

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ  
СИСТЕМИ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Монографія*

Одеса  
ВИДАВНИЦТВО  
ОРИАУ  
  
НАДУ  
2015

УДК 353.07

К 65

ББК 67.9 (4 Укр) 301.11

**Рецензенти:**

**Броннікова С. А.** – професор кафедри україністики та іноземних мов НАДУ при Президентові України, доктор наук з державного управління;

**Топчієв О. Г.** – завідувач кафедри економічної і соціальної географії Одеського національного університету ім. І. І. Мечникова, доктор географічних наук, професор, Заслужений діяч науки і техніки;

**Мілова М. І.** – професор кафедри політології Інституту соціальних наук Одеського національного університету ім. І. І. Мечникова, доктор політичних наук, професор.

*Рекомендовано до друку Вченою радою*

*Одеського регіонального інституту державного управління*

*Національної академії державного управління при Президентові України*

*Протокол №187/10-6 від 18 грудня 2014 року*

Авторський колектив: Іжа М. М., Балабаєва З. В., Берегой Т. А., Голинська О. В., Євстюніна Ю. В., Колісніченко Н. М., Луханіна А. В., Мамонтова Е. В., Попов С. А., Свірін М. Г., Чебан О. І.

**Концептуальні засади реформування системи регіонального управління :**  
**К 65** монографія / М. М. Іжа, З. В. Балабаєва, Т. А. Берегой та ін. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. – 212 с.  
ISBN 978-966-394-068-7

У монографії теоретично обґрунтовано та запропоновано концептуальні підходи і надані практичні рекомендації щодо побудови нової системи регіонального управління. Здійснено комплексний аналіз науково-теоретичних та організаційно-правових основ регіонального управління. Проаналізовано повноваження та функції органів регіонального управління, зокрема обласних державних та районних адміністрацій, обласних та районних рад, подано пропозиції щодо їх оптимізації. Проведено моніторинг чинної системи регіонального управління та визначено критерії ефективності її функціонування. Вивчено матеріально-фінансову основу системи регіонального управління для забезпечення ефективного функціонування системи регіонального управління.

Видання розраховане на науковців, працівників органів публічної влади, інших фахівців у сфері державного управління та місцевого самоврядування.

**ББК 67.9 (4 Укр) 301.11**

**ISBN 978-966-394-068-7**

© ОРІДУ НАДУ  
при Президентові України, 2015.

## ВСТУП

Соціально-політична та економічна криза, яку переживає Україна з кінця 2013 року, обумовлена ігноруванням глобальної та європейської тенденції розвитку сучасного світу, суть якої полягає в підвищенні ролі регіонів, які здатні зменшити навантаження на органи центральної влади, взявши на себе частину їх повноважень, а також максимально враховувати потреби місцевих жителів при прийнятті рішень, які стосуються питань життєдіяльності територіальних громад.

Найбільш розвинені регіони не тільки виступають своєрідними локомотивами зростання, позитивно впливаючи на загальний рівень соціально-економічного розвитку країни, а й гідно представляють державу на світовій арені.

Актуальність НДР визначається потребами вітчизняної науки в дослідженні глобальної і європейської тенденцій зростання ролі регіонів, регіоналізму, регіоналізації, регіонального управління, які здатні, з одного боку, зменшити навантаження на органи центральної влади, перебрати на себе частину їхніх повноважень, а з іншого, – максимально враховувати потреби місцевих жителів при прийнятті рішень.

За більш ніж двадцятитрирічну історію існування незалежної України керівництво країни неодноразово намагалося провести адміністративно-територіальну реформу, децентралізацію в державному управлінні. Однак брак політичної волі, твердості і рішучості, особливо небажання розлучатися з одноосібним розподілом ресурсів (особливо фінансових), а також відсутність ґрунтовних наукових доробок з приводу комплексного вивчення системи регіонального управління, що слугувало б теоретичним підґрунтям практичних дій влади, закінчувалися прийняттям чергових концепцій (або частіше їх проектів), численними комунікативними заходами за участю міжнародних експертів (симпозіуми, конгреси, конференції тощо), а також багаторічними очікуваннями вкрай необхідних змін у селах, містах, районах і областях. Сумним і трагічним підсумком відсутності державної регіональної політики в Україні, сучасного регіонального управління та відповідного регіонального розвитку стали окупація Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та війна на Донбасі.

Тому Президент України П.О. Порошенко вимагає від уряду проведення комплексної децентралізації влади та реформування державного управління.

Зокрема, виступаючи на прес-конференції, присвяченій обговоренню «Стратегії-2020», одним із пріоритетів Президент визначив саме децентралізацію, яка повинна бути заснована на новій моделі управління регіональним розвитком. Складність і багатоаспектність цієї проблеми спонукає до глибокого дослідження чинної системи регіонального управління, порівняння її з сучасними моделями

європейських країн, проведення моніторингу та визначення критеріїв ефективності її функціонування. І, природно, рішення поставлених практичних завдань можливе при використанні сучасних теоретико-методологічних підходів у вивченні системи регіонального управління.

У зв'язку з багатоплановістю поняття регіону дослідженням формування, структури, функцій та діяльності органів регіонального рівня управління займається ціла низка громадських та природничих наук. Історично першою досліджувала цю сферу географія, на основі якої в міру накопичення інформації і розробки методологічної бази сформувалася економічна географія, політична регіоналістика, частково геополітика.

З другої половини ХХ століття зросла кількість і якість досліджень у цій сфері, що було обумовлено переглядом ролі регіонів і появою процесів регіоналізації. Найбільш відомими представниками того часу, які вивчали регіони в історичному контексті, є С. Роккан, у глобальному масштабі – І. Валлерстайн, П. Тейлор, з точки зору ідентичності – Дж. Егнью, Е. Геллнер, Е. Хобсбаум, в динаміці розвитку регіоналізації і регіоналізму – П. Андерсон, Дж. Лафлін, М. Кітінг, М. Голдсміт, Е. Пейдж, Е. Томпсон та інші.

Особливу увагу слід звернути на роботи І. Бусигіної, яка детально аналізує європейський досвід і порівнює його з російським; Р. Туровського, дослідження якого присвячені аналізу ієрархічних відносин між центром і регіонами; фахівця з європейських країн Т. Зонової. Вітчизняна наука також накопичила вагомий базис знань про регіональний рівень управління в різних галузях досліджень. Історичний аспект досліджень, заснований на роботах В. Антоновича, М. Грушевського, С. Томашівського, Д. Багалія, М. Кордуба, С. Рудницького, В. Кубійовича, Ю. Липи, був гідно продовжений Я. Верменич. Цивілізаційний вимір української регіоналістики представлено такими дослідниками, як В. Ключко та Ю. Павленко.

Значна частина робіт присвячена дослідженню регіонального розвитку з точки зору економіки та управлінських процесів (М. Багров, Т. Безверхнюк, З. Варналий, Т. Голікова, М. Долішній, В. Зуєва, В. Керецман, А. Коротич, І. Куліш, В. Мамонова, В. Поповкін, В. Топчієв, А. Шаблій).

В останні роки стало з'являтися все більше робіт, присвячених аналізу зарубіжного, зокрема європейського, досвіду функціонування регіонів: британського, Європейського Союзу, східноєвропейського, постсоціалістичного (у зокрема російських дослідників). Аналіз джерел з порушеної теми свідчить про фрагментарність досліджень, відсутність системного підходу і єдності в тлумаченні ключових категорій регіонального управління.

*Мета* даного монографічного дослідження полягає у теоретичному обґрунтуванні та запропонуванні концептуальних підходів і наданні практичних рекомендацій щодо побудови нової системи регіонального управління. Для досягнення поставленої мети автори монографії здійснювали такі завдання:

- проводили комплексний аналіз науково-теоретичних та організаційно-правових основ регіонального управління;
- аналізували повноваження та функції органів регіонального управління, зокрема обласних державних та районних адміністрацій, обласних та районних рад, з метою розробки пропозицій щодо їх оптимізації;
- досліджували вітчизняний та європейський досвід регіонального управління;
- проводили моніторинг чинної системи регіонального управління та визначили критерії ефективності її функціонування;
- вивчали потреби ресурсного забезпечення регіону для ефективного функціонування системи регіонального управління;
- проводили узагальнення наукового, навчального, інформаційно-аналітичного матеріалу за темою дослідження;
- розробили практичні рекомендації щодо напрямів реформування системи регіонального управління.

*Об'єкт* дослідження – система регіонального управління.

*Предмет* дослідження – концептуальні засади реформування системи регіонального управління.

Розгляд питань реформування системи регіонального управління здійснювався з використанням таких дослідницьких інструментів, як: загальнометодологічні засади теорії публічного управління, наукові методи і засоби наукового пізнання, а також загальнонаукові методи та спеціально-методологічні підходи: системний, інформаційний, історико-аналітичний, структурно-функціональний, абстрагування, логічного узагальнення, аналізу і синтезу, порівняння.

Мета і завдання визначили логіку монографічного дослідження. Так, у *першому розділі* здійснено огляд провідних теоретичних засад до визначення процесу реформування системи регіонального управління. Зокрема, розглянуто понятійно-категоріальний апарат дослідження, проаналізовано проблеми вивчення, становлення та висвітлення регіонального управління у вітчизняній та зарубіжній науці, а також окрему увагу приділено правовим засадам реформування системи регіонального управління в Україні.

Другий розділ висвітлює сучасний стан системи регіонального управління в Україні. Зокрема, розглянуто елементи системи регіонального управління, їх

взаємодію та нагальність реформування, проаналізовано матеріально-фінансову основу системи регіонального управління, виконано оцінку функціонування системи регіонального управління у ході адміністративної реформи шляхом соціологічного дослідження, а також представлено процес моніторингового супроводу реформування системи регіонального управління.

Третій розділ присвячений напрямам реформування системи регіонального управління, розкрито внутрішнє і зовнішнє середовище функціонування системи регіонального управління в Україні в сучасних умовах, окрему увагу приділено шляхам формування ефективного інформаційно-аналітичного забезпечення процесу реформування системи регіонального управління, вдосконаленню процесу професіоналізації кадрів регіонального управління та застосуванню інноваційної складової у процесі функціонування системи регіонального управління.

В основу даного монографічного дослідження покладено результати досліджень авторів монографії, що отримані під час виконання науково-дослідної роботи «Концептуальні засади реформування системи регіонального управління».

Автори висловлюють щирі вдячність рецензентам даного монографічного дослідження – професорам, докторам наук Бронніковій С. А., Топчієву О. Г., Міловій М. І.

# ЗМІСТ

ВСТУП	3
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОЦЕСУ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ</b>	
1.1. Понятійно-категоріальний апарат дослідження	7
1.1.1. Регіон, регіональна політика, регіональне управління, система регіонального управління, регіональний розвиток	7
1.1.2. Регіоналізм, регіоналізація, модернізація, децентралізація	16
1.2. Проблеми регіонального управління у вітчизняній та зарубіжній науці	21
1.3. Правові засади реформування системи регіонального управління	34
<b>РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН СИСТЕМИ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ</b>	
2.1. Елементи системи регіонального управління: їх взаємодія та нагальність реформування	43
2.2. Матеріально-фінансова основа системи регіонального управління	58
2.3. Організація моніторингового супроводу реформування системи регіонального управління	73
2.4. Оцінка функціонування системи регіонального управління у ході адміністративної реформи шляхом соціологічного дослідження	83
<b>РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ</b>	
3.1. Внутрішнє та зовнішнє середовище функціонування системи регіонального управління в Україні в сучасних умовах	95
3.2. Шляхи формування ефективного інформаційно-аналітичного забезпечення процесу реформування системи регіонального управління	101
3.2.1. Впровадження нових форм регіонального управління з урахуванням специфіки публічного управління в епоху соцмереж	101
3.2.2. Оновлення форм комунікацій органів публічної влади з громадськістю	113
3.3. Вдосконалення процесу професіоналізації кадрів регіонального управління	142
3.4. Особливості інноваційної діяльності в системі регіонального управління як цілеспрямованого способу його реформування: концептуальні засади	158
ВИСНОВКИ	171
ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	178
ДОДАТКИ	194

*Наукове видання*

*Авторський колектив*

# **КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Монографія*

Відповідальний за випуск *О.В. Патик*

Підписано до друку 23.02.2015.  
Формат 60x84/16. Папір друкарський.  
Гарнітура «Times». Друк цифровий. Обл.-вид.арк. 12,5.  
Тираж 300 прим. Зам. № 3/02.

Видавництво  
Одеського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління  
при Президентіві України  
**Свідоцтво ДК № 1434**  
**від 17 липня 2003 р.**  
65009 м. Одеса, вул. Генуезька, 22  
тел. (048) 729-76-48, 729-76-49  
[www.oridu.odessa.ua](http://www.oridu.odessa.ua)