

### **Проблеми формування системи нормативно-правового забезпечення розробки стратегій регіонального розвитку**

*Стаття присвячена аналізу проблем у сфері нормативно-правового забезпечення розробки стратегій сталого розвитку регіонів. Здійснено аналіз законодавчої бази з розробки державних стратегій розвитку країни та її регіонів та запропоновано шляхи її удосконалення за рахунок визначення пріоритетних напрямків розвитку економіки країни і практичних заходів щодо забезпечення такого розвитку у територіальному вимірі.*

*The article analyzes the problems of legal support development of strategies for sustainable regional development. The analysis of the legal framework for development of public policies of the country and its regions and the ways of its improvement by identifying priority areas of the economy and the practical arrangements for such development in the territorial dimension.*

**Ключові слова:** *стратегія регіонального розвитку, регіон, соціально-економічний розвиток, нормативно-правове забезпечення, державна підтримка, сталий розвиток.*

**Вступ.** Протягом останніх двох десятиліть умови функціонування економіки України та її регіонів динамічно змінюються, спонукаючи органи державної влади й місцевого самоврядування впроваджувати новітні методичні підходи щодо формування відповідних стратегій сталого розвитку на загальнодержавному й регіональному рівнях. Основні аспекти розробки стратегій регіонального розвитку представлені в науковій літературі достатньо повно. Зокрема М. Хвесик, С. Лізун, О. Алімов, В. Геєць та ін. [1] визначили загальні наукові підходи до розробки стратегій сталого розвитку країни та її регіонів; М. Кизим [2] обґрунтував методику розробки стратегії сталого розвитку регіону; Т. Стеценко та О. Тищенко [3] запропонували механізм управління регіональним розвитком на основі стратегії соціально-економічного розвитку.

Однак до теперішнього часу в Україні відсутні як офіційно затверджені документи так і комплексні наукові розробки, в яких було б запропоновано науково-обґрунтовану систему стратегічних цілей розвитку та комплексну сукупність заходів, які забезпечують їх досягнення. В цих умовах особливої актуальності набуває процес удосконалення системи нормативно-правового забезпечення розробки стратегій регіонального розвитку.

**Метою статті** є аналіз існуючих проблем в сфері нормативно-правового забезпечення розробки стратегій розвитку регіонів України та визначення переліку заходів з їх подолання.

**Виклад основного матеріалу.** До теперішнього часу в Україні практично не сформовані нормативно-правова база та методичне забезпечення розробки стратегій розвитку держави в цілому та окремих її регіонів. Деякі питання щодо стратегічного програмування розвитку країни розглядаються в двох основних законах, які виступають як основа нормативно-правового забезпечення складання стратегій сталого соціально-економічного розвитку, а саме в Законах України [4-5].

Очевидно, що цього недостатньо і це не дозволяє в повній мірі врахувати весь спектр змін зовнішнього та внутрішнього середовищ функціонування економіки країни. Проведений аналіз нормативно-правового забезпечення розробки стратегій сталого розвитку показав, що у Законі [4] визначається необхідність формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного та соціального розвитку країни, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць як складової частини загальної системи державного регулювання економічного та соціального розвитку України.

Вибір довгострокової стратегії регіонального розвитку здійснюється органами законодавчої й виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на підставі результатів прогнозування економічного та соціального розвитку країни та її регіонів.

На середньостроковий період розробляється прогноз економічного та соціального розвитку України, в якому є розділи, що визначають цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку країни в середньостроковому періоді та пропозиції щодо напрямів державної політики в цей період. Обґрунтування економічних цілей та пріоритетів в умовах економічної глобалізації має базува-

тися на прогнозі кон'юнктури на внутрішніх і зовнішніх ринках збуту найважливіших товарів та послуг, що виробляються в Україні. Виходячи з цього визначаються пріоритети державної регіональної політики (табл. 1).

Аналіз «Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2009 рік» [7] показав, що він був розроблений з певними відмінами від зазначеної в Законі [4] структури, про що свідчить наступне:

Таблиця 1

**Пріоритети державної регіональної політики [6]**

Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 р.	Державна стратегія регіонального розвитку до 2020 р.
1. Підвищення конкурентоспроможності регіонів та зміцнення їх ресурсного потенціалу. 2. Забезпечення розвитку людських ресурсів. 3. Розвиток міжрегіонального співробітництва. 4. Створення інституціональних умов для регіонального розвитку.	1. Підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів. 2. Територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток. 3. Ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку.

1. відсутні прогнозні оцінки очікуваних змін зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної ситуації;

2. не розглядаються і не обґрунтовуються прогнозні оцінки головних проблем розвитку економіки;

3. не прогнозуються можливі заходи державної соціально-економічної політики, що мають забезпечити сталий розвиток країни та її регіонів.

За змістом в документі [7] представлені параметри економічного розвитку країни за попередній період, а саме: темпи зростання виробництва продукції машинобудування, хімічної та нафтохімічної промисловості, валової доданої вартості в торгівлі, інвестиційних процесів тощо. Очевидно, що для визначення стратегічних цілей розвитку держави цього недостатньо.

На основі прогнозів визначаються перспективи розвитку країни та її регіонів. Отже прогнозні документи мають містити не тільки результати дослідження зовнішніх і внутрішніх політичних, соціальних, економічних та інших

чинників розвитку України, а й прогнози зміни тенденцій динаміки світової економіки.

Проведені дослідження показали, що структуру прогнозів економічного та соціального розвитку України доцільно доповнити розділами «Ризики прогнозу» та «Альтернативні варіанти розвитку економіки та соціальної сфери України».

Прогнозна інформація щодо економічного та соціального розвитку України на короткостроковий період (один рік) враховується при формуванні Державної програми економічного і соціального розвитку України й визначення обсягів надходжень до Державного бюджету України на наступний рік.

Порівняння структури прогнозу соціально-економічного розвитку України зі структурою системи регіональних прогнозів на середньостроковий період (табл. 2) показало, що в регіональних прогнозах не оцінюються можливі впливи зміни зовнішньоекономічної та зовнішньополітичної ситуації, не прогнозуються наслідки впливу реалізації заходів державної, регіональної, економічної та соціальної політики на тенденції динаміки розвитку регіонів.

Разом з тим, система середньострокових регіональних прогнозів включає прогнозну інформацію стосовно показників використання природно-ресурсного потенціалу регіонів України та змін екологічної ситуації. Все це дозволяє розробляти напрями вирішення ключових проблем соціально-економічного розвитку кожного регіону у середньостроковому періоді.

**Порівняння структур системи регіональних прогнозів і прогнозу розвитку України на середньостроковий період [2]**

Структура прогнозу економічного та соціального розвитку АР Крим, областей, районів і міст на середньостроковий період	Структура прогнозу економічного та соціального розвитку України на середньостроковий період
Аналіз соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці за попередній період	Аналіз соціально-економічного розвитку країни за попередній період
Характеристика головних проблем розвитку економіки та соціальної сфери адміністративно-територіальної одиниці	Характеристика головних проблем розвитку економіки та соціальної сфери
Стан використання природного, виробничого, науково-технічного та трудового потенціалу	-
Екологічна ситуація у відповідній адміністративно-територіальній одиниці	
—	Очікувані зміни зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної ситуації та їх вплив на економіку країни
—	Оцінка впливу можливих заходів державної політики у прогностичному періоді на розвиток економіки та соціальної сфери
Цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку в середньостроковому періоді та пропозиції щодо заходів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для їх досягнення	Цілі та пріоритети економічного та соціального розвитку в середньостроковому періоді та пропозиції щодо напрямів державної політики в цей період
Прогноз кон'юнктури на ринках основних видів товарів і послуг	Прогноз кон'юнктури на внутрішніх і зовнішніх ринках стратегічно важливих видів товарів і послуг
Основні показники соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці	Основні макроекономічні та інші необхідні показники та баланси економічного та соціального розвитку у тому числі в розрізі галузей економіки, АР Крим, областей, міст Києва та Севастополя
Можливі шляхи розв'язання головних проблем розвитку економіки та соціальної сфери відповідної адміністративно-територіальної одиниці	-
Висновки щодо тенденції розвитку економіки відповідної адміністративно-територіальної одиниці протягом середньострокового періоду	Висновки щодо тенденцій розвитку економіки країни протягом середньострокового періоду

Регіони України відрізняються галузевою структурою економіки. Законом [4] визначається необхідність прогнозування соціально-економічного розвитку галузей економіки на період до п'яти років. Ці прогнози мають використовуватися при розробці стратегій сталого розвитку регіонів.

Визначення галузей економіки, щодо яких розробляються прогнози, а на їх підставі і галузеві програми соціально-економічного розвитку, порядок і терміни їх представлення здійснюється Кабінетом Міністрів України. До кола цих галузей включені енергетика, металургія, вугільна та нафтогазова, машинобудування, ЖКГ, лісове, рибне господарства та ін.

Розглянута система регіональних та галузевих прогнозів формує наукове підґрунтя програм економічного та соціального розвитку України, АР Крим, областей, районів і міст та найважливіших галузей економіки. Ці програми мають кореспондуватися між собою та Державною програмою економічного та соціального розвитку України, в якій визначаються цілі та пріоритети економічного та соціального розвитку всієї країни на наступний рік, засоби та шляхи їх досягнення. Програма має містити комплексну взаємоузгоджену систему заходів, які розробляються органами законодавчої та виконавчої влади, органами місцевого самоврядування і спрямовуються на вирішення проблем сталого соціально-економічного розвитку України.

Таким чином, проведені дослідження показали, що з точки зору формування законодавчої бази розробки стратегій розвитку регіонів України, Закон [4] має ряд недоліків, а саме:

- структура системи прогнозних й програмних документів не передбачає такої складової, як прогноз та стратегія сталого соціально-економічного розвитку України на довгостроковий період;
- порушується принцип єдності при формуванні системи прогнозів і програм економічного й соціального розвитку України та її регіонів;
- знижується рівень наукової обґрунтованості прогнозної інформації внаслідок ігнорування ризиків прогнозу, а також відсутності розгляду альтернативних варіантів соціально-економічного розвитку країни та її регіонів;
- не визначені механізми стимулювання виконання програм сталого розвитку, зокрема, не встановлено ступінь відповідальності центральних і місцевих органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування за по-

рушення строків реалізації та показників ефективності заходів, спрямованих на прискорення економічного та соціального розвитку України в цілому та її регіонів, а також галузей економіки країни;

- не регламентуються інструментарій й принципи організаційно-економічного механізму взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади в напрямі реалізації програм сталого економічного та соціального розвитку на всіх рівнях.

Вказані недоліки гальмують впровадження стратегічного програмування розвитку України та її регіонів, а також посилюють негативні впливи глобальних викликів, які стоять перед країною та її регіонами.

Таким чином, розглянутий Закон України [4], яким було започатковано формування нормативно-правової бази розробки програм і стратегій сталого розвитку регіонів України, потребує внесення певних уточнень.

Проведений аналіз Закону [5] показав, що при формуванні програм і стратегій сталого розвитку України та її регіонів необхідно насамперед розглядати такі важливі для всього соціуму нормативи і стандарти, як: забезпеченість населення транспортом загального користування, послугами зв'язку, медичної допомоги за обсягами діагностичних, лікувальних і профілактичних процедур тощо. Соціальні стандарти і нормативи по цих напрямках сталого розвитку до теперішнього часу не досягнуті й тому вони мають бути в основі складання програм і стратегій сталого соціально-економічного розвитку України та її регіонів.

Очевидно, що на рівні регіонів прискорення соціально-економічного розвитку суттєво залежить від ефективності державної регіональної політики. У діючому законодавстві України передбачено ряд нормативних документів, які регламентують державну регіональну політику. Основними з них є: Указ Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики»; Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів»; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року»; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року», Наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування регіональних стратегій розвитку»,

План першочергових дій Уряду.

Проведений аналіз Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 р. [8] надає підстави для висновку щодо наявності певної історичної спадкоємності у визначенні стратегічних цілей, напрямів та завдань соціально-економічного розвитку регіонів. об'єктивним підґрунтям для цього висновку є наведена система цілей та завдань соціально-економічного розвитку регіонів України. Слід підкреслити, що до кола напрямів і завдань соціально-економічного розвитку регіонів України у Державній стратегії [8] віднесено удосконалення системи стратегічного планування регіонального розвитку на загальнодержавному та регіональному рівнях й оптимізацію нормативно-правової бази щодо формування системи стратегічних планових й прогнозних документів, процедури їх розроблення на всіх рівнях територіальної організації влади.

До найбільш затребуваних нормативно-правових актів цієї сфери належать «Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку» [9]. У цьому документі, який було підготовлено Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції України відповідно до Указу Президента України «Про концепцію державної регіональної політики» [10], регіональна стратегія розвитку розглядається як стратегічний план розвитку регіону, що визначає цілі, завдання, пріоритети, напрями сталого економічного і соціального розвитку АР Крим, областей України, міст Києва та Севастополя на середньостроковий (4-6 років) та довгостроковий (10-15 років) періоди.

Методичними рекомендаціями [9] передбачено необхідність при розробленні регіональних стратегій розвитку враховувати документи Конференції ООН з питань навколишнього середовища і розвитку Ріо-29 «Порядок денний XXI століття», інші міжнародні нормативні акти.

**Висновки.** Таким чином, отримані результати аналізу законодавчої та нормативно-правової бази України щодо розробки стратегій сталого розвитку країни та її регіонів свідчать про те, що розроблені документи мають певні недоліки як на етапі розробки, так і на етапі їх реалізації.

Головним недоліком є відсутність методологічного й нормативно-правового забезпечення розробки стратегії розвитку України та її регіонів з визначенням пріоритетних напрямків розвитку економіки країни і практичних заходів щодо забезпечення такого розвитку у територіальному вимірі.

Отже для реалізації стратегій та програм подальшого збалансованого економічного та соціального розвитку України та її регіонів необхідно удосконалення законодавчої бази шляхом формування взаємозв'язків та взаємодії між діючими законодавчими актами у відповідності з мегатрендами світового економічного розвитку.

Розвиток світової економіки в перспективному періоді відзначатиметься впливом низки чинників і мегатрендів, що приведуть до історичних змін структури світової економіки та модифікації форм її організації. Формування нової структури глобальної економіки ставить Україну перед жорсткими геополітичними, геостратегічними та гео економічними викликами, відповіді на які повинні міститися в стратегії розвитку України та в стратегіях розвитку її регіонів.

### Література

1. Наукові основи національної стратегії сталого розвитку України / [за наук. ред. акад. НАН України, д.е.н., проф. М.А. Хвесика]; Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України». – К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2013. – 40 с.
2. Основы устойчивого развития Харьковской области до 2020 г. : монография: [Кол-в авторов]. - Х. : ИД «ИНЖЭК», 2010. - 528 с.
3. Стеценко Т. О. Управління регіональною економікою / Т. О. Стеценко, О. П. Тищенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://uchebnik-online.com/ua\\_textbook\\_18.html](http://uchebnik-online.com/ua_textbook_18.html)
4. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>
5. Закон України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/rada/show/2017-14>
6. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року // Урядовий кур'єр. – 3 вересня 2014 р. №160 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukurier.gov.ua>

7. Прогноз економічного і соціального розвитку України на 2009 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rainbov.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.nreg=2017-14>
8. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року // Урядовий кур'єр. – 3 вересня 2014 р. №160 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukurier.gov.ua>
9. Наказ Міністерства Економіки з питань Європейської інтеграції «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування регіональних стратегій розвитку» від 29.07.2002 № 224 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/ME02121.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ME02121.html)
10. Указ Президента України «Про концепцію державної регіональної політики» № 341/2001 від 25.09.2001 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/341/2001>