



Олег Анпілов,

кандидат юридичних наук,

докторант Національного юридичного
університету імені Ярослава Мудрого

УДК: 342.95

Теоретична основа дослідження організаційної побудови територіального та галузевого управління регіоном

Формування конституційної моделі ефективного регіонального управління пов'язане із гармонізацією управління на засадах оптимального співвідношення інтересів територіальних громад та держави. Визначена проблема досліджується у декількох напрямках, зміст яких визначений предметною специфікою окремих галузевих юридичних наук: у науці конституційного права досліджуються проблеми розвитку місцевого самоврядування, формування конституційних засад децентралізації, оптимізації адміністративно-територіального устрою; у науці адміністративного права предмет досліджень спрямований на вивчення питань про співвідношення централізації і децентралізації, опрацювання оптимальної моделі компетенції публічної адміністрації у сфері регіонального управління. Наукова розвідка збагачена роботами у таких галузях науки як економіка, державне управління, дослідницьких потенціал кожної дозволяє висвітлити окремі

аспекти регіонального управління з позицій ефективної економіки чи належного урядування. Перелічені наукові проблеми мають концептуальне значення, а тому досліджувались і продовжують досліджуватись вченими із врахуванням сучасних реалій розвитку України як незалежної, правової держави та процесу євроінтеграції.

У науці конституційного права слід виділити роботи О. С. Автономова, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, В. І. Борденюка, В. В. Волинця, І. О. Кресіної, М. О. Пухтинського, С. Г. Серьогіної та інших. Адміністративно-правова наука представлена напрацюваннями В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Ю. В. Георгієвського, В. П. Нагребельного, Н. Р. Нижник, А. А. Пухтецької, А. О. Селіванова та інших. Серед напрацювань, які стосуються висвітлення зарубіжного досвіду децентралізації, доцільно вказати про роботи, підготовлені дослідниками Центру політико-правових реформ

[1]. До наукових робіт з державного управління можна віднести напрацювання таких дослідників як Ю. М. Андрійчук, Т. М. Безверхнюк, О. В. Берданова, Г. А. Борщ, О. І. Васильєва, В. М. Вакулєнко, І. В. Валєнтьок, З. С. Варналій, Н. В. Васильєва, К. О. Ващєнко, Р. В. Войтович, В. Є. Воротін, Н. М. Гринчук, І. А. Грицяк, Ю. Ф. Дєхтяренко, І. О. Дєгтярьова, М. І. Дєлішній, О. С. Ігнатєнко, В. Ю. Керєцман, О. М. Коваль, Ю. В. Ковбасюк, О. Б. Коротич, В. С. Куйбіда, В. В. Мамонова, М. К. Орлатий, Н. А. Сич, В. П. Удовичєнко та інших дослідників.

Перелічені напрацювання свідчать про глибокий науковий потенціал проблеми оптимізації регіонального управління, який не є вичерпаним, а існуючі здобутки можуть і мають отримати подальший розвиток. Поряд із цим, слід зауважити про вкрай недостатній ступінь дослідження проблеми забезпечення оптимальності організації територіального та галузевого управління регіоном, актуальність пошуку шляхів вирішення якої визначена тенденціями державотворення в Україні.

Мета статті полягає у обґрунтуванні наукових підходів щодо дослідження організаційної побудови територіального та галузевого управління регіоном.

Питання територіального управління безпосередньо стосуються функціонування місцевих державних адміністрацій, інших органів виконавчої влади на територіальному рівні управління, органів місцевого самоврядування у частині реалізації делегованих повноважень і безпосередньо пов'язане із децентралізацією. Галузеве управління як централізоване представлене функціонуванням системи органів виконавчої влади на засадах оптимізації управлінської вертикалі, координації, субординації та реордінації. У зв'язку з цим комплексний характер має проблема співвідношення централізації і децентралізації управління регіоном, яка обумовлює відповідні аспекти аналізу пере-

лічених вище питань. Виділення саме цієї проблеми визначене необхідністю поєднання у межах регіону управлінських і самоврядних засад функціонування публічної адміністрації, що унеможлиблює компетенційні спори між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, знижує ризик існування управлінських конфліктів, формує умови ефективної реалізації завдань щодо забезпечення сталого соціально-економічного розвитку регіонів на високому рівні з метою гарантування життєдіяльності населення, що постійно проживає на відповідній території.

О. В. Батанов слушно відзначає ту обставину, що важливою умовою розвитку територіальних громад, суспільства і держави виступають взаємовідносини органів публічної влади та управління на місцевому рівні. Виділяючи принципи «взаємовідносин» у контексті розмежування повноважень державного управління і місцевого самоврядування, вчений акцентував увагу на необхідності інтегрування у собі сутнісних елементів «взаємовідносин»: підпорядкування єдиному правопорядку; врахування статусних особливостей органів, що взаємодіють; методи (прийоми) та способи «взаємовідносин», засновані на субординації із включенням правила субсидіарності; системність переліку принципів, що забезпечує системний характер «взаємовідносин» на практиці. На думку О. В. Батанова необхідно виділити дві групи принципів як засад взаємовідносин між органами публічної влади та управління та місцевому рівні: загальні, характерні для системи органів публічної влади в цілому, і спеціальні, дія яких розповсюджується тільки на відносини між органами державного управління та органами місцевого самоврядування. Серед видів взаємовідносин між вказаними органами вчений виділяє як пріоритетні реордінаційні взаємозв'язки та координаційні відносини [2, с. 74-77].

Коментуючи науковий підхід О. В. Батанова, можна відзначити

декілька моментів. По-перше, вчений вказує про таку суб'єктну складову взаємовідносин як «органи публічної влади» та «органи управління», тим самим виділяючи політичну і організаційну (управлінську) складові цих відносин. За таким підходом логічно передбачити висновок про примат реордінації та координації над імперативом та відносинами типу «влада - підпорядкування». По-друге, здійснено чітке розмежування державного управління і місцевого самоврядування, однак за умови виділення органів публічної влади та органів управління складно здійснити ідентифікацію між зазначеними органами та змістом їх діяльності.

При дослідженні проблеми управління регіоном пріоритетне значення має науковий пошук у напрямку визначення змісту взаємовідносин між суб'єктами управління регіоном. Серед наукових досліджень, присвячених цій проблемі, можна вказати про роботи О. В. Батанова, В. І. Борденюка, Т. О. Карабін, А. Р. Крусян, О. М. Синкової та інших дослідників. З позицій оптимізації функцій управління регіоном та пов'язані із цією проблемою питання сутності компетенції наукові дослідження проводили В. Б. Авер'янов, І. Л. Бачило, Ю. В. Георгієвський, І. Д. Голосніченко, В. І. Дробуш, Ю. М. Ільніцька, Б. М. Лазарєв, Н. В. Янюк та інші.

Вказані наукові напрацювання дозволяють визначити пріоритетні у дослідницьких розвідках наукові проблеми, вирішення яких має спиратись і на зарубіжний досвід, практику управління регіоном, політико-правові реалії, які супроводжують державотворчі процеси в Україні. Поряд із цим, визнання системного характеру самої проблеми управління регіоном у контексті належної організації територіального та галузевого управління обумовлює доцільність сприйняття співвідношення централізованих та децентралізованих начал з позицій поєднання певних елементів регіонального управління, оптимальність якого є умовою забезпечення

сталого соціально-економічного розвитку регіону.

Так, децентралізація обумовлює певну організаційну автономність апарату управління, що передбачає не тільки його відповідну структурну побудову, а й визначення функцій, компетенції та правових форм прийнятих управлінських рішень. У зв'язку з цим логічним вдається підхід щодо виділення територіальної та функціональної децентралізації. Перша реалізується шляхом надання частини функцій органів публічної адміністрації вищого рівня таким органам нижчого рівня управління. Функціональна децентралізація реалізується шляхом перерозподілу функцій між органами публічної адміністрації одного рівня управління. Територіальна та функціональна децентралізація характерна для функціонування місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування як органів публічної адміністрації, що реалізують повноваження у межах певної адміністративно-територіальної одиниці.

На підтримку пріоритетних напрямків розвитку місцевої демократії спрямований Ванкуверський проект, виданий Секретаріатом ООН після обговорення на сесії Світового Форуму з проблематики розвитку міст в червні 2006 року у Ванкувері - Проект рекомендацій про децентралізацію та посилення ролі місцевої влади, підготовлений групою експертів, яка була організована відповідно до резолюції 19/12 Керуючого Ради ООН з підтримки та розвитку поселень [3]. Ванкуверський проект спрямований на забезпечення гармонійного поєднання потенціалу суб'єктів управління територією та потенціалу інститутів демократії через активізацію громадських ініціатив, впровадження новітніх форм залучення інститутів громадянського суспільства до управління місцевими справами. Ефективність таких засад децентралізації доведена часом та практикою муніципального управління у країнах розвинутої демократії, а тому перспективні

для впровадження у практику управління регіоном в Україні.

Цінність наведених рекомендацій, насамперед, у тому, що вони формують інститути громадянського суспільства як спроможних суб'єктів управління місцевими справами, розвивають громадську ініціативу та активізують громадянську позицію населення, що проживає на певній території. Такі рекомендації мають бути враховані при побудові системи управління регіоном і трансформовані у окремий елемент, який впливає на функціонування усєї системи управління. Разом з тим, при формуванні засад системи управління регіоном має бути забезпечений баланс розподілу владних повноважень, що є запобіжником формування органів місцевого самоврядування як місцевих органів влади або їх трансформацію у громадські формування, позбавлені владних повноважень, а тому – неспроможних здійснювати управління на місцевому рівні. З іншого боку – органи виконавчої влади на місцевому рівні, уособлюючи в собі державні інтереси та реалізуючи засади галузевого управління при його здійсненні на територіальному рівні, мають сприяти ефективному функціонуванню місцевого самоврядування, не підмінюючи його функції та не перебираючи на себе відповідні повноваження.

Оптимізація територіального та галузевого управління регіоном визначає необхідність дослідження не тільки децентралізації, а й деконцентрації публічної влади, що обумовлює раціональне поєднання самоврядних та управлінських начал, обмеженого застосування принципу централізації при побудові системи органів управління регіоном та розподілі компетенції між ними. Зазначене безпосередньо стосується формування конституційно-правових гарантій балансу при розподілі компетенції та відповідних законодавчих основ, якими мають бути закріплені конституційно-правові запобіжники концентрації публічної влади.

Оптимізація співвідношення децентралізації та деконцентрації у відносинах щодо управління регіоном має бути спрямована на реалізацію засад народовладдя шляхом формування дієвих засад залучення громадян до управління суспільними справами. З іншого боку, спрямованість формування компетенції суб'єктів управління регіоном визначається гарантуванням реалізації засад народовладдя в цілому та інтересів громадян, юридичних осіб, зокрема. У такому значенні оптимізація безпосередньо пов'язана із формою державного правління, а її напрямки, методи та відповідні процедури випливають з конституційних приписів щодо розподілу компетенції між органами публічної влади.

Примат конституційних засад форми правління визначає конституційну формулу децентралізації та деконцентрації, яка втілюється у модель організації територіального та галузевого управління регіоном, в основу якої має бути покладена концепція людиноцентризму. Проблема децентралізації стосується не тільки раціональної організації публічної влади, а й здійснення адміністративно-територіальної реформи, розмежування предметів відання між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо регіонального управління, реалізації державної регіональної політики, оскільки виникає суміжна проблема «владоспроможності» територіальних громад відносно вирішення питань місцевого значення. Існує взаємозв'язок організаційної побудови системи місцевого самоврядування та проблеми оптимізації адміністративно-територіального устрою, ефективність якого безпосередньо впливає на дієвість та результативність реалізації інтересів територіальних громад при здійсненні управління певною адміністративно-територіальною одиницею, який має бути врахований при дослідженні проблемних питань функціонування місцевого самоврядування на конституційних засадах та з врахуванням

тенденцій євроінтеграції. Наведене свідчить про необхідність виділення декількох аспектів розгляду питання про зміст та організаційну побудову територіального та галузевого управління регіоном: а) с позицій змісту взаємовідносин у межах системи управління регіоном між суб'єктами управління; б) у функціональному аспекті, що визначає необхідність формування теоретико-правової основи співвідношення функцій публічного адміністрування в діяльності органів виконавчої влади на регіональному

рівні та органів місцевого самоврядування; в) з позицій «компетенційного» аспекту, наявність якого обумовлює розгляд питання про побудову суб'єктів публічного адміністрування на регіональному рівні, виходячи з правової природи їх компетенції. Кожен з аспектів досліджуваної проблеми потребує свого ретельного висвітлення не тільки у теоретичних положеннях, обґрунтованих вченими, але й з позицій практичної діяльності суб'єктів управління регіоном.

Список використаних джерел

1. *Децентралізація публічної влади : досвід європейських країн та перспективи України* / [О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик та ін.]; Центра політико-правових реформ. – К. : Москаленко О.М., 2012. – 212 с.
2. *Батанов О. В.* Взаємовідносини між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування: теоретичні та прикладні аспекти / О. В. Батанов / Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку: VI Міжнародної науково-практичної конференції //Збірник наукових праць (м. Київ, 23-24 вересня 2011 р.)// Ред. колегія: О. Ф. Андрійко (голова), В. П. Нагребельний, А. А. Пухтецька (відп.секр.), Л. Є. Кисіль, Ю. С. Педько, Н. В. Хорошак, В. А. Дерезь, А. В. Кірмач, Л. В. Люлька. – К., Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. – С. 74-80
3. *Ванкуверський* проект. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до док.: http://www.cities-localgovernments.org/gold/gold_report.asp

Анпілогов О. В. Теоретична основа дослідження організаційної побудови територіального та галузевого управління регіоном

Стаття прив'язана обґрунтуванню наукових підходів щодо дослідження організаційної побудови територіального та галузевого управління регіоном. Визначено декілька аспектів розгляду питання про зміст та організаційну побудову територіального та галузевого управління регіоном: з позицій змісту взаємовідносин у межах системи управління регіоном між суб'єктами управління; у функціональному аспекті; з позицій компетенції суб'єктів публічного адміністрування на регіональному рівні.

Ключові слова: організаційна побудова, компетенція, територіальне управління, галузеве управління, регіон.

Анпилогов А. В. Теоретическая основа исследования организационного построения территориального и отраслевого управления регионом

Статья посвящена обоснованию научных подходов к исследованию организационного построения территориального и отраслевого управления регионом. Определены несколько аспектов рассмотрения вопроса о содержании и организационном

построении территориального и отраслевого управления регионом: с позиций содержания взаимоотношений в пределах системы управления регионом между субъектами управления; в функциональном аспекте; с позиций компетенции субъектов публичного администрирования на региональном уровне.

Ключевые слова: организационное построение, компетенция, территориальное управление, отраслевое управление, регион.

Anpilgov O. The theoretical basis of study of the territorial and sectoral region management organizational structure

Article devoted to justification of scientific approaches to the study of the territorial and sectoral region management organizational structure. Several aspects of the consideration of the question of the territorial and sectoral region management organizational structure and content are defined: from the standpoint of the content of relations within the regional management system between the management subjects; in functional aspect; from the standpoint of the competence of public administration subjects at the regional level.

Key words: organizational structure, competence, territorial management, branch management, region.