

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС



Олег Анпілов,
кандидат юридичних наук,
докторант Національного юридичного
університету імені Ярослава Мудрого

УДК: 342.95

Світовий досвід організації територіального і галузевого управління та напрямки його використання в Україні

Джерелом пошуку шляхів вдосконалення існуючого стану управління у сфері управління регіональним розвитком в Україні є позитивний світовий досвід, адже в умовах глобалізації кожна держава виступає тим учасником інтеграційних процесів, внаслідок здійснення яких створюються умови забезпечення високого рівня життєдіяльності населення. У цьому контексті плідним вдається підхід, за яким встановлюється взаємозв'язок та специфіка організаційної побудови органів управління регіоном, історичних, культурних традицій, тенденцій державотворення і визначення компетенції зазначених органів, насамперед, у державах із усталеними демократичними традиціями: Франції, Німеччини, Італії, Великій Британії, Сполучених Штатів Америки. Викликає зацікавленість досвід регіонального управління у державах Східного регіону:

Японії, Китаю. При цьому, визначаючи пропозиції щодо використання світового досвіду, слід враховувати тенденції регіонального розвитку в Україні.

Мета статті полягає у визначенні шляхів запозичення Україною позитивного світового досвіду організації територіального і галузевого управління.

Світовий досвід організації територіального і галузевого управління аналізували вчені, які представляли науку адміністративного права, конституційного права, державного управління, економіку. Серед робіт з адміністративного права доцільно виділити публікації В. А. Дерещ, І. Б. Коліушка, Р. А. Колишко та інших. Питання імплементації міжнародного досвіду управління регіонами в національне законодавство України досліджував І. Л. Райнін на прикладі Польщі, Румунії, Естонії,



Чеської Республіки, Франції, Великої Британії, Ірландії [1]. Стосовно робіт з державного управління, доцільно відзначити науковий доробок робіт О. М. Барбакова, Т. М. Безверхнюк, М. А. Будника, В. Є. Воротіна, М. І. Долішнього, Я. А. Жаліла, О. Б. Коротича та інших. Дослідження економічного напрямку представлені напрацюваннями З. С. Варналія, Е. А. Зінь, Т. М. Серікової та інших. Проте не зважаючи на достатньо потужний науковий доробок вчених, присвячений визначенню шляхів використання позитивного світового досвіду управління регіональним розвитком в Україні, вказана проблема потребує подальшого аналізу, особливо зважаючи на необхідність її висвітлення у динаміці із врахуванням політико-правових пріоритетів стратегічного розвитку держави та специфіки моделей публічного управління.

Н. В. Бібік відзначає циклічний характер регіонального розвитку, для якого притаманні наступні фази: падіння – 1991 – 1999 роки, зростання – 2000 – 2008 роки і знову падіння – починаючи з 2008 року по теперішній час (у дослідженні він обмежується 2010 роком). Остання фаза була охарактеризована як така, що пов'язана із нарощуванням кризових явищ, обумовлених впливом світової та фінансової кризи, посиленням податкового навантаження, політичною нестабільністю, частими змінами у законодавстві [2, с. 7-8]. Результатом наукового аналізу Н. В. Бібік стали висновки щодо, зокрема, таких принципів побудови моделі регіонального розвитку як збалансованість, солідарність, відкритість, надання широких повноважень регіонам, управління «знизу вгору», регіонального лідерства, визначення конкурентних переваг, які враховують економічні, соціальні, екологічні розвитку регіону [2, с. 14].

Безумовно, порівняльний аналіз економічних показників та сформульовані Н. В. Бібік висновки мають наукове значення та дозволяють

встановити певні тенденції у трансформаційних процесах щодо економіки України. Проте вони практично не відображають специфіку регіонального розвитку, хоча вказане є, швидше за все не недоліком, адже свідчить про високий рівень централізації побудови економічних зв'язків. Крім того, принципи, на яких має бути побудована модель регіонального розвитку, вдаються дещо загальними, адже більшою мірою відображають принципи побудови моделі економічного розвитку держави із врахуванням певних пріоритетів економічного потенціалу регіонів. Разом з тим, проведене Н. В. Бібік дослідження є підставою виділення економічного чинника як одного з пріоритетних чинників впливу на регіональний розвиток. Крім того, проведене дослідження відтворює основу організації регіонального управління, коли пріоритет надано управлінській діяльності на центральному рівні.

Аналізуючи світовий досвід регіонального управління та опрацьовуючи шляхи його використання в Україні, слід врахувати необхідність забезпечення дії системи регіонального управління в Україні на засадах фундаментальних цінностей: верховенство права, гуманізм, відкритість і прозорість владної управлінської діяльності, ефективності, людиноцентризму, коли інтереси індивіда не протирічають публічним інтересам, баланс між централізацією і децентралізацією управління. Останній принцип передбачає надання органам управління регіональним розвитком обсягу повноважень, достатнього для ефективного управління регіоном із максимальним врахуванням внутрішнього ресурсного потенціалу регіону.

У наукових дослідженнях з державного управління виділяють декілька моделей публічного управління, основа яких позначається на особливостях територіального та галузевого управління регіоном. Так, на думку Р. Т. Мухаєва, серед моделей публіч-

ного управління існує євроконтинентальна модель (Франція), англо-саксонська модель (Сполучене Королівство Велика Британія та Північна Ірландія), японська модель, партійно-державна модель управління в Китаї. Перелічені моделі виділені вченим на підставі врахування інституціональних, функціональних, процесуальних та організаційних особливостей адміністративної діяльності та обумовлені історичними, соціокультурними, політичними й економічними чинниками [3, с. 224-581].

Євроконтинентальна модель публічного управління формувалась, спираючись на тенденції розвитку політичної системи у Франції, враховуючи домінування авторитарних форм публічної влади за наявності політичної практики «конфліктного суспільства». Р. Т. Мухаєв підкреслює, що унікальність французької моделі публічного управління полягає у синтезі парламентського устрою із президентською системою, що закріплено у Конституції 1958 року. Для французької моделі публічного управління характерна концентрація політичної влади у виконавчих органах, а також такі особливості як: не допущення концентрації влади; введення правил, які стосуються усіх і які спрямовані на захист від свавілля влади [3, с. 318-319].

Засади функціонування євроконтинентальної моделі публічного управління із домінуванням виконавчої влади спостерігалися і в Україні, коли при розподілі повноважень між місцевими державними адміністраціями і органами місцевого самоврядування принцип децентралізації реалізувався із перевагою повноважень місцевих державних адміністрацій. Саме така особливість публічного управління була визначена конфліктністю процесів суспільного розвитку в Україні.

Конфліктність процесів суспільного розвитку в Україні має витоки у трансформації відносин власності після розпаду Радянського Союзу,

коли виникла потреба вирішення проблеми оптимального співвідношення державної і приватної форм власності, проведення необхідних інституційно-соціальних реформ із врахуванням тенденцій і специфіки розвитку регіонів.

Цікавим є той факт, що і для Радянського Союзу були характерні певні етапи розвитку підходу до управління територією, які були відповідні умовам соціально-економічного розвитку держави. Відповідний теоретичний аналіз знаходимо у наукових напрацюваннях з економіки, висновки щодо яких можуть бути основою виділення тенденцій у співвідношенні територіально-го і галузевого управління регіоном.

Так, А. І. Коваленко виділяє чотири етапи: 1920-1932 р.р., 1933-1956 р.р., 1957-1964 р.р., 1965-1985 р.р. залежно від характеру дії закону власності та формування загальнонаціональної власності [4, с. 19]. Спираючись на результати дослідження А. І. Коваленка, можна зазначити про поступове формування підходів до виділення адміністративно-територіальних одиниць та відповідного характеру управлінського впливу. Слід вказати про пряму залежність між рівнем економічного розвитку певної території та щільністю економічних зв'язків і межами території. При цьому місцеві органи влади виконують переважну більшість функцій щодо управління певною територією за умов порівняно низького рівня економічного розвитку такої території, а центральні органи влади здійснювали загальне керівництво. Розподіл повноважень між центральними і місцевими органами влади трансформується залежно від підвищення рівня економічного розвитку держави як трансформується характер проблем, що виникають і в економіці і в управлінні.

Досвід організації територіально-го і галузевого управління за часів Радянського Союзу викликає зацікавленість з точки зору доцільності врахування системного підходу до



визначення меж певної адміністративно-територіальної одиниці та відповідно – регіону. Такий підхід передбачає системний взаємозв'язок між економічним, соціальним та, можна додати – ресурсним – потенціалами регіону. Слід також врахувати наявні і перспективні економічні зв'язки між регіонами. Така конвергенція соціально-економічного потенціалу різних регіонів є основою визначення і окреслення певних територій у межах держави та специфіки галузевої структури економіки. Специфіка регіонального управління при цьому визначається історичною формою держави та державним устроєм.

Конфліктність суспільних перетворень, яка розглядається як витоки євро континентальної моделі публічного управління, характерна і для моделі публічного управління на регіональному рівні у Радянському Союзі. Схожість спостерігається і у домінуванні виконавчої влади. Разом з тим, не можна вказати про ідентичність євро континентальної моделі публічного управління і публічного управління у Радянському Союзі. Остання тяжіє до партійно-державної моделі управління в Китаї.

Для партійно-державної моделі управління в Китаї характерна побудова державного управління у відповідності з ідеологічною моделлю комуністичної партійної держави. Як основний принцип, що визначає взаємовідносини між Комуністичною партією Китаю і суспільством, виступає принцип патерналізму – політичної опіки партії відносно суспільства [3, с. 559-561]. Для КНР характерна адміністративна форма автономії. Автономних утворень на території Китаю існують три види: автономний район, автономний округ і автономний повіт. Автономні утворення є невід'ємною частиною унітарної держави, а відповідні органи здійснюють звичайні функції місцевих органів влади відповідного рівня і разом з тим є органами місцевого самоврядування даного автономного утворення [3, с. 578].

Досвід регіонального управління в КНР викликає зацікавленість у зв'язку із тим способом вирішення проблеми співвідношення централізації і децентралізації, який обраний оптимально, виходячи не тільки з того, що КНР є унітарною державою, але й з патерналістським принципом взаємовідносин між партією і суспільством. Такий досвід передбачає наявність обов'язку автономних утворень зберігати єдність держави при відносній самостійності вирішення проблем регіонального управління.

Пошук шляхів оптимізації територіального і галузевого управління визначає необхідність аналізу наступної моделі публічного управління – англо-саксонської (Сполучене Королівство Велика Британія та Північна Ірландія), для якої характерні сильні традиції місцевого самоуправління [3, с. 226-230]. Модель регіонального управління у Сполученому Королівстві Велика Британія і Північна Ірландія передбачає широку децентралізацію влади та примат управлінських повноважень органів управління на рівні окремих провінцій, їх істотної автономії та набуття рис самоуправління. Структура органів управління у кожній провінції має специфіку, яка позначається не тільки у функціональній їх побудові, але й у засадах формування, які полягають у використанні процедур виборів та формуванні виконавчих комітетів, яким делегують повноваження виборні органи. Специфіка управління регіональним розвитком також полягає у існуванні і дієвості гарантій демократизації управлінської діяльності, серед яких – прозорість та гласність.

Останньою зазначено японську модель публічного управління, яка, порівняно із попередніми моделями, поєднує у собі засади євроконтинентальної моделі і національні традиції [3, с. 540]. Система публічного управління на рівні окремих територій (які за аналогією з вітчизняним законодавством можна віднести до регіонів) в Японії характеризується поєднанням централізації і децентралізації із

перевагою останньої та широкими контрольними повноваженнями центральних органів управління. У сполученні із культурними, історичними традиціями японська модель публічного управління є своєрідною і такою, що відрізняється від усіх інших моделей. Проте слід зазначити, що коло повноважень органів місцевого самоуправління дотичне до тих, які встановлені законодавством України про місцеве самоврядування та місцеві державні адміністрації, а саме – мають обслуговуючий характер відносно забезпечення життєдіяльності населення на певній території. Слід при цьому вказати про відсутність делегованих повноважень у системі публічного управління на територіальному (регіональному) рівні в Японії.

Досвід організації територіального і галузевого управління за часів Радянського Союзу опрацьовано, зважаючи на необхідність врахування системного підходу при визначенні меж певної адміністративно-територіальної одиниці та відповідно – регіону, що передбачає системний взаємозв'язок між економічним, соціальним та ресурсним потенціалами регіону, наявними і перспективними економічними зв'язками між регіонами. Така конвергенція соціально-економічного потенціалу різних регіонів є основою визначення і окреслення певних територій у межах держави та специфіки галузевої структури економіки, а специфіка регіонального управління при цьому визначається історією формування держави та державним устроєм.

Досвід регіонального управління в КНР опрацьовано у зв'язку із тим способом вирішення проблеми співвідношення централізації і децентралізації, який обраний оптимально, виходячи не тільки з того, що КНР є унітарною державою, але й з патер-

налістським принципом взаємовідносин між партією і суспільством. Такий досвід передбачає наявність обов'язку автономних утворень зберігати єдність держави при відносній самостійності вирішення проблем регіонального управління.

Досвід організації територіального управління в державах Європи довів доцільність врахування економічного потенціалу певної території при визначенні меж відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а саме – регіону. Система регіонального управління у Сполученому Королівстві Велика Британія та Північна Ірландія принципово відмінна від аналогічних систем пострадянських країн, проте серед напрямків використання відповідного досвіду в Україні можна відзначити наступні:

1) врахування кола повноважень муніципальних рад, які не обмежуються питаннями благоустрою, але їм можуть бути делеговані повноваження вищого рівня влади; 2) запровадження процедур публічного звітування посадових осіб про фінансову зацікавленість у результатах розгляду певного питання, яке стосується регіонального розвитку.

Досвід публічного управління на територіальному (регіональному) рівні в Японії може бути врахований при опрацюванні пропозицій щодо вдосконалення регіонального управління в Україні у частині, що стосується розподілу повноважень між органами місцевого самоуправління і центральними органами управління. Зокрема, доцільно запропонувати розширення кола контрольних повноважень органів виконавчої влади на центральному та місцевому рівнях за діяльністю органів місцевого самоврядування, що надасть додаткових гарантій дієвості та законності такої діяльності.

Список використаних джерел

1. Райнін І. Л. Управління розвитком регіону: адміністративно-правові засади / І. Л. Райнін. – Х. : Золота миля, 2015. – 377 с.



2. *Бібік Н. В.* Організаційно-економічний механізм управління розвитком регіону (на прикладі Харківської області): автореф. дис. к.е.н. 08.00.05 «розвиток продуктивний сил та регіональна економіка» / Харківська національна академія міського господарства. – Х., 2010. – 20 с.

3. *Мухаев Р. Т.* Система государственного и муниципального управления: учебник / Р. Т. Мухаев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – 687 с.

4. *Коваленко А. И.* Управление территориальной социально-экономической системой в переходной экономике: дис. к.э.н. 08.06.02 «предпринимательство; менеджмент и маркетинг» / Университет внутренних дел МВД Украины. – Х., 1998. – 202 с.

Анпілогов О. В. Світовий досвід організації територіального і галузевого управління та напрямки його використання в Україні

У статті висвітлено генезис організації територіального та галузевого управління в Україні із врахуванням системного характеру взаємозв'язку між економічним, соціальним та ресурсним потенціалами регіонів. Досліджено моделі публічного управління регіонами у державах із усталеними демократичними традиціями, а також у державах Східного регіону. Запропоновано напрямки використання в Україні світового досвіду управління регіональним розвитком.

Ключові слова: організація територіального управління, організація галузевого управління, світовий досвід, управління регіональним розвитком, місцеве самоврядування.

Анпилогов О. В. Мировой опыт организации территориального и отраслевого управления и направления его использования в Украине

В статье исследован генезис организации территориального и отраслевого управления в Украине с учётом системного характера взаимосвязей между экономическим, социальным и ресурсным потенциалами регионов. Исследованы модели публичного управления регионами в государствах с устоявшимися демократическими традициями, а также государствах Восточного региона. Предложены направления использования в Украине мирового опыта управления региональным развитием.

Ключевые слова: организация территориального управления, организация отраслевого управления, мировой опыт, управление региональным развитием, местное самоуправление.

Anpilogov O. The territorial and sectoral management organization world experience and directions of its use in Ukraine.

The territorial and sectoral management organization world experience and directions of its use in Ukraine are highlighted in the article taking into account the systemic nature of the relationship between economic, social and resource potential of the regions. The models of regions public administration in states with established democratic traditions are investigated, as well as one in Eastern region States. The directions of use in Ukraine of the regional development management world experience are proposed.

Key words: territorial management organization, sectoral management organization, international experience, regional development management, local self-government.