

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.95

Анпілогов О. В.,

кандидат юридичних наук, докторант

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ГЕНЕЗИС НАУКОВОЇ РОЗВІДКИ ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

GENESIS OF SCIENTIFIC EXPLORATION OF THE PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE-LEGAL REGULATION OF REGIONAL DEVELOPMENT MANAGEMENT

У статті викладено основні наукові підходи щодо вирішення проблеми адміністративно-правового регулювання управління регіональним розвитком та проведено систематизацію наукових досліджень. На цій основі здійснена періодизація наукової думки зі вказаної проблематики.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, управління регіональним розвитком, наукові дослідження, регіон, самоврядування.

В статье изложены основные научные подходы к решению проблемы административно-правового регулирования управления региональным развитием и проведена систематизация научных исследований. На этой основе осуществлена периодизация научной мысли по указанной проблематике.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, управление региональным развитием, научные исследования, регион, самоуправление.

The main scientific approaches to the solution of problems of regional development management regulation are expounded in the article and systematization of scientific research. On this basis carried out a periodization of scientific thought on this issue.

Key words: administrative-law regulation, regional development management, research, region, self-government.

Постановка проблеми. Реалізація комплексних реформ в усіх сферах життєдіяльності суспільства у зв'язку з підписанням Угоди про асоціацію між Україною та ЄС передбачає імплементацію європейських норм і стандартів, зокрема, у сфері належного урядування, створення умов гарантування сталого регіонального розвитку на європейських засадах оптимального співвідношення територіального та галузевого управління. Серед завдань, які має вирішити Україна при здійсненні реформування, завдання ефективного управління регіональним розвитком постає першочерговим, особливо враховуючи досвід країн ЄС щодо забезпечення повсюдності принципу субсидіарності як однієї з умов сталого зростання економіки на регіональному та державному рівнях, гармонійного розвитку територій країн ЄС.

Наявність такого завдання щодо забезпечення ефективного управління регіональним розвитком має достатньо тривалу історію, а необхідність вирішення зазначалась вченими давно. Безпосередньо визначає успішність вирішення цього завдання реформування територіальної організації влади, адже чинний територіальний устрій України сформувався за відсутності самостійної методології й був адаптований до радянської командно-адміністративної системи управління. В сучасній українській політико-правовій думці переважає інше бачення тери-

торіальної організації влади, де місцева самоврядна громада виступає висхідним пунктом організації системи управління суспільним розвитком [1].

Якщо звернутись до наукових джерел, слід зазначити, що дослідження проблем управління регіональним розвитком мають міжгалузевий характер, проте упорядковуючий потенціал науки адміністративного права є тією умовою, що дозволяє сформувати цілісний підхід до визначення оптимальної теоретико-правової моделі управління та його адміністративно-правового регулювання. Поряд із цим не можна ігнорувати напрацювання дослідників інших галузей науки, зокрема, конституційного права, державного управління, що дозволяє вивчити цю проблему у взаємозв'язку з соціально-правовими явищами та процесами, що відбуваються в Україні.

Мета статті. Дослідити генезис наукових поглядів щодо проблеми управління регіональним розвитком та його адміністративно-правового регулювання та провести систематизацію наукових досліджень.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Серед наукових робіт з адміністративного права доктринальне значення мають напрацювання В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, В. І. Борденюка, О. М. Бориславської, В. М. Гарашука, І. Б. Заверухи, В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, Н. Р. Нижник, Ю. С. Шемшученка, А. М. Школика та ін. Серед

наукових досліджень привертають увагу аналітичні роботи В.А. Дерещ, І.Б. Колиушка, Р.А. Колишко та ін. Питання про доцільність існування районних державних адміністрацій аналізував В.Ф. Опришко. Адміністративно-правові засади управління розвитком регіону з позицій застосування аналітичного апарату науки державного управління й окремих підходів, притаманних науці адміністративного права, аналізував І.Л. Райнін [2]. Однак адміністративно-правові засади співвідношення та взаємодії держави, її органів та органів місцевого самоврядування при здійсненні управління розвитком регіону у взаємозв'язку з моделями, опрацьованими в загальній теорії права, конституційному праві, ще не були предметом наукового аналізу.

Викладення основного матеріалу. Звернення до наукового доробку дозволяє вказати на те, що ще у XVI–XVIII сторіччях були сформовані положення про взаємодію держави в особі її інститутів та органів місцевого самоврядування, а саме: участь місцевих органів, зборів громадян в обговоренні проектів законів, які виносилися на загальне обговорення; проведення виборів у центральні та територіальні органи влади; формування місцевих органів державної виконавчої влади; організації роботи з виконання законів; реалізація предметів спільного відання і т. п. [3]. Фактично ще тоді були виділені форми взаємодії, які актуальні й зараз.

На етапі пошуку моделі співвідношення та взаємодії держави, її органів та органів місцевого самоврядування формуються положення про основи здійснення місцевого управління, суб'єкти управлінської діяльності. У цьому контексті слід вказати на праці М.Оріу [4, с. 499], Жан Поля Марата [5, с. 253], які обстоювали ефективність місцевого урядування.

Розвиток наукової думки на наступному етапі (XIX сторіччя) характеризується формуванням положень про правову державу, в якій за особою й народом визнається право на свободу та визначення приватного, громадського й політичного життя. Це право здійснюється шляхом участі народу у виданні законів, відправленні правосуддя та управлінні (І. Кант, Дж. Локк, Ш. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо). Саме у ті часи з державного права було виділено адміністративне право, яке регулює організацію та діяльність адміністрації (Р. Моль). На думку німецького вченого Лоренца Штейна (XIX сторіччя), до відання міських управлінь мають переходити такі підприємства, як водопостачання, каналізація, освітлення, трамваї та телефони [6, с. 12, 14]. Вказане свідчить, що за тих часів сформувались положення, які в подальшому були покладені в основу адміністративного права в частині, що стосується регіонального управління.

У світовій практиці було запропоновано моделі розмежування повноважень між органами державної виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, які відрізняються за рівнем прийняття рішень.

Наступний етап стосується розвитку методологічних положень про природу, сутність та орга-

нізацію місцевого самоврядування, що безпосередньо стосується управлінської діяльності на місцевому рівні. У такому контексті слід навести роботи М.М. Коркунова, М.І. Лазаревського та ін. Так, М.М. Коркунов як представник «громадівської» теорії виходив з протиставлення місцевої громади державі, суспільних інтересів – політичним, вимагаючи, щоб суспільство і держава вирішували тільки власні інтереси [7, с. 489]. Лазаревський М.І. критично ставився до «громадівської» теорії місцевого самоврядування й обстоював позиції державної теорії місцевого самоврядування, сутністю якої є те, що органи місцевого самоврядування є органами державної влади, їх компетенція не є якоюсь особливою, самобутньою, природною, а повністю створюється та регулюється державою [8]. Михайлов Г.С. зазначав, що самоврядування є державним управлінням – це наслідок школи німецьких юристів [9, с. 14].

Чапала Г.В., досліджуючи природу феномена місцевого самоврядування, загальні закономірності його функціонування в системі публічної влади зазначав, що протистояння державницької та громадівської теорій місцевого самоврядування значною мірою відбиває протистояння методологій, підходів до розуміння державно-правової дійсності. Місцеве самоврядування, маючи широкий спектр своїх проявів, не допускає одномірного бачення. Кожна з теорій висвітлює окремий важливий аспект цього феномена. Громадівська та державницька теорії самоврядування концептуально доповнюють одна одну, їх протиставлення є наслідком використання окремих положень без урахування контексту їх виникнення й обґрунтування [10, с. 16].

Наступним етапом розвитку наукової думки про співвідношення державного управління та місцевого самоврядування можна назвати період, починаючи з другої половини ХХ сторіччя і до сьогодні, протягом якого відбувалися тривалі дискусії з приводу сутності та змісту державного управління, місцевого самоврядування.

Серед наукових робіт з адміністративного права методологічне значення мають напрацювання, присвячені правовим засадам діяльності місцевих органів виконавчої влади за умови трансформаційних перетворень, необхідності запровадження концепції «людиноцентризму» в їх діяльність як протиполюсу бюрократизації (В.Б. Авер'янов [11, с. 141]). Слід вказати також про роботи, виконані на рівні дисертаційних досліджень, які присвячені: проблемам правового статусу місцевих органів виконавчої влади (Т.О. Карабін), делегування повноважень (Г.В. Бублик), правотворчої діяльності публічної адміністрації (Ю.В. Делія, Ю.М. Глуценко), організації формування та діяльності відділів та управлінь місцевої державної адміністрації (О. М. Солвейова) та ін. У своїй докторській дисертації питання становлення, розвитку та функціонування місцевих державних адміністрацій аналізував М.М. Добкін [12]. Концептуальне значення для модернізації компетенції органів публічної влади, запровадження нових принципів організації влади як на центральному, так

і місцевому рівнях має науковий доробок Ю.В. Георгієвського [13].

Зацікавленість викликає монографія І.Л. Райніна, в якій розкрито особливості управління окремими напрямками розвитку регіону та здійснено спробу сформулювати модель такого управління, що ґрунтується на принципах за допомогою певних форм і методів управлінського впливу. Проблему децентралізації дослідник аналізує суто з позицій виконавчої влади, визначаючи її перспективою удосконалення системи управління на регіональному рівні [2]. Однак такий підхід потребує подальшого опрацювання, особливо враховуючи системний характер проблеми формування моделі публічного управління (державного та самоврядного) на засадах оптимального поєднання децентралізації та деконцентрації.

У межах теорії права були досліджені проблеми регіональної нормотворчості (А.Н. Шармоянц [14]).

Формування наукового підходу до дослідження проблем управління регіоном передбачає звернення до здобутків науки конституційного права, в яких, хоча окреслена проблема безпосередньо проаналізована не була, науковий пошук стосувався конституційно-правових аспектів побудови муніципальної влади, територіальної організації влади, децентралізації. Саме такі проблеми досліджували О.В. Батанов [15; 16], Ю.Г. Барабаш, А.О. Селіванов [17], С.Г. Серьогіна [18], Г.В. Чапала [10] та інші.

Висновки. Презентовані вище наукові напрацювання, присвячені реформуванню органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, свідчать, що вченими опрацьовувалась модель оптимальних взаємовідносин між зазначеними органами з питань регіонального управління. Наукові дослідження з адміністративного права присвячені проблемі правового статусу місцевих органів виконавчої влади, зокрема, місцевих державних адміністрацій та їх структурних підрозділів. Також в них проаналізовані

окремі функції місцевих державних адміністрацій (зокрема, нормотворчу); предметом дослідження є проблеми сутності та змісту компетенції, розмежування компетенції між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування при здійсненні управління регіоном; формування основ державного управління розвитком регіону.

У розвитку наукової думки про співвідношення та взаємодію держави, її органів та органів місцевого самоврядування з питань управління регіональним розвитком можна виділити такі етапи:

– перший етап, на якому почали формуватись положення про основи здійснення місцевого управління, суб'єкти управлінської діяльності, форми взаємодії між державою, її органами та органами місцевого самоврядування (XVI – XVIII ст.);

– другий етап, який характеризується формуванням вчень про правову державу, народовладдя та управління місцевими справами (XIX ст.);

– третій етап, у межах якого формуються положення про субсидіарність як базовий принцип розмежування рівнів прийняття рішень між органами державної виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, співвідношення між державним управлінням і місцевим самоврядуванням при здійсненні управління певною територією (перша половина XX сторіччя);

– четвертий етап, який охоплює період з другої половини XX сторіччя до сьогодні.

Проведений аналіз наукової думки щодо управління регіоном свідчить про комплексний характер цієї проблеми, що підкреслює складність і невичерпний характер наукового пошуку у виділеному напрямку, зокрема, у напрямку дослідження територіальної та галузевої організації управління регіоном у змісті територіальної організації влади на засадах оптимального поєднання децентралізації та деконцентрації.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Забезпечення системного підходу до реформування адміністративно-територіального устрою України. Аналітична записка [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Національний інститут стратегічних досліджень». – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1822/>
2. Райнін І. Л. Управління розвитком регіону: адміністративно-правові засади / І. Л. Райнін. – Х.: Золота миля, 2015. – 377 с.
3. Органи державної влади України: моногр. / [ред. В.Ф.Погорілко]. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького, 2002. – 592 с.
4. Ориу Морис. Основы публичного права: моногр. / Ориу Морис. – М.: ИНФРА-М, 2013. – 574 с.
5. Марат Жан Поль. Проект декларації прав людини і громадянина з наступним планом справедливої, мудрої та вільної конституції / Марат Жан Поль // История политических и правовых учений: Хрестоматия для юридических вузов и факультетов / [ред. Г.Г. Демиденко]. – Харьков: Факт, 1999. – 1080 с.
6. Штейн Л. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии : руководство, изд. Лоренцом Штейном, проф. Вен. ун-та, как основание его лекций / пер. с нем., под ред. [и с предисл.] И. Е. Андреевского, орд. проф. С.-Петербур. ун-та. – Санкт-Петербург : А. С. Гиероглифов, 1874. – XIV, 594 с.
7. Коркунов Н. М. Русское государственное право / Н. М. Коркунов; ред. М. Б. Горенберга. – СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1909. – Т. 2: Часть Особенная. – 739 с.
8. Лазаревский Н.И. Самоуправление / Н.И. Лазаревский // Мелкая земская единица. – СПб., 1903. – С. 1–61
9. Михайлов Г.С. Местное советское самоуправление / Михайлов Г.С. – М., 1927. – 147 с.
10. Чапала Г. В. Місце самоврядування в системі публічної влади. – Рукопис. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01. – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень. – Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Харків, 2004. – 23 с.
11. Авер'янов В. Б. Вибрані наукові праці / [ред. Ю. С. Шемшученко, О. Ф. Андрійко]. – К.: Інст-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. – 448 с.

12. Добкін М.М. Місцеві державні адміністрації України: становлення, розвиток та функціонування: моногр. / Добкін М.М. – Х.: Золота миля, 2012. – 567с.
13. Георгієвський Ю.В. Компетенція органів публічної влади: теорія та практика застосування / Ю.В. Георгієвський. – К.: Логос, 2015. – 345 с.
14. Шармоянц А.Н. Регіональна нормотворчість у системі національної правотворчості: загальнотеоретичні аспекти (на прикладах автономних утворень України і Росії) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А. Н. Шармоянц ; Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка. – Луганськ, 2011. – 20 с.
15. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: моногр. / Батанов О.В.; ред. М.О. Баймуратов. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2010. – 656 с.
16. Батанов О.В. Актуальні проблеми розвитку місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні в умовах конституційно-правової модернізації / Батанов О.В., Воротіна Н.В., Гасва Н.П. та інші // Правова держава. – 2014. – № 25. – К.: Вид-во «Юридична думка», 2014. – 320 с.
17. Децентралізація влади – вимога часу і народу. Круглий стіл, що проводила газета «Голос України». Учасники дискусії: Ю.Г. Барабаш, О.Л. Копиленко, В.П. Удовиченко, А.О. Селіванов // Голос України. – 2014. – № 134(5884). – С. 4-5.
18. Серьогіна С.Г. Напрямки вдосконалення конституційного регулювання системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс] / С.Г. Серьогіна // Офіційний сайт Конституційної Асамблеї – Режим доступу: <http://cau.in.ua/ua/activities/reports/id/naprjamki-vdoskonalennja-konstitucijnogo-reguljuvannja-sistemno--614/>