

Адміністративна реформа в Україні: від витоків до майбутнього

Юрій Курілов, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Загалом, дана стаття розкриває політичний зміст адміністративних реформ та адміністративних поділів в деяких країнах Європи та Азії. Особливим предметом дослідження є адміністративна реформа та реформа регіоналізації в унітарних країнах, їх шлях до регіоналізму та більшої демократизації на рівні регіонального врядування. Адміністративна реформа та реформа децентралізації влади назріли в Україні досить давно і навіть на сучасному етапі даним реформам притаманні деякі проблеми. Дана робота розкриває увесь функціональний та історико-етнографічний зміст адміністративної реформи в Україні. Дослідження пропонує пілотну мапу адміністративного поділу регіонів та субрегіональних утворень в Україні, відповідно до західних трендів адміністративного кордонування. Цікавим є як історичні, національні підвалини адміністративної реформи та реформи децентралізації в Україні, так і зовнішні чинники, такі як євроінтеграція, що може вплинути на формування концепції адміністративного поділу в Україні, як з історичної ретроспективи та футуризму у даному питанні, так і з функціональної точки зору. В цілому українському простору притаманна деяка невизначеність та відмінності у концептуальних питаннях щодо реформування адміністративно-територіальної будови держави. В дослідженні аналізуються перспективні напрямки у галузі реформування адміністративно-територіального поділу та виявляються деякі нові тенденції в можливих напрямках реформ. Перш за все, автор намагається навести лад стосовно того, як європейські тренди та ідеї можуть бути викладені у вітчизняному середовищі. Аналізуються деякі законодавчі ініціативи та пропонується виділити історичний та функціональний зміст поняття регіону у законодавстві. Також аналізується можливий вплив адміністративної реформи на реформи різних гілок влади. Загалом в дослідженні пропонується якісне осучаснення системи адміністративно-територіальної побудови в Україні. Фактично реформування адміністративно-територіальної побудови за загально визначеними світовими трендами може значно впорядкувати національне, регіональне, субрегіональне та місцеве врядування в Україні, вивести його на новий рівень. Також дані реформи несуть деяке осучаснення регіональної економічної політики, якого потребує вітчизняний простір в умов сучасних проблем.

Ключові слова: адміністративна реформа, децентралізація, регіоналізація, регіоналізм, реформа, історичні регіони, пілотна мапа, мапічний підхід

Administrative reform in Ukraine: from its origins to the future

Yuriy Kurilov, Dnipropetrovsk regional institute for public administration National academy for public administration under the President of Ukraine

In general, this article reveals the political meaning of administrative reforms and administrative divisions in some countries of Europe and Asia. A special subject of research is administrative reform and the reform of regionalization in the unitary countries, their path to regionalism and greater democratization at the level of regional governance. Administrative reform and the reform of decentralization of power have ripened in Ukraine for a long time, and even at the present stage, these reforms are inherent in some problems. This work reveals all the functional and historical-ethnographic content of administrative reform in Ukraine. The study offers a pilot map of the administrative division of regions and subregional entities in Ukraine, according to Western trends in administrative division. The historical, national foundations of administrative reform and decentralization reforms in Ukraine are interesting, as well as external factors such as European integration, which may affect the formation of the concept of administrative division in Ukraine, both from a historical retrospective and futurism in this matter, as well as from a functional point of view. In general, the Ukrainian space is inherent in some uncertainty and differences in conceptual issues of reforming the administrative-territorial structure of the state. The study analyzes promising developments in the field of reforming of the administrative-territorial divisions and suggests some new trends in possible areas of reform. First of all, the author is trying to restore order about how European trends and ideas can be expressed in the domestic environment. Some legislative initiatives are analyzed and it is proposed to highlight the historical and functional meaning of the concept of a region in legislation. It also analyzes the possible impact of administrative reform on the reforms of various branches of

government. In general, the study proposes a qualitative modernization of the system of administrative-territorial construction in Ukraine. In fact, reforming the administrative-territorial structure on the basis of universally recognized world trends can significantly streamline national, regional, subregional and local governance in Ukraine, and bring it to a new level. Also, these reforms carry some modernization of regional economic policy, which the domestic space needs in the face of modern problems.

Keywords: *administrative reform, decentralization, regionalization, regionalism, reform, historical regions, pilot map, map-based approach*

Административная реформа в Украине: от истоков к будущему

Юрий Курилов, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

В общем, данная статья раскрывает политический смысл административных реформ и административных делений в некоторых странах Европы и Азии. Особым предметом исследования является административная реформа и реформа регионализации в унитарных странах, их путь к регионализму и большей демократизации на уровне регионального управления. Административная реформа и реформа децентрализации власти назрели в Украине достаточно давно и даже на современном этапе данным реформам присущи некоторые проблемы. Данная работа раскрывает все функциональное и историко-этнографическое содержание административной реформы в Украине. Исследование предлагает пилотную карту административного деления регионов и субрегиональных образований в Украине, согласно западных трендов административного деления. Интересны как исторические, национальные устои административной реформы и реформы децентрализации в Украине, так и внешние факторы, такие как евроинтеграция, что может повлиять на формирование концепции административного деления в Украине, как с исторической ретроспективы и футуризма в данном вопросе, так и с функциональной точки зрения. В целом украинскому пространству присуща некоторая неопределенность и различия в концептуальных вопросах реформирования административно-территориального строения государства. В исследовании анализируются перспективные наработки в области реформирования административно-территориального деления и предлагаются некоторые новые тенденции в возможных направлениях реформ. Прежде всего, автор пытается навести порядок в том, как европейские тренды и идеи могут быть изложены в отечественной среде. Анализируются некоторые законодательные инициативы и предлагается выделить исторический и функциональный смысл понятия региона в законодательстве. Также анализируется возможное влияние административной реформы на реформы различных ветвей власти. В общем в исследовании предлагается качественное осовременивание системы административно-территориального строения в Украине. Фактически реформирования административно-территориального строения на основе общепризнанных мировых трендов может значительно упорядочить национальное, региональное, субрегиональное и местное управление в Украине, вывести его на новый уровень. Также данные реформы несут некоторое осовременивание региональной экономической политики, в котором нуждается отечественное пространство в условиях современных проблем.

Ключевые слова: *административная реформа, децентрализация, регионализация, регионализм, реформа, исторические регионы, пилотная карта, картографический подход*

На даному етапі в Україні відбувається адміністративна реформа – зміна кордонів та утворення об'єднаних територіальних громад (децентралізація) та відповідна зміна кількості районів в областях. Дослідження реформи децентралізації повноважень та ресурсів визнані ключовим елементом змін сфери державного та муніципального управління, оскільки подібна реформа робить значний

внесок у процесі демократизації суспільства та органів публічної влади. Термін «децентралізація», за визначенням Ж. Веделя, передбачає значну передачу «прав на прийняття рішень органам, які не знаходяться в ієрархічному підпорядкуванні центральним органам влади і які часто обираються зацікавленими особами» [3, с. 32-58].

В. Граждан зазначає, «що при формуванні управлінських структур централіза-

ція застосовується задля вирішення стратегічних питань, а децентралізація – задля вирішення питань тактичних і оперативних» [2, с. 17].

Децентралізація, за визначенням експертів Центру політико-правових реформ, є складним з функціональної точки зору поняттям, яке розкриває свій вплив через адміністративно-територіальний поділ держави, систему органів публічних адміністрацій, розподілу між ними функцій, повноважень та кошторису. Також децентралізація розглядається як муніципалізація. Загалом децентралізацію можна визначити як таку формулу розподілу компетенцій, яка дає змогу вирішувати місцевій владі питання локального значення. У практичному вимірі децентралізація тісно пов'язана з адміністративними реформами в країнах ЄС, у результаті чого відбувалися реорганізації територій та повноважень між різними органами виконавчої та місцевої влади. Зазвичай до каталізаторів даних реформ відносять економічний, демографічний, адміністративний та політичний фактори. Загалом до цих факторів можна віднести процеси міграції населення, периферизації, дебіюратизації та демократизації [3, с. 32-58].

Основною метою дослідження була розвідка новітніх адміністративних та політичних трендів державності в розвинутих країнах, а також спроба перенести подібні принципи у вітчизняний простір, фактично відновивши історичні традиції за рахунок нових трендів державотворення. Новими трендами в унітарних державах у теорії прийнято називати унітарну децентралізовану та унітарну регіоналізовану державу, зазвичай регіоналізація визначається як відповідь самотніх культур регіонів глобалізованим культурним та економічним викликам (глобалізації), також це визначає новизну дослідження та відповідні висновки щодо змінюваності класичних визначень щодо форми правління у теорії держави і права. Однією із цілей дослідження є вироблення нової пілотної карти адміністративного поділу областей та регіонів в Україні.

У процесі формування раціональних самоорганізованих систем важливим є си-

нергетичний процес. «Синергетика самоорганізації систем – це нескінченне чергування різних процесів діяльності, які адаптують існуючі об'єкти до змін в середовищі, й «революційних» реорганізацій, що виводять системи на зовсім новий рівень досконалості через впровадження неординарних ідей, новаторських рішень та винаходів. На цих етапах людина, що знайшла таке рішення, практично реалізує біфуркацію в стані системи. Виникнення якості відбувається на основі посилення малих випадкових рухів елементів – флуктуацій» [4, с. 48].

Сьогоденний менеджмент у пріоритеті орієнтується на визначну роль людини в організації або установі та розглядає людину як людський капітал. В умовах традиційного погляду, з точки зору ресурсного підходу, важливо визначити, що людський ресурс постає єдиним серед усіх інших ресурсів, який має самозростаючу вартість. Надання визначної ролі людському капіталу порівняно з матеріальними та фінансовими факторами виробництва є майже найвизначнішою характеристикою в «революції» менеджменту, яка й досі триває [4, с. 63]. Уже на початкових етапах, як визначають деякі експерти, люди стають основною і рушійною силою в процесі об'єднання громад та складають інтелектуальний та духовний капітал потенційної громади.

На думку Ю. П. Шарова [4, с. 15-27], трансформація моделей публічного менеджменту у світі пов'язана зі зростанням рівня компетенції (свободи), відповідальності та кількості завдань, які виконують громади, унаслідок реформи децентралізації влади. Реформи 70-х років у багатьох країнах позначали зниження контролю місцевого самоврядування державою та передачу відповідних повноважень згори вниз. Наприклад, у Великій Британії подібна реформа відбулась у 1968 р., згідно з якою значна кількість завдань була передана громадам. У той же час у Франції відбувалась певна функціональна деконцентрація влади, унаслідок чого регіональні органи влади стали менш контрольованими. У Німеччині центральний уряд зовсім не контролював планування у землях, оскільки

ки в цій країні законодавство передбачало розмежування повноважень з планування між центральною та регіональною владою.

Загалом реформа децентралізації вирішує деяке напруження у відносинах центру і регіонів, регіонів і місцевих громад, центру і місцевих громад в унітарних державах, унаслідок чого ці держави стають унітарними децентралізованими (наприклад, Польща) або унітарними регіоналізованими (квазі-федеральними) державами, наприклад, Іспанія. Зазвичай децентралізація розгалужує компетенцію між центральними та місцевими органами самоуправління, а деконцентрація передає повноваження центрального уряду урядовим установам у регіонах.

Згідно з визнанням на конституційному рівні в ЄС принципом субсидіарності центральна влада не втручається в місцеві справи, тобто даний принцип окреслює межі компетенції центральної та місцевої влад, у такий спосіб відтворюючи ініціативу громадянина. Також децентралізації притаманний політичний характер, що визначається необхідністю наявності власної компетенції та фінансової незалежності органів місцевого самоврядування – громад та територій (регіонів).

У 2000 р. Велика Британія законодавчо забезпечила розвиток та модернізацію самоуправління в органах місцевого самоврядування через ухвалення в парламенті Local Government Act. Даний закон значно реформував державну службу та надання публічних послуг, що підвищило якість та скоординувало більш ефективне управління. Проривною тенденцією децентралізації вважається зростання активної творчості задля інновацій у конкурентних умовах для частково залежних (фінансово) від центрального або регіонального урядів (у федеральних, унітарних регіоналізованих та унітарних країнах) органів самоорганізації – муніципалітетів (громад).

Нагальними питаннями реформи децентралізації влади у світі є взаємозалежність політики та адміністрування. Вочевидь політики, на яких сконцентровано ухвалення доленосних рішень, зазвичай діють від мандату суспільства, але задля

обґрунтування таких рішень є необхідним відповідний адміністративний апарат.

Здебільшого політики є поганими менеджерами, а самі менеджери – ніякими політиками. Часто втручання політики в адміністрування позначає руйнацію принципів ґрунтів реалізації поставлених завдань.

Наприклад, досвід Європи та Сполучених Штатів Америки надає можливість вважати, що на сьогодні панує позиція, коли, з одного боку, здійснюється певне розмежування організації політичної та адміністративної діяльності в процесі здійснення поставлених цілей, з іншого ж боку, раціональна взаємодія цих двох напрямів людської діяльності призводить до підвищення якості та складності у підготовці необхідних рішень та позитивності наслідків цих рішень. Тобто рішення, ухвалені політиками, повинні готуватися відповідними адміністраторами (менеджерами). Необхідним є і підвищення відповідальності адміністраторів за підготовку політики та відповідне звітування щодо впровадження цих політик. На сьогодні ці історичні тенденції проявляються дуже яскраво. Відокремлення політичної та адміністративної активності відбувається як в Європі, так і у Сполучених Штатах. Зазвичай таке відокремлення відбувається через визначення верхніх рівнів ієрархії управління політичних та адміністративних посад. Наприклад, у США та ЄС інститут урядових, державних та генеральних секретарів міністерств та департаментів чітко визначає вертикаль влади, яку очолюють державні службовці [4, с. 15-27].

Вищезазначене свідчить про фундаментальну єдність реформаційних шляхів України та Заходу в питанні децентралізації влади, адміністративної та інших політичних реформ.

Стосовно регіоналізації як одного з підходів децентралізації слід зазначити, що зовнішній вимір регіоналізації в країнах ЄС виявляється в бажанні регіонів бути повноправними членами інтеграційних об'єднань на одному рівні із національними державами. У результаті таких тенденцій зовнішня регіоналізації як частина інтеграції в глобальний простір сприяє

внутрішнім процесам регіоналізації влади та перерозподілу публічної влади між наднаціональним, національними, регіональними та муніципальними рівнями [5, с. 16].

Незалежно від форм політичного та територіального устрою регіоналізація співвідноситься з такими процесами, як деволуція та децентралізація. О. Н. Богатирьова виокремлює такі види децентралізації, як фіскальна, коли формується відповідний рівень самодостатності громад та регіонів унаслідок передачі їм значних фінансових коштів; економічна або ринкова децентралізація, коли відбуваються процеси приватизації або передачі майна у комунальну власність громад, на муніципальний рівень управління; політична децентралізація, коли регіони здобувають певний рівень політичної автономії, так звана регіоналізація шляхом впровадження виборів у регіональні гілки влади та здобуття певних законодавчих повноважень регіональними радами (парламентами та асамблеями); та адміністративна децентралізація, коли відповідні види різних послуг передаються на регіональний та муніципальний рівень, такі як охорона здоров'я, освіта, соціальний захист, транспортне сполучення та відповідні функції з управління та адміністрування цими сферами [5, с. 17-18].

М. Кітінг виділяв такі моделі регіоналізма в Європі, пов'язані перш за все з такими факторами, як культура, ідентичність, інституції та особливості громадянського суспільства в регіоні. До перших факторів він відніс – Шотландію, Уельс, Каталонію, Галісію, Країну Басків, Бретань та Корсику, Фландрію, оскільки на цих територіях проживають народи, що зберегли давній традиціоналізм та посилене відчуття своєї народної ідентичності. До цієї ж категорії М. Кітінг включив регіони з особливо складеною мовою та історичною ідентичністю, які не мають сепаратно-автономістських амбіцій – Сицилію, Сардинію, Валь д'Аосту, Трентіно-Альто-Адідже, Фріуле-Венецію-Джулію (в Італії), Наварру, Андалусію, Арагон і Валенсію (Іспанія), Лангдок та Ельзас (Франція), Баварію.

До другої системи факторів він відніс адміністративні регіони, в яких не сформовано відчуття спільної ідентичності та відсутні додаткові критерії регіону. До цього переліку відносяться французькі регіони, які було утворено відповідною адміністративною реформою після 1972 р., адміністративні регіони Скандинавії, Нідерландів та інше. Хоча також можна зазначити, що в даних країнах адміністративні регіони є геометричними відрізками історичних регіонів. Лідерами європейського регіоналізму вважаються так звані регіони-локомотиви, для яких притаманні яскраво виражена етнічна та територіальна ідентичність, високий рівень економічного розвитку, а також є сформованими претензії на особливий шлях у національній державі. Такими регіонами є Шотландія, Уельс, Фландрія, Країна Басків, Венето, Каталонія, Баварія, Бретань та інші [5, с. 24-25].

Як зазначалося, предметом даного дослідження є децентралізація та відповідна адміністративна реформа в Україні. Складовою предмету дослідження є зарубіжні тенденції та реформістські тренди в різних країнах Європи та Азії. Зазвичай цінностями децентралізації є посилення демократизму та демократизація відповідних суспільних відносин за рахунок інституту громади. У даному випадку громада є формалізованою та інституційованою формою демократії, управління-самоуправління в містах, селищах міського типу та селах. Також децентралізація може стосуватися політичного устрою через просування парламентської форми правління, політичної регіоналізації територій (політичної децентралізації) та передачі більших повноважень та фінансів низовим суб'єктам адміністративного поділу (районам, областям) в унітарних державах, через адміністративну реформу, унаслідок чого відбувається адміністративна децентралізація та деконцентрація, а органи влади наближаються до громадянина, економічних складових громадського побуту, культури та самотності людини і громади.

Цілями дослідження є просування нових, науково підтверджених світових трендів реформування державних інститутів в

Україні. Загальною проблемою, яку вирішує дане дослідження, може стати подолання неефективності, непрозорості та віддаленості публічних органів влади від громадського простору та публічного запити на прозорість влади, який на сьогодні існує в суспільстві. Усі зазначені якості на сьогодні уособлює в собі застарілий, пострадянський апарат управління територіями (області та райони) та їх ресурсами. Адміністративна конструкція в Україні майже 27 років вимагає якісного оновлення, тому ми просуваємо нові, більш довершені та науково обґрунтовані тренди світової практики державотворення. Довгостроковою проблемою даної теми є порушений суверенітет та непроривні, часто недемократичні підходи до розвитку територій. У роботі також було визначено поняття території та його потенціал, що є вкрай актуальним для всіх європейських країн в умовах сталого розвитку територій.

Сильними сторонами підходу є те, що він фактично впливає на підвищення ефективності, у подальшому більшій економічності, екологічності управління територіями-регіонами, зміцненню демократії, більшій розгалуженості управління, відновленню минулих проукраїнських (регіональних) традицій, патріотизму на основі новітнього досвіду, підвищення значущості української демократії у світі. Фактично даний підхід покладений вирішувати різні етнополітичні та етнотериторіальні конфлікти. Можливостями підходу є створення більш швидких та економічних механізмів планування, управління та координації територій та громад, заохочення різного роду експертів та фахівців до управління на різних, конкурентних засадах серед різних посад. Частково даний підхід пропагує зміцнення іміджу державної влади через передачу значних коштів громадам та територіям, оскільки зарубіжні приклади засвідчують, що розгалуження збору податків між територіями призводить до зменшення корупції та підвищення управлінської гідності органів влади територій (місцевого патріотизму як складової загальнодержавного). Вимогами підходу фактично є те, що він вимагає ви-

сокофахового персоналу, політичної незаангажованості працівників або, навпаки, наявності сталих демократичних поглядів. Даний підхід пропагує територіальну та історико-етнографічну цільність і неподільність України. Частково, на 50 %, даний підхід пропагує квазі-федеральні (регіоналізовані) побудови державної влади в унітарних країнах, таких, як Іспанія.

Загалом у полі боротьби централізації та децентралізації суспільних відносин відбувається суспільний і політичний процес, які ведуть країну у своєму історичному напрямі.

Дослідження виділяє як можливі підстави, так і можливі сценарії розвитку реформаційної діяльності у сфері децентралізації. Висновки дослідження врешті-решт формуються в межах перетікання від форми правління унітарної до форм федеральних. У рукописі розглядаються такі приклади, як рівень децентралізованості влади в унітарних, унітарних регіоналізованих та федеральних країнах. Політична обгортка, устрій, політичний дизайн країни, форма правління є вкрай важливими факторами, які впливають на наслідки децентралізації з огляду на те, як відбувається трансформація політичних та суспільних відносин між центром та регіонами, між урядом та громадами. Важливими методично є дослідження децентралізації та політичних устроїв у країнах найбільш схожих за певною кількістю ознак, таких як Іспанія, Швейцарія, Японія, а також інших країн.

Національні підвалини процесу децентралізації. Історично для України реформа децентралізації влади була вже закладена у першій європейській Конституції України Пилипа Орлика (підтвердженням цього виступають багаторічні дослідження Віктора Брехуненка). У *Pacta et Constitutiones legum libertatumque exercitus zaporoviensis* (Договори і постанови прав та вольностей Війська Запорозького) є згадки про посилення місцевої та послаблення центральної влади, зміни форми правління від централізованого гетьманату, який був закладений Іваном Мазепою, до основ парламентаризму. Як відомо, Іван Мазе-

па призначав полковників своїми указами, централізовано, згори, а Пилип Орлик проголосив у Конституції виборність полковників, тобто керівників тогочасних адміністративно-територіальних одиниць – полків, задля того, щоб схилити більшість верств населення на свій бік та підтримати імідж реформатора.

Разом із тим автор першої європейської Конституції запровадив у полках інститут спеціальних представників гетьмана, які мали наглядати за законністю дій місцевої влади, запобігати проявам уособлення місцевих отаманів тощо. Таких представників цілком можна порівняти з інститутом префектів. Загалом Пилип Орлик запропонував таку модель управління державою, яка сподобалась би і козацькій старшині, і низовому козацтву.

У містах козацької держави, особливо у тих, які мали магдебурзьке право, часто виникали конфлікти між представниками місцевого самоврядування та козацької адміністрації, – зазначає Віктор Брехуненко. І Конституція Пилипа Орлика, власне, гармонізувала ці стосунки. Згідно з нею, полковники позбавлялися права втручатися у господарські справи міст.

Пилип Орлик навіть планував провести певний аудит державної власності: «Тому, як заспокоїться наша Вітчизна від смуту воєнної і після звільнення її, дай Боже, від підданства московського, спеціально обраними комісарами має бути проведена генеральна ревізія всіх маєтностей, що знаходяться у володінні можновладців, а результати її подані до Генеральної Ради, що при гетьманові. На ній і буде вирішено, хто має право, а хто не має права військовими угіддями та маєтностями користуватися та які повинності і послушенства підданські можновладцями мають виконуватися».

Певні податкові надходження за часів козацької адміністрації залишалися на місцях, хоча вони не були такими значними, як зараз. Це можна порівняти із панщиною для селян, яку, наприклад, Іван Мазепа обмежував двома днями на тиждень, а іноді й на сезон. Порівнюючи із радянськими часами, селяни працювали у колгоспах шість

днів на тиждень. Розробленою Конституцією Пилип Орлик давав зрозуміти, що податки та повинності будуть не більшими, ніж за часів Івана Мазепи.

За Конституцією Орлика, законодавча гілка влади належала не гетьманові, а Генеральній Раді, яка фактично виконувала роль такого собі парламенту. До неї входили генеральні старшини, цивільні полковники від міст, генеральні радники (делегати від полків «з людей розважливих і заслужених»), полкові старшини, сотники та представники від Запорозької Січі, досить різні представники з досить різних округів державної і суспільної діяльності. На зборах Генеральна Рада мала розглядати питання державної безпеки та «спільних благ», заслуховувати звіти гетьмана, порушувати питання про недовіру й обирати за гетьманським поданням генеральну старшину (уряд). Відповідно до положень орликівської Конституції, гетьман не мав права розпоряджатися державним скарбом та землями, проводити власну кадрову та зовнішню політику.

Зарубіжне підґрунтя децентралізації та адміністративної реформи в Україні: вимірювально-методичний аспект.

Порівняльні особливості іноземного досвіду зосереджують нашу увагу на потребі у перетворенні територіальних кордонів: в Іспанії адміністративний поділ складає 50 провінцій (Мадрид, Барселона, Валенсія, Севілья, Аліканте, Малага, Мурсія, Кадіс, Бійскайя, Балеарські острови, Ла-Корунья, Лас-Палмас, Астурія, Санта-Круз-де-Тенеріфе, Сарагоса, Понтиведра, Гранада, Таррагона, Кордова, Жирона, Гіпускоа, Альмерія, Толедо, Бадахос, Наварра, Хаена, Кантабрія, Кастильйон, Уельва, Вальядолід, Сьюдад-Реал, Леон, Льейда, Касерес, Альбасете, Бургос, Саламанка, Луго, Алава, Ла-Ріоха, Оренсе, Гвадалахара, Уеска, Куенка, Самора, Паленсія, Авіла, Сеговія, Теруель, Сорія, Мелілья та Сеута) на основі кордонів 17 історичних земель (Галісії, Астурії, Кантабрії, Країни Басків, Наварри, Ріохи, Арагону, Каталонії, Кастилій Леону та Манчі, Мадриду, Валенсії, Екстремадури, Мурсії та Андалусії, Канарських та Балеарських островів).



Рис. 1. Мапа регіонів та провінцій Іспанії

Фактично процес регіоналізації влади так розподіляє повноваження між центром та регіонами, які прописуються спочатку в конституції, а потім й в статутах про автономію, що створюються регіональні кластери управління в історичних регіонах-територіях на засадах регіоноцентризму, тим самим забезпечується більша децентралізація та фактичний контроль регіональною спільнотою (громадськістю) повноважень різних контролюючих органів. Тобто внаслідок асиметричної територіальної регіоналізації відбувається децентралізація влади різних органів влади, де центром ухвалення відповідних рішень стає регіон-територія, а не центр, наслідком чого стає легший моніторинг діяльності даних органів та фактично більша демократія та значніший благоустрій, що стає наслідком діяльності наново реформованих органів влади.

Асиметрія, територіальний розподіл регіону-території та відповідних регіональних центрів грає важливу роль у визначенні пластики та генезису регіонального управління та визначає значну роль в організації суспільної інфраструктури за кількісними та якісними ознаками, які є як притаманними для певної спільноти, так і перспективними, з точки зору початку реального процесу регіоналізації влади.

З іншого боку, все ж таки складно порівнювати регіоналізовані та федеративні держави, оскільки в регіоналізованій державі існує велика кількість запобіжників (притаманних все ж таки унітарним державам) в управлінні спільнотою та адміністративними суб'єктами як функціональних, з точки зору повноважень, так і фінансових, з точки зору оподаткування та виділення відповідних грантів низовим суб'єктам адміністративного поділу.

У той же час задзеркаллям реального устрою управління залишаються податки, різні приклади свідчать про те, що у суто унітарних державах може існувати настільки децентралізована система оподаткування та видатків, що її слід порівнювати із федераціями, водночас у регіоналізованих державах така система може бути притаманною простим унітарним державам.

Тобто кількість варіацій систем управління та їх кошторису (податків) є необмеженою, що свідчить про певні складності в реальних класифікаціях.

Згідно з італійською Конституцією Італійська Республіка є унітарною державою, заснованою на принципах місцевої автономії та децентралізації. Вона є розподіленою на регіони, провінції та комуни. Регіони, своєю чергою, є територіальними напівавтономними утво-

реннями, які мають широкі управлінські повноваження та свої статuti, у відповідності до ст. 114 Конституції. Статус регіонів регулюється декретом № 267 від 18 серпня 2000 р. Від початку, у першій редакції Конституції щодо регіоналізації, основний закон гарантував автономний статус п'яти областям. Інші 15 регіонів отримали спочатку звичайний статус, їх було утворено у 1970 р., а пізніше, між 1972 та 1977 рр., їм було передано й адміністративні функції. У ст. 67 Закону № 62 Італійської Республіки було встановлено, що регіональні законодавчі ініціативи повинні відповідати національним законам. У 1970-1972 рр. були схвалені статuti останніх 15 регіонів, відповідно до сфери компетенції цих статутів належали місцеві правоохоронні органи, освіта, місцеві благодійні організації, охорона здоров'я, транспорт, туризм, ремісництво та професійна освіта, сільське господарство, полювання та ри-

бальство. Наступний етап регіоналізації був пов'язаний із ухваленням закону про «регіональні норми щодо організації державного управління» (1975 р.), який передав значну частину державних функцій регіонам. У 1980-х рр. італійські регіони змогли вийти на загальноєвропейський рівень, що надало нові можливості для вирівнювання економічних диспропорцій регіонів, також активізувало процес перерозподілу повноважень між національною та регіональними владами та створило сприятливі консенсусні умови для наступних етапів реформ [5, с. 57-62]. В Італії адміністративний поділ складає 114 провінцій на основі кордонів 20 земель-регіонів (Абруццо, Апулія, Базиліката, Калабрія, Емілія-Романья, Лацио, Лігурія, Ломбардія, Марке, Молізе, П'ємонт, Тоскана, Умбрія, Валле-д'Аоста, Венето, Фріулі-Венеція-Джулія, Сардинія, Сицилія, Трентіно-Альто-Адідже, Кампанія).



Рис. 2. Мапа регіонів та провінцій Італії

У Франції – 96 метропольних департаментів на базі кордонів 21 регіону (за старою мапою, у подальшому в межах 13 регіонів) (Провансу-Альп-Лазурного берегу, Нової Ак-

вітанії, Бретані, Центру-Долини Луари, Бургундії-Франш-Конте, Нормандії, Іль-де-Франсу, Корсики, Окситанії, Гранд-Есту, О-де-Франсу, Оверні-Рони-Альп, Землі Луари та 5 заморських департаментів).



Рис. 3. Мапа регіонів та департаментів Франції

Потреба у перетвореннях територіальних кордонів локальних органів влади зумовила появу двох концепцій – функціональної та органічної – як теорій муніципального федералізму та унітаризму, відповідно. Функціональна концепція була популярною, зокрема, у Франції. Жорстка реформа кордонів адміністративних одиниць у цій країні була замінена на шлях гнучкої форми співпраці, якою стало міжмуніципальне співробітництво. Фактично внаслідок цього були створені різні види синдикатів, дистриктів та міських об'єднань. У 1980-х рр. у Франції були проведені певні реформи щодо децентралізації влади та

адміністративної реформи, було ухвалено Acte I de la decentralisation, у серії законів lois Deferre. Зміст даних актів полягав передусім у визнанні регіонів повноцінними територіальними спільнотами, поряд з департаментами і комунами. У регіонах було запроваджено регіональні ради, частину функцій префектів було передано президентам відповідних рад [5, с. 120]

У ФРН – 16 земель (Баден-Вюртемберг, Тюрингія, Баварія, Берлін, Бранденбург, Бремен, Гамбург, Гессен, Мекленбург-Померанія, Нижня Саксонія, Райн-Вестфалія, Райнланд-Пфальц, Заарланд, Саксонія, Саксонія-Ангальт, Шлезвіг-Гольштайн).



Рис. 4. Мапа земель Німеччини

Наприклад, у Баварії муніципальна взаємодія (утворення міжмуніципальних юридичних осіб задля самоврядування) відбувається відповідно до приписів Закону про муніципальне співробітництво та Порядку управління спільнотою. Дане співробітництво на локальних рівнях поширюється на забезпечення питною во-

дою, очищення стічної води, збирання сміття, спільні школи, лікарні, установи щодо міграції, роботу з молоддю, дитячі садки, організацію транспорту [3, с. 32-58].

В Японії адміністративний поділ складає 47 префектур на базі кордонів 8 історичних регіонів (Хоккайдо, Тохоку, Канто, Чубу, Кінкі, Чоґоку, Шикоку та Куйшу).

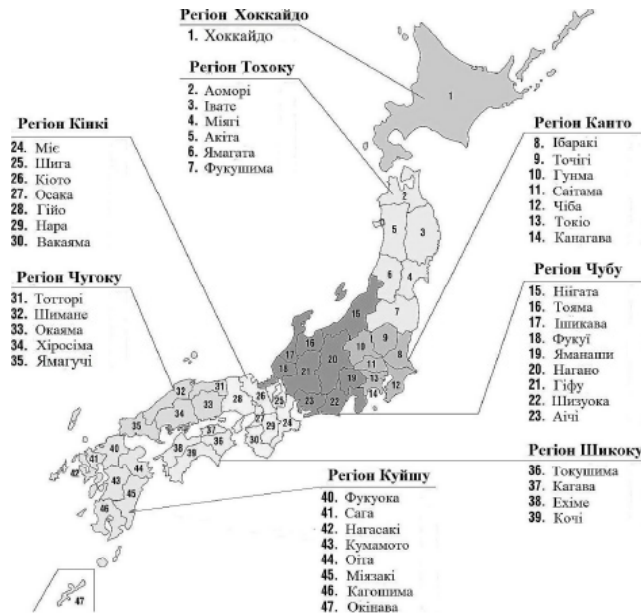


Рис. 5. Мапа регіонів та префектур Японії

Як можемо побачити із мап, зазвичай історичні регіони в даних країнах володіють своїми адміністративними кор-

донами та вбирають в себе такі організаційні форми як департаменти, провінції та інше.

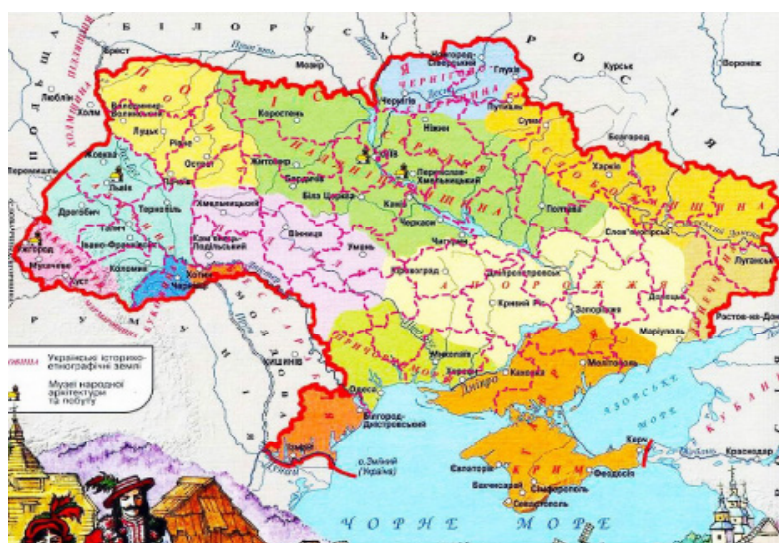


Рис. 8. Пілотна мапа адміністративного поділу України - 50 волостей у межах 13 історико-етнографічних земель

Спираючись на принципові розрахунки, відкриті в попередніх дослідженнях, на думку автора, в Україні могло б утворитися 50 субрегіональних утворень-волостей на базі 13 історико-етнографічних земель-регіонів за такими принципами, які зазвичай є використаними в багатьох розвинених країнах Європи та Азії – Німеччині, Іспанії, Франції, Швейцарії, Японії, зокрема. Пілотна карта (рис. 8) на сьогодні є найбільш наближеною за своїм адміністративним устроєм до європейських принципів організації регіонів-територій та субрегіональних суб'єктів.

Історично адміністративний поділ України розглядався як об'єкт федералізму М. Костомаровим, М. Грушевським, М. Драгомановим. Деякі з них розглядали Україну у свій час потенційно поділеною на Східний та Західний регіони. Драгоманов протиставляв централізму систему самоврядування знизу догори. Система управління за Драгомановим повинна була будуватися за принципом громадянин – громада – волость – повіт – область – федерація. Згідно з концепцією Грушевського території повинні були поділятися на землі. Україна повинна була поділятися на 27 земель і 3 міста із збереженням історичних назв земель та повітів і визначенням центру земель.

Згідно з проектом Конституції Отто Ейхельмана суб'єктами поділу повинні були стати землі-держави зі своїми конституціями, парламентом, урядом та судовою системою.

Наприклад, Ю. Грицак пропонував виокремити 14 земель на основі економічного районування, такими землями повинні були стати Донбас, Придніпров'я, Галичина, Київщина, Житомирщина, Слобожанщина, Причорномор'я як економічні райони першого рангу, та землі-регіони другого рангу – Волинь, Поділля, Чернігівщина, Полтавщина, Черкащина, Кіровоградщина, три землі третього рангу – Буковина, Закарпаття, Крим.

Хоча, на нашу думку, говорити про проблемність економічного районування можна з декількох причин, по-перше, економіка України з тих часів значно змі-

нилася, взагалі при зміні політики економіка може змінитися ще через надходження нових інвестицій, по-друге, перш ніж говорити про укрупнення регіонів на кшталт земель, повинна відбутися реформа низового та середнього рівнів – децентралізація.

Авторська концепція будується на визнанні таких приблизних рівнів управління: громади – 50 волостей – 13 історичних регіонів та центр (столиця Київ). Райони в областях, не дивлячись на реформу їх поділу зараз, не були включені до концепції, оскільки, по-перше, відбувається адміністративна реформа на рівні районів в областях із відповідними наслідками їх укрупнення та скорочення, та тому, що деякий передовий міжнародний досвід децентралізації як азійський, так і європейський, свідчить про те, що внаслідок децентралізації та розгалуженої адміністративної реформи такий суб'єкт управління як районний рівень в областях (районні ради та районні державні адміністрації) в різних країнах з часом втрачали свою актуальність та функціонал, а на місці їх територіального утворення поставали центри з адміністративного обслуговування громадян або утворювалися різні синдикати та інші форми співробітництва громад-муніципалітетів. По-перше, така позиція є обґрунтованою з тієї причини, що, наприклад, в Іспанії, такий рівень управління як райони в провінціях відіграли свою управлінську функцію внаслідок реформи децентралізації, тобто опущення певних функцій униз, муніципалітетам, та реформи регіоналізації, з іншого боку, фактично розгалужуючи певний рівень компетенції між центральним та регіональними парламентами та від центрального уряду до регіональних, призвели до деактуалізації зазначеного рівня управління, а в Швейцарії та інших просунутих у цьому питанні країнах взагалі завжди була відсутня така ланка управління як райони в областях, окрім Франції та Польщі, із наявними департаментами та повітами відповідно. По-друге, у той же час у різних країнах таку собі

роль функцій районів в областях відіграють різні форми співробітництва громад, оскільки ті внаслідок інтегрують діяльність муніципалітетів на різних предметних підставах, таких як вивіз сміття, очистка води, транспорт або освіта. Якщо навіть поверхнево зануритися у цю проблему, то можна уявити, якщо районні функції та відповідальність за рішення, державне майно врешті-решт спускається на рівень управління муніципалітету-громади, а стосовно самих громад відповідно необхідною залишається лише координація їх діяльності з боку держави, то постає питання, чи не може лише обласний рівень (обласна рада та ОДА) виконувати це завдання, і, по-друге, звісно, чи є потреба в такому виді управління як районний рівень в області, який є лише частиною розподільчої ланки в адмініструванні співфінансування громад, тобто постає питання, чи не може обласний рівень самостійно впоратися із проблемами координації та відповідного фінансування – напевно, що може. Тобто постає питання, чи не є районний рівень управління в областях радянським, законцентрованим на собі субрегіональну владу, пережитком, який не відповідає принципам децентралізації в державному управлінні? Так, можливо, з іншого боку, на базі районних в областях та обласних адміністрацій різні діячі хочуть запустити реформу районних та обласних державних адміністрацій, впровадивши префектури на кшталт Франції, що, звісно, є логічним етапом у реформі децентралізації управління з точки зору прихильників надцентралізованого французького досвіду управління в президентській унітарній республіці, щодо якої слід зазначити, що управління в цій країні історично формувалося внаслідок великої кількості революцій. Щодо цього питання підготовленими є зміни до Конституції України щодо префектур, але формально Україна все ж таки залишається парламентською республікою, тобто префектури є покликаними в своїй діяльності зберегти централізований вплив президента в краях

та областях, що вказує на те, що префектури є суто президентською «фішкою» в управлінні унітарною державою. Але Україна все ж таки є парламентською республікою. Тобто постає питання, якщо Україна є парламентською республікою, то, по-перше, чи не суперечить це самим принципам управління в парламентських республіках з точки зору теорії держави і права та теорії суспільного управління, чи не логічніше запустити розгалужену адміністративну реформу областей, насамперед прибравши районний рівень управління в областях унаслідок завершення реформи децентралізації в 2020 р., після чого збільшивши кількість самих областей до 50, що звужить кількість необхідної компетенції, самої території області, яку треба адмініструвати, та запровадити відповідні механізми регіоналізації в 13 історичних регіонах-територіях або просто впровадити відповідне запозичення парламентського (радного) типу управління від центральних органів влади (парламентська республіка на місцях, іспанський підхід), підготувавши таким чином історико-етнографічні (регіональні) та адміністративні умови для політичної регіоналізації. Тобто кількість варіантів може змінюватися, згідно із авторською концепцією рівнів управління може залишитись два – громади та 50 волостей (області), або три – громади, 50 волостей та 13 регіонів. Таким чином можливим було б вибудувати піраміду органів публічного врядування правильної форми.

Згідно із європейською доктриною управління та реформою децентралізації в федераціях та унітарних і унітарних регіоналізованих державах історично райони в областях України можуть стати перехідною, тимчасовою ланкою в управлінні процесом завершення децентралізації, якщо суспільна ідея про адміністративну реформу областей буде мати свій подальший історичний розвиток у бік регіоналізації, демократизації та парламентської республіки. Тому слід визначитись, що впровадження Закону України «Про префектів» тільки стане

заморожуючим фактором у розвитку ідеї впровадження децентралізаційних принципів управління в регіональних органах державної влади та адміністративної реформи областей. Хоча, з іншого боку, цей закон несе деякі регуляторні, позитивні зміни в державних органах управління регіонами, які насамперед пов'язані з децентралізацією місцевого самоврядування та контролю за цим врядуванням на територіях України. Тобто перш ніж впроваджувати такі органи державного врядування в регіонах та районах в областях як префектури, спершу необхідно провести комплексну адміністративну реформу на рівні областей, хоча б за польським або латвійським зразком (у ході реформи Польща скоротила кількість воєводств (регіонів) з 49 до 19, також скоротивши, утворила нову кількість повітів у цих воєводствах).

І якщо регіоналізація може бути віддаленою реформою, то адміністративна реформа областей за зазначеними в цій роботі принципами може розтягнутися на 5–10 років від початку такої реформи. Хоча слід зазначити, що подібна реформа можлива тільки за умов повноцінної реформи децентралізації-муніципалізації, унаслідок чого всі можливі функції з відповідного врядування будуть передані на низовий рівень – громадам.

Згідно з дискурсом слід зазначити, що регіоналізації можуть зазнати тільки історично складені регіони, оскільки ті володіють сукупністю притаманних їм ознак: ландшафт, регіональна мова або говірка, релігія, культурні та етнічні складові, економічний та інфраструктурний потенціал, утворені історично, що і складає умови регіоналізації територій. Регіоналізація – процес отримання історичним регіоном-територією політичної влади в унітарній децентралізованій, а в подальшому регіоналізованій державі.

Під викладену в цій роботі концепцію адміністративної реформи можна закласти реформу поліції, реформу окружних, обласних та апеляційних судів, реформу податкових та інших органів влади в областях відповідно до нового регіо-

нального рівня (13 земель-територій та 50 волостей). Подібні реформи могли б значно функціоналізувати, оптимізувати та розподілити функції зазначених сфер управління, адміністрування та публічної служби між великими регіональними та більш маленькими волосними рівнями. Подібна адміністративна реформа несе нові поштовхи для ідеї оптимізації та функціоналізації всіх державних органів країни, несе новий вектор та модель державного управління, фактично створену під сучасні умови і стандарти, яких перебуває держава. Усе це змогло би значно осучаснити всі сфери публічної активності в Україні відповідно до нових європейських та світових умов, вивести Україну з глибокої кризи на якісно нові рівні врядування та життя.

За умови подібних реформ управління в державі могло би якісно зрости до нового рівня єдиної і неподільної, нової архітектури публічного врядування, яка була б цілісною у своєму функціонуванні та побудованою на загальнолюдських (світових) цінностях і уявленнях про державу, право, державне управління та адміністрування, що фактично привело би до перемоги українців в українському питанні щодо отримання повноцінного державного суб'єкту у вигляді нової України.

Неоцінимою стала би і ціннісна переорієнтація, яку могли би принести зазначені реформи. Таким чином могли б значно горизонталізуватися всі державні відносини в Україні, унаслідок чого зріс би оптимізм та острах усіх партнерів та ворогів України. У подібний спосіб міг би в значній частині розширитися консенсус між владою та громадянами. Обраний шлях привів би до значних життєвих успіхів.

Адміністративний устрій в Україні завжди був частиною дискурсу, який уособлював владу в різні часи на різних частинах території української держави. У часи ж історичних змін та потрясінь адміністративна реформа в Україні була частиною боротьби за незалежність, причому не важливо чи то відбувалося за

часів Пилипа Орлика, чи за часів Михайла Грушевського. Децентралізація влади в Україні сягає древніх коренів і засвідчує наявність вагомого (титульного) українського етносу на території Європи.

Комплекс реформ у сфері децентралізації-регіоналізації влади просто повинен привести до прориву в українському питанні – повстання нового українського фундаменталізму, а згодом і здобуття нового поважного місця в системі глобальних взаємин та світового господарства.

Дослідження виокремлює три можливі сценарії розвитку адміністративного поділу на базі сформованої карти: 50 волостей (областей) у межах юридично номінальних 13 історичних регіонів (округів) (унітарна децентралізована держава, японський сценарій); 13 областей і 50 великих районів із симбіозом повноважень районної та обласної влади або відповідних нововведень щодо префектів; але найпростіше було б утворити 50 волостей у межах кордонів (усередині) 13 історичних регіонів, скасувати районний рівень управління та розпочати регіоналізацію влади в 13 історичних регіонах (унітарна регіоналізована держава) із подальшими наслідками, а саме: створення регіональних парламентів та двопалатного парламенту в Києві, де могли б бути представлені депутати від партій та 13 земель (сенатори), як один із можливих сценаріїв політичної реформи (іспанський та італійський сценарії). Тобто подібна реформа вимагає комплексних змін у проекті Закону «Про адміністративно-територіальний устрій», Законі України «Про місцеве самоврядування» та Конституції України стосовно запровадження підвалин регіоналізації в 13 регіонах-територіях та створення 50 областей-волостей замість 25, скасування районного рівня управління. Слід зазначити, що таким чином Україна могла б значно демократизуватися та просунути управління територіями на європейському рівні. Є готовими і понятійні визначення та зміни до цих законів.

Україна – велика за розмірами держава, тому регіоналізація визначених на

мапі територій могла б скласти політичний, публічний та історичний консенсус між владою і громадянами. Регіоналізація могла б стати вирішенням етнополітичних та інших конфліктів, створити систему, в якій кожен міг би плекати свою особисту самостійну ідентифікацію. Звісно, системі управління (виконавчій владі) притаманні проблеми та дилеми, вирішення яких могло би стати містком до політичної регіоналізації територій з вихідними для цього процесу результатами інтенсифікації, економізації та демократизації розвитку країни.

Децентралізація та самоврядуваність закладені в людській природі. У даному розумінні 25 областей України сьогодні є лише геометричними відрізками історичних регіонів, які не складають, згідно з дослідженням, поняття «регіону» та не втілюють в собі ніяких якісних ознак, що є притаманними даному поняттю.

Висновки

Потужна децентралізація є наслідком великих вкладень з публічного простору. І неможливо розвернути даний процес у зворотному боці, оскільки існує певна фіксована кількість проблем, які є визначеними політичним і конституційним устроєм країни. У даній роботі представлені насамперед найкращі практики з практик місцевого та регіонального врядування, оскільки говорити про цю тему сьогодні вкрай необхідно.

З точки зору ж ринкових відносин децентралізація постає все більш застосовним засобом в управлінні та устрої загальної схеми держави. Також зазначимо, що фактично децентралізація та адміністративна реформа в Україні по закінченню буде вимагати відповідного аудиту. Не дивлячись на всю проблематику реформи децентралізації, дана реформа рухає Україну семимильними кроками до Європи.

У даному дослідженні була представлена концепція адміністративної реформи в Україні, яка б поділяла області на 50 регіонів-волостей на основі кордонів 13 історико-етнографічних та історичних регіонів-територій. У дослідженні

представлені відповідні мапи, які порівнюють пілотну мапу адміністративного поділу на 50 регіонів-волостей України із мапами розвинених країн Європи та Азії, таких як Іспанія, Італія, Франція, Німеччина та Японія. Використаний підхід у даній роботі є найбільш європеїзованим (прозахідним) з точки зору мапичної побудови регіонів та їх внутрішнього поділу. Також зазначимо, що дослідження триває, а сама пілотна мапа потребує певних експертних коректив, оскільки чітко розподілити регіони у кількості 50 всередині кордонів 13 земель є непростю справою, яка потребує уваги цілої робочої групи експертів – фахівців з ІТ, науковців, картографів та юристів, сферою інтересів яких є адміністративна реформа та децентралізація в Україні. Також слід зазначити, що дана пілотна мапа є авторською розробкою.

У даній роботі було опрацьовано відповідне методичне підґрунтя щодо процесу децентралізації, адміністративної реформи областей та реформи регіоналізації влади. Зазначимо, що напрацювання та розробка відповідної методології в даному напрямі потребує глибоких розвідок як інституційних та правових, так і мапичних. Вважаємо, що частково ця задача була виконана в цій роботі.

Слід зазначити, що іспанський та італійський приклади – найбільш децентралізовані приклади управління в унітарних країнах ЄС. Надбання реформ у даних країнах може бути використано у вітчизняному просторі, де існує недосконала регіональна політика та певна регіональна напруга у відносинах із центром. Реформи в даних країнах наочно ілюструють, що трансформаційні процеси потребують відповідного політичного консенсусу між регіонами та центром та відповідної участі у цих процесах ЄС, функціонування якого втілює в собі принципи субсидіарності у відносинах міжрегіонального рівня. Для України досі важливим залишається проведення відповідної адміністративної реформи та прикладного визначення поняття регіону на мапі. Зазначена пілотна мапа покликана вирішити цю проблему.

Іспанський досвід може бути корисним як з точки зору формування адміністративних дивізій, регіонів та провінцій (волостей), так і з точки зору асиметричної регіоналізації визначених територій та визначення поняття історичної землі-регіону (території), яке є вкрай необхідним в умовах реформування територіальної організації України, а також запровадження в таких землях відповідних відмінних форм демократії, відносин із центром та видів оподаткування. Італійський приклад цікавий тим, як новостворені регіони долучилися до процесу відносин у межах ЄС та прийшли до певного економічного вирівнювання між регіонами. Така проблема як диспропорції економічного розвитку між територіями також є характерною й для України. Тобто у даній роботі була викладена загальна методична схема державних устроїв у сфері публічного врядування, яка могла б вирішити як етнополітичні, так і адміністративні та економічні проблеми на території України. Французький же досвід цікавий тим, як в надцентралізованій державі, що є актуальним і для України, була проведена, можна сказати, дещо штучними механізмами та з деякими складнощами адміністративна реформа, децентралізація та певна незначна регіоналізація влади. Стосовно інструментарію можна сказати, що підготовка пілотної мапи також пішла, орієнтуючись на іспанський та італійський варіанти, дещо штучним шляхом на кшталт французького. Загалом можна зазначити, що регіоналізм є цікавим та актуальним процесом з точки зору відносин в ЄС, який дає певні можливості, зокрема, представницькі, і, як результат, економічні щодо покращення економічного клімату в регіонах ЄС.

Фактично немає різниці, в який регіон чи район входить громада. Актуальність даної проблеми скоріше носить функціональний, історичний та економічний виміри. З функціональної точки зору волость повинна бути не дуже навантаженою адмініструванням та близькою до громадян, з історичної точки зору

історичні регіони повинні бути визнані, оскільки вони є носіями відповідної культурної спадщини, а з економічної точки зору регіони повинні мати вихід

на інституційний вимір в ЄС, щоб покращувати свою економічну спроможність та втілювати різні економічні проекти на своїй території.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Децентралізація від Пилипа Орлика. Як гетьман планував залишити повноваження на місцях понад 300 років тому. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10851?fbclid=IwAR0uhV79GTYG6BhCZC617dBCwErPTf-2jiosjvvMeiVE9kEum7evF3SRSU>.
2. Письменний І. В., Прокопенко Л. Л. Ретроспектива адміністративно-територіальних реформ в Україні в контексті суспільної самоорганізації. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 5-6. С. 11-20. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_5-6_4.
3. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти : монографія / С. М. Серьогін, Ю. П. Шаров, Є. І. Бородин, Н. Т. Гончарук [та ін.] ; за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2016. 276 с.
4. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти. К. : Вид-во УАДУ, 2001. 302 с.
5. Богатырева О. Н.. Европейские модели регионализма : учеб. пособие / О. Н. Богатырева ; М-во образования и науки Рос. Федерации, Урал. Федер. ун-т. Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2018. 171 с.

REFERENCES

1. Detsentralizatsiya vid Pylypa Orlyka. Yak het'man planuvav zalyshaty povnovazhennya na mistyakh ponad 300 rokiv tomu [Decentralization from Philip Orlik. As a hetman, he planned to leave the field for over 300 years ago]. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/10851?fbclid=IwAR0uhV79GTYG6BhCZC617dBCwErPTf-2jiosjvvMeiVE9kEum7evF3SRSU> [in Ukrainian].
2. Pysmennyi, I. V., & Prokopenko, L. L. (2015). Retrospektyva administratyvno-terytorialnykh reform v Ukraini v konteksti suspil'noji samoorganizaciji [Retrospective view on administrative and territorial reforms in Ukraine in the context of public self-organization]. *Public administration aspects*, 5-6, 11-20. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_5-6_4 [in Ukrainian].
3. Seryogin, S. M., Sharov, Yu. P., Borodin, E. I., Goncharuk N. T. et al. (2016). Management of Strategic Development of the United Territorial Communities: Innovative Approaches and Tools. S.M. Seriyogin, Yu. P. Sharova (Eds.). Dnipropetrovsk: DRID NAPA [in Ukrainian].
4. Sharov, Yu. P. (2001). Stratehichne planuvannya v munitsypalnomu menedzhmenti: kontseptualni aspekty [Strategic Planning in Municipal Management: Conceptual Aspects]. Kyiv: Vyd-vo UADU [in Ukrainian].
5. Bogatyreva, O. N. (2018). Evropeiskie modeli regionalizma: ucheb. posobie [European models of regionalism]. Ekaterinburg : Izd-vo Ural. un-ta [in Russian].

Курілов Юрій Юрійович

Аспірант

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

Kurilov Yuriy

PhD student

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

Email: Yuriy92.kurilov@hotmail.com

Цитування: Курілов Ю. Ю. Адміністративна реформа в Україні: від витоків до майбутнього / Ю. Ю. Курілов// *Аспекти публічного управління*. – 2019. – Т. 7 – № 9-10. – С. 62-78.

Citation: Kurilov, Yu. Yu. (2019). Administratyvna reforma v Ukraini: vid vytyokiv do maibutnoho [Administrative reform in Ukraine: from its origins to the future]. *Public administration aspects*, 7 (9-10), 62-78.