

Фаїр РАГІМОВ

Національна академія державного управління
при Президенті України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНІВ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

Досліджується функціонування механізмів державного управління сталим розвитком регіонів. Обґрунтовується зміст сучасного концепту сталого розвитку, доводиться дихотомічний зв'язок процесів регіоналізації, глобалізації та децентралізації. Аналізуються проблемні питання формування сучасних механізмів регіонального розвитку відповідно до положень стратегії сталого розвитку «Україна – 2020». Пропонуються організаційні заходи щодо раціоналізації функціонування механізмів державного управління сталим розвитком регіонів. Визначаються особливості формування основ регіонального управління з урахуванням європейських трендів регіоналізації. Встановлюються напрями раціоналізації регіональних механізмів управління в контексті сталого розвитку як сучасної парадигми системних реформ.

Ключові слова: глобалізація, державне управління, децентралізація, європейські стандарти, механізми державного управління, публічне управління, сталий розвиток.

Faih Rahimov. Functioning of the mechanisms of public administration by sustainable development of regions in the conditions of globalization

The article is devoted to the study of the functioning of the mechanisms of state governance in the sustainable development of the regions. The content of the modern concept of sustainable development is substantiated, the dichotomous connection of processes of regionalization and globalization and decentralization is proved. The problematic issues of the formation of modern mechanisms of regional development in accordance with the provisions of the Ukraine-2020 Sustainable Development Strategy are analyzed. The peculiarities of the formation of the bases of regional management are considered in the light of the European trends of regionalization. From the standpoint of scientific analysis, the directions of rationalization of regional management mechanisms in the context of sustainable development as a modern paradigm of systemic reforms are investigated. The concept of improving the mechanisms of state governance by the sustainable development of the regions is proposed.

Key words: globalization, decentralization, European standards, mechanisms of public administration, public administration, state administration, sustainable development.

Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» визначила основні завдання трансформації системи державного управління: гармонізація законодавства України із законодавством ЄС, імплементація норм законодавства найбільш розвинених демократичних країн-членів ЄС, адаптація національної правової системи України до європейської правової системи, проведення низки державних реформ (судової, адміністративної, системи самоврядного управління, численних галузевих реформ). Водночас європейський вектор розвитку України вимагає нагального вирішення проблеми територіальної організації влади на основі побудови досконалих механізмів регіонального управління. Модернізація української держави в умовах реалізації політики європейської інтеграції від 2014 р. визначає нові пріоритети, завдання і принципи регіонального управління, функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування.

Актуальність дослідження визначається потребою комплексного аналізу проблемних питань удосконалення регіонального управління в контексті завдань Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» на нинішньому етапі державотворення. Така концепція ґрунтується на передовому зарубіжному досвіді розробки

управлінських моделей, перш за все європейської моделі багаторівневого управління.

Концептуальні засади формування механізмів державного управління досліджували такі вітчизняні вчені: В. Бакуменко, К. Ващенко, Р. Войтович, О. Даций, Г. Дзяна, В. Загорський, Л. Івашова, В. Князев, М. Кравченко, В. Куйбіда, Т. Маматова, А. Мерзляк, О. Мордвінов, Н. Нижник, П. Петровський, Л. Приходченко, О. Пухало, Р. Рудницька, Є. Романенко, Н. Рудік, С. Сорока, С. Серьогін, О. Сушинський, А. Халецька, І. Хожило, Н. Чала, О. Федорчак та ін. Науковці досліджували інституціональні аспекти регулювання діяльності органів влади в контексті трансформаційних процесів на рівні регіону держави, національної держави та інститутів ЄС.

Серед дисертаційних досліджень галузі державного управління слід виділити праці А. Антонова, В. Алексейчука, А. Балашова, В. Баштанника, Т. Бехверхнюк, О. Бобровської, Н. Бондарчук, З. Бурик, О. Гіндес, Н. Гончарук, Т. Іванової, В. Ковальчук, О. Коротич, О. Кучабського, Н. Липовської, З. Надюка, Л. Прокопенка, А. Рачинського, С. Серьогіна, Ю. Шарова, С. Шевченка та ін. Сучасні теорії регіонального розвитку 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. На основі методології теорії регіонального розвитку є можливість виявляти тенденції розвитку регіонів, розробити моделі й механізми регіонального розвитку; спрогнозувати результати реалізації галузевих і локальних реформ; напрацювати алгоритми реалізації системних реформ.

Водночас інституціональне та організаційно-правове забезпечення функціонування механізмів державного управління сталим розвитком регіонів в умовах глобалізації спеціально не вивчалось, в існуючих наукових працях ці питання досліджено фрагментарно, у межах більш широкої проблематики становлення та розвитку регіональних механізмів діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. При цьому сталий розвиток регіонів у більшості досліджень був усталеним поняттям. Саме необхідність застосування нових підходів та інструментів щодо формування основ управління сталим розвитком регіонів у системі державного управління обумовили вибір теми нашого дослідження.

Мета статті полягає в теоретико-методологічному обґрунтуванні механізмів державного управління сталим розвитком регіонів та розробці практичних рекомендацій щодо їх удосконалення в умовах глобалізації. Досягнення означеної мети передбачає вирішення таких основних завдань: визначення особливостей механізмів державного управління сталим розвитком регіонів в умовах глобалізації; розкриття сутності сучасних тенденцій формування інституціонально-правового концепту територіального управління як основи механізму державного управління сталим розвитком регіонів у контексті процесів децентралізації влади в Україні; встановлення напрямів удосконалення організаційних засад функціонування механізму діяльності органів влади регіонального рівня в контексті реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020». На цій основі можливе досягнення нових наукових результатів, що в сукупності вирішують актуальне наукове завдання напрацювання концептуальних засад удосконалення державного управління сталим розвитком регіонів як сучасної парадигми модернізації публічного управління. Такий підхід дозволить встановити й обґрунтувати найбільш ефективні форми і засоби інституціонального та організаційно-правового забезпечення державної регіональної політики в системі публічної влади в Україні. На такій методологічній основі формується концепт сталого розвитку в системі публічного управління, що заумови збереження усталених конструктивних ознак детермінується та сутнісно змінюється в організаційно-правовому, інституціональному та адміністративно-політичному розумінні, являючи собою комплекс загальнообов'язкових правил, процедур та

принципів, спрямованих на приведення системи публічного управління у відповідність до стандартів врядування Європейського Союзу (ЄС) в контексті загальнополітичної мети суспільного розвитку української держави – набуття відповідності критеріям на вступ до ЄС.

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 регіонального управління. З метою виявлення змісту державного управління на регіональному рівні в умовах глобалізації 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 їх роль у формуванні стратегії сталого розвитку. Закон України «Про засади державної регіональної політики» визначив регіональний розвиток як процес соціальних, економічних, екологічних, гуманітарних та інших позитивних змін у регіонах [4]. У законі відтворено підхід до детермінації поняття регіону як території АПК, області, м. Київ та м. Севастополь на основі запровадженого у 2005 р. методологічного підходу до регіонального розвитку, закріпленого Законом України «Про стимулювання розвитку регіонів» [1]. На основі завдань Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» доцільно визначити засади трансформації механізмів державного управління в загальнонаціональному контексті: проведення системних реформ, гармонізація законодавства України із законодавством ЄС, імплементація норм законодавства найбільш розвинених демократичних країн-членів ЄС, адаптація національної правової системи України до європейської правової системи, проведення низки реформ, зокрема, 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 механізмів регіонального управління відповідно до сучасного тренду сталого розвитку.

Наявні теорії регіонального розвитку 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. На основі методології теорії регіонального розвитку є можливість: 1) виявити тенденції розвитку регіонів; 2) розробити моделі й механізми регіонального розвитку; 3) спрогнозувати результати реалізації галузевих і локальних реформ; 4) напрацювати алгоритми реалізації системних реформ на основі зарубіжного досвіду та принципів «належного врядування».

Варто 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 функціональних регіональних механізмів управління. Саме тому актуальність вирішення проблеми удосконалення механізму державного управління сталим розвитком регіонів полягає як у теоретико-методологічному обґрунтуванні категорій «механізми державного управління», «соціальна держава», «сталий розвиток», «публічне управління», так і у виявленні взаємозалежності процесів глобалізації, модернізації управління, а також у розвитку і фактичному ствердженні в державноуправлінській діяльності концепції сталого розвитку і розробленні на цій основі схеми формалізації механізму державного управління сталим розвитком регіонів.

Концепт сталого розвитку як основа регіональної політики держави визначений у Постанові Верховної Ради України «Про Концепцію сталого розвитку населених

пунктів» [3]. У тексті концепції сталий розвиток (населених пунктів) визначався як соціально, економічно і екологічно збалансований розвиток міських і сільських поселень, спрямований на створення їх економічного потенціалу, повноцінного життєвого середовища для сучасного та наступних поколінь на основі раціонального використання ресурсів (природних, трудових, виробничих, науково-технічних, інтелектуальних тощо)...» [3]. У 2015 р. згідно з Указом Президента України затверджено Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», у межах якої визначено чотири основні вектори розвитку країни, при цьому першим напрямом визначено саме сталий розвиток країни, для досягнення якого необхідно провести структурні реформи, за рахунок яких відбудеться підвищення стандартів життя [4].

Варто систематизувати концептуальні підходи до прийняття та реалізації стратегій регіонального розвитку, сутність яких полягає в організаційно-правовому забезпеченні інноваційної парадигми регіонального розвитку, дієвості регіонального управління, організаційно-інституційними умовами якого є: наявність відповідної правової бази, що унормовує реалізацію стратегії; визначення мети управлінської діяльності; фінансове забезпечення реалізації стратегії; визначення інститутів, відповідальних за реалізацію стратегії; установа суб'єктів, механізмів та інструментів регіонального управління. При цьому ефективність впровадження концепту сталого розвитку у процесі формування засад регіональної політики визначається рівнем розробки теоретичного базису реформування, визначення організаційної моделі, правових основ управлінської діяльності, у тому числі регіональних програм як на рівні держави, так і на рівні регіонів. Адже з'ясування можливих шляхів досягнення цілей суспільних реформ, запропонованих президентом України, залежить від аналізу наукового дискурсу проблематики діяльності органів влади регіонального рівня з метою його раціонального використання.

Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 р. (затверджена Постановою Кабінету Міністрів від 6 серпня 2014 р. № 385) побудована на визначенні сталого розвитку як забезпеченні невиснажливого, ощадного та ефективного використання енергетичних, матеріальних, природних та інших ресурсів для задоволення потреб нинішнього покоління з урахуванням інтересів майбутніх поколінь [2]. Вважаємо, що центральною проблемою формування раціональних механізмів регіонального управління в контексті політики сталого розвитку є використання застарілих організаційних механізмів територіального управління, асиметричність трансформаційних процесів у системі місцевого самоврядування, нерозробленість нормативно-правової бази регіонального управління, відсутність модельного законодавства щодо адаптації зарубіжного досвіду. Саме такі недоліки не дозволяють забезпечити належну ефективність механізмів державного управління регіональним розвитком, враховувати особливості функціонування недержавного сектору економіки, тенденції демократизації управління, характерні для країн-членів ЄС.

Концепція сталого розвитку вимагає запланованих і скоординованих дій різних держав. Для його досягнення комісія ООН проголосила основним завданням сталого розвитку реалізацію спільної політики глобального партнерства в соціальній, економічній та екологічній сферах. Упродовж останніх 15 років у багатьох країнах світу концепція сталого розвитку впроваджується на державному рівні за допомогою програмних документів (стратегії, програми, закони, інші нормативні та методичні документи), а відповідальність за їхнє виконання покладається на спеціально утворені державні органи – комісії, комітети в урядах або при президентів країни (Великобританія, Німеччина, Франція, Швеція, Данія, Нідерланди та ін.). Пропонуємо виділити два типи сучасних детермінант сталого розвитку регіонів:

1. Інтегрована стратегія сталого розвитку регіонів – загальнодержавний формат

формалізації процесу державного управління сталим розвитком регіонів, який охоплює економічні, соціальні, екологічні та адміністративні аспекти стратегії сталого розвитку.

2. Галузева стратегія сталого розвитку – секторальний формат, що формалізує галузеві і (або) інституціональні пріоритети (стратегія сталого розвитку галузі, органу влади, адміністративно-територіальної одиниці). Зокрема, Велика Британія у процесі дезінтеграції з ЄС (Brexit) розробляє відомчі секторальні стратегії, однак як складову частину національної стратегії. На цій основі Велика Британія переходить до концепції «глобальної Британії», що передбачає посилення ролі держави.

Наше твердження базується на такому методологічному конструкті, відповідно до якого процеси глобалізації та децентралізації, впровадження принципу субсидіарності, конкурентного середовища, підвищення рівня вимог людини до різноманітності та якості отримуваних публічних послуг, збільшення громадського впливу на владу зумовили пошук нових механізмів державного управління з урахуванням наявної парадигми управління. Саме тому запропоновано перейти до інноваційної парадигми формування механізмів державного управління сталим розвитком регіонів, що полягає в усталеному соціально-економічному розвитку сучасної цивілізації, який базується на інноваційних підходах до економічного прогресу, впровадження технологій, збереження природного потенціалу у стані рівноваги та інкорпорує передові науково-технічні, технологічні, природоохоронні технології, стверджує європейські цінності (верховенство права, права людини, демократія) та забезпечує європейські стандарти для громадян України.

Сутність сучасного реформування регіонального управління (проблемний підхід) полягає в поєднанні таких вимог: участь України в загальноєвропейському процесі міжрегіонального співробітництва; адаптація в Україні стандартів територіального управління ЄС; формування державної регіональної політики, визначення принципів взаємодії держави і регіонів (адміністративний аспект); регламентація взаємовпливу держави і регіонів (комунікаційний аспект); запровадження принципу децентралізації в системі відносин «держава – регіон». При цьому публічне адміністрування передбачає функціонування універсального організаційно-правового механізму виявлення, узгодження і реалізації потреб та інтересів суб'єктів управління на основі використання спеціальних засобів та форм.

Важлива роль у сучасних процесах регіоналізації належить політиці децентралізації національних держав, які таким чином намагаються здолати соціально-економічну та політичну диспропорцію в суспільному розвитку, включаючись у процеси регіоналізації. При цьому доцільно виокремити два рівні регіоналізації: внутрішня (обумовлюється внутрішньою політикою національної держави) та транснаціональна (яка об'єднує регіони, що виходять за межі окремих національних держав). Характер та масштаби регіоналізації залежать, насамперед, від адміністративно-територіального устрою національної держави, а також від її соціально-економічного потенціалу.

З позицій європейського інституціоналізму охарактеризовано етапи розробки та запровадження механізму державного управління сталим розвитком регіонів. Цей механізм базується на таких складниках: по-перше, порядок формування цілей та завдань розвитку регіонів у системному поєднанні з національними інтересами; функції і компетенції 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

Public administration mechanisms

елементів системи органів влади. По-третє, правовий статус посадових осіб; цілі, основні напрями та організаційні основи функціонування об'єктів організаційно-управлінського впливу.

Концептуальні засади механізмів державного управління сталим розвитком регіонів, на наш погляд, визначально детерміновані через взаємозв'язок суспільної потреби та функціонального призначення діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування. При цьому удосконалення діяльності органів влади з позицій функціонування механізму державного управління сталим розвитком регіонів доцільно визначити як систему організаційно-правових, адміністративних та інституціональних складників, за допомогою яких здійснюється регулювання суспільних відносин, що формуються в процесі регіонального управління, спрямованих на забезпечення органами влади визначених Конституцією і законами України засад регіональної політики в процесі державного і самоврядного управління у сферах соціально-економічного й суспільно-політичного розвитку. Мова йде про суспільні відносини, що виникають, змінюються, припиняють своє існування у сфері державного управління регіональним розвитком відповідно до засад сталого розвитку, що являє собою процес регулювання суспільних відносин, в основу якого покладено системний підхід, сучасні інформаційні технології та концепцію нового публічного управління. При цьому вплив глобалізації визначається наявністю суспільних суперечностей: «регіоналізація – інтернаціоналізація виробництва»; «мета державного регулювання – інтереси соціуму»; «державна влада – місцеве самоврядування», які відображають загальноцивілізаційну суперечність між необмеженими соціальними потребами та обмеженими ресурсами. Наведені суперечності варто вирішувати на основі інтегрованого підходу до формування національних концепцій розвитку як у межах загальнодержавних, так і галузевих програм.

Реалізація сучасного адміністративного тренду на кількісне збільшення, а не раціональне удосконалення системи адміністративно-територіального устрою на основі конституційних норм формує низку суперечностей інституціонального типу: 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. На основі проведених автором експертних опитувань посадових осіб органів місцевого самоврядування та державних службовців визначено організаційні аспекти реалізації моделі сталого розвитку регіонів відповідно до методології багаторівневого управління, а саме: політико-правовий аспект, що полягає в притаманній соціально неоднорідному суспільству системі засадничих ідей, юридичних принципів і загальноприйнятих понять щодо сутності, змісту та засобів публічної влади; інституціональний аспект, що полягає в запровадженні механізмів державного управління сталим розвитком первинного та вторинного (через адаптаційний, гармонізаційний та інші контенти) типу; публічно-адміністративний – формалізоване закріплення в нормативно-правових актах правил і процедур комплексного підходу до розробки норм регулювання управлінської діяльності.

Утвердження механізму державного управління сталим розвитком регіонів, здатного гарантувати неухильне дотримання визначених Конституцією України законодавчих приписів територіальної організації влади в Україні, забезпечує не лише правовий контекст управління, а й публічно-управлінський контекст, у межах якого еволюціонує регіональний механізм управління, а зміст територіального управління, незважаючи на внутрішньосистемну багаторівневність, характеризується інтегративністю, багатоваріантністю процедур прийняття рішень, участю населення у вирішенні проблем розвитку територій, забезпеченні достатнього рівня респонсивності сучасних реформ у державі.

Сталий розвиток в умовах глобалізації – це процес стабільного, прогнозованого формування умов функціонування суб'єкта управління (держави, регіону, адміністративно-територіальної одиниці; галузі; наддержавного утворення) відповідно до довгострокових стратегій на основі методології системного підходу за рахунок наявних ресурсів, який реалізує завдання інтегративного розвитку економічного, соціального, екологічного та гуманітарного складників діяльності суб'єкта, та одночасно регламентується на основі правових норм, дотримуючись ключових принципів глобалізаційного процесу (недискримінація, пропорційність, субсидіарність, наднаціоналізм).

На основі аналізу європейського досвіду функціонування механізмів державного управління сталим розвитком регіонів доведено, що усталена конструкція багаторівневого управління в межах ЄС постійно еволюціонує: запроваджуються нові моделі та принципи територіального управління, змінюються критерії ефективності такого управління, трансформується політико-правовий механізм управління регіоном. При цьому 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.

На нашу думку, слід зосередити зусилля на формуванні уніфікованого підходу до організації взаємодії суб'єктів регіонального управління щодо реалізації завдань сталого розвитку, нормативній формалізації взаємовпливу суб'єктів державного управління різних рівнів (наднаціональний, національний, регіональний, субрегіональний, локальний). В умовах глобалізації багаторівневе управління запропоновано визначити як управлінську діяльність органів публічної влади, спрямовану на забезпечення соціально-економічного розвитку адміністративного утворення. Водночас доведено, що в умовах багаторівневого управління важливо напрацювати узгоджені принципи, процедури, порядок розробки та реалізації програм регіонального розвитку.

Список використаних джерел / List of references

1. **Мартиненко В. М.** Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія) : монографія / В. М. Мартиненко. – Харків : Магістр, 2003. – 218 с. [Martynenko V. M. Derzhavne upravlinnia: shliakh do novoi paradyhmy (teoriia ta metodolohiia) : monohrafiia / V. M. Martynenko. – Kharkiv : Mahistr, 2003. – 218 s.].

2. **Про Державну** стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серп. 2014 р. № 385. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/385-2014> [Pro Derzhavnu stratehiiu rehionalnoho rozvytku na period do 2020 roku : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 6 serp. 2014 r. № 385. – Rezhym dostupu : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/385-2014>].

3. **Про Концепцію** сталого розвитку населених пунктів : Постанова Верховної Ради України від 24 груд. 1999 р. № 1359-XIV. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1359-14> [Pro Kontseptsiuu staloho rozvytku naselenykh punktiv : Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 24 hrud. 1999 r. № 1359-KhIU. – Rezhym dostupu : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1359-14>].

4. **Про Стратегію** сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> [Pro Stratehiiu staloho rozvytku «Ukraina – 2020» : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 12 sich. 2015 r. № 5/2015. – Rezhym dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>].

Надійшла до редколегії 05.12.17