

## ПРАВО

УДК 342.55+352 (477)  
JEL H79

### ЗНАЧЕННЯ ФОРМ ПРЯМОЇ ДЕМОКРАТІЇ В РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Кара-Казарян С.А., аспірант,  
Київський міжнародний університет*

**Постановка проблеми.** Суспільно-політичні події в Україні останніх років актуалізували питання реформування місцевого самоврядування, які повинні базуватися на основі децентралізму, згідно з принципами якого повноваження і ресурси передаються місцевій громаді. Основи місцевого самоврядування в Україні закладені Конституцією та ратифіковані Європейською хартією місцевого самоврядування. Окрім цього, було прийнято низку основоположних нормативно-правових актів у цьому напрямку, які покликані забезпечувати юридичні та фінансові аспекти місцевого самоврядування. Однак практичний стан справ з часу прийняття Конституції засвідчив той факт, що насправді місцеве самоврядування в дійсності не розвивалося. Більшість територіальних громад через надмірну подрібненість були не спроможними користуватися правами та виконувати всі повноваження місцевого самоврядування, недостатнім було фінансове забезпечення. Дещо краще становище спостерігалось лише на рівні міст – обласних центрів, що в цілому по країні забезпечувало малий відсоток діяльності місцевої влади.

Народ здійснює свою владу безпосередньо та через представництва в органах державної влади й місцевого самоврядування. Відповідно, і принципи демократії повинні лежати в основі функціонування всіх публічно-правових інститутів, серед іншого, в основі функціонування місцевого самоврядування. Саме на місцевому рівні найбільше повинні реалізовуватися демократичні початки місцевої влади, оскільки вона найтісніше і безпосередньо взаємодіє з населенням. Однак нині практика місцевого самоврядування ще далека від демократичних стандартів, оскільки існує явна недооцінка цінностей і можливостей місцевого самоврядування як з боку державно-владних інститутів, так і самого суспільства.

Необхідні розробка і закріплення правових механізмів, що дозволяють мешканцям відчувати себе єдиним колективним суб'єктом влади (місцевою громадою), здатним реально впливати на те, що відбувається у сфері місцевого самоврядування, об'єктивно оцінювати ефективність діяльності місцевих органів і посадових осіб. Для цього необхідні підтримка оптимального балансу державних і місцевих інтересів в управлінні, а також удосконалення існуючих форм участі населення у здійсненні місцевого самоврядування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням діяльності органів місцевого самоврядування та розвитку форм прямої демократії присвятили наукові праці М. Баймуратов, О. Батанов, О. Бориславська, І. Бутко, М. Воронов, О. Галус, В. Горбатенко, В. Грובה, В. Гулієв, Р. Давидов, І. Дробуш, В. Кампо, А. Коваленко, М. Корнієнко, В. Кравченко, П. Любченко, Н. Мішина, О. Орловський, Б. Пережняк, О. Прієшкіна, В. Погорілко, М. Пухтинський, О. Радченко, В. Руденко, О. Скрипнюк, М. Ставнійчук, В. Суворов, А. Таранов, Ю. Тихоміров, А. Ткачук, П. Трачук, В. Федоренко, А. Француз, О. Фрицький, В. Цветков, М. Цвік, В. Шаповал, Ю. Шемшученко та ін.

**Нерозв'язані складники загальної проблеми.** Необхідність комплексного

дослідження сучасного стану та перспектив розвитку інститутів прямої демократії в Україні багато в чому обумовлена подальшою демократизацією суспільних відносин, модернізацією політичної системи сучасного українського суспільства, підвищенням ролі політичної участі громадян при розв'язанні найважливіших життєвих проблем. Усе це вимагає від органів державної влади вироблення ефективної політики щодо створення умов для повноцінної реалізації громадянами України всіх законодавчо закріплених форм прямої демократії. Водночас доводиться констатувати, що при всій різноманітності публікацій недостатньо дослідженим аспектом є з'ясування значення форм прямої демократії в розрізі реформування місцевого самоврядування та загального посилення демократичних засад розвитку суспільства.

**Формулювання цілей статті.** Досягнення мети цього дослідження забезпечується виконанням наступних завдань:

- виявлення сутнісних ознак форм прямої демократії як необхідного елемента місцевого самоврядування;
- розкриття специфіки місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі;
- аналіз співвідношення і тенденцій розвитку форм прямої і представницької демократії в місцевому самоврядуванні;
- дослідження наявних форм прямої демократії в місцевому самоврядуванні та актуалізація пропозицій щодо їх удосконалення та оптимізації.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Побудова справедливого громадянського суспільства, функціонування якого б базувалося на принципі народовладдя, упродовж усієї історії людства було однією з найвищих суспільних цінностей, досягнути якої не завжди вдавалося. Сучасний досвід, як у країнах західної демократії, так і в Україні, свідчить, що демократичний розвиток суспільства майже неможливий без децентралізації влади й управління. Місцеве самоврядування досить тісно пов'язане з демократією, в основі якої покладена ідея політичної свободи як щодо форми державного устрою, так і щодо способу правління. Відповідно до цього, такі принципи самовизначення і самоврядування поширюються не тільки на окрему людину або на країну в цілому, але й на регіон та інші об'єднання громадян. Місцеве самоврядування є невід'ємною частиною громадянського суспільства, яке, у свою чергу, є організацією суспільних відносин, що передбачає демократичні принципи підготовки, прийняття та контролю за виконанням рішень при активній участі громадян [8].

Поняття місцевої демократії є багатоаспектним і може бути схарактеризоване з різних боків. На наш погляд, при визначенні суті муніципальної демократії з точки зору правової науки слід називати постійні і найважливіші ознаки, які характеризують її співвідношення з державною владою і суспільством. Нині специфіка муніципальної демократії визначається особливим місцем інституту місцевого самоврядування в системі народовладдя України, оскільки даному інституту належить ключова роль у збереженні і зміцненні державності, узгодженні інтересів суспільства і держави. На думку О. Ботанова, муніципальна влада за своєю сутністю є легітимною формою здійснення народовладдя та являє собою самостійний вид політичної влади суспільства, що здійснюється на локально-територіальному рівні завдяки публічному та самоврядному волевиявленню територіальної громади, через місцеві владні представництва. [3, с. 17]. У загальній системі місцевого самоврядування провідне місце посідає територіальна громада як єдиний носій функцій і повноважень місцевого самоврядування [4, с. 7]. Серед характерних ознак територіальної громади Л. Муркович називає такі, як спільна територія проживання, єдині інтереси при розв'язанні різних питань життєдіяльності, соціальна взаємодія, що виникає в процесі реалізації цих інтересів,

колективна ідентичність та ідентифікація себе з громадою на рівні індивіда, спільні матеріальні ресурси (комунальна власність) та ін. [10]. Досліджуючи соціальну генезу формування місцевих громад, О. Прієшкіна визначала їх як частину суспільства, які зроджуються та розвиваються в певних природних, соціально-економічних і політичних умовах та діють на локальному рівні [11, с.3].

Місцеве самоврядування завжди пов'язане з необхідністю розв'язання першочергових проблем громадян і меншою мірою його питання пов'язуються з політичним і партійним впливом. Локальний характер даної форми народовладдя створює можливість перетворити політично активну частину населення в головну дійову особу місцевого самоврядування, коли кожен громадянин не тільки бере участь у формуванні органів місцевого самоврядування та здійсненні контролю за їх діяльністю, а й, насамперед, сам здійснює вирішальний вплив на реалізацію інтересів місцевої громади, забезпечення комплексного розвитку місцевих територій, що в підсумку приводить до демократизації всіх інститутів держави.

Відповідно до міжнародних стандартів демократії місцевої влади, законодавчих і нормативних актів Ради Європи, основними засадами формування системи місцевого самоврядування є принцип компліментарності; принцип субсидіарності; принцип демократизму [2, с. 5].

Нині загальні для європейських країн основні ідеї щодо організації та функціонування місцевого самоврядування відображені в Європейській хартії місцевого самоврядування, яка закріплює свого роду ідеальну модель, на яку орієнтуються в розвитку місцевого самоврядування країни Європи, включаючи Україну. Тому ця модель цікава не тільки як нормативний правовий акт, але і як певний законодавчий маніфест, декларація, що визначає ідеологію місцевого самоврядування як форму народовладдя.

Існує кілька точок зору щодо співвідношення демократії та місцевого самоврядування. По-перше, самоврядування являє собою певний традиційний інститут, який перебуває в суперечності з основними принципами демократії. По-друге, основи демократії як влади більшості не можуть бути застосовані до самоврядування як явища обмеженого, вузькоспрямованого. І, по-третє, демократія та місцеве самоврядування нерозривно пов'язані і взаємодіють.

Місцеве самоврядування – це не тільки форма самоорганізації, але, водночас, це й елемент організації публічної влади. Діючи в режимі демократичної правової державності, демократія на місцях трансформується в муніципальну демократію, яка здійснюється через інститути місцевого самоврядування. При цьому публічно-владні характеристики місцевого самоврядування доповнюються і збагачуються муніципальними правами та обов'язками громадян, уповноважених до автономної публічної самоорганізації в тих правових формах і тими засобами, які узгоджуються з демократичними принципами і цінностями народу і найбільшою мірою відповідають цілям з'ясування питань місцевого значення на даній території.

Для справжнього місцевого самоуправління необхідною є усвідомлена діяльність його суб'єктів. Право територіальної громади на безпосереднє володіння та користування муніципальною власністю реалізується через інститути місцевого самоврядування [6, с. 3]. Усвідомленість повинна виражатись у бажанні й готовності діяти не тільки у власних інтересах, але й в інтересах всієї місцевої громади, а за потреби – підкоряти власні інтереси інтересам суспільства. Місцеві громади повинні бути зацікавленими в активній участі у з'ясуванні питань місцевого значення. М. Кальниш підкреслює, що безпосередня влада народу в демократичному суспільстві найбільше проявляється має під час застосування

демократичних форм прямої дії. В умовах сучасних демократичних суспільств реалізація безпосереднього народовладдя майже завжди пов'язана з проведенням всенародних голосувань, насамперед, загальнонаціональних, виборів, референдумів [7, с. 3].

Забезпечення конституційних прав і свобод громадян є можливим через діяльність органів місцевого самоврядування завдяки реалізації повноважень місцевого самоврядування. Здійснюється така діяльність із забезпечення прав і свобод у формах використання прав, обов'язків, дотримання правових заборон і правозастосування [9, с. 5].

Важливим завданням демократизації суспільства є стимулювання населення до активнішої участі в управлінні. Місцеві громади повинні мати можливість самостійно визначати структуру та демократичним шляхом формувати органи місцевої влади, які повинні бути наділені достатніми владними повноваженнями для з'ясування питань місцевого значення.

Найзначущішими формами прямої демократії, безумовно, є вибори і референдуми, які Конституція України називає вищим безпосереднім вираженням влади народу. Вважаємо, що тільки на місцевому рівні як найнаближенішому до населення слід розвивати саме форми безпосередньої демократії, і цей рівень завжди повинен відповідати принципам розумності та доцільності.

Нині надзвичайно актуальним є завдання пошуку та активізації оптимальних моделей функціонування інститутів прямої демократії, здатних забезпечувати артикуляцію, агрегацію та подання суспільних інтересів, незалежність процесу прийняття та реалізації владних рішень, стабільний стан суспільно-політичної системи. На думку Н. Ротар, оновлення змісту політичної участі громадян у трансформаційних політичних процесах, їх наближення до демократичних стандартів і процедур лежить у площині міжвиборчого політичного дискурсу, бо саме дискурсивна модель політичної участі володіє усіма потрібними ресурсами і джерелами, здатними стимулювати зацікавленість громадян до участі в процесах політичного управління [12, с. 76]. Т. Астапова важливим інструментом забезпечення участі громадян в управлінні називає «електронну демократію», яку на місцевому рівні можна реалізовувати в інформаційно-просвітницькому напрямі, завдяки участі громадян у засіданнях громадських комітетів і комісій, забезпеченню зворотного зв'язку з громадянами, голосуванню на виборах (електронне голосування), розвитку соціального партнерства [1, с. 9].

Забезпечення завдяки реформам і децентралізації здійснення безпосереднього народовладдя на загальнонаціональному рівні повинно йти у відповідності з наданням територіальним громадам права та реальної здатності здійснювати місцеве самоврядування безпосередньо. Для цього, як вважає О. Галус, необхідним є вдосконалення правового регулювання на місцевому рівні таких форм безпосереднього народовладдя, як загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання [5, с. 6].

**Висновки.** Проведене дослідження дозволяє сформулювати ряд теоретичних і практичних висновків, спрямованих на аналіз особливостей демократії місцевого самоврядування, серед іншого практичної реалізації організаційно-правових форм участі населення в місцевому самоврядуванні. В умовах розвинутого громадянського суспільства, високого ступеня політичної відповідальності, толерантності, зацікавленості політичної участі громадян саме інститути прямої демократії лягають в основу державного управління, стають основним механізмом суспільної регуляції, прийняття владних рішень. Місцеве самоврядування нині розглядається як ключовий інститут політичної системи, за відсутності якого неможливо забезпечити ефективну роботу демократичних механізмів у межах усієї держави. Місцеве самоврядування по праву є одним з найважливіших інститутів

демократичної форми державного устрою, яка дає змогу місцевим громадам самостійно і під власну відповідальність з'ясовувати коло питань, які стосуються інтересів членів цієї спільноти. Захист і зміцнення місцевого самоврядування є необхідною умовою побудови держави, заснованої на принципах демократії і децентралізації влади.

### **Перелік посилань:**

1. Астапова Т.О. Адаптація зарубіжного досвіду реформування діяльності органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Т.О. Астапова ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України спец. ; Харк. регіон. ін-т держ. упр. – Х., 2010. – 20 с.

2. Багмет М.О., Євтушенко О.Н. Базові принципи діяльності територіальних інститутів управління в контексті Європейської Хартії місцевого самоврядування / М.О. Багмет, О.Н. Євтушенко // Наукові праці Миколаївського державного гуманітарного університету ім. Петра Могили; – випуск 56. – 2007. – Том 69. – С. 56–60.

3. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: конституційно-правові проблеми організації та функціонування : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 / О.В. Батанов ; НАН України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2011.

4. Батанов О.В. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / О. В. Батанов ; НАН України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2000. – 21 с.

5. Галус О.О. Форми безпосереднього народовладдя в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Галус О.О. ; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2012. – 21 с.

6. Дробуш І.В. Функції представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / І.В. Дробуш ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2002. –16 с.

7. Кальниш Ю.Г. Пряма демократія в Україні: історичні традиції та перспективи розвитку / Ю.Г. Кальниш // Стратегічні пріоритети. – 2008. – № 4. – С. 5–16.

8. Кольцова Д.В. Органи самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / Д.В. Кольцова // Економічний вісник НТУ «КПІ». – Режим доступу: [http://economy.kpi.ua/files/files/13\\_kpi\\_2008.pdf](http://economy.kpi.ua/files/files/13_kpi_2008.pdf).

9. Литвиненко І.Л. Діяльність органів місцевого самоврядування по забезпеченню конституційних прав та свобод людини і громадянина : автореф. дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / І.Л. Литвиненко ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2003. – 20 с.

10. Муркович Л. Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування в Україні: теоретичні аспекти / Л. Муркович. [Електронний ресурс] Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010\\_02\(5\)/10mliuta.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_02(5)/10mliuta.pdf).

11. Прієшкіна О.В. Правове регулювання безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / О.В. Прієшкіна ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2003. –19 с.

12. Ротар Н. Діалогові форми політичної участі: передумови та перспективи становлення в Україні / Н. Ротар // Політичний менеджмент. – 2007. – № 1. –С. 75–92.