



2. Дидро Д. Собрание сочинений : в 10 т. / Д. Дидро ; [под общ. ред. И.К. Луппола]. – М.–Л. : Academia, 1935–1947. – Т. 10: Rossica. Произведения, относящиеся к России. – 1947. – 571 с.

3. Діалектика вищої освіти: трансформація від декларації до реалізації. Навч. посібник / Головка В.О., Гримблат С.О., Барановський Д.І., Кузьмін Б.М., Приходько Ю.О., Хохлов А.М., Пасічник В.А., Капієцький В.Ф. – Харків : Еспада, 2009. – 304 с.

4. Кистяковский Б.А. Социальные науки и право. Очерки по методологии социальных наук и общей теории права / Б.А. Кистяковский. – М. : М. и С. Сабашниковы, 1916. – 704 с.

5. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

6. Курко М.Н. Роль вищої освіти в умовах становлення правової держави / М.Н. Курко // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 224–230. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2010_2_37.

7. Стефанчук Р.О. Особисті немайнові права фізичних осіб (поняття, зміст, система, особливості здійснення та захисту) : [монографія] / Р.О. Стефанчук ; [відп. ред. Я.М. Шевченко]. – К. : КНТ, 2008. – 626 с.

8. Токвіль Алексіс де. Про демократію в Америці / Алексіс де Токвіль ; [пер. з фр.]. – К. : Видавничий дім «Всесвіт», 1999. – 590 с.

9. Шаповал Р.В. Адміністративно-правове регулювання освітньої діяльності в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Р.В. Шаповал; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2011. – 36 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Прямыцын Вячеслав Юрьевич – аспирант, преподаватель кафедры публичного права Национального технического университета Украины «Киевский политехнический институт имени Игоря Сикорского»

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Pryamitsyn Vyacheslav Yuryevich – Postgraduate Student, Lecturer at the Department of Public Law Chair of National Technical University of Ukraine “Igor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute”

slavayurievich@gmail.com

УДК 35.07:323.2

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ОСНОВ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ: АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ КОНЦЕПЦИИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

Фаиг РАГИМОВ,

аспирант кафедры права и европейской интеграции
Днепропетровского регионального института государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Аннотация

В статье анализируются особенности формирования механизмов в сфере регионального развития на современном этапе в Украине с позиций методологического подхода. На основе современных методов научного анализа определены особенности административно-правового регулирования процесса формирования региональной политики. В контексте современного концепта устойчивого развития определены направления формирования региональной политики, принципы и задачи такой политики.

Ключевые слова: государственное управление, регион, региональное управление, механизмы государственного управления, региональная политика, региональное развитие, устойчивое развитие.

METHODOLOGY FORMATION MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF REGIONAL DEVELOPMENT AT THE CURRENT STAGE IN UKRAINE: ADMINISTRATIVE LAW ASPECTS

Faig RAGIMOV,

Postgraduate Student at the Department of Law and European Integration
Dnepropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy
for Public Administration under the President of Ukraine

Summary

The article analyzes the peculiarities of the formation of mechanisms in the sphere of regional development at the present stage in Ukraine from the standpoint of a methodological approach. On the basis of modern methods of scientific analysis, specifics of administrative and legal regulation of the process of forming regional policy are determined. In the context of the modern concept of sustainable development, the directions for the formation of regional policies, the principles and objectives of such policies are determined.

Key words: public administration, region, regional governance, mechanisms of public administration, regional policy, regional development, sustainable development.

Постановка проблемы. Механизмы государственного управления устойчивым развитием регионов в современных условиях формируются с учетом стратегического выбора Украиной политического курса на евроинтеграцию, реализации европейских принципов территориального управления и пространственного развития. В то же время реформирование регионального управления в Украине должно соответствовать общим тенденциям децентрализации государ-

ственной власти, формированию дееспособных территориальных общин, общей трансформации публичного управления в контексте президентской стратегии устойчивого развития «Украина-2020». Такой подход позволит задействовать новые (апробированные мировой практикой) организационные и институциональные механизмы и инструменты реализации региональной политики, предложить новые подходы к финансированию регионального развития, расширить возможности реги-



онов по привлечению частного капитала, средств международных фондов для финансирования региональных и межрегиональных проектов.

Комплексной проблемой исследования определена дихотомия современных институциональных трансформаций в Украине в сфере регионального развития, обусловленная формально определенным процессом децентрализации в Украине и несформированностью современных административных регуляторов реализации такого процесса в управленческой деятельности.

Актуальность темы. Актуальность исследования методологии формирования механизмов государственного управления в сфере регионального развития на современном этапе в Украине определена недостаточной разработанностью административного аспекта реализации региональной политики Стратегии устойчивого развития «Украина-2020», неопределенностью тех стратегических концептов, которые определяют направления реформ региональной политики в современной Украине. 3 точки зрения методологии требуют собственной научной разработки пути решения проблемы взаимовлияния нескольких дихотомических пар: 1) «децентрализация – деконцентрация», «принцип максимальной приближенности публичной власти к гражданам – укрупнение территориальных общин», «региональная политика государства – развитие регионов как административно-территориальных единиц». Комплексное решение этих задач позволит сформировать современные принципы регионального управления в контексте европейского тренда многоуровневого управления.

Состояние исследования. Концепция устойчивого развития с позиций научного анализа концептуализирована в работах ведущих украинских ученых – З. Варналия, Б. Данилишина, М. Долишнего, В. Загорского, Э. Либановой, В. Микловды, А. Оболенского, С. Романюка и других. Проблемы государственного регулирования развития регионов рассматривались в работах Т. Безверхнюк, Е. Бобровской, Т.Ивановой, М. Маматовой, Л. Приходченко, И. Розпутенко и других ученых. Устойчивое развитие, как новая парадигма общественного развития, определена как состояние взаимодей-

ствия социальных субъектов и окружающей среды, обеспечивает существование и выживание человеческой цивилизации. В контексте нашего исследования речь идет о административно-правовом аспекте устойчивого развития, существенный вклад в разработку которого внесли Л. Антонова, А. Балашов, В. Баштанник, М. Вишиванюк, Н. Гончарук, Я. Жовнирчик, В. Керецман, О. Молодцов и другие. Современные теории регионального развития относятся к интегрированному научному направлению, сочетают экономические, социальные, культурные, экологические и другие сферы функционирования регионов с целью формирования системы представлений о закономерностях их развития и функционирования – в пределах концептуальных основ модели устойчивого развития [1].

На основе методологии теории регионального развития с учетом административно-правового подхода современная наука получит возможность: 1) выявлять тенденции развития регионов; 2) разработать модели и механизмы регионального развития; 3) прогнозировать результаты реализации отраслевых и локальных реформ; 4) разработать принципиально новый алгоритм реализации концепции устойчивого развития в условиях нестабильности и внешних угроз.

Целью статьи является исследование особенностей формирования современных механизмов государственного управления устойчивым развитием регионов в контексте угроз и вызовов глобализации. Принятие Украиной программного документа реформирования – Стратегии устойчивого развития «Украина-2020» – определило направления усовершенствования всего комплекса государственно-управленческой деятельности, прежде всего, формирования принципиально новых механизмов управления региональным развитием [2]. В таких условиях задачей науки государственного управления выступает формирование механизмов реализации положений Стратегии с учетом комплексного характера реформирования государственного управления в Украине.

Изложение основного материала исследования. Следует указать на два базовых методологических подхо-

да к концепции устойчивого развития: 1) классическая модель «социальное измерение + экономический аспект + экологическая парадигма» с включением институциональных и инновационно-технологических аспектов. Такая модель характерна для ситуации 70–90 гг. XX ст. и на данном этапе глобализационных процессов является достаточно дескриптивной для анализа общих тенденций, функциональной моделью в государствах с переходными (трансформационными) моделями развития экономических отношений, решения экологических проблем, минимизации социальных конфликтов. Поэтому классические определения понятия «Устойчивое развитие» требуют более рационального подхода. З. Бурик предлагает исходить из интегрированного подхода и детерминирует как новую концепцию управляемого развития, определяет потребность формирования баланса между экономическими, политическими, культурными потребностями развития региона с учетом экологических потребностей с целью защиты интересов будущих поколений и создание безопасной окружающей среды [3]. В целом соглашаясь с таким подходом, мы предлагаем рационализировать содержание данного понятия и изложить его в следующей редакции: «Это концепция современного цивилизационного развития, определяющая баланс государственных интересов, потребностей общества, прав индивидуумов в сфере формирования экономических, социальных, экологических и иных приоритетов развития, сформированных в социально неоднородной общественной среде с учетом глобализационных вызовов. Целью формирования концепции выступает формирование консенсусного механизма публичного управления на территориальном уровне для решения устойчивых противоречий мирового экономического развития».

С точки зрения административно-правового подхода следует формализовать современный тренд устойчивого развития в условиях функционирования моделей экономической интеграции как реализацию функции респонсивности в проведении системных реформ. Так, стратегия «Украина-2020» предусматривает 4 четыре вектора реформирования, 10 ключевых



реформ, более 60 отраслевых реформ [2]. Такая постановка задачи оптимизации государственного управления с учетом таких административно направленных подходов, как «New public management», «Good governance», и концепция многоуровневого управления и устойчивого развития позволит решать современные задачи проведения реформ в Украине. При этом в современных условиях игнорирование административно-правового компонента в формировании общей стратегии развития страны приводит деформация смысла реформирования, а попытка решать вопросы территориального развития исключительно в социально-экономической плоскости сужает спектр субъектов реформирования.

Кроме того, принципы управления региональным развитием с позиций административно-правовых гарантий закреплены в Конституции Украины, где указано, что территориальное устройство Украины основывается на принципах единства и целостности государственной территории, сочетания централизации и децентрализации в осуществлении государственной власти, сбалансированности социально-экономического развития регионов с учетом их исторических, экономических, экологических, географических и демографических особенностей, этнических и культурных традиций. Отправной точкой для создания нормативно-правовой базы в сфере регионального развития стал Указ Президента Украины от 25 мая 2001 г. № 341 «О Концепции государственной региональной политики». Все нормативно-правовые акты Украины в сфере регионального развития условно можно классифицировать следующим образом. Общее законодательство включает законодательные акты, в которых в общем виде определяются принципы государственной региональной политики. Это Закон Украины «Об основах внутренней и внешней политики» и Стратегия устойчивого развития «Украина–2020», утвержденная Указом Президента Украины № 5/2015 от 12 января 2015 г., которой определены главные принципы государственной региональной политики, статусное законодательство, определяющее статус и полномочия органов в системе формирования и реализации государ-

ственной региональной политики и регионального развития. Это законы Украины об органах исполнительной власти и органы местного самоуправления: «О центральных органах исполнительной власти» (2011); «О местных государственных администрациях» (1999); «О местном самоуправлении в Украине» (1997). Следующая группа – специальные нормативно-правовые акты по региональному развитию. Важным шагом для дальнейшего развития регионов стало принятие Закона Украины «Об основах государственной региональной политики» (2015), в котором определены правовые, экономические, социальные, экологические, гуманитарные и организационные основы государственной региональной политики как составной части внутренней политики Украины. Фактически, он стал рамочным законом по формированию и реализации государственной региональной политики Украины. К этой группе нормативно-правовых актов можно отнести:

1) Закон Украины «О стимулировании развития регионов» (2005), в котором определен комплекс правовых, организационных, научных, финансовых и других мер, направленных на достижение устойчивого развития регионов на основе сочетания экономических, социальных и экологических интересов на общегосударственном и региональном уровнях, максимально эффективного использования потенциала регионов в интересах их жителей и государства в целом;

2) Закон Украины «О трансграничном сотрудничестве» (2004), который регулирует правовые, экономические и организационные основы трансграничного сотрудничества;

3) государственные стратегии регионального развития Украины и государственные программы развития трансграничного сотрудничества;

4) бюджетное законодательство, регулирующее не только вопросы формирования и выполнения государственного и местных бюджетов, но и способы финансирования регионального развития.

Достаточно долгое время средства на социально-экономическое развитие регионов предусматривались в ежегодном государственном бюджете в виде разного рода субвенций. В январе 2012 г. Бюджетный кодекс Украины был

дополнен ст. 24-1 «Государственный фонд регионального развития». Фактически, это дополнение можно считать принципиальным изменением подходов к финансированию регионального развития: от непредсказуемого и непрозрачного ежегодного финансирования до возможности спрогнозировать в регионах возможные размеры финансирования регионального развития на среднесрочную перспективу, уменьшение политических влияний на размеры такого финансирования. «Фонд регионального развития – это тот инструмент, через который государство формирует политику регионального развития. Очень важно, что решения по проектам и программам, которые могут быть реализованы на средства Фонда, принимаются именно областными конкурсными комиссиями и уже затем проходят через межведомственную комиссию и бюджетный комитет ВРУ. Ведь именно на местах решается, какие проекты входят в стратегию развития региона, общин» (Г. Зубко, вице-премьер-министр Украины) [4].

Закон Украины «Об основах государственной региональной политики» определяет такую политику как систему целей, мероприятий, средств и согласованных действий центральных и местных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц для обеспечения высокого уровня качества жизни людей на всей территории Украины с учетом природных, исторических, экологических, экономических, географических, демографических и других особенностей регионов, их этнической и культурной самобытности [5]. Считаем, что следует предложить собственную трактовку понятия «региональная политика» как составной части политики государства, направленной на формирование определенного административного, организационного и институционального механизма управления административно-территориальными единицами (регионами) государства в соответствии с принятой национальной стратегией развития. В этом случае, с позиций административно-правовой науки, объектами такой политики следует определить систему административно-территориального устройств, институты власти, уровни управления и делегирования полномочий, меха-



низм представительство центральных органов власти, систему принципов регионального управления и место среди этих принципов субсидиарности как основополагающего.

Также в законе определены принципы государственной региональной политики, в частности: законности, паритетности, открытости, субсидиарности, координации, унитарности, исторической преемственности этнокультурного развития, устойчивого развития, объективности [5]. Следует обратить внимание на отсутствие двух ключевых принципов: децентрализации и деконцентрации, имеющих прямое отношение к формированию механизма регионального управления. В свою очередь, в системе принципов современной государственной политики представлены понятия, общепринятые трактовки которых отличаются от приведенных в законе. Так, принцип субсидиарности в законе определен как «передача властных полномочий на самый низкий уровень управления для наиболее эффективной реализации», а устойчивое развитие вообще определено как принцип, хотя таковым большинством специалистов не считается. В трактовке, закрепленной законом, устойчивое развитие определено как «развитие общества для удовлетворения потребностей нынешнего поколения с учетом интересов будущих поколений». Фактически, законодатель принял достаточно общую модель, не определенную с точки зрения правовой нормы.

В этих условиях считаем целесообразным сформулировать понятие механизма регионального управления с позиций концепции устойчивого развития как состояния (процесса, собственно, развития). Механизм регионального управления – это комплекс институциональных, организационно-правовых и административных средств, форм и методов управления со стороны органов публичной власти, рациональное сочетание которых на основе системного подхода позволяет изменить обычное регламентирование поведения объектов и субъектов на регулирующее воздействие субъекта относительно общественных отношений, которые складываются в конкретной сфере публичного управления. Такие механизмы, в соответствии с принци-

пами административного права, могут функционировать дискретно или в комплексе, постоянно или в соответствии с целевой установкой, в подсистемах как государственной власти, так и самоуправления. Сама идея самоуправления соотносится с устойчивым развитием и является основанием всей системы власти в государстве.

Считаем, что цель формирования нового механизма публичного администрирования – построение децентрализованной модели территориального управления, которая была бы способна в условиях рыночной экономики результативно и эффективно влиять на процессы устойчивого развития территорий, обеспечивала качественный уровень предоставления управленческих услуг населению на уровне европейских стандартов. В таком случае решение проблем обеспечения устойчивого развития выглядит как некий административный алгоритм, как интеграция административно-правового регулирования, социального регулирования, территориального планирования. Вместе с тем необходимо совершенствование конституционных основ регионального управления в стране, принятие общегосударственных программ регионального развития.

Выводы. Успехи в проведении региональной политики зависят от правильно выбранной, научно-обоснованной стратегии регионального развития. Она должна быть тесно связана с общей стратегией экономического и социального строительства государства. Современное национальное государство при формировании направлений региональной политики переходит к новым концептуальным основам, базирующимся на многоуровневом управлении и делегировании полномочий. При этом децентрализация как основа конституционных трансформаций в Украине должна быть введена как принцип в механизмы формирования региональной политики.

Именно поэтому направлениями дальнейших научных исследований должны стать механизмы формирования, реализации и мониторинга государственной региональной политики, изучение и возможность внедрения европейского опыта формирования системы принципов региональной политики национального государства.

Список использованной литературы:

1. Баштанник В.В. Реформування державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01 / В.В. Баштанник ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – Київ, 2011. – 36 с.
2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>.
3. Бурик З. Формування концепції сталого розвитку регіону / З. Бурик // Теорія та практика державного управління та місцевого саморядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://el-zbirnudu.at.ua/2014_1/22.pdf.
4. Официальный сайт Минэкономразвития Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/2356>.
5. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 р. № 156 // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 90.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Рагимов Фаиг – аспирант кафедры Днепропетровского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Ragimov Faig – Postgraduate Student at the Department of Law and European Integration Dnepropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

dniprodepartment407@gmail.com