

УДК 342.553

ШПОРТИЮК Наталія Леонідівна,  
здобувач ДРІДУ НАДУ

## **ОСНОВНІ ЗАКОНОМІРНОСТІ ФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СУЧАСНОМУ СВІТІ**

Розглядаються основні закономірності утворення територіальної основи місцевого самоврядування в сучасному світі, формування територіально-адміністративних одиниць відповідно до єдиної європейської системи класифікації – NUTS (Номенклатура територіальних одиниць для статистики).

Ключові слова: місцеве самоврядування, територіально-адміністративна одиниця, публічна влада, унітарна держава, федерація, адміністративна реформа

### ***Шпортиук Н. Л. Основные закономерности образования территориальной основы местного самоуправления в современном мире***

Рассматриваются основные закономерности образования территориальной основы местного самоуправления в современном мире, формирование территориально-административных единиц в соответствии с единой европейской системой классификации – NUTS (Номенклатура территориальных единиц для статистики).

Ключевые слова: местное самоуправление, территориально-административная единица, публичная власть, унитарное государство, федерация, административная реформа.

### ***Shportiuk N. L. Basic laws of the territorial basis of local government in the modern world***

Are considered the patterns of the territorial basis of local government in the modern world, formation of the territorial-administrative units in accordance with – NUTS (Nomenclature of Territorial Units for Statistics).

Key words: local government, the territorial-administrative unit, public authority, a unitary state, federation, administrative reform.

**Постановка проблеми.** Суспільно-державний характер інституту місцевого самоврядування робить його центральною ланкою в механізмі взаємодії громадянського суспільства і держави. Очевидно, це і є основне завдання місцевого самоврядування в будь-якій державі. Під час аналізу теоретико-методологічних принципів місцевого самоврядування можна зробити висновок, що в жодній країні світу не можна провести межу між загальнонаціональними інтересами та інтересами територіальних колективів. Проте слід звернути увагу, що сфера повноважень місцевого самоврядування, як правило, визначається законодавчо. І здійснити це може лише політична влада, причому якщо вона діє навіть на загальнонаціональному рівні. Саме таку вимогу було зафіксовано у статті 4 європейської Хартії місцевого самоврядування. Якщо місцеве управління й самоврядування в усіх зарубіжних країнах будується на поділі держави на окремі частини, то характеристика її територіального устрою необхідна, щоб відрізнити владу місцевого самоврядування, яка не є державною владою, від публічної влади. Саме тому задля ефективного реформування системи місцевого самоврядування в Україні необхідно проаналізувати основні закономірності утворення територіальної основи місцевого самоврядування в сучасному світі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемам утворення територіальної основи місцевого самоврядування в сучасному світі присвячено багато досліджень. Але науковці не завжди звертають увагу на закономірності цього процесу. Місцеве самоврядування в Україні поставлено на фундамент такого територіального устрою, який є рудиментом радянської доби. Слід зосередити увагу на цьому сюжеті з урахуванням відповідних здобутків фахівців України (В. Калашников, А. Павлюк, П. Ткачук, Ю. Фрицький), Польщі (Г. Іздебський, Б. Майгер, В. Яловецький), Росії (В. Бутов, Р. Єнгибарян, В. Ігнатов, В. Чіркин).

**Мета статті.** Проаналізувати основні закономірності утворення територіальної основи місцевого самоврядування в сучасному світі та показати оптимальні шляхи адміністративно-територіальної реформи в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Територія держави являє собою простір, на який розповсюджується її влада. Територіальний устрій, або територіальна організація, держави – система взаємовідносин між державою в цілому й територіальними складовими частинами. Слід пам'ятати, що особливість таких відносин розкривається через конкретні відносини населення й діючими в межах територій органами публічної влади. Державна територія – не лише простір, над яким здійснюється верховна влада держави, а й природні ресурси, які використовуються населенням. Держава здійснює територіальне верховенство, яке є складовою державного суверенітету. Це означає, що її влада є вищою владою по відношенню до всіх осіб і організацій, що перебувають у межах державної території. Вища влада держави здійснюється системою державних органів у законодавчій, виконавчій і судовій сферах, у тому числі й стосовно місцевих органів влади, що діють у частинах території даної держави.

Місьцеве управління й самоврядування у зарубіжних країнах з унітарним державним устроєм будується на основі адміністративно-територіального поділу держави. Територіальний поділ сучасної країни демонструє, які рівні здійснення управлінських процедур, передбачених її законом, відповідають тим або іншим частинам території держави. А їх у світі велика кількість – штати, султанати, землі, кантони, автономні республіки й округи, райони, провінції та ін.

Більшість держав є унітарними. Унітарна – це держава, яка не розподілена на більш дрібні державні утворення. Прості унітарні держави складаються лише з територіальних одиниць, які не мають дійсної самостійності стосовно вирішення проблем на місцях, а складні унітарні держави передбачають для своїх територіальних одиниць певні форми автономії, як в Україні, де існує Кримська автономія. При цьому адміністративно-територіальний поділ унітарних держав у різних країнах будується за неоднаковими принципами й зараховує до свого складу різну кількість ступенів і ланок – області, провінції, губернаторства чи то воєводства, як у Польщі, де нижчими рівнями територіальних утворень самоврядного характеру є повіти й гміни.

Одиниці адміністративно-територіального поділу збігаються з територіальними громадами, де населення обирає власні представницькі органи. Іноді ж такого збігу немає, і управління територіями здійснюють чиновники, які призначаються

центральним урядом. Унітарні держави є найбільш централізованою формою державного устрою, але бувають і градації такого устрою – відносно децентралізовані і децентралізовані держави. Загальний підхід до вирішення проблем місцевого життя в сучасному світі простий – розбудова децентралізованого державного управління. Децентралізованою державою є така, де в усіх ланках адміністративно-територіального поділу обрані місцеві представницькі органи.

Федеративна держава складається з частин-держав або таких державних утворень, які не розглядаються як держави. У більшості федеративних держав наявність територіальних одиниць розглядається як форма децентралізації управління. Важливо, що в багатонаціональних державах слід урахувати інтереси національних груп шляхом надання їм автономії на основі культурних, історичних, географічних, релігійних та інших особливостей державного будівництва. За таких умов у більшості федерацій наявність територіальних одиниць не розглядається як форма вирішення національного питання, а лише як форма децентралізації управління [6, с. 278]. Відомо, що адміністративно-територіальний поділ багатьох закордонних країн виникав під впливом географічних факторів, але обов'язково з урахуванням економічної, соціальної й демографічної ситуацій. Зміна цих факторів в умовах науково-технічного прогресу впливає на перебудову територіального устрою країн, але завжди цей процес зосереджується на промислових регіонах.

У всіх унітарних державах вирішення проблем на місцях здійснюється через участь у цьому процесі місцевого співтовариства. Коли ж вирішуються проблеми розбудови сучасного місцевого самоврядування, його розглядають у нерозривному зв'язку з адміністративно-територіальним устроєм, який є внутрішнім поділом території держави на територіальні одиниці з метою раціональної організації державного та громадського управління регіонами, народним господарством, політичним і культурним життям. Територіальний устрій є «каркасом» організації держави й суспільства загалом та системи державного управління, тому його слід розглядати в тісному взаємозв'язку з системою організації влади в державі. Відповідно до територіального устрою створюється система органів державної влади й місцевого самоврядування. Отже, адміністративно-територіальна реформа передбачає змінення обох складових: і територіального устрою, і територіальної організації влади в державі [7, с. 3 – 4].

Таким чином, устрій будь-якої країни є найважливішою частиною державної організації. У більшості випадків він є досить консервативним явищем, що й не дивно, оскільки про повний його злам не може йтися навіть в умовах докорінної зміни соціального типу будь-якої держави, як у Польщі, яка є постсоціалістичною унітарною державою. Ось чому польській досвід реформування територіального устрою держави особливо цінний для вирішення завдань нашої адміністративної реформи з урахуванням положень Декларації щодо регіоналізму в Європі (прийнята 04. 12. 1996 р. на засіданні Асамблеї європейських регіонів і м. Базель). Цей досвід слід використати лише за умови, що докорінна зміна соціального типу пострадянських держав спричинить появу нових конституційних законів, спрямованих на закріплення нових реалій у територіальному поділі держави. У практичній площині розв'язання даної проблеми на регіональному й місцевому рівнях організації суспільного життя вимагає проведення адміністративної реформи [8, с. 67 – 91; 9, с. 324 – 334]. Така реформа є однією з основних умов входження нових держав до ЄС, яку й виконала в повному обсязі Польща. Вона продемонструвала, що адміністративно-територіальний поділ країн ЄС визначається під впливом географічних факторів, але обов'язково з урахуванням економічної, соціальної та демографічної ситуацій, особливо в промислових регіонах.

Надбання в галузі територіальної перебудови Польщі вказують, що даний процес супроводжується певними труднощами навіть у розвинених європейських країнах, оскільки нормативна база для закріплення правового статусу регіонів відстає від їх соціально-економічного потенціалу [10, с. 146]. На цьому тлі проявляється слабкість економічної основи нашого самоврядування. До того ж сумнівними є позитивні результати адміністративно-територіальної реформи в Україні з її жорстким унітарним устроєм, що не надає самостійності територіальним громадам у вирішенні найпростіших місцевих проблем. Регулювання адміністративно-територіального устрою в унітарних державах є компетенцією урядів, а у федеративних державах воно зараховано до компетенції їх суб'єктів. При цьому детальне регулювання адміністративно-територіального поділу здійснюється спеціальними законами. Основна мета поділу держави на адміністративні одиниці – намагання знайти найбільш ефективну систему державного управління в інтересах населення. Тому система управління місцевими справами має відходити від традицій і

приспосовуватися до нових реалій, мета яких не лише реалізація функцій управління поточною діяльністю і соціально-економічними процесами в територіях, а й управління їх подальшим розвитком, оскільки безсистемна діяльність господарюючих суб'єктів не може задовольняти суспільство. Органи місцевого самоврядування покликані сприяти створенню нових підприємств на власній території задля забезпечення умов життєдіяльності населення. Щоправда, ускладнення соціально-економічних систем призводить до появи багаторівневих систем управління. У межах власних повноважень усі елементи таких систем мають право самостійного здійснення управлінських рішень, а верховне управління державою звертається до нижчих рівнів управління лише тоді, коли вони не спроможні виконувати управлінські функції [11, с. 456 – 457].

Оскільки в адміністративно-територіальному поділу країн світу спостерігається велика розмаїтість, яка є наслідком історичних традицій й економічної доцільності, характерною рисою місцевого самоврядування є надзвичайна строкатість організаційних форм його побудови [12]. Ці форми завжди є залежними від місцевих умов (географічних, соціально-економічних, виробничих, демографічних та ін.). От чому вказаний зарубіжний досвід досить проблематичний у випадку застосування його для вирішення наших проблем. Зупинитися на будь-якому прикладі як «матриці», з якої можна щось запозичити для проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні, навряд чи можливо. Однак, якщо й потрібний зарубіжний досвід, то його все ж таки можуть надати розвинені країни ЄС. Органи влади всіх рівнів у європейських країнах виконують не тільки функції управління, пов'язані з поточною діяльністю на території, яка підпорядкована їм, але й здійснюють управління розвитком території.

Незважаючи на важливість поточного управління, функція управління соціально-економічним розвитком набуває більшого впливу на сучасні процеси в людському суспільстві. Це очевидно в умовах ринкових відносин, оскільки без стратегічного регулювання з боку держави безсистемна діяльність господарюючих суб'єктів у найкращому випадку здатна забезпечити стихійний, незбалансований, нестійкий розвиток, результати якого суспільство не задовольняє. Тому органи державного управління на всіх рівнях влади мають проводити системне регулювання регіонального розвитку, цілеспрямоване здійснювати вплив на умови, пріоритети й

обмеження розвитку певних територіальних утворень за допомогою наявних економічних, адміністративних, інформаційних, правових та інших механізмів. Кінцева мета цього постійного процесу полягає в тому, щоб неодмінно відтворити потенціал соціально-економічної системи території [13, с. 32].

Органи самоврядування європейських муніципій сприяють утворенню нових виробництв у межах власної території, щоб зміцнити свій економічний потенціал, збільшити оподатковану базу й створити нові робочі місця. Тому вони мають проводити заходи щодо реклами місцевих виробництв, створення місцевих зон господарського освоєння для оптимального розміщення підприємств, налагоджувати процес професійної підготовки працівників, сприяти укладанню цивільно-правових угод стосовно продажу або передачі в оренду будівель, надавати гарантії й поручництва з позиків і т. ін. І все це проводиться для забезпечення умов життєдіяльності населення [14, с. 40].

Усталений розвиток більшості країн ЄС цікавий тим, що в них збережені застарілі адміністративно-територіальні форми, які нібито втратили реальну економічну й демографічну основу для свого існування. Але їх збереження диктується політичними інтересами верхівки держав ЄС. Вона ж застосовує принцип дроблення територій, де відбувається активна політична боротьба між різними верствами населення або де переважають політично активні національні меншини. Саме так уряди держав «загального добробуту» контролюють громадян і стимулюють діяльність приватних корпорацій. Проте водночас в інтересах великого капіталу здійснюється процес об'єднання дрібних територіальних одиниць у великі територіальні колективи. Таким чином, двоїстість процесів, пов'язаних з вирішенням проблем архаїчних територій, відображає складність реалізації пріоритетів національної політики, яка є політикою не всіх верств населення, а приватних власників, особливо великих [15, с. 102].

Реформи адміністративно-територіального устрою провідних держав світу були розпочаті в 70-х рр. ХХ ст. у Великій Британії й Німеччині, а десятиріччям пізніше – у Франції. Після цього вони знайшли відображення в праві ЄС, однак реформи не усунули істотних відмінностей між адміністративно-територіальними одиницями, які організаційно належать до одного виду, оскільки їх територія, чисельність населення та економічний потенціал різноманітні. В унітарних державах ЄС, до яких належить

Польща, питання адміністративно-територіального устрою належать до відання центральної влади, а у федераціях – до компетенції суб'єктів федерації.

У державній організації країн ЄС адміністративно-територіальний устрій відіграє подвійну роль. По-перше, відповідно до нього завжди будується система місцевих органів загальнодержавної адміністрації. По-друге, адміністративно-територіальний поділ визначає систему виборних органів місцевого управління. Переважна більшість держав ЄС має дворівневий або триланковий адміністративно-територіальний устрій зі значними розходженнями в характері й ролі окремих видів територіальних одиниць і відповідних їм органів місцевого управління.

Залежно від характеру взаємин між органами місцевого управління країн ЄС, слід розрізняти системи, побудовані на принципі супідрядності вищих і нижчих муніципальних органів (Франції, Італії, ФРН), і системи, де така супідрядність юридично відсутня чи має обмежений характер (Велика Британія) [16, с. 101].

Розвиток ЄС передбачає постійне підвищення ролі регіонів. Для вироблення гарантійних підходів до розвитку територій розроблено класифікацію адміністративно-територіальних одиниць (NUTS), яка узаконена рішенням Єврокомісії 2001/0046 [17, с. 29]. Одним із напрямків адміністративних реформ в Європі є формування територіально-адміністративних одиниць відповідно до єдиної європейської системи класифікації NUTS, розроблена з метою надання певним територіям (передусім, відсталим регіонам) фінансової допомоги ЄС.

NUTS сприяє чіткому визначенню територіальних одиниць різного рівня розвитку і поділяє їх на п'ять рівнів. Регіони першого рангу (NUTS1) – це суб'єкти федерації, автономні утворення, великі регіони. Регіони другого рангу (NUTS 2) – провінції, департаменти, урядові округи (приблизно відповідають українським областям). Регіони третього рангу (NUTS 3) – графства, префектури (приблизно відповідають групі українських адміністративних районів). NUTS 4 – 5 – місцеві одиниці регіональної статистики ЄС. Ці рівні в системі NUTS не в усіх випадках є тотожними до адміністративно-територіального устрою держав-членів ЄС. Проте саме рівень NUTS 2 вимагає повної відповідності уніфікації адміністративно-територіального поділу держав ЄС, оскільки від виконання цієї умови залежить надання дотацій із фондів цієї спільноти. Така відповідність є умовою для держав



Центрально-Східної Європи, які готуються до вступу у ЄС (на думку наших фахівців, усі області України відповідають рівню NUTS 2).

Нині в ЄС офіційно зареєстровані різноманітні адміністративно-територіальні одиниці з субнаціональним правовим статусом. Відповідно до особливостей номенклатури територіальних одиниць, передбачених статистичними органами ЄС, на рівнях NUTS 1, 2, 3 вони мають такий вигляд:

- 1) NUTS 1 – регіони Бельгії та землі в Німеччині;
- 2) NUTS 2 – провінції в Бельгії та Нідерландах, регіони («Regierungsbezirke») в Німеччині, Франції, Ірландії, Італії, автономні округи («comunidades autonomas») в Іспанії, землі («Bundeslander») в Австрії;
- 3) NUTS 3 – райони («Kreise / Kreisfreie Städte») в Німеччині, ародісманти в Бельгії, райони («Amter») в Данії, райони («Noma») в Греції, департаменти у Франції, провінції в Іспанії, Італії, лани («Lan») у Швеції.

Для кожного рівня рекомендовані повноваження, які доцільно застосовувати, та орієнтовну кількість населення:

- 1) NUTS 1 – від 3 до 7 млн жителів;
- 2) NUTS 2 – від 800 тис. до 3 млн жителів;
- 3) NUTS 3 – від 150 тис. до 800 тис. жителів.

Розроблена також класифікація для дрібніших адміністративно-територіальних одиниць. Так, території менші за NUTS 3 (сільські райони), зараховані до NUTS 4, а первинні, базові одиниці – до рівня NUTS 5. Це комуни у Франції, муніципалітети в Німеччині, нарешті, гміни в Польщі.

Відповідно до вказаної класифікації напрацьовувалися проекти перебудови адміністративно-територіального устрою в Польщі. Там урядовий проект закону про запровадження основного – трирівневого – територіального поділу держави пропонував утворити 12 воєводств й уповноважити уряд видати розпорядження на утворення повітів. Найбільше суперечок виникло під час узгодження кількості та територіальних меж воєводств. Вихідним пунктом було питання, чи воєводства мають бути великими одиницями зі значним економічним і людським потенціалом, щоб могли виконувати завдання регіонального характеру (10 – 17 воєводств), чи треба залишити більшу кількість воєводств (25 – 49), що гарантувало б їх містам-столицям кращі умови для розвитку. Зрештою, був ухвалений законопроект, що

встановлював 16 воєводств. І таке вирішення проблем територіального поділу польської держави задля розвитку місцевого самоврядування європейського зразку має привертати увагу в Україні, адже вона ще не провела власну адміністративно-територіальну реформу.

**Висновки.** Оскільки в адміністративно-територіальному поділі країн світу спостерігається велика розмаїтість, яка є наслідком історичних традицій та економічної доцільності, характерною рисою самоврядування виступає строкатість його організаційних форм. От чому зупинитися на будь-якій із територіальних систем країн ЄС як «матриці» для проведення нашої адміністративно-територіальної реформи навряд чи можливо. У цьому нам не допоможе й польський досвід. Тому-то стають звичайними заклики до врахування історичного досвіду вирішення проблеми з урахуванням особливостей розселення громадян і наявності населених пунктів – центрів територіальних утворень, здатних на надання громадянам потрібного обсягу послуг. Об'єктивні науковці й політики згодні, що реформу слід розпочати після створення достатньої правової, кадрової та фінансової основи, але висловлюють сумніви щодо її реалізації, оскільки для цього не вистачає матеріальної основи внаслідок перманентної кризи економіки України.

### Список використаних джерел

1. **Енгибарян Р. В.** Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции / Р. В. Енгибарян. – М. : Норма, 2007.
2. **Зеленько Г. І.** Україна – Польща: політико-владні структури в умовах модернізації / Г. І. Зеленько // Людина і політика. – 2000. – № 2. – С. 28 – 34.
3. **Игнатов В. Г.** Зарубежный опыт местного самоуправления и российская практика / В. Г. Игнатов, В. И. Бутов. – М. ; Ростов-н/Д. : МарТ, 2000.
4. **Калашников В. М.** Теоретико-методологічні засади місцевого самоврядування в зарубіжних країнах / В.М. Калашников // Держава і право : зб. наук. пр. Юрид. і політ. науки. Спецвипуск. – К. : Інст. держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2009. – С. 456 – 464.
5. **Куйбіда В. С.** Конституційно-правові проблеми місцевого самоврядування в Україні / В.С. Куйбіда. – Л. : Літопис, 2001.

**6. Муниципальные** системы зарубежных стран. – Режим доступа : [www.dvgups.ru/METDOC/CGU/PRAVO/M\\_PRAVO](http://www.dvgups.ru/METDOC/CGU/PRAVO/M_PRAVO).

**7. Павлюк А. П.** Теоретико-методологические основы экономического районирования Украины : автореф. дис. ... канд. экон. наук / Павлюк А. П. – К. : НАН Украины ; СОПС Украины, 1996.

**8. Про гінне самоврядування** : Закон Республіки Польща від 8 берез. 1990 р. // Розвиток потенціалу держ. сектору для прискорення реформ в Україні. – К., 2000. – С. 67 – 91.

**9. Про самоврядування воєводств** : Закон Республіки Польща від 05 черв. 1998 р. // Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні. – К. : Україна, 2001. – С. 324 – 334.

**10. Регіональна політика в країнах Європи** : уроки для України / за ред. С. Максименко. – К. : Центр Ін-ту Схід-Захід ; Логос, 2000.

**11. Ткачук П.** Район: актуальні питання історії, теорії і практики територіального устрою / П. Ткачук // Право України. – 1998. – № 9.

**12. Фрицький Ю.** Повернення гміни. Польська реформа самоврядування і громадські організації / Ю. Фрицький, Н. Ішуніна // Віче. – 2002. – № 6. – С. 34 – 39.

**13. Чиркин В. Е.** Основы сравнительного государственоведения / В. Е. Чиркин. – М. : Артикул, 1997.

**14. Izdebski H.** Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności / H. Izdebski. – Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze: Lexis Nexis, 2006.

**15. Jałowiecki B.** Decentralizacja, samorząd, organizacja terytorialna kraju. Doświadczenia francuskie // Gospodarka przestrzenna Polski. Diagnoza – rekonstrukcja – prognoza / A.Kukliński (ed.). – Biuletyn KPZK PAN. No: 125, PWN. – Warsaw, 1984.

**16. Jałowiecki B.** Oblicza polskich regionów / B. Jałowiecki. – Warsaw : EUROREG, 1996.

**17. Majgier B.** Samorzad terytorialny Polski i Ukrainy. Wybrane zagadnienia prawne. Stan prawny 1.X.1999 / B. Majgier. – Warszawa, 1999.