

DOI: 10.15421/151876

УДК: 351

Регіоналізація, децентралізація та адміністративна реформа в Європі: теоретико-методологічний аспект

Курілов Ю. Ю. Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України

В даній статті було опрацьовано усі можливі типології процесу децентралізації. Було виявлено, що децентралізація позначає складний теоретично процес, який виявляється, згідно методології, у процесі децентралізації влади, деконцентрації влади та регіоналізації територій. Тобто було з'ясовано, що децентралізація також ускладнюється процесом адміністративної реформи. Для України на даному етапі притаманна реформа децентралізації та адміністративна реформа суб'єктів базового рівня, громад. Адміністративна реформа позначає делегацію, передачу влади та повноважень громадам у встановлених для них межах територіально, згідно перспективного плану розвитку, що є встановленим Міністерством регіонального розвитку. Також вважається, що децентралізація є економічним засобом, який призводить до економічного зростання, хоча, як було виявлено, сам процес може супроводжуватися такими явищами, як регіоналізація одних територій (збагаченням та укрупненням території в її історико-економічних, територіальних межах), так і периферізацією інших територій (їх збіднінням та атомізацією). Процес децентралізації є складним процесом як в силу юридичних чинників, так і фінансових, оскільки в різних країнах діють різні підходи в плані організації та фінансування подібних територіальних суб'єктів. На нашу думку, європейський досвід є актуальним для України, оскільки багато країн Європейського Союзу пройшли через дану реформу. Також в роботі були висвітлені такі поняття, як децентралізована унітарна та регіоналізована унітарна держави.

Ключові слова: *децентралізація влади; децентралізована унітарна держава; регіоналізація територій; регіоналізована унітарна держава*

Regionalization, decentralization and administrative reform in Europe: theoretical and methodological aspect

Kurilov I. I. Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine

Basically this article is divided into three parts – theoretical points of the decentralization of powers, methodological points of territorial and political regionalization and the basis and principals of administrative systems, especially concerning the historical borders of the territories and regions, in different countries of Europe. We found out that all that kinds of abovementioned processes principally are counted as a theoretical part of the decentralization process. We opened in this paper such definitions as decentralized unitary country and regionalized unitary country. We strongly think that decentralized unitary country precedes the regionalized unitary country, because as we found, process of decentralization and regionalization basically are the parts of one united historical process, where the decentralization is first, and regionalization is a second part. Abovementioned processes are actual for Ukraine, because now our country is on the way of reforms, especially into the reform of decentralization. So, we could try to analyse how deep decentralization and administrative reform could go and supposed that except of decentralization, regionalization of powers could not be actual in close perspective, but is actual from the theoretical and methodological points of view.

Keywords: *decentralization of power; decentralized unitary state; regionalization of territories; regionalized unitary state*

Регионализация, децентрализация и административная реформа в Европе: теоретико-методологический аспект

Курилов Ю. Ю. Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

В данной статье были обработаны все возможные типологии процесса децентрализации. Было обнаружено, что децентрализация означает сложный теоретически процесс, который воспроизводится, согласно методологии, в процессе децентрализации власти, деконцентрации власти и регионализации территорий. То есть было выяснено, что децентрализация осложняется процессом административной реформы. Для Украины на данном этапе присуща реформа децентрализации и административная реформа субъектов базового уровня, общин. Административная реформа означает делегацию, передачу власти и полномочий общинам в установленных для них пределах территориально, согласно перспективному плану развития, который установлен Министерством регионального развития. Также считается, что децентрализация является экономическим средством, которое приводит к экономическому росту, хотя, как было обнаружено, сам процесс может сопровождаться такими явлениями, как регионализация одних территорий (обогащением и укрупнением территории в ее историко-экономических, территориальных пределах), так и периферизацией других территорий (обеднением и территориальной атомизацией). Процесс децентрализации является сложным процессом как в силу юридических факторов, так и финансовых, поскольку в разных странах действуют различные подходы в плане организации и финансирования подобных территориальных субъектов. По моему мнению, европейский опыт актуален и перспективен для Украины, поскольку многие страны Европейского Союза прошли через данную реформу. Также в работе были освещены такие понятия, как децентрализованное унитарное и регионализованное унитарное государства.

Ключевые слова: децентрализация власти; децентрализованное унитарное государство; регионализация территории; регионализованное унитарное государство

Актуальність даної теми зумовлена процесом реформи децентралізації та адміністративної реформи в Україні. Також актуальність тематики зумовлена виникненням таких нових понять, як децентралізована та регіоналізована унітарні держави. Перший підхід притаманний для України. Новим підходом в роботі є використання поняття регіоналізації історичних територій (регіонів) як однієї із форм політичної децентралізації, що було і є перспективним напрямом в багатьох розвинених країнах Європи. В роботі наведені усі можливі типології щодо теоретичних ґрунтів та різновидів децентралізації влади.

У вітчизняних колах теоретичні аспекти децентралізації та регіоналізації влади вивчали та досліджували Безверхнюк Т., Грицьак І., Калитчак Р., Камінська Н., Коваленко Г., Матвієнко А., Стадніченко Т. За кордоном дану тематику досліджували Брюке Ф., Вюртенбергер Т., Грехам Е., Кітінг М., Нелліс Д., Ньюнхем Д., Рондінеллі Д., Чім Ш., Шрїйвер Ф.

Метою статті є розкриття теоретичного змісту поняття децентралізації, її видів та

особливостей. Ціллю є розкриття поняття регіоналізації територій як одного із особливих, перспективних підходів децентралізації, притаманних розвинутим європейським державам. Суміжними поняттями виступають унітарна децентралізована та регіоналізована держави.

В європейських наукових колах урядова децентралізація отримала назву «новий державний менеджмент» (new public management). Наприкінці 1970-х рр. ХХ ст. публічний менеджмент (New Public Management – NPM) характеризувався як децентралізація або управління за цілями, контрактами, конкуренцією всередині уряду, ринковою орієнтацією на споживачів тощо. Даний підхід забезпечив «наближення державної влади до громадян» у багатьох промислово розвинених країнах (США, Великобританія, Франція, Італія, Іспанія) [5, 11, с. 64].

Децентралізація, як один з успішних напрямів сучасних реформ в Україні, в європейській доктрині та теорії формування регіональних та місцевих адміністрацій може супроводжуватися такими суміжними процесами, як деконцентрація центральної

влади на місцях, актуалізація регіональних ідентичностей, і, як наслідок, регіоналізацією територій, формуванням нових системних вимог та історичних викликів до представників місцевої влади, адміністративною реформою, аж до поступової реорганізації адміністративних дивізій та делегування їм додаткових функцій [11, с. 67]

Алексіс де Токвіль визначив, що децентралізація «має не лише адміністративну цінність, але й громадянський вимір, оскільки збільшує можливості громадян цікавитись публічними справами, а це, у свою чергу, дозволяє їм примкнути до використання свобод. Із накопичення цих локальних, діяльних «спрямованих» свобод народжується найбільш ефективна противага централізованому уряду, навіть якщо він і знаходить підтримку у знеособленій колективній волі». Безпрецедентний розмах ролі громади та використання свобод стався під час подій Революції Гідності. Особливістю та відмінністю даних подій були суспільна систематизація, соціальна структуризація та подальша «кризова» самоорганізація активних сегментів громадянського суспільства в Україні [11, с. 61, 184].

В ХХ столітті тема децентралізації була однією з найпоширеніших тем публічного управління в світі. Наприклад, в країнах Східної Європи поширення теми децентралізації припало на початок 90-х років. Оскільки протягом ХХ століття загалом спостерігалися реформи організаційного типу, то в більшості випадків їх втілення відбувалося під початком центральних урядів. Вищезазначені реформи мали за ціль змінити внутрішню організаційну структуру побудови територіальних одиниць, включно із такими елементами реорганізації, як більш відкритий та публічний характер процесу прийняття рішень та відповідна участь громадськості у їх прийнятті. В країнах, що мали на собі пост-радянський, комуністичний вплив системи управління справами, успішність процесу децентралізації залежала пропорційно від сили впливу подібної ідеології. Оскільки за період 27 років існування незалежної України значно послабилася комуністична доктрина, в національній ідеології сучасної ринкової формації країни значної актуаль-

ності набув напрям реформи децентралізації. Внаслідок цього процесу дана реформа вже привнесла певну оптимізацію та реорганізацію органів місцевого самоврядування – об'єднаних територіальних громад [7].

Загалом моделі упорядкування адміністративно-територіальних суб'єктів у різних країнах були різними й відповідали особливостям розвитку національних правових систем. Досвід реформування зарубіжних країн вказує на те, що децентралізація відіграє важливу роль у демократизації та реорганізації суспільства, оскільки відбувається перехід до інститутів, заснованих перш за все на ініціативі, свободі та відповідальності громади та людини [7].

Зазвичай дослідження виокремлюють такі види децентралізації, як урядова, ідеологічна та технологічна. Дані види децентралізації також поділяються на підвиди: урядова – на політичну, адміністративну, фінансову, економічну чи ринкову й екологічну; ідеологічна – на лібертаріанську соціалістичну та вільного ринку; технологічна – на інформаційну та освоєних технологій [5].

Досліджуючи урядову децентралізацію, слід зазначити, що вона може бути як територіальною, у процесі якої влада делегується, наприклад, від районної влади до громад або від міської влади до її районних чи житлових частин, органам самоорганізації, так і функціональною, коли прийняття рішень центральних гілок влади передається нижчому рівню або відбувається відмова від певної функції за рахунок приватизації [5].

Як відомо, політичні аспекти урядової децентралізації (політична децентралізація) в практичному вимірі проявляються в передачі громадянам або їхнім обраним представникам більшого обсягу влади, повноважень та фінансування. Залежно від країни політична децентралізація може потребувати законодавчих, конституційних або статутних реформ, розвитку нових політичних структур, зміцнення законодавчих органів, створення місцевих політичних партій і захоплення груп пропагандистів та мас-медіа. Зазвичай процес децентралізації охоплює широкі кола населення [5].

В той же час адміністративні аспекти урядової децентралізації (адміністративна

децентралізація) дістають відображення в таких формах втілення, як деконцентрація влади, делегування повноважень, передача й відчуження майна, приватизація [5].

Разом із зазначеними твердженнями Н. Камінська, спираючись на дослідження Ш. Чіма, Д. Нелліс та Д. Рондінеллі, виділяє форми децентралізації у порядку пріоритетності, як політичну, просторову, ринкову та адміністративні реформи. «Політична децентралізація – передача розробки і прийняття рішень урядовим структурам нижчого рівня, громадам чи їх обраним представникам з наданням контрольних функцій» [6].

Просторова ж децентралізація стосується регіонального та місцевого планування, враховуючи територіальні показники, застосовується в політиці щодо цільових програм деконцентрації промислової інфраструктури та комплексів житлових помешкань. Ринкову децентралізацію зазвичай застосовують з метою моніторингу та запровадження у практику планів, стратегій та дій стосовно оптимізації умов виробництва на ринкових засадах.

Адміністративна децентралізація проглядається у процесі зниження рівня законцентрованості влади, функціональній адміністративній реформі, у процесі розподілу, делегування та оптимізації державницьких функцій серед центральних, регіональних та місцевих органів влади та самоврядування на правових засадах. Європейська правова доктрина адміністративну децентралізацію розглядає як делегування органами центральної влади на місцевий рівень різних адміністративних функцій та повноважень в інтересах громади, обраної на місцях [6].

Деконцентрація, як певна форма децентралізованого підходу, делегує свободу та відповідальність щодо прийняття рішень, самофінансування та реалізації певних функцій з посадових осіб центрального уряду на тих, котрі здійснюють свою діяльність у регіонах або районах. Поняття «деконцентрації» не змінювалося за своїм змістом від часів своєї появи, оскільки передбачає значну передачу повноважень від центральних органів виконавчої влади до органів центральної виконавчої влади на місцях. Деконцентрація влади не поширюється без-

посередньо на представницькі органи місцевої влади та самоврядування. Тобто, процеси децентралізації та деконцентрації влади своїм наслідком викликають активізацію таких процесів як регіоналізація історичних територій (регіонів) держави та адміністративна реформа, що значно змінює усталені уявлення про форми державного устрою, що позначається й на видозмінах відповідних форм правління. В багатьох країнах Європи протягом XIX–XX століть утвердилися нові форми державного устрою, які стали основою муніципальної та регіональної автономії. Відповідно до західних концепцій, провідними принципами внутрішньої регіональної політики країн Європи стали деконцентрація, децентралізація та регіоналізація. З певним відставанням, але в Україні також повільно розморожуються подібні процеси. Говорячи про деконцентрацію та децентралізацію влади в єдиному ключі, можна визначити, що перша стосується верхніх ланок управління (адміністрацій), а друга торкається нижчих ланок самоуправління – громад.

Не дивлячись на те, що усталеними формами державного устрою в різних країнах світу залишаються унітаризм, федералізм і конфедералізм, останні дослідження показують, що кожна з цих форм має свої властивості, які дають підстави зробити відповідну класифікацію окремих держав, та вивести такі нові тренди державного устрою, як унітарна децентралізована та унітарна регіоналізована держава. В політичному вимірі регіоналізація позначає концепцією, яка наближена до федералізму або такого типу державності, як регіоналізована держава. Дане поняття виникло не так давно та спричинило багато дискусій внаслідок порушення бінарних класифікацій, які розрізняли федеративний та унітарний державні устрої. Регіоналізована держава є однією з двох можливих форм ускладненого державного устрою, симбіозу унітарності та федералізму. Термінологічно поняття «унітарна регіоналізована держава» (як і унітарна децентралізована держава) не є широковживаним, а у вітчизняному науковому просторі дослідження в даній сфері розпочалися недавно. Оскільки дане поняття є значно ширшим за

класичний унітаризм, то й подібна форма є наближеною (до певних меж) до принципів федеративного врядування, але настільки, наскільки не вбачається бути втраченою унітарності самої держави. Подібний підхід є життєво актуальним для України [5].

Також регіоналізованими країнами вважаються федерації, в яких влада стала централізованішою, та унітарні країни, де певні повноваження були передані регіональному врядуванню. Проміжним рівнем між місцевим і національним урядами в обох державах є представницькі надрегіональні або піднаціональні уряди та парламенти земель, подібні форми адміністрування функціонують в Іспанії (унітарна держава) та Німеччині (федерація).

Децентралізація передбачає передачу повноважень уряду чи його органів представникам місцевих територіальних органів. Але, на відміну від федеральної системи, у моделі децентралізації унітарної держави існують місцеві органи влади, які утворюються центральною владою. Це означає, що вони наділені лише тими повноваженнями, які делеговані їм урядом.

Децентралізація – процес інколи симетричного функціонально та асиметричного територіально розподілу свободи дій, функцій, повноважень та операцій від центру урядування до низових організацій влади, які зазвичай діють локально в умовах самоорганізованої доктрини, включають в себе як місцевих лідерів та політичних адміністраторів, так і сервісні блоки обслуговування разом із активістами, правозахисниками та всією громадою в цілому. Даний процес може ангажуватися ростом управлінської гідності, місцевої автономізації, політизацією та актуалізацією виборів та місцевих процесів економії споживання енергоносіїв, зростанням ролі місцевого патріотизму та різними формами самовираження, проектним та партнерським підприємництвом.

Відповідно до теорії держави і права, унітарні держави за ступенем своєї демократизації поступаються федеративним, оскільки останні вважаються більш децентралізованими. У той же час багато демократичних держав досягають значного ступеню децентралізації, лишаючись унітарними за

устроєм (наприклад, Іспанія, Японія). Надмірна централізація влади та неефективна організація влади на регіональному рівні, недієздатність місцевого самоврядування і досі залишаються частково вирішуваними реформою децентралізації влади.

Серед країн-членів Європейського Союзу виділяють два узагальнені підходи об'єднання територіальних громад – північноєвропейська, в рамках якої відбувалося формування крупних муніципалітетів (Англія, Швеція) та південноєвропейська – з об'єднанням громад у відносно невеликі муніципалітети (Італія, Іспанія, Франція). Відповідно, були сформовані різні за розміром та повноваженнями громади. У Швеції середній розмір громади становить 34 тис мешканців, у Данії – 55 тис, в Англії – 120 тис. У деяких землях Німеччини реформи привели до збільшення середнього розміру муніципалітету до 45 тис. жителів.

Наведена конституційна модель поєднання двох різних (у сучасному розумінні – навіть протилежних) за своїм змістом засадних принципів державного устрою, що відображають перехідний етап розвитку умов організації-самоорганізації державної (центральної, регіональної та місцевої) влади в Україні від пост-радянської централізованої до правової, соціальної, демократичної, децентралізованої, перспективно регіоналізованої, держави.

На думку Шрїйвера [13], численні дослідження зображують регіональну автономію як привабливий шлях вирішення територіальних етнополітичних конфліктів (Глотов, Гурр, Лапідот, МакГеррі та Олірі). За твердженнями Богданора, «визнання та інституціоналізація відмітних якостей окремих частин країни можуть послабити підтримку повної сепаратної незалежності регіонів, тим самим фактично зміцнивши саму державу. Основне задоволення від отриманою автономії, збільшення лояльності до держави через конкретні формальні відносини між державою та регіоном і поділ всередині на регіональні рухи, як видається, відіграють важливу роль в ізоляції екстремістів та зміцненні положення регіонів як невід'ємних частин існуючої держави» [13]. В інших дослідженнях зазначається, що в умовах роз-

межування історичних кордонів і створення нових політичних та адміністративних інституцій буде змога не тільки сприймати регіональні претензії, але й стимулювати свідомість щодо регіональної відмінності та допомагати узаконенню автономістичних рухів (Джордано, Кітінг, Ройсінгх).

Ідея регіональних ознак та існування регіональної колективної ідентичності пов'язана з політичним та економічним вираженням регіональних інтересів, що є центральним у виникненні проекту автономії регіонального руху, що вимагає поєднання ідеї щодо розбудови та обслуговування абстрагованої політичної мережі регіональної спільноти та політизації й мобілізації її членів (Ван дер Вустен та Кніппенберг [13]. Каплан зазначає, що потенційна регіональна ідентичність, яка знаходиться в межах кордонів ієрархії географічно розташованих органів влади, володіє потенцією не тільки співіснувати, а іноді й конкурувати з цими органами влади. Також зазначається, що регіональна ідентичність в Європі виникає як найвідоміша з декількох рівнів ідентичності, що розташовується між глобальною світовою спільнотою та індивідуумом. Регіоналізм сигналізує про наявність конкуренції цих ідентичностей, глобальних та регіональних. Регіоналізація як відповідь на регіональний політичний проект позначає кінець одного епізоду регіональної політики (Ван дер Вустен та Кніппенберг) та встановлює інституційний характер та умови для нових історичних кроків [13].

Актуальним для України є визначити потенційні перспективи, які отримає країна внаслідок децентралізації, а саме: які зсуви відбудуться в бік регіоналізації влади. Територіальний поділ України давно не відповідає новим викликам та глобалізованим ринковим потребам, в межах яких функціонує світ. Загальнонаціональна ідентичність країни з точки зору глобалізму допоки сама перебуває у стані регіональної, законсервованої ідентичності. Оскільки межі приватизації не були досягнуті, то слід зазначити, що Україна вже є вмонтованою в глобалізований ринковий світ, а самій економіці України вже давно притаманні ринкові ознаки. Тому важливим сьогодні є визначити, в яких межах

і під яким нахилом буде трансформуватися адміністративно-територіальний поділ, які принципи і суспільні процеси будуть задіяні в процесі формування нових адміністративних дивізій. Ідея нового поділу адміністративних одиниць не нова, і досі пропонуються нові стилі організації.

Децентралізація влади заклала нові підвалини для подібної дискусії, оскільки у ході реформи стали формуватися нові базові адміністративно-територіальні одиниці, які стали підґрунтям для вирішення проблеми вищого рівня системи.

Матвієнко А. вважає, що практично всі дослідники сьогодні доходять висновку, що одним із головних завдань реформи адміністративних дивізій є трансформація влади від централізованого до децентралізованого державного управління («New Public Management») шляхом передачі територіальним громадам та їхнім органам необхідних повноважень і матеріально-фінансових ресурсів для самостійного ведення господарської, проектною та іншої діяльності, які можуть стосуватися потреб місцевого населення, а її метою є зміцнення основ демократії через підтримку місцевого самоврядування як однієї з підвалин народовладдя [8].

Децентралізація влади має бути спрямованою на розв'язання політико-правових проблем місцевого самоврядування, передусім за рахунок розширення повноважень та фінансових можливостей територіальних громад і, відповідно, їхніх представницьких органів із перетворенням місцевого самоврядування на фінансово спроможний, ефективний та відповідальний інститут публічної влади [8].

На думку дослідника, відповідно до європейських трендів та практик напрям децентралізації є особливо перспективним, оскільки у ході реформи ще не було розкрито усього потенціалу діяльності органів самоврядування. Тобто, децентралізація може і має бути поглибленою. На сьогоднішній день громади отримують в якості своїх фінансів 60% від ПДФО, отриманого на певній території, а також дотації та субвенції, в той же час європейська практика свідчить, що громади, окрім зазначеного податку, повинні акумулювати в своїх бюджетах і ПДВ,

як це відбувається в країнах Європи. Теж саме можна сказати і про більшу передачу повноважень в таких сферах, як медицина та освіта.

В той же час можемо зазначити, що, наприклад, в Іспанії громади окрім ПДФО, ПДВ та грантів від центральної влади, отримують гранти й від регіональної влади. Тобто, в контексті поєднання фінансових підвалин децентралізації та регіоналізації, можемо зазначити, що певна фінансова незалежність, регіоналізованість регіонів-територій позитивним чином відбивається на фінансуванні та кінцевому благоустрої громад-муніципалітетів.

Трансформація системи адміністративно-територіальних дивізій в Україні має починатися з повної та всеосяжної організації мінімальних одиниць – базового рівня місцевого самоврядування, громад. Сучасний адміністративно-територіальний устрій ще досі характеризується високим ступенем централізації ресурсів на районному та обласному рівнях, що залишає подальші перспективи для реформування та оптимізації на близькі 10-20 років [8]. Також слід зазначити, що існує думка про юридичну складність проведення будь-якої реформи, а особливо – адміністративної, доки ми маємо окуповані території та порушений суверенітет. У ході історичного возз'єднання анексованих Росією територій, повернуті території в тривалій перспективі залишаться такими, що відстають, або навпаки – можуть стати такими, розвиток яких буде значно відрізнятися у позитивну сторону внаслідок отримання нових інвестицій та відновлених дотацій. Але також деякі експерти вважають, що подібні реформи необхідно проводити навіть в умовах частково обмеженого суверенітету, оскільки тільки таким чином можливо напрацювати необхідну методику для проведення подібних реформ для їх проведення на деокупованих територіях в близькому майбутньому.

Тобто базовий рівень адміністративного поділу, громади, є ключовим у розумінні сутності ідеї місцевого самоврядування та адміністративної реформи, а також реформування системи влади в Україні в цілому. Багато залежить від того, яким є концепту-

альне розуміння того, яка адміністративно-територіальна одиниця має бути визнаною за базовий рівень [8].

Теоретично новим для України є питання «Що буде після реформи децентралізації?». Так, можливо це спричинить нову хвилю адміністративної реформи. Наприклад, районна влада в областях буде скоріше за все спочатку оптимізована, а потім і демонтована як цілий рівень управління, а економічні (ринкові) підходи управління стануть більш затребуваними в громадах. Чи відбудеться регіоналізація? В близькій перспективі, скоріше за все, ні. Але можливо вперше більш офіційно розпочнуться базові та психологічно притаманні для регіоналізації влади процеси, посилення таких регіональних етнополітичних ознак, як мова, буття, господарство, особливості регіональних економік, історико-етнографічні особливості. Серйозним питанням у визначенні перспектив регіоналізації є визначення базових притаманних ознак, якими володіє територія, щоб стати регіоналізованою.

Як можна побачити із адміністративної мапи, 25 регіонів, на які розподілена Україна, не є чимось зовсім готовим для європейської доктрини регіоналізації. Слід зазначити, що подібний поділ формувався в умовах політико-економічних, культурних та міжнародних відносин СРСР, який на разі як держава вже не існує 27 років, а сам поділ не відповідає глобалізованим та ринковим умовам сьогодення. Вже з першого погляду можна придивитися на мапи країн Європи та визначити, що класично регіоналізованою територією є історичні регіони, якими ніколи не зможуть стати 25 областей України. Тобто зазвичай межі адміністративних регіоналізованих територій в Європі вкладаються в межі кордонів історичних земель. В Україні також існують мапи історичних територій, які досі не були затребувані. Одна з мап пропонує, що історичних регіонів в Україні дев'ять, а інша – що таких регіонів тринадцять. На жаль, ці мапи ще не прийняті до уваги і не використовуються жодним документом щодо потенційного адміністративного устрою країни.

Існують такі загальноновизнані регіоноутворюючі чинники, як етнографічний чинник

(який уособлює в собі історичний, мовний, релігійний та культурний фактори), господарсько-економічний та географічний чинники. Дані чинники утворюють різні міжрегіональні зв'язки, на засадах яких можна ідентифікувати регіон як соціальну, економічну та історичну цілісну, перспективно і юридичну, ідентичність [10].

Також актуальними сьогодні є проблеми регіонального менеджменту, які охоплюють різні сфери життєдіяльності, враховуючи регіональні та локальні особливості. Політична, адміністративна та муніципальна реформи в Україні змінюють формат у відносинах регіонів із центром. У сучасній науці державного управління щодо регіональної політики також відбулися зміни, які розпочалися із змінами у моделях світової економіки, що на сьогодні вплинуло на засоби стимулів урядом розвитку регіональної та локальної економіки [10].

Сьогодні Україна поступово наближається до світових трендів регіонального менеджменту. Тому важливим є наближення до глобального та європейського досвіду, вивчення та апробація різних моделей самоврядних організацій. Набуває значення аналіз регіональної політики розвинутих європейських країн, що дає змогу проаналізувати стратегію формування відносин центру та регіонів у цих країнах. При цьому важливо напрацювати відповідну методологію вивчення функціонування найрозвинутіших національних систем самоврядування, звернутися до першочергових цілей і завдань системи місцевого самоврядування, визначити роль центру у формуванні регіональної ідентичності та сформулювати відповідну концепцію, яка стане близькою вітчизняним тенденціям [10].

Значну роль у актуальних процесах регіоналізації влади посідає реформа децентралізації влади закордонних держав, які відповідним чином намагалися подолати соціально-економічну, політичну та регіональні диспропорції своєї економіки та державності, включно із процесами регіоналізації влади [10].

Наприклад, Безверхнюк Т. визначає проблематику питання так, що вона може бути вирішеною лише шляхом адаптації світового

та європейського досвіду в умовах вітчизняних реалій. В усіх розвинутих світових європейських та азійських країнах існують такі регіональні або надрегіональні органи, що формують значну частину адміністративного апарату даних держав, які здебільшого створюються саме за рішеннями центральної влади для виконання специфічних цілей і завдань. Проміжний наднаціональний рівень управління-самоуправління є навіть у малих європейських країнах. У європейській доктрині визначаються три типи утворень регіонального рівня: регіональний менеджмент, регіональне національне управління та місцеве регіональне врядування (міжмуніципальні асоціації) [10].

В той же час система менеджменту розвитку регіонів не може ефективно функціонувати без відповідного правового регулювання. Централізоване регулювання, дія законів лише окреслює сферу та визначає кордони діяльності суб'єктів влади шляхом встановлення прогресивної і забороненої поведінки; вакуум між даними полюсами є предметом правової децентралізації. Ефективним засобом врегулювання відносин між суб'єктами місцевої влади, органів виконавчої влади в регіонах та органів місцевого самоврядування може стати контрактна практика адміністративного спрямування стосовно розподілу міжвладних повноважень через впровадження механізмів делегованого управління [10].

В європейській доктрині регіоном-територією вважають таку комплексну соціально-економічну категорію, яка є сформованою в межах своєї історико-етнографічної території (землі) із притаманними їй специфіками структури виробництва, ведення господарства, внутрішніми міжрегіональними та зовнішніми політичними, економічними та культурними контактами, а також із власними політико-адміністративними формами організації управління – регіональними органами центральної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Ідентифікація змісту юридичної категорії, тлумачення регіону може отримати не тільки доктринальний, але й прикладний зміст. В умовах економічної кризи та занепаду вітчизняної економіки можна зазначити, що

специфіка структури виробництва та особливості економіки регіону є скоріше наслідком діяльності регіону, а не першопричиною утворення його ідентичності.

За визначенням Кітінга, регіон слід розглядати як проміжний рівень між державою та місцевими громадами, що визначається своєю культурною та лінгвістичною феноменологією та є підґрунтям для економічного розвитку та політичного простору регіональної громади. Щоб зрозуміти причинно-наслідкову, закономірну сутність досліджуваної категорії, її доцільно розглядати у зв'язках із суміжними поняттями. З наданого визначення регіону, території або землі, впливають їх основні соціально-економічні характеристики, такі як комплексність та спеціалізація. В глобалізованих ринкових умовах регіон постає як соціально-економічне та правове утворення, яке на певній відмінній території єднає такий об'єкт матеріального світу, як продукція, та складові духовної сфери, як мова, культура, релігія, вподобання. Оскільки регіон є цілісною інфраструктурою різних видів продуктивних сил та економічних відносин, що розвиваються в певних територіальних умовах і економічних пропорціях, у певній внутрішній географічній взаємозалежності регіону, то він, відповідно, і повинен повно задовольняти матеріальні та духовні вподобання місцевої спільноти, відтворюючи регіональну етнографічну та етнополітичну культуру, регіональну цінність певної території [10].

На думку Томаса Вюртенбергера, порівнюючи економічну ефективність централізованих та децентралізованих країн, можливо зазначити, що економічні досягнення є вищими в тих країнах, де значні частини завдань вирішуються на місцевому та регіональному рівнях. Тобто високий рівень самостійності є наслідковою ознакою оптимального загальногосподарського розвитку. Також він зазначає, що регіональна автономія сприяє культурному різноманіттю. Різні за своєю формою мовні та культурні вираження сприяють самоствердженню особистості, а органи самоврядування можуть стати опорними пунктами соціальної ідентифікації, інтеграції та легітимації держави в цілому [3].

На думку Брюке Ф. [2], маючи економічні першопричини, регіоналізація розпочалася разом із виявленням після другої світової війни намаганням краще організувати економічний розвиток, що надалі було тісно пов'язано з концепцією благоустрою територій. Тобто регіон-територія перетворився на додатковий рівень децентралізації, нарівні з громадою, містом або районом.

Як відомо, в компетенцію регіонів можуть входити як власні, так і делеговані повноваження, здійснення перших відбувається шляхом регіонального самоврядування, серед них можуть бути і правотворчі повноваження. Регіональне самоврядування, як і місцеве, означає, що держава не втручається в регіональні заходи. Разом із власними повноваженнями у регіонів існують і делеговані, причому вони можуть бути делеговані як з гори, так і знизу.

На даному етапі держава ще не зазнала меж своєї децентралізації, тому, на думку автора, говорити про такий наступний етап децентралізації, як регіоналізація, є дещо зарано, хоча і необхідно з теоретико-методичної точки зору, оскільки чим раніше будуть напрацьовані методичне підґрунтя, тим більш готовим буде суспільство для наступних кроків, тобто проекти регіоналізації слід розглядати, пропонувати та обговорювати, оскільки вони відповідають сучасним тенденціям та віянням часу.

Реформа децентралізація, як і адміністративна реформа, є багаторівневою, тому формування підґрунтя для регіоналізації буде проходити поступово, не відступаючи від базових цінностей та системності самого процесу. На думку дослідника, доки реформа не зможе досягти рівня питання зміни кількості та меж областей, про будь-яку регіоналізацію влади в Україні говорити зарано, хоча і необхідно.

З п. 1. ст. 1, Community Charter for Regionalization виходить, що «регіон позначає територію, що утворює, з географічної точки зору, чітку формалізовану особу або ту ж саму групу територій, де співіснує нерозривність, чия популяція володіє суміжними та єдиними особливостями, бажає зберегти дану ідентичність та розвинути це, стимулюючи культурний, соціальний та економічний

прогрес». З п. 2. ст. 1., відомо, що ««єдині особливості» позначають мову, культуру, історичну традицію та інтереси відносні щодо економіки та транспорту» [12].

З Декларації щодо регіоналізму в Європі випливає наступне поняття регіону, п. 1. ст. 1., «регіон – це територіальне утворення, яке сформовано в законодавчому порядку на рівні, безпосередньо нижчому від загальнодержавного, та є наділеним політичним самоврядуванням». З п. 2. ст. 1. відомо, що «регіон визнається національною конституцією або законом, які гарантують його автономію, самобутність владні повноваження та організаційний устрій». В п. 3. ст. 1. стверджується, що «регіон має власну конституцію, статут автономії або інший закон, який є частиною загальнодержавної правової системи на найвищому рівні і встановлює, якнайменше, його владні повноваження та устрій».

Наразі актуальною проблемою регіональної політики в Україні є її неефективність та неможливість відповідати на історичні виклики. Як відомо з економічних мап, економічні відмінності, показники валового продукту, центру, півдня, сходу та заходу країни значно відрізняються, відмінною є і структура економіки. Тобто вже як 27 років актуальною проблемою інтеграції українського суспільства залишаються економічні диспропорції регіонів.

Тому стратегічною площиною інституційних реформ в Україні є поступова трансформація існуючої системи публічного та регіонального управління з метою її наближення до стандартів європейських країн. Зазначені перетворення потребують обґрунтованого аналізу та відповідного інструментарію забезпечення сталого розвитку регіонів як головної мети сучасного регіонального менеджменту.

Особливі ознаки регіональних процесів, що відбуваються в Україні, характеризуються, перш за все, становленням системи регіонального менеджменту як інституційного ґрунту у визначенні шляхів зростання ефективності регіонального менеджменту, його методів та меж втручання органів публічної влади у життєдіяльність регіону.

Вагомим фактором в управлінні є ство-

рення сприятливого бізнес-середовища на місцевому рівні, партнерства представників влади та бізнесу, цільових програм та проєктів місцевого та регіонального розвитку, територіального маркетингу – все це є сферами, що потребують якісно нових підходів з боку регіональних органів влади. Якщо для суб'єкта господарювання впроваджені інновації пов'язується з економічними ризиками, то для системи регіонального управління загалом будь-які інноваційні рішення матимуть економічні, соціальні та адміністративно-правові наслідки, що будуть стримувати застосування інновацій та зумовлять необхідність ґрунтовного аналізу їх застосування.

На думку вчених Е. Грехама і Дж. Ньюхема, ідентифікація поняття «регіоналізм» співвідноситься з поняттям «регіон» як «націоналізм» із «нацією», що являє собою відображення індивідуальних і колективних поглядів щодо регіону-території, які проявляються через певні політичні та побутові позиції, відносини та взаємозв'язки. Внутрішньодержавний регіоналізм існує в різних країнах та в різних формах свого прояву: наприклад, як етнічний націоналізм, метою якого є досягнення політичної незалежності, тенденції до сепаратизму, або як прагнення населення окремого регіону до політичної й економічної самостійності свого територіального простору, з метою підвищення ефективності системи управління, розширення відповідних повноважень, закріплення конституційно-правовими актами. Отже регіоналізм певною мірою являє собою сукупність різних теоретичних підходів щодо визначення сутнісного стану відносин між регіонами і центром [9, с. 23].

Висновки.

Адміністративна реформа в Україні – це низка заходів та реформ, а саме зміни територіальних кордонів та засад фінансування в громадах, селах та містах, що обумовлюється процесом децентралізації влади. Суміжність регіональної політики та децентралізації визначає останню як вагомий інструмент розбудови унітарної децентралізованої держави. На даному етапі децентралізація ще не зазнала своїх меж, але вже довела свою практичність. Хоча ще й існують певні галь-

ма, зрозуміло одне – реформа буде впроваджена, оскільки концепція децентралізованого самоврядування довела свою значимість в багатьох країнах Європи та світу. Адміністративний поділ та його основоположні зміни відіграють важливого значення в концепції сучасної державності України.

Стратегічно важливого значення набувають нові інноваційні концепції та інструменти ведення діяльності самоврядних одиниць, громад та міст. Неабияке значення та вплив мають енергоощадні та екологічні підходи до управління та надання послуг. Якісно по-новому підвищилась і сервісність самоврядних суб'єктів, центрів надання адміністративних послуг (ЦНАПів).

Повільно, але із певним успіхом адміністративна реформа просувається і в великих містах, де ліквідуються районні органи влади та запроваджуються нові типи самоврядування, органи самоорганізації населення (ОСН).

Вперше були просунуті нові підходи та використане теоретичне та методичне надбання в управлінні громадами та адміністративній реформі взагалі. Зріс інтерес до даної теми як серед практиків, так і теоретиків. Випрацьовуються все новіші методичні підходи до процесу децентралізації влади та адміністративної реформи в Україні.

По-своєму були сприйняті різні підходи до визначення перспектив реформи децентралізації, нового значення отримують нові тренди державотворення в Україні, такі як децентралізована унітарна та регіоналізована держава. Все більш актуальним стає іноземний досвід щодо реформи децентралізації та регіоналізації влади. Регіоналізована унітарна держава визначена як новий цікавий підхід, який може стати потенційною перспективою та прикладом для України.

Перспективного значення набули дослідження управління в регіоналізованих державах, покращення потребують методичні засади управління в даних державах. Актуального значення регіоналізація влади отримала як один із поступових, висхідних процесів, що уособлює в собі підхід децен-

тралізації влади. Тобто, як було зазначено, регіоналізація є одним із підвидів децентралізації.

Тому слід зазначити, що підхід децентралізації потенційно наділений неабиякою перспективністю, певною мірою не розкритою, та потребує свого подальшого розкриття.

Основними умовами успішності подальших розвідок є курс євроінтеграції країни та контакт із європейською культурою, що потребує неабияких зусиль та інтелектуальних інвестицій з боку дослідників та практиків. Таким чином Україна може отримати змогу на не консервованій, а динамічній історичний розвиток.

Важливим є і ретельне вивчення іноземних систем управління для вирішення місцевих дилем та проблем в управлінні, хоча б на теоретичному, а потім вже і практичному рівнях.

Тобто із самих висновків стає зрозумілим, що даний підхід, не дивлячись на свою успішність, все ж таки потребує ретельних досліджень в силу того, що йому притаманні й критичні, кризові тлумачення, оскільки регіоналізм ще досі тлумачиться у негативному вимірі відокремленості певної спільноти від загальнодержавних справ.

У вимірному просторі децентралізація поки що стоїть на початкових ступенях, оскільки тільки зараз країна знаходиться у процесі формування першого рівня адміністративних одиниць, громад. В перспективі управлінська роль районів в областях поступово буде падати. Таким чином ми маємо трьох- або чотирьохрівневу систему адміністративного поділу, яка й надалі буде реформуватися.

З іншого боку, разом із позбавленням централізованого підходу ми отримуємо ще не зовсім конкурентноспроможні, але вже конкуруючі, гілки влади. Подібна конкуренція також може тлумачитися й проходити в негативному вимірі, до якого ні влада, ні громади ще не готові.

Водночас можна стверджувати, що децентралізований підхід є привабливим трендом для української державності.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Безверхнюк Т. М. Роль принципів «європейського регіоналізму» в організації вітчизняної системи регіонального управління / Т. М. Безверхнюк. – Режим доступу: www.oridu.odessa.ua/news/bok/.
2. Брюке Ф. Форми регіоналізації в Європі. Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав – членів Європейського Союзу: Спеціальне доповнене видання Українсько-європейського журналу з міжнародного та порівняльного права / Ф. Брюке. – Київ: Українська консалтингова група, 2005. – С. 19-20..
3. Вюртенбергер Т. Історія та легітимація децентралізованої держави. Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав – членів Європейського Союзу: Спеціальне доповнене видання Українсько-європейського журналу з міжнародного та порівняльного права / Т. Вюртенбергер. – Київ: Українська консалтингова група, 2005. – С. 9-13.
4. Грицяк І. А. Унітарна децентралізація чи федеральний централізм? Драгоманівський збірник / І. А. Грицяк // «Вільна спілка» та сучасний український конституціоналізм. – Львів: Світ, 1996. – 256 с.
5. Грицяк І. А. Децентралізований та регіоналізований унітаризм як нові форми державного устрою / І. А. Грицяк // Віче. – 2015. – № 14.
6. Камінська Н. В. Децентралізація влади і досвід її проведення у зарубіжних державах / Н. В. Камінська // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2014. – № 4. – С. 35-40.
7. Коваленко Г. В. Впровадження децентралізації публічної влади на основі досвіду європейських країн / Г. В. Коваленко, Д. Ю. Топольськова // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – Режим доступу: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/15843/1/ВПРОВАДЖЕННЯ%20ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ%20ПУБЛІЧНОЇ%20ВЛАДИ.pdf>.
8. Матвієнко А. Місцеве самоврядування як ключовий суб'єкт децентралізації влади / А. Матвієнко // Віче. – 2015. – № 5.
9. Вакуленко В. М. Основи регіонального управління в Україні / В. М. Вакуленко, М. К. Орлатий, В. С. Куйбіда та ін. – Київ: НАДУ, 2012. – 576 с.
10. Стадниченко Т. Основні закономірності, принципи та завдання регіонального управління в сучасних умовах адміністративного реформування / Т. Стадниченко // «DEMOCRATIC GOVERNANCE». Academic papers collection. – 2015. – Issue 15.
11. Щедрова Г. П. Політична конкуренція еліт у сучасній Україні / Г. П. Щедрова. – Дніпро: Акцент ПП, 2016. – 390 с.
12. European parliament. Resolution on Community regional policy and the role of the regions and Annexed Community Charter for Regionalization. Minutes of the Sitting of 18.11.1988 / Official Journal, 19 December 1988. – С 326.
13. Schrijver F. Regionalism after regionalization: Regional identities, political space and political mobilisation in Galicia, Brittany and Wales / F. Schrijver. – Retrieved from: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.518.131&rep=rep1&type=pdf>.

REFERENCES

1. Bezverkhiuk, T.M. *Rol pryntsyviv «ievropeiskoho rehionalizmu» v orhanizatsii vitchyznianoï systemy rehionalnoho upravlinnia [The Role of the Principles of «European Regionalism» in the Organization of the National System of Regional Management]*. Retrieved from: www.oridu.odessa.ua/news/bok/ [in Ukrainian].
2. Briuke, F. (2005). *Formy rehionalizatsii v Yevropi. Orhanizatsiia rehionalnoi ta mistsevoi vlady: dosvid derzhav – chleniv Yevropeiskoho Soiuzu: Spetsialne dopovnene vydannia Ukrainsko-yevropeiskoho zhurnalu z mizhnarodnoho ta porivnialnoho prava [Forms of regionalization in Europe. Organization of regional and local authorities: the experience of the member states of the European Union: Special supplement to the Ukrainian-European journal on international and comparative law]*. Kyiv: Ukrainiska konsal'tynhova hrupa [in Ukrainian].
3. Viurtenberher, T. (2005). *Istoriia ta lehitymatsiia detsentralizovanoi derzhavy. Orhanizatsiia rehionalnoi ta mistsevoi vlady: dosvid derzhav – chleniv Yevropeiskoho Soiuzu: Spetsialne dopovnene vydannia Ukrainsko-yevropeiskoho zhurnalu z mizhnarodnoho ta porivnialnoho prava [History and Legitimation of a Decentralized State. Organization of regional and local authorities: experience of the member states of the European Union: Special supplement to the Ukrainian-European journal on international and comparative law]*. Kyiv: Ukrainiska konsal'tynhova hrupa [in Ukrainian].
4. Hrytsiak, I.A. (1996). *Unitarna detsentralizatsiia chy federalnyi tsentralizm? Drahomanivskiyi zbirnyk [Unitarian decentralization or federal centralism? Drahomanov collection]*. «Vilna spilka» ta suchasnyi ukraïnskyi konstytutsionalizm. Lviv: Svit [in Ukrainian].
5. Hrytsiak, I.A. (2015). *Detsentralizovanyi ta rehionalizovanyi unitaryzm yak novi formy derzhavnogo ustroiu [Decentralized and regionalized Unitarianism as New Forms of the State System]*. *Viche*, 14 [in Ukrainian].
6. Kaminska, N.V. (2014). *Detsentralizatsiia vlady i dosvid yii provedennia u zarubizhnykh derzhavakh [Decentralization of power and its experience in foreign countries]*. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 4, 35-40 [in Ukrainian].
7. Kovalenko, H.V., & Topolskova, D.Yu. *Vprovadzheniia detsentralizatsii publichnoi vlady na osnovi dosvidu yevropeiskyykh krain [Implementation of Decentralization of Public Power Based on the Experience of European Countries]*. *Naukoviy visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu*. Retrieved from: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/15843/1/ВПРОВАДЖЕННЯ%20ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ%20ПУБЛІЧНОЇ%20ВЛАДИ.pdf> [in Ukrainian].
8. Matviienko, A. (2015). *Mistseve samovriaduvannia yak kliuchoviyi subiekt detsentralizatsii vlady [Local government as the key subject of decentralization of power]*. *Viche*, 5 [in Ukrainian].
9. Vakulenko, V.M., Orlatyi, M.K., & Kuibida, V.S. et all. (2012). *Osnovy rehionalnoho upravlinnia v Ukraini [Fundamentals of Regional Governance in Ukraine]*. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
10. Stadnychenko, T. (2015). *Osnovni zakonomirnosti, pryntsyipy ta zavdannia rehionalnoho upravlinnia v suchasnykh umovakh administratyvnoho reformuvannia [Principal regularities, principles and tasks of regional management in the current conditions of administrative reform]*. «DEMOCRATIC GOVERNANCE». *Academic papers collection*, 15 [in Ukrainian].

11. Shchedrova, H.P. (2016). *Politychna konkurentsiiia elit u suchasni Ukraini [Political competition of elites in modern Ukraine]*. Dnipro: Aktsent PP [in Ukrainian].
12. European parliament. Resolution on Community regional policy and the role of the regions and Annexed Community Charter for Regionalization. *Minutes of the Sitting of 18.11.1988. Official Journal*.
13. Schrijver, F. *Regionalism after regionalization: Regional identities, political space and political mobilisation in Galicia, Brittany and Wales*. Retrieved from: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.518.131&rep=rep1&type=pdf>.

Курилов Юрій Юрійович

Аспірант

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України
49044, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29

Kurilov Iurii

Postgraduate student

Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy
for public administration under the President of Ukraine
29, Hoholya str., Dnipro, 49044, Ukraine

Email: Yuriy92.kurilov@hotmail.com

Цитування: Курилов Ю. Ю. Регіоналізація, децентралізація та адміністративна реформа в Європі: теоретико-методологічний аспект / Ю. Ю. Курилов // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 11-12. – С. 72-84.

Citation: Krylova, I.I. (2018). *Rehionalizatsiia, detsentralizatsiia ta administratyvna reforma v Yevropi: teoretyko-metodolohichni aspekt [Regionalization, decentralization and administrative reform in Europe: theoretical and methodological aspect]*. *Public administration aspects, 6 (11-12), 72-84*.

Стаття надійшла / Article arrived: 09.11.2018

Схвалено до друку / Accepted: 14.12.2018