



УДК 323.2

Науково-теоретичний альманах «Грані»  
Scientific-theoretical almanac «Grani»

«Grani». 2016. 138(10), 30-38.  
doi:10.15421/1716118  
www.grani.org.ua

## Досвід застосування можливостей прямої демократії та опосередкованої участі у територіальних громадах України

М.М. Нагорна<sup>1</sup>

У даній статті подано детальне роз'яснення таких дефініцій як пряма демократія та опосередкована участь, а також досвід застосування їх можливостей у територіальних громадах України. Розглянуті різновиди прямої демократії та опосередкованої участі та практику їх використання протягом 25 років незалежності нашої держави з аналізом переваг та недоліків кожної з них з можливим застосуванням альтернативи.

Окрім того, роз'яснено механізми реалізації участі громадян у територіальних громадах України, які, на думку автора, мають стати важливим завданням державної політики у процесі підвищення ефективності політичної системи України, оскільки на сучасному етапі політичних трансформацій вони є актуальним інструментом впливу населення з метою посилення контролю за діяльністю органів влади у міжвиборчий період, забезпечення реальної участі у прийнятті важливих суспільно-політичних рішень. Безпосередньо такий досвід застосування можливостей прямої демократії та опосередкованої участі у територіальних громадах України позитивно вплине на розвиток суспільно-політичного життя та дозволить ефективно використовувати головні засоби реалізації прямої демократії як на місцевому, так і на загальнонаціональному рівні для участі населення у політичному процесі.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування; територіальна громада; пряма демократія; опосередкована участь; форми безпосередньої демократії

## Experience of the application of direct democracy and mediate participation's possibilities in territorial communities of Ukraine

М.М. Nahorna<sup>2</sup>

After the collapse of the Soviet Union, Ukraine proclaimed its independence and began to build its social and political life on the basis of democratic principles. The practice of the application of direct democracy and mediate participation's possibilities in territorial communities of Ukraine became to be an essential component of transformational changes and one of the leading powers of its transfer to new principles. Therefore, such an experience is very wide-spread.

Although Ukraine is a young country, but all the forms of democracy, both direct and indirect, or so to say, immediate or mediate ones, occupy their places in the political system of our society. However, mechanisms of introduction of the given forms of democracy, being used by themselves, frequently do not reach the intended effect. Evidence of that is a high rate of protest moods in the society. Regardless of their political creed, People trust the governmental policy less and less (this conclusion is based on public opinion surveys).

Evidence of this is 25 years of experience of Ukraine's independence, during which the interests of the nation have not been heard and have not been counted by the people's representatives. We hear good promises during the election campaigns when results of the elections depend on our vote. However after the elections, everything remains to be the same. Such practice is quite negative for us. No doubt, elections give a nation the feeling of political participation as well as the feeling of the influence on the process of decision-making. However, such form of political participation has got a substantial defect: it is impossible to insure the nominees being the representative of governmental authorities as well as the local self-government authorities to be governed by the will of the electorate and not by the private interests. This does not always correspond with the interests of those, whom they present. This point is of extremely important.

Moreover, in order to make the citizens' interests counted, the mechanisms of realization of citizens' participation in territorial communities of Ukraine have to be improved maximally. Every citizen has to feel himself as a pivot of social and political life of the country. Until we hear such phrases as, 'Nothing depends on my vote', it is impossible to change the system as far as this system consists of us.

Taking into consideration such situation, the application of direct democracy and mediate participation's possibilities in territorial communities of Ukraine appears to be more and more relevant for scientifically theoretical apprehension and practi-

<sup>1</sup> Аспірант; ДВНЗ «Ужгородський національний університет», 88000, Ужгород, вул. Університетська, 14

<sup>2</sup> Postgraduate; State Higher Educational Establishment «Uzhhorod National University», 14, Universytetska Str., Uzhhorod, 88000, Ukraine

<sup>3</sup> Аспірант; ГВУЗ «Ужгородский национальный университет», 88000, Ужгород, ул. Университетская, 14  
E-mail: mixasjka@mail.ru

cal introduction of the modern Ukraine's political life. Thus, we consider that the improvement of the mechanisms of direct democracy and mediate citizens' participation should become an important task of state's policy in the process of raise of the Ukrainian political system efficiency. At the present stage of political transformations they are an actual instrument of influencing the population, aimed at the increase of control of the governmental institutions between the elections periods. Indisputably, such experience of the application of direct democracy and mediate participation's possibilities in territorial communities of Ukraine together with the necessary improvement of legal sphere and the raise of the efficiency of the direct democracy's mechanisms practical implementation will positively influence the development of social and political life and will allow to use the main means of the realization of direct democracy at the local level and at the national level effectively and will stimulate the participation of population in the political process.

**Keywords:** local self-government, territorial community, direct democracy, mediate participation, forms of direct democracy

### Опыт применения возможностей прямой демократии и опосредованного участия в территориальных общинах Украины

М.М. Нагорная<sup>3</sup>

В данной статье представлено подробное разъяснение таких дефиниций, как прямая демократия и опосредованное участие, а также опыт применения их возможностей в территориальных общинах Украины. Рассмотрены разновидности прямой и опосредованной демократии участия и практику их использования в течение 25 лет независимости нашего государства, с анализом преимуществ и недостатков каждой из них с возможным применением альтернативы.

Кроме того, разъяснено механизмы реализации участия граждан в территориальных общинах Украины, которые, по мнению автора, должны стать важной задачей государственной политики в процессе повышения эффективности политической системы Украины, поскольку на современном этапе политических трансформаций они являются актуальным инструментом влияния населения с целью усиления контроля за деятельностью органов власти в межвыборный период, обеспечения реального участия в принятии важных общественно-политических решений. Непосредственно такой опыт применения возможностей прямой демократии и опосредованного участия в территориальных общинах Украины положительно повлияет на развитие общественно-политической жизни и позволит эффективно использовать главные средства реализации прямой демократии как на местном, так и на общенациональном уровне участия населения в политическом процессе.

**Ключевые слова:** местное самоуправление; территориальная община; прямая демократия; опосредованное участие; формы непосредственной демократии

**Peer-reviewed, approved and placed:** 09.10.2016.

**Постановка проблеми.** Вже 25 років поспіль з дня проголошення незалежності Української держави інтереси народу не почуті і не враховуються народними обранцями. Ми чуємо хороші обіцянки під час виборчих компаній, коли результати виборів залежать від нашого голосу, однак після все стає на свої місця. Така практика для нас є досить негативною. Так, вибори дають народу відчуття причетності до політики, до процесу прийняття рішень, однак така форма політичної участі має суттєвий недолік: не можливо застрахувати обранців як представницьких органів так і органів місцевого самоврядування керуватися тільки волею виборців, а не власними інтересами, які не завжди збігаються з інтересами тих, кого вони представляють. Це є дуже важливий момент.

Для того аби інтереси громадян були враховані – механізми реалізації участі громадян у територіальних громадах України повинні бути максимально вдосконалені. Кожен громадянин повинен відчувати себе головною ланкою у суспільно-політичному житті країни. А поки ми чуємо фрази «від мого голосу нічого не залежить», доти неможливо буде змінити систему, адже система – це ми.

Удосконалення механізмів як прямої демократії, так і опосередкованої участі громадян повинно стати важливим завданням державної політики у процесі

підвищення ефективності політичної системи України, оскільки на сучасному етапі політичних трансформаций вони є актуальним інструментом впливу населення з метою посилення контролю за діяльністю органів влади у міжвиборчий період, забезпечення реальної участі у прийнятті важливих суспільно-політичних рішень. Досвід застосування можливостей прямої демократії та опосередкованої участі у територіальних громадах України із відповідним вдосконаленням правової бази та ефективністю практичної реалізації механізмів прямої демократії позитивно вплине на розвиток суспільно-політичного життя та дозволить ефективно використовувати головні засоби реалізації прямої демократії як на місцевому, так і на загальнонаціональному рівні для участі населення у політичному процесі.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Вивченню теоретичних і практичних питань застосування можливостей прямої демократії та опосередкованої участі у територіальних громадах України приділяють увагу К.О. Ващенко [1], Ю.Каплан [9], А.Луцик [13], В. Трухманов [19], О. Шиманський [20] та ін. Проте, не зважаючи на низку наукових розвідок, дане питання залишається досить актуальним та потребує досліджень.

**Мета дослідження** – аналіз застосування можли-

востей прямої демократії та опосередкованої участі у територіальних громадах України.

**Виклад основного матеріалу.** Після розпаду Радянського Союзу Україна, проголосивши свою незалежність, почала будувати суспільно-політичне життя на демократичних засадах. І одним із рушіїв переходу на нові принципи та суттєвою складовою трансформаційних перетворень стала практика застосування прямої демократії та опосередкованої участі у територіальних громадах України.

Однак, перш ніж розглянемо досвід застосування можливостей прямої та опосередкованої участі громадян у місцевому самоврядуванні, дамо роз'яснення даним дефініціям. Отже, політологічний енциклопедичний словник дає наступне визначення: 1) пряма демократія – це є форма безпосереднього (прямого) здійснення народом влади, в тому числі державної, відповідно до його суверенної волі в інтересах як усього суспільства, так і кожної людини та громадянина [14, 550]; 2) опосередкована участь – здійснення державної влади або місцевого самоврядування шляхом делегування громадянами своїх повноважень їхнім представникам (депутатам), які обираються до представницьких органів [14, 537]. Конституція України (ст. 5) чітко зазначає, що єдиним джерелом влади та носієм суверенітету в Україні є народ. Саме народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [10]. Відповідно до ст. 140 Конституції України, місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [10]. А важливим засобом реалізації даного права, зокрема участі в управлінні державними справами безпо-

середньо, постають референдуми (всеукраїнські та місцеві) як виявлення прямої чи безпосередньої демократії. Референдуми, образно кажучи, є впровадженням народного суверенітету та волі суспільства у дійсність [16]. Варто відмітити, що окрім референдумів, серед форм безпосередньої демократії мають місце вибори представницьких органів, а також право громадян направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування. Зазначені конституційні норми цілком відповідають вимогам ст. 21 Загальної декларації прав людини [5], в якій зазначається право кожного брати участь в управлінні своєю державою як безпосередньо, так і через вільно обраних представників [1].

Основний Закон держави також закріплює право громадян мирно збиратися та проводити мітинги і демонстрації. Така форма безпосередньої участі передбачає обговорення під час громадських зборів важливих суспільно-політичних проблем у різних сферах, а також питань, пов'язаних із виборами, законодавчими актами та окремими державними рішеннями.

Що стосується опосередкованої участі громадян у вирішенні питань як місцевого, так і державного значення, то проводяться відносно вільні від маніпуляції вибори, що мають змагальний характер і виконують роль механізму передачі владних повноважень.

Однак перш ніж ми детально розглянемо вищепераховані різновиди прямої демократії та опосередкованої участі у територіальних громадах України та практику їх використання протягом 24 років незалежності нашої держави, проаналізуємо переваги та недоліки кожної з них з можливим застосуванням альтернативи. Отже,

#### Пряма демократія:

Переваги	Недоліки
1. Кожен може брати участь у прийнятті політичних рішень	1. Рівність у правах не означає рівності в компетенції з окремих питань; не береться до уваги рівень репутації в суспільстві. 2. Кожен має право впливати на прийняття рішень, але не кожен зможе/захоче ним скористатися (брак часу, відсутність мотивації).

#### Представницька демократія:

Переваги	Недоліки
1. Кожен громадянин не зобов'язаний витратити час на управління державою.	1. Народ не бере безпосередньої участі у процесі прийняття рішень. 2. Система вразлива для недобросовісних представників (депутатів) через тривалі терміни їхніх повноважень.
2. Механізм комунікації між представниками (депутатами) спрощений.	3. Ризик узурпації влади панівним політичним класом. 4. Більшість громадян не мають можливості брати участь в політичній боротьбі.

З усього вищесказаного ми розуміємо – немає чогось кращого чи гіршого в жодній із форм демократії. Як в прямій так і в опосередкованій є свої плюси та мінуси. Потрібно виходити із історії та традиції, культури та поведінки суспільства, в якому запроваджуватиметься та чи інша модель участі громадян в управлінні державою. Країни ЦСЄ показали великий досвід застосування як прямої демократії, так і опосередкованої участі громадян у суспільно-політичному житті відповідної держави.

Що стосується України, досвід застосування можливостей як прямої демократії, так і опосередкованої участі у територіальних громадах чималий. Однак, перш ніж досліджувати використання даних форм та різновидів демократії, хочемо трохи поринути у минуле, у колиску зародження первинної форми демократії. Отже, пряма демократія, як форма політичної організації суспільства, спостерігалась ще у примітивних суспільствах періоду родового ладу. У Стародавній Греції виникнення ідеї демократії асоціювалась з містами-державами (полісами). Характерними для неї були:

1) система прямого правління, де весь народ (вільні громадяни) був ніби колективним законодавцем;

2) відсутність системи представництва [8].

У давніх демократичних містах-полісах кожен громадянин був наділений правом участі у прийнятті суспільно-політичних рішень (за допомогою системи жеребкування). Однак, незважаючи на це, все ж при призначенні громадян на виборні посади в античній демократії не зміг знайти належного розвитку ще один важливий атрибут сучасної демократії – інститут виборів. Афіньська пряма демократія – практично єдиний випадок в історії людства, коли державою керували не обрані представники, а самі громадяни, наділені надзвичайно широкими правами. Та це і зрозуміло, адже поширення даної демократії обмежувалося лише одним містом-полісом, населення якого навіть в часи процвітання не перевищувало 25 тис. осіб. В такому місті можна було легко організувати загальне зібрання, провести голосування простим підняттям рук і їх підрахувати. Ксенофонт навіть східно зауважував: «Засідання Асамблеї проводяться доти, поки можна розрізнити руки голосуючих» [11, 113].

Загалом варто відмітити, приклад афінської демократії свідчить – пряма демократія можлива тільки там, де громадяни можуть вільно контактувати один з одним. Що ж стосувалося масштабу більшого за поліс це було неможливо через технічні труднощі.

Однак мова не йде про XXI століття. Із винайденням нових форм комунікації стає можливим використання прямих форм демократичного волевиявлення населення.

Що стосується періоду існування Київської держави (IX – XIII ст.), то формою прямої демократії виступає всенародне віче, під яким розуміли в усіх слов'янських землях, крім Новгороду, різні масові збори жителів міста як головного, так і пригородів.

За часів козацької України (XVI – XVIII ст.) над генеральним урядом стояла військова рада – «збори

всього війська», так би мовити пряма військова демократія. Загалом такий механізм прямого волевиявлення, як збори всього війська за умов військової демократії працював досить ефективно, але відбувався і такий феномен, як «Чорна рада» (м. Ніжин, 1663 р.). Вдумаймося либонь у такі слова, вкладені Пантелеймоном Кулішем в уста Якіма Сомка: «Гетьмануй над нами хто хоч – чи рицар, чи свинопас – аби ми полковникували. О, неситая жадоба старшинування! Тепер – то я побачив тебе у вічі. Гнешся ти перед усякою поганню в дугу, аби тільки верховодити над іншими» [12, 235].

Однак все ж варто відмітити, у регіонах тогочасної України правили виборні урядовці як на рівні державної влади, так і на рівні місцевого самоврядування і тим самим несли відповідальність перед своїми виборцями. Відзначимо, на той час більшість європейських держав були абсолютними монархіями і часто мали вкрай обмежене самоврядування навіть на рівні місцевих громад, а на рівні держави не мали жодного. Отже, у часи, коли Україна була суверенною (IX – XIII ст., XVI – XVIII ст.), вона була близька до встановлення демократичного режиму і часто випереджала за рівнем демократизму більшість тогочасних держав Європи. Згадаймо Конституцію Пилипа Орлика (1710 р.), яка була ухвалена за 73 роки до ухвалення американської Конституції. Однак, на жаль, її норми так і не було реалізовано на практиці.

Що стосується періоду Нового часу, то основним завданням для формування й утвердження демократії є ідея про вроджені, невідчужувані права кожної людини на життя, свободу, гідність, недоторканість і безпеку. Однак варто звернути нашу увагу, що у сучасній демократії, на відміну від античної, політичні права доповнюються соціальними правами. Прикладом застосування так званої прямої демократії в світі є Швейцарія [20]. Наведемо до прикладу декілька нюансів: 1) швейцарці голосують як на виборах політиків та партій, так і з питань державного і регіонального значення; 2) кожен громадянин має право подавати на розгляд до парламенту власний законопроект чи виносити на референдум певне питання (100 тис. підписів); 3) народ Швейцарії має право вето на прийняті парламентом закони тощо.

Загалом останнім часом у Західній Європі та США почали розвиватися нові механізми прямої демократії. Мова йде про електронну демократію (кібердемократію) [19], тобто демократію з використанням електронних комунікаційних засобів, таких як Інтернет.

Отже, дещо детальніше про форми електронної демократії. Вони бувають прямими та непрямими. Безперечно, всі вони так чи інакше пов'язані з мережею Інтернет, адже це спосіб організації публічних дискусій чи голосування, який дозволяє нівелювати відстань виборців від уряду та надавати всім бажаним таким чином висловлювати свою думку чи погляди. Виділяють наступні непрямі форми електронної демократії:

1) організація голосування через світову мережу – спосіб, який вимагає ідентифікацію виборця, захищення протоколів даних та моніторинг ходу

голосування (виборцю надсилається бюлетень для голосування, за яким останній або дзвонить на вказаний в ньому номер, де залишає повідомлення про свій вибір, або ж голосує цим бюлетенем через захищене з'єднання через Інтернет, надсилаючи свій цифровий підпис);

2) надання громадянам можливості обговорення рішень місцевої ради, або ж навіть парламенту. Подібні дискусії, так би мовити онлайн-дебати, в яких громадяни можуть вільно висловлювати свою думку, відбуваються за допомогою форумів, блогів та чатів. За даною схемою створюються також ряд онлайн-консультаційних центрів, системи листка новин, а також передбачено проведення онлайн-опитування;

3) «електронний уряд», реалізація якого на практиці покищо дуже мала (США, Канада та Велика Британія). Суть полягає в обов'язковості всіх урядових установ відображати процес своєї діяльності в онлайн-режимі: публікувати та обговорювати закони і законопроекти, публікувати урядові звіти, обговорювати всі нагальні проблеми на форумі. В даній системі існує зворотний зв'язок із виборцями. Практично це подальший розвиток форми, яку ми розглядали вище, але на значно більшому рівні інтерпретації. Основна проблема реалізації даної форми – зворотний зв'язок. Урядовець, який отримує відповідні листи від виборців, практично не в змозі надати відповідь кожному з них. А система автовідповідачів не зможе вирішити дану проблему. Хіба-що створити відповідний відділ при уряді або ж інтелектуальну систему автовідповідача, який аналізуватиме листи та генеруватиме на них відповіді;

4) проект «демократії з відкритим кодом» - це концепція, за якою закони створюватимуться не лише парламентом, а й суспільством на основі принципу відкритого коду, який активно застосовується в розробці програмного забезпечення. Тобто створюється відповідний проект на зразок Wikipedia, в якому зареєстрований користувач може вносити будь-які зміни. Однак для цього потрібна, в першу чергу, державна база зберігання законів з усіма варіантами правок, а також система точної ідентифікації користувачів для уникнення можливої участі у писанні законів деструкційних, але й відверто антидержавних сил.

Як бачимо, всі вищеперераховані форми демократії, по-перше, так чи інакше залежать від покриття доступу до Інтернету, по-друге від того, наскільки уряд країни прислухається до результатів громадського обговорення та голосування. Однак, незважаючи на все це є позитивна практика впровадження елементів електронної демократії в політичне життя країни і саме це говорить про доцільність впровадження даних експериментів, адже можливо саме за допомогою них є майбутнє для демократичних політичних систем. І наша система не виняток!

Україна – молода держава і всі форми демократії – прямі та непрямі, або, так би мовити, безпосередні та опосередковані мають своє місце в політичній системі нашого суспільства. Однак самі механізми впровадження даних форм демократії часто не приносять бажаного результату. Високий рівень про-

тестних настроїв у суспільстві є цьому свідченням. Люди все менше довіряють політикам, незалежно від їхнього політичного кредо (за різними опитуваннями громадської думки) [3; 4]. З огляду на таку ситуацію ще більш актуальним для науково-теоретичного осмислення й практичного впровадження в політичне життя сучасної України стає досвід застосування можливостей прямої демократії та опосередкованої участі у територіальних громадах України. Перший і напевно найбільш значний досвід застосування можливостей прямої демократії в Україні відбувся на початку 90-х рр. XX ст. з проведенням всеукраїнського референдуму 1 грудня 1991 року з питання проголошення незалежності України. Саме тоді український народ зробив свій вибір, висловившись за підтримку незалежності України. У референдумі взяли участь 31 891 742 особи – 84,18 % населення України. З них 28 804 071 особа (90,32 %) проголосувала «За».

Загалом варто відмітити, що використання процедури референдуму в Україні завжди мало свою специфіку. Здебільшого представники владної верхівки піднімали це питання з метою політичного тиску на опонентів. Так, у 1993 р. парламент ініціював питання референдуму з метою змусити першого Президента незалежної України достроково припинити свої повноваження; у 1995 р. ініціатором застосування плебісцитарної процедури щодо прийняття Конституції виступив Л. Кучма. Однак, практичну реалізацію процедури референдуму на загальнонаціональному рівні отримала лише двічі:

1) в 1991 р. з проголошенням незалежності України, про що ми згадували вище;

2) у 2000 р. – за ініціативою Президента абсолютна більшість громадян підтримали рішення про обмеження повноважень Верховної Ради. 16 квітня 2000 р. відбулося голосування з питань, які були винесені на всеукраїнський референдум. Участь у даному референдумі взяли 29 728 575 виборців (81,15%) з 36 629 926 громадян, включених до списку громадян України, які мали право голосу.

Варто відмітити, що всі питання референдуму отримали підтримку виборців: за питання про додаткові підстави для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України проголосували 84,69 % громадян України, які взяли участь у голосуванні; за обмеження депутатської недоторканості – 89 %; за зменшення конституційного складу парламенту з 450 до 300 народних депутатів України – 89,91 %; за необхідність формування двопалатного парламенту в Україні – 81,68 %. Однак, незважаючи на підсумки голосування, результати даного всеукраїнського референдуму так і не були реалізованими [2].

Що стосується референдумів 2014 р., то референдум про статус Автономної Республіки Крим, проведений 16 березня 2014 р. за допомогою російських військ, вважається нелегітимним. Псевдореферендуми вважаються референдуми, проведені на Донеччині та Луганщині 11 травня 2014 р., оскільки всі вони були проведені всупереч Конституції України, з системними порушеннями грантових міжнародних принципів і процедур проведення референдумів. Результати даних референдумів не були визнані укра-

їнською владою, а також Євросоюзом та США. Що стосується місцевих референдумів в Україні, то варто відмітити, що за даними Департаменту конституційного та адміністративного права Міністерства юстиції, зібраними, проаналізованими і систематизованими у 2009 році, з 1991 по 2009 рік в Україні було проведено 150 місцевих референдумів: 50 – з питань адміністративно-територіального устрою; 34 – з питань зміни назви населеного пункту; 31 – з інституційних питань, включаючи дострокове припинення повноважень представницьких органів місцевого самоврядування; 13 – з питань благоустрою населених пунктів; 12 – із земельних питань; 10 – з інших питань. Більшість із прийнятих на цих місцевих референдумах рішень мали конституційний характер і можуть бути віднесеними до джерел конституційного права України [13]. Однак, незважаючи на результати, які були отримані в ході проведення референдумів (всеукраїнських та місцевих), можна констатувати, що все ж дієвим та реальним механізмом демократичної моделі прийняття політичних рішень референдум, на жаль, до цього часу так і не став. І основними причинами є: 1) наявність суперечностей між нормами Закону України «Про всеукраїнські і місцеві референдуми» та Конституцією України з приводу визначення переліку проблем, які можуть бути винесені на референдум; 2) застаріла та неефективна правова база (більшість положень Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», прийнятого ще в 1990-му році є неадекватними нинішнім реаліям суспільно-політичного життя); 3) неоднозначність тлумачення Конституційним Судом України (далі – КСУ) існуючої правової бази, що регламентує проведення референдуму (незважаючи на те, що КСУ визначив, що Закон «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» діє у частині, яка не суперечить положенням Конституції 1996 р., він не окреслив конкретні рамки дії норм згаданого Закону) [9].

Загалом на сьогоднішній день ми спостерігаємо актуалізацію проблеми референдуму як на загальнодержавному, так і на регіональному та місцевому рівнях. На загальнодержавному рівні він здебільшого пов'язаний з необхідністю врегулювання протиріч, які виникли внаслідок реформування політичної системи в напрямку її трансформації у парламентсько-президентську модель, адже відповідно до норм Конституції України (які, у свою чергу, є нормами прямої дії) – зокрема, стаття 5 Основного Закону гласить: «Народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні... Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами» [10]. На місцевому рівні питання проведення референдуму здебільшого пов'язане із соціально-економічними (комунальні послуги), культурними (друга державна мова) та зовнішньополітичними питаннями (вектор зовнішньополітичної інтеграції України). Однак ні на загальнонаціональному, ні на регіональному та місцевому рівнях проведення референдумів повністю не забезпечило вирішення важливих суспільно-політичних проблем – то результати референдуму не були реалі-

зованими на практиці (як це було у 2000 р.), то задовільнені частково і т.д.

Окрім референдумів, до механізмів безпосередньої демократії відносять й інші форми політичної участі, які з одного боку, не забезпечують права прямого вирішення важливих суспільно-політичних проблем, проте, з іншого, дають можливість громадянам здійснювати вплив на процес прийняття таких рішень, йдеться про мітинги, демонстрації та страйки [9].

Варто також відмітити, що Конституція України ст. 39 закріплює право громадян мирно збиратися та проводити мітинги і демонстрації [10]. І хоча під час громадських зборів, як вже було вище сказано, здебільшого обговорюються питання, пов'язані з виборами, законодавчими актами та окремими державними рішеннями, все ж вони не мають нормативно-правових наслідків, більше того Конституція України не передбачає механізми прямої реалізації результатів громадських обговорень.

Що ж стосується права громадян направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, то варто відмітити, що особливістю українського конституціоналізму є надання зверненням громадян високого правового статусу, який визначає їх як важливий інструмент функціонування демократичного суспільства, а також підвищує обов'язки органів державної влади та місцевого самоврядування перед громадянами.

Варто відзначити, що звернення громадян до органів державної влади та місцевого самоврядування, як одна з форм прямої демократії в Україні, мають конституційний статус. В Законі України «Про звернення громадян» визначені нормативно-правові засади щодо регулювання питання практичної реалізації громадянами України права вносити в органи державної влади пропозиції з приводу поліпшення діяльності відповідних органів, викриття недоліків в їх роботі, а також, якщо є на це відповідні підстави, оскарження дій посадових осіб, державних і громадських органів. Даний Закон забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення. Під зверненнями в Законі передбачаються:

– пропозиція (зауваження) – де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства;

– заява (клопотання) – прохання про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством України їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства, а також думка щодо поліпшення їх діяльності;

– скарга – вимога про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, посадових осіб [6].

Ефективна реалізація права громадян України безпосередньо звертатися до органів державної влади та місцевого самоврядування сприяє забезпеченню конституційних засад щодо безпосередньої участі населення в управлінні державними справами. За аналізом статистики звернень (на прикладі Кабінету Міністрів України) можна визначити певні особливості роботи даного інституту безпосередньої участі.

Протягом 2007 року до Кабінету Міністрів звернулося 311522 громадян з усіх адміністративно-територіальних одиниць України. Переважна більшість громадян зверталася із заявами і клопотаннями (87%), зі скаргами – 10,5 %, пропозиціями – 2,6%. Авторами звернень в основному були пенсіонери – 76,3 %, а також представники інших менш захищених верств населення – ветерани війни і праці, інваліди, потерпілі від ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС. Найбільш актуальними проблемами у зверненнях є питання соціального захисту, зокрема, пенсійного та пільгового забезпечення, а також забезпечення законності та охорони правопорядку. За територіальним розподілом найбільше звернень надійшло від мешканців Києва, а найменше від жителів Рівненської, Закарпатської, Івано-Франківської та Тернопільської областей. При цьому зміст звернень не відрізняється за регіональним розподілом, людей турбують одні й ті ж проблеми. У 2007 році 53 371 звернення було направлено на розгляд профільних міністерств (40,7 %) та місцевих органів виконавчої влади (36,5 %). Наведені статистичні дані підсумовують два основні моменти. Перше те, що звернення до органів влади є дуже важливим інструментом у вирішенні приватних проблем для менш соціально захищених верств населення, що підтверджує важливість забезпечення даного механізму прямої демократії для легітимізації органів державної влади. Зокрема центральних. Друге, велика кількість звернень громадян стосуються переважно проблем місцевого рівня, однак неспроможність чи небажання місцевих органів влади змушує людей звертатися до центральних органів.

Це призвело до того, що в лютому (7-го числа) 2008 р. Президент України видав Указ № 109 «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування», який регламентував особливості розгляду та задоволення звернень громадян.

Окрім звернень громадян до органів державної влади та місцевого самоврядування, до форм безпосередньої демократії територіальної громади на муніципальному рівні відносять: місцеві вибори, місцеві референдуми, загальні збори громадян за місцем їх проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання.

Однак, перш ніж розглянемо форми безпосередньої демократії на місцевому рівні, дамо визначення дефініції територіальної громади.

Отже, територіальна громада – це сукупність гро-

мадян України, котрі спільно проживають у міському чи сільському поселенні, мають колективні інтереси і визначений законом правовий статус. Територіальна громада, яка має цей статус, наділяється певними правами. І, в першу чергу, це право на самоврядування.

Територіальна громада як учасник цивільно-правових відносин – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями. Або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр (ст. 1 ЗУ «Про місцеве самоврядування») [17].

Таким чином, територіальна громада є первинним колективним суб'єктом місцевого самоврядування, що складається з громадян України, іноземних громадян й осіб без громадянства, які постійно проживають на території населеного пункту (села, селища або міста), мають спільні місцеві інтереси й наділені гарантованим державою правом самостійно вирішувати питання місцевого значення на основі власної матеріально-фінансової основи в межах Конституції і законів України.

Що стосується форм безпосередньої демократії територіальної громади на муніципальному рівні, то почнемо характеристику такої форми прямого волевиявлення громадян, як місцеві вибори. За допомогою них відбувається створення сільських, селищних, міських, районних у місті, районних та обласних рад, обрання сільських, селищних та міських голів.

Наступною формою волевиявлення територіальної громади з питань місцевого значення є місцевий референдум. Порядок призначення та проведення місцевого референдуму визначається Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 року. Він є також формою нормотворчої діяльності суб'єкта місцевого самоврядування, яка дає змогу громаді безпосередньо здійснювати управління місцевими справами.

Ще однією формою безпосереднього здійснення місцевого самоврядування є загальні збори громадян. Стаття 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7] встановила, що порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади. Але за умов відсутності статуту громади при вирішенні питань підготовки і проведення загальних зборів слід керуватися Положенням про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, затвердженим Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року.

Загальні збори громадян скликаються в міру необхідності за місцем проживання громадян (села, селища, мікрорайону, житлового комплексу, вулиці, кварталу, будинку) для обговорення найважливіших питань місцевого життя. У роботі зборів мають право брати участь громадяни, які досягли вісімнадцяти років і постійно проживають на відповідній території, а також депутати місцевих рад, представники державних органів, трудових колективів, об'єднань громадян. Територіальна громада має право проводи-

ти громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, які належать до відання місцевого самоврядування. Вони повинні проводитися не рідше одного разу на рік. Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади.

Відповідно до ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», члени територіальної громади мають право в порядку місцевої ініціативи ініціювати розгляд у раді будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Таке питання підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи, а прийняте за ним рішення – оприлюдненню [17]. Однак варто відмітити, що всі процедурні аспекти реалізації громадянами даних прав повинні бути прописані в Статусах міст або окремими положеннями міських рад [15].

Натомість переважна більшість територіальних громад України не має статутів та окремих положень місцевих рад. За даними Міністерства юстиції України на жовтень 2006 року тільки 1341 (з загальної кількості 11521) територіальна громада має зареєстровані статuti. А відповідно негативно позначається на практиці використання населенням механізму місцевої ініціативи, тобто обмежує можливості громадян впливати на рішення місцевих рад правовим шляхом.

**Висновки.** Отже, варто відзначити: недосконала правова база та неефективність практичної реалізації механізмів прямої демократії негативно впливає на розвиток суспільно-політичного життя та не дозволяє ефективно використовувати головні засоби реалізації прямої демократії як на місцевому, так і на загальнонаціональному рівні для участі населення у політичному процесі. Що стосується використання механізмів опосередкованої участі у територіальних громадах України, то головним засобом є відносно вільні від маніпуляції вибори, які і виконують роль механізму передачі владних повноважень. За допо-

могою виборів ми й отримуємо народних обранців у представницьких органах державної влади, органах місцевого самоврядування усіх рівнів, а саме: депутатів Верховної Ради України, Президента України, міських та сільських голів. Що стосується керівників обласних (губернаторів) та районних адміністрацій, то вони призначаються Президентом України. Таким чином, вплив населення областей та районів України на керівників обласних та районних адміністрацій носить дуже опосередкований і тому незначний характер. І хоча вибори дають народу відчуття причетності до політики, до процесу прийняття рішень, все ж ця форма політичної участі має суттєвий недолік: неможливо застрахувати обранців як представницьких органів, так і органів місцевого самоврядування керуватися тільки волею виборців, а не власними інтересами, які не завжди збігаються з інтересами тих, кого вони представляють. Це дуже важливий момент. Вже 25 років поспіль незалежності України інтереси народу не почуті та не враховуються народними обранцями. Хороші обіцянки ми чуємо під час виборчих компаній, коли результати виборів залежать від нашого голосу, однак після все стає на свої місця, тобто йде своїм звичаєм. Та така практика є досить негативною.

Для того аби інтереси громадян були врахованими – механізми реалізації участі громадян у територіальних громадах України повинні бути максимально вдосконаленими. Кожен громадянин повинен відчувати себе головною ланкою у суспільно-політичному житті країни. А поки ми чуємо фрази «від мого голосу нічого не залежить», доти неможливо буде змінити систему, адже система – це ми.

Тому удосконалення механізмів як прямої демократії, так і опосередкованої участі громадян повинно стати важливим завданням державної політики у процесі підвищення ефективності політичної системи України, оскільки на сучасному етапі політичних трансформацій вони є актуальним інструментом впливу населення з метою посилення контролю за діяльністю органів влади у міжвиборчий період, забезпечення реальної участі у прийнятті важливих суспільно-політичних рішень.

#### БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Вашенко К.О., Корнієнко В.О. Політологія для вчителя [Текст] / К.О. Вашенко, В.О. Корнієнко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://posibnyky.vntu.edu.ua/politolog/173..htm>
2. Всеукраїнський референдум – 2000 : передумови проведення та ймовірні наслідки [Текст] // Політичний календар. – №1. – 2000. – С. 9-40 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://polityka.in.ua/info/13.htm>
3. Громадська думка [Текст] // Новини – [http://www.aratta.org.ua/news\\_ua.php?division=46](http://www.aratta.org.ua/news_ua.php?division=46). (12.06.2008 р.);
4. Громадська думка на межі 2007–2008 рр.: оцінка року, що минає, та погляд у майбутнє [Текст] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.smc.org.ua/monit.html>. (27.12.2007 р.)
5. Загальна декларація прав людини ООН; Декларація, Міжнародний документ від 10.12.1948 [Текст] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015)
6. Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96 – ВР [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 47 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр>
7. Закон України «Про місцеве самоврядування» // Відомості Верховної Ради України. – 1997. - №24 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
8. Історія розвитку демократії та становлення демократії сучасної держави [Текст] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://book.li.org.ua/ua/map/r14/141/>. (09.10.2006)
9. Каплан Ю. Проблеми та перспективи реалізації конституційних засад прямої демократії в Україні на загальнодержавному рівні [Текст] / Ю. Каплан [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/april08/5.htm>

10. Конституція України [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 30 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/254k/96-vr>
11. Ксенофонт. Кіропедія [Текст] / Ксенофонт. – М. : Наука, 1976. – 113 с.
12. Куліш П. Чорна рада [Текст] / Петро Куліш. – К. : Фоліо. – 235 с.
13. Лучик А. Поверніть місцевий референдум! [Текст] / Андрій Лучик // Українська правда. – 2012. – 7 грудня [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/columns/2012/12/7/6978962/?attempt=1>
14. Політологічний енциклопедичний словник [Текст] / Упорядник В.П. Горбатенко; П 50 За ред. Ю.С. Шемшученка, В.Д. Бабкіна, В.П. Горбатенка. – 2-е вид., доп. і перероб. – К. : Генеза, 2004. – 736 с.
15. Проблеми забезпечення та практика застосування конституційно-правових механізмів прямої демократії в Україні [Текст] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/April/4.htm>
16. Сучасний досвід застосування прямої демократії в країнах ЦСЄ [Текст] // Віче. – №20. – жовтень 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/3897/>
17. Територіальна громада як учасник цивільно-правових відносин [Текст] // Студопедія. – 2014. – 25 грудня [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://studopedia.net/14\\_61602\\_teritorialna-gromada-yak-uchasnik-tsvilno-pravovih-vidnosin.html](http://studopedia.net/14_61602_teritorialna-gromada-yak-uchasnik-tsvilno-pravovih-vidnosin.html)
18. Територіальні громади України як юридичні особи публічного права. Поняття територіальної громади [Текст] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://terhromady.info/home/poniattia-terytorialnoi-hromady/>
19. Трухманов В. Світовий досвід електронної демократії [Текст] / В. Трухманов // Фабрика заокотворчості [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.democracy.com.ua/ua/wg/39/material/953/\(04.08.2008.p.\)](http://www.democracy.com.ua/ua/wg/39/material/953/(04.08.2008.p.))
20. Шиманський О. Прямая демократія. Швейцарський стиль [Текст] / О. Шиманський // Україна молода [Електронний ресурс]. – Режим доступу : – [http://www.umoloda.kiev.ua/number/1179/186/41969/\(05.06.2008.p.\)](http://www.umoloda.kiev.ua/number/1179/186/41969/(05.06.2008.p.))

## REFERENCES:

1. Vashhenko, K.O., Korniyenko, V.O. Politologiya dlya vchy`telya [Political Science for a Teacher] Regime to access : <http://posibnyky.vntu.edu.ua/politolog/173..htm> (in Ukrainian).
2. Vseukrayins`ky`j referendum – 2000 : peredumovy` provedennya ta jmovirni naslidky` [All-Ukrainian referendum – 2000: prerequisites of realization and its probable consequences] Regime to access : <http://polityka.in.ua/info/13.htm> (in Ukrainian).
3. Gromads`ka dumka [Public opinion] Regime to access: [http://www.aratta.org.ua/news\\_ua.php?division=46](http://www.aratta.org.ua/news_ua.php?division=46). (12.06.2008 r.) (in Ukrainian).
4. Gromads`ka dumka na mezhi 2007–2008 rr.: ocinka roku, shho my`naye, ta poglyad u majbutnye [Public opinion at the turn of 2007 – 2008:assessment of the expiring year and future outlook] Regime to access: <http://www.smc.org.ua/monit.html>. (27.12.2007 r.) (in Ukrainian).
5. Zagal`na deklaraciya prav lyudy`ny` OON; Deklaraciya, Mizhnarodny`j dokument vid 10.12.1948 [United Nations Universal Declaration On Human Rights; Declaration, International instrument from 10.12.1948] Regime to access: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015) (in Ukrainian).
6. Zakon Ukrayiny` «Pro zvernennya gromadyan» vid 02.10.1996 № 393/96 – VR [Law of Ukraine «On resorts of citizens» from 02.10.1996 № 393/96 – the Verkhovna Rada of Ukraine] Regime to access: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-vr> (in Ukrainian).
7. Zakon Ukrayiny` «Pro misceve samovryaduvannya» [Law of Ukraine «On local self-government»] Regime to access : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr> (in Ukrainian).
8. Istoriya rozvy`tku demokratiyi ta stanovlennya demokratiyi suchasnoyi derzhavy` [History of the development and establishment of democracy of a modern state] Regime to access : <http://book.li.org.ua/ua/map/r14/141/>. (09.10.2006) (in Ukrainian).
9. Kaplan, Yu. Problemy` ta perspekty`vy` realizaciyi konsty`tucijny`x zasad pryamoyi demokratiyi v Ukrayini na zagal`noderzhavnomu rivni [Problems and perspectives in the realization of the constitutional fundamentals of direct democracy in Ukraine at a national level] / Regime to access : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/april08/5.htm> (in Ukrainian).
10. Konsty`tuciya Ukrayiny` [Constitution of Ukraine] Regime to access : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/254k/96-vr> (in Ukrainian).
11. Ksenofont. Kiropedija [Cyropaedia] / Ksenofont. 1976. Moscow, 113 (in Russian).
12. Kulish, P. Chorna rada [Black Rada] / P. Kulish. Kyiv, 235 (in Ukrainian).
13. Luchy`k, A. Povernit` miscevy`j referendum! [Local referendum back!] Regime to access : <http://www.pravda.com.ua/columns/2012/12/7/6978962/?attempt=1> (in Ukrainian).
14. Politologichny`j ency`klopedy`chny`j slovny`k [Political science encyclopedical dictionary] / Uporyadny`k V.P. Gorbatenko; P 50 Za red. Yu.S. Shemshuchenka, V. D. Babkina, V.P. Gorbatenka. 2004. Kyiv, 736 (in Ukrainian) .
15. Problemy` zabezpechennya ta prakty`ka zastosuvannya konsty`tucijno-pravovy`x mexanizmv pryamoyi demokratiyi v Ukrayini [Maintenance`s problems and practice of the application of the constitutional and law mechanisms of direct democracy in Ukraine] Regime to access : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/April/4.htm> (in Ukrainian).
16. Suchasny`j dosvid zastosuvannya pryamoyi demokratiyi v krayinax CzSYe [Current experience of the implementation of direct democracy in CEE countries] Regime to access : <http://www.viche.info/journal/3897/> (in Ukrainian).
17. Tery`torial`na gromada yak uchasnny`k cy`vil`no-pravovy`x vidnosy`n [A territorial community being a participant of civil-law relations] Regime to access : [http://studopedia.net/14\\_61602\\_teritorialna-gromada-yak-uchasnik-tsvilno-pravovih-vidnosin.html](http://studopedia.net/14_61602_teritorialna-gromada-yak-uchasnik-tsvilno-pravovih-vidnosin.html) (in Ukrainian).
18. Tery`torial`ni gromady` Ukrayiny` yak yury`dy`chni osoby` publichnogo prava. Ponyattya tery`torial`noyi gromady` [Territorial communities of Ukraine being legal entities of public law. The concept of a territorial community] Regime to access : <http://terhromady.info/home/poniattia-terytorialnoi-hromady/> (in Ukrainian).
19. Truxmanov, V., 2008. Svitovy`j dosvid elektronnoyi demokratiyi [Global experience of e-democracy] Regime to access : [http://www.democracy.com.ua/ua/wg/39/material/953/\(04.08.2008.r.\)](http://www.democracy.com.ua/ua/wg/39/material/953/(04.08.2008.r.)) (in Ukrainian).
20. Shy`mans`ky`j, O., 2008. Pryama demokratiya. Shvejczars`ky`j sty`l` [Switzerland`s System of Direct Democracy] Regime to access : [http://www.umoloda.kiev.ua/number/1179/186/41969/\(05.06.2008.r.\)](http://www.umoloda.kiev.ua/number/1179/186/41969/(05.06.2008.r.)) (in Ukrainian).