

*Карпеко О.В., аспірант ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків,
ORCID: 0009-0005-8935-0721*

*Карпеко О., PhD student of Training, Research and Production Center of the
National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv*

ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТРАТЕГІЧНОГО ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

ADMINISTRATIVE LEGAL ENSURING PROBLEMS OF THE STRATEGIC TERRITORIAL DEVELOPMENT OF UKRAINE

У статті розглядаються актуальні на сучасному етапі соціально-економічних перетворень питання адміністративно-правового і організаційно-управлінського забезпечення стратегічного територіального розвитку України, від рішення яких залежить рівень життя населення. Вводиться поняття «адміністративно-правового інституту забезпечення територіального розвитку» і обґрунтовуються особливості його розробки для адміністрацій територіальних громад, з урахуванням їх компетенції в області розвитку підвідомчої території.

Ключові слова: *публічне управління, управління територіями, регіональний розвиток, стратегічне планування.*

The article examines the issues of administrative legal and organizational management support of the strategic territorial development of Ukraine, which are relevant at the current stage of socio-economic transformations, and the standard of living of the population depends on their decision. The concept of "administrative-legal institution for ensuring territorial development" is introduced and the peculiarities of its development for the administrations of territorial communities are substantiated, taking into account their competence in the field of development of the subordinate territory.

Keywords: *public administration, territory management, regional development, strategic planning.*

Постановка проблеми. Найважливішою, але не завжди адекватно оцінюваною функцією, що регламентується, органами виконавчої влади, що є необхідною умовою розробки і виконання обґрунтованих стратегічних документів, виступає ефективна організація внутрішньо-організаційного (апаратного) управління. Іншими словами, нерідко ігнорується положення, що ефективність системи управління соціально-економічним розвитком безпосередньо пов'язана з ефективністю внутрішньо-організаційного управління. Тобто, без скоординованої роботи цих організаційно-управлінських підсис-

тем (стратегічного і внутрішньо-організаційного управління) будь-які стратегічні документи, орієнтовані на розвиток соціально-економічних систем для адміністративно-територіальних одиниць різного рівня таксономії, приречені на невиконання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням стратегічного планування територіального розвитку України займалися такі вчені, як В. Андріяш, І. Дунаєв, О. Євтушенко, В. Ємельянов, Н. Ісаєва, М. Латинін, Т. Лозинська, О. Лукашов, В. Мамонова, Є. Романенко, С. Романюк та ін.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз, актуальних на сучасному етапі соціально-економічних перетворень, питань адміністративно-правового і організаційно-управлінського забезпечення стратегічного територіального розвитку України

Виклад основного матеріалу. У сучасних умовах розвитку України все більшу роль починають грати стратегічні підходи до рішення завдань соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. В той же час, існуюча нині практика використання стратегічних підходів не завжди характеризується реальною віддачею, що полягає в раціональному і повному використанні наявних ресурсів і можливостей. До недоліків вживаних стратегічних підходів, на нашу думку, можна, зокрема, віднести наступні:

- значна частина прогнозів і стратегічних програм реалізується не повною мірою або істотно розходиться з фактичними траєкторіями розвитку;
- інструментарій методів і підходів до організації стратегічного планування і прогнозування обмежений рядом методів (SWOT -аналіз, сценарний метод прогнозування і так далі), використання яких далеко не завжди дає об'єктивну картину складних процесів в соціально-економічному розвитку регіонів і територіальних громад. На нашу думку, аналіз застосування вказаних методів показує, що вони носять переважно ілюстративний характер, а для вироблення практично корисних стратегій розвитку територій доцільно використати глибші методичні підходи, наприклад, метод побудови і ведення в режимі моніторингу стратегічних баз даних;
- персонал органів державної і місцевої влади, як правило, не має високого рівня професійної підготовки до рішення завдань стратегічного розвитку територій.

До числа основних тенденцій, що визначають особливості механізмів управління соціально-економічним розвитком регіонів і громад, характерних для сучасного етапу України, слід віднести:

- посилення вертикалі влади, що полягає у вибудовуванні стосунків субординації між адміністративно-територіальними одиницями і, відповідно, між стратегічними програмами і планами різних рівнів;

- недостатньо раціональне рішення задачі розмежування повноважень (а також виконання спільних завдань) між державними органами влади регіонів і органами місцевого самоврядування з питань скоординованого соціально-економічного розвитку підвідомчих територій;
- наявність значних диспропорцій (асиметрій) в соціально-економічному розвитку окремих регіонів, територіальних громад і територіальних галузевих комплексів;
- криза виконавчої влади, що викликала необхідність адміністративної реформи і переходу від управління по заходах до управління за обґрунтованими результатами діяльності;
- збільшення об'єму сервісних функцій в діяльності органів виконавчої влади [5].

У сучасних умовах ефективної діяльності регіональних і місцевих органів влади, покликаних вирішувати нові масштабні завдання (у тому числі трансформацію економіки у напрямі інноваційного розвитку), перешкоджає недосконалість цих структур, особливо у сфері внутрішньо-організаційного управління, в частині наявності недоліків регламентації діяльності, відсутності механізмів проблемно-орієнтованого управління. Це супроводжується безліччю недоліків в області механізмів управління розвитком адміністративно-територіальних утворень різного рівня. Відсутнє, як правило, розуміння системності цього завдання і необхідності її рішення на основі координації діяльності центру цих освітніх, субтериторій, що входять в його адміністративно-правову юрисдикцію, представників підприємницького середовища і інших соціальних інститутів території, а також в коректному використанні методів прогнозування і програмно-цільового управління, заснованих на максимальному урахуванні специфіки і потенційних можливостей підвідомчих територій.

Необхідність рішення даних задач обумовлює потребу в розробці нових форм, методів і управлінських технологій, що базуються, передусім, на встановленні стосунків конструктивного партнерства усіх зацікавлених суб'єктів регіональної або місцевої соціально-економічної політики.

Аналіз механізмів управління в системі виконавчої влади, як необхідний елемент розробки документів по стратегічному розвитку підвідомчої цієї влади соціально-економічної системи, повинен розпочинатися з визначення того - в якому ступені система управління регіоном відповідає своєму призначенню, тобто, наскільки вона взагалі ефективна і, нарешті, наскільки вона сприяє задоволенню потреб і інтересів населення території, а також створенню умов для розвитку економіки.

При цьому проблеми в організації апаратного управління відносяться до тих істотних недоліків, які породжують (є джерелами) багато інших проблем в різних сферах життєдіяльності регіону. Відповідно, можна стверджувати, що без їх попереднього рішення будь-які програми, плани, проекти і

законодавчі ініціативи влади приречені на невиконання (в цілому або по ключових моментах). На жаль, на практиці питання вдосконалення управління сприймаються як вторинні по відношенню до економіки і соціально-економічного розвитку або вирішуються поза зв'язком з цією сферою.

Систему управління територіальним розвитком України складають:

1. Цільова база розвитку регіону (що включає його місію, як найбільш загальний опис стратегічної ідеї розвитку адміністративно-територіальної громади, генеральну, головні цілі і цільові функції виконавчого органу влади).

2. Стратегічна (факторна) база даних по основних чинниках життєдіяльності і соціально-економічного розвитку території, на основі якої формуються довго- і середньострокові прогнози розвитку території.

3. Концепція і програма соціально-економічного розвитку.

4. Механізм управління розвитком регіону, що включає повноважні структури органів виконавчої і законодавчої влади; штати фахівців, функціями яких є завдання забезпечення розвитку регіону; колегіальні органи; регламенти і технології діяльності і взаємодії перерахованих суб'єктів; види і форми забезпечення виконання завдань [3, с. 84].

У основі стратегічного планування лежить розробка стратегічного плану соціально-економічного розвитку території (формованого на основі програмно-цільового методу). Розробці програмного документу розвитку території передують розробка концепції, що є систематизованим під це конкретне завдання зведенням принципів і правил, відповідно до яких формується і функціонує система розвитку території, здійснюється управління розвитком (проводиться територіальна соціально-економічна політика).

Для обґрунтування завдання формування адміністративно-правового інституту забезпечення розвитку території необхідно, по-перше, виходити з того, що : система управління в адміністраціях територій має, як правило, недоліки, причому багато хто з них взаємозв'язаний. При цьому необхідно визначати «вузлові точки» основних недоліків, проводити роботу по реорганізації окремих структур, обґрунтовано змінювати функціональний зміст діяльності багатьох служб і підрозділів адміністрацій.

Слід враховувати, що необхідність формування адміністративно-правового інституту забезпечення розвитку території обумовлена недосконалістю усієї системи адміністративно-правових актів, діючих в Україні. Зокрема, недостатньо впорядковані методологічні і правові основи нормотворчості і правотворчості : адміністративне право належить самим несистематизованих галузей правової системи України, що кодифікують. Якщо досвід розробки і застосування норм і положень для регіонів узагальнений відносно повно, то для територіальних громад це завдання, поза сумнівом, проблемне і нове. У зв'язку з цим, в подальшій частині статті буде акцентовано увагу на особливостях розробки норм і положень адміністративно-

правового інституту забезпечення розвитку території стосовно територіальних громад.

Одним з найбільш важливих і складних завдань формування правового інституту управління на рівні виконавчої влади є обґрунтування систематизації діючих норм (адміністративно-правових норм), форм управлінської діяльності, регульованих цими нормами, і правових (нормативно-правових) обмежень дії цих норм, що розробляються.

Зокрема, в роботі фахівців з адміністративного права норми, класифікуються по наступних п'яти групах:

1. Що зобов'язують, тобто, норми, приписуючі суб'єктові правовідносин обов'язкове виконання певних дій в передбачених нормою умовах.

2. Що забороняють - норми, приписуючі заборону певних дій суб'єкта в передбачених нормою умовах.

3. Що уповноважують (уповноважуючі, дозволенні або диспозитивні норми) - що передбачають можливість адресатові дії норм (посадовцю або органу, якому наказана певна норма) діяти самостійно, але у рамках певного правового режиму (правових обмежень).

4. Стимулюючі (заохочувальні) - норми, що забезпечують стимулювання дій адресата норм відповідними моральними і матеріальними діями (наприклад, податкові пільги, пільгове кредитування, привласнення рівня класності, права на VIP-обслуговування тощо).

5. Рекомендаційні, орієнтовані на надання адресатові інформації про найбільш раціональні і доцільні дії в певних умовах [1, с. 128].

На думку авторів цієї класифікації, є об'єктивні передумови зростання в сучасних умовах ролі і об'єму в нормативно-правових актах уповноважуваних, стимулюючих і рекомендаційних норм і, відповідно в потребі в розробці гнучкіших за нормативно-правовим змістом законів, регламентів, концепцій або інших документів, а також міжвідомчих актів. Відмітимо, що в основі збільшення в правовому полі долі гнучкіших типів норм лежить глобальна тенденція до демократизації стосунків в тріаді: влада, бізнес і населення.

У джерелах по адміністративному праву України визначені більше десяти ознак, по яких можуть бути класифіковані форми управлінської діяльності. Для застосування цієї категорії до сфери муніципального управління необхідно, в першу чергу, виходити з того, що форма управлінської діяльності визначена як «зовні виражена дія виконавчого органу (посадовця), що здійснювана у рамках його компетенції і викликає певні наслідки», у тому числі розробку і видання нормативних і індивідуальних (адміністративних) актів, укладення договорів і здійснення інших дій.

Таким чином, основні заходи по розробці і впровадженню правового інституту муніципального управління в тому або іншому вигляді є формами управлінської діяльності. По-друге, при розробці концепції і окремих актів

правового забезпечення муніципального управління передбачається застосувати адміністративно-правові форми і акти, якщо вони повинні мати юридичне значення і наслідки, а також неправові форми і акти, якщо вони не несуть прямих юридичних наслідків.

Правові акти управління є основною юридичною формою реалізації правового інституту муніципального управління. У джерелах по адміністративному праву України визначені також більше десяти ознак для ідентифікації юридичної природи правового акту управління. Доцільно також використати класифікації правових актів за юридичними властивостями:

- нормативні, як правоустановчі, у тому числі нормотворчі, конкретизуючі норми вищої юридичної сили і, відповідно, підзаконні;

- індивідуальні, як розпорядливі і, як правило, персоніфіковані; по найменуванню в органах місцевого самоврядування [4, с. 103].

Тут необхідно уточнити, що постанови глави органу місцевого самоврядування, як правило, мають нормативний характер і є нормативними актами, а розпорядження відносяться до індивідуальних актів.

Правові акти мають юридичну силу, якщо вони розроблені в якості адміністративно-правовій форми реалізації виконавчої влади, тобто, в цьому завдання - органу місцевого самоврядування або посадовця, що має необхідну компетенцію.

Правовий інститут територіального розвитку управління визначається нами як повна і систематизована сукупність адміністративно-правових актів і норм, що створюють правову основу регулювання діяльності місцевого виконавчого органу влади, його підрозділів і посадовців і їх правових стосунків з іншими органами державної і місцевої влади, з комунальними і іншими підприємствами і організаціями і громадянами в цілях досягнення результатів стійкого функціонування і соціально-економічного розвитку території.

Відповідно, враховуючи різноманітний по формах і способах регулювання механізм взаємодії органів влади з різними територіальними об'єктами і населенням, правовий інститут територіального розвитку управління доцільно розглядати як найважливішу частину загального міжгалузевого (змішаного) правового інституту управління життєзабезпеченням і розвитком територій.

Це визначення не виключає участі в забезпеченні процесів стратегічного розвитку професійних саморегульованих організацій, тим паче, що у рамках договірних стосунків (і в інших встановлених законом областях) вони стають рівноправними партнерами виконавчої влади [2, с.144].

Доцільно розглядати правовий інститут територіального розвитку як частину загального правового інституту, що стосується системи управління діяльністю виконавчих органів влади. Відповідно до такого трактування, в правовому забезпеченні муніципального управління, окрім адміністративного права, є присутніми положення і норми цивільного права і інших галузей.

Оскільки в діяльності по управлінню життєзабезпеченням і соціально-економічним розвитком територій переважають управлінські дії стратегічного характеру, а головним посадовцем, що має виняткову компетенцію з цих питань, є вищий посадовець виконавчого органу, то, відповідно, необхідно в структурі правового інституту територіального розвитку окремим актом виділити виняткову компетенцію першої особи і варіант делегування і розподілу повноважень іншим посадовцям.

Основу структури в органах місцевого самоврядування повинні скласти: підрозділ відповідальний за питання соціально-економічного розвитку територій; служба внутрішньо-організаційного управління (як орган відповідальний за ефективне функціонування усього управлінського механізму) і правове управління. Необхідно встановити і регламентувати взаємозв'язки цих підрозділів між собою і з іншими службами адміністрації з питань управління розвитком підвідомчої території; визначити зміст цих взаємозв'язків і вид повноважень. Відмітимо, що кожен з цих підрозділів є міжгалузевим за характером своєї діяльності.

Структура правового інституту територіального розвитку управління формується як систематизована сукупність розділів, які охоплюють усі питання правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування по управлінню громадою, у тому числі питання правового забезпечення необхідних перетворень в управлінні, спрямованих на його вдосконалення.

Іншими словами виділяються три основні сфери застосування правового інституту територіального розвитку :

- організація і вдосконалення внутрішньо-організаційного управління;
- організація і вдосконалення управління розвитком території;
- організація партнерської взаємодії в тріаді: влада, бізнес і населення;
- організація і вдосконалення управління життєзабезпеченням і розвитком територій.

Висновки. Найважливішою, але не завжди адекватно оцінюваною функцією, що регламентується, органами виконавчої влади, що є необхідною умовою розробки і виконання обґрунтованих стратегічних документів, виступає ефективна організація внутрішньо-організаційного (апаратного) управління, що забезпечує ефективне рішення завдань соціально-економічного розвитку підвідомчого адміністративно-територіальній одиниці (регіону або територіальній громаді).

У сучасних умовах демократизації стосунків в тріаді: влада, бізнес і населення є об'єктивні передумови в зростанні ролі і об'єму в нормативно-правових актах уповноважуваних, стимулюючих і рекомендаційних норм і, відповідно в потребі в розробці гнучкіших за нормативно-правовим змістом законів, регламентів, концепцій або інших документів, а також міжвідомчих актів.

Якщо досвід розробки і застосування норм і положень адміністративно-правового інституту забезпечення розвитку території для регіонів України узагальнений відносно повно, то для територіальних громад рішення цієї задачі в методичному і практичному аспектах представляється актуальним.

Список використаних джерел:

1. Гетьман А.П. Концептуальні засади модернізації конституційної моделі територіального устрою України. Вісник Конституційної Асамблеї. 2013. № 1. С. 325.
2. Державне регулювання інноваційної інфраструктури на регіональному рівні : [монографія] / [О. Ю. Амосов, А. О. Дегтяр, Я. В. Календжян та ін.] ; за заг. ред. А. О. Дегтяра. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. С. 143–145
3. Інституціоналізація публічного управління в Україні : наук.-аналіт. доп. / за заг. ред. М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2019. 210 с.
4. Карпеко Н.М. Організаційно- економічний механізм державного управління якістю інноваційної діяльності підприємств / Н.М. Карпеко / Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління, 2021. № 2 (15). С.98-105.
5. Фінансова децентралізація: експерти розповіли про результати 2018 р. та перспективи 2019 р. URL: https://decentralization.gov.ua/news/10670?fbclid=IwAR0F89YRsn9N_Elc_wJAU86V9gkyGhO8Ly_YvnG9nuQytlcAQa_QLEShig.

References:

1. Hetman A.P. Kontseptualni zasady modernizatsii konstytutsiinoi modeli terytorialnoho ustroiu Ukrainy. Visnyk Konstytutsiinoi Asamblei. 2013. No.1. S. 325.
2. Derzhavne rehuliuвання innovatsiinoi infrastruktury na rehionalnomu rivni : [monohrafiia] / [O. Yu. Amosov, A. O. Diehtiar, Ya. V. Kalendzhian ta in.] ; za zah. red. A. O. Diehtiar. – Kharkiv : Vyd-vo KharRI NADU "Mahistr", 2011. – S. 143–145
3. Instytutsionalizatsiia publicnoho upravlinnia v Ukraini : nauk.-analit. dop. / za zah. red. M. M. Bilynskoi, O. M. Petroie. – Kyiv : NADU, 2019. – 210 s
4. Karpeko N.M. Orhanizatsiino- ekonomichnyi mekhanizm derzhavnoho upravlinnia yakistiu innovatsiinoi diialnosti pidpriumstv / N.M. Karpeko / Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy. Seriiia : Derzhavne upravlinnia, 2021. – No.2 (15). – S.98-105.
5. Finansova detsentralizatsiia: eksperty rozpovily pro rezultaty 2018 r. ta perspektyvy 2019 r. URL: https://decentralization.gov.ua/news/10670?fbclid=IwAR0F89YRsn9N_Elc_wJAU86V9gkyGhO8Ly_YvnG9nuQytlcAQa_QLEShig.