

*В. В. Комірна,  
к. е. н., докторант,  
Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України*

## ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

*Проаналізовано законодавчу базу щодо положень про порядок створення та функціонування території пріоритетного розвитку. Запропоновано законопроект "Про внесення змін до деяких законів України щодо стимулювання розвитку регіонів".*

*A legislative base is analysed in relation to positions about an order creations and functionings of territory of priority development. A bill is offered "About bringing of changes to some laws of Ukraine in relation to stimulation of development of regions".*

*Ключові слова: депресивний регіон, державна політика, економічний та соціальний розвиток, законодавча база, інтеграція, регіональний розвиток, стимулювання.*

### ВСТУП

Соціально-економічний рівень розвитку економіки України великою мірою визначається рівнем регіонального розвитку. Проте соціально-економічному розвитку регіонів перешкоджає комплекс проблем, серед яких особливе місце займає територіальна диференціація регіонів, що посилюється, недостатньо ефективна система державного управління регіональним розвитком, яка не справляється із завданнями територіального розвитку [4, с. 142].

Ефективність державного управління, що розуміється як здатність реалізовувати поставлені цілі, у сфері регіонального розвитку низька, зокрема, тому, що на сьогодні відсутній системний підхід до питання самої організації як розробки, так і здійснення державної регіональної політики вищими органами державної влади і органами державної влади на місцях. У системі нормативно-правових актів у сфері регіонального розвитку відсутній документ, який закріплював би основи розробки і реалізації державної регіональної політики, визначив би цілі, завдання, принципи, пріоритети, суб'єкти, механізми й інші важливі питання державної регіональної політики. Але державна регіональна політика є виключно інтеграційною, стосується ряду компетенцій різних органів державної влади. Інакше кажучи, Міністерству регіонального розвитку повинні були б підпорядковуватися інші міністерства і самі регіони, що неможливо. Управлінським виходом із цієї ситуації є створення механізму координації і субординації в системі органів і суб'єктів

управління, що передбачає прийняття відповідного закону України, тому що компетенції суб'єктів-учасників державного управління визначається і законами, і навіть Конституцією. Такого документа на сьогодні немає.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Методології здійснення державного управління як суспільного явища та складного процесу, в тому числі щодо розвитку регіональних та субрегіональних соціально-економічних систем різних рівнів, присвятили свої фундаментальні праці В.Б. Авер'янов, О.Ю. Амосов, Г.В. Атаманчук, В.М. Бабаєв, В.Д. Бакуменко, С.О. Біла, А.О. Дегтяр, В.Б. Дзюндзюк, О.М. Іваницька, В.Ю. Керецьман, І.Б. Коліушко, О.І. Крюков, В.С. Куйбіда, О.Я. Лазор, В.М. Мартиненко, О.А. Машков, А.Ф. Мельник, А.В. Мерзляк, А.О. Монаєнко, О.Г. Мордвінов, Н.Р. Нижник, В.М. Огаренко, С.Є. Саханенко, В.М. Селіванов, О.В. Скрипнюк, В.В. Тертичка, В.В. Цветков, Ю.П. Шаров та інші відомі вчені.

### ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

— проаналізувати законодавчу базу щодо положень про порядок створення та функціонування території пріоритетного розвитку;

— запропонувати законопроект "Про внесення змін до деяких законів України щодо стимулювання розвитку регіонів".

### РЕЗУЛЬТАТИ

Стратегічні, програмні, прогностичні документи у сфері регіональ-

ного розвитку, що розробляються і приймаються на сьогодні органами державної влади, місцевими органами державної влади й органами місцевого самоврядування, не взаємопов'язані й не узгоджені між собою, а тому і не справляються з поставленими перед ними завданнями. Про це свідчить нерівномірність соціально-економічного розвитку регіонів [2, с. 20].

Водночас можливий інший підхід до питання правового регулювання основ регіональної політики, який може бути закріплений у пропонованому законі.

Слід зазначити, що в правовому полі України у сфері регламентації регіональної політики існує лише застарілий і вкрай слабкий в усіх аспектах Указ Президента України про Концепцію державної регіональної політики від 25 травня 2001 р. [6, с. 60].

Ухвалені в різні періоди закони лише називали окремі види здійснення регіональної політики, не розкриваючи її суті і порядку здійснення. Так, Законом України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" визначено правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів соціально-економічного розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць як складової загальної системи державного регулювання економічного і соціального розвитку держави. Законом встановлюється загальний порядок розроблення, затвердження та виконання зазначених прогнозних і програмних документів економічного та соціального розвитку, а також права та відповідальність учасників державного прогнозування і розроблення програм економічного та соціального розвитку України.

Ряд конкретизуючих положень міститься в підзаконних актах Уряду України.

Як показав досвід [1, с. 11; 3, с. 11; 5, с. 9], методи й інструменти регіональної політики, що реалізуються сьогодні, не дають очікуваних результатів через те, що вони застосовуються фрагментарно й ізольовано через відсутність концепції державного регулювання територіального розвитку, а підтримка одних регіонів, що здійснювалася без урахування інтересів інших регіонів, тільки посилює територіальну диференціацію і дезінтеграцію.

З огляду на це ухвалення пропонованого закону, що регламентує організаційно-правові основи розробки і реалізації державної регіональної політики в новій суспільно-політичній і соціально-економічній ситуації, стає все більш актуальним.

Важливо підкреслити, що законопроект визначає не тільки основи розробки й реалізації державної регіональної політики на державному рівні, а зміст і порядок розробки й реалізації державної регіональної політики в регіонах мають бути встановлені нормативно-правовими актами відповідних органів публічної влади.

Проект закону України "Про основи державної регіональної політики" включає такі ключові положення.

Встановлюються цілі, завдання, принципи, основні напрями і пріоритети державної регіональної політики, засновані на ціннісному підході. При цьому передбачається, що до вищих цінностей державної регіональної політики належать:

- гідний рівень життя людини незалежно від регіону мешкання;
- територіальна цілісність України;
- економічний розвиток регіонів;
- розвиток галузей економіки держави.

Визначається перелік суб'єктів державної регіональної політики. У переліку суб'єктів державної регіональної політики вперше виділяються великі господарюючі суб'єкти і некомерційні організації, які мають активно в разі з державою брати участь у процесах регіонального розвитку.

Вперше визначається єдиний перелік нормативних документів у сфері регіонального розвитку, серед яких провідне місце займає Державна доктрина регіонального розвитку України, яка ухвалюється у вигляді закону України і під якою розуміється нормативний правовий акт державно-управлінського характеру, що визначає зміст державної регіональної політики України на довгостроковий період.

Особлива увага в законопроекті приділена механізмам здійснення державної регіональної політики, а також взаємодії між органами державної влади та місцевими органами державної влади у сфері організаційного, інформаційного і ресурсного забезпечення в процесі розробки й реалізації державної регіональної політики.

Законопроектом визначається обов'язок Уряду України щорічно готувати доповідь про реалізацію державної регіональної політики України, що містить докладну інформацію про ефективність і результативність державної регіональної політики, завдання Уряду України з реалізації цієї політики наступного року, а також інформацію про стан і проблеми розвитку державних відносин окремих регіонів, місцевого самоврядування. Доповідь виносить на розгляд Верховної Ради Украї-

ни одночасно з проектом закону України про Державний бюджет на черговий фінансовий рік як доповнення до документів і матеріалів, передбачених Бюджетним кодексом України.

Таким чином, ухвалення закону України "Про основи державної регіональної політики" дасть органам державної влади і місцевим органам державної влади вийти на новий рівень розробки і реалізації державної регіональної політики, що характеризується системністю, взаємоузгодженістю і взаємопов'язаністю прийнятих державно-управлінських рішень.

Прогноз показує, що в результаті реалізації положень закону результативність державної регіональної політики в Україні зросте.

Слід окремо зупинитися на аналізі Закону України "Про стимулювання розвитку регіонів". На наш погляд, у цьому законі відсутні положення про порядок створення та функціонування території пріоритетного розвитку. Тому ми пропонуємо законопроект "Про внесення змін до деяких законів України щодо стимулювання розвитку регіонів".

Ми обгрунтовуємо прийняття законопроекту "Про внесення змін до деяких законів України щодо стимулювання розвитку регіонів" тим, що він спрямований на стимулювання розвитку регіонів України та покращення інвестиційного клімату в Україні, з урахуванням українського та міжнародного досвіду щодо залучення інвестицій.

Метою законопроекту є сприяння залученню інвестицій у регіони України з урахуванням їх економічної та географічної специфіки, надання державним органам реальної механізми залучення інвестицій у високотехнологічні галузі для покращення конкурентоспроможності української економіки.

Законопроектом встановлюється порядок створення та роботи території пріоритетного розвитку, порядок розгляду та контролю за інвестиційними проектами, оподаткування суб'єктів підприємницької діяльності, задіяних у виконанні інвестиційних проектів на територіях пріоритетного розвитку.

Реалізація законопроекту не потребує додаткових матеріальних та інших витрат. Реалізація законопроекту надасть уряду можливості щодо стимулювання розвитку депресивних регіонів та залучення інвестицій у високотехнологічні галузі, що буде сприяти збільшенню обсягів надходжень до бюджету.

Прийняття проекту закону України "Про внесення змін до деяких законів України щодо стимулювання розвитку регіонів" буде сприяти покращенню інвестиційного клімату в Україні, залученню інвестицій у

пріоритетні галузі економіки України та напрями розвитку депресивних територій, що відповідно підвищить добробут населення шляхом створення високооплачуваних робочих місць.

Обгрунтувавши доцільність прийняття такого законопроекту, ми пропонуємо викласти розділ IV Закону "Про стимулювання розвитку регіонів" у такій редакції: "розділ IV. Порядок створення та функціонування території пріоритетного розвитку, стаття 12. Порядок надання (скасування) статусу території пріоритетного розвитку".

Статус території пріоритетного розвитку надається Верховною Радою України шляхом прийняття окремого закону за поданням Кабінету Міністрів України за результатами моніторингу соціально-економічного стану районів та міст обласного значення, який проводиться в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

За результатами щорічного моніторингу Кабінет Міністрів України може вносити до Верховної Ради України пропозиції щодо надання (скасування) статусу території пріоритетного розвитку.

Пропозиції щодо надання статусу території пріоритетного розвитку вносяться у вигляді окремого законопроекту, яким визначається територія, її межі, строк функціонування, пріоритетні види економічної діяльності, мінімальна кошторисна вартість інвестиційного проекту.

Пропозиції вносяться за наявності згоди у письмовій формі Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, відповідного органу місцевого самоврядування та місцевої державної адміністрації щодо надання статусу території пріоритетного розвитку разом з програмою розвитку такої території.

Програма розвитку території пріоритетного розвитку повинна включати дані про:

- стан розвитку виробничої та соціальної інфраструктури, підприємництва (за п'ять років, що передують поданню документів для запровадження спеціального режиму інвестиційної діяльності на території пріоритетного розвитку) і можливості їх розвитку в майбутньому;
- рівень розвитку економічного, наукового та іншого потенціалу з урахуванням специфічних умов створення території;
- рівень забезпечення кваліфікованими кадрами;
- етапи розвитку території пріоритетного розвитку;
- наявність інвестиційних пропозицій;
- прогнозні показники розвитку.

Пропозиції щодо скасування

статусу території пріоритетного розвитку вносяться Кабінетом Міністрів України у вигляді окремого законопроєкту з відповідним обґрунтуванням щодо прийняття такого рішення за результатами моніторингу діяльності території пріоритетного розвитку.

У разі скасування статусу території пріоритетного розвитку суб'єкти господарювання, які реалізують на цій території зареєстровані у встановленому цим Законом порядку інвестиційні проєкти, продовжують реалізацію таких проєктів відповідно до умов, які діяли на момент їх реєстрації на цій території.

Стаття 13. Законодавство, що діє на територіях пріоритетного розвитку.

Законодавство України діє на територіях пріоритетного розвитку з урахуванням особливостей, передбачених цим Законом та податковим законодавством України.

Стаття 14. Державне регулювання господарської діяльності на територіях пріоритетного розвитку.

Державне регулювання господарської діяльності на територіях пріоритетного розвитку здійснює центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики.

До повноважень центрального органу виконавчої влади з питань економічної політики у цій сфері належать:

— проведення у порядку, передбаченому ст. 17 цього Закону, експертизи інвестиційних проєктів, які пропонуються для реалізації на території пріоритетного розвитку;

— включення інвестиційних проєктів за результатами проведеної експертизи до Державного реєстру інвестиційних проєктів, які реалізуються на території пріоритетного розвитку (далі — Реєстр);

— видача суб'єктам господарювання свідоцтва про державну реєстрацію інвестиційних проєктів (далі — свідоцтво);

— проведення поточного (щомісячного) моніторингу стану реалізації інвестиційних проєктів та щорічного аналізу результатів господарської діяльності на території пріоритетного розвитку;

— встановлення разом з відповідними центральними органами виконавчої влади процедури, форми та строків подання органами управління на територіях пріоритетного розвитку, на яких реалізуються інвестиційні проєкти, і суб'єктами господарювання, які отримали свідоцтва, інформації про результати господарської діяльності на територіях пріоритетного розвитку;

— здійснення контролю за додержанням суб'єктами господарювання на цих територіях вимог законодавства України у межах повноважень, передбачених законом.

Стаття 15. Органи управління на

територіях пріоритетного розвитку.

Органами управління на територіях пріоритетного розвитку є:

— Рада з питань функціонування території пріоритетного розвитку (далі — Рада), що утворюється Радою Міністрів Автономної Республіки Крим за погодженням з Верховною Радою Автономної Республіки Крим, а також обласною державною адміністрацією за погодженням з відповідними обласними радами;

— органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації в межах своїх повноважень.

Обласна державна адміністрація здійснює свої повноваження на територіях пріоритетного розвитку відповідно до законодавства.

До повноважень обласної державної адміністрації також належить:

1) затвердження програми розвитку території пріоритетного розвитку із зазначенням строків здійснення заходів, передбачених цією програмою;

2) контроль за дотриманням суб'єктами господарювання умов виконання зобов'язань з реалізації інвестиційних проєктів на територіях пріоритетного розвитку;

3) проведення аналізу результатів господарської діяльності на територіях пріоритетного розвитку;

4) подання центральному органу виконавчої влади з питань економічної політики, Міністерству фінансів України, Міністерству регіонального розвитку та будівництва України, Державній митній службі України, Державній податковій адміністрації України інформації про результати господарської діяльності на територіях пріоритетного розвитку;

5) подання Кабінетові Міністрів України пропозицій щодо внесення змін до переліку пріоритетних видів економічної діяльності.

До повноважень Ради належить:

— розроблення та здійснення комплексу заходів щодо забезпечення залучення фінансових ресурсів для реалізації інвестиційних проєктів;

— розгляд у досудовому порядку спорів, що виникають між суб'єктами господарювання, які реалізують інвестиційні проєкти на територіях пріоритетного розвитку, та відповідними органами місцевого самоврядування;

— прийняття у межах своїх повноважень рішень, обов'язкових для виконання на територіях пріоритетного розвитку під час реалізації інвестиційних проєктів;

— подання обласній державній адміністрації інформації про виконання суб'єктами господарювання зобов'язань з реалізації інвестиційних проєктів на території пріоритетного розвитку.

## ВИСНОВКИ

На підставі аналізу Закону України "Про стимулювання розвитку регіонів" встановлено відсутність положень про порядок створення та функціонування території пріоритетного розвитку. Запропоновано законопроєкт "Про внесення змін до деяких законів України щодо стимулювання розвитку регіонів". Законопроєкт спрямований на стимулювання розвитку регіонів України та покращення інвестиційного клімату в Україні, з урахуванням українського та міжнародного досвіду щодо залучення інвестицій. Прийняття проєкту закону України "Про внесення змін до деяких законів України щодо стимулювання розвитку регіонів" буде сприяти покращенню інвестиційного клімату в Україні, залученню інвестицій у пріоритетні галузі економіки України та напрями розвитку депресивних територій, що відповідно підвищить добробут населення шляхом створення високооплачуваних робочих місць. Реалізація законопроєкту надасть уряду можливості щодо стимулювання розвитку депресивних регіонів та залучення інвестицій у високотехнологічні галузі, що буде сприяти збільшенню обсягів надходжень до бюджету.

## Література:

1. Амосов О.Ю. Перетворення механізмів державного регулювання економічного розвитку // Державне управління та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр.: У 2 ч. / За заг. ред. Г.І. Мостового, Г.С. Овідьової. — Х.: ХарПІ УАДУ, 2001. — Вип. 2. — С. 10—16.

2. Бандур С.І. Сучасна регіональна соціально-економічна політика держави: теорія, методологія, практика / С.І. Бандур, Т.А. Заяць, І.В. Терон. — К.: РВПС України НАН України. ТОВ "ПРИНТ ЕКСПРЕС", 2002. — 250 с.

3. Долішній М.І. Регіональна політика на рубежі ХХ-ХХІ століть: Нові пріоритети: [монографія] / М.І. Долішній // Національна академія наук України. Інститут регіональних досліджень. — К.: Наукова думка, 2006. — 511 с.

4. Колосюк А.А. Особливості регіональної політики України в сучасних умовах / А.А. Колосюк // Держава та регіони (Серія: Державне управління). — 2008. — № 4. — С. 141—143.

5. Крайник О.П. Економічний розвиток регіону: [монографія] / О.П. Крайник. За ред. акад. М.І. Долішнього. — Львів: Ліга-Прес, 2002. — 294 с.

6. Крюков О.І. Політико-управлінська еліта України як чинник державотворення: [монографія] / О.І. Крюков. — К.: Вид-во НАДУ, 2006. — 252 с.

Стаття надійшла до редакції 22.03.2010 р.