УДК 352.07(477)(07)

[https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-12\(18\)-86-98](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-12(18)-86-98)

Курілов Юрій Юрійович доктор філософії з публічного управління та адміністрування, Університет митної справи та фінансів, вул. Володимира Вернадського, 2/4, Дніпро, 49000, тел.: (097) 945-11-87, e-mail: Yuriy92.kurilov@hotmail.com, <https://orcid.org/my-orcid?orcid=0000-0002-3463-455X>

ВІДНОСИНИ РЕГІОНАЛЬНОЇ ТА ЦЕНТРАЛЬНОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ (СУБРЕГІОНАЛЬНОЇ) РЕФОРМИ В УКРАЇНІ: ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ ТА ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИЙ АСПЕКТИ

Анотація. В статті автор наводить приклади функціонування адміністративно-територіальних моделей у Франції, Іспанії та Італії, порівнюючи їх із Україною. Робота виділяє особливості роботи муніципального, субрегіонального, регіонального та центрального рівнів управління та самоврядування в цих країнах. На думку автора, згадані унітарні країни Європейського Союзу, відомі своїм високим рівнем децентралізації, мають схожу за принципами адміністративно-територіальну будову. Для України даний досвід є актуальним з причин євроінтеграції, проведення реформи децентралізації та адміністративно-територіальної (субрегіональної реформи) – укрупнення районів в областях. Реалізація регіональної політики в Україні на сьогодні залишається дещо централізованою та малоефективною. Робота розкриває основні важелі впливу на ефективність управління та самоврядування на різних територіальних рівнях. В ході прочитання переосмислюється значення та функції субрегіонального рівня (районів) управління в Україні, а також значення такого укрупнення цих територіальних районів. Робота афектує не тільки функції публічних адміністрацій в Україні, а й виконавчі територіальні та судові органи влади, вплив адміністративно-територіальної реформи на їх реорганізацію. Автор пропонує, що право на регіональне самоврядування та статус регіональних громад (регіоналізація) повинні бути визнані в Україні, що прямо позначиться на інтеграції громадян та реалізації їх основних прав. Автор висуває ідеї, що виконавчі територіальні органи влади в Україні побудовані більше за федеративними, ніж унітарними, ознаками. Дана проблема потребує ретельного аналізу. В той же час в статті пропонуються дизайни територіальної будови, які б дозволили інституціонально роз'єднати функції субрегіональних та регіональних органів управління та адміністрування в Україні, чого вимагає закріплення в Конституції унітарний устрій держави. Здебільшого мало хто розуміє в чому полягає значення української субрегіональної реформи та які виклики та

перспективи вона несе, тому в даній роботі розкриваються основні механізми та відмінності функціонування адміністративно-територіальних моделей в Європі.

Ключові слова: децентралізація, регіоналізація, централізація, муніципалітети, субрегіональний рівень управління, регіональне самоврядування, євроінтеграція, адміністративно-територіальна реформа.

Kurilov Iurii Iuriyovich Philosophy Doctor (Ph. D.) in Public Administration, University of customs and finance, 2/4 Volodymyr Vernadsky str., 49000, Dnipro, tel.: (097) 945-11-87, e-mail: Yuriy92.kurilov@hotmail.com, <https://orcid.org/my-orcid?orcid=0000-0002-3463-455X>

RELATIONS BETWEEN REGIONAL AND CENTRAL AUTHORITIES IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION AND ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL (SUBREGIONAL) REFORM IN UKRAINE: FUNCTIONAL AND EUROPEAN INTEGRATION ASPECTS

Abstract. In the article the author gives examples of functioning of administrative-territorial models in France, Spain and Italy, comparing them with Ukraine. The work highlights the features of the municipal, subregional, regional and central levels of government and self-government in these countries. According to the author, mentioned unitary countries of the European Union, known for their high level of decentralization, have a similar principle of administrative-territorial structure. For Ukraine, this experience is relevant for the reasons of European integration, decentralization reform and administrative-territorial (subregional) reform – incorporation of districts in the regions. The implementation of regional policy in Ukraine today is somewhat centralized and inefficient. The work reveals the main levers of influence on the effectiveness of management and self-government at different territorial levels. During the reading, the significance and functions of the subregional level (districts) of governance in Ukraine, as well as the significance of such incorporation of these territorial districts are reconsidered. The work affects not only the functions of public administrations in Ukraine, but also the executive territorial and judicial authorities, the impact of administrative-territorial reform on their reorganization. The author suggests that the right to regional self-government and the status of regional communities (regionalization) should be recognized in Ukraine, which will directly affect the integration of citizens and the realization of their fundamental rights. The author puts forward the idea that the executive territorial authorities in Ukraine are built on federal rather than unitary grounds. This problem requires careful analysis. At the same time, the article proposes designs of territorial structure, which would allow to institutionally separate the functions of subregional and regional management and administration bodies in Ukraine, which is required by the unitary structure of the state enshrined in the Constitution. For the

most part, few people understand the significance of Ukraine's subregional reform and the challenges and prospects it brings, so that is why this paper reveals the main mechanisms and differences in the functioning of administrative-territorial models in Europe.

Keywords: decentralization, regionalization, centralization, municipalities, subregional level of government, regional self-government, European integration, administrative-territorial reform.

Постановка проблеми. Наукова дискусія щодо змін територіальної організації влади, принципів європейських практик місцевого, субрегіонального та регіонального врядування, активно прийшли в дискурс публічного обговорення в Україні після подій Революції Гідності та початку євроінтеграційних процесів, впровадження реформи децентралізації. Дана наукова стаття була написана внаслідок дискусії із науковцями, державними службовцями та експертами різних рівнів.

В статті аналізуються проблеми відносин, важелі функціонування та перспективи подальшої демократизації принципів управління адміністративно-територіальними одиницями в Україні. Наукове вирішення проблем розбудови територіальної організації влади в Україні проводиться з огляду на досвід територіальних устроїв таких унітарних децентралізованих та регіоналізованих країн Європейського Союзу, як Іспанія, Італія, Франція та інших. Автор вважає, що досвід даних країн у сфері територіального управління та самоврядування є своєрідним трикутником переймання досвіду, оскільки в різні історичні періоди ці країни успішно переймали досвід одна від одної або створювали нові конституційні дизайни організації та функціонування центральної та регіональної влади. Важливо те, що Україні вкрай необхідно не просто копіювати досвід щодо децентралізації та адміністративно-територіальної реформи таких країн як Польща або Литва, які запозичували вже готовий досвід, а звертатися до першоджерел, де цей досвід опрацьовувався та адаптовувався у витоках діяльності. На цьому фоні цікавим є також досвід територіальної (регіональної) реформи в маленькій Словачії, території якої об'єднані за принципами історичності регіонів.

Відповідно до знакових історичних подій народів цих країн (війн, революцій та інше), кількості території та принципів її організації, а також історії державних апаратів, досвіду адміністративно-територіального управління в зазначених країнах, методика їх реформування є найбільш потенційно застосовуваною в Україні в контексті реформування принципів територіальної організації влади. Застосування в цих країнах принципів централізації та децентралізації працює однаково ефективно, інтегровано та розвинено на всіх рівнях державної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Економічне зростання в рамках відносин країн-членів ЄС, таких як Польща та Словачія, прямо залежали від їх

реформаційних шляхів, право на реформи виборювалося та відстоювалося на політичній арені в ході політичної боротьби. Сьогодні в українському просторі формується таке явище, як бачення національних реформ – зміни конституційного ладу та адміністративно-територіального устрою. Збільшується кількість наукових робіт, які приділяють увагу глобалізації, регіоналізації та децентралізації, реформам територіальної організації влади та іноземного досвіду в побудові ефективного управління територіями в Україні. Адміністративну побудову субрегіонального (районного) рівня вивчали Б. Данилишин, М. Долішній, І. Коліушко, В. Куйбіда, М. Олійник, А. Ткачук.

Дана наукова робота виходить з того, що європейським державам, не дивлячись на певні кількісно-якісні (територіально-компетенційні) відмінності в управлінні територіями, притаманні уніфіковані ознаки устрою.

Фактично після розпаду Радянського Союзу адміністративно-територіальний устрій (далі – АТУ) областей в Україні значних та концептуальних змін не зазнавав. І до цих пір територіальна будова країни регулюється радянським законодавством, нового законодавства в сфері АТУ в Україні досі не приймалось, окрім законодавчого цементування вже існуючого, успадкованого територіального устрою областей. На сьогодні український АТУ ще досі нагадує територіальний обласний поділ, який функціонує в Росії або Казахстані. Реального реформування зазнало лише місцеве самоврядування (децентралізація) та незначного – субрегіональний рівень (обласні райони). З 2014 року до сьогодні проводиться об'єднання територіальних громад (далі – ОТГ), ОТГ передаються об'єкти управління та закріплюються за ними стабільні податкові надходження – реформа децентралізації влади. Але, чим є реформа децентралізації влади в Україні?

На думку деяких експертів з організації «U-lead з Європою» у Дніпропетровській області, під децентралізацією розуміється передача громадам повноважень та стабільних фінансових надходжень (фіскальна автономія), що частково є спірним визначенням, оскільки Закон України «Про місцеве самоврядування» (далі – Закон) залишався незмінним. Відповідно до Закону кількість повноважень місцевого самоврядування реально не зростає, скоріше ці повноваження зросли в об'ємі, оскільки в громадах все збільшується перелік об'єктів управління, такі як управління комунальною власністю, передача землі в управління ОТГ та інше.

На сьогодні прогрес реформи децентралізації оцінити важко та складно – законодавство, зміни до Конституції України, які могли б впорядкувати легальність відносини уряду та новостворених громад, не приймається.

Автор вважає, що Україні в умовах глобальної боротьби наддержав варто наслідувати кращі європейські стилі та принципи організації влади, які зможуть посилити роль влади та громадянського суспільства в управлінні справами та захистити від негативних наслідків глобалізації слабко розвинені державні інститути та людей. Фактично адміністративно-територіальна будова держави

та право її регіональних і муніципальних суб'єктів на самоврядування є щитом від глобалізації, під яким живуть прості громадяни.

Виклад основного матеріалу. Не секрет, що реформу децентралізації та субрегіональну реформу (реформу районів) в Україні керівні кола в задумі почали впроваджувати через виклики обласного сепаратизму та федералізації країни, і частково цілі цієї реформи були досягнуті. Досі незрозуміло чому влада в проведенні цих реформ обмежує себе саме муніципалітетами та районами, не чіпаючи обласний рівень. Так, наприклад, в тій же Польщі воєводства (області) були до певної міри укрупнені. І навіть в консервативній щодо реформ управління Франції за останні роки регіони були укрупнені з 22 до 13. Очевидно, що для такого реформування в Україні потрібно бути дещо сміливішими. Гаяння часу в цих питаннях діє супроти реформаторів та основних функціонерів. Субрегіональна реформа районів здебільшого була актуальна в періоді 2004-2006 р.р., тоді ще можна було впорядковувати територіальну організацію м'яко та безболісно, на сьогодні ж перед Україною гостро стоять інші регіональні, глобальні та етнополітичні виклики та загрози.

Регіоналізація влади виявляється в процесі ідентичному децентралізації, з тією лише відмінністю, що об'єктом даної реформи є не муніципалітет, а регіон. Зазвичай регіоналізація відбувається внаслідок конституційних змін – визначення та розширення в основному законі повноважень регіональної влади, визнання культурної ідентичності регіону та закріплення за регіонами достатніх для управління та інвестицій коштів від податкових надходжень, а також можливості участі в міжрегіональних економічних та інших об'єднаннях [4].

Загалом в розвинутих демократіях Європи діє такий устрій: на базовому територіальному рівні функціонує муніципалітет, який контролюється та наглядається субрегіональним рівнем (адміністрацією або префектурою) та відповідним окружним адміністративним судом, в той же час сам субрегіональний рівень підзвітний центральній владі, уряду тощо. На регіональному рівні діє відповідна рада із власною компетенцією та регіональними міністерствами, за діяльністю яких наглядає безпосередньо уряд та Конституційний Суд. В той же час в таких державних системах присутній контроль і за національними парламентами, сенатори (депутати від регіонів) мають право вето вето законодавчі ініціативи. Подібна система є інтегрованою, всі елементи такої організації є достатньо інституційними, організаційно централізованими, самоврядними, взаємозалежними як по горизонталі, так і вертикалі. В подібних схемах устрою присутній зворотній зв'язок на всіх рівнях влади [2, 5].

Територіальний устрій України має трирівневу структуру, базовим рівнем поділу є громади (муніципалітети), владу в громадах уособлює відповідна сільська, селищна або міська рада, виконавчим органом таких рад є виконавчі комітети (відмінний устрій існує у місті Києві та Севастополі, вони діють на рівні із областями), на субрегіональному рівні – в районах, функціонують

районні ради, виконавчим органом цих рад є районні державні адміністрації, відповідна система діє і на обласному рівні, там функціонують обласні ради та обласні державні адміністрації. Подібна система є вертикалізованою, історично вона створювалася під ідеологічне централізоване управління, диктат комуністичної партійної номенклатури. Внаслідок отримання Україною незалежності дана система дещо демократизувалася та зазнала певних змін. На сьогодні такий устрій все ще робочий, але у досягненні основних цілей та у порівняннях малоефективний, оскільки реальним результатом управління в ринкових умовах є якісний продукт муніципальної діяльності або адміністративна послуга. По суті громадянам повинно бути все одно який устрій панує в тій чи іншій організації, важливим є безперешкодне отримання адміністративних послуг та участь у створенні відповідної розвиненої, багатой для реалізації основоположних прав, інфраструктури.

Як відомо, відносини адміністративно-територіальних одиниць в Україні впливають не тільки на стан обласних та районних адміністрацій та рад, а також й на інші територіальні органи виконавчої та судової влади, що реалізують свої повноваження та у своїх відносинах є взаємопов'язаними на територіальній основі – міжрегіональним управлінням, головним управлінням виконавчих органів в областях та судам першої і другої інстанцій усіх юрисдикцій.

На сьогодні в Україні відбувається адміністративно-територіальна реформа субрегіонального рівня – районів в областях, їх укрупнення. З причин децентралізації влади – передачі фінансів та повноважень муніципалітетам (містам, селищам та селам), а також внаслідок створення на основі нових громад центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), райони в областях укрупнюються, фактично віддаляючи свої функції від населення. До реформи децентралізації та муніципалізації влади функції маленьких районів фактично відігравали муніципальну роль управління та представництва спільних інтересів для місцевої влади. На сьогодні не вперше в реальних законопроектах пропонується надати державним адміністраціям (далі – РДА, ОДА) функцій нагляду за рішеннями органів місцевого самоврядування, вкрай необхідну функцію, яка буде стримувати муніципальні еліти та забезпечувати відповідність рішень місцевої влади законам України та Конституції. Якщо є потреба в такому нагляді за муніципальними органами влади, то зростає з іншого боку питання, а чи є такий нагляд за регіональними радами з боку уряду в Україні? Тобто, якщо систему упорядковувати повноцінно, то необхідно переосмислити й роль Конституційного Суду в Україні, його функцій у нагляді за відповідністю Конституції постанов обласних рад.

Внаслідок такої реформи, РДА та ОДА фактично набудуть статусу префектур, як у Франції, або так би мовити стануть на них схожими, за своїм функціоналом наблизяться до них, відмінності українських відносин у сфері управління територіями випливають вже на цьому територіальному рівні, на

чому ми і зосередимо увагу. Також триває дискусія щодо демонтажу районних рад, з дзеркальної сторони даної дискусії обговорюється закріплення за районними радами окремих часток з податків.

Взаємовідносини центрального, регіонального, субрегіонального та муніципального рівнів управління територіями в Україні та країнах ЄС, основні відмінності. Як відомо, Президент призначає голів обласних та районних державних адміністрацій, як регіональних та субрегіональних гравців в Україні, відповідальних за реалізацію регіональної політики. З іншого боку ці виконавчі органи (РДА та ОДА) залежать від постанов відповідних рад субрегіонального та регіонального рівня, районних та обласних рад. На сьогодні велика кількість науковців порівнюють такий устрій із президентською за формою правління Францією. Але, які основні відмінності несе в собі для України французький досвід, який в своєму регіональному вимірі прямо корелює з територіальною організацією влади в Іспанії та Італії [1, 3, 5]?

По-перше, у Франції префектури функціонують виключно на рівні департаментів (субрегіональному рівні, в Україні це район в області) і не є підзвітними або залежними від виконавчих органів регіональної влади. Тобто, у Франції повноваження регіональних та субрегіональних органів влади є суворо розмежовані, кожен орган діє на тому територіальну (регіональному або субрегіональному) рівні, в якому він володіє власною компетенцією. Функціонально префектури, як субрегіональний рівень підпорядковуються та залежать від центральної влади, регіональна ж влада діє на своєму фронті та компетенційно конкурує із центральною владою, вона є виборною. Тобто, райони в Україні, згідно європейського досвіду, функціонально повинні бути незалежними від регіонального самоврядування, оскільки вони служать абсолютно різним цілям, як завданням централізації та децентралізації, їх територіальний рівень не є підзвітним регіональному у Франції, Італії та Іспанії. Такі твердження наводять на думку, що певні територіальні рівні в Україні, їх право на самоврядування, є невизнаними центральною владою та занадто централізованими, що прямо відбивається на ефективності їх діяльності [1].

На українському прикладі зміна функцій публічних адміністрацій в бік нагляду за законністю рішень місцевої влади, фактично відтворить новий вид прокуратури з функцією моніторингу та нагляду за місцевим самоврядуванням, де остаточне рішення щодо їх відносин будуть приймати адміністративні суди.

З точки зору функціонування територіальних органів, таких як наприклад головне управління поліції в області, регіональна прокуратура або податкова та інші, то дотримання суворості в розмежуванні районного субрегіонального рівня в Україні на сьогодні не має практично ніякого значення. В таких країнах, як Іспанія, Італія та Франція, ситуація щодо виконання своїх обов'язків державними органами в регіонах працює дещо інакше, те, що в Україні має назву головних управлінь в областях, в перелічених країнах ЄС працює

виключно на субрегіональному, відмінному від регіонального, районному рівні, на одному територіальному рівні із префектурами або районними (субрегіональними) адміністраціями та є підзвітною прямо центральному органу влади. З іншого боку контроль та нагляд за діяльністю регіональних рад та діяльності їх міністерств здійснюється центральним рівнем влади та відповідними судами [1].

Можливо підзвітність РДА та ОДА корелює з такими особливостями функціонування префектур у Франції, як робота префектур та їх структурних підрозділів – субпрефектур, але в дійсності французька субпрефектура діє на рівні дещо нижчому за субрегіональний, зазвичай вона об'єднує в своєму адмініструванні декілька муніципалітетів, але є меншою за департамент. Фактично з цього виходить те, що те, що в Україні є обласним (регіональним) рівнем, у Франції, Італії та Іспанії є субрегіональним рівнем, а також те, що інституціонально субрегіональний та регіональні рівні в Україні, їх підзвітність, потрібно роз'єднувати.

На сьогодні кожний територіальний виконавчий орган державної влади в регіоні сам визначає до якого структурного підрозділу адміністрування належить той чи інший населений пункт. Оскільки до адміністративно-територіальної (субрегіональної) реформи райони були достатньо маленькими, то й органи, які на них знаходилися, такі як районна в області прокуратура, міськрайонні суди та інше, відігравали роль муніципального нагляду, управління та судочинства. На сьогодні, внаслідок укрупнення районів в областях їх муніципальна роль втрачена, отже, чи реально потрібен субрегіональний рівень в Україні? Очевидно, що так, але з дещо інших міркувань та у вигляді іншої органічно інтегрованої адміністративно-територіальної моделі, відмінної від тої, що сьогодні пропонує уряд. Тобто, повноцінно новостворені райони будуть працювати тільки для РДА та районних рад, з чого виходить, що для більшості територіальних органів влади районний в області рівень на сьогодні не має ніякого функціонального значення, або ж роль та значення нового субрегіонального рівня в Україні, у порівнянні із територіальним адмініструванням в перелічених країнах ЄС, потрібно концептуально переосмислювати.

Ті функції, які раніше було районними, на сьогодні стають муніципальними. Також зазначимо, що міськрайонні суди на невизначений термін не будуть реорганізовуватися (укрупнюватися територіально згідно нового районного АТУ), а будуть діяти за старим, що вказує на те, що новий субрегіональний (районний) рівень вже не відіграє для державних органів жодної упорядковуючої ролі. Потрібна абсолютно нова якісна модель всього державного організму.

В європейських унітарних державах суди працюють за окружним принципом та теж, як і інші державні органи в регіонах, на субрегіональному рівні, але з тією відмінністю, що вони працюють приблизно на три

субрегіональних утворення в рамках одного регіону, в деяких територіях така організація може нехтуватися з причин замалої території історичного регіону, але в порядку особливого виключення, наприклад коли регіональна влада діє на ідентичному територіальному рівні разом із субрегіональною. Зазвичай в таких регіонах територіальний орган влади може уособлювати в собі як регіональні, так субрегіональні повноваження одночасно (характерно для асиметричного устрою регіонів в Іспанії, в Королівстві Астурія) [2].

В той же час слід зазначити, що субрегіональний рівень за кількістю території та влади у великих країнах покликаний вирішувати завдання, які вирішуються централізовано, тобто зазвичай кількість території у таких субрегіональних територіальних одиницях створюється під максимально однакові величини в контексті кількості території та її населення – пропорційно по території держави. З іншого боку регіональний устрій служить іншим цілям і територіально може створюватися за асиметричними та диспропорційними один від одного ознаками. Те ж саме відрізняє і муніципальний рівень від субрегіонального – конституційно закріплений дисконпозиційний характер місцевого самоврядування та різноманіття організаційних форм його діяльності. Такий устрій панує в Іспанії.

Особливості обласного територіального поділу в Україні. В реаліях українському обласному АТУ з функціональної точки зору притаманні саме не унітарні, а федеративні ознаки, характерні для таких країн як Німеччина, де виконавчі органи суб'єктів федерації розташовані на регіональному рівні із послідовною субрегіональною вертикаллю. Рано чи пізно в умовах такого поділу відбувається кластеризація (виокремлення та злиття, щодо необмеженої кількості суб'єктів кластеризація позначає об'єднання або наприклад поділ на кластери у великій організації – роз'єднання) керівних кадрів таких державних органів в областях, наслідки регіональної кластеризації влади в Україні відомі. Територіальне роз'єднання функцій регіонального та субрегіонального рівнів призведе до демотивації відділенських тенденцій в українських регіонах.

Автором у своїх роботах вже пропонувалися стилі територіальної організації влади в Україні. Макет мапи з технічних причин був приблизний, концептуально розподілений на муніципальний рівень – громади, субрегіональний рівень у вигляді 50 +/-3 областей (волостей) та регіональний рівень самоврядування – 13 земель-територій України, двопалатний парламент та інше. Які індикатори використовував автор у такому концептуальному рішенні? Окрім практик і принципів побудови територіальної організації влади в унітарних децентралізованих та регіоналізованих країнах ЄС, ніяких. Тобто, геометрія такого поділу є дискусійною, хоча доволі інституціонально обґрунтованою та теоретично визначеною [1].

Центральною проблемою сьогоденної регіоналістики в Україні є визначення, яке прийшло до нас разом із реформою децентралізації – це поняття «території». На сьогодні в багатьох документах, прес-конференціях та

симпозіумах щодо децентралізації та адміністративно-територіальної реформи лунає це поняття. Але що таке територія? Територія – це регіон, з характерним для нього природнім потенціалом, в свою ж чергу в більшості країн ЄС, регіоном є земля, насичена особливою культурою, особливостями мови, конфесійної належності та структурою економічних та культурних відносин.

Тобто, переосмислення основ і значення територіальної організації влади повинно відбуватися поряд із переосмисленням етнополітичної складової в Україні, досягнення національної єдності через визнання регіонального різноманіття. Більш дієвим було б надати визначення в Законі «Про адміністративно-територіальний устрій» таким поняттям як децентралізація, територія-регіон (земля), субрегіональний рівень управління, муніципалітет.

Проблемним в устрої українських областей залишається і те, що на сьогодні певна кількість державних органів вже нехтує принципами українського обласного АТУ, наприклад, міжрегіональні представництва Міністерства юстиції України свою компетенцію поширюють на три області. При цьому така тенденція територіального розвитку прослідковується й щодо інших територіальних органів влади. Така ж сама територіальна конструкція торкається й апеляційних адміністративних та апеляційних господарських судів, всі вони власну компетенцію поширюють на три області, що з іншого боку, згідно з принципами європейської регіоналістики, більше схоже на регіони, ніж звичний для нас обласний рівень, але тільки у кількісному значенні, не функціональному.

В українських умовах невизначеності ключових понять в законодавстві, таких як регіон та децентралізація, це призводить до деформаційних процесів та розмиття ідентичності державних органів територіального управління, що продукують надмірною оптимізацією обласного апарату, зарегульованістю в адмініструванні та посиленні управлінського централізму, де практично за виконання кожного службового завдання необхідно звітувати в центр.

На сьогодні держава не намагається інтегрувати між собою населення, натомість створюються все нові свята, які хоча б якось повинні були об'єднати націю. Очевидно, що неоднорідне культурно (поліетнічне) населення по різному сприймає основні події та символи. Більш легким засобом інтеграції громадян є визначення та визнання права на регіональне самоврядування в Україні за принципом історичності територій, об'єднання муніципалітетів та їх жителів у регіональні громади на засадах визнання етнічного різноманіття, конфесійної приналежності, особливостей регіональної економіки, регіональної та муніципальної децентралізації, закріплення в Конституції за регіональними (обласними) радами більших повноважень та високих податкових надходжень.

Висновки. На сьогодні Україні притаманна відсутність головного розуміння про те, чим являється регіон та регіональна громада, яке на практиці має значення субрегіональний рівень управління та хто стоїть за реальними здобутками реформи децентралізації в окремому муніципалітеті. Вкрай не

вистачає переосмислення відносин субрегіонального, центрального, регіонального та муніципального рівнів управління, яке успішно функціонує в розвинених країнах ЄС. В офіційних довідкових рекламних матеріалах та постерах державних органів влади, внаслідок субрегіональної реформи, сьогодні можна зустріти такі поняття, як, наприклад, – «Броварський регіон» і тому подібне, що згідно Конституції та теорії управління в ніякому разі регіоном не може бути, оскільки це виключно субрегіональний, районний рівень управління.

Перелічені в роботі країни ЄС за своєю територіальною структурою розбудованих гармонійних взаємин підпорядкування ключових гравців державного організму вказують нам на те, що їх устрої максимально подібні людині, координації її фізіологічних рухів та духовної цілісності. Державні структури в цих країнах не просто дотримуються основних прав громадянина та людини, а і діють відповідно, як люди. Навпроти, в Україні система державного управління скоріше нагадує заводську мануфактурну активність із зачиненим циклом виробництва, що характерно саме для радянської планової моделі. Принципи пріоритету дотримання прав громадян та людей в діяльності державних органів тільки починають проникати в Україну.

Європейський стиль організації влади позначає ясну піраміду відносин, правил і свобод, якими користуються як громадяни, так і публічні службовці та політики, система цінностей в них інтегрована рівнозначно горизонтально та вертикально у вигляді піраміди відносин правильної форми. В той же час в Україні з огляду на територіальний устрій піраміда відносин є дещо заплутаною та перегорнутою в організаційному вигляді знизу догори. Принцип регіональної «багатовекторності» в цій площині слід розуміти як внутрішню концепцію, що зможе забезпечити культурний та економічний баланси у міжрегіональних відносинах та відносин регіонів із центром.

Як вбачається, еволюція адміністративно-територіального розвитку в Україні приречена на десятиліття, незначні досягнення вдаються вкрай важко та зазвичай не доходять до логічного завершення, постійно заморожуючись. Відсутня реальна координованість, цільність та покроковість ініціатив, здебільшого відсутня стратегія, політичної волі виявляється то забагато, то замало. Немає генералізуючої регіональні відносини візії, яка могла б їх упорядкувати.

На сьогодні децентралізація ще не завершена і їй не достає декількох елементів, які могли б покращити апарат та життя громад. В архітектурі органів муніципальної влади на сьогодні відсутні – муніципальна поліція (британський досвід), відділи адміністрування місцевих податків (польський досвід) та наявності мирових суддів (світовий досвід).

Ціннісним є те, що у Польщі при вирішенні адміністративними судами спорів щодо встановлення відсутності компетенції між центральною, регіональною, субрегіональною та муніципальною владою застосовується на

рівні як судовий прецедент, так і напрацювання принципів науки публічного управління.

Децентралізація не є альтруїзмом, атрибутом, альтер-его або егоцентризмом держави. Децентралізація для України – це реальні ринкові вимоги в умовах сучасного глобального та регіонального світу. Виявляється, що для повноцінного функціонування державних органів, інституціоналізації влади вертикально, за принципом поділу на виконавчу, законодавчу та судову, замало. Необхідна інституціоналізація й на горизонтальних рівнях влади у вигляді визначень повноважень місцевого самоврядування, субрегіонального управління, визнання права на регіональне самоврядування, визначення ролі центру у цих відносинах. Здебільшого влада в унітарних країнах ЄС функціонально інтегрована у такому вигляді – центральний рівень – субрегіональний, регіональне самоврядування – місцеве самоврядування. З іншого боку нагляд за законністю та конституційністю рішень органів регіональної та муніципальної влади здійснюється за таким принципом – субрегіональний рівень наглядає за муніципальним, центральний рівень наглядає за регіональним.

Література:

1. 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. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2019_7_9-10_8.
2. Курілов Ю. Ю. // Децентралізація влади: досвід Іспанії щодо адміністративно-територіального поділу / Ю. Ю. Курілов. Публічне адміністрування: теорія та практика, 2017, вип. 2 (18).
3. Курілов Ю. Ю. // Принцип децентралізації та місцеве самоврядування в Іспанії: провінції та муніципалітети, досвід для України // Ю. Ю. Курілов. – науково практична конференція «Науково-практичне забезпечення розвитку та співробітництва об'єднаних територіальних громад». – Дніпро, 30 жовтня – 30 листопада 2018 р. – С. 160 – 164.
4. Курілов Ю. Ю. // Регіоналізація, децентралізація та адміністративна реформа в Європі: теоретико-методологічний аспект // Ю. Ю. Курілов. Аспекти публічного управління. - 2018. – Т. 6, № 11-12. – С. 72-84. - Режим доступу: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/472/462>.
5. Курілов Ю. Ю. // Конституційні засади децентралізованості в Іспанії. Науково-практичне забезпечення розвитку та співробітництва об'єднаних територіальних громад. / Ю. Ю. Курілов // Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Дніпро, 24 жовтня – 24 листопада 2016 р. // за заг. ред. Ю. П. Шарова. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2016. – С. 124 – 127.

References:

1. Kurilov, Ju. Ju. (2019). Administrativna reforma v Ukraïni: vid vitokiv do majbutn'ogo [Administrative reform in Ukraine: from the origins to the future]. *Aspekti publichnogo upravlinnja - Aspects of public administration*, 7, 9-10, 62-78 [in Ukrainian].
2. Kurilov, Ju. Ju. (2017). Decentralizacija vladi: dosvid Ispanii shhodo administrativno-teritorial'nogo podilu [Decentralization of power: the experience of Spain in relation to administrative-territorial division]. *Publichne administruvannja: teorija ta praktika - Public Administration: Theory and Practice*, 2 (18) [in Ukrainian].

3. Kurilov Ju. Ju. (2018). Princip decentralizacii ta misceve samovrjaduvannja v Ispanii: provincii ta municipaliteti, dosvid dlja Ukraïni [The principle of decentralization and local self-government in Spain: provinces and municipalities, experience for Ukraine]. *Proceedings from naukovo-praktychna konferentsiia « Naukovo-praktichne zabezpechennja rozvitku ta spivrobitnictva ob'ednanih teritorial'nih gromad » – The Scientific and Practical Conference « Scientific and practical support of development and cooperation of united territorial communities »*. (pp. 160-164). Dnipro [in Ukrainian].

4. Kurilov Ju. Ju. (2018). Regionalizacija, decentralizacija ta administrativna reforma v Evropi: teoretiko-metodologichnij aspekt [Regionalization, decentralization and administrative reform in Europe: theoretical and methodological aspect]. *Aspekti publicznogo upravlinnja - Aspects of public administration* 6, 11-12, 72-84 [in Ukrainian].

5. Kurilov Ju. Ju. (2016). Konstitucijni zasadi decentralizovanosti v Ispanii [Constitutional principles of decentralization in Spain]. *Proceedings from naukovo-praktychna konferentsiia za mizhnar. uchastju « Naukovo-praktichne zabezpechennja rozvitku ta spivrobitnictva ob'ednanih teritorial'nih gromad » – The Scientific and Practical Conference for international participation « Scientific and practical support for the development and cooperation of united territorial communities »*. (pp. 124-127). Dnipropetrovs'k : DRIDU NADU [in Ukrainian].