

20. Шпекторенко І. В. Управління професійною мобільністю державних службовців : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.03 / Шпекторенко Ігор Валентинович ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2012. – 36 с. [Shpektorenko I. V. Upravlinnia profesiinoiu mobilnistiu derzhavnykh sluzhbovtsov : avtoref. dys. ... d-ra nauk z derzh. upr. : 25.00.03 / Shpektorenko Ihor Valentynovych ; In-t zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrayiny. – K., 2012. – 36 s.].

Надійшла до редколегії 08.10.15

УДК 353.07::35.071.5

Ірина ШУМЛЯЄВА

Національна академія державного управління
при Президентові України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ФОРМУВАННЯ СИСТЕМ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ: ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ДЛЯ УКРАЇНИ

Аналізуються особливості становлення систем територіальної організації влади в країнах Європейського Союзу. Процеси реформування територіальної організації влади розкриваються через основні критерії (організацію влади на певному територіальному рівні держави та систему органів, які в межах цієї території проводять управлінську діяльність, вирішуючи питання місцевого значення), що дозволило виокремити два основні підходи до співвідношення місцевого управління і місцевого самоврядування. Розглядаються основні хвилі та причини адміністративно-територіальних перетворень у країнах ЄС, виділяються спільні риси сформованої територіальної організації влади. Розглядаються умови, які сприяли проведенню структурних та функціональних реформ організації влади на місцевому рівні країн-членів Європейського Союзу, а також наводиться зміст проведених трансформацій.

Ключові слова: територіальне управління, організація влади, місцеве управління, місцеве самоврядування, реформа.

Iryna Shumliaieva. The formation of systems of territorial organization of power: the experience of the countries of the European Union for Ukraine

The peculiarities of formation of systems of territorial organization of power in the countries of the European Union are analyzed. The processes of reforming the territorial organization of the authorities are shown through the basic criteria (organization of power on a proper territorial level of the state and the system of bodies that within this territory carry out management activities solving issues of local importance). That allows to distinguish two basic approaches to the ratio of local governance and local self-government. The major waves and causes of the

© Шумляєва І. Д., 2015

administrative reforms in the EU countries are presented; the common traits of the current territorial organization of power are highlighted. The paper considers the conditions that contributed to the implementation of structural and functional reforms of the organization of power at the local level in old and new Member States of the European Union, as well as the contents of the carried out transformations is described.

Key words: territorial administration, organization of power, local government, local self-government, reform.

В умовах реформування вітчизняного місцевого самоврядування та територіальної організації влади вбачається надзвичайно важливим узагальнення досвіду країн ЄС щодо проведення реформ з удосконалення систем територіального управління. Участь України в європейських інтеграційних процесах актуалізує необхідність вивчення засад становлення систем місцевого управління та сучасної практики діяльності відповідних інституцій розвинених країн.

Незважаючи на те що в Україні закладені правові засади здійснення місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, система територіальної організації влади потребує удосконалення з метою підвищення ефективності публічного управління суспільним розвитком на відповідних територіях. Як зазначається в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, збереження диспропорційності адміністративно-територіального устрою як основи існування нераціональної територіальної організації влади призводить до конфлікту компетенцій як між самими органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади [4]. Тому аналіз позитивних і негативних тенденцій формування, а також функціонування органів місцевої влади в європейських країнах дозволить виділити основні принципи та механізми, які слід урахувати в процесі вдосконалення публічного управління під час проведення структурних реформ територіальної організації влади в Україні.

Проблематика формування та вдосконалення територіальної організації влади висвітлена в працях Х. Алдерфера, І. Бодрової, І. Бусигіної, Т. Верхеджена, Р. Вона, Д. Елерса, О. Курочкина, О. Оффердала, А. Ткачука, О. Траніна, О. Черкасова та ін. Однак, зважаючи на багатоаспектність питань побудови ефективної системи територіального управління, слід зазначити, що нині вони недостатньо розроблені та потребують більш глибокого вивчення.

Метою статті є аналіз досвіду країн ЄС щодо формування систем територіальної організації влади з метою його використання в Україні.

Удосконалення систем територіального управління в країнах ЄС протягом другої половини ХХ – початку ХХІ ст. стало одним із

приоритетних напрямів державної політики щодо розвитку територій, а також важливим складником трансформаційних процесів, спрямованих на чіткий й ефективний розподіл владних повноважень на всіх рівнях управління, зокрема регіональному та місцевому. Такі серйозні зміни територіальної організації публічної влади здійснювалися на засадах децентралізації та субсидіарності. Децентралізація стала, з одного боку, результатом еволюції функцій держави щодо місцевого рівня управління, а з іншого – наслідком змін економічної ситуації й бурхливого розвитку технічного прогресу. Суттєве розширення функцій держави було обумовлено потребами життя. Необхідність наближення обслуговуючої інфраструктури до споживачів послуг гостро поставило проблему управління великою кількістю державних установ, розміщених на всій території держави [8, с. 20, 28 – 30].

Процеси реформування територіальної організації влади розкриваються через два основні критерії: організацію влади на певному територіальному рівні держави та систему органів, які в межах цієї території проводять управлінську діяльність, а також вирішують питання місцевого значення. У зв'язку з цим особливої актуальності набуває визначення співвідношення понять «місцеве управління» та «місцеве самоврядування». Такий підхід має не тільки теоретичне і термінологічне, але й практичне значення, тому що стосується обрання кожною країною моделі діяльності місцевих органів, встановлення їх взаємовідносин із центральною владою.

У системі місцевих органів прийнято виділяти дві групи: органи місцевого управління та органи місцевого самоврядування. Головним критерієм їх розмежування є порядок формування органу (призначення і відповідальність перед центром або виборність і відповідальність перед виборцями), що визначає відповідні характеристики його функціонування. У різних країнах управління на місцях відрізняється принципами регулювання повноважень місцевих органів, рівнем автономності у вирішенні місцевих справ, формами взаємодії та характером взаємовідносин із центральною владою.

У науковій літературі не існує єдиного підходу до визначення сутності місцевого управління. Частіше за все місцеве управління розглядається як узагальнене поняття, під яким розуміється все, що не підпадає під центральне управління. Як зазначає Х. Алдерфер, воно «охоплює всі одиниці управління, нижче за загальнонаціональний рівень в унітарних державах та нижче за рівень суб'єкта федерації у федераційних державах» [14, р. 2] (переклад автора. – I. Ш.). Крім того, згідно з етимологією слова «місцевий», у його змісті виділяють, насамперед, управління певною місцевістю, що передбачає вирішення питань, які стосуються жителів певної території. До

інших критеріїв слід віднести функціональний (формування переліку місцевих завдань); територіальний (виокремлення адміністративно-територіальних одиниць, у межах яких здійснюється управління); кваліфікацію місцевої одиниці як одиниці управління (тобто організованого єдиного цілого з корпоративними управлінськими правами, що має значну автономію у фінансових та адміністративних питаннях) [13].

Поняття «місцеве самоврядування» відображає комплексне та різноманітне явище. Генеза цього складного й ефективно діючого явища в країнах Європи мала поступовий характер. Сформульовані ідеї та практика самоврядування забезпечували існування різних співтовариств на засадах самоорганізації, розвивалися та збагачувалися, набуваючи все складніших форм на наступних ступенях історичного прогресу: від родоплемінного устрою, в якому управління здійснювалося на основі принципу первісної демократії, до складної організаційної структури управління державою. Певні об'єктивні та суб'єктивні чинники функціонування народовладдя сприяли зростанню політичної свідомості та культури населення і як наслідок продуктивно впливали на поліпшення громадівського самоврядування. У результаті місцеве самоврядування стало формою публічної влади населення щодо вирішення безпосередньо або через органи місцевого самоврядування питань місцевого значення.

Органи місцевого самоврядування, яким надається право управління на певних територіях щодо вирішення місцевих справ під власну відповідальність, складаються з осіб, обраних у результаті вільних, таємних, рівних, прямих та загальних виборів. Також вони характеризуються більшим ступенем автономності під час вирішення переданих до їх відання питань. Система місцевого самоврядування позбавлена ієрархічних відносин. На відміну від місцевого самоврядування органи централізованої системи управління на локальному рівні не мають самостійності у вирішенні місцевих справ; головною державною адміністрацією призначається одноосібний керівник; існує сурова ієрархія виконавчої влади.

Зважаючи на названі групи органів, слід виділити два основні підходи до співвідношення місцевого управління та місцевого самоврядування. Відповідно до першого місцеве управління є діяльністю державних органів та службовців на місцях, а місцеве самоврядування – це діяльність органів, що формуються місцевим населенням. Такі органи функціонують на одній території незалежно один від одного як дві різні системи в межах своєї компетенції. Це не завжди відповідає нормам та практиці функціонування органів місцевої влади, зокрема це стосується Великої Британії, де не існує системи державних органів, які б здійснювали повноваження на рівні

адміністративно-територіальних одиниць. Відповідно до іншого підходу співвідношення місцевого управління та місцевого самоврядування розглядається як ціле та частина, тому що місцеве управління вміщує в себе два елементи: державне управління на місцях, що здійснюється державними органами та посадовими особами, а також місцеве самоврядування, що проводиться органами, відповідальними перед виборцями [7].

У європейських країнах таке співвідношення умовно має вектор, спрямований з півночі на південь Європи. Так, для Скандинавських країн характерний високий ступінь автономії місцевого самоврядування, а чим далі на південь, тим меншою стає автономія місцевого самоврядування. Пов'язуючи рівень місцевого самоврядування з історією розвитку суспільних свобод та державності, А. Гассер виділив «одвічно вільні» країни з традиційно високим ступенем громадянських прав, що виробили імунітет проти монархічно-бюрократичної централізації у формі абсолютизму (Велика Британія, Скандинавські країни), а також «лібералізовані держави верховної влади», засновані на загальному підпорядкуванні бюрократичному апарату, що залишають мало місця для реального «управління під власну відповідальність» на місцевому рівні (Іспанія, Франція, Італія, Німеччина). Держави першої групи отримали у спадок систему місцевого самоврядування, самостійність муніципальних утворень, вільне громадське співробітництво, намагання брати участь у місцевих справах та брати на себе відповідальність. Країни іншої групи, де утворення сучасної держави проходило зверху, існують на засадах наказовості та підпорядкування [15, с. 103].

Слід зазначити, що формування дієвих систем територіальної організації влади в багатьох країнах має глибокі корені, будучи тривалим і послідовним процесом. У деяких країнах (Франції, Німеччині, Великій Британії, країнах Північної Європи) їх становлення безпосередньо пов'язано з радикальними змінами, що мали місце за часів комунальних революцій XI – XIII ст., які обумовили розвиток комунального самоврядування. Що ж стосується конституційного та законодавчого оформлення систем органів місцевого управління як механізму, що включає і державну адміністрацію на місцях, і місцеві представницькі та виконавчі органи громад, то їх конституювання як елементів територіальної організації влади в країнах ЄС проходило протягом більш як двох століть.

Так, Конституція Бельгії в редакції від 7 лютого 1831 р. у ст. 25 закріпила, що вся влада належить народу. Згідно зі ст. 31 інтереси, які мають винятково комунальний або провінційний характер, мають бути регульовані виключно громадськими або провінційними радами відповідно до встановлених конституцією основ [3, т. 3].

У Скандинавських країнах закріплення місцевого самоврядування як елемента місцевого управління нормативно відбулося у XIX ст. Так, у Данії відповідний закон про самоуправління в містах був прийнятий ще у 1837 р., а стосовно сільських утворень – у 1849 р.; у Фінляндії – в період з 1865 до 1873 р. [9, с. 155], остаточно воно було тут узаконено в 1919 р. після отримання незалежності [5, с. 90]. Що стосується Швеції, то тут конституційно місцеве самоврядування було закріплено ще в 1809 р. [11, с. 85], а перші закони про місцеве самоврядування з'явились у 1862 р. [9, с. 166]. Нормативні положення про місцеве самоврядування внесені до ряду статей конституції цих країн [6, с. 772; 3, т. 1, с. 397, 599].

Аналіз досвіду становлення місцевого управління в європейських країнах свідчить про те, що розвиток кожної з них обумовлений специфічними політичними, економічними, соціальними та іншими умовами, які залежать від сформованих внутрішніх відносин, врегульованих на конституційному та законодавчому рівні. Наявність відмінностей та специфічних форм у територіальній організації влади окремих країн ЄС не суперечить можливості виділення й загальних спільних рис, що обумовлено розвитком місцевого самоврядування, закріпленим зasad його здійснення в нормативних джерелах; становленням відповідних моделей місцевого управління залежно від співвідношення між діяльністю державних органів на місцях та органів, що формуються місцевим населенням, принципів регулювання їх повноважень, форм взаємодії держави й органів місцевого самоврядування; становленням сталих дво-, три- або і чотириланкових систем адміністративно-територіального поділу залежно від форми державного устрою.

Утворений протягом тривалої еволюції адміністративно-територіальний поділ є одним із найважливіших елементів територіальної організації держави, оскільки відповідно до нього будується система місцевих органів державної влади, а також визначається система виборних місцевих органів. Близький та безпосередній зв'язок, що спричиняє залежність системи місцевих органів від територіальної організації влади, слід визначити як загальну рису для всіх країн, незважаючи на видову багатоманітність територіальних місцевих управлінських структур. Перебудова територіальної, а також організаційної структури місцевого управління в другій половині ХХ ст. стала одним з основних напрямів проведення адміністративних реформ в європейських країнах.

Умовно виділяють декілька хвиль адміністративно-територіальних перетворень у минулому столітті:

- на початку ХХ ст., що пов'язано з вирішенням проблем масової урбанізації в Австрії, Великій Британії, Франції, Данії, країнах Бенілюксу;

– після Другої світової війни – метою є укрупнення базових адміністративно-територіальних одиниць у Норвегії, Швеції, Данії, Німеччині та ін., а також усунення регіональних диспропорцій, проведене в Німеччині, Італії, Великій Британії та інших країнах;

– 1970 – 1980-х рр. – усунення економічних розривів шляхом перерозподілу повноважень у Греції, Ірландії, Іспанії, Португалії [1];

– наприкінці ХХ ст. (1980 – 1990-ті рр.) перетворення в постсоціалістичних європейських країнах, які мали намір вступити до ЄС.

Причинами таких суттєвих трансформацій є насамперед економічний, адміністративний та політичний фактори. Так, розвиток економіки, урбанізаційні процеси, концентрація виробничих сил на територіях інтенсивного господарського освоєння викликали певні диспропорції у функціонуванні різних територій у межах однієї країни, викликаючи деградацію периферійних районів. Вирішення проблем соціально-економічного розвитку стас неможливим за умов існування традиційних територіальних одиниць, а система муніципальних органів вже не має змоги забезпечити єдність управління територіями як цілісними економічними утвореннями. Невідповідність економічного та адміністративного поділу породила широке коло проблем економічного та соціального характеру, що привело до економічної переоцінки території та перегляду кордонів існуючих економічних районів і відповідно адміністративно-територіальних частин.

Поява нових функцій щодо управління у сфері економічного розвитку, соціального благоустрою, охорони природи, охорони здоров'я, освіти, житлового будівництва тощо суттєво вплинула на діяльність місцевих органів влади, які вже не могли ефективно вирішувати справи місцевого значення. Існуюча криза управління потребувала більш ефективних і відповідальних центрів прийняття рішень, нових рівнів управління, наділених для їх задоволення необхідними повноваженнями та матеріально-фінансовими ресурсами. Цей адміністративний аспект тісно пов'язаний з політичним фактором, що полягає в реалізації форм прямої демократії, норм щодо здійснення самоуправління, на що впливають значною мірою політичні симпатії громадян відповідної територіальної спільноти [12, с. 32 – 33].

Новий етап розвитку місцевого самоврядування в другій половині ХХ ст. сприяв проведенню структурних та функціональних реформ організації влади на місцях у країнах-членах ЄС, адміністративних і політичних реформ у постсоціалістичних європейських країнах. Реформування адміністративно-територіального устрою протягом цього періоду стало підґрунтям для проведення структурних реформ, спрямованих на вдосконалення організаційних відносин між різними

рівнями місцевого управління. Сутністю функціональних реформ, що були спрямовані на перерозподіл функціональних відносин між місцевими, регіональними та центральними органами управління, стали процеси децентралізації та деконцентрації [2, с. 100 – 101]. Відповідно одним із напрямів реформування стало укрупнення адміністративно-територіальних одиниць шляхом скорочення кількості обраних населенням місцевих представницьких органів. Другим напрямом стало подальше розширення форм функціональної децентралізації та компетенцій регіональних і місцевих органів влади.

Політичні реформи в постсоціалістичних країнах ЄС наприкінці ХХ ст. були пов'язані з переходом від централізованої планової економіки і авторитарної політичної системи до вільного ринку та демократії, тому спрямовані на трансформацію муніципальної виборчої системи, а також зміну адміністративно-територіальних меж, що було обумовлено заміною моделі відносин між державною владою і місцевим самоврядуванням. Адміністративні реформи мали за мету передбудову управлінського процесу, оптимізацію структури та функцій місцевого самоврядування. Здійснення конкретних заходів у кожній окремій країні було обумовлено орієнтацією на виконання копенгагенських критеріїв, що висуваються до країн, які претендують на членство в ЄС [5, с. 93].

До головних проблем, які необхідно було вирішити цим країнам під час реформування територіальної організації публічної влади, належать:

- недієздатність малих громад і неспроможність виконувати завдання місцевого самоврядування, що передбачало важливість розробки методів заохочення їх співпраці та об'єднання для виконання їх функцій;

- недостатній рівень надання послуг населенню на місцевому рівні, що потребувало вирішення питань стосовно відповідності території надання послуг і місця проживання жителів з юрисдикцією відповідних місцевих органів і муніципальних кордонів;

- визначення кількості місцевих органів влади, необхідних для ефективного управління послугами та виконання обов'язків, підготовка управлінських кадрів;

- забезпечення громад базового рівня належними для вирішення питань місцевого значення фінансовими ресурсами, що передбачає вирішення двох типів розбіжностей: між загальним добробутом і рівнями доходів місцевих громад та розподілу доходів підприємств шляхом забезпечення балансу між наповненням місцевого бюджету, потребами в перерозподілі та вирівнюванні, а також обмежень щодо використання податкової політики як регулюючого чинника;

- пошук оптимального розміру одиниць місцевого самоврядування

з урахуванням таких аспектів, як економічна ефективність, демократія, розподіл, розвиток [10];

– проблеми вертикального та горизонтального підпорядкування, розподіл функцій між рівнями влади.

Як зазначає Т. Верхейджен, основними напрямами реформ у постсоціалістичних країнах стало визначення ідеальної кількості самоврядних одиниць; розподіл функцій між центром і органами місцевого самоврядування; розподіл власності між рівнями врядування; досягнення рівноваги між фінансовою незалежністю місцевих органів влади і потребою в централізованому контролі за бюджетними надходженнями; чіткий розподіл повноважень між місцевими державними адміністраціями та місцевими органами самоврядування; пошук нової владної рівноваги між центральною владою та органами місцевого самоврядування [16, с. 213 – 214].

Вирішення цих завдань та проведення реформ територіальної організації влади базувалося на фундаментальних принципах, таких як децентралізація, деконцентрація публічної влади, а також субсидіарність, вироблені світовою практикою, зокрема задля оптимізації розмежування повноважень органів влади. Якісна визначеність їх реалізації опосередкована національними особливостями, конституційною формою державного устрою та правовою системою. Загальною тенденцією стали демократизація управління і перенесення балансу влади з центрального на місцевий рівень; надання більшої самостійності природним муніципальним утворенням (за умови передачі частини державних функцій, об'єктів власності, фінансів) та відповідальності за прийняті рішення. Таким чином, мала місце трансформація політичної системи, що приводить до відповідних структурних змін у державному управлінні, пов'язаних з перерозподілом повноважень, наданням адміністративної, функціональної, матеріальної, фінансової самостійності низовому територіальному управлінському рівню, утворення незалежних органів місцевого самоврядування.

Список використаних джерел / List of references

1. **Бодрова І. І.** Європейський досвід удосконалення адміністративно-територіального устрою / І. І. Бодрова. – Режим доступу : cau.in.ua/?p=481 [Bodrova I. I. Yevropeiskiy dosvid udoskonalennia administrativno-teritorialnogo ustroiu / I. I. Bodrova. – Rezhym dostupu : cau.in.ua/?p=481].

2. **Іванова Т. В.** Організація місцевого самоврядування в Україні : навч. посіб. / Т. В. Іванова. – К. : Професіонал, 2005. – 112 с. [Ivanova T. V. Orhanizatsii mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini : navch. posib. / T. V. Ivanova. – K. : Profesional, 2005. – 112 s.].

3. **Конституции** государств Европы. В 3 т. Т. 1 / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М. : Норма, 2001 [Konstitutsii gosudarstv Evropyi. V 3 t. T. 1 / pod obsch. red. L. A. Okunkova. – M. : Norma, 2001].

4. **Конституция** Бельгии от 7 февраля 1831 г. // Конституции буржуазных государств Европы. – М. : Иностр. лит., 1957. – С. 95 – 116 [Konstitutsiya Belgii ot 7 fevralya 1831 g. // Konstitutsiyi burzhuaznyih gosudarstv Evropyi. – M. : Inostr. lit., 1957. – S. 95 – 116].

5. **Концепція** реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ 333-2014-%D1%80 [Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukrainsi : skhvalena rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrainsy vid 1 kvit. 2014 r. № 333-r. – Rezhym dostupu : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ 333-2014-%D1%80].

6. **Курочкин А. В.** Опыт муниципального реформирования в государствах Балтийской Европы / А. В. Курочкин, Е. О. Курочкина // Полис. – 2003. – № 3. – С. 89 – 97 [Kurochkin A. V. Opyt munitsipalnogo reformirovaniya v gosudarstvakh Baltiyskoy Evropy / A. V. Kurochkin, E. O. Kurochkina // Polis. – 2003. – № 3. – S. 89 – 97].

7. **Лангинен А. В.** О соотношении понятий «местное управление», «местное самоуправление», «муниципальное управление» / А. В. Лангинен. – Режим доступа : ars-administrandi.com/article/Langinen_2009_1.pdf [Langinen A. V. O sootnoshenii ponyatiy «mestnoe upravlenie», «mestnoe samoupravlenie», «munitsipalnoe upravlenie» / A. V. Langinen. – Rezhim dostupa : ars-administrandi.com/article/Langinen_2009_1.pdf].

8. **Основы** Европейской хартии местного самоуправления : метод. пособие / под ред. В. А. Черникова. – Изд. 2-е, доп. и перераб. – М. : [б. и.], 2000. – 108 с. [Osnovyi Evropeyskoy harkii mestnogo samoupravleniya : metod. posobie / pod red. V. A. Chernikova. – Izd. 2-e, dop. i pererab. – M. : [b. i.], 2000. – 108 s.].

9. **Оффердал О.** Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы / О. Оффердал // Полис. – 1999. – № 2. – С. 155 – 167 [Offerdal O. Mestnoe samoupravlenie v Skandinavii: dostizheniya i perspektivyy / O. Offerdal // Polis. – 1999. – № 2. – S. 155 – 167].

10. **Питання** розміру та функціональних повноважень для громад базового рівня країн ЦСС. – Режим доступу : www.sumynews.tv/index.php/publications/reforms/64-2009-08-15-15-08-51 [Pytannia rozmiru ta funktsionalnykh povnovazhen dla hromad bazovooho rivnia kraiin TsSle. – Rezhym dostupu : www.sumynews.tv/index.php/publications/reforms/64-2009-08-15-15-08-51].

11. **Ткачук А.** Місцеве самоврядування: світовий та український досвід / А. Ткачук, Р. Агранофф, Т. Браун. – К. : Заповіт, 1997. – 186 с. [Tkachuk A. Mistseve samovriaduvannia: svitovyi ta ukraainskyi dosvid / A. Tkachuk, R. Ahranoff, T. Braun. – K. : Zapovit, 1997. – 186 s.].

12. **Тринін А. А.** Адміністративно-територіальна організація капіталістического державства / А. А. Тринін. – М. : Наука, 1984. – 145 с. [Trinin A. A. Administrativno-territorialnaya organizatsiya kapitalisticheskogo gosudarstva / A. A. Tranin. – M. : Nauka, 1984. – 145 s.].

13. **Шишкіна Н. Э.** Что такое «местное управление», «местное

самоуправление», «муниципальное управление» / Н. Э. Шишкина. – Режим доступа : shishkin.isu.ru/library/nata/index.cgi [Shishkina N. E. Chto takoe «mestnoe upravlenie», «mestnoe samoupravlenie», «munitsipalnoe upravlenie». – Rezhim dostupa : shishkin.isu.ru/library/nata/index.cgi].

14. Alderfer H. F. Local government in developing countries / Harold Freed Alderfer. – N. Y. : McGraw-Hill, 1964. – 251 p.

15. Gasser A. Gemeinfreiheit als Rettung Europas / Adolf Gasser. – Basel : Bucherfreunde, 1947. – 266 p.

16. Verheijen T. Civil Service Systems in Central and Eastern Europe / Tony Verheijen, Alexander Kotchegura. – Cheltenham, UK ; Northampton, MA : Edward Elgar, 1999. – 343 p.

Надійшла до редколегії 19.10.15

УДК 352.075::324

Максим ШУНКІН

Національна академія державного управління
при Президентові України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ЕВОЛЮЦІЯ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО РЕФЕРЕНДУМУ В УКРАЇНІ

Розглядається генеза інституту місцевого референдуму в Україні як важливої форми безпосередньої демократії на локальному рівні. Окреслюються передумови його формування шляхом аналізу протореферендного періоду з додержавних часів до визнання незалежності України. Надається характеристика прийняття жителями рішень на народних зборах у період вічової демократії Київської Русі, громадсько-вічовий устрій козацької доби, громадівське самоврядування протягом перебування України у складі Російської та Австро-Угорської імперії, розглядається розвиток сільського самоврядування на її території. Аналізується радянське законодавство в частині закріплення нормативних положень щодо референдуму, а також сучасний стан проведення місцевих референдумів у незалежній Україні. Висвітлюються види періодизації становлення та розвитку інституту місцевих референдумів в Україні та пропонується авторське бачення етапів його формування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, місцевий референдум, еволюція, становлення, розвиток, безпосередня демократія.

Maksym Shunkin. The evolution of the institution of local referendum in Ukraine

The genesis of the institute of local referendum in Ukraine as an important form of direct democracy at the local level is considered. The preconditions of its formation by analyzing the period of pre-state times to recognize the independence of Ukraine

© Шункін М. М., 2015

are outlined. This article gives a small characteristic of decision making residents at public meetings during chamber democracy of Kyivska Rus, Cossack's public assembly structure, civil government in the period when Ukraine was a part of the Russian and Austro-Hungarian Empire, the development of rural self-government in its territory. Soviet legislation is analyzed in terms of consolidation of regulations on the referendum and the current state of local referendums in independent Ukraine. Existing types of periodization of formation and development of the institution of local referendums in Ukraine and the author's vision stages of its formation are highlighted in this work.

Key words: local government, local referendum, evolution, formation, development, direct democracy.

В умовах розвитку безпосередньої демократії в Україні особливого значення набуває вивчення вітчизняної історії становлення місцевих референдумів. Це дозволяє визначити проблеми їх проведення, недоліки й прогалини в законодавстві, а також спрогнозувати подальший розвиток цієї форми прямої демократії, враховуючи її виняткове значення під час вирішення питань локального значення.

Місцеві референдуми поряд із місцевими виборами у світі визнано найбільш важливою формою безпосередньої демократії, зважаючи на те що їх використання населенням відповідних територіальних одиниць передбачає безпосереднє здійснення публічної влади через ухвалення відповідних владних рішень. Проте втрата чинності Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» на підставі Закону України «Про всеукраїнський референдум» [16] унеможливила реалізацію вітчизняного конституційного права громадян на участь у місцевих референдумах, що актуалізує необхідність прийняття нового закону, який би більш досконало врегулював процедуру проведення місцевого референдуму, ніж попередній.

Питанням еволюції інституту місцевого референдуму та його сучасному врегулюванню в Україні присвячені праці сучасних вітчизняних дослідників, серед яких слід виділити Г. Макарова, М. Оніщук, І. Павленко, В. Погорілка, О. Токар-Остапенко, В. Федоренка, В. Цоклан. Водночас значущість проблематики в контексті розвитку локальної демократії безумовно засвідчує важливість здійснення подальших наукових розвідок у цій предметній сфері.

Метою статті є висвітлення особливостей процесу становлення та розвитку інституту місцевого референдуму в Україні.

Місцевий референдум є вищою формою безпосереднього волевиявлення територіальної громади щодо вирішення питань місцевого значення. За допомогою використання цього інституту місцевого самоврядування населення відповідної території може