

Курілов Юрій Юрійович,

доктор філософії (публічне управління та адміністрування)

ORCID ID: 0000-0002-3463-455X

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ, СУБРЕГІОНАЛЬНИЙ РІВЕНЬ ТА СУДОВІ ОКРУГИ В КРАЇНАХ СВІТУ: ВІД НАЦІОНАЛІЗМУ ДО УЛЬТРАЦЕНТРИЗМУ

DECENTRALIZATION, SUBREGIONAL LEVEL AND JUDICIAL DISTRICTS IN COUNTRIES OF THE WORLD: FROM NATIONALISM TO ULTRACENTRISM

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. Реалізація регіональної політики в Україні на сьогодні залишається децю централізованою та малоєфективною. 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. 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 (м'яка регіоналізація) повинні бути визнані в Україні, що прямо позначиться на інтеграції громадян та реалізації їх основних прав. В статті пропонуються дизайни територіальної будови, які б дозволили інституціонально роз'єднати функції субрегіональних та регіональних органів управління та адміністрування в Україні, чого вимагає закріплений 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. Загалом автор розвиває етноцентричні позиції. В статті наводиться, що розмите визначення в законодавстві статусу громад призводить до неоднозначної судової практики. Розкривається зміст судових округів, як доволі складної, але досить важливої складової адміністративно-територіального поділу в унітарній децентралізованій державі. Також автор наводить іспанський приклад децентралізації, який позначився на тому, що повернення до історичних (монархічних) традицій в цій державі призвели до надпотужного виливу децентралізації влади.

Ключові слова: децентралізація, регіоналізація, централізація, муніципалітети, обласні райони, регіональне самоврядування, судові округи, адміністративно-територіальна реформа.

In this 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. 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 is being rethought. 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 (soft regionalization) should be recognized in Ukraine, which will directly affect the integration of citizens and the realization of their fundamental rights. 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. In general, the author develops ethnocentric positions. The article states that the vague definition of community status in the legislation leads to ambiguous judicial practice. The content of judicial districts is revealed as a rather complex, but also important component of administrative-territorial divisions in a unitary decentralized state. The author also gives an example of the Spanish experience of decentralization which affected the fact that the return to historical (monarchical) traditions in this state led to a powerful outpouring of decentralization of power.

Key words: decentralization, regionalization, centralization, municipalities, subregional districts, regional self-government, judicial districts, administrative-territorial reform.

Вступ. В даній роботі автор намагається узагальнити деякі погляди на походження децентралізованого типу влади у здебільшого в унітарних, але також федеративних державах світу. В роботі аналізується історичне походження принципу децентралізації влади в Україні та його перші офіційні паростки застосування. До уваги взято міжнародний досвід устроїв та децентралізаційних концептів таких країн як США, унітарних країн Європейського Союзу – Іспанії, Італії та Франції. Автор не пов'язує децентралізаційні реформи в світі ані з рівнем економічного розвитку окремих культур, ані з рівнем демократії. Автор не пов'язує та не наводить підтверджень того, що децентралізаційні реформи можуть вирішити або зняти реальну напругу в міжетнічних відносинах регіонів. Подібні питання вирішуються в довгостроковій перспективі. Основними цілями цих реформ в світі незалежно від рівня ВВП країн є розосередження контролю та індивідуалізація окремих гравців та виконавців. В даному аспекті вагомим є культурний вимір, в якому історичне походження та назви мають свою вагу.

В різних середовищах подібні аналітичні течії мають різний характер та назви – етноцентризм, етнопацифізм, етномонархізм, поліетнізм, ультраправий націоналізм, україноцентризм або киевоцентризм. У автора є своя класифікація цих процесів – це ультра націоналізм та ультрацентризм, як культурний та функціональний чинники діяльності влади. Автор пов'язує ці два явища як неподільні та вважає, що приставка «ультра» щодо націоналізму позначає його м'який, але ефективний характер та максимальну децентралізацію в культурно-етнічному питанні життя регіонів, яка в конусі свого розвитку утворює саме центричну, культурну та доступну цивілізацію перебування зі своїми адміністративними центрами, яка підживлюється центральними та регіональними медіа, театрами та вуличними виставами народного та міжнародного змісту. В подібних межах вважається, що територіальні суб'єкти влади повинні по максимуму використовувати етнонаціональний потенціал локальних культур у своїй діяльності, контролі або місцевому самоврядуванню. Ультрацентрична ж течія має фінансово-функціональний вимір та полягає у тому, що державна влада, діяльність її апаратів повинна бути децентралізована на всіх територіальних рівнях до тієї максимальної міри, яку дозволяє унітарний стиль організації та ультрацентрична ідеологія. В науковому вимірі ці погляди виглядають спрощено та ідеально – центризм протистоїть централізму та позначає децентралізацію або м'який централізм.

В реальному вимірі діяльності центральних органів влади ці питання знаходяться на складному етапі, центризм та централізм в Україні йдуть рука об руку, що зумовлює концентрацію усіх кадрів, фінансів та життя в столиці та прилеглих територіях. Теж саме можна сказати й про етнонаціоналізм в державних органах регіонів, він присутній, але в мінімальній, нерозкритій мірі.

З початком реформи децентралізації влади в Україні мало хто розумів що це за процес, яке втілення і які прояви в Україні він буде мати. Важливо одне: цей процес почався з місцевого самоврядування, що доказує, що неможливо будувати державу зверху і що реальна демократія зростає знизу і вибудовує свою організацію до вищих рівнів управління. Хоча такі позначення дещо умовні, всі ми живемо на горизонтальній поверхні, на якій стоять будівлі, в яких працює влада. Тобто, піраміда відносин завжди умовна, вона носить багатоцентричний характер та скоріше обумовлена економічними та культурними центрами активної діяльності людства.

Предмет статті – децентралізація та територіальна реформа в Україні. Метою статті є розкриття організаційного потенціалу адміністративно-територіальної реформи в Україні, який автор наводить в таблиці. Субрегіональні (районні) реформи досліджували Б. Данилишин, М. Долішній, І. Коліушко, В. Куйбіда, М. Олійник. Зазначені автори вивчали та доктринально обґрунтовували укрупнення обласних районів в Україні.

Результати дослідження. Децентралізація та судові округи. Питання походження державної влади вивчалось в різних країнах в різні часи та мало різні прояви. Доктрини щодо інститутів народовладдя на різних історичних етапах втілювалися в наукових, біблійних творах, законах, рішеннях суддів, статутах про автономію тощо. Міжнародний досвід децентралізаційного державотворення в цій сфері має концептуально уніфікований характер та відрізняється сталими національними особливостями окремих держав.

Наприклад, у США, яка за своїм походженням є федерацією, принципи розмежування повноважень між рівнями публічної влади знайшли своє втілення у доктринах та правилах, сформованих у 70-х роках XIX століття, які мають свої назви за прізвищами суддів Верховного Суду США, – правило Діллона (Dillon Rule Law) та Доктрина Кулі (Cooley Doctrine Law), відомої як Home rule. Принциповою відмінністю вказаних доктрин та правил є питання про те, кому належить першочергова влада.

Доктрина Кулі передбачає наявність всієї повноти влади у муніципалітетів, які делегу-

ють частину своїх повноважень на рівень штату, які, в свою чергу, штат передає на федеральний рівень. За правилом Діллона вся влада належить штатам, які делегують частину своїх повноважень як на федеральний рівень, так і на рівень місцевого самоврядування та мають право в будь-який момент змінити цей баланс повноважень, які делегуються. Відмінність даних рішень полягає у тому, що є першочерговим, влада муніципалітету чи регіональної громади. Ковідна криза, локдаун, невивплата зарплат держслужбовцям федеральних відомств в США довели, що із зупинкою діяльності федеральних установ життя штатів не зупинилося, на муніципальному, окружному та штатному рівнях влади адміністративна діяльність продовжилась, оскільки фінанси та повноваження цих рівнів влади були максимально децентралізованими та забезпеченими.

Станом на 2018 рік 39 штатів США слідували правовій Доктрині Діллона і 11 – Правилу Кулі. Автор дотримується у своїх міркуваннях правила Кулі, хоча визнає, що при реорганізаційних реформах субрегіонального та регіонального рівня реально практичною є перша доктрина Діллона.

Як свідчить практика, організаційною та історичною формою організації влади суспільства, людей, є муніципальна та регіональна громади, що також виходить із вищезазначених практик Верховного Суду США. Дані практики беруться до уваги автором не як окремі прецеденти, а скоріше як приклад концептуального вирішення, який до речі є доволі відмінним, плюралістичним у своїх назвах – доктрина та правило. Справа в тому, що основні принципи територіальної структури організації федерацій є базовими і для унітарних країн. Ці принципи втілені в концепції багаторівневого управління, де різні рівні влади є суворо розділеними за напрямом їх діяльності та компетенції, але при цьому складно інтегровані одна в одну.

Практичність цього прикладу можна навести в наступному, наприклад, в ході королівської реформи регіоналізації (політичної децентралізації) в Іспанії вирішальну роль зіграли саме провінції (на той час вони займали регіональну роль), які з одного боку передали певні повноваження муніципалітетам, а з іншого боку зумовили формування регіонів в унітарній Іспанії, внаслідок чого також було ліквідовано районний рівень управління (історично середня ланка між муніципалітетом та провінцією, регіони ж стали проміжними рівнем між провінціями та національним урядом).

Провінційні райони, які було скасовано в Іспанії внаслідок децентралізації, не слід плу-

тати з округами діяльності судової влади першої інстанції. Приклад поділу на судові округи судів першої та другої інстанції наводимо на основі мап провінцій та судових округів іспанського регіону Каталонії на малюнках 1 та 2. До речі, «децентралізованість» устрою іспанського судочинства прописана в Конституції Іспанії. Іспанія довгий час свого розвитку була республікою, і, саме із процесом відновлення іміджу іспанської корони в країні було розпочато впровадження комплексної децентралізації влади, як муніципальної, так і регіональної.

У Каталонії 49 судових округів, з яких 25 належать до провінції Барселона, 9 до Жерони, 7 до Леріди та 8 до провінції Таррагона. Поточний розподіл судових округів у Каталонії був зумовлений Законом 38/1988 від 28 грудня 1988 р. про розмежування влади та судочинства. Відповідно до зазначеного закону, каталонські муніципалітети розподілені у судових округах як суди першої інстанції, зазначених на малюнку 2 [9], та судів другої (апеляційної) інстанції, територіальна юрисдикція яких поширюється на провінції та є зображеною на малюнку 1 (розрізняти за кольором) [7].

Наприклад, у Франції функціонують арондісмани (округи, англ. *arrondissement*) (рисунок 3) [6], які менші за департамент (субрегіональний рівень), але більші за комуни (муніципалітети). На рівні арондісманів розташовуються суди першої інстанції та супрефектури. Сто один департамент країни включає 344 округи. В один департамент може входити по три-чотири судові округи. Округи поділяються на кантони. Муніципальні округи великих міст, таких як Париж, Марсель або Ліон, є адміністративними одиницями у їх складі.

Нагальні проблеми українських районів та іноземний досвід. Вагомою проблемою державного управління в Україні є місце та роль районів в областях та районів в містах. На цьому рівні працюють як органи місцевого самоврядування, районні в областях ради та адміністрації та районні у місті ради і відповідні виконавчі комітети, так і державні органи влади, суди, прокуратури та інше. Іншим важливим питанням є роль спеціальних статусів міст – Києва та Севастополя. Справа в тому, що в прогресивних політично та економічно країнах Європи таке явище як райони в областях може бути взагалі відсутнє, як і спеціальні статуси окремих міст, все це відійшло у минуле. Здебільшого столиці на ряду із субрегіональними та регіональними суб'єктами в Європі діють історично як агломерації та функціонально об'єднані у такий територіальний рівень влади, як департамент або провінція, яка також може одночасно поєднувати



Рис. 1. Provinces of Cataluna

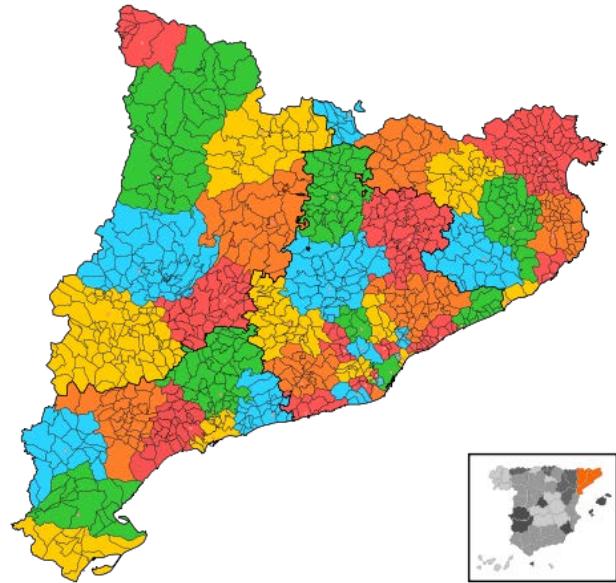


Рис. 2. Partidos Judiciales de Cataluña

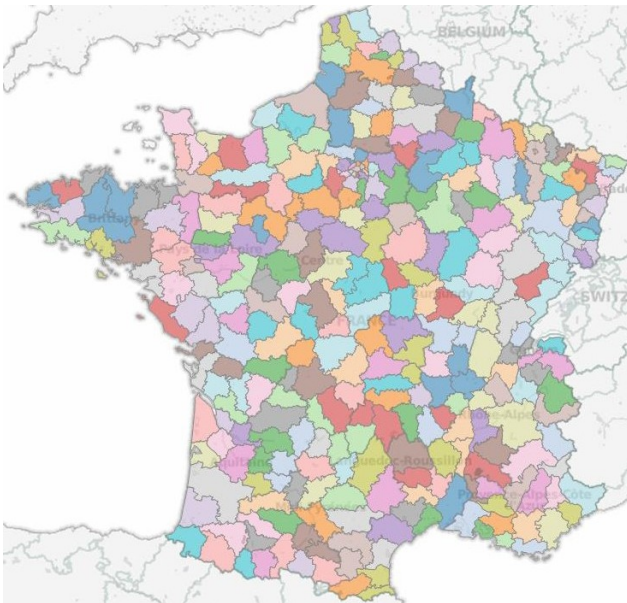


Рис. 3. Arrondissements of France



Рис. 4. Department maps of France [8]

в собі і функції провінції, і регіону (наприклад провінція Мадриду в Іспанії (столичний регіон). Питання в тому, що не існує вірного способу або певної моделі, яка реально може вважатися засадною або правильною для організації влади в країнах ЄС, до яких прямує і Україна, є лише принципи. Ці принципи повинні бути демократичними. Вступ до ЄС України буде зламним, оскільки багато принципів документів щодо організації регіональної влади та регіональної політики прийдеться Україні брати до уваги, а там територіальні моделі влади є зовсім іншими.

Засадні документи ЄС щодо регіональної влади так чи інакше, опосередковано нав'язують федера-

тивний або достатньо децентралізований на регіональному рівні устрій держави, але це здебільшого ідеологічно та умовно, принципово засадні документи щодо діяльності регіонів в ЄС зростають з федерацій та рівня їх децентралізованості у відносинах, як певного еталону. До Європейського Союзу існує два підходи, що це міжнародна організація, та федералістський підхід, який пропагує уніфікацію та певного роду рух до європейської федерації держав членів, хоча особливості спільного ринку, тобто економічні зносини, є домінуючим у засадах функціонування інституцій в країнах ЄС. Також на рівні діяльності Комітету Регіонів ЄС панує філософія Європи Регіонів, коли макси-

мальна влада належить регіонам, а не центральним урядам держав-членів. Тобто, варіації діяльності влади та ідей її реалізації в рамках членства в Європейському Союзі, принципу децентралізації та субсидіарності, безліч, сама ж децентралізація скоріше розкриває народну творчість та глобальний зміст у державотворенні.

Діячі, практики та науковці в Україні акцентували свою увагу на французькому досвіді організації влади та необхідності впровадження саме французької моделі зносин центральних та регіональних органів влади. З одного боку це достатньо уніфікований та вірний процес, але він є неповною мірою розкритим. Децентралізація в таких країнах як Франція або Іспанія в частині передачі повноважень та коштів муніципалітетам відбулася, але без укрупнення муніципалітетів у так звані «громади», з іншого боку в Республіці Італія рівень як громад, так і субрегіональних утворень є доволі атомізованим та не укрупненим, на цьому рівні працюють як провінційні адміністрації, так і державні органи, і їх (провінцій) для доволі невеликої території Італії дуже багато. Суди першої інстанції загальної юрисдикції Італії працюють по окружному принципу, який може не збігатися з провінційним поділом, при тому адміністративні суди, їх територія розповсюджується на весь регіон. Урядові оптимізації управління в цих країнах проходять складно і втілюються тільки на рівні незначних ініціатив. Регіональні реформи отримали змогу стати успішними в цих країнах з тих причин, що територіальні органи центрального уряду або окремі органи влади даних держав стало функціонувати саме на субрегіональному рівні, що значно відрізняються від пост-радянської філософії організації влади України в обласні управління та інше. Справа в тому, що закони іноземних держав щодо децентралізації влади, місцевого самоврядування, субрегіональних органів влади та регіонального самоврядування, адміністративно-територіального устрою, які ми можемо прочитати, є лише результатом, репрезентацією певних механічних моделей і уявлень про функціонування унітарної держави. В ключі державотворення на певних етапах революцій Європи, французький досвід був провідним і на основі нього будувалися різні країни Європи. Але з часом країни ЄС виробляли вже свої, національні підходи до організації влади. Здебільшого і СРСР на свої початках копіювало французьку практику державотворення в рамках якобінської (централізованої) логіки організації влади.

Складним питанням є правонаступництво або те, звідки Українська Держава буде копіювати організацію влади, а саме, її реформування,

оскільки в рамках зносин із країнами ЄС це питання зросте гостро та швидко. Проблемою сьогоденної наукової думки в Україні є те, що вважається, що для реалізації конституційних реформ децентралізаційного змісту та для переходу до провідних практик не вистачає досвіду, здебільше історичного та відповідно немає компетенцій для цього у людей. Цікаво інше, для організацій, які працюють на ринку послуг або виробництва, зміна їх організації, території районування, освіта їх співробітників, тобто їх адміністративна реформа, робляться у разі необхідності в простішому вигляді та у дуже швидкий проміжок часу. З іншого боку на державному рівні ці процеси не розвиваються або розвиваються якось дуже незрозуміло та не публічно. На одному рівні зносин в Україні, там де в цьому немає необхідності, демократії може бути забагато, на інших же рівнях, там де це реально потрібно, демократія може бути відсутня повністю.

Основною проблемою залишається і є – регіон, в Європі в великих країнах носієм прав та обов'язків регіонів може бути як провінція, так і регіон в цілому, як збірка провінцій або департаментів, яка має назву землі, області, території, регіональної громади та інше. Також в деяких випадках регіоном може виступати провінція із подвійними правами як субрегіонального суб'єкту, так і регіональної громади, якщо регіональне різноманіття та його широкі повноваження та фінанси взагалі передбачаються. Подібним прикладом є провінція Мадриду. В цій провінції Іспанії муніципалітети мають свої ради та виконавчі органи, провінція ж представлена своєю адміністрацією та радою. Класичний регіон столиці Європи, з тією лише відмінністю, що його провінція втілює в собі і повноваження регіональної громади, влада яких в певних напрямках законотворчості широка в Іспанії та наділена великою низкою фінансування, зокрема великою часткою з податку на додану вартість. Сам же муніципалітет Мадриду носить суто культурне значення без будь-яких спеціальних статусів. Мадрид в перекладі позначає «матрицю», дослівно.

Проблема не нова, справа в тому, що як це можна порівнювати із правовим статусом Києва. Взагалі незрозуміло навіть територіальній громаді особливий статус. Роз'єднання ролей голови адміністрації та мера, але, там де є адміністрація, там повинна бути і певна рада, далі, на якому праві повинен діяти такий суб'єкт, області, району в області. Питання в іншому, виконавча влада в місті Києві здебільшого здійснюється на правах обласної. Головні управління виконавчих орга-

нів влади зорганізовані по тому ж принципу, як і в областях, наприклад – головне управління в м. Києві, головне управління в Київській області. Подібна проблема характерна і для Дніпра, який номінально входить до Дніпровського району Дніпропетровської області, але в реальності жителі Дніпра не обирають владу цього району. Логічно, що в рамках децентралізації необхідно комплексно розробити інтегрований закон про статус столиці, міст мільйонників, міст із населенням до 500 000 людей та сільських територій з умовною назвою – Закон про «Статус столиці, міст та сіл в умовах децентралізації», де пропи-сати основні критерії, за якими окреме місто може функціонувати на правах субрегіонального утворення (району в області) або області.

В європейській теорії здебільшого визнано такі класичні рівні управління в унітарних державах – це муніципальний, субрегіональний, регіональний та центральний. Так побудована влада у Франції, Іспанії та Італії. Менші унітарні країни, наприклад Данія, мають дворівневий устрій – муніципалітети, регіони та центральний уряд. Польський досвід ми не беремо до уваги, оскільки він не дуже пішов від свого радянського конструкту, в нього просто влили багато інвестицій, в певних елементах він навіть нагадує український. Цій країні повезло з моделями поведінки ключових гравців, інвестиції в Польщу дійшли до свого призначення та не були випадково втраченими. Розвинені суспільства та колективи тим і відрізняються, що вони використовують високі технології, як у виробництві, так і в державному конструкті, зокрема Конституції та законах. Здебільшого самі батьки польських децентралізаційних реформ у своїх інтерв'ю доходили висновку, що в рівні повіту не було ніякої необхідності, а самі повітові гравці стали просто «нахлібниками». Такі дискусії проводяться й у Франції, що народу інколи дещо незрозуміло, чим займаються префектури? Напевно, що такі дискусії підігриваються, але мають свої на це підстави. Це все субрегіональні гравці. Коли жителі починають повноцінно користуватися всіма перевагами децентралізації та брати в ній участь, логічним завершенням цього є те, що жителі починають вимагати ще більшої децентралізації, якої уряд забезпечити не в змозі. До речі в Іспанії періодично також лунає дискусія щодо демонтажу субрегіонального рівня управління – провінційних адміністрацій та рад. На думку автора суб'єкти територіального поділу субрегіонального рівня в Україні повинні бути максимально укрупнені до кількості 50, як в Іспанії, а самі регіони повинні перед-

бачати культурну історичність їх походження. Тобто, автор дотримується доволі сталих децентралізованих моделей функціонування влади, які є реалізованими в окремих країнах, та зауважує, що ідея децентралізації та поміркованої автономії повинна простягатися на всіх територіальних рівнях публічної влади. Зміна критеріїв діяльності та вивільнення роботи від непотребу територіальних органів влади та контролю неможлива без повсюдної децентралізованості, як функціональної, так і апаратної.

Ідея об'єднання та децентралізації влади регіонів в рамках історичних регіонів України вивчалася та вже представлялася Національною Академією Наук України у працях різних вчених. Всі ці концепції схожі, оскільки карти етнографів, істориків та географів щодо регіонів в Україні є приблизно однаковими. Відмінними у цьому питанні є тільки концепції субрегіональних утворень в рамках історичних областей. До речі, концепція поділу України на 50 областей також не нова, її представляли доволі різні як аматори, так і діячі в своїх презентаціях в період Революції на Майдані 2014 року, подальшого експертного та медійного просування ця концепція не отримала.

Здебільшого завжди настає час, коли ті чи інші посади втрачають свою правосуб'єктність, і задля залишення ключових гравців в правовому полі, проводяться комплексні реформи. Україна ж пішла іншим шляхом, шляхом глобалізації, яка відбувається в країнах третього світу. Справа в тому, що іспанський, італійський та французький адміністративно-територіальні устрої в усіх своїх початках, принципах його децентралізованості, на перший погляд, виглядає новаторським, незрозумілим, неосяжним та недосяжним. Хоча для Європи такі види устроїв є доволі консервативними. Децентралізація це консервативно, по старому, це збереження громадських традицій та устоїв.

Національні ґрунти процесу децентралізації в Україні та загальні рекомендації впровадження цієї реформи. 22 січня 1918 р. Українська Центральна Рада прийняла історичний документ – IV Універсалом проголосила Україну самостійною державою, а 29 квітня – у передостанній день свого існування – затвердила конституцію держави УНР [5, с. 181–182]. В ст. 5 Конституції Української Народної Республіки було написано, дослівно: «Не порушуючи єдиної своєї влади, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючи принципу децентралізації» [3]. В допрацьованому функціональному вимірі це працює так, на рівні землі децентралізація мала би ефект

регіоналізації або політичної децентралізації. На рівні волості цей ефект мав би назву деконцентрації або адміністративної децентралізації. На рівні громади це було б децентралізацією влади на рівні місцевого самоврядування. Далі, див. статтю «Адміністративна реформа в Україні: від витоків до майбутнього» в якій автор вже спробував сконструювати пілотну, децентралізовану модель влади та управління на основі інтегрованої адміністративно-територіальної карти Української Держави. Основне місце в адміністративно-територіальному поділі автора також посідали громади, п'ятдесят волостей та тринадцять земель (регіонів) [4, с. 62–78].

В 1918 році в законодавчих актах ані Іспанії, ані Франції, ні будь де ще в Європі про децентралізацію не йшлося, а в УНР вже в той далекий час взяли та проголосили. Проголошена в Конституції УНР децентралізація торкалася всіх функціональних суб'єктів адміністративно-територіального поділу, а не тільки громад (місцевого самоврядування).

6 березня 1918 Центральна Рада прийняла Закон «Про адміністративно-територіальний поділ України», відповідно до цього Закону поділ на губернії і уїзди скасовувався, самий же територіальний устрій УНР склали 32 землі. У Законі було визначені лише адміністративні центри цих земель, а саме визначення кордонів новостворених земель планувалося провести в подальшій діяль-

ності Центральної Ради. Автори Закону зазначили, що в разі розкордонування УНР з іншими країнами перелік земель можливо змінити.

У порівнянні основна проблема походить з того, що згідно статті 5 Конституції України єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [2]. Наприклад, в статті 22 Конституції Української Народної Республіки (далі – УНР) 1918 року дана проблематика була визначена простіше та уніфікованіше. Дослівно йшлося, що «вся власть в УНР походить від народу» [3]. Зміст схожий, але неоднаковий, в контексті значення слово «влада» навіть протилежний, як протилежні по змісту слова «належить» та «походить». Автор вважає, що справа не в досконалості концептів, а в уніфікованості, простоті та інституційній предметності законодавчих норм та актів, що прямо впливає на ефективність відносин та захисту прав людей, що прописані в Конституції або захищаються в суді. Розмитість у законодавчих підходах та визначеннях статусу громади призведе до неоднозначних тлумачень судом норм матеріального права у справах, пов'язаних із публічною адміністрацією.

Громадяни голосують на виборах і в подібний спосіб відмежовують себе від владних інституцій, що підтверджує те, що влада і громадянське суспільство є індивідуальними та інституціональ-



Рис. 5. Землі УНР (Адміністративний поділ УНР) [1]

ними гравцями (інститутами), які можуть впливати на процеси у відмінні один від одного способи. Складно уявити, коли твердження статті 5 Конституції України намагаються притягнути до процесу об'єднання громад, оскільки жителі громади є одними із ключових гравців в цій громаді на рівні із владою та бізнесом. Більше того, громади є організаціями з корпоративними ознаками, які володіють своєю юридичною особою та відповідно врегульованими формами представництва в суді. Жителі окремої громади не є всім народом, тлумачення правового статусу громади у такому ключі більшістю публічних реформаторів та науковців є просто малоефективним та профанаційним. Громада є юридичною особою, представником якої є відповідний голова та рада, яким може адресувати свою ініціативу регіон, район або уряд, або навпаки. Підхід, де громада є скоріше структурною одиницею адміністративно-територіального поділу застосовується в Італійській Республіці. Подібного підходу дотримується і автор, оскільки тільки в такий спосіб можливо забезпечити високий рівень координації діяльності муніципалітетів, а отже й забезпечення реальних прав і широким гарантіям самоврядування на певній території. Реально децентралізація в Україні та пов'язані процеси розкривають велику кількість законодавчих прогалин, і адаптація законодавчих актів ЄС в Україні дану проблему тільки посилює. Складно уявити нову судову практику у сферах, пов'язаних із публічною адміністрацією, яка виникне із вступом України до Європейського Союзу.

Реальна дієвість принципу децентралізації та її поняття ширші за поняття місцевого (муніципального) самоврядування, і дуже погано, якщо реформаторів обмежують лише цим рівнем влади. Співвідношення понять тут одне, це децентралізація та адміністративно-територіальна будова. Децентралізаційні процеси фактично ламають пост-радянську матрицю уявлень про організацію

влади, її територіальної основи, повноваження, фінанси та розкривають творчий потенціал громадян в державотворенні. В цьому аспекті слід додати, що внаслідок початків реформи децентралізації переосмислюється весь організм державної влади, не тільки місцевого самоврядування та публічної адміністрації, а й роль держави – виконавчої, законодавчої та судової влади, їх територіально-просторова юрисдикція.

Дієве визначення, яке можливо застосувати практично щодо реформи децентралізації, містить стаття 132 Конституції України, дослівно – «Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій» [2]. Автор вважає, що реформа децентралізації, зміна адміністративних меж територій та владного навантаження органів публічної адміністрації повинна бути гармонійною, торкатися усіх суб'єктів територіального поділу – громад, районів та областей. Особливе значення у цій статті посідає вислів – «поєднання централізації і децентралізації». В якому вигляді можливо реалізувати цю позицію статті 132 Конституції України щодо децентралізації влади?

Висновки. Таблиця (формула) органічного поєднання принципів централізації та децентралізації влади в рамках статті 132 Конституції України.

Задля виокремлення окремих результатів впровадження реформ автор зобов'язаний ввести нове поняття – це український контріндивідуалізм. Дане поняття взято з психологічного виміру та приблизно позначає те, що зазвичай суб'єкт дивиться на іншого, об'єкт, людину, і в межах певної етнічної або психологічної спорідненості бачить в ньому/ній себе, при чому максимально

Центральний рівень (центральні та вищі органи влади в системі державного управління)	Централізм (форми здійснення: призначення на посаду в субрегіональні органи влади, нагляд за рішеннями, діями чи бездіяльністю посадових осіб субрегіональних органів влади, нагляд за постановами обласних)
Регіональний рівень (обласні ради та адміністрації, суди апеляційної інстанції загальної юрисдикції, адміністративні суди)	Децентралізм, м'який регіоналізм (розташування на цьому рівні структурних підрозділів центральних органів влади не передбачається, розгляд судових справ про незаконність постанов регіональних рад проводиться в столиці. Вибірність керівників, власні кошти з податків)
Субрегіональний рівень (райони в областях, міста на правах району, центральні органи влади на місцях)	Поєднання централізму та децентралізму, адміністративна децентралізація, деконцентрація (нагляд за рішеннями муніципальні влади, адміністрування, власні кошти з податків, централізоване фінансування, виборність, призначуваність на посади)
Судовий округ (більший за муніципалітет, але менший за район, міськрайонні суди)	Суди першої інстанції загальної юрисдикції, центри прийому громадян, державні сервіси
Муніципальний рівень (громади)	Децентралізм (широкі повноваження та власні кошти з податків)

заперечуючи та максимально протидіючи цій спорідненості. Загалом це проблема відносин, комунікації та індивідуального сприйняття суспільної реальності, але також і реформ в Україні. Шляхи до подолання цієї дилеми є – це індивідуалізація, до якої так прагнуть усі українці.

Тенденції сьогоденних регіональних реорганізацій такі. З огляду на перетворення органів виконавчої влади областей та районів із індивідуальних юридичних осіб в єдині столичні юридичні особи, спроб перепідпорядкування міністерствами об'єктів управління обласних рад, а також інших тенденцій, автор сподівається, що читачі цей перелік можуть тільки додати, свідчить про те, що держава, по-перше, без перестанку йде

шляхом оптимізації людських ресурсів (кадрів) в регіонах, а по друге, що ситуація йде до того, що області в Україні можуть відмінити, що призведе до ще більшої централізації влади. Загалом після муніципальної децентралізації існує два підходи (вектори) розвитку подій – це децентралізація повноважень в бік районів та децентралізація в бік областей. Бажано, щоб було задіяно два підходи, які призведуть до гармонійної децентралізованої та інституціоналізованої системи управління державними справами.

Нерозкритими темами залишаються ролі міських агломерацій, міських районів та міст на правах районів, які будуть розкритими у наступних публікаціях автора.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Адміністративний поділ УНР. URL: https://www.wikiwand.com/uk/Адміністративний_поділ_УНР
2. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
3. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18#Text>
4. Курілов Ю.Ю. Адміністративна реформа в Україні: від витоків до майбутнього. *Аспекти публічного управління*. 2019. Т. 7. № 9-10. С. 62–78. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2019_7_9-10_8
5. Українська Центральна Рада: документи і матеріали : у 2 т. / упоряд. В. Ф. Верстюк та ін. Київ : Наукова думка, 1997. Т. 2 : 10 грудня 1917 р. – 29 квітня 1918 р. С. 181–182. URL: <http://resource.history.org.ua/item/0008975>
6. Arrondissements of France. URL: https://en.m.wikipedia.org/wiki/Arrondissements_of_France
7. Autonomous community of Cataluña. URL: https://www.familysearch.org/en/wiki/Autonomous_Community_of_Cataluņa,_Spain_Genealog
8. Department maps of France. URL: <https://www.france-pub.com/map-departements.php>
9. Partidos Judiciales de Cataluña. URL: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Partidos_Judiciales_de_Cataluņa.svg