS PRINCIPLE OF THE REGION ECONOMIC DEVELOPMENT TAKING INTO CONSIDERATION THE PROCESS OF EUROPEAN INTEGRATION

Анотація. Оптимізація регіонального розвитку є одним із ключових завдань регіональної політики держави, а також об'єктом стратегічного планування. З урахуванням цього, а також достатньої регіональної різноманітності України очевидно, що нормативно-правова база регіонального розвитку має бути достатньо диференційованою і розробленою. Нормативно-правові документи, що регулюють важливі сфери регіонального (територіального) розвитку, умовно можна розділити на чотири групи: закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, підзаконні акти профільних міністерств. У статті виокремлено три етапи формування нормативно-правової бази євроінтеграційних процесів в Україні: початковий (1991–1997 рр.); становлення євроінтеграційного законодавства (1998–2011 рр.); інституціоналізації євроінтеграційних процесів (2011–2015 рр.). Основною проблемою європейської інтеграції України і надалі залишається надмірна регульованість різних аспектів економічної діяльності у поєднанні із суперечливістю положень низки законів та інших нормативних актів щодо регіонального розвитку.

Ключові слова: євроінтеграція, євроінтеграційні процеси, нормативно-правові акти, регіон, децентралізація.

Постановка проблеми. На відміну від правової бази регіонального економічного розвитку нормативно-правове поле євроінтеграційних процесів в Україні усе ще не набуло завершеного вигляду і є дуже розрізненим та неінституціоналізованим. Така ситуація, очевидно, зумовлена як невеликою тривалістю актуального періоду незалежності нашої держави, так і невизначеністю упродовж тривалого часу зовнішньополітичних пріоритетів України. Велика група законодавчих актів, що були ухвалені в історичні періоди, під час яких переважали європейський або євразійський вектори міжнародної інтеграції, швидко втрачали свою актуальність і змінювалися новими. Практично лише з 2014 року з'явилася реальна можливість формування чіткого зовнішньополітичного та економічного вектора інтеграції України до євроатлантичних структур.

Водночас саме проблема неповної адаптації національного законодавства до вимог Європейського Союзу та недосконаlosti наявної нормативно-правової бази євроінтеграції є одним із основних гальмуючих чинників євроінтеграційної політики у нашій державі. Більше того, на сучасному етапі практично зовсім не згадується регіональна складова європейської інтеграції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні основи дослідження трансформації економіки регіону розглядаються у працях Ю. Гаджисєва, В. Гусарової, Б. Данилишина, М. Долішнього, О. Жихор, Т. Качали, Н. Кузьминчук, Л. Шевчук, І. Школи та інших українських і зарубіжних науковців. Автори головним чином

узагальнюють та аналізують сучасні наукові теорії і концепції, роблячи припущення про можливості їх застосування у вітчизняній економічній науці та практиці.

Аналіз результатів сучасних досліджень щодо проблем економічного розвитку регіонів в умовах євроінтеграції свідчить про недостатню розробленість та загалом неконсолідованість теоретико-методичних розробок у цьому напрямі. Очевидною є необхідність глибшого вивчення нормативно-правового поля України як основи розвитку євроінтеграційних процесів на регіональному рівні та оцінки їхнього впливу на соціально-економічний розвиток регіонів.

Мета статті – дослідити нормативно-правове поле України щодо регулювання розвитку економіки регіону та участі держави у євроінтеграційних процесах.

Виклад основного матеріалу дослідження. Основними документами, які використовуються при розробці нормативно-правових актів в Україні щодо регіонального розвитку, є «Європейська хартія місцевого самоврядування» і «Декларація по регіоналізму в Європі». Європейська хартія місцевого самоврядування була підписана в Страсбурзі країнами – учасницями Ради Європи 15 жовтня 1985 року; Україною вона була підписана 6 листопада 1996 року і ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 року. Декларація по регіоналізму в Європі була підписана 4 грудня 1996 року в Базелі на Асамблеї Регіонів Європи [5].

Враховуючи специфіку предмету дослідження, нормативно-правову базу України ми розглядатимемо у двох

аспектах – регламентування регіонального розвитку та регулювання євроінтеграційних процесів.

Нормативно-правові документи, що регулюють важливі сфери регіонального (територіального) розвитку, умовно можна розділити на чотири групи (рис. 1):

- закони України, що визначають рамкові умови регіональної політики;
- укази Президента України, в яких встановлюються умови територіального розвитку за напрямками економічної і соціальної політики, що мають істотні регіональні складові;
- постанови Кабінету Міністрів України, в яких йдеться про особливі умови регулювання розвитку територій;
- підзаконні акти профільних міністерств, що встановлюють диференційовані за регіонами показники, які є цільовими орієнтирами регіонального розвитку.



Рис. 1. Нормативно-правова база регіонального економічного розвитку в Україні

Окремий сектор нормативно-правового поля регіонального економічного розвитку формує стратегічна документація.

Нормативно-правовою базою для розроблення регіональних стратегій розвитку є Конституція України, Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», Концепція державної регіональної політики, інші відповідні акти Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативні акти органів влади Автономної Республіки Крим, центральних та місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування відповідного регіону [6].

Регіональна стратегія розвитку – це стратегічний план розвитку регіону, що визначає цілі, завдання, пріоритети, напрям його сталого економічного і соціального розвитку на середньотривалий (4-6 років) та довготривалий (10-15 років) періоди [7].

На думку Л. Васейчук, 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 [1].

Цю думку частково поділяє і Я. Жовнірчик зазначаючи, що сутність стратегічного планування на регіональному рівні полягає в тому, що планування здійснюється «від майбутнього», а не «від досягнутого». Відповідно, стратегічний підхід до регіонального розвитку допомагає свідомо уявити, що і навіщо робити і чого не треба робити; орієнтує на осмислення місцевого розвитку крізь

призму головної мети; розглядає територію у контексті її зовнішнього середовища і концентрує увагу на зміцненні позицій у нестабільному оточенні; спрямовує щоденні рутинні дії на осмислений рух до заданої цілі [3]. Отже, на думку автора, очевидним є те, що нормативно-правова база стратегічного планування регіонального розвитку на сьогодні знаходиться на стадії формування, і в подальшому можна тут очікувати появи цілої низки нових документів та методичних розробок.

У контексті євроінтеграційних процесів варто зауважити, що ще у 2000 році Програмою інтеграції України до Європейського Союзу було визначено головні завдання «нової регіональної політики» в державі, що полягали у збалансуванні та оптимізації регіонального соціально-економічного розвитку та стимулюванні євроінтеграційних зусиль на регіональному рівні.

Враховуючи думки вітчизняних фахівців-економістів, вважаємо, що нормативно-правова база регулювання регіонального економічного розвитку потребує першочергових заходів щодо реформування за такими напрямками:

1. Уніфікація правових норм «регіон», «державна регіональна політика», «депресивна територія», зокрема через внесення відповідних змін до Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» та проекту закону «Про засади державної регіональної політики» з метою перетворення таких норм на первинні норми.

2. Врахування співвідносності цих понять адміністративно-територіальна одиниця» та «регіон» при розробці законопроектів про адміністративно-територіальний устрій з метою створення можливостей для довгострокового планування і прогнозування розвитку регіонів.

3. Розробка нормативно-правового акту щодо механізму державного регулювання розвитку регіонів з метою однозначного визначення у структурі органів виконавчої влади суб'єкта права здійснення регіональної політики.

4. Розробка методики комплексної інтегральної оцінки соціально-економічного розвитку регіонів, в основу якої має бути покладено індекс регіонального людського розвитку.

5. Унормування у підзаконних актах механізмів соціального забезпечення жителів регіонів на основі визначення соціальних стандартів життя населення.

6. Унормування організаційно-правових засад регулювання розвитку регіонів, принципів та інструментів досягнення національних цілей, функцій регулювання розвитку регіонів [1].

Популярні концепції децентралізації влади та соціально-економічного розвитку регіонів перебувають у стадії розробки і стосуються, насамперед, внутрішньої політики. Водночас, розглядаючи історичні особливості розвитку та розширення Європейського Союзу, можемо зазначити, що подібні проблеми були характерними також і для інших нових членів цієї міжнародної організації, однак, з урахуванням їх меншої території та демосоціального потенціалу, а також відсутності гострих внутрішньополітичних дискусій щодо питань євроінтеграції, вирішувались досить швидко.

Умовно можна виокремити три етапи формування нормативно-правової бази євроінтеграційних процесів в Україні:

1. Початковий (1991–1997 рр.)
2. Становлення євроінтеграційного законодавства (1998–2011 рр.)
3. Інституціоналізації євроінтеграційних процесів (2011–2014 рр.)

На початковому етапі державне регулювання здійснювалося переважно на основі ще радянської нормативно-

правової бази. Чіткий міжнародний інтеграційний вектор ще не був сформований. Другий етап пов'язаний із активізацією зусиль щодо формалізації політичних рішень з приводу вибору «європейського» напрямку міжнародної інтеграції.

Третій етап не характеризується активною нормотворчою діяльністю, однак є найбільш результативним із точки зору адаптації національного законодавства до вимог ЄС, а також розвитку відповідних інституцій. Основним результатом етапу інституціоналізації, безумовно, стало підписання Угоди про асоціацію України з ЄС та її подальша ратифікація.

У контексті правового регулювання проблем європейської інтеграції інституційне забезпечення в Україні було в останні десятиліття вкрай нестабільним. Водночас у 2014 році у ході адміністративної реформи роль профільного відомства було відведено урядовому офісу з питань європейської інтеграції, що є окремим структурним підрозділом Секретаріату Кабінету Міністрів України. Урядовий офіс підпорядковується Прем'єр-міністру України, Віце-прем'єр-міністру України, до компетенції якого віднесено питання європейської інтеграції, а також Міністру Кабінету Міністрів України.

Інституційне забезпечення співробітництва України та ЄС визначено Стратегією інтеграції України до ЄС, іншими рішеннями Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України.

Угодою про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами (далі – УПС) передбачено створення спільних органів між Україною та ЄС – Ради та Комітету з питань співробітництва, Комітету з парламентського співробітництва.

Провідну роль у сфері європейської інтеграції відіграють такі центральні органи виконавчої влади як Міністерство закордонних справ, Міністерство юстиції та Міністерство економічного розвитку і торгівлі. Важливим елементом Угоди про асоціацію між Україною та ЄС є положення про створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі (ЗВТ), якими передбачено суттєву лібералізацію торгівлі (усунення тарифів чи квот) між сторонами, гармонізацію законодавства і нормативно-регуляторної бази [2].

Як зазначається у програмних документах, створення ЗВТ між Україною та ЄС відбуватиметься поступово, протягом 10 років. Результатами запровадження ЗВТ між Україною та ЄС стануть тісна економічна інтеграція, створення практично таких же умов для торгівлі між Україною та ЄС, що мають місце у торгівлі всередині Союзу, покращення інвестиційного клімату та прозоріші правила ведення бізнесу в Україні, збільшення вибору, підвищення безпечності та якості товарів, зниження цін для українських споживачів, можливість доступ українських підприємств, окрім ринку ЄС, до ринків третіх країн у зв'язку з переходом на прийняті в усьому світі стандарти.

Разом із тим Європейський Союз уже запровадив для України режим автономних торговельних преференцій – одностороннє (з боку ЄС) скасування ввізних мит, яке стосується 94,7% від усього обсягу промислових товарів та 83,4% сільськогосподарських товарів та харчової про-

дукції, що імпортується Євросоюзом з нашої держави, і діятиме до 1 січня 2016 року [8].

Іншим напрямком співпраці нашої держави з ЄС є програма «Східне партнерство» – зовнішньополітична ініціатива Європейського Союзу, яка поширюється на 28 держав – членів ЄС та шість східноєвропейських сусідів – Азербайджан, Білорусь, Вірменію, Грузію, Молдову та Україну.

Європейську політику сусідства започатковано у 2004 р. з метою забезпечення стабільності та сталого економічного розвитку в країнах-сусідах, які не увійшли до політики розширення ЄС, шляхом відкриття для них перспективи поступової інтеграції до внутрішнього ринку ЄС.

4 грудня 2006 р. Європейська Комісія оприлюднила повідомлення для Європейської Ради та Європарламенту «Загальний підхід до можливостей країн-партнерів Європейської політики сусідства (далі – ЄПС) брати участь в агентствах та програмах Спільноти», в якому передбачено можливість участі України як країни – партнера ЄПС у роботі галузевих агентств та тематичних програм ЄС [9].

Як зазначено у стратегічній документації, агентства ЄС створені з метою сприяння регулюванню діяльності окремих секторів на рівні ЄС. Конкретні умови та принципи участі України в агентствах мають встановлюватися двосторонніми угодами з кожним окремим агентством. Це надає країнам-партнерам право стати спостерігачем у правлінні агентства. У більшості випадків вимагається також наближення національного законодавства та сплата членських внесків.

Детальні умови та порядок співробітництва/участі у роботі агентства визначені у регуляторному акті, яким воно створене. Станом на 2014 рік 22 агентства ЄС є відкритими для участі країн – партнерів ЄПС, у тому числі й України [8].

Адаптація законодавства України до законодавства ЄС здійснюється відповідно до положень Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 р. [4].

Висновки. Створюючи національну державну правову систему відповідно до норм ЄС, необхідно одночасно з адаптацією вже наявних законів приймати нові, узгоджені з правовим полем ЄС, законодавчі акти. Важливо звернути увагу на те, що процес адаптації законодавства України вимагає злагодженої співпраці всіх гілок влади. Ґрунтовно проаналізувавши нормативно-правове поле регіонального економічного розвитку в умовах поглиблення євроінтеграційних процесів, можемо констатувати, що основною проблемою європейської інтеграції України і надалі залишається надмірна регульованість різних аспектів економічної діяльності у поєднанні із суперечливістю положень низки законів та інших нормативних актів щодо регіонального розвитку.

Фінансово-економічні аспекти функціонування економіки регіонів потребують додаткового врегулювання, зокрема у контексті формування нормативно-правової бази децентралізації економічного розвитку в Україні. Варто зауважити, що ця проблема є дуже актуальною, більше того, відповідає критеріям європейської інтеграції та складає напрями подальших досліджень.

Список використаних джерел:

1. Васейчук Л.А. Нормативно-правова база стратегічного планування в Україні (регіональний аспект) [Електронний ресурс] / Л.А. Васейчук // Ефективність державного управління. – 2012. – Вип. 30. – С. 262-268. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/efdu_2012_30_34.pdf.
2. ЄС-Україна: поглиблена та всеохоплююча зона вільної торгівлі [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/virtual_library/dcfta_guidebook_web.pdf.

3. Жовнірчик Я.Ф. Оцінка якості нормативно-правової бази в системі регіонального управління [Електронний ресурс] / Я.Ф. Жовнірчик // Державне управління. – 2010. – № 3. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=112>.
4. Звіт про науково-дослідну роботу управління регіональним розвитком на основі показників економічного потенціалу. – Суми : СумДУ, 2012. – 142 с.
5. Медвідь В.Ю. Нормативно-правове забезпечення економічного регулювання регіонального розвитку / В.Ю. Медвідь // Проблеми економіки. – 2013. – № 1. – С. 109-114. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pekon_2013_1_16.pdf.
6. Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку [Електронний ресурс] : Наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України № 224 від 29.07.2002 р. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
7. Порядок розроблення, проведення моніторингу та оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1186-2011-p>.
8. Про індустриальні парки [Електронний ресурс] : Закон України від 21.06.2012 № 5018-VI. – Режим доступу : <http://www.ukrproject.gov.ua/news/prezident-ukraini-pidpisav-zakon-proindustrialni-parki-yakii-radikalno-pidvishchit-investitsii>.
9. Програми та агентства ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=224162316&cat_id=223237284.

Аннотация. Оптимизация регионального развития является одной из ключевых задач региональной политики государства, а также объектом стратегического планирования. С учетом этого, а также достаточного региональной разнообразия Украины очевидно, что нормативно-правовая база регионального развития должна быть достаточно дифференцированной и разработанной. Нормативно-правовые документы, регулирующие важные сферы регионального (территориального) развития, условно можно разделить на четыре группы: законы Украины, указы Президента Украины, постановления Кабинета Министров Украины, подзаконные акты профильных министерств. В статье выделены три этапа формирования нормативно-правовой базы евроинтеграционных процессов в Украине: начальный (1991–1997 гг.); становления евроинтеграционного законодательства (1998–2011 гг.); институционализации интеграционных процессов (2011–2015 гг.). Основной проблемой европейской интеграции Украины и в дальнейшем остается чрезмерная управляемость различных аспектов экономической деятельности в сочетании с противоречивостью положений ряда законов и других нормативных актов по региональному развитию.

Ключевые слова: евроинтеграция, евроинтеграционные процессы, нормативно-правовые акты, регион, децентрализация.

Summary. Optimization of regional development is one of the key tasks of regional politics and the object of strategic planning. Taking it into account, and also sufficient regional diversity of Ukraine, it's obvious that the regulatory and legal basis of regional development should be quite differentiated and developed. The regulatory and legal documents that control important spheres of regional (territorial) development, conditionally can be divided into four parts (the Acts of Ukraine, the Decree of the Ukrainian President, the Enactment of the Cabinet of Ministers of Ukraine, the subordinate regulatory acts of Profile Ministers). In this article are defined three stages of formation of the regulatory and legal basis of European integration process in Ukraine: initial (1991–1997); establishment of European integration legislation (1998–2011); institutionalization of the integration process (2011–2015). The main problem of European integration of Ukraine and in future remains excessive manageability of different aspects of economic activity, combining the discrepancy principles of a number of laws and other regulatory acts concerning regional development.

Key words: European integration, process of European integration, regulatory and legal acts, region, decentralization.