

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

МАЄВ Андрій Петрович

УДК 353:352.07(477):061.1ЄС(043.3)

**КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РОЗБУДОВИ ІНСТИТУТУ РЕГІОНАЛЬНОГО
УПРАВЛІННЯ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ТА
ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД**

25.00.01 – теорія та історія державного управління

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата наук з державного управління

ОДЕСА – 2016

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Одеському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Науковий керівник

доктор політичних наук, професор,
Заслужений працівник освіти України,
ІЖА Микола Михайлович,
Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України,
директор.

Офіційні опоненти:

доктор наук з державного управління, професор,
ЛАХИЖА Микола Іванович,
Регіональний центр з надання безоплатної вторинної правової допомоги в Полтавській області,
перший заступник директора;

кандидат наук з державного управління, доцент,
ФОМІЦЬКА Надія Василівна,
Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України,
професор кафедри державного управління.

Захист відбудеться «30» червня 2016 року о 10.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 41.863.01 Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Генуезька, 22, к. 212.

Із дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (65009, м. Одеса, вул. Генуезька, 22).

Автореферат розісланий «28» травня 2016 року.

**Учений секретар
спеціалізованої вченої ради**

Т.А. Берегой

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Україна, як і більшість країн пострадянського простору, перебуває на стадії подальшого вдосконалення системи управління. Прийняття Конституції України у 1996 році, законів «Про місцеве самоврядування» (1997 рік) та «Про місцеві державні адміністрації» (1999 рік) заклало чітко визначену, хоча ще далеко неефективну, основу для функціонування територіальних одиниць різного рівня. Подальший розвиток правової бази регіонального управління забезпечило ухвалення законів «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про місцеві вибори», «Про засади державної регіональної політики», Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, низки інших нормативних актів. У той же час у наявній системі регіонального управління залишається багато неузгодженостей і дублювання повноважень. Однією з основних її вад залишається неефективна взаємодія в системі органів публічної влади, де виникає чимало проблемних ситуацій, а іноді відкритих конфліктів як між центральною владою, з одного боку, та регіональною або місцевою, з іншого боку, так і між регіональною та місцевою владою.

Пріоритетом зовнішньої політики наша держава визначила інтеграцію до європейської спільноти, що є на сьогодні законодавчо закріпленим. Феномен «Євромайдану», масштабний громадський рух на підтримку європейської інтеграції України, що розгорнувся у 2013 – 2014 роках, ще раз підтвердили незворотність європейського курсу. Підписання Угоди про асоціацію між Європейським Союзом та Україною у 2014 році остаточно засвідчило вихід двосторонніх відносин на принципово новий рівень.

Європейська перспектива України зумовлює необхідність подальшого детального дослідження європейських принципів та стандартів публічного управління, а розбудова ефективного регіонального управління в державі має розглядатися в контексті загальноєвропейських тенденцій децентралізації влади, спираючись на кращі європейські практики, з урахуванням вимог Європейської хартії місцевого самоврядування та інших нормативних документів ЄС.

Децентралізація та реформа державного управління визначені й серед першочергових пріоритетів реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», затвердженої Указом Президента України від 12.01.2015. У документі метою реформування разом з побудовою ефективної системи територіальної організації влади в Україні, проголошено реалізацію в повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування. Реальна децентралізація й дієвий інститут регіонального управління мають стати контраргументом ідеї федералізації України, запобігти відцентровим тенденціям, що є вкрай небезпечними в сучасних умовах та несуть загрозу територіальній цілісності держави.

Водночас використання європейського досвіду не має перетворюватись у механічне копіювання тієї чи іншої зарубіжної моделі. Навпаки, слід ретельно вивчати різні моделі для того, щоб з'ясувати їх сутність та обумовленість, і в разі необхідності, чітко окреслити можливості і обмеження при використанні в Україні – державі з принципово відмінними культурою управління, державним устроєм і

менталітетом населення. У зв'язку з цим, важливою складовою в процесі реформування має стати врахування національних традицій, історії зародження, становлення та розвитку управлінської думки і практики регіонального управління на українських землях.

Питання регіонального управління в контексті євроінтеграційних процесів, дослідження європейських принципів державного управління та досвіду регіонального управління в країнах ЄС знайшли відображення в працях таких вітчизняних та зарубіжних вчених: В. Бакуменко, З. Балабаєва, Т. Безверхнюк, Т. Берегой, В. Вакуленко, П. Ворона, М. Іжа, В. Керецман, В. Куйбіда, Ю. Куц, М. Лахижа, В. Мамонова, М. Миколайчук, Л. Приходченко, С. Саханенко, А. Ткачук, В. Толкованов, О. Топчієв, Н. Фоміцька, О. Фролов, Ю. Шаров, Ф. Бафойл, Г. Вольман, Є. Габб, О. Діреши. І. Отола, Х. Цимерманн, Д. Щиманке. Історичний досвід управління на українських землях висвітлений у працях Р. Воробей, Р. Іванченко, В. Князева, Є. Коняєва, Л. Комзюка, Г. Корольова, П. Надолішнього та багатьох інших.

Однак практично немає ґрунтовних досліджень, в яких розглядаються проблеми адаптації європейського досвіду реформування регіонального управління, децентралізації влади в органічному взаємозв'язку з вітчизняною традицією врядування. Тому, враховуючи необхідність продовження інституційних перетворень в управлінській сфері відповідно до стандартів ЄС тема дослідження зберігає актуальність у науковому і практичному аспектах.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дослідження виконувалося в рамках науково-дослідної роботи ОРІДУ НАДУ при Президентіві України «Розробка концептуальних засад реформування системи регіонального управління» (номер державної реєстрації 0112U001541), що проводилася кафедрою регіональної політики та публічного адміністрування. Особистий внесок здобувача полягав у вивченні проблем регіонального управління у вітчизняній та зарубіжній науці.

Мета і завдання дослідження. *Метою* дисертаційного дослідження є теоретичне обґрунтування концептуальних засад розбудови в Україні інституту регіонального управління, що відповідатиме вітчизняним традиціям врядування та європейським стандартам.

Досягнення мети дослідження передбачало вирішення таких *завдань*:

- здійснити комплексний аналіз вітчизняної та зарубіжної літератури щодо ступеня розробки стану досліджуваної проблеми, уточнити понятійний апарат; виділити та систематизувати еволюційні етапи становлення та розвитку вітчизняної управлінської думки і традиції регіонального управління;
- дослідити основні етапи становлення та сучасні тенденції розвитку регіональної політики Європейського Союзу;
- проаналізувати еволюцію інституту регіонального управління в Європейському Союзі та визначити найкращі практики для застосування в Україні;
- дослідити основні етапи формування державної регіональної політики та регіонального управління в Україні за період незалежності;

- визначити національні управлінські традиції, що сприяють адаптації зарубіжного досвіду в процесі розбудови інституту регіонального управління та чинники, що обмежують його використання;

- обґрунтувати концептуальні засади розбудови інституту регіонального управління в Україні з урахуванням вітчизняного та зарубіжного досвіду.

Об'єктом дослідження є регіональне управління як публічний інститут.

Предметом дослідження є концептуальні засади розбудови інституту регіонального управління в сучасній Україні з урахуванням національних традицій врядування та європейського досвіду.

Методи дослідження. Теоретичну основу дисертаційного дослідження становлять такі наукові теорії та концепції: доктрина сталого розвитку, концепція «Governance» в її різних модифікаціях, концепція демократичного врядування, нова інституціональна теорія, теорія соціальних мереж. Методологічною базою роботи є комплексний, міждисциплінарний, інституціональний, системний, історичний підходи до аналізу еволюційних процесів розвитку регіонального управління. Під час дослідження застосовувалися загальнонаукові методи, серед яких: синтез, узагальнення, порівняння, опис, спостереження, ретроспективний аналіз та інші. Зокрема, історичний метод використовувався для проведення ретроспективного аналізу виникнення та еволюції вітчизняних традицій врядування та національних управлінських особливостей. За допомогою логіко-семантичного методу проаналізовано понятійно-категоріальний апарат предмета дослідження. Метод порівняння надав можливість зіставити нормативно-правову базу України та інших держав, визначити спільні риси та відмінності в системі регіонального управління. Метод узагальнення застосовувався на різних стадіях роботи при обґрунтуванні висновків та рекомендацій.

У процесі підготовки дисертації автор спирався на наукові праці вітчизняних і зарубіжних вчених, використовував нормативні акти, аналітичні довідки, звіти вітчизняних і зарубіжних установ, друковані матеріали міжнародних проектів, електронні ресурси.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в обґрунтуванні концептуальних підходів до визначення кращих вітчизняних та зарубіжних управлінських практик і їх урахування в процесі розбудови інституту регіонального управління в сучасній Україні. Отримано результати, що мають наукову новизну:

уперше:

- на основі комплексного аналізу вітчизняної історії становлення публічної влади і управління на регіональному рівні та кращих практик регіонального управління в країнах ЄС доведено доцільність дослідження регіонального управління з позиції інституціонального підходу, надано авторське визначення поняття «інститут регіонального управління», запропоновано концептуальну схему розбудови цього інституту з урахуванням децентралізації;

- обґрунтовано засади розбудови інституту регіонального управління в Україні з урахуванням європейського та вітчизняного досвіду в їх органічному взаємозв'язку; доведено, що врахування національних традицій врядування, історико-культурних особливостей регіонів та впливу геополітичного чинника є

необхідною умовою запровадження в країні Європейських стандартів регіональної політики і регіонального управління;

удосконалено:

- підходи до обґрунтування співвідношення понять «європейські адміністративні цінності», «європейські адміністративні стандарти» та «моделі державного управління»; «державна регіональна політика» і «регіональне управління»;

- засади підвищення ефективності регіонального управління на основі кращих європейських практик, зокрема, реалізації потенціалу транскордонної співпраці, розвитку інвестиційної діяльності, функціонування агентств регіонального розвитку, міжмуніципального співробітництва;

дістали подальшого розвитку:

- аналіз вітчизняних традицій врядування в контексті їх відповідності загальним тенденціям розвитку європейської цивілізації;

- визначення основних проблем регіонального управління в Україні, що полягають, зокрема у фактичній відсутності на регіональному та субрегіональному рівнях місцевого самоврядування, що суперечить міжнародній політико-правовій практиці та Європейській хартії місцевого самоврядування;

- обґрунтування доцільності надання регіонам (областям) і районам статусу територіальних громад (самоврядних колективів) як необхідної умови формування дієвої моделі регіонального управління.

Практичне значення одержаних результатів. Основні концептуальні положення, висновки та рекомендації дисертаційного дослідження мають теоретичне й практичне спрямування і можуть бути використані в процесі розробки законодавчих актів, при доопрацюванні Концепції адміністративної реформи та реалізації інших державних програмних документів. Результати дисертаційного дослідження можуть використовуватися і при здійсненні реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування в Україні.

Матеріали та висновки дисертаційного дослідження використовувалися у діяльності Управління культури і туризму, національностей та релігій Одеської обласної державної адміністрації (довідка від 17.11.2015. № 01-12/1779) та Одеської обласної ради (довідка від 11.11.2015. № 01/03-27/2087).

Практична значущість результатів дослідження полягає також у тому, що вони можуть бути застосовані у вищих навчальних закладах у процесі підготовки фахівців за напрямком «Державне управління», «Публічне управління та адміністрування», підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а також здобувачами наукових ступенів. Зокрема результати дослідження використовувалися при підготовці магістрів державного управління спеціалізацій «Регіональне управління», «Міське самоврядування», «Європейська інтеграція в умовах глобального врядування» ОРІДУ НАДУ при Президенті України (довідка від 20.11.2015. № 01/13/842).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційна робота є самостійним авторським дослідженням, в якому не використовуються ідеї і розробки, що належать співавторам. Наукові положення і висновки отримані автором особисто.

Апробація результатів дисертації. Дисертація виконана на кафедрі регіональної політики та публічного адміністрування ОРІДУ НАДУ при Президентіві України. Основні наукові положення дослідження були обговорені на розширеному засіданні кафедри (протокол від 16.12.2015. № 7), а також апробовані в навчальному процесі та на науково-комунікативних заходах протягом 2011–2015 років, а саме: «Сучасні тенденції розвитку публічного управління: теорія та практика» (Одеса, 2012 р.), «Актуальні проблеми та перспективи розвитку публічного управління» (Одеса, 2013 р.), «Современные тенденции в государственном управлении, экономике, политике, праве» (Ростов-на-Дону, 2013 р.), «Теория и практика публичного управления» (Кишинів, 2014 р.), «Реформування публічного управління: теорія, практика, міжнародний досвід» (Одеса, 2014 р.), «Європейська інтеграція в контексті світових глобалізаційних процесів» (Одеса, 2014 р.), «Розвиток системи регіонального управління в умовах децентралізації» (Одеса, 2015 р.), «Реформування публічного управління: теорія, практика, міжнародний досвід» (Одеса, 2015 р.).

Окремі положення дисертаційного дослідження доповідались автором на конференціях, семінарах, аспірантських слуханнях. Робота в цілому обговорювалася на засіданні кафедри регіональної політики та публічного адміністрування ОРІДУ НАДУ при Президентіві України.

Публікації. Основні положення дисертації представлено автором у 14 публікаціях, 13 з яких написані без співавторів. 6 статей вийшли друком у наукових фахових виданнях, у т. ч. 2 статті в зарубіжних виданнях.

Структура дисертації. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Повний обсяг дисертації – 214 сторінок (з них основного тексту – 180 сторінок). Дисертація містить 3 рисунки, 4 таблиці, 5 додатків, список використаних джерел на 30 сторінках, що містить 247 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дослідження, сформульовано предмет, мету і завдання, охарактеризовано наукову новизну та практичне значення отриманих результатів, надано інформацію щодо апробації результатів дослідження, авторських публікацій здобувача, а також структури та обсягу роботи.

У **першому розділі** *«Теоретико-методологічні засади дослідження інституту регіонального управління в Україні та історія його становлення»* проведено аналіз джерельної бази щодо ступеня розробки досліджуваної проблеми, уточнено понятійно-категоріальний апарат, досліджено історичні засади регіонального управління на українських землях від Київської Русі до розпаду Радянського Союзу і проголошення незалежності України у 1991 році.

Проведений аналіз теоретичних напрацювань вітчизняних та зарубіжних вчених підтвердив велику увагу науковців до питань адаптації європейського досвіду регіонального управління, реалізації державної регіональної політики та забезпечення сталого регіонального розвитку, а також становлення національної

традиції врядування. Разом із тим, бракує досліджень, в яких проблематика запровадження в Україні кращих європейських управлінських практик розглядалася в органічному взаємозв'язку та з урахуванням національної управлінської традиції і уроків історії.

Починаючи з дефініції «регіон», здійснено порівняння похідних від нього понять «регіоналізм» та «регіоналізація». Якщо регіоналізм визначається як «рух знизу» – стратегія регіональних еліт спрямована на розширення повноважень регіонів, то регіоналізація здійснюється центральною владою і полягає в делегуванні регіонам повноважень і підвищенні їхнього статусу через реформування державного устрою країни.

Децентралізація розглядається у взаємозв'язку з реалізацією принципу субсидіарності, що означає прийняття рішень на найнижчому можливому рівні. Цей принцип є одним із наріжних каменів законодавства Євросоюзу і базовою вимогою Європейської хартії місцевого самоврядування. Відтак побудова взаємовідносин між центром та регіонами на засадах субсидіарності стає обов'язковою умовою європейської інтеграції України. У той же час, звертається увага на певні обмеження у запровадженні принципу субсидіарності, пов'язані з необхідністю гарантування системи національної безпеки.

Наголошено на положенні, що перехідний період – це «реальність інституційної трансформації і розбудови нових інститутів» (А. Коврига, Ш. Уайман). При визначенні інституту регіонального управління за основу взято тлумачення поняття інституту як форми організації суспільної взаємодії, обумовленої потребами соціального розвитку. За визначенням У. Гамільтона, який у 1916 році ввів термін «інституціоналізм», інститути встановлюють межі діяльності людей або вкладають їхню діяльність у певні форми. Отже, інститут регіонального управління – це публічний, соціально-політичний і політико-адміністративний інститут, місія якого полягає у вирішенні проблеми забезпечення сталого розвитку регіонів і країни в цілому з урахуванням регіональних диспропорцій. Він є системою відносно відокремлених і водночас пов'язаних між собою суб'єктів публічного управління, покликаних забезпечити регулювання суспільних відносин у сфері управління розвитком регіону. Одна з його ключових функцій полягає в об'єднанні зусиль та ініціатив усіх власників ресурсів регіонального розвитку через узгодження їхніх інтересів. Інститут регіонального управління органічно вбудований в інституційну систему суспільства і постає як складова інфраструктури системи публічного управління в цілому.

У роботі проаналізовано всі складові інституту регіонального управління. Особлива увага приділена обґрунтуванню підходів до вдосконалення взаємовідносин між органами публічної влади і їх взаємодії з недержавними інституціями в контексті реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна-2020».

У розрізі вивчення та використання європейського досвіду в процесі реформування регіонального управління в Україні приділено увагу таким поняттям як європейські адміністративні цінності, стандарти і моделі. Наголошено, що якщо європейські цінності закріплено в нормативних документах Європейського Союзу, а європейські адміністративні стандарти є єдиним комплексом принципів і вимог до

системи управління усіх членів ЄС, то моделі державного управління є різними в кожній окремій країні і визначаються національною конституцією та законодавством.

Сукупність базових принципів, що характеризують сучасну модель демократичного й ефективного публічного управління, визначається двома близькими за змістом концепціями: «Governance» та концепцією демократичного врядування, що, у свою чергу, ґрунтуються на інституційній теорії держави.

На підставі проведеного аналізу національної управлінської традиції виділено такі етапи державотворення на українських землях: період Київської Русі, Литовсько-Польська доба, часи козацько-гетьманської державності, перебування українських земель у складі Австрійської (Австро-Угорської) та Російської імперій, період української національно-демократичної революції 1917–1920 років, Радянська доба в історії України, період незалежності.

Доведено, що вже за часів Київської Русі було закладено засади демократичних традицій врядування, що виражалися в обмеженні центральної влади елементами самоврядності, а також сформовано систему «регіонального» управління, де керівники на місцях (удільні князі, а пізніше княжі намісники) призначалися центральною владою. Зазначаючи, що Київська Русь базувалася на основі самоорганізованих та самодостатніх громад (вервей), заснованих на принципах прямої демократії та виборності, проведено паралелі між «вервем», який об'єднував декілька поселень, та сучасною «громадою».

У дослідженні акцентовано увагу на розвитку демократичних традицій врядування за часів козацько-республіканської державності з її системою виборності всіх адміністративних органів, прогресивних підходах при формуванні адміністративно-територіальної організації. Козацькі полки і сотні мали менші території, ніж воєводства і повіти Речі Посполитої і були більш зручними для управління, оскільки акти центральної влади швидко доходили на місця.

У той же час, після входження українських земель до Австрійської імперії та Московської держави українці зіткнулися із централізованим управлінням, що спиралося на бюрократію та суттєво відрізнялося від стилю управління, властивого для української козацької старшини та польської шляхти.

Детально проаналізовано земську реформу 1860-х років у Російській імперії, підкреслюючи, що з появою земств на українських землях, було закладено елементи обмеженої представницької демократії. Земства зарекомендували себе як авторитетні інституції, а сама реформа стала прикладом реальної децентралізації й сприяла зростанню національної свідомості українців. Досвід земської реформи є актуальним сьогодні з точки зору вирішення питання взаємодії самоврядних і державних органів, розмежування між ними предметів ведення.

Встановлено, що поступальний розвиток демократичних управлінських традицій було перервано із втратою державної самостійності України у двадцяті роки ХХ сторіччя. Невдача спроб створення незалежної української держави у 1917–1920 роках пояснюється, як внутрішніми, так і зовнішніми причинами. Серед внутрішніх причин основною є відсутність єдності в діях українських національних сил, що не змогли піти на компроміс в ім'я загальнонаціональних інтересів.

Зовнішні причини полягали в агресивній імперській політиці більшовицької Росії та відмові західних держав підтримати боротьбу українського народу за незалежність.

У Радянській Україні було встановлено централізовану систему територіальної організації влади з прямим державним управлінням на всіх рівнях, формально – через ради народних депутатів, а фактично – через централізовану підпорядковану по вертикалі систему партійних органів. На регіональному рівні існувало лише державне управління, яке здійснювалося через одержавлені органи місцевого самоврядування.

Проведений аналіз засвідчив, що формування національної традиції врядування відбувалося, як на власній основі, так і завдяки адаптації інонаціональних зразків. Характерною рисою національної традиції є її демократичний характер, що знайшло своє відображення в процесі створення державних інституцій, їх взаємодії між собою та населенням.

У **другому розділі** *«Еволюція інституту регіонального управління в Європейському Союзі»* проаналізовано основні етапи розвитку регіональної політики ЄС, правову основу та конкретні моделі транскордонного співробітництва, досліджено еволюцію інституту регіонального управління у Франції та Польщі.

У ході дослідження з'ясовано, що передумовою для розробки єдиної наднаціональної регіональної політики Євросоюзу була наявність територій, власні ресурси яких недостатні для забезпечення сталого розвитку. При дослідженні етапів еволюції регіональної політики ЄС, констатується, що поступове збільшення її ваги пов'язано зі вступом до об'єднання нових країн, об'єктивно зацікавлених у вирівнюванні міжрегіональних диспропорцій. Ефективність політики єднання підтверджують показники її основних бенефіціарів за період з 1995 по 2005 роки – Греції, Іспанії, Ірландії та Португалії. У роботі наводиться, як найбільш позитивний, приклад Ірландії, де з 1977 по 2007 роки ВВП на одну особу виріс із менш ніж 75 % у середньому по ЄС до 125 %.

Аналіз засвідчив, що в ЄС вдалося виробити дієву регіональну політику, що носить довгостроковий планувальний характер і характеризується ефективними механізмами залучення та розподілу ресурсів, фінансування довгострокових проектів і програм, контролю використання коштів. Європейський досвід із цього питання має цінність для вдосконалення регіональної політики в Україні.

Встановлено, що однією з провідних тенденцій регіональної політики в Європі є активізація транскордонної співпраці, що сприяє, як економічному і соціальному прогресу в прикордонних регіонах, так і налагодженню міжкультурного діалогу між народами. Основною формою транскордонного співробітництва є єврорегіони. У дослідженні визначено три етапи створення єврорегіонів на теренах Європи. Перший етап був формою об'єднання регіонів країн ядра ЄС. Другий етап пов'язаний з розширенням ЄС на Схід. Сучасний, третій етап розвитку євро регіонів, відбувається на кордонах нових країн-членів і країн, які не отримують членства в найближчій перспективі.

Для України важливо, що транскордонна співпраця слугувала етапом «підготовки» країн Східної Європи до вступу в ЄС, а зараз вона використовується і на зовнішніх кордонах спільноти як інструмент Європейської політики сусідства. З

урахуванням цього фактору розвиток транскордонного співробітництва має стати в Україні одним з пріоритетів, що вимагає активної роботи місцевої влади у сфері встановлення міжнародних контактів з регіонами сусідніх країн, опанування механізмів роботи з програмами Європейського Союзу.

У ході дослідження з'ясовано, що забезпечення сталого розвитку в Європі сьогодні досягається внаслідок децентралізації повноважень центральної влади на користь регіональних та місцевих органів самоврядування. Так, для регіонального управління Франції характерними рисами є деконцентрація владних повноважень і децентралізація влади. Деконцентрація полягає в делегуванні повноважень центральних органів державної влади префектурам – органам виконавчої вертикалі, на місцевому рівні, у той час, як децентралізація є передачею повноважень держави територіальним автономним громадам в особі органів місцевого самоврядування.

Запорукою успішного регіонального управління у Франції є чіткий розподіл повноважень між усіма суб'єктами. Функції комун, департаментів і регіонів не перетинаються, а доповнюють одна одну. Разом із тим, держава при значній самостійності територіальних колективів зберігає ефективні механізми контролю та забезпечує виконання національної регіональної політики. Досвід Франції може бути корисним для України, де однією з основних проблем регіонального управління є відсутність чіткого розподілу функцій і повноважень між органами публічної влади регіонів.

У контексті взаємовідносин між центральною та місцевою владою в роботі розглядається французький досвід укладання планових контрактів між державою та регіонами. Практика укладання таких контрактів існує в країні з 1984 року, і за цей період вони довели свою ефективність, ставши прикладом поєднання загальнонаціональних та регіональних інтересів.

Досвід децентралізації Франції, зокрема фінансова самодостатність комун і стимулювання міжмуніципального співробітництва, механізми нагляду за діяльністю місцевої влади з боку префектів, запровадження контрактів між державою та регіонами пропонується впровадити в Україні з урахуванням української історії, специфіки та особливостей.

Аналіз реалізації польських реформ засвідчив, що в результаті успішної адміністративної децентралізації в Польщі було підвищено ефективність управління на всіх рівнях, реформовано територіальний поділ, створено інструменти реалізації регіональної політики у відповідності до стандартів ЄС, відновлено місцеве самоврядування.

Фінансова самодостатність територіальних громад підтверджується прикладом найбільшого за кількістю населення воєводства країни – Мазовецького. Серед джерел доходів воєводства 55 % складає доля в податках, 20 % – це кошти ЄС, 10 % – трансферти з державного бюджету, 8% – доходи від продажу майна. Бюджет Мазовецького воєводства у 2015 році складав 640 678 735 €. При цьому доходи перевищили видатки і профіцит склав 7 868 504 €.

Практичне застосування польського досвіду в процесі розбудови інституту регіонального управління в Україні вбачається в побудові взаємовідносин центру з регіонами на основі принципу субсидіарності, реформуванні адміністративно-

територіального устрою, децентралізації всіх гілок публічної влади, трансформації представницьких та виконавчих органів регіонального рівня (об'єднані територіальні громади, райони, регіони), забезпеченні фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

У **третьому розділі** *«Сучасний стан регіонального управління в Україні та шляхи його інституціоналізації з урахуванням європейського досвіду та вітчизняних традицій»* розглянуто основні етапи формування державної регіональної політики, еволюцію регіонального управління в Україні за період з 1991 по 2015 роки та обґрунтовано концептуальні засади розбудови інституту регіонального управління з урахуванням вітчизняного та зарубіжного досвіду.

Наголошується, що розробка та впровадження регіональної політики для України є першочерговим завданням, враховуючи значні відмінності в рівні економічного розвитку регіонів, соціокультурні та мовні особливості. У той же час зазначено, що розрив у соціально-економічному розвитку регіонів, залишається у межах диспропорцій, властивих деяким країнам Європи. Проте безпосередню небезпеку можуть мати соціоментальні відмінності за умови їх використання в політичній боротьбі.

Констатується, що незважаючи на створену в Україні нормативну та інституційну базу для впровадження регіональної політики, не було досягнуто зменшення міжрегіональних диспропорцій. Серед основних викликів у процесі реалізації ДРП є: нестабільне інституційне середовище і передача повноважень щодо регіональної політики з міністерства в міністерство, високий рівень централізації та слабкі горизонтальні зв'язки між регіонами, відсутність далекосяжного бачення розвитку країни, неналежне фінансування. Подальша реалізація державної регіональної політики в Україні пов'язується з посиленням самостійності регіонів, отриманням ними можливості визначати перспективні цілі свого розвитку. Вироблення та реалізація дієвої регіональної політики розглядається в роботі як важливий фактор, що сприятиме забезпеченню сталого розвитку регіонів України.

Досягнення мети державної регіональної політики відбувається через складну систему організаційних взаємовідносин суб'єктів регіонального управління. Інституціональна форма взаємодії сприяє розбудові регіонального управління як публічного інституту шляхом об'єднання різних груп дієвих осіб державної регіональної політики, кожна з яких переслідує власну ціль. Відповідно, нормальне функціонування інституту регіонального управління обумовлюється не тільки раціональністю організаційно-оформленої системи інституцій, а й врахуванням потреб та інтересів суб'єктів реалізації регіональних інтересів, забезпеченням їх узгодженості на основі пошуку компромісу, що й визначає публічний формат інституту регіонального управління.

Доведено, що розбудова інституту регіонального управління передбачає врахування особливостей, як ієрархічної – структурної, так і горизонтальної – функціональної взаємодії. Усвідомлення цього факту підкреслює доцільність обґрунтування структурно-функціональної моделі розбудови інституту регіонального управління (рис. 1).

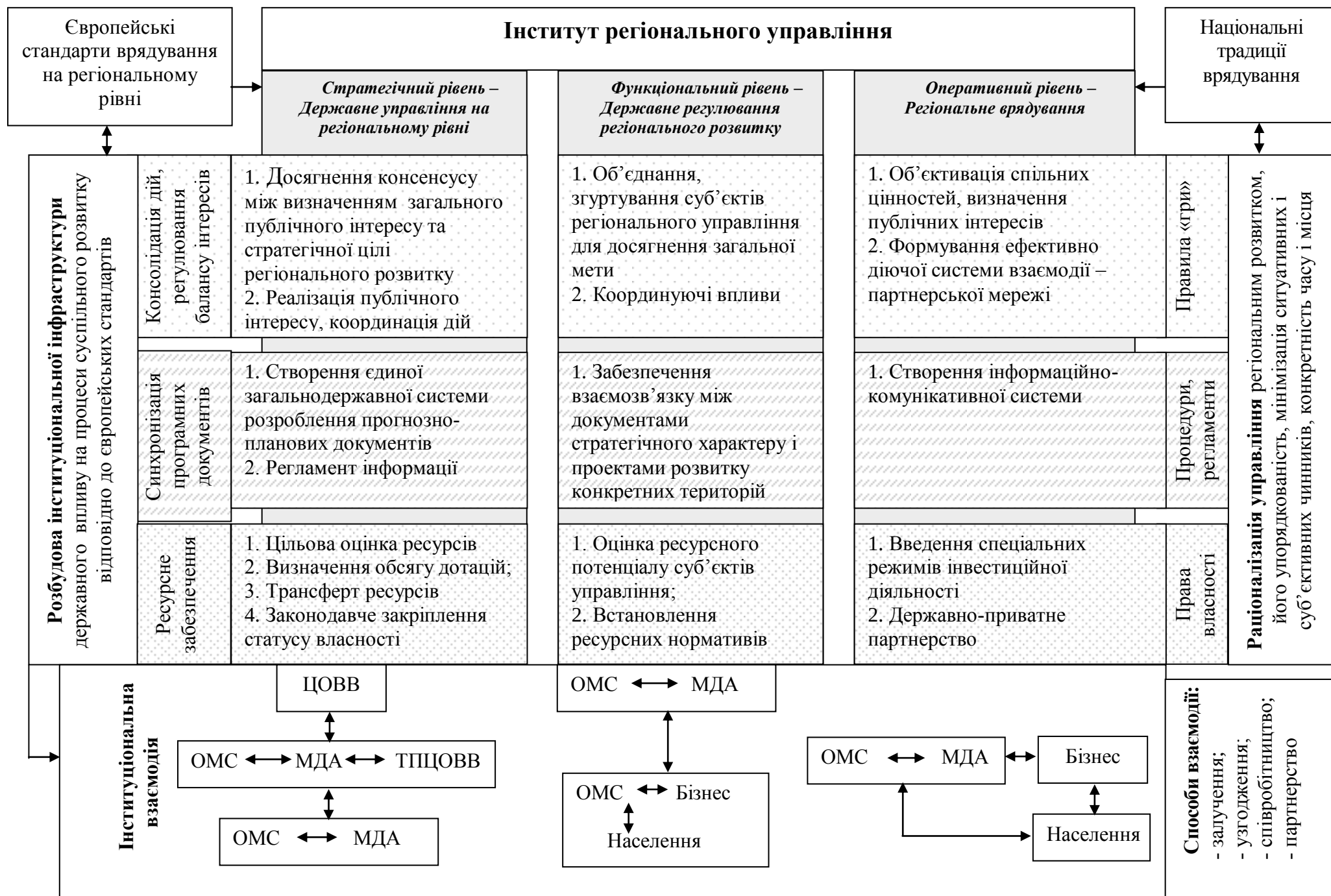


Рис. 1. Структурно-функціональна модель розбудови інституту регіонального управління в Україні

Модель представлена у форматі інституціональної матриці, де відображено базові інститути на трьох рівнях управління (державне управління на регіональному рівні, державне регулювання регіонального розвитку, регіональне врядування) та компліментарні інститути (балансу інтересів та консолідації дій суб'єктів, синхронізації документів, власності), взаємодія між якими відбувається по вертикалі і горизонталі з метою реалізації інституціональних функцій (консолідація дій та узгодження інтересів суб'єктів державної регіональної політики; синхронізація документів регіонального розвитку, інтеграція інформації та формування комунікативного простору; ресурсне забезпечення реалізації регіональних інтересів), що забезпечують ефективне регіональне управління.

Дана модель є прототипом розбудови інституту і може бути розширена, відповідно до інституціональних функцій. Проте доцільним є збереження її формату у вигляді інституціональної матриці, оскільки жоден інститут не може існувати поза інституційною системою публічного управління загалом.

У роботі обґрунтовано, що інституціональні функції тільки в сукупності можуть забезпечити розбудову інституту регіонального управління. Адже інституціональні функції, з одного боку – це спосіб існування інституту регіонального управління, а з іншого – інститут регіонального управління може існувати тільки як носій певних функцій. Компліментарність інституціональних функцій та видів інституціональної взаємодії формує певний інститут – норми і правила здійснення регіонального управління.

Процес розбудови інституту регіонального управління в Україні має враховувати загальноєвропейські тенденції децентралізації та відбуватися на основі принципу субсидіарності. У цьому контексті одним із важливих кроків вважається позбуття обласних та районних державних адміністрацій (органів виконавчої влади загальної компетенції) виконавчих функцій щодо управління регіональним та місцевим розвитком паралельно з утворенням виконавчих комітетів обласних та районних рад, що відповідає, як вітчизняній традиції, так і європейській практиці. Фактично це означатиме принципову зміну головних суб'єктів регіонального управління, якими виступатимуть органи місцевого самоврядування, як агенти регіональної спільноти.

У роботі обґрунтовано необхідність надання статусу територіальної громади області (регіону) та району. Разом із тим, відповідно до французького досвіду, має бути запроваджений подальший дієвий та об'єктивний державний нагляд за діяльністю місцевої влади з боку префектів як представників держави в регіонах. Основні засади формування корпусу префектів, чіткі вимоги до кандидатів, їхні повноваження, відповідальність, інструменти взаємодії з органами місцевого самоврядування та територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади мають бути регламентовані спеціальним Законом України «Про префектів».

У свою чергу, новостворені префектури зберігатимуть важливу роль щодо забезпечення проведення державної політики, координації територіальних підрозділів ЦОВВ, нагляду за відповідністю діяльності органів місцевого самоврядування державним інтересам. При цьому, партнером влади у сфері реалізації проектів регіонального розвитку мають стати неурядові інституції як, наприклад, агентства регіонального розвитку (АРР). Побудований на таких засадах інститут регіонального

управління повністю відповідатиме базовим європейським принципам ефективного публічного управління, таким як: верховенство права, відкритість та прозорість, підзвітність, відповідальність, партнерство, участь громадян.

ВИСНОВКИ

У дисертаційному дослідженні узагальнено вітчизняний та європейський досвід регіонального управління та на основі отриманих результатів визначено концептуальні засади розбудови інституту регіонального управління в сучасній Україні з урахуванням національних традицій, уроків історії та євроінтеграційного вектору в зовнішній політиці держави.

Узагальнення результатів проведеного дослідження надало можливість сформулювати низку висновків, що мають теоретичне і практичне значення.

1. Логіко-семантичний аналіз літературних джерел за темою дослідження свідчить про те, що проблематика адаптації європейського досвіду регіонального управління до українських умов уже тривалий час знаходиться в центрі уваги вітчизняної управлінської науки. Разом із тим, залишаються недостатньо дослідженими питання можливостей і обмежень при запровадженні зарубіжного досвіду. Регіональне управління підчас представлено лише як діяльність місцевих органів виконавчої влади, що реалізують державну регіональну політику.

У дисертації регіональне управління розглядається як публічний, соціально-політичний і політико-адміністративний інститут, місія якого полягає в забезпеченні сталого розвитку окремих регіонів і всієї країни з урахуванням суттєвих регіональних диспропорцій. Він органічно вбудований в інституційну систему суспільства і постає як складова інфраструктури системи публічного управління в цілому. Його розбудова відповідно до європейських стандартів з урахуванням національних традицій і сучасних вітчизняних реалій має забезпечити раціоналізацію управління регіональним розвитком, його «видиму упорядкованість», мінімізацію негативного впливу ситуативних і суб'єктивних чинників. Процес інституціалізації регіонального управління жорстко взаємообумовлений насамперед зі змінами в територіальній організації влади і місцевому самоврядуванні.

Обґрунтовано співвідношення понять «європейські адміністративні цінності», «європейські адміністративні стандарти» та «моделі державного управління». Їх коректне використання має важливе значення особливо при розробці підходів до запровадження зарубіжного досвіду в процесі не тільки розбудови інституту регіонального управління, а й реформування системи територіальної організації влади, здійсненні інших інституційних реформ.

2. Українська нація пройшла непростий шлях до здобуття незалежної держави, зробивши суттєвий внесок у формування світової політичної та управлінської думки.

У процесі становлення національної традиції територіальної організації влади і регіонального управління можна виділити такі основні етапи:

- період козацько-гетьманської державності; запровадження засад виборності, організації територіальних громад у формі курінного та паланкового устрою, формалізація теорії поділу влади у Конституції Пилипа Орлика.

- федералістська конституційно-правова концепція політичної самостійності України, запропонована М. Драгомановим та розвинута М. Грушевським; національно-територіальна децентралізація Російської імперії, гарантування місцевого самоврядування із широкими повноваженнями;

- період Української національно-демократичної революції; прийняття Конституції УНР, запровадження децентралізації і гарантування невтручання центральної влади в справи місцевого самоврядування.

Періодом, що на багато десятиріч зупинив відродження українського державотворення, став початок ХХ сторіччя, коли українці втратили шанс утворити власну державу. Тоді нездатність політиків об'єднатися заради національних інтересів у поєднанні з впливом зовнішніх чинників призвела до втрати незалежності. Акт Злуки, що мав величезне суспільно-політичне значення, так і не був реально втілений у життя, і єдина Соборна Українська держава не проіснувала навіть року. Є всі підстави вести мову про історичні паралелі із сьогоденням, коли Україна великою мірою внаслідок відсутності єдності політичної еліти переживає гостру суспільно-політичну кризу і стоїть перед реальною небезпекою втрати територій. Історичний досвід нагадує про необхідність згуртованості, самовідданої роботи заради збереження країни та її відновлення в кордонах 1991 року.

3. У рамках дослідження підтверджено наявність в Європейському Союзі дієвої, довгострокової, наднаціональної регіональної політики, що має стратегічний характер та ефективні методи залучення й розподілу ресурсів. Виділено такі основні етапи її становлення та розвитку:

- 1950-1960 роки: закладання основ та формування нормативної бази регіональної політики в об'єднаній Європі;

- 1970-1980 роки: посилення ролі європейської регіональної політики, розроблення механізму її реалізації, уточнення цілей і завдань, розвиток європейських структурних фондів, збільшення фінансування;

- 1990-по теперішній час: запровадження багаторічного планового характеру регіональної політики, збільшення кількості країн-бенефіціарів.

Важливою складовою регіональної політики ЄС є розвиток транскордонного співробітництва, що сьогодні використовується на зовнішніх кордонах спільноти як інструмент Європейської політики сусідства. Цей факт є сприятливим для України і надає додаткові можливості розвитку прикордонних регіонів, що мають бути використані.

4. Регіональне управління в країнах ЄС здійснюється у відповідності до єдиних базових принципів, основними з яких є верховенство права, прозорість, підзвітність, ефективність, участь громадян, партнерство, відповідальність. Ці принципи характеризують сучасну модель демократичного й ефективного публічного управління і визначаються двома близькими за змістом концепціями: «Governance» та концепцією демократичного врядування. У той же час, принципи і стандарти слід відрізняти від моделей державного управління, що є різними в кожній окремій країні і визначаються національною конституцією та законодавством.

Однією з провідних тенденцій регіонального управління в Європі є децентралізація влади, посилення статусу, повноважень та ресурсів регіональних

інституцій. Побудова взаємовідносин між центром та регіонами відбувається на основі принципу субсидіарності згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування.

В Україні доцільно використати досвід децентралізації влади Франції. Зокрема може бути впроваджено державний нагляд за діяльністю територіальних громад з боку префектів, інструменти стимулювання міжмуніципального співробітництва, укладання контрактів між державою та регіонами. Прийнятна для запровадження в Україні польська модель адміністративної децентралізації. Польський досвід доцільно використовувати в процесі реформування АТУ, побудови взаємовідносин між центром та регіонами на засадах субсидіарності, забезпеченні фінансової самодостатності територіальних громад, залучення до регіонального розвитку неурядових інституцій.

Необхідно довести до кінця процес об'єднання територіальних громад, після чого здійснити нове районування з урахуванням результатів об'єднання громад та європейської номенклатури NUTS.

Відповідно до європейської практики та вітчизняних традицій врядування, виборності посадовців на місцях, доцільно запровадити місцеве самоврядування на рівні району та області, які мають отримати статус територіальної громади, як це має місце у Франції та Польщі.

5. Наявність соціально-економічних, культурних, етнічних та мовних відмінностей між регіонами зумовила необхідність вироблення в Україні дієвої регіональної політики. Проблеми в її формуванні та реалізації після поновлення незалежності у 1991 році були пов'язані з браком досвіду, перманентною економічною кризою, недосконалістю моделі стосунків між центром та регіонами. Незважаючи на створення нормативної та інституційної бази для впровадження регіональної політики, не було досягнуто помітного вирівнювання міжрегіональних диспропорцій.

За період незалежності успадковане від Радянського Союзу централізоване регіональне управління не зазнало суттєвих змін. Ключову роль у вирішенні місцевих справ відіграють місцеві державні адміністрації. Позбавлення районних та обласних рад можливості мати власні виконавчі органи суперечить європейській практиці та основним документам, що регулюють функціонування місцевого самоврядування, насамперед Європейській хартії місцевого самоврядування. Успадкований Україною від Радянського Союзу адміністративно-територіальний устрій потребує перегляду, а основні його засади мають бути врегульовані окремим законом, як того вимагає Конституція України.

6. Запровадження європейських адміністративних стандартів, вибір управлінських моделей у процесі розбудови інституту регіонального управління в Україні має здійснюватися з урахуванням національної традиції врядування, характерною рисою якої є її демократичний характер. При цьому національна традиція врядування формувалася як на власній основі, так і шляхом адаптації до місцевих умов інонаціональних організаційних структур. У той же час, попри неодноразові спроби нав'язати українцям чужорідні, авторитарні управлінські моделі (останньою з яких була радянська модель), вони не сприймалися суспільством, і на часі Україна прагне розвиватися демократичним шляхом. Основою для адаптації європейського досвіду в процесі розбудови інституту регіонального управління в Україні є національні традиції самоврядування,

виборності, поділу державної влади і співіснування двох видів публічної влади: публічно-державної та публічно-самоврядної.

Слід також врахувати, що тривале перебування українських земель під владою інших держав із управлінськими традиціями централізації, а часом авторитаризму, геополітичне положення, територіальні претензії та реальна загроза втрати територій є об'єктивними обмежуючими чинниками при запровадженні зарубіжного досвіду.

7. Реформування регіонального управління в Україні має спрямовуватися на посилення регіонів, їх організаційно-правової самостійності, фінансово-економічної спроможності та самодостатності, що є фундаментом децентралізації та відповідає принципам Європейської хартії місцевого самоврядування.

Вітчизняні традиції врядування мають багато спільного з європейськими демократичними традиціями, що створює передумови для адаптації в Україні сучасного європейського досвіду. У той же час, у процесі запровадження європейських адміністративних стандартів слід враховувати соціокультурні особливості регіонів, а також чинники, що об'єктивно обмежують використання зарубіжного досвіду.

Процес розбудови інституту регіонального управління має здійснюватися з урахуванням кращих європейських практик, а саме: реалізації транскордонної співпраці, міжмуніципального співробітництва, залучення інвестицій, використання міжнародної технічної допомоги. Важливу роль у цьому процесі мають відігравати АРР, які, зокрема добре зарекомендували себе в Польщі.

Запорукою успішної розбудови інституту регіонального управління є належний інформаційний супровід нагальних інституційних реформ, а також відповідне кадрове забезпечення. Необхідно надавати першочергову увагу питанням професійної підготовки службовців органів публічної влади в регіонах, зокрема таким аспектам як робота з європейськими регіональними програмами, інвесторами, фондами.

8. У контексті визначеної проблеми, враховуючи масштабність назрілих завдань, часові обмеження на їх здійснення до пріоритетних напрямів подальших наукових досліджень належить, зокрема віднести поглиблення знань про природу інститутів і способи їх побудови та модифікації, наукове обґрунтування пілотних проектів та технологій їх реалізації з метою мінімізації негативних наслідків реформ. Актуальними залишаються організація наукового супроводу процесу інституціоналізації регіонального управління і зворотного зв'язку, узагальнення практики і розробка корегуючих заходів з урахуванням оцінки громадськості, що в підсумку має забезпечити європейські стандарти життя на всій території країни.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Маєв А. П. Децентралізація влади у Франції: досвід для України / А. П. Маєв // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2012. Вип. 3(51). – С. 85–88.

2. Маєв А. П. Єврорегіон як інструмент європейської регіональної політики / А. П. Маєв // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2013. – Вип. 2(54). – С. 101-105.

3. Маєв А. П. Регіональна політика Європейського Союзу: історія, цілі, тенденції розвитку / А. П. Маєв // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. – Вип. 1(57). – стор. 24-27.

4. Маєв А. П. Земская реформа 60-х годов XIX века в Российской империи, ее влияние на развитие украинских земель / А. П. Маєв // Среднерусский вестник общественных наук : научно-образовательное издание. – Орел 2014. – Вип. 3(33). – С. 293-300.

5. Maiev Andrii. Formation of State Regional Policy in Ukraine Subject to European Experience / Izha Mykola, Maiev Andrii // Journal of Public Administration, Finance and Law. – Iasi, Romania : Special Issue 2/2015. – P.195-208.

6. Маєв А. П. Державна регіональна політика в Україні: передумови цілі, законодавче забезпечення / А. П. Маєв // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. праць. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2015. – Вип. 2(25). – С. 168-179.

Опубліковані праці апробаційного характеру:

7. Маєв А. П. Децентралізація влади у Франції: досвід для України / А. П. Маєв // Сучасні тенденції розвитку публічного управління: теорія та практика : Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 02 листоп. 2012 р. : тези доп. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2012. – С. 43–44.

8. Маєв А. П. Регіональна політика ЄС: історія, цілі, тенденції розвитку / А. П. Маєв // Актуальні проблеми та перспективи розвитку публічного управління: Всеукр. підсумк. наук.-практ. конф. за міжнар. участю. 25 жовт. 2013 р. : тези доп. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2013.– С. 43–44.

9. Маєв А. П. Трансграничное сотрудничество как инструмент комплексного развития регионов Украины / А. П. Маєв // Современные тенденции в государственном управлении, экономике, политике, праве: сборник докладов международной научно-практической конференции молодых ученых, аспирантов и студентов. 29 ноября 2013 г.: тезисы док. – Ростов Н/Д: Изд-во ЮРИФ РАНХиГС, 2013.– С. 131–133.

10. Маєв А. П. Децентрализация власти в Польше: уроки для Украины. / А. П. Маєв // Teoria și practica administrării publice: Materiale ale conf. șt.-practice cu participare intern., 23 mai 2014 / com. org.: Oleg Balan [et al.]. - Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2014. – С. 54–57.

11. Маєв А. П. Досвід розбудови системи регіонального управління Польщі у посткомуністичний період / А. П. Маєв // Реформування публічного управління: теорія, практика, міжнародний досвід : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 31 жов. 2014 р. : тези доп. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. – С. 44-46.

12. Маєв А. П. Транскордонне співробітництво у Європейському Союзі: досвід для України / А. П. Маєв // Європейська інтеграція в контексті світових глобалізаційних процесів : матеріали наук.-практ. конф. 24 грудня 2014 року; за заг. ред. М.М. Іжї, В.М. Кривцової : тези доп. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. – С.227-231.

13. Маєв А. П. Система регіонального управління Французької Республіки / А. П. Маєв // Розвиток системи регіонального управління в умовах децентралізації

матеріали наук.-практ. конф. до 20-річчя ОРІДУ НАДУ при Президентіві України та з нагоди 5-річчя кафедри регіональної політики та публічного адміністрування. 29 квітня 2015 р.: тези доп. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. – С.132-134.

14. Маєв А. П. Укладання планових контрактів між державною та регіонами: французький досвід для України / А. П. Маєв // Реформування публічного управління: теорія, практика, міжнародний досвід : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 29-30 жов. 2015 р.: тези доп. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. – С.23-24.

АНОТАЦІЇ

Маєв А. П. Концептуальні засади розбудови інституту регіонального управління в сучасній Україні: європейський та вітчизняний досвід. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.01 – теорія та історія державного управління. – Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, Одеса, 2016.

У роботі доведено доцільність дослідження регіонального управління з позиції інституціонального підходу, надано авторське визначення поняття «інститут регіонального управління», обґрунтовано концептуальні засади та запропоновано структурно-функціональну модель розбудови інституту регіонального управління в Україні з урахуванням європейського та вітчизняного досвіду в їх органічному взаємозв'язку.

Доведено, що врахування національних традицій врядування, історико-культурних особливостей регіонів та впливу геополітичного чинника є необхідною умовою запровадження в країні європейських стандартів регіональної політики і регіонального управління.

Обґрунтовано доцільність використання в Україні французького та польського досвіду децентралізації влади, необхідність запровадження місцевого самоврядування на рівні районів та областей (регіонів), надання їм статусу територіальних громад (самоврядних колективів).

Ключові слова: регіон, регіональна політика, регіональне управління, децентралізація, адміністративно-територіальний устрій, місцеве самоврядування.

Маєв А. П. Концептуальные основы построения института регионального управления в современной Украине: европейский и отечественный опыт. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата наук государственного управления по специальности 25.00.01 – теория и история государственного управления. – Одесский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, Одесса, 2016.

В работе доказана целесообразность исследования регионального управления с позиции институционального подхода, представлено авторское определение понятия «институт регионального управления», обоснованы концептуальные принципы и предложена структурная функциональная модель развития института регионального управления в Украине с учетом европейского и отечественного опыта в их органической взаимосвязи.

Доказано, что принятие во внимание национальных административных традиций, историко-культурных особенностей регионов и влияния геополитического фактора является необходимым условием применения европейских стандартов региональной политики и регионального управления.

Обоснована целесообразность использования в Украине французского и польского опыта децентрализации власти, необходимости введения местного самоуправления на уровне районов и областей (регионов), предоставления им статуса территориальных общин.

Ключевые слова: регион, региональная политика, региональное управление, децентрализация, административно-территориальное устройство, местное самоуправление.

Maiev A.P. Conceptual foundations for the creation of regional administration institute in the modern Ukraine: European and national experience. – Manuscript.

Dissertation for a degree of Candidate of science in public administration, speciality 25.00.01 – theory and history of public administration. – Odessa regional institute for public administration of the National academy for public administration, under the President of Ukraine, Odessa, 2016.

Regional administration is considered in the dissertation from the standpoint of the institutional approach, the author's definition of the notion "Regional Administration Institute" and its conceptual model are proposed, taking into account European and domestic experience in their organic relationship.

The research analyzes the historical foundations of regional administration on Ukrainian lands, its further evolution, the experience of regional administration in the European Union and ways for its improving in Ukraine according to national traditions and European standards in their organic interconnection.

It was proved the presence on Ukrainian lands of ancient traditions of democratic governance with election of all administrative bodies at the local level that corresponds to general trends of European civilization. The author examines the various historical forms of self-government on the Ukrainian lands (Popular assembly law, Magdeburg law, Cossack self-government). The detailed analysis of the Zemstvos, which became an example of effective decentralization and contributed to the growth of national consciousness of Ukrainians, is presented.

It was confirmed the presence in the European Union of effective supranational regional policy. Considering the European experience of cross-border cooperation, as one of its directions, the author states that Ukraine has underutilized this possibility, while the EU enlargement and European neighborhood policy give wide opportunities for that.

The formation of regional policy in Ukraine is considered as a necessary component for the development of the Regional Administration Institute. The basic problems of regional administration in Ukraine were revealed. At present the key role in the solution of local issues belongs to the state that acts via local public administrations. Local self-government exists only at the level of village and town that contradicts the international political and legal practice, the European Charter of Local Self-Government and other EU documents. At the same time the extension of sub-national institutions responsibility and decentralization – transfer of competence to the elected officials representing the communities – has been characteristic feature in many European Union countries over the past decades.

There was grounded the expediency for the use of French and Polish experience of decentralization in Ukraine, the need for the introduction of local self-government at the level of districts and regions, providing them with the status of territorial communities (self-governing collectives). However, it is noted the importance of further state control over the local authorities from the prefect. It is stated that as a result of decentralization local self-government bodies will become the main actors of regional administration.

The process of creating self-sufficient territorial communities is studied in detail. The reforms of the last decades in Sweden, Denmark, Latvia and other countries, which provided integration of territorial units of the base level, showed that this process was not entirely voluntary. It was regulated by the state. This experience should be taken into account in Ukraine within the ongoing process of territorial communities' integration.

There were suggested grounds for improving the effectiveness of regional administration based on the best European practices such as: development of investment activities, operation of regional development agencies and inter-municipal associations, implementation of cross-border cooperation with the regions of the EU countries.

It was noted that the aggressive policy of the Russian Federation in relation to neighbouring states, the attempts to influence internal political processes objectively limits the possibilities of cross-border cooperation of the Eastern regions of Ukraine. This factor also does not allow to use the French experience of asymmetric decentralization foreseeing the provision of certain territories with special status as it can catalyze centrifugal tendencies and therefore carry a real threat to the integrity of the state.

The author emphasizes the human resources component, the necessity of civil servants' training at the regional level as well as necessary information support as important preconditions for successful creation of efficient regional administration institute.

Key words: region, regional policy, regional administration, decentralization, administrative-territorial system, local self-government.