

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**  
удосконалення та розвиток



№ 3, 2010 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 351.82:332.12

Я. Ф. Жовнірчик,  
к. держ. упр.,

Заступник проректора Національної академії державного управління при Президенті України

## ОЦІНКА ЯКОСТІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ В СИСТЕМІ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

***Анотація.** Оцінено якість нормативно-правової бази системи регіонального й територіального управління. Визначено державний стратегічний підхід до регіонального соціально-економічного розвитку.*

***Annotation.** Quality of normatively-legal base of the regional and territorial control system is appraised. State strategic approach is certain to regional socio-economic development.*

***Аннотация.** Оценено качество нормативно-правовой базы системы регионального и территориального управления. Определен государственный стратегический подход к региональному социально-экономическому развитию.*

### Вступ

Встановлення правових норм – необхідний і, разом з тим, визначальний компонент ефективного державного регулювання, тому що саме тут закладаються основи, визначаються найважливіші параметри, здійснюється регламентація відповідних суспільних відносин. Оцінка стану нормативно-правової підсистеми державного регулювання регіонального розвитку має базуватися на ретроспективному аналізі з метою визначення напрямків і тенденцій її розвитку як правової форми відображення реально діючого державного механізму управління розвитком адміністративно-територіальних одиниць.

### Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Різні аспекти стратегічного планування та окремі методологічні підходи до реалізації регіональних стратегій розвитку висвітлені у працях вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема О.Алексєєва, О.Анісімова, І.Ансоффа, В.Богущького, Д.Брайсона, В.Вакуленка, В.Дергачова, Г.Дробенка, М.Кларка, Б.Крозбі, В.Коломийчука, В.Мамонової, Л.Масловської, Ю.Орловської, В.Пархоменка, Д.Стеценка, А.Стрикленда, Дж. Стюарта, В.Тертички, А.Томпсона, О.Топчієва, Ю.Шарова, А.Чандлера.

### Постановка завдання

- оцінити якість нормативно-правової бази системи регіонального й територіального управління;
- визначити державний стратегічний підхід до регіонального соціально-економічного розвитку.

### Результати

Сутність стратегічного планування на регіональному рівні полягає в тому, що: планування здійснюється «від майбутнього», а не «від досягнутого»;

Стратегічний підхід до регіонального розвитку: допомагає свідомо уявити, що і навіщо робити і чого не треба робити; орієнтує на осмислення місцевого розвитку крізь призму головної мети; розглядає територію в контексті її зовнішнього середовища й концентрує увагу на зміцненні позицій у нестабільному оточенні; спрямовує щоденні рутинні дії на осмислений рух до заданої цілі.

Факторами, які можуть сприяти успішному регіональному розвитку є: наявність лідера, здатного сформулювати довгострокове бачення перспектив розвитку регіону; наявність активно діючої місцевої еліти, включаючи держслужбовців, керівників найбільш важливих для регіонального розвитку структур, підприємців та неформальних лідерів; наявність інституцій, які забезпечують стійку підтримку діяльності місцевого лідера ті представників еліти по двох напрямках: організації, які підтримують підприємницьку діяльність (бізнес-інкубатори, агенції розвитку і т.д.; інститути громадянського суспільства (асоціації, громадські об'єднання і т.д.); міжрегіональна взаємодія з метою вивчення та запровадження кращих практик; чіткий розподіл повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування; пошук нової владної рівноваги між центральною владою та органами місцевого самоврядування [7, с. 120].

Вітчизняна модель побудови системи регіонального й територіального управління передбачає суперечливе поєднання організаційно-правової автономії та підпорядкованості органів місцевого самоврядування і регіональних органів державної виконавчої влади [9, с. 400]. Останні, з однієї сторони, виступають провідниками соціально-економічної політики влади загальнодержавного рівня та здійснюють контроль за дотриманням чинного законодавства на відповідній території, з іншої, виконують функції виконавчої влади органів місцевого самоврядування (на рівні області та адміністративного району).

Таким чином, передбачено організаційне сполучення владних інститутів, які відрізняються своєю політичною природою та інтересами. Така форма взаємодії об'єктивно передбачає домінування інтересів загальнодержавного рівня, і, відповідно, надає можливість уникати конфронтації між органами влади як на регіональному рівні, так і між органами центрального і територіального підпорядкування.

Відповідно до такої концепції організаційного сполучення владних інститутів, центральне місце належить територіальній громаді, інтереси якої, у свою

чергу, визначають мету функціонування означеної системи. За таких обставин роль рівня загальнодержавного управління, у тому числі місцевих державних адміністрацій, стає за своїм характером допоміжною, а також координуючою, що має забезпечувати узгоджене функціонування національної економіки на всіх рівнях.

Загалом органи регіонального та територіального управління мають досить значні повноваження в галузі регулювання господарських відносин в економічній, соціальній та екологічній сферах, що дозволяє їм забезпечити реалізацію власних основних цілей, пов'язаних із забезпеченням комплексного соціально-економічного й культурного розвитку регіонів та їх адміністративно-територіальних одиниць [1, с.52].

Таким чином, оцінюючи якість нормативно - правової бази системи регіонального й територіального управління за повнотою охоплення проблематики соціально-економічних відносин, наявністю та узгодженістю повноважень і функцій місцевих органів управління, відзначимо, що відбулися помітні кардинальні зрушення в чинному законодавстві, що наближають цю систему за своєю інституційною будовою до рівня сучасних вимог.

Що ж стосується способів реалізації функцій і повноважень органів регіонального й територіального управління, то тут існують певні проблеми. Чинна нормативно-правова база не забезпечує достатньою мірою органи регіонального й територіального управління системою регуляторів, що давали б їм можливість дієво забезпечувати реалізацію власних повноважень і функцій.

Стаття 143 Конституції України [88] визначає, що територіальні громади міст, селищ та сіл безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання. Дане конституційне формулювання означає, що програми розвитку територіальних громад можуть затверджуватись як відповідними радами, так і місцевими референдумами.

У свою чергу стаття 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5] відносить затвердження програм соціально-економічного розвитку, цільових програм з інших сфер компетенції місцевого самоврядування до виключної компетенції міських, селищних та сільських рад. Інші положення зазначеного Закону свідчать про те, що підготовка програм покладається на виконавчі комітети рад, а керівництво ними покладається особисто на голову ради. Перед винесенням на сесію ради програми проходять попереднє обговорення на засіданнях виконкому та постійних комісіях ради, затим їх обов'язково слід оприлюднити.

Звіти про виконання програм готуються виконкомом та подаються на розгляд ради. Обговорення та затвердження звітів, їх оприлюднення про виконання програм відбувається в порядку, встановленому для ухвалення самих програм.

Районні та обласні програми, як зазначено в 143 статті Конституції України, приймаються відповідними радами. Розробка та подання радам програм соціально-економічного розвитку районів та областей, як правило, покладається на відповідні державні адміністрації. Так, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5] закріплює за міськими, селищними та сільськими виконками функцію подання «нагору» показників, необхідних для формування районних та обласних програм, а разом з тим надання пропозицій до таких програм.

Виконання програм соціально-економічного розвитку районів та областей стаття 119 Конституції України прямо покладає на місцеві держадміністрації. Стаття 72 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначає, що у питаннях реалізації програм соціально-економічного розвитку державні адміністрації є підзвітними відповідним радам.

23 березня 2000 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [2], у якому, зокрема, вказується, що прогнози програм економічного і соціального розвитку областей, районів та міст на короткостроковий період є складовими єдиної загальнодержавної системи документів економічного і соціального розвитку.

Крім того, відповідно до статті 11 цього ж Закону програма економічного і соціального розвитку області, району, міста розробляється щороку взаємоузгоджено з проектом Державної програми економічного і соціального розвитку України на відповідний рік. У такій програмі повинно бути відображено:

- аналіз соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці за попередній і поточний роки та характеристика головних проблем розвитку її економіки та соціальної сфери;
- стан використання природного, виробничого, науково-технічного та трудового потенціалу, екологічна ситуація у відповідній адміністративно-територіальній одиниці;
- можливі шляхи розв'язання головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці в наступному році;
- система заходів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації соціально-економічної політики з визначенням термінів виконання та виконавців;
- основні показники соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Останнє знайшло відображення у:

- введенні нового і додаткового інструменту управління, яким, власне, є політика, для регіонального сектора господарських відносин;
- визначенні завдання щодо розширення арсеналу інструментів регулювання регіонального розвитку за рахунок таких, які спрямовані на стимулювання регіонів стосовно залучення та раціонального використання власних резервів та місцевих ресурсів;
- диференціації об'єктів регіонального управління за рівнем їх соціально-економічного розвитку;

Реалізація цих завдань знайшла відображення у цілій низці нормативно-правових документів, які доповнюють діюче законодавче поле системи регулювання регіонального розвитку [4].

Водночас до основних недоліків зазначеного процесу можна віднести: неузгодженість у часі щодо прийняття законодавчою гілкою влади відповідних нормативних документів; незавершеність та неузгодженість методологічного забезпечення системи регулювання регіонального розвитку.

Останнє знижує дієвість нормативно-правової бази системи регулювання регіонального розвитку.

Основні напрями розвитку законодавства щодо регіонального розвитку та місцевого самоврядування викладено у Посланнях Президента України «Україна: Поступ у XXI століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000-2004 роки», «Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2004-2011 роки» [9, с. 23].

Одним з першочергових завдань послань визначено децентралізацію владних повноважень шляхом делегування значної частини управлінських функцій у регіони, що сприятиме посиленню їхньої ролі та відповідальності у вирішенні всього комплексу питань місцевого розвитку та проблем соціальної політики.

Важливим напрямом нового етапу адміністративної реформи визначено делегування управлінських функцій згори донизу і всебічний розвиток місцевого самоврядування. Цей процес має органічно узгоджуватися та поєднуватися з проведенням у 2005-2010 рр. адміністративно-територіальної реформи.

Пріоритетом також визначено адаптацію національного законодавства з питань регіональної політики до норм і стандартів Євросоюзу.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13.05.2002 № 123 затверджено заходи щодо виконання «Програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні». З метою реалізації Концепції державної регіональної політики 4.03.2004 року ухвалено Закон України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст України» [3].

Законом України «Про стимулювання розвитку регіонів», який набрав чинності з 1 січня 2006 року, визначено поняття «депресивна територія» та її категорії: регіони, промислові райони, сільські райони, міста обласного значення [4]. Закон містить два основних моменти: критерії визначення депресивних територій та систему процедур, за якими буде проводитись стимулювання розвитку депресивних територій. В основу закладено принцип надання депресивним територіям особливого статусу, що надасть їм право на додаткову державну підтримку. Особливістю Закону є те, що його дія поширюється не тільки на підтримку розвитку депресивних територій, а й на стимулювання розвитку регіонів, що є так званими «точками зростання».

Прийняття цього Закону супроводжувалося протягом останніх двох років активними методологічними дослідженнями соціально-економічного стану територій України за показниками, визначеними законопроектом № 3384. Українські законотворці, розробляючи згаданий Закон, обмежилися лише однією з характеристик стану соціально-економічного розвитку регіону – депресивністю. Враховуючи загальний економічний стан країни – це зрозуміло, але для застосування адекватних заходів у сфері регіонального розвитку необхідно визначити певні групи територій за комплексною характеристикою соціально-економічного розвитку.

Крім того, протягом останніх років ухвалено цілу низку інших законодавчих актів, що посилили правову основу здійснення демократії на місцевому та регіональному рівнях. Серед них Закони України: «Про органи самоорганізації населення»; «Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області»; «Про статус депутатів місцевих рад»; «Про судоустрій України»; Земельний кодекс України, Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 року № 1001 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року».

Незважаючи на створену за останні роки нормативно-правову базу, регіональна політика в Україні нині є нечітко визначеним та недостатньо сформованим видом діяльності центральних та місцевих органів влади, що не має конституційного та законодавчого оформлення.

Так, в Державній Стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року (далі Стратегія) зазначено, що нерівномірність регіонального розвитку і рівня життя населення створює передумови для соціально-економічної напруги в суспільстві, загрожує територіальній цілісності країни, стримує динаміку соціально-економічних показників, уповільнює ринкові перетворення та знижує її ефективність [8].

У зв'язку з цим, державна регіональна політика повинна бути спрямована на створення умов для підвищення конкурентоспроможності регіонів як основи їх динамічного розвитку та усунення значних міжрегіональних диспропорцій.

Мета Стратегії полягає у визначенні ключових проблем регіонального розвитку, пріоритетів державної регіональної політики з точки зору загальнонаціональних потреб та інтересів на період до 2015 року. В Стратегії визначено основні проблеми регіонального розвитку, серед яких є збільшення диспропорцій соціально-економічного розвитку регіонів, низька конкурентоспроможність та інвестиційно-інноваційна активність.

Однак говорити про законодавчу та методологічну базу стратегічного планування в Україні наразі немає достатніх підстав.

Питання удосконалення методології регіонального планування було порушено в Указі Президента України від 25 травня 2001 року № 341/2001 «Про концепцію державної регіональної політики». На виконання згаданого президентського Указу Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України своїм наказом від 29 липня 2002 р. № 224 на допомогу регіональним органам влади затвердило Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку. Згідно цих рекомендацій Регіональна стратегія розвитку є стратегічним планом розвитку регіону, що визначає цілі, завдання, пріоритети, напрям сталого економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя на середньостроковий (4-6 років) та довгостроковий (10 - 15 років) періоди.

У відповідності з цим у регіональних стратегіях, з урахуванням загальнодержавних пріоритетів, оцінки конкурентних переваг, обмежень, загроз і проблем розвитку кожного регіону визначаються першочергові пріоритетні завдання його розвитку, скоординовані дії центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, спрямовані на реалізацію визначених завдань та критерії їх розв'язання.

Також Стратегічний план регіонального розвитку відповідно до згаданих Методичних рекомендацій повинен включати :

- вступ з коротким обґрунтуванням мети та підстав для розробленого документа;
- описово-аналітичну частину - детально викладений з географічними, історичними, демографічними, економічними, соціальними характеристиками документ, у якому здійснений аналіз та оцінка фактичного стану розвитку регіону;
- бачення майбутнього - відображення (узагальнення) найбільш загальних та тривалих уявлень про краще майбутнє розвитку регіону та життя його населення, місію регіону;
- стратегічні цілі (напрями) та поетапні плани дій - сукупність стратегічних цілей та поетапних планів дій щодо досягнення всіх стратегічних та оперативних цілей з детальним описом заходів, термінів виконання, відповідальних виконавців, джерел фінансування;
- механізми реалізації стратегічного плану;
- авторський колектив учасників розробки - список учасників розробки стратегічного плану з посиланням на розділ, який вони розробили.

#### **Висновки**

Отже, очевидним є те, що нормативно-правова база стратегічного планування регіонального розвитку на сьогодні знаходиться на стадії формування, і в подальшому можна тут очікувати появи цілої низки нових документів та методичних розробок.

#### **Література**

1. Зайцева Л., Братута О., Двосносенко С. Аналіз правових засад механізму регіонального розвитку в Україні // Актуальні проблеми державного управління: Збірн. наук. праць. - Дніпропетровськ, 2003. - Вип. 2 (12). - С. 51-58.
2. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм соціального і економічного розвитку України» від 23 березня 2000 р. № 1602-III // Відомості Верховної Ради. - 2000. - №25. - С.442-449.
3. Закон України «Про затвердження загальнодержавної програми розвитку малих міст України» // Відомості Верховної Ради України. -2004. - № 24.

4. Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів” від 8 вересня 2005 року № 2850-IV // Урядовий кур’єр. - 2005. - 12 жовтня. - № 193
5. Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні” №280/97-ВР від 21.05.1997 // Відомості Верховної Ради України. - 1997. - № 24. – С. 379-429.
6. Конституція України / Верховна Рада України. - Офіц. вид. - К.: Парлам. вид-во, 2005. - 68 с.
7. Малиновський В.Я. Державне управління: Навч. посіб. - Луцьк: ред. вид. від „Вежа” Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. - 558 с.
8. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» від 21 липня 2006 р. № 1001 // Офіційний вісник. -2006. -№ 30.
9. Регіони України: інституційно-правове забезпечення. Моногр./ За ред. З.С. Варналія. - К.: Знання України, 2004. - 468 с.

*Стаття надійшла до редакції 09.03.2010 р.*



ТОВ "ДКС Центр"