

УДК 332.142.2(477):061ЄС

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

Король С. М.

Сумський державний університет, м. Суми, Україна

Автор статті розглядає та аналізує реформування нормативно-правової бази регіональної політики в контексті євроінтеграційних процесів. Простежує процес адаптації українського законодавства до європейських стандартів.

Ключові слова: регіональна політика, Європейський Союз (ЄС), нормативно правова база, адаптація, регіональний розвиток.

Україна обрала свій курс Євроінтеграції, що обумовлює необхідність узгодження політики регіонального розвитку України та ЄС, зокрема, адаптацію до європейських стандартів та упровадження процедур надання допомоги на регіональний розвиток, аналогічних тим, що діють в ЄС. Серед завдань, які постають як першочергові, можна зазначити: потребу здійснення класифікації територій відповідно до номенклатури Європейського співтовариства; формулювання цілей надання допомоги територіям в Україні відповідно до цілей ЄС у цій сфері; визначення критеріїв і показників надання допомоги регіонам для досягнення поставлених цілей та зменшення економічних і подолання соціальних диспропорцій регіонального розвитку тощо. Зазначені завдання висувають на перший план необхідність реформування законодавчої бази, що забезпечує державну політику регіонального розвитку.

Питання нормативно-правового забезпечення регіональної політики досліджують такі науковці як: Варналій З. С., Куйбіда В. С., Власюк О. С., Данилишин Б. М., Романюк С. А., Кушнір М. А., Ткачук А. Ф., Іщенко О. М., Негода В. А., Толкованов В. В., Кравченко В. А., Внукова В. М., Мікула Н. А., Романова Н. А., Ляшенко В. І. та інші.

Оскільки нормативно-правова база регіональної політики розвивається та вдосконалюється, реагуючи на реальні потреби розвитку українського суспільства, метою даної статті є аналіз не просто правових документів, а береться політологічний аспект стану законодавчого забезпечення інституту регіональної політики України в контексті євроінтеграційних перетворень.

Формування регіональної політики в Україні за європейськими стандартами потребує створення відповідної нормативно-правової бази. Започаткування якісних змін у формуванні такої бази розпочалося з прийняттям Концепції державної регіональної політики, затвердженої Указом Президента України від 25 травня 2001 року [1].

Питання регіонального розвитку держави на сьогодні регулюється Законами України, рішеннями Конституційного Суду України, низкою указів Президента

України, рішеннями Уряду України, актами центральних органів виконавчої влади та міжнародними угодами і договорами.

Протягом останніх років прийнято важливі документи стосовно розвитку транскордонного співробітництва і сврорегіонів, діяльності спеціальних економічних зон і територій пріоритетного розвитку, а також стану і перспектив депресивних регіонів, міст і селищ [2, с. 13].

Одним із аспектів співробітництва України з ЄС є зближення (адаптація) законодавства. Відповідно до Стратегії інтеграції Україна зобов'язується провести адаптацію українського законодавства до законодавства ЄС, яка полягає у зближенні національного законодавства з сучасною європейською системою права та підтягнення його до рівня що склався у державах-членах ЄС. Не останню роль відіграє участь України в конвенціях Ради Європи, якими встановлені спільні стандарти правового регулювання, у тому числі і для країн – членів ЄС. Отже, йдеться про відповідність рівня українського законодавства, а не про абсолютну ідентичність з останнім.

Профільним нормативно-правовим актом у сфері адаптації законодавства України до законодавства ЄС є закон «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського союзу» [3], який визначає механізм досягнення Україною відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства в Європейському союзі. Цей механізм включає адаптацію законодавства, утворення відповідних інституцій та інші додаткові заходи, необхідні для ефективного правотворення та правозастосування, а також створення передумов до підготовки законодавчого поля для входження України в Європейський Союз.

Процес адаптації має охоплювати всі сфери законодавства України, але пріоритети не повинні бути постійними, а мають визначатися на певний етап, корегуватися залежно від ситуації і бути обов'язковим для всіх органів державної влади в межах їх відповідної компетенції та органів місцевого самоврядування. Так на першому етапі перевага повинна надаватися: а) розвитку правової системи України, яка б сприяла досягненню стабільності в суспільстві, гарантувала верховенство права, права людини і забезпечувала функціонування ринкової економіки; б) приведенню законодавства України у відповідність до вимог Угоди про партнерство і співробітництво та інших міжнародних договорів, які стосуються співробітництва України і ЄС; в) розвитку законодавства України за пріоритетними сферами у напрямку його поступового зближення із законодавством ЄС. На другому етапі процес адаптації зосереджується на таких завданнях: а) перегляд діючого законодавства України у сферах, визначених у ч. 2 ст. 51 Угоди, з метою забезпечення його відповідності законодавству ЄС; б) підготовка до асоційованого членства України в ЄС; Третій етап Адаптації залежатиме від укладення угоди про асоційоване членство України в ЄС та включатиме період підготовки розширеної програми гармонізації законодавства із законодавством ЄС. Так як в даний час готується угода про асоціацію, то можемо говорити про настання третього етапу розвитку законодавства України щодо ЄС [3].

Базовим документом, який визначає правовий механізм співробітництва між Україною і ЄС, є «Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами». Відповідні угоди були

укладені Європейським Союзом майже з усіма новими незалежними державами, які виникли на терені колишнього СРСР [4].

Головна мета Угоди – створення сприятливих умов для інтеграції України у європейський і світовий економічний порядок. Угода також розглядає проблематику політичного співробітництва і має у цілому комплексний характер. Її специфічною рисою є положення про збереження єдиного економічного простору між країнами-членами СНД. Дана угода була прийнята 16 червня 1994р., ратифікована Верховною Радою України 10 листопада 1994р. і набула чинності 1 березня 1998р. після її ратифікації національними парламентами країн-членів ЄС. Імплементация Угоди про партнерство і співробітництво вимагає від України адаптації національного законодавства, вдосконалення адміністративного апарату й судочинства, реформування і реструктуризації економіки.

Угода про партнерство і співробітництво заклала основу для широкого економічного, фінансового, соціального і культурного співробітництва, розвитку політичного діалогу між Україною і ЄС. Угода містить взаємні зобов'язання, які мають вищу юридичну силу і повинні забезпечити динамічний розвиток торгівлі й інвестицій. Цей документ виступає інструментом підтримки переходу до ринкової економіки і формування громадянського суспільства. На даному етапі готується заміна Угоди про партнерство і співробітництво на Угоду про асоціацію.

Наступним і вкрай важливим для співпраці України і ЄС документом є «Стратегія інтеграції України до Європейського союзу», затверджена Указом Президента України [5]. Її метою є реалізація стратегічного курсу України на інтеграцію до Європейського Союзу, забезпечення всебічного входження України у європейський політичний, економічний і правовий простір та створення передумов для набуття Україною членства у ЄС.

В цьому документі зазначено, що стратегія інтеграції України до Європейського Союзу має забезпечити входження держави до європейського політичного (в тому числі у сфері зовнішньої політики і безпеки), інформаційного, економічного і правового простору. Отримання на цій основі статусу асоційованого члена ЄС є головним зовнішньополітичним пріоритетом України у середньостроковому вимірі.

Стратегія інтеграції України до Європейського союзу містить основні принципи і напрями інтеграції України до ЄС, які деталізуються в інших нормативно-правових актах. Вона визначила державні структури України, відповідальні за забезпечення процесу співробітництва. Керівництво стратегією інтеграції України до ЄС здійснює Президент України. Забезпечення реалізації Стратегії інтеграції України до ЄС покладено на Кабінет Міністрів України. Міністерство закордонних справ забезпечує політичні відносини України і ЄС, координацію органів виконавчої влади в цій сфері. Міністерство економіки здійснює міжвідомчу координацію з питань міжгалузевого економічного і соціального співробітництва України з ЄС. Реалізація завдань закріплюється між міністерствами, які координують ці питання на регіональному рівні.

Наступним і вкрай важливим нормативно-правовим актом, який регламентує процес співробітництва між Україною і Європейським Союзом є «Програма інтеграції України до європейського союзу» [6], яка дає відповідь на питання стосовно значення співробітництва України і ЄС. Згідно з цією програмою пріоритетність співробітництва України з Європейським Союзом та його окремими державами-

членами пов'язана з тим, що це товариство буде визначати напрями економічного прогресу та політичну стабільність у Європі у довгостроковій перспективі.

Цей документ є головним інструментом загальної стратегії на шляху наближення України до ЄС за всіма спектрами співробітництва – політичним, соціальним, фінансовим, економічним, торговельним, науковим, освітнім, культурним тощо. Інші програми та плани політичного, соціально-економічного спрямування повинні базуватися на її положеннях. Структуру визначено з урахуванням досвіду країн-кандидатів на вступ до ЄС, а також галузевих програм інтеграції України до ЄС. У документі охоплено практично всі сфери суспільного життя держави з метою досягнення критеріїв, що впливають з цілей валютного, економічного та політичного союзу держав-членів ЄС і сформульовані Радою ЄС в червні 1993 р. у м. Копенгагені. Програма містить 140 розділів, кожний з яких має такі частини:

- поточна ситуація (характеризується поточний рівень готовності України виконати відповідні зобов'язання у конкретній сфері для досягнення головної мети – набуття членства в ЄС. Визначається поточний ступінь відповідності нормативно-правових документів України базовим нормам ЄС);

- короткострокові (2000-2001 роки), середньострокові (2002-2003 роки) та довгострокові (2004-2007 роки) пріоритети (сформульовано верхній рівень цілей, яких слід досягти у відповідний термін; крім конкретних організаційних заходів щодо реформування окремих сфер суспільного життя країни;

- визначено найважливіші напрями адаптації законодавства України до законодавства ЄС);

- інституційні потреби, фінансові потреби (надано оцінку ресурсів, необхідних для реалізації визначених пріоритетів).

Наступним документом є «Порядок денний асоціації Україна – ЄС» – двосторонній документ, що регулює відносини між Україною та ЄС [7]. Документ набув чинності 24 листопада 2009 року, на заміну Плану дій між Україною та ЄС 2005-2008, подовженого на один рік до 2009.

Головна ідея розробки ПДА полягала у заміні Плану дій Україна – ЄС, що, за оцінкою громадських експертів, не виправдав покладених на нього сподівань в окремих сферах співпраці, новим практичним інструментом взаємодії, спрямованим на закріплення нової якості співпраці, ще до набуття чинності Угодою про асоціацію.

Водночас практична мета ПДА полягає у чіткому визначенні пріоритетів, які вимагають негайних дій ще до офіційного підписання Угоди про асоціацію. Саме задля реалізації практичної мети ПДА перелік наведених у документі пріоритетів, у разі необхідності, може бути змінений та доповнений за згодою між Україною та ЄС.

Указом Президента України ухвалено Стратегію економічного та соціального розвитку України «Шляхом європейської інтеграції» на 2004-2015 роки [8], яка містить окремий розділ «Здійснення активної державної регіональної політики». У цьому розділі відображені такі питання: зміцнення потенціалу розвитку регіонів та їхньої конкурентоспроможності; стратегія подолання соціально економічних диспропорцій у регіональному розвитку; стратегія вдосконалення міжбюджетних відносин; розвиток трансграничного і міжрегіонального економічного співробітництва.

ва; відновлення економічної бази малих населених пунктів; основні засади адміністративної територіальної реформи.

В Стратегії зазначається, що державна регіональна політика у 2004-2015 роках повинна забезпечити:

- формування оптимальної високоефективної структури господарства регіонів, яка б сприяла їхньому комплексному розвитку на основі природноресурсного, виробничо-економічного, науково-технічного та людського потенціалів, наявної інфраструктури, історико-культурних надбань і традицій з використанням переваг та можливостей геополітичного становища регіонів;

- застосування договірних засад при визначенні спільних дій центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у стимулюванні регіонального розвитку, зокрема підтримку розвитку депресивних територій;

- вирішення спільних регіональних та міжрегіональних проблем розвитку шляхом об'єднання фінансових ресурсів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

- підвищення ролі регіонів у зовнішньоекономічному співробітництві, активне входження регіонів до міжнародних організацій та формувань, активізація міжрегіонального та транскордонного співробітництва;

- удосконалення системи державного стратегічного програмування регіонального розвитку, розробка стратегій розвитку регіонів;

- децентралізацію влади, розмежування функцій та повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з розширенням повноважень місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;

- підвищення ролі регіонів у реалізації екологічної політики держави;

- адаптацію національного законодавства з питань регіональної політики до норм і стандартів Євросоюзу.

Стратегія перш за все відкриває можливості, вказує пріоритети, по яких може далі працювати центральна і місцева влада, та вдосконалює нормативну базу.

У новій Концепції державної регіональної політики, підготовленій Міністерством регіонального розвитку та будівництва України на виконання доручення Кабінету Міністрів України, транскордонне співробітництво визначено одним з складових елементів державної політики у галузі регіонального розвитку. У зв'язку з цим та, враховуючи пріоритетність курсу інтеграції України до ЄС, питання інтенсифікації прикордонного та міжрегіонального співробітництва набувають особливого значення.

У червні 2004 року Верховною Радою України було ухвалено Закон «Про транскордонне співробітництво», яким врегульовані правові, організаційні та економічні питання розвитку транскордонного співробітництва та його державної фінансової підтримки, розширені повноваження органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади у цій сфері. Парламент України також ратифікував Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або владою та два додаткові протоколи до неї, які визнають право місцевих та регіональних органів влади на здійснення транскордонного співробітництва.

Транскордонне співробітництво означає будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними громадами або органами влади, які перебувають під юрисдикцією двох і більше договірних сторін. Воно здійснюється в межах компетенції територіальних громад або органів влади, які визначаються національним законодавством, шляхом укладання відповідних угод або домовленостей. Цілі та завдання діяльності єврорегіонів визначаються статутами транскордонних об'єднань. Основні напрями співробітництва єврорегіонів задекларовані в документах про їх утворення та, як правило, передбачають співробітництво у економічній, соціальній, адміністративній, культурно-освітній, інфраструктурній, екологічній, інформаційній сферах тощо [9].

Адаптація законодавства має будуватись з врахуванням і більш конкретних питань, потреб регіонів. Тому в Законі «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» визначаються засади внутрішньої політики України у сферах розбудови державності, розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів, формування інститутів громадянського суспільства, національної безпеки і оборони, в економічній, соціальній і гуманітарній сферах, в екологічній сфері та сфері техногенної безпеки, а також засади зовнішньої політики України [10].

Таким чином, реалізація єврорегіональної політики на сьогодні є об'єктивною необхідністю як здійснення євроінтеграційного напрямку держави в цілому, так і посилення регіонального рівня в процесі міжрегіонального співробітництва, що в свою чергу, сприяє укріпленню економічних, культурних та політичних зв'язків між регіонами України та європейських спільнот. Тому держава робить постійні і системні кроки у напрямку нормативно-правового забезпечення регіональної політики України. Але, все ж, не достатньо врегульовані законодавчо кроки у напрямку євроінтеграції. Недостатня трансляція загальнодержавних та міжнародних посилів на регіональний рівень.

Перспективою подальших досліджень вбачаємо інституційний аналіз регіональної політики під впливом євроінтеграційних процесів.

Список літератури

1. Указ Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики» від 25 травня 2001 року № 341/2001 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
2. Регіональна політика України: інституційно-правове забезпечення: Збірник офіційних документів / [За ред. З. С. Варналія]. – Київ, 2004. – 520 с.
3. Закон України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 року № 1629/IV // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
4. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 10 червня 1994 року № 237/94-ВР // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
5. Указ Президента України «Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського союзу» від 30 вересня 2011 року № 929/2011 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
6. «Програма інтеграції України до європейського союзу». Постанова КМ від 16.11.2002 № 1789// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uazakon.com/documents>
7. Партнерство між Україною та Європейським Союзом. Рада з питань співробітництва// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eeas.europa.eu>

8. Указ Президента України «Про Стратегію економічного та соціального розвитку України «Шляхом європейської інтеграції» на 2004-2015 роки» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

9. Нова державна регіональна політика в Україні / [Під заг. ред. В. С. Куйбіди]. – К. : Видавництво «Крамар», 2009. – 232 с.

10. Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – N 40. – Ст. 527.

Король С. Н. Нормативно-правовое обеспечение региональной политики в контексте евроинтеграционных процессов / С. Н. Король // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия: Юридические науки. – 2012. – Т. 25 (64). № 1. 2012. – С. 251-257.

Автор статті розглядає і аналізує нормативно-правову базу регіональної політики в контексті євроінтеграційних процесів. Прослідковує процес адаптації українського законодавства к європейським стандартам.

Ключевые слова: регіональна політика, Європейський союз (ЄС), нормативно правова база, адаптація, регіональне розвитие.

Korol S. Legislative and legal framework for regional policy in the context of European integration processes / S. Korol // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2012. – Vol. 25 (64). № 1. 2012. – P. 251-257.

The article examines and analyzes the legal framework of regional policy in the context of European integration processes. Traces the process of adaptation of Ukrainian legislation to European standards.

Keywords: Regional Policy, European Union (EU) regulatory framework, adaptation, regional development.

Статья поступила в редакцию 10.04.2012.