

УДК 332.1:347.12

Ю. С. Гринчук,
 д. е. н., доцент, завідувач кафедри менеджменту,
 Білоцерківський національний аграрний університет, м. Біла Церква
 Н. В. Коваль,
 к. е. н., доцент, доцент кафедри менеджменту,
 Білоцерківський національний аграрний університет, м. Біла Церква

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.5.9

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Yu. Grynchuk,
 Doctor of Economic Sciences, associate professor,
 Head of Management department of Bila Tserkva National Agrarian University
 N. Koval,
 Ph. D. In Economic studies, associate professor of Management department
 of Bila Tserkva National Agrarian University

REGULATORY AND LEGAL PROVISIONS OF ESTABLISHMENT AND IMPLEMENTATION OF THE STATE REGIONAL POLICY

У статті досліджено сучасний стан нормативно-правового забезпечення формування та реалізації регіональної політики в Україні, зокрема проаналізовано групи законодавчих актів (загальне, спеціальне, бюджетне, планувальне, статусне, інвестиційне законодавство, законодавство для окремих територій та окремих інструментів розвитку), нормативно-правові акти Президента та Кабінету Міністрів України, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України. Доведено, що протягом останніх п'яти років відбулися процеси реформування правового поля, що регулює регіональний розвиток, та в цілому створена нормативно-правова база для збалансованого розвитку регіонів. Зокрема важливим кроком є ухвалення у 2015 р. базового (рамкового) закону "Про засади державної регіональної політики". На сьогодні у нормативно-правових актах чітко визначені інституції, що відповідають за формування й реалізацію регіональної політики (в першу чергу — Міністерство регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України); джерела фінансування розвитку регіонів (Державний фонд регіонального розвитку та місцеві бюджети), а також система взаємопов'язаних документів, що визначають державну регіональну політику. Вагомим внеском у створення цілісної нормативно-правової бази з регулювання процесів формування та реалізації регіональної політики є затвердження порядків розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України та регіональних стратегій розвитку, плану заходів з їх реалізації, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених стратегій і планів заходів. Особливу увагу слід звернути на те, що проекти стратегій та плани заходів з їх реалізації мають розроблятися на засадах смарт-спеціалізації, тобто розвитку тих видів економічної діяльності, які мають інноваційний потенціал, сприятимуть зростанню ефективності економічної діяльності в регіоні та його конкурентоспроможності.

Обґрунтовано необхідність удосконалення нормативно-правового забезпечення формування та реалізації державної регіональної політики шляхом узгодження окремих нормативно-правових актів між собою, перегляду їх на предмет ефективності, оновлення (внесення змін, припинення чинності застарілих та неефективних), розробки методичного забезпечення та інших інструментів реалізації положень нормативно-правових актів, посилення контролю за їх виконанням та оцінки наслідків впливу реалізованих заходів на рівень життя населення регіонів, що в подальшому дозволить визначати напрями вдосконалення регіональної політики.

The article examines the current state of regulatory and legal provisions of establishment and implementation of the state regional policy in Ukraine. In particular, we analyzed groups of legislative acts (general, specialized, budget, planning, status, and investment legislation; legislation regulating specific territories and specific development tools), regulatory acts of the President and the Cabinet of Ministers of Ukraine, of the Ministry of Regional Development, Building and Housing of Ukraine. We proved that during the last five years the legal framework that regulates the regional development has been reformed, and, overall, the regulatory and legal basis for the balanced regional development has been created. In particular, an important step was the adoption of the framework law "On the foundations of the state regional policy" in 2015. As of today the legislation clearly defines the institutions that are

responsible for the formation and implementation of the regional policy (first of all — the Ministry of Regional Development, Building and Housing of Ukraine); the sources of financing for the regional development (the State fund of regional development and local budgets), as well as the system of interrelated acts that define the state regional policy. An important contribution to the creation of an integrated legislative basis for regulating the processes of formation and implementation of the regional development strategies is the adoption of the orders of establishment of the State strategy of regional development of Ukraine and regional development strategies, action plans for their implementation, monitoring and assessment of the results of the said strategies and action plans. One should pay special attention to the fact that the projects of strategies and action plans for their implementation must be developed based on smart specialization, meaning the development of those economic activities that have an innovative potential and will foster the growing effectiveness of economic activity in the region and its competitive edge.

We argued the necessity of further improvement of regulatory and legal provisions of establishment and implementation of the state regional policy, through aligning specific regulations to one another, reviewing their efficiency, updating (changing or terminating outdated and ineffective regulations), developing methodological framework and other tools for implementing the provisions of regulatory acts, tightening the control over their implementation and assessing the impact of the implemented measures on the living standards in the region, which will allow to define the directions for improving the regional policy in the future.

*Ключові слова: державна регіональна політика, нормативно-правові акти, суб'єкти регіональної політики.
Key words: the state regional policy, regulatory acts, subjects of the regional policy.*

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Упродовж тривалого періоду існування України як незалежної держави питанням формування та ефективної реалізації регіональної політики приділялась неналежна увага. Результатом цього стала низка вагомих проблем, зокрема посилення диспропорцій соціально-економічного розвитку регіонів, зростання кількості депресивних територій, дезінтеграція країни, про що свідчать сучасні виклики, які постали перед Україною у зв'язку із анексією Криму та військовим конфліктом на сході країни. Все це вимагає підвищення ефективності управління розвитком регіонів, що, в свою чергу, потребує удосконалення нормативно-правового забезпечення формування та реалізації державної регіональної політики.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питанням нормативно-правового забезпечення формування та реалізації державної регіональної політики в Україні присвячені праці Р.Р. Білика [1], А.І. Гнатенко та М.А. Латиніна [2], А.В. Кінщака [3], А. Масва [4], В.В. Мамонової [5]. Проте слід зауважити, що законодавчо-нормативне забезпечення регіональної політики досі перебуває на стадії становлення, зокрема у 2015 р. ухвалений базовий (рамковий) закон "Про засади державної регіональної політики", протягом наступних трьох років — ряд підзаконних актів, паралельно цілий ряд нормативно-правових актів визнано такими, що втратили чинність. Продовжується процес адаптації законодавчо-нормативних актів до вимог Європейського Союзу, уточнюються функції і повноваження суб'єктів, що займаються формуванням та реалізацією регіональної політики, удосконалюється механізм взаємовідносин центру з регіонами. Отже, складність і динамізм процесів, пов'язаних з формуванням нормативно-правової бази державної регіональної політики, зумовлюють необхідність подальшого дослідження вказаного питання.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є аналіз сучасного стану нормативно-правового забезпечення формування та реалізації регіональної політики.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Закони, що регламентують суспільні відносини, які виникають у процесі формування та реалізації державної регіональної політики, окремі науковці [6; 3] об'єднують у кілька груп: загальне, спеціальне, бюджетне, планувальне, статусне, інвестиційне законодавство, законодавство для окремих територій та окремих інструментів розвитку. Перелік чинних законодавчих актів у сфері регіональної політики, згрупованих згідно з вказаною класифікацією, наведено у таблиці 1.

У загальному законодавстві визначені основні принципи формування та реалізації регіональної політики. Так, статті 95 та 132 Конституції України визначають наступні принципи державної регіональної політики: єдність та цілісність державної території; поєднання централізації і децентралізації в державному управлінні; збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів; урахування регіональних особливостей (географічних, історичних, демографічних, етнічних, економічних, екологічних, культурних); справедливість і неупереджений розподіл суспільного багатства; орієнтація на громадянина та територіальну громаду.

Стаття 4 Закону України "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики" визначає основні засади внутрішньої політики у сферах розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів: децентралізація; гармонізація загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів; стимулювання економічної самостійності та конкурентоспроможності регіонів; економічна інтеграція регіонів; участь у формуванні та реалізації державної регіональної політики органів місцевого самоврядування та територіальних громад; підготовка високопрофесійних управлінських кадрів.

Таблиця 1. Законодавче забезпечення регіональної політики

Групи законодавчих актів	Перелік чинних законодавчих актів
Загальне законодавство	Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010 р. № 2411-VI
Спеціальне законодавство з регіонального розвитку	Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08.09.2005 р. № 2850-IV Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 р. № 156-VIII
Бюджетне законодавство	Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI
Планувальне законодавство	Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23.03.2000 р. № 1602-III Закон України «Про генеральну схему планування території України» від 07.02.2002 р. № 3059-III Закон України «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 р. № 1621-IV Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р. № 3038-VI
Статусне законодавство	Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. № 586-XIV Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. № 3166-VI
Інвестиційне законодавство	Закон України «Про інвестиційну діяльність» від 18.09.1991 р. № 1560-XII Закон України «Про захист іноземних інвестицій на Україні» від 10.09.1991 р. № 1540 а-XII Закон України «Про іноземні інвестиції» від 13.03.1992 р. № 2198-XII Закон України «Про Державну програму заохочення іноземних інвестицій в Україні» від 17.12.1993 р. № 3744-XII Закон України «Про інститути спільного інвестування (пайові та корпоративні інвестиційні фонди)» від 15.03.2001 р. № 2299-III Закон України «Про підготовку та реалізацію інвестиційних проектів за принципом «єдиного вікна»» від 21.10.2010 р. № 2623-VI Закон України «Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць» від 06.09.2012 р. № 5205-VI
Законодавство для окремих територій	Закон України «Про статус гірських населених пунктів в Україні» від 15.02.1995 р. № 56/95-ВР Закон України «Про оголошення природних територій міста Миргорода Полтавської області курортом державного значення» від 06.09.2011 р. № 3699-VI Закон України «Про оголошення природних територій міста Хмельника Вінницької області курортом державного значення» від 12.05.2011 р. № 3318-VI Закон України «Про оголошення природних територій міста Слов'янська Донецької області курортом державного значення» від 19.04.2011 р. № 3245-VI
Законодавство окремих інструментів розвитку	Закон України «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» від 16.07.1999 р. № 991-XIV Закон України «Про концесії» від 16.07.1999 р. № 997-XIV Закон України «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» від 14.12.1999 р. № 1286-XIV Закон України «Про транскордонне співробітництво» від 24.06.2004 р. № 1861-IV Закон України «Про наукові парки» від 25.06.2009 р. № 1563-VI Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 р. № 2404-VI Закон України «Про індустріальні парки» від 21.06.2012 р. № 5018-VI

Спеціальне законодавство безпосередньо регулює питання формування та реалізації державної регіональної політики в Україні. Так, в Законі України "Про стимулювання розвитку регіонів" визначено поняття "регіон" територія Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя (стаття 1); зазначено, що метою стимулювання є сталий розвиток регіонів та підвищення рівня життя населення, досягти чого можливо шляхом поєднання інтересів та зусиль різних суб'єктів регіональної політики в процесі якомога ефективного використання потенціалу регіонів. У статті 3 закону визначено нормативно-правові акти, на основі яких здійснюється стимулювання розвитку регіонів, до яких зокрема належить державна стратегія регіонального розвитку та регіональні стратегії розвитку, а також зазначено, що в процесі реалізації регіональної політики центральні та місцеві органи виконавчої влади і місцевого самоврядування узгоджують свою діяльність шляхом укладання угод щодо регіонального розвитку між

КМУ та Верховною Радою АРК, обласними, Київською, Севастопольською міськими радами. Проте слід зауважити, що вказані угоди були укладені ще у 2010 р. терміном на п'ять років лише з шістьма регіонами (Донецькою, Львівською, Волинською, Вінницькою, Херсонською та Івано-Франківською областями). Також в даному законі значна увага приділяється державному стимулюванню розвитку депресивних територій, зокрема, визначено показники, на основі яких територія може бути визнана депресивною, порядок визнання територій депресивними, а також принципи та заходи державного стимулювання розвитку депресивних територій. У статті 11 зазначено, що державне стимулювання розвитку депресивних територій забезпечується шляхом розроблення та виконання програм подолання депресивного стану.

Необхідно зауважити, що за результатами моніторингу соціально-економічних показників розвитку територій у 2016 р. до переліку міст, що відповідають критеріям депресивності, були віднесені сім міст обласного значення: Бердичів (Житомирська область), Ватутіне (Черкаська область), Могилів-Подільський (Вінницька область), Олександрія (Кіровоградська область), Ржищів (Київська область), Токмак (Запорізька область), Шостка (Сумська область) [7]. Проте до КМУ з пропозицією надати території статус депресивної, після погодження даного питання з Токмацькою міською радою, звернулась лише Запорізька ОДА. Згідно з Постановою КМУ "Про надання статусу депресивної території м. Токмаку Запорізької області у 2017 р." від 27.09.2017 № 732 місто отримало такий статус строком на п'ять років. На офіційному сайті Токмацької міської ради 06.11.2017 р. було зазначено, що протягом найближчих 6 місяців розпочне діяльність робоча група з підготовки Програми "План подолання депресивності території до 2021 року". "На жаль, йдеться далі в інформаційному повідомленні, ситуація ускладнюється тим, що в Україні відсутня практика реалізації механізму підготовки проектів програм подолання депресивності території з урахуванням визначення заходів щодо державного стимулювання розвитку, співвідношення державних, регіональних та інших фінансових ресурсів" [8]. Хоча необхідно зауважити, що згідно з Постановою КМУ "Про надання статусу депре-

сивних територій деяким містам обласного значення у 2011 році" від 26.10.2011 р. № 1108 статус депресивних територій строком на п'ять років отримали Токмак (Запорізька область) та Новий Розділ (Львівська область); на сім років — Ізюм та Первомайський (Харківська область). Відповідно до вказаної постанови Запорізька, Львівська та Харківська ОДА за участю Токмацької, Новороздільської, Ізюмської та Первомайської міськрад мали протягом трьох місяців розробити проекти програм подолання депресивності територій, визначивши конкретні заходи щодо стимулювання розвитку цих територій та джерела фінансування цих заходів. Наведені факти вказують на наявність суттєвих проблем з методичним забезпеченням та відсутністю механізмів реалізації окремих положень нормативно-правових актів у сфері регіональної політики. Окрім того, надання Постанові КМУ № 1108 грифу "Для службового користування" є свідченням непрозорості цієї політики.

Головним законодавчим актом, який визначає основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України є Закон України "Про засади державної регіональної політики". У ньому надано тлумачення поняття "державна регіональна політика", визначені її мета, принципи, об'єкти та суб'єкти, а також пріоритети, одним з яких є ефективне використання внутрішнього потенціалу регіонів з метою підвищення якості життя людей. На особливу увагу заслуговує перелік документів, що визначають державну регіональну політику (стаття 7). До нього входять: Державна стратегія регіонального розвитку України та План заходів з її реалізації; регіональні стратегії розвитку та плани заходів з їх реалізації, а також інвестиційні програми (проекти), спрямовані на розвиток регіонів. Також зазначається, що реалізація державної регіональної політики здійснюється на основі системи документів, які ґрунтуються на Стратегії розвитку України, Генеральній схемі планування території України, схемах планування територій на регіональному та місцевому рівнях. Слід зауважити, що в статті 12 та в статті 17 також згадуються угоди щодо регіонального розвитку, які повинні забезпечувати узгодження діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації державної регіональної політики, зокрема щодо обсягів та порядку фінансування спільних заходів.

Бюджетне законодавство регулює питання фінансування регіонального розвитку. Зокрема стаття 241 Бюджетного кодексу України присвячена особливостям функціонування Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР), який створюється у складі державного бюджету. Обсяг ДФРР має становити не менше 1% прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період. Кошти вказаного фонду спрямовуються на реалізацію інвестиційних програм та проектів розвитку регіонів за умови їх відповідності пріоритетам, які визначені у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів, та на основі конкурсного відбору. Пріоритетними щодо фінансування є три напрямки: підвищення енергоефективності навчальних та медичних закладів державної та комуналь-

ної форми власності; розвиток спортивної інфраструктури (на кожен з напрямків передбачається витратити не менше 10% коштів ДФРР); реалізація проектів — переможців "Всеукраїнського громадського бюджету" (не більше 10% коштів ДФРР). Між регіонами кошти розподіляються наступним чином: 80% відповідно до чисельності жителів регіону; 20% регіонам з нижчим рівнем соціально-економічного розвитку, у яких показник ВВП у розрахунку на одну особу менше 75% середнього показника по Україні. Проте необхідно наголосити на тому, що програми і проекти, які реалізуються за рахунок коштів ДФРР, обов'язково співфінансуються з місцевих бюджетів на рівні 10%.

Знову доречно звернути увагу на дотримання норм закону. Зокрема у 2016, 2017, 2018 та 2019 роках була призупинена дія норми, що стосується обсягу ДФРР на відповідний бюджетний період. Так, загальний обсяг ДФРР у 2016 р. становив 3 млрд грн, у 2017 р. — 3,5 млрд грн, у 2018 р. — 6 млрд грн; кількість проектів, що фінансувалися з ДФРР становила відповідно 810, 803 та 755 (затверджено на 11.07.2018 р.). Значна кількість проектів у процесі конкурсного відбору була відхилена через їх невідповідність критеріям фінансування, наслідком чого стало неповне освоєння коштів ДФРР (використання коштів ДФРР у 2016 р. становило 89,8%, у 2017 р. — 88,28%). У 2018 р. за рахунок коштів ДФРР реалізовувалися проекти за такими напрямками: освіта — 115 проектів, медицина і соцзахист — 41, спорт — 39, водопостачання та водовідведення — 24, дорожньо-транспортна інфраструктура — 33, культура — 9 [9].

Планувальне законодавство встановлює систему документів, що використовуються у процесі планування соціально-економічного розвитку регіонів та просторового планування території.

Так, у статті 4 Закону України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України" зазначено, що до прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку на регіональному рівні належать прогнози економічного і соціального розвитку АРК та областей на середньостроковий період (на п'ять років) та програми їх економічного і соціального розвитку на короткостроковий період (розробляються щороку). Як бачимо, цей закон не гармонізований із Законом України "Про засади державної регіональної політики", він не враховує нові планувальні документи у сфері регіонального розвитку, зокрема, регіональні стратегії розвитку та плани заходів з їх реалізації, а також інвестиційні програми (проекти), спрямовані на розвиток регіонів. У даному законі взагалі не йдеться про довгострокове планування. Також цей закон не відображає зв'язок між регіональними прогнозними документами та стратегіями і програмами регіонального розвитку, а також схемами планування території регіонів.

Аналогічні недоліки спостерігаємо, аналізуючи Закон України "Про генеральну схему планування території України", у статті 2 якого зазначено, що наміри та потреби щодо використання окремих територій визначені у державних програмах економічного і соціального розвитку та інших державних програмах, проте у названому законі відсутні згадки про державну стратегію регіонального розвитку та регіональні стратегії розвитку.

У статті 3 Закону України "Про державні цільові програми" зазначено, що вказані програми можуть спрямовуватися на розв'язання проблем регіонального розвитку, які мають державне значення. Ініціаторами розробки (стаття 6) та державними замовниками (стаття 8) державних цільових програм можуть виступати, зокрема центральні органи виконавчої влади, Верховна Рада та Рада міністрів АРК, обласні, Київська та Севастопольська міські ради та державні адміністрації. Проте у розділі III вказаного закону, в якому визначені повноваження органів державної влади у сфері розроблення та виконання державних цільових програм, не вписані повноваження центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування державної регіональної політики.

Закон України "Про регулювання містобудівної діяльності" відносимо до планувального законодавства щодо регіонального розвитку, оскільки статті 13—15 цього закону регулюють питання планування територій на регіональному рівні, яке відбувається шляхом розробки схем планування територій АРК та областей. Схеми планування територій на регіональному рівні — це планувальна документація, яка розробляється у розвиток Генеральної схеми планування території України та визначає принципи вирішення розвитку, планування, забудови, використання територій адміністративно-територіальних одиниць та їх окремих частин. Реалізація вказаних схем планування територій здійснюється шляхом розроблення та виконання відповідних програм економічного і соціального розвитку.

Статусне законодавство — визначає повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування у системі формування та реалізації державної регіональної політики. Так, згідно зі статтею 1 Закону України "Про центральні органи виконавчої влади", формуванням та реалізацією державної політики в одній чи кількох сферах займаються міністерства, інші центральні органи виконавчої влади (до яких належать служби, агентства, інспекції), які виконують окремі функції з реалізації державної політики. Повноваження обласних рад у системі формування та реалізації регіональної політики визначені у главі 4 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", місцевих державних адміністрацій — у главі 2 (статті 17—27) Закону України "Про місцеві державні адміністрації". Необхідно наголосити, що статусне законодавство також досі не гармонізоване із Законом України "Про засади державної регіональної політики". Проте важливими доповненнями до статті 43 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", що були зроблені згідно із Законом України "Про внесення змін до деяких законів України щодо транскордонного співробітництва" від 04.09.2018 р. №2515-VIII, є пункти 15.1 та 15.2, в яких зазначено, що до питань, які вирішуються обласними радами виключно на їх пленарних засіданнях відносяться питання укладення угод про об'єднання євро регіонального співробітництва (створення такого об'єднання, затвердження його статуту, приєднання до нього, вихід з нього) та прийняття рішень про вступ чи вихід з європейського об'єднання територіального співробітництва.

Питання внутрішнього та зовнішнього інвестування, як на території України в цілому, так і в межах окремих

регіонів, регулює інвестиційне законодавство. Необхідно зазначити, що до цієї групи законів також належать закони, які стосуються окремих територій. Це закони про спеціальний режим інвестиційної діяльності на території міст Харкова (Закон № 1714-III від 11.05.2000 р.) та Шостки Сумської області (№ 1251-IV від 18.11.2003 р.), на територіях пріоритетного розвитку в Закарпатській (№ 357-XIV від 24.12.1998 р.), Донецькій (№ 356-XIV від 24.12.1998 р.), Луганській (№ 970-XIV від 15.07.1999 р.), Житомирській (№ 1276-XIV від 03.12.1999 р.), Волинській (№ 2354-III від 05.04.2001 р.), Чернігівській (№ 1250-IV від 18.11.2003 р.) областях, а також Закон України "Про спеціальну (вільну) економічну зону "Порто-франко" на території Одеського морського торговельного порту" від 23.03.2000 р. № 1607-III. Погоджуємось з науковцями, які зазначають, що "з переліку назв цих законів складно зрозуміти логіку їх ухвалення, оскільки тут є і найменш розвинені регіони, і найбільш розвинені, а також велике місто. З огляду на це, все спеціальне інвестиційне законодавство має бути детально вивчене на предмет його ефективності та відповідно переглянуте" [6, с. 197].

Перегляду потребує і законодавство для окремих територій. Зокрема ряд законів затверджує межі округів і зон санітарної охорони курортів (Хмельника, Миргорода, Слов'янська). Проте міська рада м. Слов'янськ Донецької області підтримала депутатський запит П. Придворова щодо підготовки та прийняття на сесії міської ради звернення до Верховної Ради України щодо скасування Закону України "Про оголошення природних територій міста Слов'янська Донецької області курортом державного значення", оскільки, на думку автора звернення, статус міста-курорту зумовлює підвищення орендної плати за землю, що негативно впливає на розвиток міста [10].

Законодавство окремих інструментів розвитку визначає специфічні інструменти, за допомогою яких можна стимулювати розвиток регіонів. Оскільки з 25 регіонів України 15 мають сухопутний кордон з іншими державами, в тому числі 6 регіонів — з державами-членами ЄС, надзвичайно важливим для розвитку регіонів є Закон України "Про транскордонне співробітництво", який у 2018 р. було доповнено рядом положень згідно з Законом України "Про внесення змін до деяких законів України щодо транскордонного співробітництва" від 04.09.2018 р. №2515-VIII. Зокрема, в даному законі визначені поняття "транскордонне співробітництво", "євро регіон", "об'єднання євро регіонального співробітництва", "європейське об'єднання територіального співробітництва". Метою транскордонного співробітництва є зокрема спільне вирішення завдань регіонального розвитку. Стаття 9 доповнена статтями 91-94, які визначають особливості функціонування об'єднання євро регіонального співробітництва. Транскордонне співробітництво сприяє зростанню рівня життя населення прикордонних регіонів, прискоренню євроінтеграційних процесів, підвищенню конкурентоспроможності регіонів.

Перелік інших важливих нормативно-правових актів, що формують цілісну систему нормативно-правового забезпечення формування та реалізації регіональної політики в Україні відображений в таблиці 2.

Концепція державної регіональної політики затверджена Указом Президента України від 25.05.2001 р. №341/2001. У ній визначено мету, принципи та завдання державної регіональної політики, заходи щодо державного регулювання розвитку регіонів, роль місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування та територіальних громад у розвитку регіонів. Проте М. Дацишин та В. Керецман зауважують, що, згідно з Конституцією (стаття 85), засади зовнішньої та внутрішньої політики визначає Верховна Рада України, а не Президент, що ставить під сумнів легітимність цієї Концепції [11, с. 36].

Згідно з "Положенням про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України", затвердженим Постановою КМУ від 30.04.2014 р. № 197, саме Мінрегіон є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної регіональної політики.

Вагомим внеском у створення цілісної нормативно-правової бази з регулювання процесів формування та реалізації регіональної політики є затвердження порядків розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України та регіональних стратегій розвитку, плану заходів з їх реалізації, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених стратегій і планів заходів. Вказані порядки визначають суб'єктів розроблення, принципи, етапи розробки та реалізації, зміст, особливості проведення моніторингу та оцінювання результативності вказаних стратегій і планів заходів з їх реалізації. Особливу увагу слід звернути на те, що проекти стратегій та плани заходів з їх реалізації мають розроблятися на засадах smart-спеціалізації, тобто розвитку тих видів економічної діяльності, які мають інноваційний потенціал, сприятимуть зростанню ефективності економічної діяльності в регіоні та його конкурентоспроможності. Також варто зазначити, що з метою моніторингу та оцінки ефективності реалізації стратегій і планів заходів пропонується використовувати порівняння фактичних показників з прогнозними, а також аналіз динаміки показників, що застосовуються для розрахунку індексів конкурентоспроможності регіонів та регіонального людського розвитку.

Результативність реалізації державної регіональної політики визначається на основі оцінки досягнення показників цілей, визначених у Державній стратегії регіонального розвитку України, регіональних стратегіях розвитку, планах заходів з їх реалізації та інвестиційних програмах (проектах), спрямованих на розвиток

Таблиця 2. Інші нормативно-правові акти у сфері регіональної політики

Групи нормативно-правових актів	Перелік нормативно-правових актів
Укази Президента України	«Про Концепцію державної регіональної політики» від 25.05.2001 р. № 341/2001
Постанови Кабінету Міністрів України	«Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2016-2020 роки» від 23.08.2016 р. № 554; «Про затвердження Типового положення про агенцію регіонального розвитку» від 11.02.2016 р. № 258; «Про затвердження Порядку розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених Стратегії і плану заходів» від 11.11.2015 р. № 931; «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів» від 11.11.2015 р. № 932; «Про затвердження Порядку та Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики» від 21.10.2015 р. № 856; «Про утворення Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку» від 16.09.2015 р. № 714; «Деякі питання державного фонду регіонального розвитку» від 18.03.2015 р. № 196; «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 06.08.2014 р. № 385; «Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України» від 30.04.2014 р. № 197; «Про затвердження Порядку здійснення моніторингу соціально-економічних показників розвитку регіонів, районів та міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення для визнання територій депресивними» від 02.03.2010 р. № 235 (редакція від 25.07.2015 р.); «Про затвердження порядку підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку і відповідної типової угоди» від 23.05.2007 р. № 751 (редакція від 25.07.2015 р.)
Накази Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України	«Про затвердження Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації» від 31.03.2016 р. № 79; «Питання підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку» від 24.04.2015 р. № 80 зі змінами від 01.04.2016 р.

регіонів, а також оцінки соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя. Згідно з Порядком та Методикою проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики, щокварталу та щороку здійснюється розрахунок рейтингової оцінки (ранжування) регіонів за встановленим переліком показників.

Отже, розглянуті нормативно-правові документи регламентують функції моніторингу та оцінки ефективності регіональної політики.

ВИСНОВОК

Протягом 2015—2018 рр. відбулися процеси реформування правового поля, що регулює регіональний розвиток. Були ухвалені нормативно-правові акти, які сприяють створенню цілісної нормативно-правової бази, що регулює процеси формування та реалізації регіональної політики. Зокрема важливим кроком є ухвалення базового (рамкового) закону "Про засади державної регіональної політики". На сьогодні у нормативно-правових актах чітко визначені:

— інституції, що відповідають за формування й реалізацію регіональної політики (в першу чергу —

Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства);

— система взаємопов'язаних документів, що визначають державну регіональну політику (Державна стратегія регіонального розвитку України та План заходів з її реалізації; регіональні стратегії розвитку та плани заходів з їх реалізації, а також інвестиційні програми (проекти), спрямовані на розвиток регіонів);

— джерела фінансування розвитку регіонів (Державний фонд регіонального розвитку та місцеві бюджети).

Проте недоліком чинної нормативно-правової бази щодо формування та реалізації регіональної політики є неузгодженість окремих нормативно-правових актів між собою. Значна кількість чинних нормативно-правових актів застаріла (особливо спеціальне інвестиційне законодавство, законодавство для окремих територій), потребує перегляду, в тому числі на предмет його ефективності, та оновлення.

Окрему увагу слід звернути на необхідність розробки належного методичного забезпечення та інших інструментів реалізації положень нормативно-правових актів, посилення контролю за їх виконанням та оцінки наслідків впливу реалізованих заходів на рівень життя населення регіонів, що в подальшому дозволить визначати напрями вдосконалення регіональної політики.

Література:

1. Білик Р.Р. Завдання удосконалення інституційно-правового забезпечення регіональної політики в Україні. Вісник Вінницького політехнічного інституту. — 2014. — № 4. — С. 40—45.
2. Латинін М.А., Гнатенко А.І. Нормативно-правове забезпечення етапів стратегічного планування у сфері державного управління регіональним розвитком в Україні. Теоретичні та прикладні питання державотворення. — 2013. — Вип. 13. — С. 179—195.
3. Кіншак А.В. Нормативно-правове забезпечення розвитку державної регіональної політики України. Інвестиції: практика та досвід. — 2015. — № 13—14. — С. 100—105.
4. Маєв А.П. Державна регіональна політика в Україні: передумови, цілі, законодавче забезпечення. Державне управління та місцеве самоврядування. — 2015. — Вип. 2 (25). — С. 168—179.
5. Мамонова В.В. Державна регіональна політика: проблеми формування правової бази. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2010-1/doc/2/03.pdf>
6. Регіональний розвиток та державна регіональна політика в Україні: стан і перспективи змін у контексті глобальних викликів та європейських стандартів політики: аналітичний звіт / Колін Меддок та ін.; Проект ЄС "Підтримка політики регіонального розвитку в Україні". — Київ, 2014. — 472 с.
7. В Україні з'явилося нове депресивне місто. URL: https://gazeta.ua/articles/economics/_v-ukrayini-zyavilosya-nove-depresivne-misto/795479
8. Розпочато роботу над програмою подолання депресивності території. URL: <http://meriatokmak.gov.ua/index.php/2448-rozpochato-robotu-nad-programoyu-podolannya-depresivnosti-teritoriji>
9. Он-лайн платформа Державного фонду регіонального розвитку. URL: <http://dfrr.minregion.gov.ua/>

10. Про запит депутата міської ради Придворова П.А. Прийняте рішення пленарного засідання від 06.12.2017 р. URL: <http://e-deputat.slavrada.gov.ua/uk/solutions/7-xxxvi-7>

11. Дацишин М., Керецман В. Інституційне забезпечення регіональної політики та практика взаємодії органів влади в Україні. — К.: В-во "К.І.С.", 2007. — 102 с.

References:

1. Bilyk, R. R. (2014), "The tasks of improvement of institutional and legal provision of regional policy in Ukraine", *Visnyk Vinnyts'koho politekhnichnoho instytutu*, vol. 4, pp. 40—45.
 2. Latynin, M. A. and Hnatenko, A. I (2013), "Regulatory and legal provisions of the stages of strategic planning in the domain of state management of regional development in Ukraine", *Teoretychni ta prykladni pytannia derzhavotvorennia*, vol. 13, pp. 179—195.
 3. Kinschak, A. V. (2015), "Regulatory and legal provisions of the development of the state regional policy in Ukraine", *Investytsii: praktyka ta dosvid*, vol. 13—14, pp. 100—105.
 4. Maiev, A. P. (2015), "State regional policy in Ukraine: preconditions, goals, regulatory provisions", *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*, vol. 2 (25), pp. 168—179.
 5. Mamonova, V. V. (2010), "State regional policy: problems of forming the regulatory framework", available at: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2010-1/doc/2/03.pdf> (Accessed 18 February 2019).
 6. Meddok, K. (2014), *Rehional'nyj rozvytok ta derzhavna rehional'na polityka v Ukraini: stan i perspektyvy zmin u konteksti hlobal'nykh vyklykiv ta ievropejs'kykh standartiv polityky: analitychnyj zvit. Proekt YeS "Pidtrymka polityky rehional'noho rozvytku v Ukraini"* [Regional development and state regional policy in Ukraine: analytical report. EU Project "Support of regional development policy in Ukraine"], Kyiv, Ukraine.
 7. *Gazeta.ua* (2017), "There is a new depressed town in Ukraine", available at: https://gazeta.ua/articles/economics/_v-ukrayini-zyavilosya-nove-depresivne-misto/795479 (Accessed 18 February 2019).
 8. The official site of Tokmak city council (2017), "Work has begun to initiate a program of overcoming the depressiveness of the territory", available at: <http://meriatokmak.gov.ua/index.php/2448-rozpochato-robotu-nad-programoyu-podolannya-depresivnosti-teritoriji> (Accessed 18 February 2019).
 9. Online platform of the State fund of regional development (2019), available at: <http://dfrr.minregion.gov.ua/> (Accessed 18 February 2019).
 10. The official site of Your deputy of the Slovyansk state council (2017), "On the request of the deputy of the city council Prydvorov P.A. Decision of the plenary session of 06.12.2017", available at: <http://e-deputat.slavrada.gov.ua/uk/solutions/7-xxxvi-7> (Accessed 18 February 2019).
 11. Datsyshyn, M. and Keretsman, V. (2007), *Instytutsijne zabezpechennia rehional'noi polityky ta praktyka vzaiemodii orhaniv vlady v Ukraini* [Institutional provisions of the regional policy and practice of interaction of bodies of power in Ukraine], K.I.S., Kyiv, Ukraine.
- Стаття надійшла до редакції 21.02.2019 р.*