

УДК 351: 353 (477)

БАШТАННИК В.В.,
РАГІМОВ Ф.В.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНІВ

Статтю присвячено дослідженню особливостей розвитку механізмів регіонального управління в умовах децентралізації влади в Україні. Розроблено теоретичні підходи щодо адаптації системи публічного управління України до міжнародних стандартів багаторівневого управління. Визначені характеристики регіонального управління з позицій принципів діяльності органів влади. Встановлено, що в сучасних умовах основою трансформаційного процесу є конституційні зміни в системі публічного управління, формалізовані відповідно до концепту сталого розвитку. Зроблено висновок, що за основними ознаками (характером владних повноважень, взаємодією елементів управління, сутністю адміністративно-правових норм) у межах децентралізованої системи влади трансформація механізмів державного управління базується на нормативному закріпленні принципів, засобів та методів публічно-управлінської діяльності.

Ключові слова: адміністрування, державне управління, децентралізація, європейський досвід, механізми регіонального управління, публічне управління, публічно-правовий контент, регіон, регіональне управління.

Статья посвящена исследованию особенностей развития механизмов регионального управления в условиях децентрализации власти в Украине. Разработаны теоретические подходы к адаптации системы публичного управления Украины к международным стандартам многоуровневого управления. Определены характеристики регионального управления с позиций современных принципов деятельности органов власти. Установлено, что в современных условиях основой трансформационного процесса на уровне суверенного государства выступают конституционные изменения в системе публичного управления, формализованные в контексте концепции устойчивого развития. Сделан вывод, что по основным признакам (характеру властных полномочий, взаимодействию элементов управления, сущностью административно-правовых норм) в рамках децентрализованной системы власти трансформация механизмов государственного управления базируется на нормативном закреплении принципов, средств и методов публично-управленческой деятельности.

Ключевые слова: администрирование, государственное управление, децентрализация, европейский опыт, механизмы регионального управления, публично-правовой контент, публичное управление, регион, региональное управление.

The article is devoted to the study of the peculiarities of the development of the mechanisms of regional management in conditions of decentralization of power in Ukraine. Theoretical approaches to adaptation of the public administration system of Ukraine to international standards of multilevel management are developed. The characteristics of regional management are defined from the standpoint of modern principles of the activity of the authorities. It is established that in modern conditions

© БАШТАННИК В.В. – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри права та європейської інтеграції (Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України)

© РАГІМОВ Ф.В. – аспірант кафедри права та європейської інтеграції (Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України)

the constitutional changes in the public administration system formalized in the context of the concept of sustainable development are the basis of the transformation process at the level of a sovereign state. The conclusion is drawn that, according to the main characteristics (the nature of power authorities, the interaction of management elements and the essence of administrative and legal norms) within the framework of a decentralized system of power, the transformation of the mechanisms of public administration is based on the normative consolidation of the principles, means and methods of public administrative activity.

Key words: *administration, decentralization, European experience, regional governance mechanisms, public law content, public administration, region, regional administration, state administration.*

Вступ. Сучасний науковий підхід до вирішення проблематики організації ефективного регіонального управління актуалізує системи органів публічної влади в Україні у 1991–2017 роках за такими напрямками: по-перше, дослідження історико-теоретичних засад становлення та розвитку державного та регіонального управління; по-друге, дослідження особливостей та тенденцій розвитку процесу децентралізації влади в Україні; по-третє, впровадження зарубіжного досвіду формування раціональних моделей регіонального управління. Ініціатива Президента України щодо внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) започаткувала новий етап розвитку багаторівневої системи публічної влади в Україні, трансформації міжсуб'єктних відносин в системі публічного управління. Важливим завданням державного управління є осмислення теоретико-методологічних засад розвитку регіонів та узгодження регіональних тенденцій із загальнонаціональними завданнями.

Стратегічним напрямом інституціональних змін у системі державного управління в Україні є трансформація наявної моделі публічної влади, запровадження принципів децентралізації та субсидіарності, імплементація позитивного зарубіжного досвіду регіонального управління на основі концепції сталого розвитку. З метою виявлення змісту державного управління на регіональному рівні за умов розвитку ринкових відносин важливо визначити, по-перше, як формується та реалізується сучасне державне (публічне) управління на регіональному рівні, по-друге, на основі яких принципів відбувається взаємодія механізмів управління і самоврядування, по-третє, наскільки доцільним на сьогодні є виокремлення субрегіональних рівнів та яка їх роль у формуванні стратегії сталого розвитку. На основі вирішення наведених завдань можливо оцінити рівень керованості будь-яких підсистем державного (публічного) управління.

На організаційно-правових та адміністративних аспектах формування механізмів державного управління акцентовано увагу в працях таких вітчизняних наукових правників та економістів, як В. Авер'янова, О. Андрійко, В. Загорського, В. Борденюка, С. Дубенко, Є. Матвіїшина, О. Петришина, Н. Плахотнюк, В. Цветкова, В. Шаповала, Ю. Шемшученка та інших. Аналіз теоретичних і прикладних аспектів формування та розвитку механізмів державного управління в зарубіжних країнах здійснено в дослідженнях таких учених: Г. Алмонда, Г. Атаманчука, Б. Гурне, Н. Генрі, С. Ліпсета, Д. Пауелла, Г. Райта, С. Хантінгтона, Д. Шумана. Науковці дослідили інституціональні аспекти регулювання діяльності органів влади в контексті трансформаційних процесів на рівні регіону держави, у межах національної держави, а також інститутів ЄС.

Питання розвитку процесів децентралізації висвітлювали у своїх працях Г. Атаманчук, М. Байтін, О. Батанов, І. Бутко, В. Кампо, А. Коваленко, А. Колодій, Н. Нижник, М. Оніщук, О. Оболенський, М. Орзіх, В. Погорілко, М. Пухтинський, С. Серьогін, А. Ткачук, С. Телешун, Ю. Шаров та інші. Водночас адміністративно-правові аспекти формування механізмів регіонального управління в умовах децентралізації влади залишаються актуальним напрямом досліджень в умовах трансформаційного процесу в системі публічного управління в Україні в контексті концепції сталого розвитку.

Зазначимо, що інституціональне та організаційно-правове забезпечення функціонування механізмів державного управління сталим розвитком регіонів в умовах глобалізації в межах окремих досліджень спеціально не вивчалось. В існуючих наукових працях ці питання досліджено у контексті широкої проблематики становлення та розвитку регіональних механізмів діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, децентралізації влади, аспектів євро-регіонального співробітництва. Власне, необхідність застосування нових підходів та інструментів до формування основ управління сталим розвитком регіонів у системі публічного управління обумовила вибір теми дослідження у статті.

Постановка завдання. Метою статті є обґрунтування організаційних та адміністративно-правових засад регіонального управління в умовах реалізації концепції сталого розвитку, теоретико-методологічне обґрунтування механізмів державного управління сталим розвитком регіонів та розробка практичних рекомендацій щодо їх удосконалення. Для досягнення зазначеної мети визначено такі завдання: проаналізувати теоретико-методологічну основу формування механізмів регіонального управління в Україні в умовах децентралізації; дослідити нормативно-правові аспекти реалізації політики децентралізації управління в Україні; розкрити сутність сучасних тенденцій формування інституціонально-правового концепту територіального управління як основи механізму державного управління сталим розвитком регіонів у контексті процесів децентралізації влади в Україні; шляхом застосування методології порівняльно-історичного аналізу формалізувати інноваційну парадигму державного управління сталим розвитком регіонів. Теоретична та методологічна основи дослідження передбачають необхідність узагальнення науково-практичного досвіду нормативно-правового забезпечення функціонування механізмів державного управління сталим розвитком регіонів, систематизації організаційних засад державної регіональної політики. Важливо здійснити системне дослідження того, як формуються концептуальні засади удосконалення механізмів державного управління сталим розвитком регіонів в умовах глобалізації та на цій основі систематизувати принципи розробки й функціонування комплексного механізму державного управління на регіональному рівні, що характеризує рівень здатності системи публічного управління не лише функціонувати в умовах суспільних трансформацій, а й запроваджувати інноваційні форми та методи діяльності на рівні адміністративно-територіальних одиниць.

Результати дослідження. Стратегічним напрямом інституціональних змін у системі державного управління в Україні є трансформація наявної моделі територіального управління, запровадження принципів децентралізації та субсидіарності, імплементація позитивного зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання регіонального управління. З метою конкретизації змісту та особливостей функціонування механізмів державного управління сталим розвитком регіонів важливо детермінувати публічно-правовий зміст таких інституціональних характеристик публічного управління, як, по-перше, засад формування та реалізації напрямів удосконалення публічного управління на регіональному рівні; по-друге, принципів взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування; по-третє, виокремлення субрегіональних рівнів та їх значення у формуванні стратегії сталого розвитку регіонів. На основі вирішення наведених завдань можливо оцінювати рівень керованості, результативності та ефективності підсистем публічного управління на регіональному рівні з позицій настання певного правового ефекту.

Сучасний процес реформування механізмів регіонального управління обумовлений станом конституційно-правової регламентації децентралізації влади, актуалізації правової основи формування об'єднаних територіальних громад, появою принципово нових політико-правових інститутів. Водночас процеси конституційного реформування в Україні ґрунтуються на принципах і стандартах європейського права, що детермінує в якості одних з основних завдань конституційно-правової модернізації суспільства забезпечення децентралізації публічної влади з максимальним наближенням правових засобів та можливостей до конкретного громадянина, актуалізується завдання поєднання процесів регіоналізації та децентралізації [1].

Доцільно визначити серед засад трансформації механізмів державного управління в загальнонаціональному контексті такі: проведення системних реформ, гармонізація законодавства України із законодавством ЄС, імплементація норм законодавства розвинених демократичних країн-членів ЄС, адаптація національної правової системи України до європейської правової системи, проведення низки реформ (судової, адміністративної, системи самоврядного управління, численних галузевих реформ). Водночас європеїзація державного управління в Україні вимагає нагального вирішення проблеми територіальної організації влади на основі побудови досконалих адміністративно-правових механізмів регіонального управління відповідно до сучасного тренду багаторівневого управління [2]. Наявні теорії регіонального розвитку загалом належать до інтегрованого наукового напрямку, що поєднує економічні, соціальні, культурні, екологічні та інші сфери функціонування регіонів з метою формування системи уявлень про закономірності їх розвитку і функціонування. У такій системі наукових підходів мінімізовано адміністративно-правовий контент, який визначає сутність управління. На основі формалізації правового аспекту методології теорії регіонального розвитку з'являються такі можливості: 1) виявляти тенденції розвитку регіонів; 2) розробляти комплексні моделі й механізми регіонального розвитку; 3) прогнозувати результати реалізації галузевих і локальних реформ на основі змін законодав-

ства; 4) напрацювати алгоритми реалізації системних реформ відповідно до зарубіжного досвіду та принципів “Good governance”, закріплених у нормах публічного права [3]. Саме на цій підставі варто вказати на сучасний вимір концепції сталого розвитку – посилення адміністративно-правового регулювання, закріплення ролі норм права як основи реформ. Адже держава як носій загальнонаціональних інтересів та конституційних гарантій має забезпечити послідовність у створенні та постійному удосконаленні концептуальних основ, інституціональних механізмів реалізації регіональної політики, реалізації конкретних локальних проектів і програм.

Важливо також вказати на дискусійність сучасного трансформаційного тренду у сфері регіонального управління, обумовленого інституціональною зміною системи регіонального управління, дихотомією конституційних норм і положень законопроектів у сфері регіонального управління, нерозробленістю правової основи функціональних регіональних механізмів управління. Особливу увагу варто приділити вирішенню проблеми удосконалення механізмів державного управління сталим розвитком регіонів (далі – МДУ СРР), що полягає як у теоретико-методологічному обґрунтуванні категорій «механізми державного управління», «соціальна держава», «сталій розвиток», «публічне управління», так і у виявленні взаємозалежності процесів глобалізації, модернізації управління, розвитку і фактичному ствердженні в державно-управлінській діяльності концепції сталого розвитку у політико-правовому розумінні.

З позицій удосконалення правового регулювання функціонування системи регіонального управління слід запропонувати концептуальні підходи до прийняття та реалізації стратегії регіонального розвитку, суть яких полягає в адміністративно-правовому забезпеченні інноваційної парадигми регіонального розвитку, дієвості регіонального управління, організаційно-інституційними умовами якого є такі: наявність відповідної правової бази, що унормовує реалізацію стратегії; визначення мети управлінської діяльності; фінансове забезпечення реалізації стратегії; визначення правових інститутів, відповідальних за реалізацію стратегії; установа суб’єктів, механізмів та інструментів регіонального управління. Варто відзначити, що ефективність впровадження концепту сталого розвитку в процесі формування адміністративно-правових засад регіональної політики визначається рівнем розробки теоретичного базису реформування, організаційної моделі, правових основ управлінської діяльності, як на рівні держави, так і на рівні регіонів.

Власне, публічне управління передбачає функціонування універсального організаційно-правового механізму виявлення, узгодження і реалізації суспільних потреб та інтересів на основі використання різних правових засобів, формування суб’єктивних прав та обов’язків учасників суспільних процесів, переведення їх зв’язків та стосунків у конкретні правовідносини. Оскільки досягнення високої ефективності та якості будь-якого виду управлінської діяльності полягає в підвищенні ефективності та якості правового забезпечення такої діяльності, то саме нормування поведінки суб’єктів та об’єктів управління, яке здійснюється за допомогою правового регулювання, здатне забезпечити узгодженість та цілеспрямованість їхньої діяльності, зорієнтованої на задоволення суспільних потреб та інтересів, які об’єктивно існують на конкретному етапі суспільного розвитку.

Саме раціонально структурована правова система обмежує та інтегрує державну владу, поглиблює людський вимір права і держави, стає підґрунтям єдиного, незалежного правосуддя. За таких умов гармонізація законодавства України із законодавством ЄС, імплементація норм законодавства розвинених демократичних країн-членів ЄС слугуватиме адаптації національної правової системи України до демократичної європейської правової системи і забезпечуватиме її сутнісну трансформацію, на основі якої може бути розбудована в Україні демократична, правова держава.

Зазвичай у вітчизняному державному управлінні використовується термінологія, що перейшла ще з радянської адміністративно-правової доктрини. Загальноживаний та добре відомий усім термін «державне управління» є перекладом поняття «публічна адміністрація», хоча при детальнішому зіставленні цих категорій видно, що вони не є тотожними (друге є ширшим). І взагалі, що стосується пострадянської адміністративно-правової доктрини, то, як зазначає більшість науковців, вона відображає й обслуговує так звану «державоцентристську» ідеологію, за якої державницькі інтереси, тобто «благо держави», переважають над інтересами людини і, зрештою, всього суспільства [4, с. 322–324]. Регіональна політика в Україні трансформувалася у механізм централізованого управління адміністративно-територіальними одиницями. Фактично відбулася лише заміна центру прийняття політичних рішень у сфері регіональної політики.

Сучасне державне управління у сфері регіональної політики передбачає функціонування універсального організаційно-правового механізму виявлення, узгодження і реалізації суспіль-

них потреб та інтересів на основі використання різних правових засобів, формування суб'єктивних прав та обов'язків учасників суспільних процесів, переведення їхніх зв'язків та стосунків у конкретні правовідносини. З огляду на те, що регіональна політика як об'єкт управління виступає визначальним фактором для суб'єкта управління – національної держави, тобто впливає на його побудову, поведінку, діяльність, вибір цілей та використання всього масиву засобів їх досягнення, саме він визначає адекватну йому форму владного регулювання. Загалом регіоном вважають комплексну соціально-економічну категорію, сформовану в межах своєї природно-географічної території з притаманною їй специфікою структури виробництва і господарства, міжрегіональними та зовнішніми зв'язками щодо економіки, політики, культури, а також з власними політико-адміністративними органами управління – місцевими органами державної виконавчої влади і органами місцевого самоврядування. Без визначення сутності правової категорії та її природи тлумачення регіону матиме лише доктринальний, побутовий, практично не прикладний характер.

У межах регіону можливе налагодження оптимального співвідношення державного управління з місцевим самоврядуванням, формування управлінської діяльності самоврядних суб'єктів за дорученням держави шляхом делегування певної частини державних повноважень або перетворення суверенних прав держави на самоврядні повноваження територіальних громад. Окремим пунктом характеристики правової сутності регіону є його характеристика як особливого об'єкта управління [5, с. 35–37; 323]. Важливого значення набуває проблема встановлення кола об'єктів державного управління, оскільки саме об'єкт визначає адекватну йому форму владного регулювання. Але самі об'єкти управління, як і процес управління, є явищами динамічними, і їхня динаміка виявляється в тих процесах, які відбуваються всередині кожного об'єкта управління.

З позицій європейського інституціоналізму варто охарактеризувати процес формування механізму державного управління сталим розвитком регіонів, що інтегрує певні складові. По-перше, порядок формування цілей та завдань розвитку регіонів у системному поєднанні із національними інтересами; функції і компетенцію органів державного управління, їх посадових осіб як суб'єктів формування державної політики; правовий статус органів державного управління та місцевого самоврядування; предмет управлінського впливу, взаємовідносини з іншими органами державної влади. По-друге, організаційно-правові форми та методи діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування; принципи організації та функціонування органів влади; структура та характер взаємовідносин елементів системи органів публічної влади. По-третє, правовий статус посадових осіб; цілі, основні напрями та організаційні основи функціонування об'єктів організаційно-управлінського впливу.

Варто наголосити, що за відсутності раціонального МДУ СРР реалізація сучасного адміністративного тренду чисельного збільшення (укрупнення) територіальних громад, а не раціональне удосконалення системи адміністративно-територіального устрою на основі конституційних норм, формує низку суперечностей інституціонального типу. До цих суперечностей відносять такі: 1) між органами державної влади територіального рівня та базовими органами місцевого самоврядування; 2) між структурами територіального управління у складі державних органів; 3) між громадянами та органами публічної влади. Відповідно до феномену європеїзації мають бути розроблені на основі європейських норм і стандартів територіального управління [6].

Впровадження такого підходу дозволить задіяти нові (апробовані світовою практикою) організаційні та інституційні механізми й інструменти реалізації регіональної політики держави на базі МДУ СРР. Завдання успішного реформування системи державного управління регіональним розвитком, формування розвиненого інституційно-правового середовища розвитку регіонів, включає, по-перше, створення законодавчого підґрунтя регіональної політики, унормування основи економічної самодостатності регіонів і механізмів їх економічної інтеграції; по-друге, запровадження сучасних інституційних інструментів підтримки регіонального розвитку; по-третє, забезпечення інституційної підтримки врядування (розвиток взаємозв'язків між рівнями влади шляхом формування доцільних інституцій місцевого та регіонального управління, які чутливо реагують на потреби населення, що проживає на їхній території, і водночас спроможні адекватно досягти загальнодержавних цілей; по-четверте, створення інституційно-правового підґрунтя формування й удосконалення механізму співпраці між регіонами, міжрегіонального та міжнародного співробітництва на регіональному рівні тощо); по-п'яте, інституційно-економічне забезпечення використання наявного на місцевому (регіональному) рівні ресурсного потенціалу,

визначення закономірностей його відтворення, відновлення тощо в контексті реалізації довгострокових цілей регіонального розвитку).

Висновки. Конституційні зміни в Україні, розроблені на основі довгострокового прогнозування і спрямовані на децентралізацію влади, базуються на концептуальних засадах сталого розвитку, забезпечують еволюцію механізмів державного управління регіональним розвитком на засадах трансформації адміністративно-територіального устрою, збільшення значення органів місцевого самоврядування, трансформації економічних механізмів, створення основ гуманізаційного прогресу та особистісного розвитку. Актуальність виокремлення конституційно-правового та адміністративно-правового аспектів функціонування механізму державного управління сталим розвитком регіонів базується на формалізації інституціонального аспекту та розробки методологічних засад функціонування складних адміністративних систем, для яких головні елементи концепції сталого розвитку можуть працювати дискретно. У ході дослідження було проаналізовано вплив політико-адміністративної детермінанти на регіональний механізм управління та наведено комплекс засобів стабілізації систем регіонального управління за нестабільності функціонування. В умовах конституційної та адміністративної реформи, що нині реалізуються в Україні, сучасна правова та соціальна держава потребує таких засобів та механізмів організації державно-управлінської діяльності, які відповідають національним традиціям публічного управління, отримують суспільне визнання, регулюються сталими правовими нормами та розвиваються в контексті загальноцивілізаційного європейського процесу демократизації владних відносин. Це вимагає від країн, що перебувають на етапі переходу до принципів публічного управління, звернення до світових та європейських традицій ефективного управління.

Різноманітність процесів системного реформування, а також усталена інтегрована структура механізмів управління регіональним розвитком в європейських країнах з іншими умовами трансформаційних процесів, порівняно з українською практикою та цілями адміністративного реформування, зумовлюють потребу розробки власного методологічного апарату для узагальнення та адаптації в Україні зарубіжного досвіду. Акцентовано увагу на доцільності формування уніфікованого підходу до організації взаємодії суб'єктів регіонального управління щодо реалізації завдань сталого розвитку, нормативної формалізації взаємовпливу суб'єктів державного управління різних рівнів (наднаціональний, національний, регіональний субрегіональний, локальний). При цьому раціоналізація державного управління безпосередньо залежить від формування досконалої національної концепції участі в наддержавному інтеграційному процесі, впровадження інноваційних світових (європейських) принципів державного управління, диверсифікації управлінських повноважень за рівнями прийняття рішень у контексті реалізації принципу субсидіарності, розробки ефективної моделі взаємодії «держава – регіон», удосконалення галузевих механізмів інтеграційної політики.

Список використаних джерел:

1. Оновлення Конституції як завершення революції: аналітична публікація / кер. проекту С. Кіщенко. Міжнародний центр перспективних досліджень; Центр політико-правових реформ. Київ: МЦПД, 2015. 72 с.
2. Баштанник А. Теоретико-методологічні засади функціонування механізмів регулювання діяльності органів державної влади. *Visegrad Journal of human rights*. 2016. № 4. Ч. 2. С. 64–69.
3. Рагимов Ф. Современные проблемы формирования основ регионального управления в Украине: административно-правовой аспект концепции устойчивого развития. *Legea si viata: Revista stiintifico-practica* (Молдова), 2017. № 11/2. С. 130–133.
4. Авер'янов В. Предмет, метод і принципи адміністративного права. Адміністративне судочинство України: підручник / за заг. ред. О.М.Пасенюка. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 545 с.
5. Павлов В.І. Політика регіонального розвитку в умовах ринкової трансформації (теоретико-методологічні аспекти та механізми реалізації): монографія / за заг. ред. М.І. Долішнього. Луцьк: Надстир'я, 2000. 580 с.
6. Досвід децентралізації у країнах Європи: зб. док. / заг. ред. В.Б. Гройсмана / пер. з іноз. мов. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 766 с.