

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ



УДК 351:353

*А. М. Жук,
аспірант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління
містом, Національна академія державного
управління при Президентіві України*

СИСТЕМА ОРГАНІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Досліджено систему органів, покликаних забезпечувати державну регіональну політику в Україні, нормативне забезпечення їх статусу та діяльності, охарактеризовано взаємовідносини між ними. Реалізація державної регіональної політики є важливим елементом механізму державного управління. Збалансований розвиток регіонів може бути результатом лише виваженої і професійно впровадженої державної регіональної політики. Рушійною силою в цьому процесі є органи, покликані забезпечувати державну регіональну політику.

Їх система є трирівнева, з горизонтальними та вертикальними взаємозв'язками. Вищий рівень складають вищі органи державної влади та центральні органи виконавчої влади, регіональний – Верховна Рада АР Крим, Рада міністрів АР Крим, обласні та Київська і Севастопольська міські державні адміністрації, обласні, районні, Київська та Севастопольська міські ради, місцевий – районні та районні в містах Києві та Севастополі державні адміністрації, органи місцевого самоврядування. Виходячи із викладених положень вбачається, що агенції регіонального розвитку є суб'єктами державної регіональної політики, що покликані забезпечувати запровадження державно-приватного партнерства у сфері регіонального розвитку.

Обґрунтовано думку про те, що державна регіональна політика провадиться органами державної влади, спеціально створеними для забезпечення виконання функцій держави, проте за умов реалізації демократичної форми управлін-

© Жук А. М., 2018

ня фізичні та юридичні особи, різні форми їх об'єднання мають бути залучені до процесу формування і реалізації державної регіональної політики.

Ключові слова: державна регіональна політика, органи, покликані забезпечувати державну регіональну політику, суб'єкти державної регіональної політики, децентралізація, взаємодія, координація.

A. M. Zhuk,

graduate student of the regional government,

local government and city management, National Academy

for Public Administration under the President of Ukraine

SYSTEM OF BODIES OF STATE REGIONAL POLICY IN UKRAINE

The system of bodies, which provide state regional policy in Ukraine, the normative provision of their status and activities, and the relationship between them are described. Realization of the state regional policy is an important element of the mechanism of public administration. Balanced regional development – may be the result of only a well-balanced and professionally implemented state regional policy. The driving force in this process is the bodies designed to provide state regional policy.

Their system is three-level, with horizontal and vertical interconnections. The highest level consists of the highest bodies of state power and central executive bodies, the regional one is the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea, the Council of Ministers of the Autonomous Republic of Crimea, regional and Kyiv and Sevastopol city state administrations, oblast, rayon, Kyiv and Sevastopol city councils, local – district and rayon in the cities of Kyiv and Sevastopol, state administrations, local self-government bodies. Based on the above provisions, it is believed that regional development agencies are subjects of the state regional policy, which are intended to ensure the implementation of public-private partnership in the field of regional development.

It is grounded the opinion that state regional policy is carried out by state authorities specially created to ensure the fulfillment of the functions of the state, however, under the conditions of realization of the democratic form of management of individuals and legal entities, different forms of their association should be involved in the process and the formation and implementation of the state regional policy.

Key words: state regional policy, bodies tasked with providing state regional policy, subjects of state regional policy, decentralization, interaction, coordination.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями. Реалізація державної регіональної політики є важливим елементом механізму державного управління. Збалансований розвиток регіонів може бути результатом лише виваженої і професійно впроваджен-

ної державної регіональної політики. Рушійною силою в цьому процесі є органи, покликані забезпечувати державну регіональну політику. Система таких органів та їх взаємозв'язки за таких умов стають предметом наукового пошуку. У науці прийнято визначати об'єкти та суб'єкти державної регіональної політики, такі ж самі акценти ми знаходимо і в законодавстві. При цьому окремої уваги заслуговує саме система органів, що покликані забезпечувати державну регіональну політику, враховуючи її особливості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Різні аспекти державного управління територіальним розвитком досліджені в працях таких учених, як А.Береза, О.Войтик, Т.Голікова, Г.Іщенко, С.Карпець, В.Ковальчук, Д.Стеченко та ін. Однак аналіз наукової літератури свідчить про те, що доктринальної основи для проведення реформування системи регіонального управління недостатньо. Необхідним є дослідження системи та взаємовідносин органів, покликаних забезпечувати державну регіональну політику в Україні.

Метою статті є дослідження системи органів, що забезпечують державну регіональну політику в Україні, їх взаємовідносин для пошуку шляхів удосконалення державної політики щодо розвитку регіонів.

Виклад основного матеріалу дослідження з обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Про органи, що покликані забезпечувати державну регіональну політику, говориться в ч. 2 ст. 4 Закону України "Про засади державної регіональної політики" від 05 лютого 2015 р. Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи визначені в ньому як суб'єкти державної регіональної політики. У розробленні та забезпеченні реалізації державної регіональної політики беруть участь асоціації та інші об'єднання органів місцевого самоврядування, громадські об'єднання, юридичні та фізичні особи.

Ураховуючи суб'єктний склад забезпечення державної регіональної політики, можна говорити, що він являє собою систему органів публічної влади. Ця система складається із вищого, регіонального та місцевого рівнів (див. таблицю).

Суб'єктний склад забезпечення державної регіональної політики

Рівні системи суб'єктів забезпечення державної регіональної політики	Суб'єкти забезпечення державної регіональної політики	Повноваження
вищий	Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Мінрегіон та інші центральні органи виконавчої влади	формування державної регіональної політики, законодавче й інституційне забезпечення загальнодержавних планів і стратегій державної регіональної політики, фінансування державних програм розвитку регіонів, моніторинг та оцінка реалізації програм і стратегій
регіональний	Верховна Рада АР Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські ради, Рада міністрів АР Крим, обласні, Київська та Севастопольська міська державна адміністрація	ініціювання розроблення та затвердження регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації і забезпечення їх виконання з урахуванням інтересів територіальних громад, відповідний моніторинг
місцевий	районні, міські, селищні, сільські ради	подають до Верховної Ради АР Крим, обласних рад пропозиції щодо врахування інтересів відповідних територіальних громад під час розроблення: проекту Державної стратегії регіонального розвитку України та регіональних стратегій і планів заходів з їх реалізації. Міські, селищні, сільські ради можуть розробляти та затверджувати з урахуванням Державної стратегії регіонального розвитку України стратегії розвитку міст, селищ та сіл

У третьому розділі Закон визначає повноваження відповідних органів публічної влади у сфері державної регіональної політики [1].

Таким чином, уряд в Україні забезпечує розробку та виконання загальнодержавних програм, спрямованих на розвиток регіонів, затвердження Державної стратегії регіонального розвитку України, планування її виконання, здійснює відбір програм і проектів регіонального розвитку, що фінансуються із державного фонду регіонального розвитку, крім того, на Кабмін покладені завдання щодо забезпечення координації дій органів виконавчої влади як по горизонталі, так і по вертикалі, затвердження порядку і методики проведення моніторингу й оцінки результативності реалізації державної регіональної політики. Законом визначено, що Кабінет Міністрів України може здійснювати інші повноваження у сфері регіональної політики, встановлені Конституцією та законами України.

Закон окремо визначає повноваження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної регіональної політики, та повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регіональну політику. Можна було б убачати в такому формулюванні думку про необхідність розподілу ключових завдань у сфері державної регіональної політики і наділення одного центрального органу виконавчої влади повноваженнями щодо формування відповідної політики, а іншого – щодо її реалізації.

Проте відповідно до Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197 [2], Мінрегіон є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує вироблення та реалізує державну регіональну політику, державну житлову політику і політику у сфері будівництва, архітектури, містобудування, житлово-комунального господарства, а також забезпечує формування державної політики у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду, контролю у сферах житлово-комунального господарства, ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива.

Аналіз положень Закону України “Про засади державної регіональної політики” дає підстави констатувати наявність низки питань, які зі сфери організації публічної влади в Україні, у тому числі і на місцевому рівні, перенесені у сферу реалізації державної регіональної політики. Повноваження між Верховною Радою АР Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами та Радою міністрів АР Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями у сфері державної регіональної політики розподілені досить широко й умовно, одразу вбачається лише те, що перша підгрупа цієї групи суб’єктів відповідальна за ініціювання розроблення та затвердження регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а друга – за забезпечення у відповідному регіоні реалізації державної регіональної політики. Усі ці органи беруть участь у погодженні проекту Державної стратегії регіонального розвитку України, у моніторингу та оцінці результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів їх реалізації.

Районні, міські, селищні, сільські ради у сфері державної регіональної політики уповноважені лише захищати інтереси територіальних громад під час формування загальнодержавних та регіональних стратегій і програм. Про наявність районних у містах рад та районних у місті Києві державних адміністрацій вказаний Закон взагалі не згадує.

Вважаємо, що роль найнижчого місцевого рівня органів публічної влади в умовах загального курсу на децентралізацію має бути суттєвішою та більш конкретизованою. На нашу думку, визначивши на цьому рівні проблеми та потреби місцевості й узагальнивши і гармонізувавши їх на регіональному рівні, можна сформувати реальну дієву загальнодержавну стратегію розвитку регіонів. Щодо координації діяльності органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування із забезпечення формування та реалізації державної регіональної політики зазначається, що вона здійснюється шляхом узгодження цілей, пріоритетів, завдань і заходів центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів виконавчої влади АР Крим, органів місцевого самоврядування під час розроблення та виконання документів, що визначають держав-

ну регіональну політику, проведення моніторингу й оцінки результативності виконання визначених завдань.

Крім іншого, Закон передбачає створення додаткових суб'єктів – тимчасових – Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку та агенцій регіонального розвитку. Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку (далі – Комісія) є тимчасовим консультативно-дорадчим органом Кабінету Міністрів України, утвореним згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2015 р. № 714 [3]. Першочерговим завданням Комісії є проведення аналізу стану виконання Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 06 серпня 2014 р. № 385, та плану заходів з її реалізації, регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації, угод щодо регіонального розвитку, інвестиційних програм і проєктів. Для виконання цього та інших покладених завдань Комісія має право: отримувати в установленому порядку від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій інформацію, необхідну для виконання покладених на неї завдань; залучати до участі у своїй роботі представників органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій (за погодженням із їх керівниками), а також незалежних експертів, представників громадськості та засобів масової інформації (за згодою); утворювати в разі потреби для виконання покладених на неї завдань постійні або тимчасові робочі групи; організовувати проведення конференцій, семінарів, нарад та інших заходів [3].

Що стосується агенцій регіонального розвитку, то можливість їх створення покладена на Верховну Раду АР Крим та Раду міністрів АР Крим, обласні, Київську та Севастопольську міські ради, відповідні державні адміністрації. Слід згадати, що реальне підґрунтя для створення мережі агенцій регіонального розвитку в Україні було закладено ще на початку 2001 р. Так, 25 травня 2001 р. було видано Указ Президента України “Про Концепцію державної регіональної політики” № 341/2001 [4], а 09 липня 2001 р. цю ідею було реалізовано. Асоціація агенцій регіонального розвитку України об'єднала спочатку 17 агенцій з усієї України [5]. За даними

сайта Асоціації агенцій регіонального розвитку України, у Київській області, наприклад, створено 6 агенцій: Агентство з розвитку бізнесу в м. Славутич, Інститут громадянського суспільства, Інститут регіональних та євроінтеграційних досліджень “ЄвроРегіон Україна”, Інститут регіонального та муніципального розвитку, Інститут реформ, Інститут сільського розвитку. Правовий статус агенцій регіонального розвитку, крім Закону України “Про засади державної регіональної політики”, визначено в Типовому положенні про агенцію регіонального розвитку, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. № 258 [6].

Так, констатовано, що співзасновниками агенцій можуть бути регіональні торгово-промислові палати, регіональні відділення всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, місцеві асоціації органів місцевого самоврядування відповідного регіону, громадські об’єднання, які діють у відповідному регіоні, вищі навчальні заклади, наукові установи. У регіоні може бути утворена одна агенція, положення про агенцію є її установчим документом, вона є юридичною особою, не є бюджетною установою. Агенція може утворювати на території регіону філії і представництва без статусу юридичної особи відповідно до законодавства. Виходячи із викладених положень вбачається, що агенції регіонального розвитку є суб’єктами державної регіональної політики, що покликані забезпечувати запровадження державно-приватного партнерства у сфері регіонального розвитку.

Н.Камінська у своїй докторській дисертації, присвяченій дослідженню міжнародно-правових засад становлення, функціонування та розвитку європейської системи місцевого і регіонального самоврядування, у тому числі характеризує суб’єктів європейської системи місцевого і регіонального самоврядування як держав, що наділені загальною правосуб’єктністю. Міжнародні міжурядові організації володіють галузевою правосуб’єктністю у певній сфері міжнародних відносин. Міжнародні неурядові організації наділені спеціальною правосуб’єктністю. Певними елементами правосуб’єктності характеризуються територіальні громади, регіональні громади, фізичні особи, юридичні особи, єврорегіони, асоціації та інші об’єднання органів місцевого і регіонального самоврядування [7, с. 6].

Вважаємо за необхідне розділяти поняття “суб’єкти державної регіональної політики” й “органи, що покликані забезпечувати державну регіональну політику”. Визначаючи в ст. 4 Закону України “Про засади державної регіональної політики” коло суб’єктів державної регіональної політики, законодавець обмежується лише перерахуванням органів державної влади, що є звуженням змісту цього поняття. При цьому в ч. 4 ст. 4 Закону містить положення про те, що в розробленні та забезпеченні реалізації державної регіональної політики беруть участь асоціації та інші об’єднання органів місцевого самоврядування, громадські об’єднання, юридичні й фізичні особи. Що є правильним. Не зрозумілим залишається те, чому ці особи – представники громадянського суспільства – не визначені чітко як суб’єкти державної регіональної політики.

Ми згодні з тим, що державна регіональна політика провадиться органами державної влади, спеціально створеними для забезпечення виконання функцій держави, проте за умов реалізації демократичної форми управління фізичні та юридичні особи, різні форми їх об’єднання мають бути залучені до процесу формування й реалізації державної регіональної політики.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Система органів публічної влади, яка покликана забезпечувати державну регіональну політику в Україні, представлена системою таких органів: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада АР Крим, Рада міністрів АР Крим, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування. Ця система складається із вищого, регіонального та місцевого рівнів, що й зумовлює відносини між ними. Органи, покликані забезпечувати державну регіональну політику, мають зв’язки по вертикалі та по горизонталі, але, як і в усьому державному апараті, невизначеність форм взаємодії створює проблеми під час провадження спільної діяльності.

Для розв’язання таких проблем створені Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку та агенції регіонального розвитку. Ми вбачаємо більш ефективним способом налагодження взаємовідносин між органами, що реалізують державну регіональну політику, внесення змін до законодавства, спрямованих на уникнення дублювання повноважень на рівні ре-

гійонів у місцевих державних адміністраціях та органів місцевого самоврядування, більш чітко врегулювання форм та методів реалізації наданих повноважень.

Перспективи подальших досліджень лежать у площині пошуку шляхів оптимізації інституційного забезпечення регіонального управління, з'ясування основних характеристик системи органів, покликаних забезпечувати державну регіональну політику в Україні. Доцільно продовжувати дослідження в напрямі пошуку способів покращення взаємовідносин між ними та побудови механізму забезпечення реформування системи регіонального управління.

Список використаних джерел

1. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05 лют. 2015 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 90.

2. Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 квіт. 2014 р. // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 51. – Ст. 1345.

3. Про утворення Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 верес. 2015 р. № 714 // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 76. – Ст. 2516.

4. Про Концепцію державної регіональної політики : Указ Президента України від 25 трав. 2001 р. № 341/2001 // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 22. – Ст. 983.

5. Асоціація агенцій регіонального розвитку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.narda.org.ua/>.

6. Типове положення про агенцію регіонального розвитку : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лют. 2016 р. № 258 // Офіц. вісн. України. – 2016. – № 28. – Ст. 1107.

7. Камінська Н. В. Європейська система місцевого і регіонального самоврядування (міжнародно-правові засади становлення, функціонування та розвитку) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11 – Міжнародне право / Камінська Н. В. – Київ : Б. в., 2014. – 40 с.

References

1. Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky: Zakon Ukrainy vid 05.02.2015 r. // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2015. – № 13. – stor. 721, stattia 90.

2. Polozhennia pro Ministerstvo rehionalnoho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunalnoho hospodarstva Ukrainy: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 30.04.2014 roku // Ofitsiinyi visnyk Ukrainy. – 2014. – № 51. – stor.42, stattia 1345.

3. Pro utvorennia Mizhvidomchoi koordynatsiinoi komisii z pytan rehionalnoho rozvytku: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 16.09.2015 r. № 714 // Ofitsiinyi visnyk Ukrainy. – 2015. – № 76. – stor. 313, stattia 2516.

4. Pro Kontseptsiuu derzhavnoi rehionalnoi polityky: ukaz Prezydenta Ukrainy vid 25.05.2001 r. № 341/2001 // Ofitsiinyi visnyk Ukrainy. – 2001. – № 22. – stor. 2, stattia 983.

5. Asotsiatsiia ahentsii rehionalnoho rozvytku Ukrainy [Elektronnyi resurs] Rezhym dostupu: <http://www.narda.org.ua/>.

6. Typove polozhennia pro ahentsiiu rehionalnoho rozvytku: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11.02.2016 r. № 258 // Ofitsiinyi visnyk Ukrainy. – 2016. – № 28. – stor. 110, stattia 1107.

7. Kaminska N. (2011) Ievropeiska systema mistsevoho i rehionalnoho samovriaduvannia (mizhnarodno-pravovi zasady stanovlennia, funktsionuvannia ta rozvytku) [Tekst]: avtoref. dys. ... d-ra yuryd. nauk: 12.00.11 – Mizhnarodne pravo / N. V. Kaminska.

Summary

The system of bodies, which provide state regional policy in Ukraine, the normative provision of their status and activities, and the relationship between them are described. Realization of the state regional policy is an important element of the mechanism of public administration. Balanced regional development – may be the result of only a well-balanced and professionally implemented state regional policy. The driving force in this process is the bodies designed to provide state regional policy.

Their system is three-level, with horizontal and vertical interconnections. The highest level consists of the highest bodies of state power

and central executive bodies, the regional one is the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea, the Council of Ministers of the Autonomous Republic of Crimea, regional and Kyiv and Sevastopol city state administrations, oblast, rayon, Kyiv and Sevastopol city councils, local – district and rayon in the cities of Kyiv and Sevastopol, state administrations, local self-government bodies.

It has been established that associations and other unifications of local self-government bodies, public associations, individuals and legal entities also participate in the development and implementation of state regional policy.

The Law of Ukraine “On the Foundations of State Regional Policy” defines the powers of the relevant public authorities in the field of state regional policy.

Thus, the government in Ukraine provides for the development and implementation of nationwide programs aimed at the development of regions, approval of the State Strategy of Regional Development of Ukraine, planning of its implementation, selection of regional development programs and projects financed from the State Regional Development Fund, in addition to the Cabinet of Ministers tasks are assigned to ensure the coordination of executive authorities' activities both horizontally and vertically, approval of the procedure and methods of monitoring and evaluation of the effectiveness of the implementation of state regional policy. The aforementioned Law stipulates that the Cabinet of Ministers of Ukraine may exercise other powers in the sphere of regional policy, defined by the Constitution and laws of Ukraine.

It is interesting that in the Law of Ukraine “On the Foundations of State Regional Policy” Art. 13 separately defines the powers of the central executive authority, which ensures the formation of the state regional policy, and the powers of the central executive body implementing the state regional policy, one could see in this formulation the idea of the need to distribute the key tasks in the field of state regional policy, and allocate one central executive body with authority, with regard to the formation of the relevant policy, and the other – with regard to its implementation.

We believe that the concept of the subjects of state regional policy should include higher bodies of state power, central and local executive bodies, local self-government bodies, individuals and legal enti-

ties, and public associations. And bodies that are called to provide state regional policy should be assigned only relevant public authorities. The main reason for the separation from the structure of the entities, namely the group of bodies, is that, in addition to powers in the field of regional development, they are responsible for ensuring the implementation of the relevant state policy.

Based on the above provisions, it is believed that regional development agencies are subjects of the state regional policy, which are intended to ensure the implementation of public-private partnership in the field of regional development.

It is grounded the opinion that state regional policy is carried out by state authorities specially created to ensure the fulfillment of the functions of the state, however, under the conditions of realization of the democratic form of management of individuals and legal entities, different forms of their association should be involved in the process and the formation and implementation of the state regional policy.