

В. О. Щербак, аспірант кафедри
регіонального управління, місцевого
самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління
при Президентіві України

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ РІЗНИМИ РІВНЯМИ ВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Система законодавства у сфері державної регіональної політики була сформована протягом 2005-2015 років і складається з цілої низки законів загального та спеціального регулювання. Ідеологія єдності українського простору та регіонального розвитку визначається на конституційному рівні через норми-принципи, закладені у Конституції України. У статті розглядаються питання нормативно-правового забезпечення взаємодії між різними рівнями врядування в Україні в аспекті впровадження механізмів багаторівневого територіального управління. Визначено, що в Україні загалом створено нормативно-правову базу для дієвого розвитку регіонів, однак вона потребує систематизації та впорядкування, оскільки питання взаємодії між різними рівнями влади досі залишаються остаточно не врегульованими. Перспективами подальших досліджень є формування науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення законодавства, яке регламентує питання планування та реалізації стратегій розвитку регіонів.

Ключові слова: нормативно-правова база, стратегічне планування, місцеве самоврядування, регіональне управління, державне управління.

V. O. Shcherbak. Legal providing of interaction between different levels of government in Ukraine

The system of legislation in the field of state regional policy was formed during 2005–2015 and consists of a number of laws of general and special regulation. The ideology of the unity of the Ukrainian space and regional development is determined at the constitutional level through the norm-principles laid down in the Constitution of Ukraine. The article deals with the issues of normative-legal provision of interaction between different levels of government in Ukraine in terms of implementation of mechanisms of multi-level territorial management. It is determined that in Ukraine, in general, a regulatory framework was created for the efficient development of the regions, but it needs to be systematized and streamlined, since the issues of interaction between different levels of government remain unresolved. Prospects for further research are the formation of scientifically substantiated proposals for the improvement of legislation that regulates the planning and implementation of regional development strategies. The achievement of balanced communication in the system of multilevel governance is possible only if systemic coordination of actions of executive authorities, local authorities at all levels, representatives of business and civil society is possible. The horizontal coordination of actions of state authorities that have an impact on regional development as well as the introduction of multi-level vertical management, which should facilitate synchronization of actions of central and local executive authorities, local governments in the field of regional and local development, becomes determinative.

Key words: legal framework, strategic planning, local self-government, regional administration, public administration.

Постановка проблеми. Людиноцентрична модель побудови сучасного українського суспільства означає відповідність нормативно-правового забезпечення державного управління потребам у забезпеченні прав та свобод людини і громадянина.

Правова доктрина Європи на сучасному етапі розвитку інституту публічної адміністрації визнає основоположним конституційний принцип верховенства права. У зв'язку з цим

© В.О. Щербак, 2019

важливим є осучаснення конституційних норм України, зокрема, в частині визначення засад місцевого та регіонального самоврядування, адміністративно-територіального устрою тощо.

Однією з найвагоміших реформ, розпочатих в Україні протягом останніх років, є реформа з децентралізації влади. По всій країні почали утворюватися об'єднані територіальні громади, на місцевих виборах обрано депутатів, сільських, селищних, міських голів, проведено децентралізацію фінансів.

Для завершення процесу децентралізації необхідно не лише внести зміни в низку нормативно-правових актів та забезпечити їх реалізацію центральними органами виконавчої влади, але й провести значний обсяг роботи самими органами місцевого самоврядування, які мають надавати весь комплекс необхідних послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню нормативно-правового забезпечення розвитку регіонів та взаємодії між різними рівнями врядування присвячено фундаментальні дослідження таких вітчизняних науковців, як З. Варналій, М. Долішний, О. Черевко, О. Берданова, В. Вакуленко, В. Куйбіда, Н. Сментина та інші. Більшість українських науковців, оцінюючи політику держави щодо правового регулювання зв'язків між учасниками управління, зазначають на необхідності застосування науково обгрунтованої державної політики структурних зрушень. Водночас дослідження цих робіт продемонструвало, що мають місце немало дискусійних питань, які відображають недостатній ступень опрацювання цієї проблеми. Наслідком цього є безсистемність під час формування стратегій регіонального розвитку та слабка ефективність моніторингу їх реалізації.

Мета статті – дослідження законодавства регіонального розвитку в контексті багаторівневого управління з метою запровадження механізму взаємодії всіх суб'єктів державної регіональної політики в процесі її формування та реалізації.

Виклад основного матеріалу. Останнім часом все більшого розуміння та підтримки набуває комплексний підхід до правового регулювання діяльності у певних сферах, галузях або до вирішення загальнодержавних, регіональних і місцевих проблем у формі систем взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих нормативно-правових документів, що утворюють інтегроване правове поле цієї діяльності. Такий підхід орієнтований на наближення нормативно-правових рішень до управління та широке застосування інформаційних і комп'ютерних технологій підтримки цих рішень.

Важливим фактором у цьому аспекті є посилення правового супроводу для забезпечення ефективного функціонування інституційного, соціального та економічного середовища на регіональному та місцевому рівнях для економічного зростання територій та підвищення рівня добробуту населення, що, відповідно, вимагає еволюції інституційної моделі формування та реалізації державної регіональної політики, яка сприяє створенню та стійкому функціонуванню середовища, сприятливого для впровадження місцевих і регіональних ініціатив.

Запровадження механізму сильної та гнучкої координації всіх суб'єктів державної регіональної політики в процесі її формування та реалізації, взаємоузгодження регіональної політики з політикою розвитку окремих галузей та сфер. Така координація повинна забезпечувати синхронізоване стратегічне прогнозування та планування регіонального розвитку на всіх територіальних рівнях, узгоджене законодавче забезпечення процесів планування, а також упровадження властивого кожному суб'єкту регіональної політики інструментарію впливу на регіональний розвиток.

Результатом заходів, здійснених для досягнення цієї мети, буде підвищення рівня розвитку регіонів, їх економічної активності, формування економіки на більш досконалій технологічній основі, створення механізму поширення процесу розвитку з центрів економічного зростання, якими будуть переважно міста – обласні центри, міста обласного значення, на інші

Механізми державного управління

території, що дасть можливість задіяти внутрішні фактори розвитку адміністративних центрів районів, малих міст і сільських населених пунктів.

Це можливо лише за умови системної координації дій органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування на всіх рівнях, представників бізнесу та громадянського суспільства. Визначальним стає як горизонтальна координація дій органів державної влади, які мають вплив на регіональний розвиток, так і запровадження багаторівневого вертикального управління, що має сприяти синхронізації дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у сфері регіонального та місцевого розвитку.

Створення чіткої функціональної структури центральних і місцевих органів виконавчої влади для забезпечення державного регулювання регіонального розвитку на всіх територіальних рівнях, координації багаторівневого управління за участю органів місцевого самоврядування, бізнесу, недержавних організацій та населення. Така структура повинна створюватися на основі визначених стратегічних цілей і завдань державної регіональної політики, бути функціонально гнучкою відповідно до потреб регіонального розвитку. Будь-які її зміни повинні бути мотивовані насамперед вимогами щодо створення необхідних умов для стимулювання регіонального та місцевого розвитку.

Законодавчо питання регіональної політики набуло юридичного змісту з дня ухвалення Указу Президента України № 341/2001 «Про Концепцію державної регіональної політики» 25 травня 2001 р. [4].

Загалом цей документ мав більш теоретично-методичний характер і не містив головно-го – способу його виконання та індикаторів для моніторингу, а механізми реалізації державної регіональної політики не мали інноваційного характеру і адекватного фінансового забезпечення.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2001 р. № 437-р «Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики» затверджено план заходів із реалізації Концепції, який передбачав здійснити цілу низку організаційних заходів і підготувати необхідні проекти законів.

Отже, станом на 24 січня 2011 р. в Україні у сфері регіонального розвитку діють такі закони України, які в тій чи іншій мірі регулюють питання формування та реалізації державної регіональної політики:

- «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» № 2411-VI від 1 липня 2010 р.;
- «Про державно-приватне партнерство» № 2404-VI від 1 липня 2010 р.;
- «Про стимулювання розвитку регіонів» № 2856-IV від 8 вересня 2005 р.;
- «Про державні цільові програми» № 1621-IV від 18 березня 2004 р.;
- «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України» № 1602-III від 23 березня 2000 р.;
- «Про планування і забудову територій» № 1699-III від 20 квітня 2000 р.;
- «Про Генеральну схему планування території України» № 3059-III від 7 лютого 2002 р.

Проте, незважаючи на досить широкий перелік законів у сфері аналізу, система законодавчого забезпечення формування та реалізації державної регіональної політики відповідно до кращого європейського та світового досвіду так і не створена.

Чинні сьогодні закони ухвалювались у різний час на основі різних концепцій та вирішення локальних завдань, тому не є взаємодоповнюючими та гармонізованими.

Найбільш загально загальні засади регіональної політики визначає Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» № 2411-VI від 1 липня 2010 р.

Найважливішим нормативним актом у сфері регіонального розвитку, що з'явився завдяки плану заходів із реалізації Концепції державної регіональної політики, став Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» № 2850-IV від 8 вересня 2005 р. [3].

Механізми державного управління

Цей Закон залишається чинним і сьогодні, до нього впродовж понад 10 років чинності внесено низку не принципових змін, проте весь потенціал Закону так і не був розкритий через відсутність прогнозованого і прозорого фінансування заходів регіонального розвитку та подолання причин депресивності територій.

Згаданий Закон запроваджував в Україні основи багаторівневого управління – через укладання угоди щодо регіонального розвитку між Урядом України та відповідною обласною радою (Верховною Радою АРК, міською радою Києва, Севастополя).

Проте значного розвитку законодавство в системі багаторівневого управління набуло з прийняттям Закону України «Про засади державної регіональної політики» № 156-VIII від 5 лютого 2015 р. [2].

Цей Закон визначає об'єкти управління – територію регіонів, макрорегіонів, мікрорегіонів і суб'єктів – Президента України, Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, Верховну Раду Автономної Республіки Крим, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи.

Законом визначено, що у розробленні та забезпеченні реалізації державної регіональної політики беруть участь інші суб'єкти багаторівневого управління: асоціації та інші об'єднання органів місцевого самоврядування, громадські об'єднання, юридичні та фізичні особи, які в комплексі повинні забезпечити створення ефективних механізмів представництва інтересів регіонів на загальнонаціональному рівні і територіальних громад – на регіональному рівні.

У контексті цього законодавчого акта механізмами багаторівневого управління є такі:

- 1) Державна стратегія регіонального розвитку України;
- 2) План заходів із реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України;
- 3) регіональні стратегії розвитку;
- 4) плани заходів із реалізації регіональних стратегій розвитку;
- 5) інвестиційні програми (проекти), спрямовані на розвиток регіонів.

Ключовим урядовим документом, який розроблений з урахуванням законодавства, сьогодні є Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 385 від 6 серпня 2014 р. [5]. Доцільністю підготовки такого стратегічного документа, розробленого відповідно до європейських стандартів, на період, що синхронізується з плановими та бюджетними циклами ЄС, з урахуванням впливу таких світових тенденцій просторового розвитку, яких не уникнути Україні:

- урбанізація, депопуляція села, зміна системи розселення;
- загальна відкритість світу щодо руху робочої сили, що впливає на відтік за межі країни як найбільш інтелектуальних, так і найменш кваліфікованих робочих кадрів;
- фінансово-економічна криза, обмеженість ресурсів (насамперед водних), зростання світової потреби у продовольстві, орієнтація на території, які є найбільшими виробниками продовольства.

З урахуванням зазначеного реалізація Стратегії дасть можливість визначити інтегрований підхід до формування і реалізації механізмів багаторівневого управління, який передбачатиме поєднання таких складових частин:

а) секторальної (галузевої) – підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів шляхом оптимізації і диверсифікації структури економіки, забезпечення ефективної спеціалізації регіонів із пріоритетним використанням власного ресурсного потенціалу;

б) територіальної (просторової) – досягнення рівномірного та збалансованого розвитку територій, розвиток міжрегіонального співробітництва, запобігання поглибленню соціально-

економічних диспропорцій шляхом формування «точок зростання», активізації місцевої економічної ініціативи та зміцнення потенціалу сільської місцевості, забезпечення соціально-економічної єдності і рівномірності розвитку регіонів із метою створення рівних умов для розвитку людини;

в) управлінської – застосування єдиних підходів до формування і реалізації політики регіонального розвитку, створення єдиної системи стратегічного планування та прогнозування розвитку держави і регіонів, оптимізація системи територіальної організації влади.

Питання ефективності здійснення заходів у рамках реалізації Стратегії неможливо розглядати окремо від питання проведення реформи адміністративно-територіального устрою, фіскальної децентралізації, розвитку і стимулювання конкурентних засад економіки, посилення ролі місцевого самоврядування тощо.

Досягнення збалансованого зв'язку в системі багаторівневого управління можливо лише за умови системної координації дій органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування на всіх рівнях, представників бізнесу та громадянського суспільства. Визначальним стає як горизонтальна координація дій органів державної влади, які мають вплив на регіональний розвиток, так і запровадження багаторівневого вертикального управління, що має сприяти синхронізації дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у сфері регіонального та місцевого розвитку.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. На основі проведеного аналізу системи законодавства для багаторівневого управління регіональним розвитком, що склалась, а також практики її застосування можна з впевненістю стверджувати, що прийшла пора здійснити кроки щодо гармонізації цього законодавства, та внести деякі важливі точкові зміни в окремі закони та нормативні акти Уряду, які б мінімізували суб'єктивні фактори за правильного застосування законодавства.

Варто суттєво змінити предмет правового регулювання закону в частині підходів до визначення мети та змісту угод щодо регіонального розвитку, які укладаються між обласною радою та Кабінетом Міністрів України.

Вказані зміни законодавства забезпечать створення чіткої функціональної структури центральних і місцевих органів виконавчої влади для забезпечення державного регулювання регіонального розвитку на всіх територіальних рівнях, координації багаторівневого управління за участю органів місцевого самоврядування, бізнесу, недержавних організацій та населення. Така структура повинна створюватися на основі визначених стратегічних цілей та завдань державної регіональної політики, бути функціонально гнучкою відповідно до потреб регіонального розвитку.

Список використаних джерел:

1. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 1 липня 2010 р. № 2411-VI. Дата оновлення: 21.09.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17> (дата звернення: 02.05.2019).
2. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (дата звернення: 02.05.2019).
3. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 8 вересня 2005 р. № 2850-IV. Дата оновлення: 16.10.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2850-15> (дата звернення: 02.05.2019).
4. Про Концепцію державної регіональної політики : Указ Президента України № 341/2001 від 25 травня 2001 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341/2001> (дата звернення: 02.05.2019).

5. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385. Дата оновлення: 20.12.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF> (дата звернення: 02.05.2019).

6. Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2001 р. № 437-р. Дата оновлення: 25.12.2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/437-2001-%D1%80> (дата звернення: 02.05.2019).

References:

1. VRU, Law of Ukraine (2010), *Pro zasady vnutrishnoi i zovnishnoi polityky* [Law of Ukraine “About the foundations of domestic and foreign policy”], dated July 01, 2010 No. 2411-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17> (related to: 02.05.2019) [Ukraine].

2. VRU, Law of Ukraine (2015), *Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky* [Law of Ukraine “On the Principles of State Regional Policy”], dated February 05, 2015 No. 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (related to: 02.05.2019) [Ukraine].

3. VRU, Law of Ukraine (2005), *Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky* [Law of Ukraine “On stimulating the development of regions”], dated September 08, 2005 No. 2850-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2850-15> (related to: 02.05.2019) [Ukraine].

4. The President, Decree (2001), *Pro Kontseptsiiu derzhavnoi rehionalnoi polityky* [Decree “About the Concept of State Regional Policy”], dated May 05, 2001 No. 341/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341/2001> (related to: 02.05.2019) [Ukraine].

5. KМУ (2014), *Derzhavna stratehiia rehionalnoho rozvytku na period do 2020 roku* [State Strategy for Regional Development for the period up to 2020], the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated August 06, 2014 No. 385 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF> (related to: 02.05.2019) [Ukraine].

6. KМУ (2001), *Pro zakhody shchodo realizatsii Kontseptsii derzhavnoi rehionalnoi polityky* [On Measures to Implement the Concept of State Regional Policy], the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated September 13, 2001 No 437 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/437-2001-%D1%80> [Ukraine].