

ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ДЕПРЕСИВНИХ ТЕРИТОРІЙ В УКРАЇНІ

Досліджено проблеми законодавчого забезпечення розвитку депресивних територій. Проведено аналіз наявного законодавчого поля з питань регіонального розвитку в Україні. Запропоновано шляхи вдосконалення системи нормативно-правового забезпечення щодо подолання депресивності територій.

Стрімкі зміни у структурі економіки, які відбувалися під впливом процесів глобалізації, розвиток наукомістких виробництв і криза традиційних галузей промисловості суттєво позначились на регіональних пропорціях та призвели до виникнення депресивних територій, рівень розвитку яких за всіма важливими економічними та соціальними показниками найвищий серед територій відповідного типу [1]. За таких умов державне регулювання розвитку депресивних територій, як і будь-яка інша діяльність держави, потребує належного законодавчого забезпечення. Встановлення правових норм - необхідний і, разом із цим, визначальний компонент ефективного державного регулювання, тому що саме тут закладаються його основи, визначаються найважливіші параметри, здійснюється регламентація відповідних суспільних відносин.

Окремі аспекти регіонального розвитку та проблеми депресивності територій розглянуті в працях М. І. Данилишина, М. І. Долішнього, С. А. Романюка, Д. М. Стеценка, М. Г. Чумаченка, однак невирішеними на даний час залишаються проблеми законодавчого забезпечення розвитку депресивних територій, створення ефективної нормативно-правової бази управління функціонуванням регіонів, що визначає завдання і логіку нашого дослідження.

Актуальним питанням наданому етапі є формування та реалізація активної державної політики, що дасть змогу запобігти негативній динаміці диференціацій територій нашої держави.

Концепція державної регіональної політики, затверджена Указом Президента від 25 травня 2001 р. № 341, започаткувала якісно нову для Української держави

політику, яка базується на підвищенні ролі та відповідальності місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування в соціально-економічному розвитку регіонів шляхом децентралізації влади.

У концепції державної регіональної політики зазначено, що стимулювання розвитку депресивних територій повинно здійснюватись шляхом запровадження особливих механізмів бюджетної, цінової, грошово-кредитної, інноваційної та інвестиційної політики щодо таких територій. Основними завданнями держави в реалізації концепції у даному напрямку визначено: вироблення чітких критеріїв і термінів виділення депресивних територій з метою застосування у них заходів державної підтримки, стимулювання ефективного використання їх внутрішнього природного, економічного, наукового, трудового потенціалу, прискорення соціально-економічного розвитку і подолання депресивного стану; підтримку соціальної активності та мобільності населення; створення максимально сприятливих економічних, правових та інституційних умов у їх межах для прискорення формування і ефективного функціонування нових суб'єктів господарювання; забезпечення соціального захисту населення.

Відповідно до цієї концепції статус депресивної території і механізми державної підтримки її розвитку повинні визначитись законодавством на основі науково обґрунтованої комплексної оцінки її економічного, соціального, екологічного стану та надаватись на певний період.

Проте активну діяльність органів влади щодо вичленування депресивних територій і вироблення дієвих механізмів їх підтримки стримує нерозробленість відповідного нормативно-правового забезпечення.

На даний час в Україні практично не діють спеціальні законодавчі акти, які б регулювали вплив держави на розвиток депресивних територій та регіонів загалом, проте деякі з чинних законів так чи інакше унормовують питання розподілу повноважень між органами державної влади різного рівня стосовно того чи іншого конкретного питання або опосередковано регулюють ін. правовідносини, що виникають з приводу державного впливу на розвиток регіонів.

Такими, зокрема, є Закони України «Про місцеве самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації». Їх значення у контексті теми нашого дослідження доволі ґрунтовно проаналізовано у працях вітчизняних дослідників. Вчені та практики-управлінці вважають за необхідне внести до згаданих законів суттєві зміни та доповнення, що відображено у Концепції щодо внесення змін до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», схваленої розпорядженням Прем'єр-міністра України від 1 березня 2001 р. № 69-р. Необхідність внесення змін до цих законів пов'язана також із проведенням адміністративної реформи, змінами у міжбюджетних відносинах, формуванням державної регіональної політики [2]. Актуальність зазначених пропозицій підтверджена Рекомендаціями парламентських слухань про законодавчі аспекти регіональної політики та місцевого самоврядування, що відбулися 16 квітня 2003 р. у Верховній Раді України.

Однією з перших спроб законодавчо унормувати безпосередньо питання розвитку регіонів та подолання депресивності території були законопроекти «Про засади стимулювання розвитку регіонів», внесений народним депутатом С. Бичковим (реєстраційний № 3025 від 29. 01. 2003 р.) та «Про стимулювання розвитку регіонів» (реєстраційний № 3384 від 14. 04.2003 р.), внесений Президентом України. Ці документи мають багато спільного, а також власні переваги й недоліки, що вже частково відзначили дослідники [3].

Згадані законопроекти визначають регіон як територію, межі якої збігаються з Автономною Республікою Крим, областями, містами Київ та Севастополь. На нашу думку, потребує додаткової аргументації віднесення окремих міст (Києва та Севастополя) до регіонів, хоча столичний регіон як особливий об'єкт державного регулювання має, без сумніву, право на існування. Водночас у законопроекті С. Бичкова окреслено й депресивну територію, і зазначено, що її межі можуть не збігатися з межами субнаціональних адміністративно-територіальних одиниць. Там само, крім стимулювання розвитку регіонів, подані визначення регіональної стратегії розвитку та угоди щодо регіонального розвитку.

Цей законопроект передбачає також запровадження в Україні Державної комісії з питань регіонального розвитку як постійно діючого експертно-дорадчого органу, який створюється з метою координації діяльності органів законодавчої, виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо стимулювання розвитку регіонів. Законопроект «Про стимулювання розвитку регіонів» пропонує створити орган вузької компетенції-Державну комісію з проблем депресивних територій. Не дивлячись на різницю у назві, з тексту законопроектів випливає, що обидва органи мають практично однакові повноваження.

Характерною рисою обох законопроектів є недостатня увага до питань соціально орієнтованого, сталого, збалансованого розвитку регіонів та цілей їх розвитку, що полягають насамперед у забезпеченні однакових соціальних стандартів життя населення незалежно від місця проживання.

Частину статей обох законопроектів присвячено державному стимулюванню розвитку депресивних територій. Норми, що містяться в них і стосуються питань депресивних регіонів як різновиду проблемних регіонів, на наш погляд, мають становити зміст окремого закону. Такий законопроект внесли народні депутати України О. Волков, О. Біловол під назвою «Про стимулювання розвитку депресивних територій» (реєстраційний № 2521, від 12. 12. 2002 р.). Його положення визначають статус депресивної території, загальні засади державної політики стимулювання розвитку депресивних територій, умови надання пільг суб'єктам господарської діяльності на депресивних територіях, цільового виділення державою капітальних вкладень, надання цільових позик тощо. Цей законопроект детально й системно визначає основи стимулювання розвитку депресивних територій. Він отримав позитивний висновок Головного науково-експертного управління (№ 16/3-109 від 20. 01. 2003 р.)

8 вересня 2005 р. прийнятий Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів», який визначив правові, економічні та організаційні засади державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів і подолання депресивності територій. У ньому зазначено, що з метою забезпечення розвитку депресивних територій у їх межах можуть здійснюватись такі заходи: цільове

спрямування державних капітальних вкладень у розвиток виробничої, комунікаційної та соціальної інфраструктури, надання державної підтримки, в тому числі фінансової, малим підприємствам, сприяння формуванню об'єктів інфраструктури розвитку підприємництва, -бізнес-центрів, бізнес-інкубаторів, інноваційних та консалтингових центрів, венчурних фондів тощо; спрямування міжнародної технічної допомоги на розв'язання актуальних соціально-економічних та екологічних проблем, а також здійснення інших найважливіших заходів; сприяння зайнятості населення, забезпечення цільового фінансування програм перекваліфікації та професійного розвитку трудових ресурсів, стимулювання трудової міграції, удосконалення соціальної сфери, зокрема житлового будівництва, охорони здоров'я та охорони довкілля; надання іншої державної підтримки розвитку таких територій.

Відповідно до цього закону сума коштів, передбачених на фінансування всіх програм подолання депресивності територій протягом одного року з державного бюджету, не може бути меншою, ніж 0,2% дохідної частини державного бюджету за відповідний період.

На нашу думку, у законах, присвячених розвитку проблемних регіонів, доцільно було б подати їх чітку дефініцію і типологію, принципи та механізм визначення їхніх меж, ознаки і показники віднесення тих чи інших територій до депресивних або інших проблемних регіонів, методи їх державної підтримки та санації, а також сторони і процедури контролю за використанням спрямованих у проблемні регіони державних та інших ресурсів. Це, в свою чергу, дозволить усунути суб'єктивізм при наданні державної селективної підтримки тим чи іншим регіонам, встановивши нормативну залежність між отриманням ресурсів з державного бюджету з результатами регіонального моніторингу.

Нормотворчий процес у сфері регулювання розвитку депресивних територій має спрямовуватися на гармонізацію партнерських відносин держави та регіонів, оптимізацію міжрегіональних взаємин та забезпечення соціально орієнтованого, сталого, збалансованого розвитку всіх регіонів країни.

Література

Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 р. № 2850-IV.

Зміцнення потенціалу регіонів та шляхи подолання соціально-економічних диспропорцій регіонального розвитку: матеріали, «круглого столу» /За ред. З. С. Варналія. - К: НІСД, 2004. - 82 с.

Карецман В. До проблеми законодавчого забезпечення розвитку регіонів в Україні // Вісник Державної служби України. - 2004. - №4. - С. 51.

Рекомендації парламентських слухань про законодавчі аспекти регіональної політики та місцевого самоврядування // Збірник матеріалів Дня Уряду «Про стан та перспективи депресивних регіонів, міст та селищ України та парламентських слухань «Регіональна політика та місцеве самоврядування в Україні: законодавчі аспекти». - К., 2003. - С. 219.

Україна: стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки - 2004 / За ред. А. С. Гальчинського. -