



Іван Оксьом,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри теорії та історії держави
і права Східноєвропейського університету
економіки і менеджменту

УДК 342.92: 353

Адміністративно-правові основи регіонального розвитку: сучасний стан та перспективи вдосконалення

Історія підтвердила, що збалансований регіональний розвиток будь-якої держави є запорукою суспільного миру, національної злагоди та стабільного економічного зростання. Наявність функціональної системи взаємовідносин центр - регіони, системи, яка забезпечує суспільну злагоду і економічний прогрес, є індикатором рівня розвитку в державі демократії та становлення громадянського суспільства. Дієздатність державної регіональної політики є також важливим фактором готовності нашої країни до її інтеграції в європейську спільноту.

Очевидно, що забезпечення рівних умов функціонування соціально-економічних комплексів регіонів України вимагає цілеспрямованих дій з боку держави шляхом регулювання розвитку регіонів та сприяння окремим регіонам, використання особливостей їхнього природного, виробничого і ресурсного потенціалу, специфіки ринку праці тощо.

Але сучасні реалії підтверджують, що нині діючий механізм

розв'язання проблем регіонів в Україні не є достатньо ефективним. Головними перешкодами на шляху забезпечення успішного регулювання регіонального розвитку є:

- відсутність системного підходу до регіональної політики, невизначеність стратегічних перспектив регіонального розвитку;

- недосконалість нормативно-правової бази державного регулювання регіонального розвитку;

- недостатнє застосування інструментів державного регулювання, спрямованих на стимулювання розвитку регіонів, у тому числі депресивних територій;

- низька інституційна та фінансова спроможність органів місцевого самоврядування щодо вирішення проблем територіальних громад;

- незавершеність формування та недосконалість моделі управління на регіональному та місцевому рівнях.

Складнощі та проблеми регіонального розвитку значною мірою пов'язані із недосконалою правовою та інституційною базою реалізації



державної регіональної політики, відсутністю чіткого розподілу функцій, повноважень та координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Метою статті є дослідження проблемних питань адміністративно – правового регулювання соціально – економічного розвитку регіонів, визначення невідкладних завдань та формулювання пропозицій щодо їх вирішення.

Процес створення нормативно – правової бази, яка покликана забезпечувати реальний вплив на формування регіональної політики фактично розпочався з прийняттям Конституції України. Першими законодавчими актами з цього важливого питання стали Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України».

В цей же період, у 1997 році Верховна Рада України ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування і практично взяла на себе зобов'язання щодо принципів, яким мають відповідати організація та діяльність місцевого самоврядування у демократичних країнах, на взаємодію місцевого самоврядування та органів державного управління. Зокрема хартією визначається:

- виключність рішень та прав органів місцевого самоврядування, які не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншими центральними або місцевими органами, якщо інше не передбачено Законом;

- виключність права територіальних громад щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою;

- право органів місцевого самоврядування на формування власних фінансових ресурсів для виконання в межах своїх повноважень завдань місцевого розвитку;

- необхідність застосування процедур бюджетного вирівнювання з метою подолання наслідків нерівно-

мірного розподілу джерел фінансування та захисту більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування.

Тому на виконання цих принципів і було ухвалено Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1].

Відповідно до цього закону, права територіальних громад реалізуються через місцеву раду та її виконавчий орган. Місцеве самоврядування наділяється правом вирішення питань місцевого значення на власний розсуд та в інтересах територіальної громади. Тобто, фактично йдеться про надання органам місцевого самоврядування повноважень з формування та реалізації місцевої політики в інтересах територіальної громади.

До переліку питань, які відносяться до самоврядної компетенції територіальних громад в сфері соціально-економічного розвитку належать: формування та реалізація місцевої політики у сфері фінансів, економіки та соціального захисту жителів відповідної адміністративно – територіальної одиниці; управління майном комунальної власності; організація охорони громадського порядку та благоустрою на відповідній території.

Більш детальна конкретизація повноваження ради і виконавчого органу міститься в статтях Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Так ст. 27 закріплює повноваження органів місцевого самоврядування щодо управління соціально - економічним розвитком на території відповідної адміністративно – територіальної одиниці. Вона надає право не тільки розробляти комплексні та цільові програми місцевого соціально – економічного розвитку, а й запроваджувати відповідні механізми місцевого регулювання для досягнення збалансованості процесів розвитку, ефективного використання місцевих ресурсів. У ст. 28 закріплюються повноваження, які реалізуються на засадах самостійності та



стосуються наступних напрямів діяльності: формування та реалізація бюджетної політики місцевого самоврядування; реалізація майнових інтересів територіальної громади щодо об'єктів спільної комунальної власності; фінансова, майнова та виробнича кооперація з фізичними та юридичними особами щодо об'єктів комунальної інфраструктури та заходів з охорони навколишнього середовища. Стаття 29 закріплює основні засади управління майном, що належить територіальній громаді на правах комунальної власності. Зокрема, утримання, оренда, застава та відчуження об'єктів нерухомості (за винятком землі); оренда, застава та відчуження земельних ділянок комунальної власності; управління корпоративними правами територіальної громади. Водночас, ця діяльність регулюється також нормами Цивільного, Господарського, Бюджетного та Земельного кодексів України.

Стаття 30 встановлює повноваження виконавчих органів з регулювання на відповідній території процесів надання послуг у сфері житлово-комунального господарства, в тім числі: формування та розподіл житлового фонду комунальної власності, встановлення місцевих нормативних вимог щодо користування комунальним житловим фондом; формування місцевих фінансових механізмів сприяння розвитку будівництва, реконструкції та експлуатації приватного житла на відповідній території; врегулювання питань постійного та тимчасового паркування автомобільного транспорту; врегулювання питань забезпечення житлово-комунального сектору енергоносіями; організація на відповідній території водопостачання, відведення та очищення стічних вод; регулювання процесів збирання, транспортування, утилізації та знешкодження відходів; організація благоустрою населених пунктів; регулювання діяльності місцевих ринків та об'єктів торгівлі; регулювання діяльності підприємств громадського транспорту; регулю-

вання діяльності з ритуального обслуговування; регулювання рекламної діяльності на відповідній території. Стаття 34 закріплює повноваження місцевого самоврядування щодо формування та реалізації соціальної політики, в тім числі, встановлення гарантій соціального захисту, надання допомоги соціально незахищеним верствам населення, організації комунальної мережі побутового обслуговування малозабезпечених громадян тощо.

Із перерахованих щойно законодавчих положень можна зробити висновок, що виконавчі органи місцевого самоврядування при реалізації своїх повноважень з питань соціально-економічного розвитку готують відповідні пропозиції та проекти рішень а також забезпечують практичну реалізацію після їх прийняття. Прийняття рішень стосовно формування політики місцевого соціально-економічного розвитку є виключною компетенцією представницького органу. Це, зокрема: затвердження програм соціально-економічного, культурного розвитку та інших цільових програм у соціально-економічній сфері; затвердження бюджету місцевого самоврядування; запровадження місцевих податків і зборів, їх ставок, режиму їх застосування; визначення ставок земельного податку; випуск облігацій місцевих позик, режиму їх обігу, погашення; відчуження комунального майна тощо.

Отже, Конституція України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» надають місцевій раді значний обсяг повноважень для самостійного формування політики місцевого соціально-економічного розвитку. Автономність вирішення питань місцевого значення гарантується не лише правом їх самостійного вирішення в межах Конституції та законів України, а й законодавчо закріпленим правом органів місцевого самоврядування щодо формування місцевих «правил гри» на основі прийнятих місцевих нормативно-правових актів. «Прави-

ла гри», тобто місцеві регуляторні вимоги, формуються кожною окремою місцевою радою залежно від специфіки соціально - економічних проблем відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також «політичних поглядів» представницького органу на ті чи інші аспекти соціально-економічних проблем територіальної громади.

Від змісту місцевої нормативної діяльності регуляторного характеру безпосередньо залежить ефективність вирішення більшості проблем забезпечення життєдіяльності територіальних громад, у тому числі формування привабливості інвестиційного середовища, підвищення якості надання послуг громадського призначення, рівня підтримки малозабезпечених верств населення, розширення можливостей працевлаштування тощо.

Узагальнюючи викладене, слід наголосити, що невід'ємною частиною програм соціально-економічного розвитку регіону є розвиток територіальних громад. Напрямки їх розвитку залежать, насамперед від того, які цілі переслідують органи місцевого самоврядування у процесі розбудови інфраструктури комунального обслуговування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Наступним важливим кроком на шляху до формування законодавчої бази щодо розвитку регіональної політики та становлення місцевого самоврядування були Послання Президента України «Україна: Поступ у XXI століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000 - 2004 рр.»; «Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки»; указ Президента України «Про Стратегію економічного та соціального розвитку України «Шляхом європейської інтеграції» на 2004-2015 роки». В цих документах одним із першочергових завдань проголошено децентралізацію владних повноважень шляхом

делегування значної частини управлінських функцій у регіони, що має сприяти посиленню їхньої ролі та відповідальності у вирішенні всього комплексу питань місцевого розвитку та проблем соціальної політики.

Визначальним моментом для регіонального розвитку стало прийняття Бюджетного кодексу України. Кодекс спрямовано на зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів, установлення, на відмінну від попередніх років, єдиних правил розподілу фінансових ресурсів при визначенні обсягів трансфертів між державним та місцевими бюджетами. Бюджетним кодексом України чітко розмежовано видатки на здійснення повноважень між органами державної влади і органами місцевого самоврядування та передбачено закріплення за місцевими бюджетами постійних джерел доходів, розширено базу власних доходів місцевих бюджетів, забезпечено принцип самостійності формування місцевих бюджетів, відокремлено видатки на здійснення державних програм соціального захисту населення у вигляді субвенцій з Державного бюджету України, запроваджено новий механізм розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам на формульній основі.

В цей період Указами Президента України затверджено Програму державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні та Концепцію державної регіональної політики. Програмою передбачено комплекс заходів щодо: сприяння формуванню економічно достатніх територіальних громад; удосконалення механізмів управління об'єктами права комунальної власності та спільної власності територіальних громад; підвищення професійного рівня посадових осіб органів місцевого самоврядування, забезпечення підготовки кадрів для цих органів; проведення просвітницької діяльності з питань розвитку місцевого самоврядування в Україні та розв'язання проблем у цій сфері; поліпшення



взаємодії асоціацій та інших об'єднань органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади; створення належних умов для реалізації територіальними громадами та органами місцевого самоврядування прав та повноважень, визначених Конституцією та законами України.

Концепцією державної регіональної політики визначені основні засади державної регіональної політики на довгостроковий період, головною метою якої є: створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів; підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина, незалежно від місця проживання; створення ефективних механізмів стимулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та населення щодо прискорення розвитку регіонів.

З метою реалізації Концепції державної регіональної політики ухвалено Закон України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст України». В законі визначено: основні стратегічні напрями розвитку малих міст; головні пріоритети та завдання у сферах інституційного забезпечення, зайнятості населення, розвитку промислового виробництва та соціальної сфери у кожному з визначених функціональних типів цих населених пунктів; організаційні, правові та фінансові заходи з реалізації державної політики щодо економічного і соціального розвитку малих міст.

За рік до цього ухвалено Закон України «Про Генеральну схему планування територій України». Цей закон визначає: пріоритети та концептуальні засади вирішення питання планування і використання території країни; питання вдосконалення систем розселення та забезпечення сталого розвитку населених пунктів; розвитку виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструк-

тури; питання формування національної екологічної мережі.

Через рік після цього було ухвалено Закон України «Про транскордонне співробітництво». Закон передбачає розширення повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у транскордонному співробітництві та врегулювання питань фінансової підтримки розвитку транскордонного співробітництва.

В цей же період ухвалено Закон України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки». Програма передбачає: створення передумови ефективного управління системою життєзабезпечення населених пунктів, задоволення потреб населення у житлово-комунальних послугах належного рівня та якості відповідно до національних стандартів; поліпшення інвестиційного клімату, зокрема, залучення для розвитку галузі не бюджетних інвестицій; поглиблення процесів демонополізації, створення конкурентного середовища на ринку житлово-комунальних послуг.

Пізніше було 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»; Земельний кодекс України.

30 квітня 2014 року постановою Кабінету Міністрів України № 197 затверджено Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі – Мінрегіон) [2].

Відповідно до цього положення, Мінрегіон визначається як головний орган у системі центральних органів

виконавчої влади, що забезпечує та реалізує державну регіональну політику. Серед основних завдань Мінрегіону є забезпечення формування та реалізації державної регіональної політики, територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою, розвитку місцевого самоврядування.

Мінрегіон відповідно до покладених на нього завдань: визначає пріоритетні напрями розвитку відповідних сфер; розробляє і здійснює заходи спрямовані на розбудову інфраструктури регіонів, розвиток міжрегіонального економічного співробітництва; сприяє комплексному соціально-економічному розвитку регіонів; розробляє державну стратегію регіонального розвитку, щорічні заходи щодо її реалізації; здійснює загальну координацію розвитку сільських територій, розробляє та забезпечує виконання за участю інших органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування програм розвитку сільських територій; здійснює оцінку та відбір на конкурсних засадах поданих місцевими держадміністраціями інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку.

В 2015 році Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про засади державної регіональної політики» [4].

Цей закон визначає основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України. В законі зазначається, що метою державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання. Пріорите-

тами державної регіональної політики є стимулювання й підтримка місцевих ініціатив щодо ефективного використання внутрішнього потенціалу регіонів для створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, підвищення якості життя людей; зменшення територіальної диференціації за індексом регіонального людського розвитку; формування конкурентоспроможності регіонів; поліпшення матеріального, фінансового, інформаційного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення розвитку регіонів; сприяння здійсненню повноважень органами місцевого самоврядування.

Реалізація державної регіональної політики має здійснюватися на основі системи взаємопов'язаних документів, що ґрунтуються на Стратегії розвитку України, Генеральній схемі планування території України, схемах планування територій на регіональному та місцевому рівні.

Отже, узагальнюючи викладене, можна стверджувати, що в Україні, в основному, сформована нормативно-правова база для регіонального розвитку. Разом з тим, як показали дослідження, на сьогоднішній день існує цілий ряд не врегульованих питань, які суттєво впливають на результати реалізації державної регіональної політики.

По – перше, в Конституції України згадується (стаття 116) внутрішня, зовнішня, фінансова, цінова, інвестиційна та податкова політики держави, політика у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування, але до цього часу поняття "регіональна політика" не існує.

По – друге, Мінрегіон виконуючи свої функції, спирається на департаменти регіонального розвитку та економічні підрозділи у місцевих державних адміністраціях. Разом з тим, Мінрегіон не має юридичного впливу на такі самі підрозділи виконавчих органів місцевого самовряду-



вання, насамперед у містах, де створено виконавчі комітети.

По – третє, окремі функції (галузеві) щодо регулювання регіонального розвитку зосереджені по різних міністерствах. Усі вони мають свої регіональні підрозділи так званого «подвійного підпорядкування», що входять до складу місцевих органів виконавчої влади і фінансуються з державного бюджету. Згідно із законодавством, ці згадані підрозділи підзвітні і підконтрольні центральним органам виконавчої влади, а з виконання завдань, делегованих їм органами місцевого самоврядування (обласними та районними радами), – цим органам. Кожне міністерство як головний розпорядник бюджетних коштів планує і здійснює свою політику в регіонах, виходячи з власних галузевих потреб, які, здебільшого, мало пов'язані із регіональними проблемами розвитку, не узгоджені у міжгалузевому аспекті.

По – четверте, має місце дублювання повноважень у системі вищих державних органів. Так у Секретаріаті Кабінету Міністрів України створено підрозділ управління експертизи та аналізу розвитку територій, на який покладено експертизу нормативно-правових актів, що стосуються регіональної політики, діяльності місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, організаційне забезпечення роботи представників уряду з цих питань. Подібний підрозділ створено і в Адміністрації Президента України, проте з дещо іншими функціями.

По – п'яте, до органів, що опікуються проблемами регіонального та місцевого розвитку, належать також Державний Фонд сприяння розвитку місцевого самоврядування та Рада з питань регіонального розвитку та місцевого самоврядування при Кабінеті Міністрів України. Крім цього, в період з 2000 року по 2010 рік було запроваджено Національну Раду з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних орга-

нів та місцевого самоврядування. Метою її діяльності передбачалося підвищення ефективності заходів, що вживаються у сфері державного будівництва в Україні, забезпечення узгодженої співпраці органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів у розв'язанні найважливіших питань суспільного розвитку.

Разом з тим, Державний Фонд сприяння розвитку місцевого самоврядування, Рада з питань регіонального розвитку та місцевого самоврядування та Національна Рада не є органами виконавчої влади, їх рішення мають рекомендаційний характер для місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

По – шосте, ефективна регіональна політика вимагає невідкладного впровадження реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Національна модель організації місцевого самоврядування передбачає формування спроможних територіальних громад, здатних брати на себе відповідальність та самостійно вирішувати питання місцевого значення. Це завдання можливо виконати шляхом укрупнення низових ланок місцевого самоврядування. І хоча в Конституцію України поки що не внесено змін в частині діяльності органів місцевого самоврядування та адміністративно – територіального устрою, укрупнення пропонується провести шляхом добровільного об'єднання громад. На сьогоднішній день створено більше 800 громад. Новостворені громади формують власні виконкоми і мають змогу самостійно вирішувати місцеві питання. Найголовніше, що бюджети об'єднаних громад переводяться на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Фінансування стає дворівневим, прямим: від держави – безпосередньо громаді.

Отже, як бачимо, сучасний стан державної регіональної політики

свідчить про необхідність комплексного розв'язання існуючих проблем. Одним із основних завдань регіональної політики на найближчу перспективу має бути надання змоги регіонам повністю реалізувати наявний потенціал. А для цього необхід-

но забезпечити ефективне стимулювання процесів регіонального розвитку, уникати міжрегіональних диспропорцій, узгоджувати дії центральних, місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. *Про місцеве самоврядування в Україні*: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. - [Електронний ресурс]; Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
2. *Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово - комунального господарства України*: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.04.2014 р. № 197. - [Електронний ресурс]; Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-п>.
3. *Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»*: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. - [Електронний ресурс]; Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
4. *Про засади державної регіональної політики*: Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. - [Електронний ресурс]; Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.

Оксьом І. Г. Адміністративно – правові основи регіонального розвитку: сучасний стан та перспективи вдосконалення

У статті приділено увагу аналізу адміністративно – правового регулювання регіонального розвитку. Проаналізовано адміністративне законодавство щодо регіонального розвитку. Визначено проблемні питання, які стримують розвиток регіонів. Запропоновано напрямки вдосконалення законодавства та системи управління щодо регіонального розвитку в умовах розбудови правової держави.

Ключові слова: регіональна політика, соціально – економічний розвиток регіону, адміністративне законодавство, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування.

Оксьом И. Г. Административно - правовые основы регионального развития: современное состояние и перспективы совершенствования

В статье уделено внимание анализу административно - правового регулирования регионального развития. Проанализировано административное законодательство по региональному развитию. Определены проблемные вопросы, которые сдерживают развитие регионов. Предложены направления совершенствования законодательства и системы управления по региональному развитию в условиях построения правового государства.

Ключевые слова: региональная политика, социально - экономическое развитие региона, административное законодательство, местные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления.



Oksyom I. The administrative and legal bases of regional development: the current state and prospects for improvement

The article focuses on the analysis of the administrative - legal regulation of regional development. The administrative legislation on regional development is analyzed. The problematic issues which restrain the development of regions are determined. The ways of legislation and management system improvement on regional development in conditions of development of a law-governed state are offered.

Key-words: regional policy, socio-economic development of the region, administrative law, local executive bodies, local self-government bodies.