



## МЕТОДОЛОГИЧЕСКАЯ ОСНОВА ИССЛЕДОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ И ОТРАСЛЕВОЙ ОРГАНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНОМ

Олег АНПИЛОГОВ,

кандидат юридических наук, докторант

Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

### Summary

The article is devoted to definition of methodological foundations of regional governance territorial and branch organization studying. With this aim takes into account studies on specified organization's current status, fundamental works on scientific knowledge methodology. There proved that system approach allows to consider system of region managing as a subsystem of state governance system and allocation of territorial and sectoral aspects of regional governance takes into account a decentralized (local) and centralized (sectoral) aspects of management organization. The best ways of typology of processes occurring within regional governance territorial and branch organization system, recommendations for their use are determined.

**Key words:** territorial management organization, branch management organization, region, methodology, system approach, system, subsystem, periodization, systematization, classification.

### Аннотация

Статья посвящена определению методологической основы исследования территориальной и отраслевой организации управления регионом. С этой целью учитываются исследования относительно текущего состояния указанной организации, основополагающие работы относительно методологии научного познания. Доказано, что системный подход позволяет рассматривать систему организации управления регионом, как подсистему системы управления государством, а выделение территориального и отраслевого аспектов организации управления регионом учитывает децентрализованный (территориальный) и централизованный (отраслевой) аспекты организации управления. Определены оптимальные способы типологизации процессов, происходящих в пределах системы территориальной и отраслевой организации управления регионом, сформулированы рекомендации к их применению.

**Ключевые слова:** территориальная организация управления, отраслевая организация управления, регион, методология, системный подход, система, подсистема, периодизация, систематизация, классификация.

**Постановка проблемы.** Научная разведка, посвященная вопросам оптимизации управления регионом, должна основываться на методологических принципах, что предполагает избрание и применение совокупности приемов и методов научного познания, направленных на достижение конкретного результата, среди которых системный подход и, соответственно, системный анализ занимают доминирующую позицию. Системный подход, как основа воссоздания характера познания системного объекта в динамике его трансформаций, объективно необходим при исследовании сложных типов систем, в частности тех, которые связаны с тенденциями общественного развития, преобразованиями в политике и управлении государственными делами.

В связи с этим следует отметить, что системный подход, как методологическая основа исследования проблемы территориальной и отраслевой организации управления регионом, предполагает смену приоритетов в подходах к решению научных задач: от ситуативного к такому, который учитывает совокупность факторов влияния

на систему управления, структуру этой системы и цели ее функционирования.

**Актуальность темы исследования.** Методология научного поиска в направлении решения проблемы содержания территориальной и отраслевой организации управления регионом еще не была воспроизведена в научных работах ученых. Исследователи отдавали предпочтение освещению общих вопросов, связанных с особенностями применения определенного метода научного познания или совокупности методов в соответствии с предметом научного поиска. Вместе с тем следует отметить обстоятельный научный задел М. Кагана, посвященный методологии современного гуманитарного исследования, в рамках которого ученый анализировал вопрос классификации и группировки, системности развития, системы и структуры, методологическое своеобразие гуманитарного знания, изучение наследия Л. фон Берталанфи в части, касающейся системного подхода в сфере гуманитарного знания [1].

**Цель статьи** заключается в определении методологической основы исследования содержания территориаль-

ной и отраслевой организации управления регионом.

**Изложение основного материала.** О признании необходимости принципиальных изменений территориальной и отраслевой организации управления регионом свидетельствует значительное количество различных проектов и концепций реформирования территориальной организации власти и системы местного самоуправления. Так, В. Заблоцкий в 2013 году обнародовал результаты сравнительного анализа ряда проектов, направленных на определение направлений реформирования публичной администрации. Исследователь проанализировал 9 проектов и выделил наиболее бесспорные общие мысли, которые могут стать основой реальной реформы. В. Заблоцкий указывал на то, что в подавляющем большинстве проектов в ходе анализа институционально-функциональных недостатков системы местного самоуправления в Украине отмечается неэффективность существующей системы местного самоуправления, отсутствие достаточной финансовой базы для деятельности органов местного самоуправления, чрезмерная централизация публичной вла-



сти без распределения полномочий и ответственности между уровнями и органами публичной власти, существование больших диспропорций в развитии регионов и районов, конституционное неурегулирование территориальности и повсеместности базового звена административно-территориального деления, низкий профессионализм должностных лиц органов местного самоуправления. Среди основных принципов, на основе которых должно осуществляться реформирование системы местного самоуправления, отсутствуют противоречия в отношении таких как: конституционность, законность или верховенство права, децентрализация системы публичной власти, ее открытость и прозрачность, подотчетность и ответственность перед территориальными общинами. Наибольшее единодушие получил один из ведущих принципов Европейской хартии местного самоуправления – принцип субсидиарности [2].

Приведенные результаты исследования В. Заблоцкого свидетельствуют о нескольких моментах. Во-первых, высказанные учеными предложения относительно реформирования территориальной организации власти и системы местного самоуправления определяли общие подходы, которые не содержали принципиальных противоречий в связи с объективным характером признания необходимости введения базовых правовых принципов реформирования. Во-вторых, общий характер положений проектов и концепций определил необходимость их конкретизации в последующих программных документах. Отдельные из них были приняты, однако изменения носили в основном косметический характер или были направлены на усиление одной из составляющих реформирования, о чем свидетельствует, в частности, принятие Указа Президента Украины от 24.05.2013 г. № 307/2013 «О мерах по обеспечению осуществления местными государственными администрациями исполнительной власти на соответствующей территории». Впоследствии этот Указ утратил силу согласно Указа Президента Украины от 06.03.2014 г. № 258/2014 «О признании таковым, который потерял действие, Указа Президента Украины от 24 мая 2013 года № 307» [3]. Поэтому дальнейший поиск системных изменений в

территориальной организации власти и теоретико-правовое обоснование соответствующей доктринальной модели объективно необходим.

М. Каган формулирует несколько исходных положений, на которых должен основываться системный анализ:

а) системы начинаются там, где некое множество элементов становится упорядоченным, образуя определенное целое, свойства которого не сводятся к свойствам элементов, входящих в состав системы;

б) самым высоким типом системы является тот, которому присущи: сложная иерархическая организация; внешнее и внутреннее функционирование; саморегуляция на основе обратной связи; способность изменять свои состояния, сохраняя при этом качественную определенность; историческая динамика, выражающаяся в закономерном процессе формирования, эволюционирования и завершения существования данной системы (подразумеваются биологические и социальные системы);

в) должен быть учтен весь диапазон системных объектов, включая самые сложные типы (классы). Это означает, что исторический аспект исследования не только не может быть выведен за пределы системного подхода и признан формальным аспектом, но и учтен по сути [1, с. 11].

Анализ территориальной и отраслевой организации управления регионом с позиций системного подхода предполагает, прежде всего, признание организации управления сверхсложной системой, которая имеет общественный, социально-правовой, исторический характер и базируется на принципах общей теории систем, содержание которых учитывает специфику соответствующей управленческой деятельности.

Система территориальной и отраслевой организации управления регионом допускает дуализм ее рассмотрения и анализа: прежде всего, она должна быть исследована в статике, что абстрагирует ее от динамики общественного развития и динамических процессов, происходящих в государственном строительстве в Украине. Статика указанной системы организации управления предполагает выделение ее элементов (компонентов, подсистем), а также взаимосвязи между

этимися элементами (компонентами, подсистемами). Второй аспект рассмотрения и анализа системы организации управления предполагает доктринальный анализ его динамики с учетом тенденций исторического развития отношений, связанных с территориальной и отраслевой организацией управления регионом. Динамизм системы организации управления проявляется в функциях субъектов организации управления, этапах возникновения системы, ее становления, эволюции, стагнации и последующего разрушения. Признание системы организации управления сложной динамической системой обуславливает сочетание трех уровней исследовательской разведки, которые касаются каждого аспекта соответствующей аналитической деятельности: предметного, функционального и исторического, что позволяет охватить и учесть особенности этой системы как со статических, так и с динамических позиций.

Поэтому статика системы территориальной и отраслевой организации управления регионом, как и ее динамика, предусматривает ее раскрытие в предметной, функциональной и исторической плоскостях.

Статика системы организации управления проявляется в ее элементах (компонентах, подсистемах). Элементы системы организации управления должны быть выделены, учитывая представления об объекте исследовательской разведки, как о целом.

Свойство целостности раскрыто М. Каганом с позиций необходимого и достаточного для существования самой системы. Только при соблюдении этих условий можно выделить органически присущие ей элементы от элементов, которые искусственно привнесены извне [1, с. 12]. Ученый, формируя подход к восприятию сложнейшей системы как целостного образования, подчеркивает представление о ней, как о части определенной системы, в которую она вписана и в которой функционирует [1, с. 13].

Такой подход требует рассмотрения системы организации управления регионом, как составляющей метасистемы управления государством, а именно – ее подсистемой, что подчеркивает структуризацию управления государством с позиций системного подхода.



Выделение территориального и отраслевого аспектов организации управления регионом связано со спецификой тех процессов, которые происходят на региональном уровне и касаются обеспечения эффективности управленческой деятельности, которая учитывает децентрализованный (территориальный) и централизованный (отраслевой) аспекты организации управления.

Дальнейшее раскрытие методологии исследования территориальной и отраслевой организации управления регионом предполагает обращение к задачам системного анализа.

Среди основных задач системного анализа М. Каган выделял задачи по определению уровня сложности системы, которая зависит от того, на каких уровнях располагаются ее элементы (или компоненты, или подсистемы). Если они находятся на одном уровне, их связь носит сугубо координационный характер, если на двух или нескольких – субординационный. При этом возможно и сочетание обоих типов взаимоотношений элементов, когда структура имеет и «горизонтальный», и «вертикальный» разрезы [1, с. 13].

В этом контексте следует отметить необходимость системного анализа территориальной и отраслевой организации управления регионом, что предполагает рассмотрение соответствующей системы с позиций ее жизнедеятельности, выделение функций субъектов, которые входят в состав этой системы как ее элементов и проведение их сравнительно-правового анализа на предмет отсутствия дублирования, конфликтности.

Указанное означает, что системный анализ субъектов территориальной и отраслевой организации управления регионом должен проводиться в следующих направлениях:

- структурном с обоснованием относительной автономности и организационной обособленности субъектов;
- функциональном, который заключается в решении вопросов о наличии или отсутствии конфликтности и дублировании полномочий;
- коммуникативном, который заключается в установлении надлежащего уровня взаимодействия с сохранением свойств полноты и самодостаточности при определении функций и их реализации;

– юрисдикционным, предусматривающим определение принадлежности уровня ответственности за решение вопросов, относящихся к компетенции субъектов, что означает установление ответственности согласно степени общественной опасности в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей уполномоченными субъектами.

Следует отметить еще один аспект анализа системы территориальной и отраслевой организации управления регионом – исторический.

По мнению Н. Кагана, исторический аспект системного анализа предусматривает его осуществление в двух плоскостях – генетической и прогностической. Генетическая плоскость системного анализа предусматривает его проведение в направлении освещения происхождения системы, процесса ее формирования и функционирования. Прогностическая плоскость заключается в рассмотрении вопросов дальнейшего развития системы, научного прогноза ее дальнейшей судьбы [1, с. 15–16].

Относительно анализа системы территориальной и отраслевой организации управления регионом прогностическая плоскость такого анализа предполагает исследование этой системы во взаимосвязи прошлого и будущего ее состояний и заключается в проработке возможных направлений развития системы, учитывая факторы влияния на ее развитие, тенденции применения мирового опыта управленческой деятельности, которые целесообразно адаптировать к современным условиям и специфике построения отечественной системы управления. Законы развития, на которых должна основываться прогностическая плоскость системного анализа, вытекающие из традиций демократии и свободы, введение реальных рычагов воздействия общества на развитие соответствующей административно-территориальной единицы при условии гарантирования обеспечительного характера государственной деятельности на центральном уровне, который заключается в создании условий надлежащего территориального развития социальной, экономической сфер, финансовой самодостаточности, законности и правопорядка. Формируя положения о прогнозе развития си-

стемы территориальной и отраслевой организации управления регионом, следует учесть то обстоятельство, что эти положения являются научными гипотезами, которые могут быть подвергнуты критическому анализу, и не могут претендовать на объективность и неизменность.

К системному анализу принадлежит типологизация процессов и явлений функционирования и развития системы организации управления регионом. К процессам, которые происходят в системе территориальной и отраслевой организации управления регионом, целесообразно применять несколько способов типологизации: периодизацию, систематизацию и классификацию. Периодизация применяется в отношении выделения этапов становления и развития собственно указанной системы организации управления. В случае типологизации разнородных объектов (например, органов местного самоуправления, их решений или органов исполнительной власти, или направлений развития региона как предмета административно-правового регулирования) или однородных объектов, учитывая модификацию их качеств (например, функции отдельных субъектов управления), также может быть применена систематизация. Если типологизации подвергнуты однородные объекты, может быть применена и классификация (например, в отношении решений, функций и тому подобного). Для систематизации применяются критерии необходимости и достаточности, а классификации – возможного и действительного, что позволяет учесть правовую природу функций, которыми наделены органы местного самоуправления, органы исполнительной власти в сфере управления регионом, а также форму решений, которые принимают указанные органы. Классификация всегда имеет открытый характер в отличие от систематизации, которая имеет более устойчивый характер.

**Выводы.** Применение системного подхода как методологической основы исследования проблемы территориальной и отраслевой организации управления регионом предполагает смену приоритетов в подходах к решению научных задач: от ситуативного к учитывающему совокупность факторов влияния на систему управления, структуру этой системы и цели



ее функционирования. Такой подход стал основой характеристики территориальной и отраслевой организации управления регионом как системы и позволил определить оптимальные способы типологизации процессов, которые происходят в рамках этой системы, а также сформировать рекомендации к их применению: периодизация, систематизация (относительно синхронических множеств), классификация. Периодизация применяется в отношении: а) взглядов ученых на содержание организации управления регионом, тенденции развития учений о местном самоуправлении; б) выделения этапов становления и развития указанной системы организации управления. Систематизация применяется в отношении разнородных объектов (например, органов местного самоуправления, их решений или органов исполнительной власти, или направлений развития региона как предмета административно-правового регулирования) или однородных объектов, учитывая модификацию их качеств (например, функций отдельных субъектов управления). Классификация соответствующих множеств также может применяться относительно однородных объектов (например, решений, функций и т. п.).

#### Список использованной литературы:

1. Каган М.С. Избранные труды в VII томах. Том I. Проблемы методологии. – Санкт-Петербург: ИД «Петрополис», 2006. – 356 с.
2. Заблоцкий В.В. Порівняльний аналіз проектів і концепцій реформування територіальної організації влади та системи місцевого самоврядування в Україні. – [Електронний ресурс] / В.В. Заблоцкий // Офіційний сайт «Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України». – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2013-2/doc/4/07.pdf>. – Назва з екрану.
3. О признании таким, который утратил законную силу, Указа Президента Украины от 24 мая 2013 года № 307: Указ Президента Украины от 06.03.2014 г. № 258/2014 // Официальный Вестник Президента Украины. – 2014. – № 10 (17.03.2014). – Ст. 336.

## НАУЧНЫЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ПОНЯТИЯ «ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ»

**Елена АРТЕМЕНКО,**

кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры административного и финансового права  
Национального университета биоресурсов и природопользования Украины

**Елена УЛЮТИНА,**

кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры административного и финансового права  
Национального университета биоресурсов и природопользования Украины

#### Summary

The theoretical study of formulation of «environmental protection» concept is made in article. The analysis of scientific and legislative approaches to definition «environmental protection» concept is carried out. The author's vision of definition of «environmental protection» as a component of national safety that provides protection. This ensures protection of vital interests of society, environment and state against real or potential threats that arise as a result of anthropogenic factors, natural events, environmentally hazardous activities of individuals and legal entities.

**Key words:** environmental protection, environmental safety, environmental situation, environment, component of national security.

#### Аннотация

В статье проводится теоретическое исследование формулировки понятия «охрана окружающей природной среды». Осуществляется анализ научных и законодательных подходов к определению понятия «охрана окружающей природной среды». Предложено авторское видение определения понятия «охрана окружающей природной среды», как компонента национальной безопасности, что обеспечивает защищенность жизненно важных интересов человека, общества, окружающей среды и государства от реальных или потенциальных угроз, которые возникают в результате антропогенных факторов, естественных событий, экологически опасной деятельности физических и юридических лиц.

**Ключевые слова:** охрана окружающей природной среды, экологическая безопасность, экологическая ситуация, окружающая среда, компонент национальной безопасности.

**Постановка проблемы.** Рост промышленного производства в XX веке, хозяйственная деятельность, развитие химической промышленности, научно-технического прогресса привели к заострению экологического кризиса. Проявлением отмеченных процессов стали изменения окружающей природной среды, которые угрожают существованию человечества и оказывают негативное влияние на генетический фонд, энергетическую, продовольственную обеспеченность, демографические процессы, качество окружающей среды. В таких условиях охрана окружающей природной среды, рациональное использование природных ресурсов, обеспечение экологической безопасности жизнедеятельности человека является неотъемлемыми условиями устойчивого экономического и социального развития Украины.

Государство осуществляет на своей территории экологическую политику, направленную на сохранение безопасной для существования природы окружающей среды, защиты жизни и здоровья населения от негативного влияния, предопределенной загрязнением окружающей природной среды, на достижение гармоничного взаимодействия общества и природы, охрану, рациональное использование и воссоздание природных ресурсов [1, с. 3].

**Актуальность темы исследования** подтверждается степенью нераскрытости понятия «охрана окружающей природной среды» в украинском законодательстве, что подчеркивает необходимость более углубленного изучения данной темы.

Проблемы, которые существуют в сфере охраны окружающей природной среды, исследовали ученые-правове-