



УДК 342.951(477)

П. О. Нагорний,

здобувач Харківського національного університету внутрішніх справ

**ОСОБЛИВОСТІ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ
ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЩОДО РОЗРОБКИ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ
ПРОЕКТІВ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ КРАЇНИ:
АНАЛІЗ УКРАЇНСЬКОГО ТА ЗАКОРДОННОГО ДОСВІДУ**

Розглянуто зміст і значення проектів регіонального розвитку України як важливої форми нормотворчої діяльності місцевих органів виконавчої влади. На підставі аналізу норм чинного адміністративного законодавства, а також наукових концепцій українських і закордонних учених визначено особливості порядку розробки та реалізації проектів розвитку країни органами виконавчої влади на рівні регіонів.

Ключові слова: нормотворча діяльність, виконавча влада, місцеві державні адміністрації, державне управління, проекти регіонального розвитку.

Постановка проблеми. В умовах комплексних змін і перетворень у всіх сферах суспільного життя, які відбуваються останнім часом в Україні, пріоритет надається регіональному розвитку, розробці й управлінню регіональними проектами. Усе це виносить на перший план необхідність вирішення низки важливих питань: спланувати й скоординувати реалізацію проекту регіонального розвитку, залучити кошти із зовнішніх джерел фінансування для реалізації проекту, як найкраще розпорядитись власними коштами, створити команду працівників для реалізації проекту та мотивувати персонал до ефективної діяльності. На цьому нелегкому шляху місцевим органам виконавчої влади слід засвоїти принципи й форми сучасних методів проектного управління для розробки та впровадження ефективної політики регіонального розвитку. При цьому в процесі регіонального управління не можна забувати, що навіть знання теорії та методів, а також застосування знання моделей або технічних засобів ще не гарантують успішності проектної діяльності. Особливо слід урахувувати те, що кожен регіон має свою автентичність, і його суспільне життя постійно змінюється. Тому в рамках здійснення курсу на підвищення ефективності регіонального управління існує

потреба в оптимізації організаційно-правового механізму функціонування та регулювання суспільного розвитку, за якого кожен проект регіонального розвитку потребує індивідуальної унікальної розробки.

Стан дослідження. Вивченню питань регіонального розвитку та правових аспектів реалізації нормотворчої діяльності органів виконавчої влади присвячено чимало наукових праць. Передусім заслуговують на увагу праці О. М. Бандурки, С. М. Гусарова, Є. В. Додіна, І. Я. Дюрягіна, В. М. Горшеньова, В. В. Лазарева, Н. Ф. Лати, Я. С. Михалюк, О. Ф. Черданцева, В. А. Юсупова та ін. Але попри великий обсяг теоретичних досліджень, залишається відкритим *питання щодо сутності, особливостей та значення управління регіональними проектами у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади на рівні регіонів і пошуку шляхів удосконалення правового механізму реалізації проектів регіонального розвитку країни*. Слід відзначити, що на сьогодні у більшості теоретичних і практичних розробок у сфері управління проектами регіональний аспект частіше за все зводиться до оптимізації структури проектів регіонального розвитку й органів управління. Цілісної науково обґрунтованої методології управління регіональними проектами не запропоновано. Є лише загальні підходи до вирішення таких проблем, а набір засобів і методів у кожному конкретному випадку вибирається або розробляється окремо. Ця обставина не дозволяє ефективно використовувати весь потенціал регіональних проектів та обумовлює необхідність наукового обґрунтування системи управління ними в умовах сьогодення.

Метою статті є дослідження сутності та значення регіональних проектів як важливого виду нормотворчого акту в діяльності місцевих органів виконавчої влади, аналіз чинного адміністративного законодавства щодо визначення порядку розробки й реалізації проектів розвитку країни органами виконавчої влади на регіональному рівні та надання пропозицій щодо його вдосконалення в сучасних умовах розвитку держави.

Виклад основного матеріалу. Для вивчення узгодження програм розвитку слід з'ясувати його місце в системі нормативних актів, які видаються регіональними органами виконавчої влади, виходячи із взаємозв'язку моделей прогнозування та планування за видами муніципальних послуг і територіальними ознаками. Це дозволить відпрацювати методи та вивчити властивості схем узгодження програм розвитку міст і регіонів. Так, І. А. Райнін зазначає, що програми розвитку, виступаючи в різних формах зв'язків і відносин з іншими явищами, визнаються актами правозастосування, які найбільш яскраво проявляють своє призначення у процесі реалізації нормотворчої діяльності [1]. Виходячи з цього постулату, слід указати, що програми розвитку, як і інші акти застосування права, мають певні властивості: виступають юридичними засобами впливу на суспільні відносини у різних сферах суспільного життя на рівні

регіону чи міста; після їх ухвалення завжди настає етап реалізації, виконання прийнятої програми; в них визначено конкретних суб'єктів, які здійснюють вплив на перебіг правового регулювання суспільних відносин [2]; вони пов'язані із загальним і безпосереднім об'єктом нормотворчого процесу, оскільки у ньому відбиваються компетентність і професіоналізм уповноваженої особи, яка застосовує нормативний припис; вони виражають волю держави, що проявляється у вирішенні важливих проблем регіонального значення.

Ухвалення програми розвитку є завершальним етапом усієї нормотворчої діяльності місцевого органу влади, яка об'єктивується у формі офіційного юридичного документа, що регламентує поведінку суб'єктів правовідносин та активно впливає як на загальний, так і на безпосередній об'єкт нормотворення. Уповноважений державний орган у такому випадку зобов'язаний обрати оптимальний варіант поведінки суб'єктів реалізації програми з урахуванням умов конкретної життєвої ситуації та узагальнених приписів закону [3].

Відповідно, спробуємо дати власне визначення програми розвитку регіону як виду акта застосування права, що є юридичним документом, який ухвалюється компетентним місцевим органом виконавчої влади (посадовою особою), має офіційне закріплення й містить відповідні завдання та заходи щодо вирішення важливих проблем у різних сферах суспільного життя регіону.

Отже, програма розвитку одночасно є самостійною правовою категорією, юридичним засобом державного керівництва суспільством, однією з правових форм здійснення функцій держави, організаційною формою діяльності державних органів і найважливішим засобом реалізації юридичних норм та спеціальним юридичним фактом, що містить владне веління суб'єкта для її вирішення. Із точки зору І. В. Колесник, програми розвитку держави належать до актив-дій, що обумовлено їх специфічним характером і відповідним порядком нормотворення [4]. Документальна форма є найбільш придатною для програм розвитку як активів застосування права, оскільки вона, по-перше, дозволяє точно зафіксувати зміст волі державного органу і, по-друге, забезпечує можливість подальшого контролю за її реалізацією з точки зору законності й обґрунтованості [5].

Щодо використання такого виду активів у юридичній практиці можна вказати, що програми розвитку регіону мають загальне значення, тобто являють собою більш високу організаційну форму регулювання колективної поведінки, в них проявляються елементи координації нормотворчої діяльності. Разом із тим, з юридичної точки зору, акти загального значення об'єднуються в одному документі, звідси і високі вимоги, що висуваються до оформлення програм розвитку – їх структури, стилю, формальних атрибутів тощо. Загалом усю сукупність правил оформлення програм розвитку можна поділити на дві групи: 1) правила, які стосуються змісту акта, що охоплюють правила мови, правила логіки та правові правила;

2) правила оформлення, що містять у собі вимоги до оформлення реквізитів документів [6].

Слід запам'ятати, що програма розвитку держави (регіону) – це акт застосування права, який є виразом державної волі й засобом її здійснення, являє собою результат специфічної юридичної діяльності уповноважених на те державних органів і посадових осіб, виступає закономірним підсумком розумових та організаційних операцій, спрямованих на підготовку й ужиття заходів із різних сфер суспільного життя регіону з урахуванням фактичних обставин і вимог чинного законодавства. Такий акт повинен бути досконалим із точки зору його змісту, а його структурним елементам мають бути притаманні риси узгодженості, всебічності й повноти.

Так, задав найкращого розуміння візьмемо за приклад житлово-комунальну сферу. У ній узгодження програмних заходів за видами муніципальних послуг і територією регіону має здійснюватись у взаємозв'язку з виділенням блоків у системі моделей, які при цьому використовувались. Така програма розвитку, як регіональна модель, містить комплекс моделей прогнозування за видами муніципальних послуг, комплекс моделей стратегічного планування, блок «Доходи та споживання населення», блок «Трудові ресурси» та фінансовий баланс регіону. Отже, моделі в блоці програмних заходів мають формуватись таким чином, щоб можна було реалізувати як композиційний, так і декомпозиційний підходи до узгодження програмних заходів за конкретним напрямом [7].

Під час вибору критеріїв оптимальності в моделях прогнозування за видами муніципальних послуг і територіального планування в програмі розвитку слід урахувувати заходи забезпечення прямої зацікавленості учасників процесу в результатах діяльності у сфері надання послуг шляхом утворення спеціальних фондів на основі залучення на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих на території регіону, та коштів населення, а також бюджетних коштів на будівництво, розширення, ремонт і утримання на пайових засадах об'єктів соціальної й виробничої інфраструктури та на заходи з охорони навколишнього природного середовища в регіоні. Відповідно, у регіональній моделі за видом муніципальних послуг можна максимізувати критерій, який характеризує планові обсяги надання послуг з урахуванням їх соціальної значущості. За допомогою запропонованого критерію є можливість урахувати не лише загальні інтереси жителів відповідної території регіону, але й особисті інтереси пересічних громадян [8, с. 217]. У свою чергу, під узгодженням планів слід розуміти процес знаходження управлінського рішень за видами послуг на регіональному рівні, що призводить до відповідності планового обсягу надання послуг потребам населення. Зазначимо, що характеристики послуг обов'язково мають узгоджуватись з функціональними вимогами, інакше порушується технологічний процес їх

надання. У такому разі єдина модель відсутня, і виробляється певний механізм обміну інформацією між програмними завданнями за рівнями, який призводить до узгодженого стану. Комплекс використаних засобів і прийомів дозволяє отримувати конкретні результати, що задовольняє міру точності [8, с. 220], проте конкретні значення показників, які входять у нього, істотно залежать від особи, яка проводить розрахунки, й іноді немає впевненості, що в разі іншого варіанту експерименту можна обрати кращі завдання для програм розвитку регіону за видами послуг. У такому випадку задля підвищення практичної значущості схеми узгодження програмних заходів із надання послуг важливо встановити формальні умови, що гарантують шлях до оптимального виконання завдань, які містяться в програмі розвитку регіону.

Система використовуваних моделей вирішується традиційно: у разі відомих значень попиту й потреб місцевого населення визначаються заходи регіональної програми, які формують загальну модель програми за видами послуг. Таким чином, для вирішення завдання узгодження заходів у проектах програм розвитку на регіональному рівні використовується метод, що передбачає елементи композиційного підходу із застосуванням оцінок оптимального програмованого розвитку й обмежень, що відображають навантаження на модельовані об'єкти управління, і це визначає регіональну забезпеченість трудовими ресурсами.

На сучасному етапі розвитку держави, вирішуючи питання комплексного управління розвитком регіону з використанням регіональних проектів, на нашу думку, слід звернутися до зарубіжного досвіду. Наприклад, у США практично всі органи виконавчої влади на рівні штатів і міст мають спеціальні комісії або агентства, які відповідають за підготовку регіональних проектів, орієнтованих на підвищення якості життя населенням та посилення конкурентних позицій кожного з регіонів в економічному житті. Конкретні проекти реалізуються за стандартною схемою: визначення головної мети, виділення фінансових коштів, формування учасників, розгляд стратегій втілення проекту в життя, створення організаційних структур і вибір лідерів для вирішення конкретних завдань [9, с. 76–77].

Натомість у Франції акцент робиться на створенні структур, спрямованих перш за все на забезпечення штату висококваліфікованих кадрів, які безпосередньо беруть участь у розробленні й обґрунтовуванні проектів і механізмів розвитку місцевих спільнот, що утворюються у формі публічно-правових міжкомунальних об'єднань, одним із важливих завдань яких є розробка проектів програм у сфері соціально-економічного розвитку регіону (території) [10, с. 13].

Цікавим є й те, що в зарубіжній практиці відпрацьовано і інші варіанти структурного забезпечення проектного управління розвитком регіонів. Так, у Канаді діють корпорації економічного розвитку, створені поза системою муніципальної влади, що діють на принципах

приватно-суспільного партнерства. Їх основне фінансування здійснюється муніципалітетом, і воно повинне бути достатнім. Водночас для реалізації проектів розвитку місцевих спільнот вони залучають можливості бізнесу. Однією з переваг таких корпорацій є те, що їх організаційна структура (на противагу ієрархічній) дозволяє швидко ухвалювати рішення, що надає можливість діяти у звичній для бізнесу діловій атмосфері, орієнтованій на клієнта. Іншою привабливою рисою моделі приватно-суспільного партнерства є те, що вона дозволяє членам спільноти брати участь і ділитися знаннями та ресурсами [11]. Головна цінність зовнішньої моделі полягає в тому, що вона, по-перше, дозволяє організувати гнучкіше комплектування штатів і проводити більш ефективну політику стимулювання персоналу, ніж це можливо в структурі муніципалітету, по-друге, така розробка проектів регіонального розвитку в рамках стратегічних планів розвитку є необхідним компонентом регіонального управління, по-третє, вона уможливає розвиток комплексного підходу до формування проектів та оцінювання їх ефективності. Так, у США для обґрунтування проектів розвитку штату беруться до уваги такі характеристики: оцінка господарської діяльності та можливого антропогенного навантаження на природне середовище території; визначення потреб місцевої спільноти та доступності економічних, природних і людських ресурсів для їх забезпечення; вдосконалення системи місцевого самоврядування та впровадження у її функціонування принципів сталого розвитку; залучення мешканців громади до ухвалення рішень щодо ключових питань місцевого розвитку [9, с. 87].

У закордонній практиці розробники проектів програм роблять основний наголос на проблемах розвитку інфраструктури, землекористування й екології. Використання такого підходу забезпечує участь у процесах розробки проектів регіонального розвитку не лише державних структур, але й представників різних груп населення, чий інтереси пов'язані з цією місцевою спільнотою. Ще один із моментів, властивих сучасній зарубіжній практиці у сфері управління регіональними проектами, – це застосування технології «bottom-up» (тобто «знизу-догори»), що проявляється у забезпеченні інтеграції стратегій, а вже в їх межах розробляються проекти та програми на рівні муніципалітету, провінції та центрального уряду. Такий підхід був започаткований у Нідерландах і нині залишається популярним у країнах Західної Європи [10, с. 15].

Серед позитивних результатів зарубіжного управління проектами відзначається також формування базового складу пріоритетних напрямів регіонального розвитку, серед іншого кластерів за участю бізнес-структур та організацій, що мають креативний потенціал. З огляду на досвід країн Євросоюзу, зокрема Великобританії та Данії, до переліку характерних рис управління регіональними проектами слід віднести використання системи показників контролю й моніторингу проектів регіонального розвитку, виявлення їх впливу на

якість життя населення та навколишнього середовища, що пов'язано передусім з реалізацією в зарубіжних країнах концепції сталого розвитку, спрямованого на збереження високої якості навколишнього середовища. У цьому аспекті, наприклад, у США до сукупності показників реалізації проектів регіонального розвитку включено такі дані: кваліфікація у віці 19 років, тривалість здорового життя, будівлі, непридатні для проживання, викиди парникових газів, річки гарної та високої якості, нові будівлі, побудовані на освоєних землях, кількість перероблених відходів [10, с. 13].

Також актуальним в управлінні проектами розвитку в країнах Євросоюзу є інваріантний аспект, коли до складу загальних цілей проекту програми включаються, наприклад, сприяння структурній перебудові та розвитку відсталих територій і депресивних регіонів, боротьба з довготривалим безробіттям і сприяння залученню молоді до трудового життя, сприяння проведенню реформ в аграрній сфері тощо.

Отже, аналіз сучасної зарубіжної практики у сфері управління проектами регіонального розвитку дозволяє зафіксувати таку важливу складову, як створення спеціалізованих структур, що реалізують функцію розробки таких проектів. Врешті-решт, зарубіжний досвід ще раз підтверджує, що на сьогодні управління проектами – це визнана в усьому світі методологія вирішення організаційно-технічних проблем, це мистецтво керувати й координувати людські та матеріальні ресурси протягом життєвого циклу проекту, застосовувати системи сучасних методів і техніки управління й мінімізації ризиків для досягнення визначених у проекті результатів за складом та обсягами робіт, вартістю, часом, якістю та задоволенням учасників [12]. Високотехнологічні проекти регіонального розвитку є надзвичайно важливими і виступають одним з ефективних засобів виживання у складних політичних та соціально-економічних умовах. В Україні, беручи до уваги провідний європейський досвід, теж слід ураховувати в системі управління регіональними проектами такі компоненти, як кваліфікований персонал та система підготовки й перепідготовки кадрів, упровадження спеціалізованого програмного забезпечення, система управління якістю проектів, інформаційно-логістичний центр тощо. У такому випадку, чітко визначаючи цілі та результати проектів регіональних програм, склад робіт, учасників і ресурси та вплив навколишнього середовища, суб'єкти регіонального управління зможуть здійснювати цілеспрямовані соціально-економічні зміни в межах своєї території.

Висновки. Здійснення курсу на всебічне реформування органів виконавчої влади України та її інтеграційна складова безпосередньо пов'язані з надзвичайно важливим завданням – удосконаленням управління сферою розвитку країни на різних рівнях територіальної організації влади. Цей процес вимагає не лише радикальних якісних змін у розмежуванні повноважень у системі державного управління

та місцевого самоврядування, але й формування нових підходів до взаємодії між державою та регіонами. У такому контексті виключно важливе значення в сфері нормотворчої діяльності на регіональному рівні має поліпшення узгодження регіонального та загальнодержавного розрізів формування програм розвитку. Фактично на практиці підзаконне нормотворення характеризується відсутністю великого досвіду створення таких нормативних актів, як програми розвитку, в яких використовується традиційна юридична техніка, не зовсім відповідна потребам сучасності та міжнародним стандартам, тому з метою гармонізації українського законодавства з нормами країн Євросоюзу щодо процесу ухвалення регіональних нормативно-правових актів, зокрема і проектів регіонального розвитку в контексті удосконалення нормотворчої техніки, є необхідність ухвалення закону України «Про нормативно-правові акти», а також розробки нових правил нормотворчої техніки місцевих органів виконавчої влади. Також для створення механізму забезпечення участі громадян у нормотворчому процесі органів виконавчої влади існує потреба в ухваленні окремого підзаконного акта, який би встановлював порядок співпраці з громадськістю, визначав би її структуру та зміст і форми контролю за нормотворчістю органів виконавчої влади.

Список бібліографічних посилань: 1. Райнін І. Л. Управління розвитком регіону: адміністративно-правові засади. Харків : Золота миля, 2015. С. 98. 2. Лата Н. Ф. Прийняття нормативно-правових актів органів виконавчої влади. *Вісник прокуратури*. 2003. № 10. С. 94. 3. Палеха Р. Р. Правоприменительный акт – завершающий этап правоприменительной деятельности. *Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки*. 2006. Вып. 2. С. 115. 4. Колесник И. В. Внешние формы выражения правоприменительных технологий. *Юристъ-Правоведъ*. 2009. № 6. С. 42. 5. Гусаров С. М. Правозастосування в Україні : монографія. Харків : Золота миля, 2015. С. 162. 6. Миняшева Г. И. Правоприменительная тактика. *Вестник Владимирского юридического института*. 2014. № 3. С. 138. 7. Гарькавий І. Б. Про формування проектів регіональних програм розвитку з врахуванням рівнів територіального управління // Управління проектами регіонального розвитку : матеріали наук.-практ. конф. (м. Феодосія, 8–12 лип. 2013 р.) / за ред. Ю. О. Куца, О. В. Решевець. Харків : ХарПІ НАДУ, 2013. С. 30–31. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/conf/2013-5/2013_05.pdf (дата звернення: 31.08.2017). 8. Мельник А., Монастирський Г., Дудкіна О. Муніципальний менеджмент : навч. посіб. / за ред. А. Мельник. Київ: Знання, 2006. 420 с. 9. Суюян В. Б. Американская экономика: новые реальности и приоритеты XXI века : монография. М. : Анкил, 2001. 149 с. 10. Рисин И. Е., Шахов О. Ф. Зарубежный опыт программно-целевого управления развитием местных сообществ. *Проблемы региональной экономики*. 2005. № 10. С. 12–17. 11. Газарян С. В. Теоретичне обґрунтування шляхів упровадження передового зарубіжного досвіду щодо управління проектами регіонального розвитку // Управління проектами регіонального розвитку : матеріали наук.-практ. конф. (м. Феодосія, 8–12 лип. 2013 р.) / за ред. Ю. О. Куца, О. В. Решевець. Харків : ХарПІ НАДУ, 2013. С. 27. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/conf/2013-5/2013_05.pdf (дата звернення: 31.08.2017). 12. Інструменти регіонального

розвитку в Україні : навч. посіб. / за ред. В. М. Вакуленка, О. В. Берданової. Київ : НАДУ, 2013. С. 101.

Надійшла до редколегії 01.09.2017



Нагорный П. А. Особенности нормотворческой деятельности местных органов исполнительной власти по разработке и реализации проектов регионального развития страны: анализ украинского и зарубежного опыта

Рассмотрены сущность и значение проектов регионального развития Украины как важной формы нормотворческой деятельности местных органов исполнительной власти. На основании анализа норм действующего административного законодательства, а также научных концепций отечественных и зарубежных ученых определены особенности порядка разработки и реализации проектов развития страны органами исполнительной власти на уровне регионов.

Ключевые слова: нормотворческая деятельность, исполнительная власть, местные государственные администрации, государственное управление, проекты регионального развития.

Nahorny P. O. Features of rule-making activity of local executive authorities in developing and implementing regional projects of the country's development: analysis of Ukrainian and international experience

The essence of regional projects as an important type of normative act has been studied, as well as its properties and significance within rule-making activity of local executive authorities have been determined.

On the basis of the analysis of the current administrative legislation and scientific concepts of Ukrainian scholars, the author has provided own definition of the regional programs of the state's development as a type of the act of application of law, which is the legal document that is approved by the competent local executive agency (official), is officially consolidated and contains corresponding tasks and measures on solving important problems in various spheres of social life of the region.

Taking into account the current Ukrainian and international experience of rule-making activity of state agencies in the field of managing the country's development, the author has determined specific features of the procedure for development and implementation of regional development projects by executive authorities, has provided propositions for its optimization. Attention has been paid to the fact that the adoption of the development program is the final stage of the whole rule-making activity of the local authority, which is objectified in the form of an official legal document regulating the behavior of subjects of legal relations and actively affects both general and direct rule-making object. The authorized state agency is obliged in this case to choose the optimal version of the behavior of the subjects of the program implementation, taking into account the conditions of a particular life situation and generalized provisions of the law. It has been also noted that the harmonization of regional and national sections in the formation of development programs are of crucial importance in the field of rule-making

activity at the regional level. In this regard, in order to harmonize the Ukrainian administrative law with the norms of the European Union in terms of improving the rule-making process, the author has suggested to adopt the Law of Ukraine "On Normative and Legal Acts of the Country's Regional Development", as well as to develop new rules of rule-making techniques of local executive authorities regarding the adoption of regional normative and legal acts in accordance with the present conditions.

Keywords: rule-making activity, executive power, local state administrations, state administration, regional development projects.

