

на система планувальних документів, визначаються території підтримки, регулюються повноваження органів, що відповідальні за розробку та реалізацію планувальних документів розвитку, визначаються інституції, відповідальні за здійснення проектів та програм регіонального розвитку, встановлюються джерела та порядок фінансування проектів розвитку, визначаються загальні вимоги щодо створення системи моніторингу регіонального розвитку. Обов'язковим елементом цих законів є також забезпечення участі в процесі розробки планувальних документів усіх зацікавлених суб'єктів – від виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, громадських організацій та підприємств [7].

Таким чином, перебування України вже тривалий час на узбіччі європейських інтеграційних процесів не лише не дозволяє залучати значних європейських коштів, а й призводить до неефективного використання українських бюджетних ресурсів, оскільки інструменти регіональної політики, що застосовуються в Україні, далекі від тих, що позитивно зарекомендували себе не тільки в європейських державах-членах ЄС, а й у державах-кандидатах [8, с. 45].

Необхідно відзначити, що проектна робота з даного питання тривалий час ведеться досить активно. Так, 17 липня 2010 року Міністерством регіонального розвитку та будівництва України був підготовлений Проект Закону

України «Про основи державної регіональної політики». На сучасному етапі у Верховній Раді України зареєстрований проект Закону України «Про засади державної регіональної політики» (до реєстр.№6462-д від 25.06.2012 р.) [9], який визначає основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової внутрішньої політики України.

Детальне вивчення проекту Закону України «Про засади державної регіональної політики» (до реєстр.№6462-д від 25.06.2012 р.) дозволяє лише частково підтримати положення-зауваження, що викладені до нього у висновку Головного науково-експертного управління, з огляду на наступні зауваження та міркування: у пояснювальній записці до проекту не наведено достатніх аргументів, які засвідчували б необхідність саме прийняття окремого первинного законодавчого акту, а не внесення змін до діючих законів, але не погодитися з частиною висновку щодо необґрунтованості появи у вітчизняному законодавстві ще одного, причому «первинного», законодавчого акту запропонованого змісту [10], адже, на нашу думку, ґрунтуючись на попередньо викладеному аналізі законодавства у сфері регіонального розвитку, що склалось в Україні та кращій європейській практиці, можна зробити висновок про те, що, зважаючи на викладені зауваження, в Україні розробка базового закону є виправданою та необхідною.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про Концепцію державної регіональної політики: Указ Президента України від 25.05.2001 № 341/2001 // Офіційний вісник України від 15.06.2001 р., № 22, стор. 20, стаття 983.
2. Керецман В. Проблеми формування регіональної політики та регіонального управління в Україні [Електронний ресурс] / Василь Керецман. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_uprav/2011_3/57.pdf
3. Хоруженко О. Досвід країн Вишеградської групи: політика ефективного регіонального розвитку [Електронний ресурс] / О.Хоруженко. – Режим доступу: <http://crps.sumynews.com/publications/item/85-dosvid-krayin-vyshegradskoyi-grupy-vprovadzheniya-polityky-efektyvnogo-regionalnogo-rozvytku.html>
4. Nomenclature des unitees territoriales statistiques // Pycroft, Christopher. «The Organization of Local Authorities' European Activities», Public Policy and Administration, 1995. Vol. 10, No. 4, Winter.
5. Коврига О.С. Особливості інституційних процесів в Україні на регіональному рівні [Електронний ресурс] / О.Коврига. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/2/22.pdf>
6. Інституційне забезпечення регіональної політики та практика взаємодії органів влади в Україні / Дацшин М., Керецман В. – К.: В-во «К.І.С.», 2007. – 102 с.
7. Аналітична записка Про проект Закону України «Про основи державної регіональної політики», підготовлений Міністерством регіонального розвитку та будівництва України від 17 липня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/www/?p=1336>
8. Регіональна політика: правове регулювання. Світовий та український досвід / Василь Куйбіда, Анатолій Ткачук, Тетяна Забуковець-Ковачич; заг.ред. Р.Ткачука. – К.: Леста, 2010. – 224 с.
9. Проект Закону України «Про засади державної регіональної політики» (до реєстр. № 6462-д від 25.06.2012р.) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua>
10. Висновок на проект Закону України «Про засади державної регіональної політики» (до реєстр. № 6462-д від 25.06.2012 р.) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua>

УДК 342.9

POLITICS EFFECTIVE REGIONAL DEVELOPMENT AS A BALANCE OF NATIONAL AND LOCAL INTERESTS: THE PROSPECTS OF IMPROVEMENT OF LEGAL REGULATION

ПОЛІТИКА ЕФЕКТИВНОГО РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ЯК БАЛАНС НАЦІОНАЛЬНОГО І МІСЦЕВОГО ІНТЕРЕСУ: НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Pyrozhkova Y.V.,
PhD in Law, docent,
Associate Professor of Department of administrative and commercial law of
Zaporizhzhya National University

Solution to the problems of regional development, the establishment of local self-government and the improvement of relations «center – regions» depends primarily on the institutional and legal support, which will be a basis for the development of regional policy, which in turn will determine a clear division of labor and coordination of state authorities in the field of regional development at various levels, as the absence of

the issue of formation of regional public policy is one of the reasons for restraint on social and economic development and stability in the country. The article described objectives, priorities of regional policy, outlined deficiencies of legal regulation and ways to address them.

Key words: State regional policy, regional policy objectives, principles regional development objectives of the regional policy.

Вирішення проблем регіонального розвитку, становлення місцевого самоврядування та вдосконалення відносин «центр – регіони» залежить, насамперед, від інституційного та правового поля для розробки й реалізації державної регіональної політики, що, у свою чергу, призведе до чіткого розподілу функцій та координації діяльності державних органів управління різного рівня у сфері територіального розвитку, адже безсистемність державної політики та діяльності в цій сфері стала однією з важливих причин стримування комплексного соціально-економічного розвитку та стабільності в державі, ускладнення умов для зміцнення позицій України у міжнародному економічному співробітництві, повільного здійснення ринкових перетворень на місцях, виникнення та загострення багатьох соціальних, економічних, екологічних та інших проблем. У статті охарактеризовані цілі, пріоритетні завдання державної регіональної політики, окреслені недоліки її правового забезпечення та шляхи їх усунення.

Ключові слова: державна регіональна політика, цілі регіональної політики, принципи регіонального розвитку, завдання державної регіональної політики.

Решение проблем регионального развития, становление местного самоуправления и усовершенствование отношений «центр – регионы» зависит, прежде всего, от институционального и правового обеспечения, которые станут базой для разработки государственной региональной политики, что, в свою очередь, обусловит четкое распределение функций и координацию деятельности государственных органов управления разного уровня в сфере территориального развития, так как отсутствие системы в вопросе формирования региональной государственной политики является одной из причин сдерживания комплексного социально-экономического развития и стабильности в государстве. В статье охарактеризованы цели, приоритетные задачи государственной региональной политики, очерчены недостатки правового регулирования и предложены пути их устранения.

Ключевые слова: государственная региональная политика, цели региональной политики, принципы регионального развития, задачи региональной политики.

The actual direction of institutional changes in the political system of Ukraine is the reform of public authorities at regional, sub-regional and local levels. The current system of public administration is too centralized and does not correspond to the objective needs of the country as well as to the international obligations, in particular in the field of local government. Practical reformation of the territorial organization of government is hindered because of the defects of administrative-territorial structure that was inherited from the Soviet times.

Solving of the problems of regional development, the establishment of local government and improvement of relations «center – regions» depend primarily on institutional and legal environment of the development and implementation of state regional policy. This will lead to a clear division of functions and coordination of activities of government authorities of various levels in the field of territorial development, because an absence of pattern in the state policy and in the activity in this sphere has become one of the important reasons of deceleration of complex social and economic development and stability in the country, of complications of conditions for strengthening the position of Ukraine in the international economic cooperation, of slow implementation of locally market reforms, of emergence and worsening of many social, economic, environmental and other problems.

The need to accelerate a sustainable development of Ukraine, economic growth, combined with an active state social policy, democratization of all components of social life, requires the formation of a qualitatively new state regional policy [1].

Ukraine is still in the process of discussing of possible changes in the constitutional structure of the regional self-government, the movers of which should be decentralization and regionalization. At the present stage of the state development there is the task to create the institutional structure that would meet the principles set forth in the «Charter of Local Self-Government» of the Council of Europe and would be feasible in our conditions. At the same time such a policy should be carried out in line with European standards, order to the long term Ukrainian regions have enough of economic and social opportunities for rivalry with the regions of member countries of the European Union.

Thus, due to the foregoing, we should agree with the opinion of V. Keretsman that the current stage of state creation allows and requires the legislative consolidation of a new ideology of regional policy and the formation of a new architecture of regional management [2].

The aim of the article is to study the purposes, priority tasks of the state regional policy, to outline the shortcomings of legal support and the ways to address them.

An important contribution to research of the state regional policy has been invested by such famous scientists, as V. Bilous, O. Walewskiy, Z. Varnaliy, S. Haluza, N. Nyzhnyk, N. Larina, O. Kovriga, A. Kernytsky, V. Keretsman, V. Kravtsiv, V. Pavlov, V. Petrenko, S. Romaniuk, V. Symonenko, V. Terlychka, O. Horunzhenko, M. Chumatchenko et al.

The State regional policy is a complex of measures to ensure the integrity of the Ukrainian state as a political, social, economic and legal space, on the one hand, and the desired decentralization and deconcentration of governance, alignment of economic and social conditions of development of different regions, on the other hand. The aim of this policy should be to improve the quality of social and administrative services provided to citizens through decentralization of governance, socio-economic development.

At the same time the specific objectives of regional policy should be:

- ensuring of the integrity of Ukrainian state and its territorial integrity;
- ensuring of effective governance of regions and local self-government in terms of finding the optimal territorial basis for regional self-governments and local self-government;
- development of local democracy, ensuring of participation of residents of the region, local communities in making of decisions of national importance;
- creation of flexible and efficient administrative systems at the regional and local levels;
- economic and social development of the territory, searching and attracting of new sources of development;
- organization of interregional cooperation, including with regions of other countries [3].

During the elaborating of state regional policy the problem of its territorial levels becomes of fundamental importance, the solving of which, in turn, allows to define the range of objects of such policy.

During the solving of the problem of the levels of state regional policy should be used the standards of European regional policy, the basic level of which is the level of administration, which is below the national. In the EU territorial units are defined according to the territorial classification Nomenclature des unitees territoriales statistiques (hereinafter – NUTS) [4].

On May 25, 2001 by the Decree of the President of Ukraine was approved the Concept of state regional policy, which stated, that absence of pattern in the state policy in the sphere

of regional development has become one of the main reasons of deceleration of complex social and economic development, of complications of conditions for strengthening the position of Ukraine in the international economic cooperation, of slow implementation of locally market reforms, of emergence and worsening of many social, economic, environmental and other problems.

The main objective of state regional policy in Ukraine, as defined in the Concept of state regional policy is “creation of conditions for a dynamic, sustainable socio-economic development of Ukraine and its regions, raising living standards, ensuring compliance with state-guaranteed social standards for all its citizens regardless of residence, improving of living standards, ensuring of adherence of state-guaranteed social standards for all its citizens regardless of residence and deepening of market transformation by improvement the efficiency of use of regions’ potential, improvement of the efficiency of administrative decisions, improvement of the work of bodies of state government and local self-government” [1].

The priority objectives of state regional policy, the resolution of which will help to achieve this goal, legitimately include:

- introduction of monitoring and evaluation of resource potential of the regions and creation of mechanisms of its effective use;
- implementation of structural adjustment of regional economies on the basis of innovation;
- gradual reduction of territorial differentiation of economic development and welfare of citizens;
- wide development of entrepreneurship in the regions;
- strengthening of economic integration of regions;
- enhancing the role of local communities and bodies of local self-governments in addressing of regional development;
- improvement of interbudget relations;
- achieving of productive employment of the population;
- solving of environmental problems of regions;
- approximation of legislation on regional policy to the norms and standards of the European Union, development of cross-border cooperation.

Thus, regional policy is part of domestic state policy in general, which largely determines the way of cooperation of the central government with bodies of local government and the direction in which it guides the regional development. Its content should reflect the system of measures to governance the political, economic, social, ethnic and cultural development of the region. That’s why a key problem is to ensure the consistency of state priorities and local socio-economic development, regional development strategies [5].

The concept promoted the formation of the regulatory and legal framework of state regional policy.

By the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated September 13, 2001 № 437-p “On measures to implement the Concept of state regional policy” was approved the plan of measures for implementation of the Concept, which provided an implementation of a number of organizational measures and preparation of the necessary draft laws.

Thus, there are the following laws of Ukraine in the field of regional development, which to some extent regulate the formation and implementation of state regional policy: Law of Ukraine dated 01.07.2010 № 2411-VI “On principles of domestic and foreign policy”; Law of Ukraine dated 08.09.2005 № 2856-IV “On the stimulation of regional development”; Law of Ukraine dated 18.03.2004 № 1621-IV “On state targeted programs”; Law of Ukraine dated 23.03.2000 № 1602-III “On state forecasting and development of programs of economic and social development of Ukraine”; Law of Ukraine dated 20.04.2000 № 1699-III “On planning and development of territories”; Law of Ukraine dated 07.02.2002 № 3059-III “On the General Scheme of territory planning of Ukraine”.

However, despite the very wide range of laws in the field of analysis, the system of legislative support of development and implementation of state regional policy in accordance with best European and international experience has not been created. The current laws were adopted at various times, based on different concepts and solving of local problems, so it isn’t complementary and harmonized.

The European integration processes require from Ukraine during the reforming of local self-government to take into account an experience of European countries, most of which have its own formed model of regional policy and system of its legislative support.

The ways of legal regulation of development and implementation of regional development policy of the new Members of EU can be found in the national laws of those States, translated into Ukrainian: Poland – the Law “On the principles of regional development support”, Romania – the Law “On the regional development in Romania”, Slovenia – the Law “On balanced regional development”, Hungary – the Law “On regional development and land-use planning”.

An important for understanding of European approaches of financing the regional development is the Resolution (EU) № 1080/2006 dated July 5, 2006 “On the European regional development fund and repealing of the Resolution (EU) № 1783/1999”.

In fact, each of these laws defines the objectives of regional policy of the state, establishes a hierarchical system of planning documents, defines the areas of support, governs an authority of the bodies responsible for the elaborating and implementation of development planning documents, defines the institutions responsible for the implementation of projects and programs of regional development, establishes the sources and the order of financing of development projects, defines the general requirements for establishing a monitoring system of regional development. An obligatory element of these laws is also an ensuring of the participation in elaboration of planning documents of all stakeholders – from the executive power to local authorities, public organizations and entrepreneurs [7].

Thus, an insufficient participation of Ukraine in the European integration processes prevents an attraction of significant European funds and leads to an inefficient use of Ukrainian budgetary resources, because the instruments of regional policy applied in Ukraine are not the same as those which produced positive results not only in the EU Member States, but at the Candidate States too [8, c. 45].

It should be noted that the project work on this issue is very active for a long time. Thus, on July 17, 2010 the Ministry of Regional Development and Construction of Ukraine prepared the draft Law of Ukraine “On the basis of regional policy”. At the present stage in the Verkhovna Rada of Ukraine is registered a draft Law of Ukraine “On the Principles of the State Regional Policy” (to register. № 6462-D from 25.06.2012) [9], that defines the legal, economic, social, environmental, humanitarian and organizational principles of regional policy as of part of the internal policy of Ukraine.

A detailed study of the draft Law of Ukraine “On the Principles of State Regional Policy” (to register. № 6462-A of 25.06.2012) makes it possibly to maintain the positions-comments, set out in the conclusion to it of the Chief Scientific Expert Department, due to the following comments and observations: the explanatory memorandum to the draft Law doesn’t show sufficient arguments to attest the need for the adoption of a separate primary legislative act rather than amending of the existing laws, but not to agree with a part of the conclusion on unfounded appearance in the national legislation of another, “primary”, legislative act with proposed content [10], because, in our opinion, based on preliminary analysis of the legislation in the sphere of regional development that was formed in Ukraine and on European best practice, it can be concluded that, considering the above comments, elaborate of a basic law in Ukraine is justified and necessary.

LITERATURE:

1. Про Концепцію державної регіональної політики: Указ Президента України від 25.05.2001 № 341/2001 // Офіційний вісник України від 15.06.2001 р., № 22, стор. 20, стаття 983.
2. Керецман В. Проблеми формування регіональної політики та регіонального управління в Україні [Електронний ресурс] / Василь Керецман. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_upravl/2011_3/57.pdf
3. Хоруженко О. Досвід країн Вишеградської групи: політика ефективного регіонального розвитку [Електронний ресурс] / О.Хоруженко. – Режим доступу: <http://crps.sumynews.com/publications/item/85-dosvid-krayin-vyshegradskoyi-grupy-vprovadzheniya-polityky-efektyvnogo-regionalnogo-rozvytku.html>
4. Nomenclature des unitees territoriales statistiques // Pycroft, Christopher. "The Organization of Local Authorities' European Activities", Public Policy and Administration, 1995. Vol. 10, No. 4, Winter.
5. Коврига О.С. Особливості інституційних процесів в Україні на регіональному рівні [Електронний ресурс] / О.Коврига. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/2/22.pdf>
6. Інституційне забезпечення регіональної політики та практика взаємодії органів влади в Україні / Дацишин М., Керецман В. – К.: В-во «К.І.С.», 2007. – 102 с.
7. Аналітична записка Про проект Закону України «Про основи державної регіональної політики», підготовлений Міністерством регіонального розвитку та будівництва України від 17 липня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/www/?p=1336>
8. Регіональна політика: правове регулювання. Світовий та український досвід / Василь Куйбіда, Анатолій Ткачук, Тетяна Забуковець-Ковачич; заг.ред. Р.Ткачука. – К.: Леста, 2010. – 224 с.
9. Проект Закону України «Про засади державної регіональної політики» (до реєстр. № 6462-д від 25.06.2012р.) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua>
10. Висновок на проект Закону України «Про засади державної регіональної політики» (до реєстр. № 6462-д від 25.06.2012 р.) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua>

УДК 342.924

ПРАВОВА ПРИРОДА ПРОЦЕДУРИ ПРИЙНЯТТЯ АКТИВ ПЛАНУВАННЯ

LEGAL NATURE OF ACCEPTING OF PLANNING ACTS PROCEDURE

Приймаченко Д.В.,

доктор юридичних наук, професор,

професор кафедри адміністративного права і адміністративної діяльності
ОБС Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

У статті досліджуються нормативні передумови та сутність планування, визначаються принципи його здійснення. Розглянуто стадії планування. Даний аналіз здійснено з метою з'ясування правової природи процедури планування.

Ключові слова: органи публічної адміністрації, форми діяльності публічної адміністрації, юридична процедура, акти планування.

В статье исследуются нормативные предпосылки и сущность планирования, определяются принципы его осуществления. Рассмотрены стадии планирования. Данный анализ осуществлен с целью выяснения правовой природы процедуры планирования.

Ключевые слова: органы публичной администрации, формы деятельности публичной администрации, юридическая процедура, акты планирования.

In this article regulatory conditions and nature of planning are investigated, principles of its implementation are defined. The planning stages are considered. This analysis is done to determine the legal nature of the planning procedure.

Key words: public administration, forms of public administration, legal action, acts of planning.

Вступ. Наразі в адміністративно-правовій науці питання адміністративного процесу та адміністративної процедури є досить актуальними. В основному увага вчених-адміністративістів зосереджена на з'ясуванні сутності та змісту понять «адміністративний процес» та «адміністративна процедура», меж їх використання. Точаться гострі дискусії щодо розмежування цих понять. Активно досліджуються питання теорії та практики оскарження дій (бездіяльності) та рішень органів публічної адміністрації. З урахуванням сучасних надбань адміністративно-правової науки та європейського досвіду здійснюється переосмислення постулатів щодо форм діяльності органів публічної адміністрації (органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування), в тому числі й процедури прийняття ними рішень.

У цьому контексті є цілком виправданим дослідження правової природи процедури прийняття адміністративних актів як основної форми діяльності органів публічної адміністрації [1, с. 11-12]. Разом із тим діяльність органів публічної адміністрації характеризується множинністю проявів своїх форм і не обмежується лише прийняттям адміністративних актів.

Аналізуючи діяльність органів публічної адміністрації, досить часто стикаємося з такими її діями, які пов'язані з

організацією та забезпеченням виконання своїх завдань та функцій у майбутньому, тобто планування своєї діяльності. При цьому варто констатувати, що в сучасному адміністративному праві питання планування як різновиду юридичної процедури та актів планування як результату залишаються малодослідженими.

Основні здобутки в цій галузі пов'язані, в першу чергу, з науковими дослідженнями представників радянської юридичної науки. Питання правового регулювання державного планування аналізували у своїх працях такі знані вчені радянського періоду та сучасності, як О.К. Кравцов, О.Є. Кутафін, О.Ф. Ноздрачов, О.С. Пашков, І.М. Рознатовський, І.С. Самощенко та ін. У наукових роботах того часу обов'язково приділялася увага питанням державного управління, його правовому регулюванню, правозастосовній діяльності органів держави, в тому числі й проблемам планування.

Безумовно, процедури планування не могли зникнути з управлінської діяльності, проте на довгий час вони перестали бути предметом дослідження представників адміністративної науки. Сучасна методологія, технологія, методи та організація планування дісталися нам у вигляді позитивного досвіду західної ринкової економіки в частині планування макрокорпорацій, розробки балансів,