

УДК 35:3.071.5:342.1(477)

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2023.4.7>

**Курілов Юрій Юрійович,**

доктор філософії (публічне управління та адміністрування)

ORCID ID: 0000-0002-3463-455X

## **ПРОСТОРОВА ЕТНОДОКТРИНА УКРАЇНСЬКОЇ НАЦІЇ: НОМЕНКЛАТУРА NUTS ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА ОСНОВА РЕГІОНІВ КРАЇН-ЧЛЕНІВ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ СПІЛЬНОТИ**

### **TERRITORIAL ETHNO-DOCTRINE OF THE UKRAINIAN NATION: NUTS NOMENCLATURE AS AN ADMINISTRATIVE BASIS OF THE EUROPEAN COMMUNITY, NATIONAL LEVEL OF ITS MEMBER-STATES AND THEIR REGIONS**

*Дана стаття присвячена висвітленню та осягненню основ регіональної демократії передових (непериферійних) в сфері впровадження принципу субсидіарності, децентралізації та достатньої територіальної автономії суб'єктів адміністративного поділу країн-членів Європейського Союзу. В роботі використано здебільшого еkleктичний метод щодо виявлення регіональних та територіальних основ організації публічних органів влади та публічної служби Іспанії, Італії, Франції, а також інших країн. У визначенні потенціалу регіонів згідно номенклатури NUTS використано історико-етнографічний підхід та метод мапінного моделювання. Для регіонального поділу автором використано карту історичних регіонів України, в основі якої побудована істориками за принципом єдності регіональної ідентичності у вживанні мовних варіацій та вимовлення окремих слів, букв та наголосів, що породжує побутову та культурну спільність в історичних регіонах України, природу їх окремого світогляду, та може стати основою етнічного регіоналізму, регіональної децентралізації та запорукою вдалого з'єднання чи виокремлення цих регіонів в рамках номенклатури NUTS1. Для субрегіонального рівня (NUTS2) публічної влади автор здебільшого використовує функціональний метод, який дозволив мапінно розподілити території цього рівня в рамках кордонів історичних регіонів України за принципом територіальної симетрії та функціоналізму публічної служби, правоохоронних органів та судів апеляційної інстанції загальної юрисдикції, який ми можемо побачити, наприклад, як більшість територіальну рівнозначність суб'єктів субрегіонального устрою (провінції, райони, департаменти) на картах субрегіонального рівня в Іспанії, Італії та Франції. Карта поділу України на 13 регіонів та 50+3 субрегіона вже була створена, презентована та проаналізована автором в попередніх роботах. В цій роботі ілюструється та оновлюється дана карта до рівня демонстративної точності у відповідності меж субрегіонів регіональним зовнішнім межам та культурним кордонам історичних регіонів, та внутрішнім межам і пропорціям самих субрегіонів. Досягненням цієї карти та функцій, які приписуються різним територіальним рівням на ній, полягає в тому, що її устрій доволі складний, багаторівневий, повно децентралізований, деконцентрований та є розподіленим у достатній кількості для того, щоб відповідати етностратегічним та етнодоктринальним стандартам та європейським цінностям розвитку демократії в Україні.*

**Ключові слова:** етностратегія, етнодоктрина, етностандарт, нація, регіони.

*This article is devoted to highlighting and understanding the basics of advanced (non-peripheral) regional democracy in the field of implementation of the principle of subsidiarity, decentralization and sufficient territorial autonomy of the subjects of the administrative division of the member states of the European Union. The work mostly uses an eclectic method to identify the regional and territorial foundations of the organization of public authorities and public service in Spain, Italy, France, and other countries. In determining the potential of regions according to the NUTS nomenclature, a historical-ethnographic approach and the method of map modeling were used. For the regional division, the author used a map of the historical regions of Ukraine, which was built by historians based on the principle of the unity of regional identity in the use of language variations and the pronunciation of individual words, letters and accents, which gives rise to everyday and cultural commonality in the historical regions of Ukraine, the nature of their separate worldview, and can become the basis of ethnic regionalism, regional decentralization and the guarantee of a successful connection or separation of these regions within the framework of the NUTS1 nomenclature. For the sub-regional level (NUTS2) of public authorities, the author mostly uses a functional method, which allowed to map the territories of this level within the borders of the historical regions of Ukraine according to the principle of territorial symmetry and functionalism of the public service, law enforcement agencies and courts of appeal of general jurisdiction, which we can see, for example, as more or less territorial equivalence of subjects of the subregional system (provinces, districts, departments) on the maps of the subregional level in Spain, Italy and France. The ukrainian map of the division into 13 regions*

*and 50+-3 subregions has already been created, presented and analyzed by the author in previous works. This work illustrates and updates this map to the level of demonstrative accuracy in accordance with the boundaries of subregions to the regional external boundaries and cultural boundaries of historical regions, and to the internal boundaries and proportions of the subregions themselves. The achievement of this map and the functions attributed to the different territorial levels on it is that its structure is quite complex, multi-level, fully decentralized, deconcentrated and distributed in sufficient numbers to meet the ethno-strategic and ethno-doctrinal standards and European values of the development of democracy in Ukraine.*

**Key words:** *ethno-strategy, ethno-doctrine, ethno-standart, nation, regions.*

**Вступ.** Дана стаття присвячена висвітленню та осягненню основ регіональної демократії передових (периферійних) в сфері впровадження принципу субсидіарності, децентралізації та достатньої територіальної автономії суб'єктів адміністративного поділу країн-членів Європейського Союзу.

У сучасних країнах Європейського Союзу при реформуванні системи територіального устрою пріоритетом впровадження є застосування та адаптація принципу субсидіарності, закріпленого у п. п. 1, 3 ст. 5 Договору про ЄС (Treaty on European Union), який вступив в силу 2009 року, що позначає організаційний і правовий принцип, згідно з яким Спільнота (ЄС) вдається до будь-яких заходів лише в тому разі, якщо вони ефективніші за відповідні заходи на національному, регіональному або місцевому рівнях (виняток становлять сфери виняткової компетенції Спільноти). Фактично застосування принципу полягає в компетенційності та розподілі повноважень між органами різних територіальних рівнів Спільноти, зокрема, рівня інституцій ЄС (наднаціонального), рівня держав-членів (національного), регіонального, субрегіонального та місцевого рівнів, задля того, щоб діяльність та управлінські рішення були територіально компетенційними, ефективними в діяльності та результативними за наслідками. Тобто, на різні рівні територіальної демократії та автономії в країнах ЄС покладається той обсяг повноважень та компетенції, який вони здатні та повинні забезпечувати.

**Постановка проблеми дослідження.** Основну проблематику дослідження посідають практичні та теоретичні основи вітчизняного територіального устрою після його реформування. Здебільшого автор аналізує дослідження та результати із впровадження номенклатури NUTS в Україні, а саме, її адаптацію на районному в області рівні. Автор виділяє, що в більшості наукових праць стосовно субрегіональної адміністрації кількісні (статистичні) показники густонаселеності та функціональні якості субрегіонального рівня влади рівно не співвідносні у порівнянні із функціями та розмірами субрегіонів європейських країн, що співрозмірні Україні. Автор, з огляду на розуміння територіальних побудов націй ЄС робить спробу вирішити цю

проблему із наявним демонструванням проблематики на мапах та в розрізі розподілу територіальних суб'єктів згідно номенклатури NUTS. Наголошується на необхідності введення в обіг таких понять та бачень, як територіальні етнодоктрина, етностандарт та етностратегія в Україні. Результатом реформи стала певна плутанина із назвами в офіційних, довідкових та наукових джерелах, коли нові райони отримали назву регіонів, субрегіонів тощо. На думку автора робота містить оригінальне вирішення даної проблематики із пропагацією регіональної повноцінності та доступності.

**Методологія дослідження.** В роботі використано здебільшого еkleктичний метод щодо виявлення регіональних та територіальних основ організації публічних органів влади та публічної служби Іспанії, Італії, Франції, а також інших країн. У визначенні потенціалу регіонів згідно номенклатури NUTS використано історико-етнографічний підхід та метод мапінного моделювання. Читачеві необхідно збагнути, чи хоче він/вона, щоб Україна розвивалася як надоптимізована, глобалізована, велика, але периферійно-транзитна та звужена в демократії держава, чи як країна-лідер демократичних перетворень співдружності ЄС?

Еkleктичний метод дозволяє виявити та виокремити основні критерії, принципи та ідеї територіальної демократії, на основі яких будуватиметься публічна служба в країнах ЄС. За допомогою умовних понять законодавчої техніки та картографічного моделювання цей метод дозволяє спрогнозувати та продемонструвати в якому стратегічному ракурсі необхідно рухатися, щоб здійснити подібне реформування та досягти значних результатів в процесах демократії, народовладдя або влади громадян. Якщо державний організм розвинених держав дослідити та уявити як соціальний мотор, який діє зі своєю механікою руху, та висвітлити його базові основи, на яких він тримається, визначити його основні параметри, то подібну модель можна розглянути й на вітчизняному рівні, поєднавши декілька вагомих ідей, з яких і виходить теоретичний макет нової етнонаціональної української держави.

Фахівці достатнього рівня експертизи вважають, що подібні зміни та їх адаптація – це рух не менше ніж на 50 років вперед. На думку

дослідника Україні нічого не заважало, не заважає, окрім війни, та не заважатиме впроваджувати подібні зміни на будь-якому етапі політичного життя держави. Вступ України в Співдружність Європи ці питання буде тільки стимулювати.

**Огляд останніх публікацій з тематики.**

Проблематику територіального устрою європейських країн вивчали В. Куйбіда, О. Матвіїшин, В. Новик, В. Павленко, А. Ткачук, П. Хонда й інші науковці. Серед науковців, котрі досліджували перспективи запровадження системи NUTS в Україні, слід передусім назвати М. Долішнього, О. Кучабського, О. Шаблія та М. Куриляка.

**Предметом** статті є вивчення досвіду організації територій в рамках принципу субсидіарності, європейської дискусії щодо впровадження Хартії з регіоналізації влади та Номенклатури NUTS країн-лідерів правозастосування територіальної демократії в ЄС. Метою статті є переосмислення основних ідей попередніх робіт автора та їх подальша розробка та обґрунтування.

**Основний виклад матеріалу.** Основні інституції з впровадження політик місцевого й регіонального розвитку та демократії в Європі:

1) Комітет регіонів ЄС – провідний консультативний орган Європейського Союзу, створений в рамках Договору про ЄС. Комітет розпочав свою діяльність 1994 року. Комітет доводить головні думки та ініціативи європейських місцевих і регіональних органів влади до наднаціональних інституцій ЄС. Він складається з представників місцевих і регіональних органів влади, яких призначає Рада ЄС за пропозиціями країн-членів на п'ятирічний термін.

Члени Комітету Регіонів є виборними представниками, які працюють у місцевих або регіональних органах влади. Кожна держава-учасниця призначає членів на свій розсуд. Кількість членів від кожної країни залежить від чисельності населення країни. Члени однієї країни утворюють національну делегацію, яка відображає політичний, географічний, регіональний і місцевий баланс відповідної держави. Кожен член також може вибрати членство в політичній групі в Раді регіонів. Наразі існує шість політичних груп, що відображають низку політичних приналежностей, це – Європейська народна партія, Партія європейських соціалістів, Оновлена Європа, Європейська група альянсу, Європейська група консерваторів і реформістів та Зелені. Члени також можуть вирішити не бути частиною політичної партії, якщо вони цього бажають (позаблокові). Рада регіонів призначає зі своїх членів президента на два з половиною роки.

В процесі ухвалення рішень з питань, що чіпають місцеві й регіональні інтереси, такі, як освіта, справи молоді, культура, охорона здоров'я, зайнятість, соціальна політика та економічне гуртування, енергетика та зміна клімату, консультації щодо зазначених питань з Комітетом обов'язкові. Свого часу в Амстердамському договорі 1999 року було розширено коло цих питань. Крім того, Комітет регіонів може готувати висновки з власної ініціативи (рис. 1).

Загальна кількість членів Комітету регіонів, які обираються, не повинна перевищувати 350 осіб. В разі відсутності консультування із Комітетом регіонів, він може подати справу до Європейського Суду Юстиції (European Court of Justice). Після того, як Комітет регіонів отримує законодавчу пропозицію, він готує та приймає висновок і розсилає його до відповідних установ ЄС.

Здебільшого ЄС був створений та розвинений як організація, що плекає економічну свободу, стабільність зростання економіки, уніфікацію вимог та правил щодо продукції та сервісів, сектору екології, пошук оптимальних моделей публічної влади, забезпечення субсидіарності, демократії, прав і свобод приватних та юридичних осіб. Бачення образу єдиної Європи являло себе до різних діячів, як політичних, так і культурних. Неточно, але одна з перших згадок про єдину Європу з наднаціональними інституціями була написана у романі фантазійного змісту (інформацію взято з інформаційного контексту та не була збережена автором).

2) Далі, конгрес місцевих і регіональних влад Європи – інституція, яка представляє місцеву та регіональну владу 46 держав-членів Ради Європи. Він складається з двох палат: Палати місцевих влад і Палати регіонів. Пленарні засідання Конгресу проводяться в Палаці Європи в Страсбурзі, де також розташовується постійний секретаріат. Конгрес був створений в 1994 році і наразі є невід'ємною частиною Ради Європи. Його функціонування забезпечується Секретаріатом, очолюваним Генеральним секретарем, який обирається Конгресом на п'ятирічний термін з можливістю переобрання. Робочим місцем Секретаріату є Палац Європи у Страсбурзі, Франція.

Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи був заснований рішенням Комітету Міністрів Ради Європи № 94 (3) від 14 січня 1994 року. Ухвалення Статуту і закріплення в ньому повноважень Конгресу є результатом інституційної еволюції, що розпочалася в 1953 році. У цей період Парламентська асамблея Ради Європи провела міжнародну конференцію, присвячену питанням місцевого самоврядування, після підписання



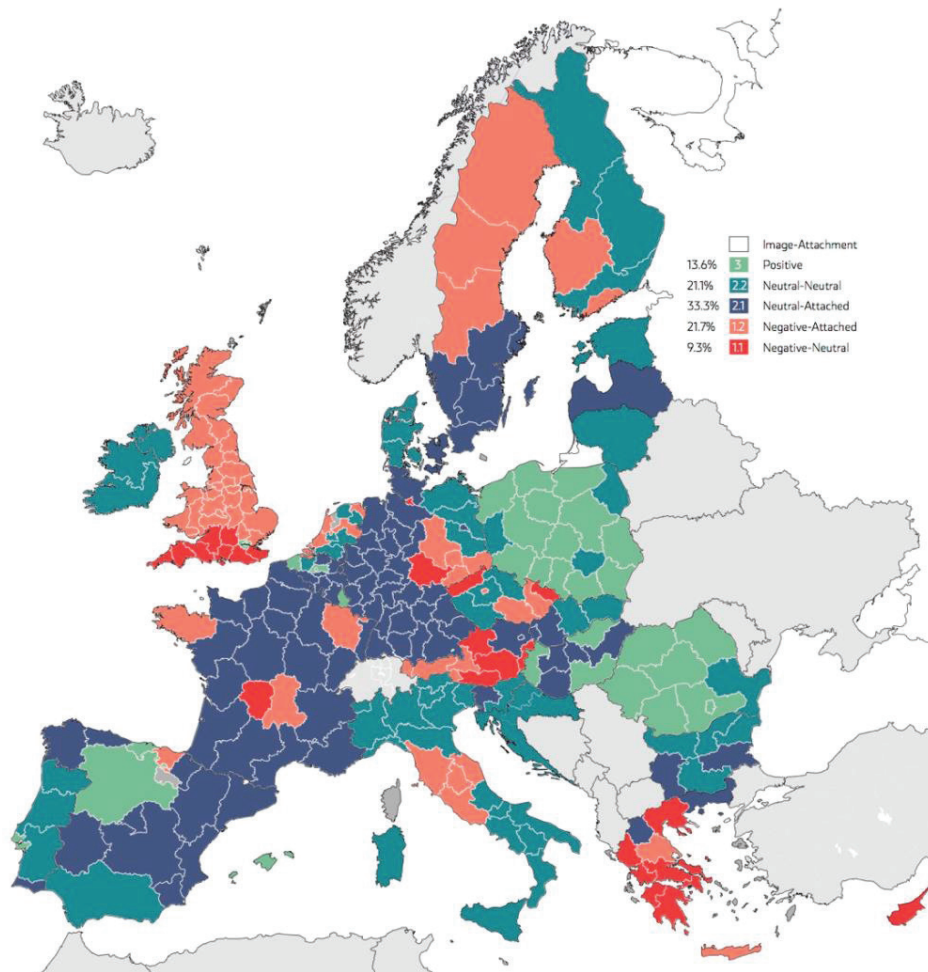


Рис. 1. Мапа регіонів ЄС в розрізі ставлення до Союзу, стан на 2017 р.

Європейською Радою місцевих органів влади Європейської хартії місцевого самоврядування у тому ж році.

Основною метою Конгресу є забезпечення активної участі муніципалітетів і регіонів у процесі європейської уніфікації та забезпечення ефективного функціонування Ради Європи. Крім того, він сприяє розвитку демократії та підтримці співробітництва між органами влади різних рівнів та різних країн. Участь у Конгресі розподіляється відповідно до принципу справедливого географічного представництва, рівної участі різних органів влади та політичних сил, а також гендерної рівності. Кожна держава-учасниця має право на кількість місць у Конгресі, яка відповідає кількості місць у Парламентській Асамблеї. Робота Конгресу охоплює різноманітні специфічні питання, зокрема, безпеку в муніципалітетах, міжкультурний та міжрелігійний діалог, міграцію, культуру, освіту та інші. В Україні аналогом такого органу є Конгрес місцевих і регіональних влад, який діє при Президентові України.

Для повного розуміння питання необхідно з'ясувати базові політичні течії, що панують в західному світі та відбиваються на політиках

держав в глобальному контексті, а саме, течії лівих та правих в Америці та Європі.

Як відомо, назви «лівих» та «правих» походять із подій Великої французької революції (1789–1799 р. р.) та формальних звичок, що поширились в Генеральних штатах у 1789 році. Наприклад, радикальні депутати від третього стану (монтаньєри та якобінці) в парламенті сиділи здебільшого зліва від президента, праворуч же знаходились фельяни – прихильники конституційної монархії. Тобто, правими називали консерваторів, тих, хто бажає зберегти існуючий суспільний стан, а лівими – радикалів, що плекали зміни.

В Америці правими часто називають тих, хто виступає за капіталізацію державних функцій (наприклад освіта або медицина) в приватні руки, начебто це є більш ефективним та відбивається на попиті. Ліві навпаки вважають, що за соціальні функції все більше повинна відповідати держава. Єдине, що їх об'єднує, це те, що обидві сторони є демократами та демократичними процедурами в публічних організаціях ніхто не нехтує.

Загалом в країнах ЄС та США панує політичний плюралізм. Чому це важливо? Різні

політичні погляди та течії можуть бути ефективними та відбиватися на різному роду політиках та соціального забезпечення. Тобто, наприклад, соціалістична й навіть комуністична ідеологія може працювати точково в країнах заходу. Приклад – малозабезпечені верства населення мають можливість отримувати їжу, притулок, лікування та навіть знаходять роботу у спеціальних центрах або місцях. Або анархічна, к прикладу ідея спільного бюджетування проектів фактично працює на різних рівнях, місцева й центральна влада, влада й бізнес, громада та інвестор, початкують підприємство із визначеними цілями на певних територіях – бюджет участі. Про подібну кооперацію можливо спостерігати в історичних нарисах часів революцій початку ХХ століття на території Придніпров'я та Донбасу, наприклад на територіях впливу анархіста Нестора Махна, й так далі. Двадцять століття виявило основну неспроможність політичних течій України до повної міри об'єднуватися та протистоять «червоній москві», оскільки революційних гуртів було доволі багато. Й навіть зараз, основними характеристиками політичних течій з народу в меншій мірі є анархізм, в більшій соціалізм та в середній анархонаціоналізм, які в сукупності можуть діяти як точкові політики культурного-просвітницького змісту та гуртування, соціального захисту, розвитку бізнесу та майстерності в громадах, але у своєму нереалізованому об'ємі здебільшого існують поза демократичного устрою та уваги держави. Й навіть сьогодні основа політики в Україні нагадує літературні нариси чеських неокомуністів 60–70 р. р. – максимум податків, фондова допомога, субсидіювання, обмеження основних прав і свобод, діджитальне рабство, агресивний маркетинг й нав'язування товарів, закріпачення, мінімізація права на працю, азіатизування та як наслідок задіяність населення в малонадійній діяльності, скамі, низькомурівні офіційних доходів.

Упродовж ХІХ століття у Франції головною рисою, що розділила лівих і правих, були течії прихильності до республіки або монархії. До середини ХІХ століття ліберали, які виступали як за політичні свободи, так і за свободу підприємництва, теж розглядалися як ліві. Пізніше з розвитком соціалістичних ідей, лівими стали називати насамперед їхніх прихильників, що прагнули до соціальної рівності. Праві ж партії представляли інтереси монархістів, легітимістів великого землеволодіння та клерикалів (політичні представники напряму посилення влади католицизму та римської церкви на основні сфери життя людей). Видозмінюваність напрямів політичного при-

хильництва та реалізація основних ідей та цілей громадянами та їх групами доводять, що тільки в умовах демократії відбувається постійний пошук балансу та стабільності, незмінюваності.

**Моделювання регіонів України в рамках євроінтеграційних вимог та традицій. Основи методології та їх втілення.** Для регіонального поділу автором використано карту історичних регіонів України, в основі якої побудована істориками за принципом єдності регіональної ідентичності у вживанні мовних варіацій та виговорення окремих слів, букв та наголосів, що породжує побутову та культурну спільність в історичних регіонах України, природу їх окремого світогляду, та може стати основою етнічного регіоналізму, регіональної децентралізації та запорукою вдалого з'єднання чи виокремлення цих регіонів в рамках номенклатури NUTS1. Тобто цей рівень, як і рівень громад, дозволяє рухатися в територіально асиметричному напрямі побудови влади та виокремлення окремого рівня автономії (регіоналізації – політичної децентралізації влади) [6].

Для субрегіонального рівня (NUTS2) публічної влади автор здебільшого використовує функціональний метод, який дозволив мапічно розподілити території цього рівня в рамках кордонів історичних регіонів України за принципом територіальної симетрії та функціоналізму публічної служби, правоохоронних органів та судів апеляційної інстанції загальної юрисдикції, який ми можемо побачити, наприклад, як більш-менш територіальну рівнозначність суб'єктів субрегіонального устрою (провінції, райони, департаменти) на картах субрегіонального рівня в Іспанії, Італії та Франції.

Карта поділу на 13 регіонів та 50+3 субрегіона вже була створена, презентована та проаналізована автором в попередніх роботах. В цій роботі ілюструється та оновлюється дана карта до рівня демонстративної точності у відповідності між субрегіонів регіональним зовнішнім межам та культурним кордонам історичних регіонів, та внутрішнім межам і пропорціям самих субрегіонів. Досягненням цієї карти та функцій, які приписуються різним територіальним рівням на ній, полягає в тому, що її устрій доволі складний, багаторівневий, повно децентралізований, деконцентрований та є розподіленим у достатній кількості для того, щоб відповідати етностратегічним та етноктринальним стандартам та європейським цінностям розвитку демократії в Україні, а також оборонним – військової стратегії та тактики щодо рівномірного розподілу адміністративних центрів субрегіонів та регіонів, утворення малих та великих груп регіонів,

районування військових сил на цих територіях, їх значної та достатньої кількості, оптимізованості з точки зору завдань та рівня й кількості кадрів публічної служби, диверсифікованості за територіальними рівнями компетенцій та повноважень, що могло б підвищити та спростити рівень керованості державними справами, зробити публічну службу дійсно ефективною, результативною та сервісно-демократичною з точки зору позитивності рішень щодо публічного інтересу, привабливою для роботи населенням та мобільною для будь-яких умов, перш за все відповідальною та відкритою перед своїми громадянами.

Рівень діджиталізації відносин та документування, інвестицій в регіони України, за останній час став настільки високим, що дає змогу вважати реальним подібне осучаснення, перепідпорядкування територій іншим адміністративним центрам, передачі ведення справ, реєстрації юридичних осіб тощо.

Основною тезою є те, що без регіоналізації влади, її політичної децентралізації в бік історичних регіонів, щонайменше передачі повноважень з організації інфраструктури різного значення, медицини та культури, створення регіонами профільних міністерств з цих питань, фактично відбувається периферизація та зменшення ролі демократії в прилеглих територіях самих громад.

Навіть внаслідок вже проведеної децентралізації (реформи місцевого самоврядування) все більше громадян рухаються у великі міста, які фактично переповнюються, надміру збагачуються та у своєму міському житті стають відрізнаними від інших територій регіонів, стають нерівномірними у питаннях наповнення місцевих бюджетів та вступають у протиріччя із європейськими політиками бюджетного та економічного вирівнювання регіонів. Фактично ми продовжуємо копіювати російську варіацію управління.

Маючи свою власну думку та рівень експертизи, автор до певної міри погоджується із осучасненням районів в Україні, укрупненням старих районів у рівень NUTS3, функціоналізацією нових районів, впровадження посади префекту, що прямо відповідає основним вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування в питанні нагляду за законністю та конституційністю рішень місцевого самоврядування (стаття 8 Європейської хартії місцевого самоврядування) [1].

Панує думка, що посада префекта централізує та посилює владу Президента України, що подібний вакуум влади та впливу на місцевий рівень може мати неадекватне застосування. Якщо дійсно є ризики, то що заважає законодавцю посаду

префекта зробити виборною, а за самим префектом області закріпити не керівництво або певною мірою оперативне управління районним префектом як структурним підрозділом, як це відбувається в державних адміністраціях, а здійснювати контроль на основі нагляду за його діяльністю, що буде відбуватися завдяки достатній територіальній автономії та можливо доведе практичність застосування такого принципу децентралізованого впливу на інші районні та обласні служби держави, що фактично позначить подальшу децентралізацію, перетворення територіальних органів держави у дійсно публічну, децентралізовану за типом, форму публічної влади.

Тим не менше, згідно Конституції України, – «Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина» (параграф 1 ст. 102 Конституції України) [4]. В порядку гарантування територіальної цілісності Президентом, що стосується конституційності рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів територіального поділу – районів та областей, повинен бути механізм такого гарантування, а саме, можливість та обов'язок звернутися до суду адміністративної юрисдикції у питаннях діяльності субрегіонів та можливість звернутися до суду конституційної юрисдикції в питаннях діяльності (постанов, рішень) регіонів. Подібний механізм був би логічним, але процедурно дане питання не є ані врегульованим, ані обов'язковим. Описана модель поведінки в межах нагляду за законністю рішень, дій чи бездіяльності керівників органів публічної влади в порядку від вищого до нижчого є дещо спрощеною моделлю децентралізації публічної служби. В традиційних країнах-лідерах практик державотворення, на відміну від українських тенденцій, проекти устроїв та реформування в сфері даного питання є дещо організаційно складнішими та залежать від більшої кількості суб'єктів влади.

Дослідника турбує те, що державна служба в Україні є вертикаллю влади, яка виявляється дещо статичною, не мобільною у вирішенні актуальних завдань адміністрування, яка не базується на демократичних засадах в європейському розумінні стандартів управління, що дозволяє кожній новій владі використовувати службу в реалізації такої політики, яка може не відповідати ані публічному запиту, ані Конституції та законам, принципам європейської демократії, до якої формально Україна прагне. Сама ж якість виконання завдань державної служби стрімко падає. Централізм влади в Україні порушує зловживання



цими вертикалями та породжує все нове й нове коло невирішених проблем та зловживань, прецеденти яких роками заслуховується в Європейському суді з прав людини. Загалом механізм захисту прав громадян в Україні в ході реформування тільки ускладнився. Оптимізація апарату та невілювання статусом юридичних осіб державних служб областей цю проблему тільки посилив. Тому в цьому дописі автор хоче навести деякі приклади органічного функціонування публічних служб в межах ввірених їм завдань.

В межах логіки французького та частково іспанського самоврядування питання публічної служби та місцевого самоврядування вирішується наступним чином. Супрефект арондісману (проміжний територіальний рівень у Франції між муніципалітетами та департаментом), який підзвітний префекту департаменту, звертається до місцевого суду арондісману, який може розглядати справи в порядку адміністративного судочинства, є наділеним такою функцією, розглядає, вивчає справу та в кінці кінців визначає допустимість рішення муніципалітету. В той же час стосовно рішень регіональних рад префект центрального департаменту регіону, який зазвичай є самим найбільш густонаселеним (у французькому законодавстві є вимога щодо кількісних ознак субрегіону регіону для таких дій), звертається до місцевого адміністративного суду, який вирішує питання законності та конституційності рішень регіональної влади.

Фактично префект центрального департаменту регіону може діяти як на базовому полі, оскаржуючи рішення місцевого самоврядування, так і вищому, оскаржуючи рішення регіональної ради. В реальній площині, якщо рухатися таким способом реформування, за місцевими (міськрайонними, районними в області) судами треба закріпити для початку в законодавстві особливий рівень їх округу (у Франції цей рівень має назву арондісману) або, визначити судові округи, які могли б діяти на рівні меншому за нові райони, але більшому за громади, або на рівні самих громад, оскільки порівняно з Україною у Франції територія муніципалітетів не укрупнювалася. З французького досвіду виходить, що між районами та класичними муніципалітетами повинен бути проміжний рівень, який буде призначатися для діяльності місцевих судів територій, який саме в розрізі пілотної карти цієї роботи відповідав би рівню NUTS3, або навіть NUTS4.

У Франції судові округи є більш-менш територіально пропорційними, оскільки й густина населення цієї країни є також пропорційною по території. Наявна велика кількість муніципалітетів із

малою кількістю населення. Наприклад в Іспанії розміри судових округів варіюються за територіальними величинами з причин різності густонаселеності провінцій у регіонах, але при цьому кількість провінцій та пропорційність їх розміру є незмінною. Такої логіки дотримується й автор.

Тобто, логічним є те, що в укрупненні міськрайонних (або районних в області) судів немає ніякої необхідності, така необхідність може виникати лише точково. Законом або в силу Висновку Верховного Суду скоріше необхідно закріпити й адміністративну юрисдикцію як судів першої інстанції з питань публічного адміністрування та місцевого самоврядування–юрисдикції розгляду позову супрефекта щодо рішення місцевого самоврядування за місцевими судами територій. За проміжним між районом і муніципалітетом рівні можна говорити й про те, щоб за цим рівнем закріпити діяльність супрефекта, підзвітного префекту району.

Розмови про те, що нові райони в Україні є певним прообразом госпітальних округів в реальності переоцінені та недоречні, і що між новими районами та громадами повинен бути проміжний рівень, присвячений судовій владі.

Незрозуміло як реформатори районів уявляють собі в сучасних реаліях звернення з позовом, наприклад, префекту віддаленого району, нового та укрупненого, до окружного адміністративного суду, який знаходиться в адміністративному центрі області, що знаходиться на великій відстані від позивача? Нововведення електронного суду? Клопотання про розгляд справи в порядку відео-конференції можуть не задовольнити, а якщо таких позовів не десять і навіть не сто? Юридичний відділ та самопредставництво? Реальний висновок втому, що демократії для громадян в Україні залишається все менше, а розмови про впровадження того чи іншого закордонного досвіду вивчені не комплексно.

Якщо говорити щодо попередніх політик децентралізації щодо укрупнення муніципалітетів у громади, то дана складова цієї політики є також скоріше переоціненою та продукованою службовою оптимізацією та так би мовити спроможністю громад. Замість того, щоб провести регіональну політику в сенсах– «в кожную громаду по підприємству», яка змогла б забезпечити місцеву економіку, реформатори пішли зворотнім шляхом, вирішивши громади укрупнити. Єдине, що більш менш сприймається збалансовано населенням виявляється в наступному, уряд та ОДА продукували укрупнення (об'єднання) сіл, селищ та міст в громади, натомість за громадами в Податковому кодексі України законодавець закріпив частку (60%) щодо податкових надходжень з податку на

доходи фізичних осіб (ПДФО) на певній території та інфраструктурних субвенцій – фактично взаємообмін податкових надходжень на укрупнення. В інших державах укрупнення муніципалітетів та їх оптимізація також куплялося або якимось економічно стимулювалося урядами.

Зазвичай логіку укрупнення районів відносять до відповідності території регіонів, субрегіонів, округів та громад критеріям просторового управління – номенклатури NUTS. Нагадаємо, номенклатура територіальних одиниць для статистики (NUTS) – єдина система класифікації NUTS, розроблена ЄС з метою надання фінансових ресурсів регіонам, передусім найвідсталішим. Регіони першого рівня NUTS1 – це суб'єкти федерації, автономні та великі регіони (відповідає рівню та змісту великої регіональної громади). Регіони другого рівня NUTS2 – провінції, департаменти, урядові округи (фактично субрегіони). Регіони третього рівня – NUTS3 – графства, префектури тощо [8].

Критеріями визначення рівнів NUTS для територіальних одиниць є такі: NUTS1 – від 3 до 7 млн., NUTS2 – від 800 тис. до 3 млн., NUTS3 – від 150 до 800 тис. жителів. Розроблено також класифікацію для дрібніших адміністративно-територіальних одиниць. Скажімо, території, менші за NUTS3 (сільські райони), віднесені до NUTS4 – фактично сучасні громади, а первинні, базові одиниці – до NUTS5 [7; 8].

Аналізуючи останні публікації з питання номенклатури NUTS видається, що різні експерти по різному визначають та тлумачать цю номенклатуру з огляду на рівні територіальної організації в Україні, припускаючись при цьому помилок, які виявляються в такому – статистичний та функціональний підхід часто-густо не співпадають у визначеннях субрегіонального та регіонального рівня. Статистичний підхід позначає кількісний підхід до визначення територіального рівня – показники густонаселеності, функціональний підхід визначає якісний підхід – повноваження публічних адміністрацій. В окремих втіленнях дизайну влади європейських країн ці підходи можуть не зовсім сходитись.

Як можна побачити із зазначеного, українські області не відповідають рівню NUTS1, рівню регіональної громади, хоча у вжитку області називаються регіонами, області відносять до рівня NUTS2, що згідно номенклатури є субрегіоном, тому логічне риторичне запитання й відповіді. За статистичних ознак, регіоналізаційних тенденцій та визначень змісту Закону України «Про місцеве самоврядування» регіонів в Україні не існує, і тому, навіщо створювати два субрегіональних

рівня публічної служби – області та нові райони, які будуть дублювати та підпорядковувати в собі адміністративні функції. Раніше райони дублювали функції муніципалітетів, відтепер вони дублюють функції областей, то можливо проблема не стільки в районах, скільки в областях?

Іншою вимогою проблемою є обласні управління та органи публічної служби. В попередніх роботах автор вже вказував про цю проблему. Якщо створити спроможний рівень публічної служби на рівні 136 районів, то навіщо тоді потрібні головні управління державних служб в областях, обласні прокуратури та інше, 136 районних керівників – це не так багато для підпорядкування, координації та нагляду під егідою центрального апарату. Дослідник вважає, що обласні управління є не тощо пережиток СРСР, а фактичним вказівником і ознакою федеративного стилю організації, схожого на російський (рис. 2).

Інше, що можна сказати щодо нових районів, що критично щодо їх правової основи, це те, що рішення про їх утворення було здійснено на основі Постанови Верховної Ради «Про утворення та ліквідацію районів», а не інтегрованого Закону «Про адміністративно-територіальний устрій», який би закріпив основні визначення громад, районів, областей, методика їх утворення або реорганізації, оскільки життя це динамічна річ, яка постійно змінюється під нові умови і т. п., закон, який би висвітлив функції субрегіональної адміністрації та рівня областей в дусі принципів єдності та неподільності територіального устрою та інституціоналізованості публічної влади. Необхідність цього Закону пов'язана із впливом його визначень на Закони «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та загальній практиці судів з цього питання. Адміністративна реформа в Україні відбувалася у сенсі: методика – статистика – оптимізація, а повинна в форматі: верховенство права та демократії – історії – євроінтеграції.

Здебільшого в старій школі українських децентралізаторів панувала ідея децентралізації місцевого самоврядування та централізації рівня публічної служби. Більшість філософів не розуміє чим собою являє служба в централізованому органі та які загрози несе в актуальних умовах в разі навіть тимчасових зловживань з боку керівництва. В колах службовців це явище називають «системою», й навіть у службових старожилів ця «система» викликає специфічне відношення та певне занепокоєння. З кожною новою оптимізацією з боку керівництва у працівників викликає ризик звільнення, переведення, зміни умов праці та



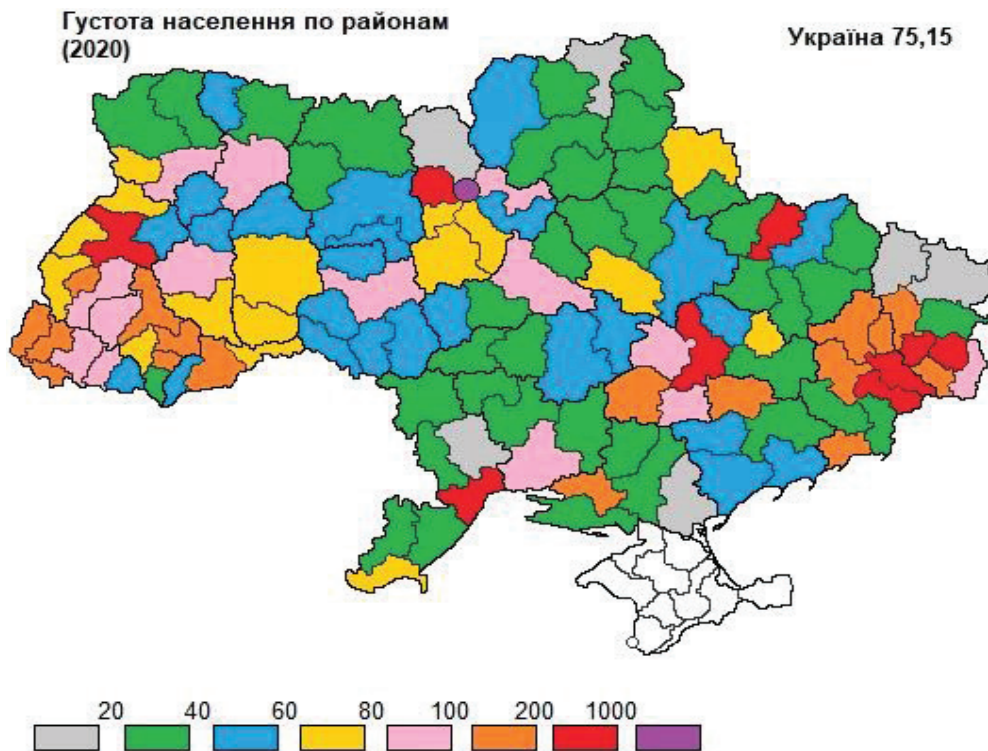


Рис. 2. Мапа нових районів України

багато іншого, що прямо відбивається на результатах службової діяльності та психологічному стані, а самі трудові умови та результати праці з такою «реформою» тільки погіршуються. Не слід забувати, що окрім функцій держави публічні службовці залишаються ще й громадянами України з переліком громадянських та трудових прав.

Здебільшого службова діяльність, зав'язана на контролі та централізованості в контексті район – область – центр, не може рухатися разом із головним сенсом основних принципів та вимог підпункту 1 пункту 1 статті 4 Закону України «Про державну службу» щодо «забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави», присяги службовця служити українському народові [2].

Процес субрегіональної реформи в умовах статистичної філософії укрупнення районів виглядав настільки кволо та нелогічно з точки зору перспектив вступу в ЄС, що в умовах функціонування демократичних процедур легко може виникнути подання до Конституційного Суду щодо визначення неконституційності, невідповідності законодавчій процедурі та логічній неповноті укрупнення районів. Правові позиції нових районів є хиткими, сьогодні вони є, а завтра їх може не стати. Статистична методика без функціональ-

ної не може бути визначальною щодо місцевої та регіональної демократії [3].

В даному малюнку автор оновлює та презентує пілотну карту територіального поділу українських волостей та історичних регіонів, яка була до певної міри неточно зображена в праці «Адміністративна реформа в Україні: від витоків до майбутнього» [5].

Додатково: такі Регіони, як Закарпаття, Буковина, Одещина (Південна Бессарабія) та можливо Київщина (за іншої мапічної варіації поділу волостей у Середній Наддніпрянщини), згідно карти, є суб'єктами наділеними одночасно як волосним (обласним або субрегіональним), так і регіональним (земельним) видами самоуправління. Інші ж регіони, які складаються щонайменше з двох волостей мають різні рівні самоуправління та призначення, як то громада – судовий округ – волость – регіон – центр. Види спеціальних статусів міст, міст на правах районів та інше, ця карта не передбачає.

**Висновки.** Усвідомлюючи факт неминучого вступу України в Європейський Союз та проведення подальших оборонних і контрнаступальних дій, українському уряду необхідно все ж таки переглянути принципи європейського самоврядування та впровадити їх не обмежуючись лише місцевим самоврядуванням, а загалом реформуєючи весь службовий організм держави на основі історії регіонів, децентралізації та деконцентрації

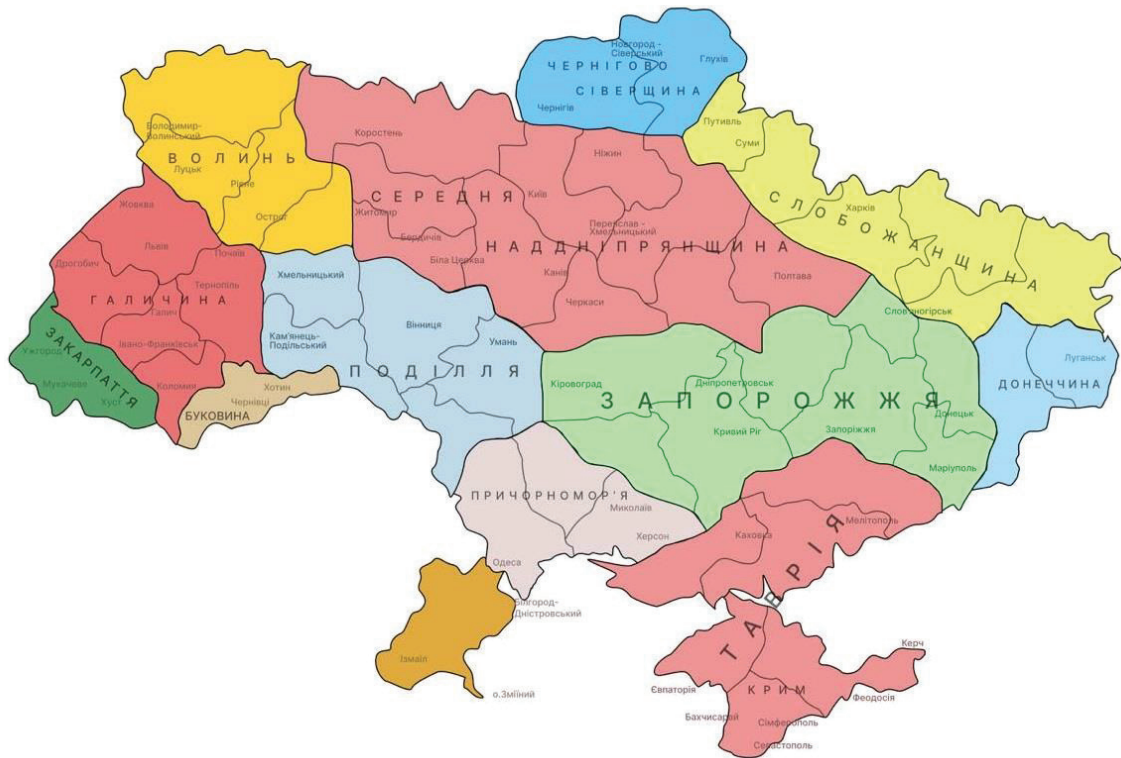


Рис. 3. Пілотна мапа 52 волостей та 13 регіонів

Таблиця 1

Територіальні одиниці пілотної мапи, згідно з Номенклатурою NUTS [8]

NUTS 1	NUTS 2	NUTS 3	NUTS 4	NUTS 5
13 Регіонів (Земель)	52 волості (волость – історична назва часів Київської Русі, розукрупнені області)	Судові округи (полки – історична назва часів козацької держави, не зображено на мапі)	Громади	Базові одиниці (територіальні суб'єкти громад, поселення)

публічної служби, місцевого й регіонального самоврядування, оскільки втілення держави – це її політика, державні органи та публічні службовці.

В статті зображено карту поділу України на громади (NUTS4), судові округи (полки, NUTS3), волості (функціонал областей, NUTS2) та землі (регіони, NUTS1), який сформульовано на основі принципів належного врядування, децентралізації, деконцентрації, регіоналізації та Номенклатури NUTS, що записані в основоположних документах ЄС. Принципи децентралізації та деконцентрації широко задіяні у всіх сферах владної організації в країнах-членах ЄС. Все, що необхідно зробити Україні, це просто слідувати цим принципам і стандартам, впроваджувати їх. Багаторівнева територіальна демократія лідерів країн ЄС була основою щодо розробки карти пілотного адміністративно-територіального поділу України.

Задля уникнення політичних маніпуляцій Україні необхідно звернути увагу на потенціал такого поділу, а це саме мовне та культурне питання. Пропонується на основі територіального поділу запропонованої мапи розробити культурну

номенклатуру мов та героїки України та визначити, які герої є локальними, територіальними, регіональними, а які герої мають потенціал бути загальнодержавними та об'єднувати всю націю. Це дозволить уникнути сепаратних, мовних та культурних маніпуляцій в політичному виборі громадян та регіональних спільнот і сконцентрувати діяльність влади на шляху демократичної політики держави.

Слід визнати всі складові синтези мов регіональних груп та поселень регіонів і закріпити за ними юридичну силу через регіональні статuti, так би мовити придати офіційного характеру культурним традиціям та їх збереженню. Теж саме в культурній децентралізації можна зробити й зі стравами, створивши офіційні довідники страв регіонів. Все це буде стимулювати політичне єднання нації в рамках зносин України з членами Європейського Союзу. Єднання української нації зможе проходити через визнання регіонального різноманіття, впровадження політичної децентралізації регіонів, стимулювання культурного виміру кожного окремого регіону України.

**СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:**

1. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text)
2. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>
3. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13 липня 2017 р. № 2136-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text>
4. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
5. 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](http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2019_7_9-10_8)
6. Курілов Ю.Ю. Регіоналізація, децентралізація та адміністративна реформа в Європі: теоретико-методологічний аспект. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6. № 11–12. С. 72–84. URL: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/472/462>
7. Кучабський О.Г. Перспективи впровадження статистичної системи NUTS в Україні в контексті адміністративно-територіальної реформи. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/dutp/20062/txts/REGIONALNE%5C06kogkar.pdf>
8. Regulation (EC) No 1059/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R1059>