

ПОЛТАВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
Факультет обліку та фінансів
Кафедра гуманітарних і соціальних дисциплін

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на здобуття ступеня вищої освіти
магістр

на тему: «Прямі форми демократія як чинник формування народовладдя в
Україні»

Виконав: здобувач вищої освіти
за освітньою програмою
Політологія
спеціальності 052 Політологія
ступеня вищої освіти магістр
групи 1
Пухальський Ю. В.
Керівник: Приходько С. М.
Рецензент: Громадська Н. А.

Полтава 2023 року

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. КАТЕГОРІАЛЬНО-МЕТОДИЧНІ ПРИНЦИПИ АНАЛІЗУ ПРЯМОЇ ДЕМОКРАТІЇ	10
1.1. Категоріальний апарат прямої демократії	10
1.2. Основні методи дослідження проблем прямої демократії	18
РОЗДІЛ 2. ПРАКТИКА РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ ПРЯМОЇ ДЕМОКРАТІЇ	25
2.1. Види прямої демократії у демократичних державах	25
2.2. Історія становлення інститутів прямої демократії	37
РОЗДІЛ 3. ПРАКТИКА РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ ПРЯМОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ	45
3.1. Види прямої демократії за українським законодавством	45
3.2. Напрями вдосконалення інститутів прямої демократії	53
ВИСНОВКИ	60
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	62
ДОДАТКИ	67

ВСТУП

Актуальність тематики дослідження. Сучасне суспільство все більше набуває ознак повноцінного політичного актора, учасника політичного життя. Воно не може залишатися пасивним спостерігачем політичних процесів. Воно має бути активним співучасником та співтворцем політики поруч з органами влади. Обмеження політики лише діяльністю останніх жодним чином не сприяє її подальшій розбудові та вдосконаленню. Крім того, існує певний рівень загрози відчуженню громадськості від політики. А це вже суттєво зменшує її демократичні засади.

Важливим засобом залучення громадськості до участі у політичних процесах є інститут прямої демократії. Існують його різні термінологічні характеристики, які більш рельєфно підкреслюють його змістовну сутність. Насамперед це учасницька, безпосередня, партисипаторна демократія. Її головним заданням є надання представникам громадськості можливості брати участь у політичному житті. Найбільш ефективно такий принцип проявляється на рівні місцевого самоврядування. Політичною практикою демократичних країн напрацьована значна кількість форм прямої демократії на місцевому рівні. Найбільш провідними є такі: місцеві референдуми, громадські слухання, місцеві ініціативи, загальні збори громадськості тощо. Кожна з них виконує важливі функції і суттєво доповнює діяльність органів місцевого самоврядування, посилюючи демократичні засади їх функціонування. Більшою мірою ці форми виконують консультативні та дорадчі функції, але менш суспільно значущими вони від цього не стають.

Представлена робота присвячена аналізу принципам функціонування інститутам прямої демократії у демократичних країнах, сучасного стану та перспективам їх розвитку в Україні. Проголошена політика децентралізації значно посилила роль інститутів місцевого самоврядування. Вони отримали значно більше прав і повноважень щодо здійснення своїх основних функцій. Але для ще більшого підвищення їх суб'єктності потрібне їх доповнення

різноманітними формами прямої демократії. В українському законодавстві передбачена їх певна кількість. Але вони не достатньо відпрацьовані на практичному рівні. Тому потрібне їх суттєве вдосконалення з точки зору забезпечення їх демократичних засад, зокрема, більшої залучення громадськості та прозорості. Таку можливість надають сучасні інформаційно-комунікативні технології. Широке застосування форм прямої демократії стоїть на політичному порядку денному сучасної України. Саме це і зумовлює актуальність теми цієї роботи.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дослідження виконано на кафедрі гуманітарних і соціальних дисциплін. В рамках виконання науково-дослідної теми «Консалтингові послуги у формуванні іміджу територіальної громади».

Метою роботи є визначення принципів та засад функціонування інститутів прямої демократії у демократичних країнах та Україні, розробка рекомендацій щодо їхнього вдосконалення в сучасній Україні.

Поставлена мета досягається шляхом реалізації таких **завдань**:

- визначити категоріальний апарат щодо форм та інститутів прямої демократії;
- визначити основні категорії, які характеризують процеси прямої демократії на рівні місцевого самоврядування;
- здійснити аналіз основних методів дослідження проблем прямої демократії;
- з'ясувати особливості функціонування форм та інститутів прямої демократії у демократичних державах;
- зробити аналіз історичного процесу розвитку прямої демократії;
- визначити механізми правового регулювання функціонування інститутів прямої демократії в Україні.
- визначити основні напрями вдосконалення системи прямої демократії в Україні.

Об'єкт дослідження – природа та сутнісні характеристики форм прямої

демократії.

Предмет дослідження – принципи функціонування різних форм прямої демократії на рівні місцевого самоврядування.

Методи дослідження були використані з урахуванням визначеної мети і завдань, обраних предмету та об'єкту дослідження. Зокрема, загальнонаукові (аналіз, синтез, абстрагування, узагальнення, індукція, дедукція). Вони дали змогу виявити особливості практичної реалізації електоральних процесів.

Застосування системного та структурно-функціонального методів сприяють розкриттю принципів системної будови електоральних процесів, виявленню їх основних елементів та їхніх функцій. Група порівняльних методів дає змогу здійснити зіставлення форм учасницької демократії в країнах різних типів. На основі історичного методу проаналізовано історичний аспект розвитку прямої демократії в країнах демократії та Україні.

Огляд використаних джерел. Питання функціонування інституту прямої (учасницької) демократії є важливим складником у дослідженнях закордонних та вітчизняних політологів. Основні напрями і форми застосування на практиці принципів прямої демократії докладно проаналізовані у працях таких західних дослідників як Г. Блек, Т. Кронін, Л. Ле Дюк, С. Кліфт. У них зроблено докладний аналіз практичних форм реалізації принципів та цінностей прямої демократії на різних політичних рівнях.

Серед українських досліджень цієї проблеми варто відзначити монографію «Політична система України: конституційна модель та політичні практики», підготовленої авторським колективом Інституту політичних і етнонаціональних досліджень НАН України під керівництвом Г. Зеленько, публікаціях Л. Гудзь, Ю. Мацієвського, С. Сальнікової. У них зроблений порівняльний аналіз функціонування інституту прямої демократії у країнах Європейського Союзу та України. У публікації Е. Ключенка розроблений детальний механізм оцінювання ефективності різних форм громадсько-політичної участі як форм прямої демократії на місцевому рівні.

Наукова новизна отриманих результатів. Представлена робота є

комплексним дослідженням основних принципів організації та функціонування прямої демократії на рівні місцевого самоврядування. Здійснено аналіз особливостей діяльності цього інституту у країнах розвинутої демократії. Виявлені особливості його становлення на різних історичних етапах, починаючи від античності і завершуючи сучасним інформаційним суспільством.

Інститут прямої демократії не варто розглядати поза загальним контекстом усієї системи місцевого самоврядування. Різні форми громадської активності сприяють зміцненню засад демократії усієї системи місцевого самоврядування. Вони забезпечують залучення громадськості до вирішення питань місцевого життя. Зрозуміло, що така участь не може бути обов'язковою для мешканців територіальних громад. Але при цьому їх слід мотивувати до цього. У взаємодії влади та громадськості мають бути зацікавлені обидві сторони. Громадська участь зміцнює принципи легітимності влади.

У роботі зроблено висновок про те, що різноманітні форми прямої (учасницької) демократії, а саме, місцеві референдуми, громадські слухання, місцеві ініціативи, органи самоорганізації населення є важливим доповненням до інституційної будови місцевого самоврядування загалом. Для забезпечення її повноцінного функціонування потрібно більш чітке законодавче впорядкування та унормування відповідних правил і принципів. Зокрема, щодо проведення місцевого референдуму необхідно зробити чіткі правові застереження щодо порядку його ініціювання і проведення, окреслення кола питань, які можуть бути його предметом.

Практична значущість дослідження полягає у визначенні та розробці рекомендацій і пропозицій стосовно вдосконалення практичних аспектів реалізації завдань інститутів прямої демократії на рівні місцевого самоврядування, зокрема, механізмів максимального залучення представників громадськості, забезпечення прозорості у висвітленні відповідних заходів. Такі завдання реалізуються за допомогою сучасних інформаційно-комунікативних технологій. Важливим аспектом використання зазначених форм є їхнє поєднання з органами місцевого самоврядування. Воно дасть змогу підвищити їхню

ефективність і забезпечить більшу результативність усієї системи самоврядної влади.

Апробація результатів дослідження.

Пухальський Ю. Сутність муніципального консалтингу: Матеріали студентської наукової конференції Полтавського державного аграрного університету. Том I. (м. Полтава, 15-16 травня 2023 р.). Полтава : РВВ ПДАУ, 2023. С. 183-185.

Структура та обсяг кваліфікаційної роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, які поділені на шість підрозділів, та загальних висновків до роботи, а також списку використаних джерел, який розміщений на 5 сторінках (налічує 60 найменувань). Загальний обсяг роботи 66 сторінок.

РОЗДІЛ 1

КАТЕГОРІАЛЬНО-МЕТОДИЧНІ ПРИНЦИПИ АНАЛІЗУ ПРЯМОЇ ДЕМОКРАТІЇ

1.1. Категоріальний апарат прямої демократії.

Важливою властивістю системи місцевого самоврядування є її дуалізм. Їй притаманні риси громадської самоорганізації, на яку не поширюється вплив державної влади. Також місцеве самоврядування має право в межах своєї компетенції ухвалювати рішення, які є обов'язковими для територіальних громад. З іншого боку, органи місцевого самоврядування за певних умов можуть здійснювати певні повноваження органів державної влади. Тобто, функціональний зміст місцевого самоврядування полягає в органічному поєднанні елементів державного управління і самоорганізації населення.

Такий принцип безпосереднім чином відображається на системі місцевого самоврядування, яка також характеризується органічним поєднанням двох моделей демократії: прямої і представницької. Представницька визначається реалізацією принципів самоврядування на основі діяльності обраних народом представницьких органів. Така модель є поширеною в усіх демократичних країнах. Пряма демократія є досить складною моделлю, оскільки для її практичної реалізації потрібне дотримання цілого ряду принципів. Насамперед важливо витримати грань, коли пряма демократія відрізняється від прямої дії та неконтрольованих дій громадськості з метою здійснення тиску на виборні представницькі органи. Пряма демократія передбачає безпосередню участь мешканців певної територіальної громади в управлінні її життям. Найбільш оптимально її реалізація можлива на рівні саме місцевого самоврядування.

Паралельно з терміном «пряма демократія» використовується «безпосередня». Ця категорія підкреслює те важливу характеристики цієї моделі демократії, що вона реалізується напряду народом без опосередкування щодо здійснення своїх суверенних прав на владу певними представниками, тобто, обраними органами. За її умов певні владні повноваження здійснюються самим

народом без участі цих виборних органів. Варто наголосити, що пряма демократія не може повністю підмінити собою фахову діяльність зі здійснення владно-управлінських повноважень. Зрозуміло, такі функції у повсякденному житті мають виконувати спеціально підготовлені професіонали у сфері законодавчої та виконавчої влади. Тому на загальнодержавному рівні застосування принципів прямої демократії у повному обсязі є досить проблематичним. Тут єдино можливий варіант – це загальнонаціональний референдум з виключно найважливіших питань життєдіяльності всього суспільства, зокрема, певного закону чи пріоритетів зовнішньополітичного курсу.

На місцевому рівні ситуація інша. Там проблеми, які вирішує влада, та функції, які вона виконує, максимально наближеними до людей. Тому залучення громадян не лише до обговорення, а й до вирішення цих проблем є доцільним. Представницькі органи та призначений ними адміністративний апарат залишаються як провідні інститути влади. Але й громадська участь у різних формах набуває більшої значущості. І поєднання двох моделей влади на рівні територіальних громад є органічним. Безпосередня демократія виступає синонімом прямої демократії. Ці категорії просто підкреслюють різні аспекти широкої громадської участі у здійсненні влади. Варто наголосити, що така участь не відбувається на рівні де-факто. Пряма демократія є не лише політичним, а й правовим інститутом. Тобто, вона представляє собою комплекс юридичних норм, які регулюють процеси, пов'язані з такою участю. Це досить важливо. Оскільки у разі відсутності нормативної впорядкованості, деякі прояви громадської активності можуть перейти у неконструктивне русло і не будуть відповідати принципам і цінностям демократії. Тобто, влада і воля народу також мають свої обмеження.

В рамках реалізації принципів прямої демократії народ має безпосереднє право вирішувати питання, які належать до публічної сфери. Власне наявність у народу такого права характеризує сутність такого явища як самоврядування. Важливою властивістю самоврядування є фактичне поєднання понять суб'єкт та

об'єкт влади в особі самого народу. Необхідно відзначити, що розуміння сутності прямої демократії дещо відрізняється від того, яке пропонували видатні мислителі епохи просвітництва. Зокрема, Жан-Жак Руссо наголошував, що суверенітет має належати усьому народу. А не окремим його представникам чи їх об'єднанням. Суверенітет є неподільним і невідчужуваним. «Суверенітет не може бути представлений <кимось> з тих же причин, якими зумовлена неможливість його відчуження; він сутнісно передбачає вияв загальної волі, яка не може мати представника. Тому, депутати, обрані народом, не є і не можуть бути його представниками: вони є лише його комісарами і не можуть нічого вирішувати остаточно. Будь-який закон, не ратифікований безпосередньо народом, нічого не вартий – він не є законом» [43, с. 113]. Загалом слід відзначити найбільш важливий теоретичний здобуток Руссо щодо визнання народу головним джерелом і носієм влади. Ця ідея стала визначальною характеристикою демократії, її своєрідною квінтесенцією. На думку вченого, абсолютно вся влада неподільно має належати всьому народу або принаймні його більшості. Єдиним легітимним органом влади можуть бути народні збори, утворені самим народом, які ухвалюють усі публічно значущі владні рішення.

Зрозуміло, що в сучасних умовах важко уявити, як будуть організовані, а, головне, функціонувати такі збори. Тому сучасне розуміння суттєво відрізняється від вище зазначеного. У чистому вигляді така модель прямої демократії існувати не може. Зважаючи також на те, яким складним і диференційованим є сучасне суспільство. В нинішніх реаліях варто говорити про інститути прямої демократії, які, до речі, можуть існувати тільки у взаємодії з представницькими органами влади. Більше того, внаслідок санкції останніх. Модель прямої демократії, яку запропонував Руссо, є абстракцією. Відтак треба тлумачити це поняття у зв'язку з різними формами громадської участі. Насамперед варто говорити головним чином про їхню дорадчу та консультативну функції. Загалом пряме народовладдя не може підміняти собою діяльність виборних представницьких органів

Принцип безпосередності не відображає у повній мірі сучасний стан

прямої демократії. Тому слід використовувати інші характеристики. На думку, автора, більш точно його сутність характеризує поняття «учасницька демократія». Інколи використовується англomовний аналог «партисипаторна». Безпосередньої аналогії з прямою демократією вона не має. Але це з теоретичної точки зору. Більш адекватно вона характеризує практичну сутність сучасних демократичних процесів. Учасницька демократія відображає специфіку нинішньої політичної реальності, згідно якої народ все набуває ознак політичної суб'єктності, статусу повноправного політичного актора, який володіє певним обсягом владно-управлінських повноважень. Причому йдеться не лише про консультування, підготовку проєктів майбутніх нормативних документів. Також нова якість політичної участі передбачає голосування за конкретні рішення. Активною складовою такої участі є діяльність у складі дорадчих установ, комітетів, комісій при органах місцевого самоврядування. До цієї частини можна віднести також громадські слухання та загальні збори мешканців територіальних громад за участю депутатів та посадових осіб органів місцевого самоврядування. Предметом таких заходів можуть бути найбільш актуальні проблеми життя відповідних населених пунктів. Дуже важливо, щоб ці питання не набували політизованого змісту, а розглядалися виключно у рамках вирішення суто комунальних проблем. При цьому, ще раз варто наголосити, учасницька демократія не може бути якоюсь альтернативою представницьким органам влади. Вона має бути спрямована на забезпечення тісної комунікації громадськості та влади, сприяти активній участі людей у політичному житті, зокрема, щодо здійснення впливу на ухвалення владних рішень. Найбільш ефективно та результативно така взаємодія працює саме на рівні місцевого самоврядування.

Форми реалізації засад учасницької демократії є досить різноманітним, кожна з яких передбачає застосування своєї процедури. Вони потребують різних принципів участі органів влади. Наприклад, для проведення громадських слухань чи загальних зборів достатньо простого висвітлення. Для організації місцевого референдуму необхідне належне забезпечення його матеріально-

технічної, організаційної бази. При цьому за будь яких форм реалізації партисипаторної демократії роль владних органів є другорядною щодо волевиявлення громадян. Завдання влади полягає у тому, щоб забезпечити належні умови для цього. Щоправда, потім виникає проблема, чи будуть втілені результати волевиявлення у рішеннях органів місцевого самоврядування. Для цього також необхідні відповідні процедури. Тут актуалізується ще одна форма участі громадян – це здійснення громадського контролю. Він є необхідним гарантом забезпечення справжнього народовладдя.

Засоби прямої демократії розрізняються за своєю юридичною силою. Так підсумки імперативних форми волевиявлення є обов'язковими до виконання органами місцевого самоврядування і місцевими органами державної влади. Фактично єдиною імперативною формою є місцевий референдум, рішення якого є остаточним. Він не потребує додаткової імплементації з боку влади. Решта носять суто консультативний характер. Вони не є обов'язковими для органів влади. Їхнє призначення полягає у донесенні громадської думки мешканців регіонів чи територіальних громад з приводу важливих проблем їхнього життя. Результати таких заходів і виявлені погляди можуть бути враховані органами самоврядування, (але не обов'язково), при ухваленні своїх рішень. До таких дорадчих заходів належать уже згадані громадські слухання, зустрічі з депутатами, місцеві ініціативи, звернення громадян тощо. Єдине, що зобов'язані зробити представники влади, це надати аргументовану відповідь на громадські звернення. Дорадчі заходи у системі місцевого самоврядування виконують також важливі функції інформаційної комунікації між владою і громадськістю. Різноманітні форми взаємодії забезпечують справжню публічність влади, прозорість в її діяльності. З точки зору сучасних інформаційно-комунікативних технологій простір для таких комунікацій суттєво розширюється. У заходах може брати участь практично переважна більшість жителів певних населених пунктів. За нових умов є простіші технологічні можливості висловлювати свої погляди в режимі он-лайн. І досить оперативно складається цілісна картина громадської думки. Зрозуміло, що потрібні певні механізми захисту такого

волевиявлення.

Окремо слід відзначити найбільш важливу форму учасницької демократії – місцевий референдум. У країнах стабільної демократії він є досить поширеним інститутом. На місцевому рівні від проводиться з метою з'ясувати ставлення громадськості певних регіонів або населених пунктів стосовно різних проблем місцевого життя. Вони відрізняються від загальнонаціональних своїм предметом. Вони присвячені суто місцевим проблемам. Місцеві референдуми мають свою специфіку і стосовно свого правового регулювання. У країнах Європейського Союзу таке регулювання здійснюється на кількох нормативних рівнях: конституційному, національного законодавства, регіональних чи місцевих нормативних актів. Якщо на рівні держави існують окремі закони про референдум, то на місцевому може бути прийнято певне положення, в якому докладно розписуються відповідні процедури. «В унітарних державах, спеціальні положення про порядок організації та проведення місцевих референдумів, можуть прийматися на місцевому рівні. Зокрема, в Угорщині на конституційному рівні окреслюються загальні принципи проведення місцевих референдумів, а більш детальний порядок проведення і організації місцевих референдумів закріплюються в актах органів місцевого самоврядування. Спосіб регулювання залежить від того, як розподіляються повноваження між національним, регіональним і місцевим рівнями управління в країні» [14, с. 46]. Існують певні відмінності у проведенні місцевих референдумів в унітарних та федеративних державах.

За критеріями юридичних наслідків референдуми поділяються на обов'язкові та факультативні, імперативні та консультативні. Обов'язкові референдуми проводяться, як правило у суб'єктах федерацій і стосуються їхніх основних законодавчих актів та визначенню їхніх меж. Факультативні проводяться в обох типах держав, але головним чином на локальному рівні. На них вирішуються суто місцеві питання комунального характеру і з'ясовується ставлення мешканців щодо їх вирішення. Імперативні референдуми нічим не відрізняються від обов'язкових, вони не підлягають додатковому затвердженню

органами влади.

Іншими важливими аспектами місцевих референдумів є предмет, який виноситься на його розгляд, а також процедура його призначення та проведення. Навіть у країнах Європейського Союзу немає єдиної точки зору, щодо питань, які можуть вирішуватися народним голосуванням. Є приклади, коли такі питання чітко окреслюються на законодавчому рівні. Але частіше визначається коло проблем, які не можуть бути предметом референдуму. Порядок організації і проведення референдуму визначається національним законодавством, а докладно регламентується місцевими нормативними актами. «Як правило, факультативні регіональні референдуми проводять за ініціативою регіональної влади, але вони також можуть бути скликані на вимогу місцевих рад нижчого рівня. Локальні референдуми можуть проводитися за ініціативою муніципальної ради або за ініціативою певної кількості її членів. Суб'єктом висунування ініціативи про проведення місцевого референдуму можуть бути і виконавчі органи місцевої ради або інший чиновник. Роль місцевих самоврядних органів влади в процесі організації і проведення місцевих референдумів полягає не тільки в ініціюванні його проведення, а і – затвердженні тексту бюлетеня для референдуму» [14, с. 47]. Якоюсь мірою такі різноманітні підходи у визначенні предмету та процедурних аспектів місцевих референдумів є спробою запобігти відцентровим, а то і сепаратистським тенденціям, які мають місце навіть у демократичних країнах Європейського Союзу.

Загалом же місцеві референдуми носять консультативний та факультативний характер. До речі, у проєкті закону України «Про місцеві референдуми» від 2021 року передбачено, що місцеві референдуми в Україні де факто можуть носити консультативний характер, хоча в окремих статтях передбачається обов'язковість їх виконання органами місцевого самоврядування. Взагалі нечіткість у розмежуванні імперативних та консультативних референдумів характерна і для країн, де вони відбуваються регулярно. Але референдум слід розглядати як найбільш важливий інструмент прямої демократії на місцевому рівні. Їх проведення є головним інструментом

реального народовладдя.

Інші форми учасницької демократії мають більше дорадчий характер. Але їх роль при цьому не стає менш значущою, а навпаки дає змогу визначити і розв'язати найбільш проблемні моменти і «больові точки» територіальних громад. Якщо референдум потребує чіткого нормативно-правового регулювання та докладної розробки процесу проведення, то інші форми менш формалізовані і мають довільну процедуру. Такими заходами слід визначити загальні збори мешканців територіальних громад, їхні місцеві ініціативи, звітування депутатів та посадових осіб органів місцевого самоврядування та звернення до них громадян з особистими і громадськими питаннями, діяльність громадських комітетів при органах місцевої влади, діяльність численних органів громадської самоорганізації. Останнє досягнення форм учасницької демократії на місцевому рівні, яке набуває досить широкого поширення країнами світу, включаючи Україну, це – бюджет участі або партисипаторне бюджетування.

Зазначені форми дають змогу диференціювати можливості мешканців територіальних громад щодо їхньої спроможності власними зусиллями вирішувати найбільш актуальні проблеми їхнього життя. Так, органи самоорганізації населення можуть мати досить розгалужену мережу свого функціонування, включаючи окремі вулиці і навіть квартали. Вони максимально наближені до повсякденних потреб людей, не мають якоїсь чіткої організованої структури. Фактично у них можуть брати участь все населення визначеної частини населеного пункту. Для них важливо налагодити чіткі контакти з місцевою радою, яка у свою чергу також має бути зацікавлена у такій взаємодії.

Громадські слухання та загальні збори також можуть виконувати важливу функцію каналізування інформації про стан справ у територіальній громаді до органу місцевого самоврядування. Для їх належного функціонування потрібно забезпечити широкий і відкритий інформаційний простір. Кожному жителю необхідно надати змогу участі у подібних заходах, не виходячи зі свого помешкання. Різноманітні форми безпосередньої участі громадян суттєво розширюють територію для взаємодії між владою і громадськістю міст, сіл і

селищ. В такий спосіб громадськість стає повноцінним співучасником і навіть співтворцем місцевої політики. Вони на паритетних засадах беруть участь у визначенні шляхів щодо вирішення проблем місцевого життя, розробки проєктів майбутніх нормативних актів. А через бюджет участі отримують легальну можливість покращувати благоустрій своєї територіальної громади.

1.2. Основні методи дослідження проблем прямої демократії

Пряма демократія як сукупність різних інститутів і форм є досить складною і багатоаспектною науковою категорією, яка розкриває досить різнопланові процеси, які відбуваються у сучасному суспільстві. Пряма демократія зараз переживає певний ренесанс як невід’ємний принцип забезпечення реального народовладдя. Це, зрозуміло, підвищує вимоги щодо її наукового аналізу, який, у свою чергу, здійснюється на основі певних методів, використання яких має бути адекватним визначеному предмету та об’єкту. Застосування методів базується на дотриманні конкретних принципів, які дадуть змогу витримати певну методологічну дисципліну. Реалізація на практиці такого підходу пояснюється так. «Кожен метод дозволяє повідомляти інформацію, але жоден із них не може допомогти досягти вичерпного, повноцінного розуміння. І лише наукове дослідження дозволяє здійснити все це і навіть більше. Під науковим дослідженням ми розуміємо запит, який керується науковими методами. Причина такої дієвості в тому, що воно не тільки дозволяє пізнавати реальність і оцінювати способи, якими ми здобули це знання, воно також дає нам можливість удосконалити наші методи запиту. Наукове дослідження – це спосіб пізнання, що постійно розвивається і самокоригується» [57, с. 22].

Використання методів політологічного дослідження часто стикається зі складнощами, які мають загалом об’єктивне пояснення. Навіть використання статистичної інформації щодо аналізу різних форм громадсько-політичної активності не дасть повного розуміння їхньої ролі у механізмах функціонування

прямої демократії на місцевому рівні. Наприклад, тому що підвищення рівня такої активності може мати штучний характер і бути інспірованими вольовим впливом влади. Тому спирання на виключно кількісну характеристику форм учасницької демократії не забезпечить їхніх якісних аспектів. Політичні процеси досить складно виміряти у цифровому еквіваленті, оскільки їхня тривалість може сягати досить значного часу. Тому відповідні закономірності мають перевірятися відповідно до специфіки кожного етапу. Зрештою їх не можна перевірити і з'ясувати їхню ефективність в експериментальний спосіб. Хоча, звичайно, використання цифрового матеріалу не буде зайвим при дослідженні форм політичної активності.

Дієвим підходом у з'ясуванні сутності форм політичної активності у певній країні є їхнє зіставлення з відповідними аналогами в інших країнах у різні історичні періоди. Це дасть змогу чіткіше виявити роль інститутів прямої демократії у загальному контексті демократизації усієї політичної системи країни. У цьому процесі також необхідно дотримуватися чітких наукових принципів. Змістовна сутність одного з них полягає у тому, що «перевірка теорій і гіпотез шляхом застосування певних правил аналізу до даних, отриманих в результаті спостережень і інтерпретації цих спостережень в суворо визначених умовах» [57, с. 24]. Особливо доцільним є використання цього підходу при аналізі складних динамічних об'єктів, які мають тенденцію до постійного розвитку. Рівень та результативність політичної активності на місцевому рівні загалом можна перевіряти на підставі статистичних даних. Але у такому разі необхідно це робити на фоні широкого аналізу політичного простору конкретних регіонів та країни в цілому.

Здійснення наукового аналізу наукових категорій та відповідних практичних явищ, таких як форми громадської активності, має базуватися на прискіпливому дотриманні наукових підвалин. Якщо це стосується динамічних явищ то вагомість такого підходу суттєво підвищується. Основними такими принципами є системність і контрольованість. «Системність полягає в тому, що кожен зафіксований факт пов'язаний з причинним зв'язком або спостерігається

разом з іншими фактами. Контрольованість виявляється у тому, що аналізовані явища наскільки можна розглядаються з усією суворістю, допустимої у цій ситуації. Узагальнення робляться лише після найдосконалішої та ретельної оцінки під девізом обережності, що у ширшому значенні означає постійну увагу до деталей» [57, с. 24]. Процедурні аспекти такої аналітики включають комплекс «самостійних, але в той же час тісно пов'язаних один з одним етапів: формулювання теорії, операціоналізація теорії, вибір адекватних методів дослідження, спостереження за поведінкою, аналіз даних та інтерпретація результатів [57, с. 24]. Операціоналізація є визначальним методологічним інструментом наукового аналізу політичних об'єктів, які мають ознаки динамічності. Він дозволяє здійснити перехід від розгляду абстрактних політичних явищ до конкретних наукових категорій. На цій основі створюється єдина система координат, у рамках якої проводиться аналіз політичних процесів та діяльність основних політичних акторів. Тобто, створюється чіткий термінологічно-поняттєвий апарат, який є його ключовою спрямовуючою складовою. Все різноманіття практичних явищ отримує спільні теоретичні визначення.

Зазначені засади детермінують використання найбільш адекватних методів, які би забезпечили належний рівень дослідження такого явища як пряма демократія та її окремих інститутів. Насамперед на основі таких методів необхідно виявити об'єктивні закономірності цієї проблематики, основні причинно-наслідкові зв'язки. Реалізації цього завдання має сприяти використання не лише суто політологічних методів, а й дотичних наукових галузей. Методи мають бути такими, які можна перевірити емпіричним шляхом, тобто відповідати практичним реаліям. Основні інструменти методів мають бути логічно узгоджені і не суперечити один одному хоча би на рівні простої релевантності. Методи мають бути не занадто складними для розуміння і використання. Методи мають бути універсальними, тобто такими, які можна застосувати до аналізу практичних ситуацій [26, с. 22]. Для докладного вивчення явища, щодо яких буде використаний певний метод необхідно підібрати факти,

взаємно узгоджені між собою.

Основною базою для аналізу форм політичної активності є кількісні методи. «Це низка математичних і статистичних методів, які використовуються для аналізу даних із метою перевірки емпіричних теорій та гіпотез» [26, с. 22]. За їх допомогою дослідник здійснює цифрове вимірювання форм громадської участі. Найбільш адекватний такий підхід щодо визначення активності громадян на референдумах, голосування за бюджет участі, місцеві ініціативи, проведення загальних зборів чи громадських слухань, аналізу діяльності органів самоорганізації населення тощо. Паралельно статистичний підхід поєднується з опитуванням громадської думки. Зокрема, використовуються анкетування, коли громадянам роздають анкети з питаннями стосовно проблеми що вивчається. Респонденти самостійно працюють з анкетами. Інша форма вивчення громадської думки – інтерв'ю. Інтерв'юер сам опитує респондентів, які с ходу без часу на розмірковування мають відповідати на питання. Кожна з цих форм має свої переваги і недоліки. Траплялися випадки, коли респонденти давали недостовірну, а то й відверто неправдиву інформацію. Але загалом кількісні методи надають досліднику необхідну інформацію для подальших теоретичних узагальнень.

Дослідження різних форм громадської участі як інститутів прямої демократії потребує комбінованого поєднання фундаментальних і прикладних методів. Серед перших найбільш важливими для використання у цьому контексті є такі. Системний аналіз спрямований на розгляд складних об'єктів, які мають тенденцію до динамічного розвитку і видозмінювання. Його сутність полягає у тому, що ці об'єкти знаходяться у певному соціальному-політичному оточенні. Їх функціонування відбувається шляхом взаємодії з цим оточенням. Використання цього методу при вивченні феномену громадської участі є цілком доцільним, оскільки така участь не може розглядатися поза межами суспільного контексту. Об'єкти політики у рамках системного аналізу характеризуються як складні побудови, усі елементи яких тісно взаємодіють між собою. Цілісність таких об'єктів забезпечуються тісною взаємодією її елементів. Системний аналіз

забезпечує розгляд інститутів прямої демократії як важливі складові політичної системи країни в цілому. Зокрема, з точки зору впливу на них інших політичних інститутів, особливостей політичної культури, ціннісних орієнтацій, світоглядно-ментальних характеристик суспільства тощо. Певні аналогії із системним аналізом має структурно-функціональний метод. Він також характеризує політичні об'єкти як складні утворення. Структура цих об'єктів розглядається у контексті функцій, які виконують її найбільш значущі елементи. Чим важливіші функції, тим вище місце у структурній займає певний елемент. Застосування цих методів дає змогу з'ясувати місце і призначення форм громадської активності у сучасній системі місцевого самоврядування.

Прикладні методи забезпечують виявлення практичних аспектів політичної участі громадян на місцевому рівні. Найбільший інтерес з точки зору дослідження вказаних проблем представляють модель раціонального вибору та теорія ігор. Сутність раціонального вибору полягає у виявленні мотивів, якими керується певний громадянин, визначаючи доцільність тієї чи іншої форми участі у політичному житті. Насамперед відбувається зіставлення витрат, зроблених під час такої участі, та вигод, які він отримає внаслідок такої участі. З'ясування щодо переважання витрат чи вигод є головним мотивом, на підставі якого людина вирішує питання про доцільність чи недоцільність участі. Такий метод був залучений до політології з економічної науки, коли аналізується аналогічна дилема перед покупцем стосовно купівлі певного товару чи послуги. Там теж він намагається врахувати багато факторів при здійсненні свого вибору. Щодо політичної участі існують значні риси схожості. Тому для забезпечення належного рівня місцевого самоврядування громадяни мають чітко розуміти усі переваги своєї участі у житті територіальної громади. Влада у свою чергу має забезпечити їм усі умови для цього, а також продемонструвати відповідні позитивні наслідки.

Теорія ігор є важливим інструментом аналізу практичних процесів, зокрема, у сфері політики. Будь яка форма участі – це декількох політичних акторів. Різні форми взаємодії між ними дають різні наслідки. У прямій

демократії є два ключових актори – це влада і громадськість. З боку кожної є різна налаштованість на взаємодію: бажання співпрацювати або відсутність такого. Тобто, взаємодія між ними може мати чотири моделі. Кожна з яких має відповідні наслідки. Щоправда, слід відзначити, що класична теорія ігор у цій ситуації має свою специфіку. Обидві сторони загалом ознайомлені з намірами одна одної. Прозорість у цій взаємодії повинна існувати апріорі. Але аналіз щодо різних, навіть гіпотетичних, результатів здійснювати потрібно. Різна ситуація може скластися. Тому слід передбачати усі можливі її варіанти.

Досить цікаві методи аналізу політичної участі запропоновані у статті українського соціолога Е. Ключенка, побудовані на засадах методики шкалограмного аналізу Л. Гутмана. Її сутність полягає у побудові однорідних шкал за допомогою кумулятивних (накопичувальних) висловлювань. Принцип шкалограмного аналізу в інтерпретації пов'язаний з реалізацією таких положень. «Переваги даного підходу полягають, по-перше, у забезпеченні адекватної процедури обчислення рівня політичної участі, характерного для групи респондентів, і, по-друге, у забезпеченні способу оцінки відповідності набору форм політичної участі нашому припущенню про їх упорядкування» [19, с. 61]. Іншими словами, використання цього методичного підходу сприяло емпіричному встановленню, чи проявляється прихована ознака, якою є рівень політичної активності, за сукупністю відповідних показників, які мають у впорядкованій формі вибудуватися в певну ієрархічну структуру. Певній фокус-групі пропонується набір з восьми питань, на які вони мають дати два варіанти дихотомічних відповідей «так» або «ні». Логічний ряд побудований таким чином, щоб кожне наступне питання органічно впливало з попереднього. Також усі питання мають змістовно розшифровуватися у наступних. В такий спосіб можна здійснити диференціацію зазначеної фокус-групи за рівнем політичної залученості та політичної активності. Виділяються такі типи громадян – учасників політичного життя. «Політичні активісти» характеризуються високим рівнем «політизації» та залученості практично до всіх форм участі у політиці. «Комунікатори», об'єднують осіб, фактично «виключених» з політичних

практик та у політиці, «які не йдуть далі» комунікаційних форм участі лише на рівні малих груп. «Голосуючі споживачі», політична залученість яких обмежується, головним чином, електоральною та пізнавальною формами. Група осіб, які не беруть участь навіть у виборах, була позначена як «аполітичні» [19, с. 68-69]. Вказані принципи класифікації громадян стосовно рівня їх політичної активності в кількісно обмеженій фокус-групі потім можна екстраполювати на більш широкі аудиторії. Сучасні інформаційно-комунікаційні технології дають змогу це зробити в межах цілих територіальних громад.

Отже, пряма демократія є важливим доповненням до інституту представницької демократії на рівні місцевого самоврядування. Таке взаємне доповнення значно зміцнює засади демократії на місцевому рівні. Поруч з публічно-владними органами місцевого самоврядування функціонують різні форми учасницької демократії: місцеві референдуми, збори громадян за місцем проживання, громадські слухання, місцеві ініціативи, електронні петиції, діяльність органів самоорганізації населення, об'єднання власників багатоквартирних будинків як їх певний різновид, бюджет участі. Такі форми громадської активності сприяють залученню громадян до процесів управління життям територіальних громад, посилюють їхню зацікавленість щодо участі у розв'язанні проблем місцевого життя, а також забезпечують належний рівень легітимності влади місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 2

ПРАКТИКА РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ ПРЯМОЇ ДЕМОКРАТІЇ

2.1. Види прямої демократії у демократичних державах

Пряма демократія останнім часом набуває все більшої популярності поруч з представницькою моделлю. Потенційна загроза політичної відчуженості викликаній обмеженням інституту демократії виключно виборами викликало до життя необхідність безпосередньої участі громадян у політичних процесах. Питання про повну заміну представницьких та виконавчих органів такою участю не стоїть. Але є нагальна необхідність максимального залучення громадськості до формування політичного порядку денного. Найбільш актуальним таке завдання є на місцевому та регіональному рівнях. Для кращого розуміння особливостей використання засад прямої (учасницької демократії) потрібно визначити її головні сутнісні характеристики. За визначенням Британської енциклопедії в основі прямої демократії лежать «форми прямої участі громадян у прийнятті демократичних рішень, на відміну від непрямої або представницької демократії. Пряма демократія може діяти через збори громадян або за допомогою референдумів та ініціатив, під час яких громадяни голосують за питання, а не за кандидатів чи партії. Термін також іноді використовується для практики обрання представників шляхом прямого голосування, а не опосередковано через виборчий орган, такий як колегія виборців, і для відкликання обраних посадових осіб. Пряму демократію можна розуміти як повномасштабну систему політичних інститутів, але в наш час вона найчастіше складається з конкретних інститутів прийняття рішень у ширшій системі представницької демократії» [54]. В Оксфордському політичному словнику пряма демократія визначається як «демократія без представництва, коли, ті, хто має право вирішувати, вирішують усі питання на зборах, яким належить суверенітет, і коли комітети та виконавчі органи призначаються радше жеребкуванням, ніж обираються» [21, с. 569]. Тобто, сучасна практика реалізації прямої демократії полягає в її тісній взаємодії з

представницькою демократією. При цьому участь громадян у політичних процесах не може обмежуватися лише їхнім голосуванням на виборах. Змістовна сутність прямої демократії полягає у активній діяльності людей, зумовленої їх вільним вибором, спрямованої прямим чи непрямым чином на перебіг політичних процесів. Причому, на думку деяких учених, така діяльність може включати так звані неконвенційні дії, тобто, радикальні і навіть насильницькі форми акцій прямої дії. «Фактично широке визначення політичної участі охоплює всю діяльність, яка добровільно здійснюється громадянами з метою вплинути на процес ухвалення політичних рішень на різних рівнях політичної системи. Воно не передбачає з'ясування того, яким чином і чи взагалі легітимовані суб'єкти, чи включені вони до державних або недержавних структур, чи визначають вони себе як союз/асоціацію/партію або існують у більш довільній формі. Не має значення і форма політичної участі – конвенційна чи неконвенційна. Для широкого розуміння політичної участі значимою є тільки якість участі, яка вимірюється за фактичним впливом на політичну систему» [44, с. 88-89]. Але до предмету цього дослідження вони не входять. Автор розглядає пряму демократію з точки зору сукупності форм громадської участі як механізм, котрий забезпечує реальне народовладдя.

Поєднуючи різні підходи до визначення сутності прямої демократії, слід визначити її головну смислоутворюючу характеристику. Це здійснення публічної влади народом на основі ухвалення ним владних рішень. Але такий спосіб правління був скоріше ідеалом мислителів епохи Просвітництва. Вони саме його намагалися запропонувати як антипод феодальній абсолютистській монархії. В сучасних умовах народ не може виступати головним суб'єктом влади. Оскільки владні повноваження є досить складними і диференційованими. До того ж, базовим засадничим механізмом реалізації влади є її розподіл на законодавчу, виконавчу та судову. Зрозуміло, що кожна з них має спиратися на фахову підготовку. Тому про пряму демократію доцільно говорити як про сукупність окремих інститутів, які функціонують на основі тісної взаємодії з представницькими органами влади. Причому саме на рівні місцевого

самоврядування є можливість комбінувати використання її різних форм.

Говорячи про сутність прямої демократії, слід докладніше зупинитися на понятті народу як її головного суб'єкта. Його тлумачення часів Просвітництва базувалося на розумінні як тієї частини суспільства, яка є непривілейованою, не має аристократичного походження. Саме такий народ, на думку тодішніх мислителів, і має бути головним джерелом влади. Структура тогочасного суспільства не була складною. Це і зумовлювало досить спрощене визначення сутності народу, точніше, його політичної суб'єктності. У сучасному суспільстві структура є більш диференційованою. Тому поняття народу визначити набагато складніше. Хоча б тому що він уже не представляє собою якоїсь однорідної маси. Різні соціальні групи, верстви, спільноти, ідентифіковані за різними ознаками, мають різне бачення розвитку усього суспільства. Тому вони потребують чітко оформленого механізму політичного представництва. Зокрема, розгалуженої мережі інститутів, які би змогли забезпечити таке представництво.

Отже, у сучасних умовах поняття «влада народу» є дещо архаїчним. Суспільна структура є досить різноманітною. І тому спільного бачення щодо подальшого розвитку країни у нього немає. Такий стан зумовлює необхідність впровадження різних форм громадської участі як інститутів прямої демократії. Варто наголосити, що поруч з категорією «пряма демократія» використовуються досить схожі терміни «безпосередня», учасницька, «партисипаторна». Саме вони більшою мірою відображають сутність прямої участі громадськості у політичному житті, управління суспільними справами. Тут слід розмежовувати два процеси: участь громадськості у розробці і формуванні проєктів владно-політичних рішень та участь громадян у безпосередньому прийнятті цих рішень. У сучасному суспільстві більший акцент робиться саме на другому. Хоча і безпосереднє голосування щодо ухвалення певного рішення у формі референдумів залишається важливим інститутом прямої демократії. Причому він використовується як на загальнонаціональному, так і місцевому рівнях.

Найголовнішим, хоча і найдосконалішим інститутом прямої демократії є референдум, оскільки дає змогу у концентрованому вигляді визначити

колективну думку громадян усієї країни або її частини стосовно певного владного рішення або певної проблеми суспільного життя. Референдум являє собою логічний наслідок розбудови інституту загального виборчого права, за якого загальне голосування відбувається не для вибору представників у владні органи, а для висловлення громадського ставлення до ухвалення певних нормативних актів, а також способів розв'язання нагальних питань життєдіяльності суспільства. Незважаючи на різні тлумачення сутності референдумів, доцільно визначити такий середньозважену інтерпретацію – загальнонародне голосування громадян певної країни, її адміністративно-територіальної одиниці другого та третього рівнів, населеного пункту. «Механізм, що дає змогу виборцям зробити вибір між альтернативними способами дій у конкретному питанні. Результат референдуму згодом можна втілити в конституції конкретної держави; результати референдуму можуть правити за еквівалент ухвалених законів; інколи референдуми мають дорадчий характер» [21, с. 592-593]. Сукупність норм, які регулюють процедуру його ініціювання, організації і проведення, права громадян, механізми їх захисту, складають інститут референдуму.

Як впливає з наведеного вище визначення референдуму, на розгляд народу потенційно може бути запропоноване будь яке соціально значуще питання, а на загальнонаціональному ще й певний закон чи законопроект. У правових системах різних держав, незважаючи на тривалу практику застосування цього інституту, немає єдиної системи норм, які би його регулювали. Але з теоретичної точки зору можна виділити певні ознаки, за допомогою яких можна чітко окреслити у нормативно-правовому полі референдум саме як окремий інститут, а також класифікувати його. Головними серед них є такі: територіальний рівень, підстави та обґрунтування проведення, предмет, правові наслідки, суб'єкт ініціювання тощо. Їхнє загальне призначення полягає у тому, що вони відзначають обсяг та юридичний зміст повноваження громадян щодо участі у референдумі на його основі рівень впливу на ухвалення політичних рішень на різних територіальних рівнях. Зокрема, важливе значення

мають правові наслідки референдумів.

Оскільки предметом нашого дослідження є інститути прямого народовладдя на рівні місцевого самоврядування, то головну увагу зосереджуємо на проблемах місцевого референдуму. Отже, рівень місцевого референдуму, на відміну від загальнонаціонального, обмежується територією окремих регіонів другого і третього рівнів, які складають адміністративно-територіальні одиниці, територіальні громади (комуни, муніципальні утворення, міста, селища села). Стосовно предмету місцевого референдуму, то його чіткого визначення навіть у демократичних країнах немає. Як правило, він окреслюється відповідною заборonoю. Тобто, які питання точно не можна виносити на місцеві референдуми. В чому власне і полягала проблема реалізації подібного інституту в Україні до 2014 року. Багато було випадків, коли вони виходили на межі свого правового регулювання і пропонували питання відверто сепаратистського змісту. У демократичних країнах коло питань місцевих референдумів має, насправді, незначні обмеження. Законодавство загалом надає широкі права для їх проведення.

Взагалі місцевий референдум як інститут прямої демократії на місцевому рівні не має окремого регулюючого закону. На загальнодержавному рівні передбачається лише певна норма, яка встановлює певні обмеження щодо предмету. Більш докладно механізми визначені у місцевих положеннях, статутах. Але головним чином принципи проведення таких референдумів визначаються тривалою демократичною практикою. Органи місцевої і регіональної влади, які ініціюють і проводять ці референдуми, а також громадяни, які беруть у них участь, добре розуміють значення цього процесу та юридичні наслідки волевиявлення, висловленого під час голосування. І тому відповідально ставляться до своїх дій та голосу.

Місцеві референдуми, крім специфічного предмету, мають чітке територіальне окреслення. Вони не можуть проводитися в абстрактних територіях чи регіонах. Вони прив'язані до конкретної адміністративно-територіальної одиниці, яка має конституційне оформлення. Крім суто

територіальної ознаки, вона має адміністративно-політичний статус. Тобто, крім території та громадян, які мешкають на ній, вона має органи влади або самоврядування. Саме на них покладається обов'язок проведення місцевих референдумів. І саме вони відповідальні за дотримання усіх відповідних норм і процедур, а також прав людини. Окремо слід відзначити відповідальність за визначення предмету референдуму. Він має, дійсно, стосуватися актуальних і нагальних проблем і не виходити за рамки повноважень місцевої влади. До речі, цій нормі, на думку автора, слід надати ключове значення при формуванні окремого нормативного акту про місцевий референдум в Україні. І слід зробити її імперативною, яку необхідно неухильно дотримуватися. При будь-якому відході від неї проведення референдуму потрібно забороняти ще на початкових етапах. Інакше, знову можуть проявитися сепаратистські тенденції. Отже, рішення, проголосоване на правильно оформленому з точки зору національного законодавства референдумі повинно мати вищу юридичну силу над будь-якими рішеннями органів місцевого самоврядування і безпосередньо та оперативно впроваджуватися у життя.

Роль референдумів у політичному житті на місцевому рівні полягає у реалізації таких принципів. Референдум є єдиною існуючою формою реалізації народом своїх суверенних прав як головного джерела влади. Без можливостей народного волевиявлення стосовно важливих питань його життя, народовладдя є неповноцінним. Референдум є суттєвим доповненням у діяльності органів місцевого самоврядування. Часто трапляються випадки, коли у складі його представницьких органів немає згоди, то саме народ має невід'ємне право винести свій вердикт. Референдум є важливим інструментом залучення людей до функціонування усієї системи місцевого самоврядування і подолання їх політичного відчуження. Тобто, цей інститут є важливим засобом легітимації системи влади на місцевому рівні в цілому. Референдум є важливим інструментом здійснення громадського контролю за діяльністю влади у міжвиборчий період. Він через народне голосування забезпечує дотримання прозорості та демократичності у цьому процесі. Рішення, проголосовані на

референдумі, роблять відповідні проблеми надбанням гласності.

Слід зазначити, що конституційне законодавство держав-членів Європейського Союзу встановлює різноманітні форми і способи проведення місцевих референдумів. Але у класичному розумінні їх не можна назвати інститутами справжньої прямої демократії, оскільки вони не передбачають прав громадськості ініціювати їх проведення та формулювати питання. Це належить до повноважень органів місцевої влади. Тільки вони можуть визначити необхідність проведення референдуму та ухвалити відповідне рішення, скласти зміст питання, яке виноситься на голосування. Всі зазначені процедури заходяться під повним контролем влади. Тому місцеві референдуми у вказаних країнах не виступають окремим інститутом прямої демократії, а є більше доповненням до системи її представницької моделі. Громадяни мають право підтримати або відхилити певне рішення владного органу. Тобто, їхні голоси мають статус засобу легітимації цього рішення. Загалом цей статус є важливим. Оскільки волевиявлення народу сприяє подоланню потенційних розбіжностей, а також конфліктів інтересів у лавах представницьких органів місцевого самоврядування. Важливо при цьому зробити постановку змісту питань, щоб відповіді на них були однозначними: «так» або «ні». Інакше можливі варіанти маніпулювання як законом, так і свідомістю виборців. Наприклад, питання може бути поставлене таким чином, що відволікатиме увагу від вирішення дійсно наболілих і важливих проблем.

Важливою формою прямої (учасницької) демократії на місцевому рівні можна назвати інститут місцевих ініціатив, які можна розглядати як специфічний різновид загальнонаціональних правотворчих народних ініціатив. Така норма передбачена у конституційному законодавстві демократичних країн. Це «складний інститут, який передбачає, що певна кількість громадян може запропонувати проекти правових актів, у тому числі проект закону про внесення змін до конституції або в інші правові акти, за допомогою їх внесення до представницького органу або шляхом винесення на референдум» [53, с. 784]. З такої інтерпретації сутності ініціатив випливає її подвійна функціональна

спрямованість. Ініціатива може бути прямою, коли реалізується безпосередньо народним волевиявленням і далі трансформується у конкретне рішення, яке не потребує затвердження, а також непрямою, коли пропозиція ухвалюється владним органом. Пряма ініціатива передбачає висування громадянами сформованого проєкту нормативного акту. Непряма – надання певної пропозиції чи ідеї стосовно владного рішення. Ця модель є найбільш поширеною.

Роль правової ініціативи у системі місцевого самоврядування проявляється на основі визначення місця у процесі ініціювання її основного суб'єкта – громадськості. Певна форма участі у таких процесах визначає декілька моделей реалізації інституту ініціативи. Перша передбачає провідну роль громадян, коли ініціатива безпосередньо трансформується у відповідне політичне рішення. Представницькі владні органи знаходяться поза межами цієї процедури. Вони можуть висловлювати своє ставлення до цього рішення, але вплинути на його зміст чи порядок ухвалення не може. Друга ґрунтується на тісній взаємодії між громадськістю та органами публічної влади. Громадяни надають свою ініціативну пропозицію владі, яка у свою чергу має прийняти або не прийняти її. Але у разі відхилення відповідь має бути зрозумілою й обґрунтованою. Громадянам надається право контролювати цей процес, надавати запити до усіх посадових осіб та отримувати вмотивовану відповідь. Тобто, громадяни формулюють певну ідею, влада розробляє технологію її реалізації у разі її позитивної оцінки.

Існує варіант змішаної моделі. Мешканці громад висувають свою ініціативу. І в разі її неприймання органами влади право вирішувати долю пропозиції надається усій громадськості фактично на референдумі. Крім того влада може запропонувати альтернативний варіант розв'язання проблеми, передбаченої ініціативою. Допускається у разі потреби незначне коригування змісту рішення органом влади. І четвертий варіант, коли ідея, висловлена у народній ініціативі, береться органом влади за основу. А далі можуть вноситися певні пропозиції та правки до її змісту. Власне громадська правотворчість тут виступає як елемент нормотворчої процедури. Тобто, провідна роль надається

органам влади, а мешканці громад виконують допоміжні функції. Інститут народної ініціативи суттєво розширює та урізноманітнює форми громадської участі у місцевому самоврядуванні, сприяє формуванню і розвитку громадянської відповідальності. «Народна ініціатива надає виборцям засоби прямого впливу на вироблення деяких законів, які впливають на життя суспільства. Вона спонукає громадян більше цікавитись спільними справами і, що дуже важливо, допомагає стримувати вплив, що чиниться групами тиску на багатьох членів законодавчого органу. Народна ініціатива сприяє підвищенню почуття політичної відповідальності виборних посадових осіб. Вона дозволяє оперативно ставити до порядку денного актуальні спірні питання, а вибір, зроблений у результаті загальнонародного обговорення та голосування, надає більшої легітимності відповідним рішенням» [56, с. 182]. Процес формування та складання змісту місцевої ініціативи виступає своєрідною платформою для обговорення найбільш актуальних проблем територіальних громад та засобом донесення до влади думки громади щодо їх вирішення.

Але стосовно ролі народних ініціатив немає одностайної думки як серед політичної, так і наукової спільноти. Є відверті противники поширення її сфери дії. Їхні аргументи пов'язані з тим, що широке застосування практики внесення ініціатив до політичного порядку денного порушує системність у функціонуванні владного механізму. Але найбільша загроза полягає у тому, що ініціювання певних ідей можуть бути інспірованими і не відповідати реальним інтересам людей. Що, де речі, ми не раз могли спостерігати в окремих регіонах України. І тоді такі ініціативи виступають засобом маніпулювання свідомості громадян. Їх можуть відволікати ідеями і пропозиціями, які не лише не відповідають дійсним потребам, а навіть суперечать їм.

Зрозуміло, що такий варіант розвитку подій не може відкидати принцип народної ініціативи взагалі, але до нього слід ставитися зі значною обережністю. Насамперед потрібно встановити чіткі застереження щодо предмету ініціативи, порядку її проведення. Використовувати її потрібно у такому ж контексті, як і референдум, коли у лавах органу місцевого самоврядування відсутня спільна

точка зору стосовно вирішення вказаних проблем. Але загалом народні ініціативи, звичайно, за дотримання усіх зазначених вимог, виконують позитивну роль у політичному житті. При цьому, варто підкреслити, що найбільш доцільними вони є на рівні місцевого самоврядування. «По-перше, місцева влада повинна використовувати населення як найкращих експертів у справах, що його стосуються. По-друге, співучасть населення сприяє посиленню почуття приналежності до певного місця проживання чи діяльності місцевої влади. По-третє, така співучасть базується на факті, що покращення умов життя людей залежить від активності цих самих людей» [29, с. 10]. Особлива ефективність такої участі полягає у тому, що у громадян існує особистий інтерес у реалізації місцевих проєктів щодо покращення благоустрою територіальних громад. Депутати та посадові особи органів місцевого самоврядування більше наближені до мешканців громад, тому можливості для безпосередньої взаємодії є досить значними. А головне, можуть дати дієвий результат. «Виважене обговорення продукує знання, яке не можуть дати ні експерти, ні опитування громадської думки. Воно складається з того, що ми можемо дізнатися тільки спілкуючись один з одним. Таке суспільне знання повідомляє нам: як громадськість бачить проблему, що є цінним для людей і який конфлікт між цими цінностями, що люди бажають або не бажають робити для вирішення проблеми, які витрати та наслідки є для них прийнятними, чи існує взаєморозуміння про можливий спосіб дій, який базується на взаємопов'язаних цілях (якщо так, то це би склало платформу для спільних дій)» [29, с. 11].

Результатами реалізації такої форми залучення громадян до процесів нормотворчості на рівні місцевого самоврядування є: забезпечення ефективності та цільової спрямованості у використанні бюджетних коштів для забезпечення благоустрою територіальної громади; впровадження інноваційних форм щодо розв'язання складних питань життя громади; можливість чітко визначити ієрархію пріоритетів у здійсненні місцевої політики; узгодження реальних потреб мешканців громад та напрямів діяльності органів місцевого самоврядування, забезпечення публічності і прозорості у процесі

нормотворчості у системі місцевого самоврядування; перетворення громадян на повноцінних співучасників і співтворців політики, причому як постійно діючого механізму; надання всій структурі місцевого самоврядування системності і впорядкованості, оскільки участь громадян у ній є обов'язковою; забезпечення трьохсторонньої співучасті в управлінні територіальними громадами: влада-бізнес-громадськість. Тобто, переваги значно перевищують можливі ризики.

Пряма демократія, та її основна модель, учасницька, можуть повноцінно функціонувати лише у разі їх належного технологічного забезпечення. Сучасні технічні можливості, зокрема, інформаційно-комунікативні технології дають змогу забезпечувати оперативність у проведенні зазначених заходів, здійснення їх у режимі он-лайн та проведення голосування фактично усіх мешканців громад. Крім того, має бути постійно діючий режим зворотного зв'язку. Без нього демократія перетворюється на імітацію. Застосування інформаційно-комунікативних технологій як інструменту залучення громадян до нормотворчої діяльності відбувається у рамках системи електронної демократії. Один із перших дослідників цього інституту американський політолог Стівен Кліфт схарактеризував її як «процес, пов'язаний з використанням інформаційних технологій для розширення можливостей кожного громадянина щодо політичної участі» [55]. Е-демократія поступово набуває ознак органічної та невід'ємної складової сучасного політичного життя. Її функціональне призначення доцільно визначати з точки зору таких підходів. «Говорячи про е-демократію у вузькому розумінні, мають на увазі застосування ІКТ для забезпечення прав громадян. Тут мається на увазі виключно технологічна сторона цього питання. Тобто, використовуючи своє законне право на отримання певної довідки, громадянин може звернутися до інстанції письмово, а може, наприклад, користуючись електронною поштою. Е-демократія у широкому розумінні передбачає залучення громади за допомогою сучасних інформаційних технологій до вирішення різноманітних суспільно-політичних завдань. Під час транслявання засідання в Інтернеті кожен зацікавлений може висловити своє ставлення до рішень ради, виступів депутатів, і відтак – вплинути на позицію колегіального

органу влади або посадової особи» [17, с. 5].

Активне впровадження принципів електронної демократії надає політичним процесам більшої мобільності, прозорості, публічності. Актуальність її розбудови суттєво збільшується особливо на фоні поступового занепаду традиційної системи представницької демократії. Особливо чітко це помітно на місцевому рівні. Відсутність можливості громадян впливати на діяльність органів місцевого самоврядування фактично заперечує засади демократії. Інформаційно-комунікативні технології надають усім формам учасницької демократії принципово нового змісту. Громадяни не просто виконують суто консультативні та дорадчі функції. Вони є повноцінними співучасниками нормотворчої діяльності органів влади шляхом контролювання їхньої діяльності у міжвиборчий період, здійснення впливу на ухвалення владних рішень. Одне з найбільш важливих переваг сучасних ІКТ у цьому контексті – це забезпечення постійно діючого зворотного зв'язку між владою і суспільством.

Саме учасницькі форми надають електронній демократії дієвого змісту. За їх допомогою громадяни отримують справжні можливості впливати на політику. Вагомість електронної участі щодо реалізації такого впливу підкреслюється у щорічних Оглядах ООН з питань електронного урядування. Вона характеризується як процес «залучення громадян за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій до участі в політиці і прийнятті рішень для того, щоб зробити державне управління спільним і дорадчим, а також для досягнення загальнозначущих цілей» [59]. Рівень такого залучення громадян взагалі, вважають автори Огляду, є визначальним аспектом у наданні електронній демократії справді демократичних ознак. Без цього вона є лише інструментом виконання адміністративних повноважень для населення в електронному форматі.

Електронні механізми партисипаторної демократії значно розширюють форми громадської участі. Але головне, вони посилюють ефективність такої участі. На основі їх використання вже недостатньо простого голосування людей

за певну ініціативу, пропозицію чи петицію. Існує чітко обґрунтована та аргументована необхідність створити таку собі інтегровану електронну платформу, на якій не лише будуть обговорюватись проблеми громад, пропонуватися певні ідеї, а й відбуватиметься голосування ухвалення нормативних рішень, які регулюють життя громади.

2.2. Історія становлення інститутів прямої демократії

Пряма демократія як модель народовладдя пройшла досить тривалу історію свого становлення і розвитку. У цьому процесі були і кризові для неї моменти, і періоди піднесення. На думку автора, зараз слід відзначити значну зацікавленість до збільшення її ролі з боку як політичної, так і науково-експертної спільноти. Крім того, пряма демократія, зважаючи на можливості сучасних інформаційно-комунікативних технологій, переживає саме період піднесення. Слід зазначити, що саме пряма демократія має давнішу за часом історію у порівнянні з представницькою. Саме давньогрецькі поліси слід назвати першими формами прямої демократії в історії людства. Вся повнота влади у них належала народним зборам, до яких входили всі вільні громадяни, але лише чоловічої статі. . Сутність давньогрецької моделі прямої демократії базувалася на таких засадах: «Всі громадяни чоловічої статі утворювали асамблею, або еклесію, міські збори, в яких кожен афінянин мав право брати участь після того, як йому виповнювалося двадцять років. Асамблея збиралася регулярно десять разів на рік, а у надзвичайних випадках – на заклик Ради. Ухвали цих міських зборів відповідали, настільки, наскільки це можливо, теперішнім декретам. У них втілювалася вся повнота державної влади цього органу» [45, с. 36-37]. Щоправда, одразу слід зробити певні застереження. Пряма демократія, дійсно, була базовою моделлю у Стародавній Греції. Її ефективність забезпечувалась внаслідок того, влада таких зборів поширювалась на невеликі за територією міста з навколишніми сільськими місцевостями. Саме на незначній території

інститути прямої демократії у дійсному значенні цього слова були найбільш дієвими і результативними. Пряма демократія також трималася на активній громадській позиції та громадській участі. Такі принципи були головними чеснотами для мешканців полісу.

Також період античності відзначився значним теоретичним обґрунтуванням необхідності функціонування саме таких інститутів. Воно знайшло своє відображення у працях найбільш видатних мислителів того часу Платона, Полібія, Аристотеля, Цицерона. Так, визначаючи необхідність безпосередньої участі народу в управлінні полісом, Аристотель наголошував, що «при творенні закону колективна мудрість людей має більшу цінність, ніж якби це робив наймудріший законодавець». Саме народні збори сприяють його послідовній реалізації. «У масі своїй люди доповнюють одне одного; таким чином, якщо одна людина бачить одну сторону питання, а інша – іншу, то всі разом вони бачать питання з усіх боків» [45, с. 113]. Мислитель відзначив важливу властивість прямої демократії – це її дієздатність не невеликих територіях міст-держав з поміркованою кількістю населення. Громадське життя у них представляє собою цілісний комплекс різних сфер: власне політика, господарство, релігія, особисте життя.

Зрозуміло, що ці ідеї були лише певною прелюдією до формування докладно розробленої теорії прямої демократії. Такі розробки почали з'являтися в епохи Просвітництва, напередодні повного колапсу феодальної системи та абсолютистської монархії. Видатні мислителі того періоду намагалися сформулювати такий демократичний ідеал, який би відповідав вимогам часу, і потребам та інтересам простого народу. Звичайно, насправді йшлося про зняття тих обмежень, які накладав феодальний лад на діяльність нового класу – буржуазії. Насамперед їй була потрібна економічна свобода для вільного розвитку свого підприємництва. А для цього необхідні певна політичні передумови у вигляді отримання владних повноважень. Зрозуміло, що в умовах абсолютизму це було нереально. Тому на порядок денний постало питання про трансформацію системи влади, яка мала би формуватися з представників

більшості суспільства. У цьому контексті були розроблені концепції стосовно демократичних засад організації та функціонування влади.

Вагоме місце серед них займає концепція Жан-Жака Руссо, викладена в його фундаментальній праці «Про суспільний договір». Власне в ній запропонована перша, докладно обґрунтована, модель прямої демократії. Її вихідним положенням була теза про те, що сувереном і джерелом влади є народ. Влада незаперечно і повністю належить народу. Вона також не може бути відчужена. На думку мислителя справжня демократія може здійснюватися на засадах безпосереднього народовладдя. «Суверенітет належить не приватній волі окремих індивідів чи корпорацій, а загальної волі всього народу» [43, с. 209]. Внаслідок своєї неподільності суверенітет не може бути делегований від народу якимось представницьким органам у повному обсязі. Обранці можуть лише транслювати народну волю у беззмінному вигляді. Отже, уся повнота державної влади належить її єдиному суверену – народу. Це означає, що він має невід’ємне право ухвалювати рішення з будь якого суспільно значущого питання. «Публічно-владні рішення народу не потребують жодного затвердження і мають загальнообов’язкову силу щодо кожного громадянина та будь-якого суб’єкта суспільних відносин» [43, с. 210]. Інші органи влади, хоч і наділені правом приймати загальнообов’язкові рішення, повинні чітко узгоджувати їх із загальнонародною волею, відображеної в законі.

Навіть у тодішніх реаліях та загалом нескладної структури суспільства досить проблематично було сформулювати спільну єдину волю народу для ухвалення владних рішень. А в умовах сучасного суспільства, яке характеризується високим рівнем диференційованості, висловити єдину волю взагалі неможливо. Передбачався варіант, що спільну волю може висловлювати не все суспільство, а його переважна більшість. Але і тут виникає чисто технічна проблема щодо визначення такої більшості. Навіть, якщо не враховувати цей арифметичний аспект, виявлення більшістю своєї волі суперечить цінностям та принципам демократії. Скільки раз в історії людства така більшість досить в результаті вільного волевиявлення легітимізувала відверто тоталітарні практики.

Тому воля більшості не завжди є виявом демократії. Ще одне питання пов'язане з конкретизацією сутності головного політичного актора – народу. Якщо за представницької демократії вона є зрозумілою: народ – це всі, хто має право голосу на виборах. То за прямої моделі ситуація дещо складніша. Мислителі епохи Просвітництва таким питання не дуже переймалися. У них незрозуміло, це має бути весь народ, аристократія та звичайні люди, привілейовані та непривілейовані разом узяті. В сучасних умовах, враховуючи різноманітні форми прямої (учасницької) демократії, ситуація є зрозумілішою. Знову ж таки народ – це всі виборці. Але якщо ми говоримо про пряму демократію на місцевому рівні, то в кожному конкретному випадку цей політичний актор уособлюється у мешканцях визначених територіальних громад. Тобто, у поняття народу як суверена і джерела влади слід вкладати чіткий юридичний зміст. До того ж воля народу потребує чіткого впровадження у практичне життя. Тому без владного апарату, який буде розробляти відповідні технології, не обійтись.

Аналізуючи історію становлення інституту прямої демократії варто зупинитися на особливостях цього процесу в Україні. В ній накопичений значний історичний досвід розбудови інституту прямої демократії, яка була пов'язана саме з місцевим самоврядуванням. Перший етап цього процесу доцільно віднести до періоду Київської Русі. Поруч з князівською владою функціонували певні елементи самоврядування територіальних громад. «Управління окремими містами з волостями князі здійснювали за допомогою своїх посадників». «Компетенції княжих посадників включали судово-адміністративні функції. Вони наглядали за збиранням данини та її розподілом, стягували податки і штрафи на користь князя» [40, с. 7]. У містах паралельно існувала система самоврядування, основним інститутом якого було віче – «форма місцевого самоуправління, що ґрунтувалося на цілком демократичних засадах» [40, с. 6]. Ці структури поєднували у собі принципи представницької і прямої демократії. Віча представляли собою загальні збори мешканців міста, на яких вирішувалися не лише місцеві проблеми, а також питання життєдіяльності усієї країни, зокрема, війни та миру, укладання угод з князем. Щоправда, вічові

збори варто назвати лише зародками інституту самоврядування.

Наступним етапом історичної розбудови вітчизняної системи самоврядування слід визначити процеси, пов'язані із запровадженням і функціонуванням магдебурзького права, яке було започатковане в Україні ще з кінця XIVст., а найбільшого поширення набуло у XVI-XVII ст. Ця система передбачала надання містам широких самоврядних прав. Вони виводилися з-під влади феодалів, впливу звичаєвих норм, отримували право самостійного управління міським життям, а головне – незалежного судочинства. Магдебурзьке право базувалося на організаційних структурах міського врядування. Найвищим серед них був магістрат, колегіальний орган, який обирався всім населенням міст та функціонував на досить демократичних засадах. Магістрат складався з двох палат: ради, яка виконувала адміністративні функції та лави – судового органу. Раду очолював бургомістр, який підлягав регулярній ротації. Тобто, вже в той час такий механізм використовувався як засіб запобігання корупції у владі. Рада складалася з обраних представників – райців, кількість яких у різних містах була неоднаковою. Поступово Рада набувала головних повноважень у системі управління міським господарством. Лава в основному зосереджувала повноваження у сфері судочинства. Головним досягненням у процесі реалізації принципів магдебурзького права в Україні слід визначити встановлення самостійної, окремої від державної, фінансово-податкової системи у містах. Таке положення і по нинішній час є провідною засадою забезпечення повноцінного самоврядування територіальних громад.

Загалом запровадження магдебурзького права виявило суттєві спільні властивості України з європейськими політико-правовими традиціями. У широкому контексті ці процеси повністю узгоджувалися з масовим національно-визвольним рухом, який значно активізувався у другій половині XVI – першій половині XVII ст. З точки зору такого підходу потрібно відзначити, «що чи не одним із найбільш вагомих здобутків Української національної революції, стало загальне переформатування соціально-політичного простору, консолідація в його межах ранньомодерної української нації» [47, с. 20]. Наслідком зазначених

подій стало формування принципово нового «національно-визвольного варіанту громадянської трансформації», із притаманними йому демократичними інститутами влади, культом свободи» [47, с. 20]. Доцільно зазначити, що хоч і нетривалий час функціонування в Україні європейської моделі самоврядування стало суттєвим внеском у подальше формування принципів української національної ідентичності.

Наступним етапом у процесі розбудови національної моделі місцевого самоврядування став період національно-визвольних змагань 1917-1920 рр. Саме в той час в Україні було здійснено спроби сформувати форму нової державності. Зокрема, було ухвалено значну кількість конституційних актів. В яких значне місце приділялося питанням місцевого самоврядування, як важливого атрибуту державності. Так, у Конституції Української Народної республіки (Статуті про державний устрій, права і вільності УНР) від 1918 р. органами місцевого самоврядування визначалися виборні Ради і Управи громад, волостей і земель. Причому їхня діяльність мала здійснюватися на засадах децентралізації та відокремленості від центральних органів влади. Всі суперечливі питання мали вирішуватися виключно у судовому порядку. Але цей проєкт в силу різних історичних обставин не був реалізований.

Уряд гетьмана Павла Скоропадського, намагаючись подолати суспільну кризу, створив жорстко централізовану вертикаль влади. Місцеве самоврядування як окрема структура була відсутня. Місцева влада була включена до загальної системи державної влади.

Наступним документом, в якому були визначені принципи місцевого самоврядування в Україні став проєкт Основного Державного Закону Української Народної Республіки, підготовлений у жовтні 1920. У ньому питання місцевого самоврядування були розроблені досить докладно. Принципам його функціонування був присвячений цілий розділ VII «Самоврядування». Основними адміністративними одиницями визначалися громади, волості, містечка і міста. Органами самоврядування в них є виборні установи. Важливим був положення щодо їхньої фінансової самостійності.

Зокрема, їм надавалося автономне право призначати місцеві податки та збори. Але цей проєкт також виявився нереалізованим. У радянській період повноцінного самоврядування, як і його учасницьких форм не було. Тобто, теоретично вони передбачалися. Наприклад, мало місце обговорення проєкту Конституції Української РСР 1978 року. Але все це відбувалося в рамках однопартійної тоталітарної системи. Громадяни не мали змоги внести якісь принципові пропозиції до тексту конституції. Лише у законі «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», прийнятому 7 грудня 1990 року було передбачено окремі форми прямої (учасницької) демократії, а саме, місцевий референдум, загальні збори (сходи) громадян за місцем проживання, громадські комітети і ради самоврядування [35].

Аналіз різних історичних етапів українського державотворення дає підстави зазначити, що протягом цього процесу накопичений достатньо солідний теоретичний та практичний досвід щодо формування національної моделі прямої демократії на рівні місцевого самоврядування. Варто підкреслити, що така модель передбачала демократичні принципи свого функціонування. Передбачалася обов'язкова виборність органів місцевого самоврядування, їхня незалежність від загальнодержавних органів влади, фінансова самостійність, а також безпосередня участь громадськості в обговоренні суспільно значущих проблем. Ці положення повністю відповідають сучасним засадам місцевого самоврядування.

Отже, пряма демократія як важлива складова системи місцевого самоврядування пройшла тривалу історію свого становлення як на рівні теоретичних розробок, так і розбудови як практичного інституту. Українська історія також засвідчує наявність на її різних етапах окремих елементів прямої демократії. Процес розвитку моделі прямої демократії містив як періоди фактичної відсутності, так і піднесення. Зараз її різноманітні форми достатньо стабільно функціонують у країнах розвинутої демократії. В нинішніх умовах інститути прямої демократії поширені як різноманітні форми громадської участі, які виконують допоміжні, консультативні функції. Найвищий рівень належить

місцевим референдумам, на яких мешканці адміністративно-територіальних одиниць та територіальних громад вирішують питання місцевого значення. Референдуми бувають імперативними (обов'язковими) та факультативними (дорадчими). Вони розрізняються своїми юридичними наслідками. Крім референдумів, найбільше поширення отримали такі форми: загальні збори громадян, місцеві правотворчі ініціативи, органи громадської самоорганізації, електронні петиції, бюджет участі. Сучасні інформаційно-комунікативні технології, зокрема, мережа Інтернет дають змогу проводити такі заходи в он-лайн форматі, залучаючи до участі в них максимально можливу кількість громадян. Вони при цьому проголосувати стосовно різних питань, а їхні голоси будуть оперативно підраховані. Загалом пряма демократія найбільш ефективно у формі різних форм громадської участі. Їхня результативність забезпечується тісною взаємодією з представницькими органами місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 3

ПРАКТИКА РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ ПРЯМОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ

3.1. Види прямої демократії за українським законодавством

В українському законодавстві, що стосується системи місцевого самоврядування достатньо докладно визначено норми, які регулюють засади організації та діяльності інститутів прямої демократії. Також слід відзначити і певний досвід їх практичного функціонування. При цьому варто підкреслити, що у повній мірі відповідні принципи не реалізовані внаслідок складності і неоднозначності процесу становлення системи місцевого самоврядування. Певний час вона була невід’ємною складовою загальнодержавної владної структури. Хоча правове оформлення статусу форм прямої демократії вже можна вважати суттєвим досягненням. У демократичних країнах зазначені практичні механізми мають значний історичний досвід свого застосування, що є важливим підтвердженням наявності розвинутої демократії. В Україні тривалий час йшли дискусії взагалі про доцільність його впровадження. Але внаслідок підписання та ратифікації нашою країною Європейської Хартії місцевого самоврядування у 1997 році об’єктивно постала необхідність ухвалення нового закону про місцеве самоврядування з уже інкорпорованими до нього положеннями щодо прямої демократії. У тексті Європейської Хартії передбачено право громадян на проведення «зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян» [18]. Відповідні положення знайшли своє відображення у законі «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 року.

Зокрема, визначалися ключові інституційні форми прямої демократії. Власне пряма демократія має бути невід’ємною складовою місцевого самоврядування. Адже головним суб’єктом влади на цьому рівні є мешканці територіальних громад. У зазначеному законі передбачалися такі форми прямої демократії. Місцевий референдум як «форма вирішення територіальною

громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення» [36]. На ці референдуми можуть виноситися тільки ті питання, які належать до компетенції відповідного органу місцевого самоврядування. Щоправда, в Україні зараз взагалі відсутній закон про місцевий референдум. Звичайно, ще не так давно місцеві референдуми проводилися не з тих питань, які віднесені до повноважень місцевого самоврядування і мали відверто сепаратистську спрямованість. Питання на них ставилися таким чином, що у людей не було реального вибору. Тому законодавство щодо місцевих референдумів має чітко визначати їх предмет, порядок ініціювання та проведення, а також жорсткі вимоги стосовно формулювання питань, щоб вони не мали багатозначного тлумачення і не включали декілька питань. Інакше референдум буде лише засобом маніпулювання, але аж ніяк не засобом народного волевиявлення.

Ще однією формою прямої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення є загальні збори мешканців територіальних громад за місцем їх проживання. Компетенція загальних зборів обмежується виконанням суто консультативних функцій. Збори мають право заслуховувати посадовців органів місцевого самоврядування. Вносити пропозиції до порядку денного сесій представницьких органів, обговорювати і розробляти рекомендації щодо проєктів місцевого розвитку. Зрозуміло, що великого впливу на владу така діяльність не має. Також не визначені чітко принципи скликання таких зборів, яке там має бути представництво. Але загалом така форма участі мешканців громад має залишитися, оскільки дає змогу хоч якось донести до обранців думку їхніх виборців. Зважаючи на можливості сучасних інформаційно-комунікативних технологій, збори можна проводити в он-лайн режимі, щоб залучити максимально можливу кількість учасників.

Мешканці територіальної громади, згідно закону мають право ініціювати подання в орган місцевого самоврядування певного питання для подальшого розгляду. Така форма визначається як місцева ініціатива. Це – «самостійні активні дії членів громади, безпосередня участь у керуванні процесами місцевого розвитку мешканців населеного пункту, спонукання органів місцевого

самоврядування до дій, у тому числі шляхом висунення пропозицій з метою покращення самоврядної територіальної громади» [29, с. 5]. Пропозиція, подана у порядку ініціативи, обов'язково розглядається на сесії ради. З цього приводу також має бути прийняте рішення і доведене до відома громади. Місцеві ініціативи є однією з найбільш дієвих форм залучення громадськості до вирішення проблем місцевого життя. Знову ж таки питання полягає не у простому декларуванні за нею такого права, а насамперед у сформуванні відповідного практичного механізму. До розробки пропозицій обов'язково мають залучатися експерти та фахівці з проблематики. Залучення громадян до підготовки управлінських рішень сприяє підвищенню рівня легітимності місцевої влади, зокрема, і загальнодержавної загалом.

Важливою формою залучення громадян у процеси здійсненні функцій самоврядування є громадські слухання. Це – «зустрічі 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, що належать до відання місцевого самоврядування» [36]. Ініціаторами громадських слухань може бути ініціативна група мешканців територіальної громади, громадські організації, депутати і посадові особи органів місцевого самоврядування. Цілями проведення громадських слухань є: надання органам місцевої влади думки громадськості щодо питань життя територіальної громади, надання консультацій владі з боку громадськості стосовно розв'язання існуючих проблем, отримання місцевою владою громадської підтримки для взаємодії з вищими органами влади, а також підприємствами, установами, організаціями при відстоюванні інтересів громади, надання громадськості інформації щодо діяльності, стратегічних планів влади, звітування депутатів і посадових осіб органів місцевого самоврядування перед мешканцями громад. Головне призначення громадських слухань полягає у встановленні двосторонніх контактів між владою і громадськості, забезпеченні прозорості у цих комунікаціях, а також створенні реальних умов для повноцінної участі мешканців в управлінні громадою.

Зазначені форми прямої участі громадян у системі місцевого самоврядування на практиці більшою мірою носять декларативний характер. Їхнє застосування не дає необхідного практичного результату та ефекту щодо реалізації зазначених цілей, зокрема, донесення та врахування думки громадськості місцевою владою з приводу вирішення важливих проблеми життя територіальної громади. Тому необхідні дієвіші методи, які застосовуються на основі конкретних організаційних форм. У сучасній політичній практиці України такими формами є органи самоорганізації населення. Цей інститут був запроваджений відповідно до закону України «Про органи самоорганізації населення», прийнятому у 2001 році. Щоправда, певний час він особливо не застосовувався у повному обсязі, оскільки, як уже зазначалося, інститут місцевого самоврядування загалом не був відокремлений від загальнодержавної структури влади. Лише з після проголошення курсу на децентралізацію влади відбулося здійснення реальних кроків на визначення місцевого самоврядування як окремого політичного актора з чітким статусом. Відповідно зросло значення різних форм громадської участі як засобу легітимації органів місцевого самоврядування. У цьому контексті саме органи самоорганізації стали найбільш сприятливим інструментом прямої демократії на місцевому рівні.

Отже, «органи самоорганізації населення – представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин» [38]. Вони створюються виключно за територіальною ознакою, тобто, в межах відповідної територіальної громади. Така належність визначається частиною населеного пункту, яку цей орган представляє: вуличні, квартальні, будинкові, мікрорайонні. Причому вони можуть формуватися як одним, так і кількома вказаними одиницями. Головне їх функціональне призначення полягає у реалізації таких завдань: сприяння у вирішенні спільних інтересів і потреб громади, донесення до влади існуючих проблем у розвитку громади, надання інформації владі щодо них, організація спільної діяльності з владою та залучення бізнесових структур для вирішення цих проблем, здійснення громадського контролю за діяльністю влади у

міжвиборчий період, діагностика найбільш гострих «больових точок» територіальної громади, виховання у громадян відчуття причетності до життя громади. Тобто, органи самоорганізації покликані сприяти трьохсторонній співпраці у забезпечення належного рівня життєдіяльності територіальних громад: влади, бізнесу і громадськості.

Законодавством органи самоорганізації населення наділяються необхідними повноваженнями для того, щоб ефективно виконувати зазначені завдання. Найбільш важливими власними повноваженнями є такі: «вносити у встановленому порядку пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та проектів місцевих бюджетів, організовувати на добровільних засадах участь населення у здійсненні заходів щодо проведення робіт з благоустрою території населеного пункту, здійснення контролю за якістю послуг, надаваних громадянам, сприяти депутатам відповідних місцевих рад в організації їх зустрічей з виборцями» [38]. Ці повноваження орган самоорганізації набуває автоматично внаслідок своєї легалізації згідно визначеної законом процедури.

Законом також визначені повноваження органів самоорганізації, які делегуються їм відповідним органом місцевого самоврядування – сільською, селищною чи міською радою, крім тих повноважень, які належать до виключної компетенції органів місцевого самоврядування. Матеріально-технічна база є важливим механізмом забезпечення повноцінної діяльності органу самоорганізації. До неї належать кошти місцевих бюджетів, наданих радами, внески фізичних та юридичних осіб, благодійні внески, майно, надане радою в оперативне управління органу самоорганізації. Одночасно на органи місцевого самоврядування покладено обов'язок здійснювати контроль за діяльністю органів самоорганізації населення, дотриманням ним фінансової дисципліни, вимог законодавства щодо гласності, прозорості. Отже, органи самоорганізації населення є найбільш важливим інструментом прямої демократії на рівні місцевого самоврядування, оскільки він наділений необхідними правовими,

організаційними, а головне, матеріально-фінансовими ресурсами для забезпечення своєї діяльності. Як свідчить навіть незначний досвід їхньої діяльності, в тих громадах де працюють на належному рівні, де є зацікавленість з боку влади щодо максимального залучення громадськості до підготовки та реалізації управлінських рішень, там вже існують досить показові результати такої співпраці.

Політика децентралізації започаткувала принципово нову для України форму громадської участі на рівні місцевого самоврядування. Це – бюджет участі. Він характеризується як «демократичний процес, який надає можливість кожному громадянину брати участь в розподілі коштів місцевого бюджету через створення проектів для покращення міста та/або голосування за них. Будь-який житель міста може подати проект, пов'язаний з покращенням життя в місті, взяти участь у конкурсі, перемогти в голосуванні і спостерігати за тим, як його проект реалізують в рамках бюджету» [9]. Цей інститут вперше було запроваджено у Бразилії у 1989 році на тлі загальної демократизації політичної системи. Одним із чинників інтенсифікації цього процесу було визначено максимальне залучення громадян до участі у вирішенні існуючих проблем розвитку країни. Все відбувалося на основі зборів у мікрорайонах. Обиралася ініціативна група, яка контролювала процеси голосування та розподілу коштів. Голосування здійснювалося на основі розрахунків, які брали до уваги насамперед не кількість мешканців мікрорайону, а активність при голосуванні. Тобто, більше коштів отримували активніші мікрорайони. В такий спосіб громадян спонукали до активності.

«В основі процесу лежить розподіл визначеної долі коштів бюджету безпосередньо мешканцями районів, відповідно до їх потреб. Голос мешканців є обов'язковими до виконання. Другий елемент – бюджет має циклічний характер, тобто проекти розраховані на впровадження протягом одного року, і процедура повторюється щороку. Власне, такий вид бюджету може бути запроваджений у будь-якій установі на будь-якому рівні – на рівні міста, мікрорайону, школи, будинку культури» [9]. Такий розподіл бюджетних коштів дає змогу спрямувати

їх на фінансування найбільш важливих для громад проблем, які, можливо є непомітними для органів влади. Практика застосування принципів бюджету участі поширюється різними країнами світу. Його специфічною властивістю є те, що він ініціюється не органами державної влади, а органами місцевого самоврядування. В Україні процес бюджету участі був започаткований у 2015 році. До речі, одним із перших міст була Полтава. «В Полтаві вирішили прийняти положення по бюджету участі у вигляді цільової програми на п'ять років: 2016-2020. Від міського бюджету щорічно виділяється 1%. З них на малі проекти – до 300 тис. грн, що становить 60%, і великі – від 300 тис. грн до 1 млн грн – 40%. У 2016 році в бюджеті участі Полтави взяли участь 3633 мешканців міста. Було обрано 19 великих проектів та 34 малих» [9].

Фінансування проектів здійснюється з бюджету міста. Сума має складати не менше 1 % від доходної частини бюджету міста. В окремих містах реалізація цих проектів здійснюється на основі цільовою програми, розробленої на певний період. Усі проекти поділяються на великі і малі. Вартість малого складає від 200 до 250 тисяч грн, великого – від 250 тисяч до 1 млн грн. За певний час треба зібрати визначену кількість підписів: 25 – за мали і 50 – за великий. Голосування здійснюється як в електронній, так і письмовій формі. Кожне місто визначає свою специфіку реалізації бюджету участі. Зокрема, часто практикуються відкриті громадські обговорення запропонованих проектів. Визначаються сфери, де вони можуть бути втілені. Важливо, щоб головним критерієм їх відбору була їхня громадська значущість. До речі, за результатами конкурсного відбору переможцями у Полтаві у 2021 році стали «49 проектів, серед яких великих – 5, малих – 17, мікро – 19, проектів розвитку сільських територій – 8» [10].

Отже, бюджет участі або, інша назва, партисипаторне бюджетування, як форма прямої демократії фактично вперше відкрило для громадян України можливість безпосередньо впливати на благоустрій своїх територіальних, облаштовувати різні об'єкти громадського призначення, спортивні майданчики, парки, місця відпочинку тощо. Право користуватися бюджетними коштами є важливим механізмом, який реально забезпечує громадянські права людей.

Певною формою реалізації принципів прямої демократії на місцевому рівні стало створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, які були запроваджені законами «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» від 2001 року та «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» від 2015 року. Відповідно до цих нормативних актів встановлюється нова форма управління багатоквартирним будинком та одночасно громадської участі у житті міст України. ОСББ – це «юридична особа, створена власниками квартир та/або нежитлових приміщень багатоквартирного будинку для сприяння використанню їхнього власного майна та управління, утримання і використання спільного майна» [38]. Право управляти багатоквартирним будинком тепер надається не лише житлово-експлуатаційним організаціям, призначеним виконавчими комітетами органів місцевого самоврядування, а й певній фізичній чи юридичній особі, які на основі укладення договору зі співвласниками будинків забезпечує утримання та експлуатацію самого будинку та прибудинкової території, а також сприятливі умови для проживання.

ОСББ створюються для того, щоб на належному рівні забезпечувати та здійснювати захист майнових і немайнових прав та інтересів співвласників будинку, утримання спільного майна відповідно до чинних норм, здійснювати необхідні платежі за обґрунтованими цінами за отримані житлово-комунальні послуги. Об'єднання можуть існувати тільки у формі некомерційних, неприбуткових структур, в обов'язки яких покладено виконання тільки функцій, передбачених вказаними законами. Діяльність ОСББ насамперед пов'язана з вільним вибором надавачів комунальних послуг. Але одночасно на основі цього ж законодавства вони отримують змогу брати участь у житті своєї територіальної громади у більш широкому контексті. Насамперед вони можуть взаємодіяти з органами місцевого самоврядування та підлеглими житлово-комунальними установами щодо розробки стандартів послуг, які надаються громадянам, забезпечення належного рівня благоустрою громади, розробки спільної стратегії щодо комунальних послуг. На базі ОСББ є можливість

створювати певні інформаційні платформи для обговорення актуальних проблем розвитку територіальних громад, вдосконалення якості комунальних послуг, які надаються мешканцям. Тобто, використання можливостей цих структур може виходити далеко за межі їх прямого призначення, визначеного законодавством.

3.2. Напрями вдосконалення інститутів прямої демократії

Вище вказані інститути і принципи прямої демократії, звичайно, є важливими засадами підвищення рівня демократичності місцевого самоврядування. Оскільки саме безпосередня участь громадян забезпечує її легітимність загалом більше, ніж діяльність представницьких виборних органів. Тривалий час такі форми громадської участі просто декларувалися. Лише з проголошенням і початком реального здійснення курсу на децентралізацію влади вони набули дійсно практичного змісту. Але стосовно застосування різних форм прямої не склалось єдиний точки зору ні у владі, ні в експертному середовищі, ні зрештою у суспільстві. В сучасних умовах, коли управлінські процеси на всіх рівнях суттєво ускладнилися, відповідно зросли вимоги до управлінського апарату. Його склад слід формувати виключно із фахівців, які мають професійну підготовку до здійснення владної діяльності. Така думка є досить поширеною. Але це стосується більшою мірою формування виконавчих, управлінсько-адміністративних органів, які, дійсно мають складатися із фахово підготовлених спеціалістів. До них висувається значна кількість вимог, серед яких найбільш важливою є суто професійний критерій відбору і призначення на посаду, а не партійна приналежність чи політичні уподобання.

Представницька модель демократії на всіх рівнях передбачає провідну роль у системі владних механізмів виборні органи. Вони обираються безпосередньо населенням. А у цьому випадку критерій професіоналізму майбутнього депутата не є вирішальним для виборців. Тут у хід ідуть численні виборчі технології, змагання, хто запропонує привабливіші обіцянки, найбільше

сподобається тощо. Тобто, представницька модель демократії базується на виборах, як основній демократичній процедурі. Ось тут і починається найцікавіше. Не секрет, що останнім часом на виборах змагаються не кандидати зі своїми програмами, а автори цих програм, численні технологи, експерти, іміджмейкери, фахівці у сфері зв'язків з громадськістю тощо. Тому досить часто складається ситуація, коли виборці голосують не за реальну особистість кандидата, а за штучно створений імідж, який у свою чергу формується зазначеними вище фахівцями у сфері проведення виборчих кампаній. Крім того у міжвиборчий період суспільство взагалі позбавлене можливості впливати на діяльність владних органів та посадових осіб. У разі збільшення розриву між обранцями та їх виборцями зростає таке явище як політичне відчуження, яка може перерости у відсутність довіри до влади з боку суспільства і зрештою у повну делегітимацію.

Проблема відчуження є актуальною для сучасних політичних процесів. Про це йшлося на XXIII Всесвітньому конгресі Міжнародної асоціації політичної науки в Монреалі. У підсумковому документі Конгреси його учасники зробили такий висновок: «Політичні, економічні та соціальні системи стають все більш фрагментованими, що робить глобальні стратегічні ініціативи ще більш складними. Різноманітність цінностей, ставлень і поведінки, які демонструють окремі особи та групи, створює більший і різноманітніший попит на включення та участь громадян у політичних процесах. По мірі того, як структури, через які представлені ці інтереси, продовжують розширюватися, системи управління стають дедалі складнішими, їх важче інтерпретувати та зрозуміти, і вони менш реагують на потреби непосвячених громадян. Існує зростаючий ризик того, що демократичність наших політичних систем погіршиться внаслідок зростання впливу та здатності приймати рішення техніко-адміністративних і технократичних експертів» [60]. Тобто, зростає актуальність необхідності збільшення масштабів повноцінної участі громадян у політичних процесах, як засіб подолання тенденції потенційного, але, тим не менш, реального політичного відчуження.

Найбільш дієвою та результативною модель прямої демократії є саме на рівні місцевого самоврядування. Як уже було зазначено, в українському законодавстві визначено достатню кількість форм громадської участі на цьому рівні. Питання полягає у більш докладній розробці практичних механізмів їх застосування. Вони потребують суттєвого вдосконалення саме з практичної точки зору. Насамперед потрібно нарешті впровадити у систему місцевого самоврядування такий інститут прямої демократії як референдум. І саме його місцевий різновид. Загалом сутність референдуму полягає у схваленні або відмові громадянами усієї країни або окремого регіону важливих політичних рішень стосовно внутрішньої та зовнішньої політики. Саме референдум будь якого територіального рівня дає змогу визначити думку суспільства з приводу цих питань. Референдуми у кожній країні мають свою національну специфіку. Це пояснюється різне тлумачення його предмету, який «змінюється у широких межах. У багатьох країнах цей процес застосовується лише до найголовніших конституційних змін або виключно важливих питань, у вирішенні яких публічна консультація є чи не єдиним способом» [23, с. 26]. У сфері публічної політики ключовим питаннями розгляду на референдумах є : референдуми з важливих суспільних питань, разом із дорадчим голосуванням з урядових пропозицій, скасувальне голосування публічних законів, громадянські ініціативи» [23, с. 27]. Слід відзначити, що референдуми виступають не тільки інститутами демократії. Вони часто проводяться в авторитарних і тоталітарних державах з метою узаконення чергового вольового рішення правителів для видимості їх легітимізації. В цьому разі референдуми є засобом маніпуляції свідомістю людей.

Особливою формою референдуму як форми народного волевиявлення з найбільш ключових проблем суспільної життєдіяльності є місцевий референдум. Це форма висловлення ставлення мешканців територіальної громади з приводу питань, які належать виключно до компетенції місцевого самоврядування. В сучасній Україні відсутнє законодавство щодо проведення місцевих референдумів. Також практика такого волевиявлення жителів регіонів та

окремих населених пунктів свідчить про те, що це була форма демократичного волевиявлення. Крім тих випадків, коли на місцевий референдум проводився в рамках правового поля України, оскільки на нього виносилися питання, що належать до відома органів місцевого самоврядування, були прецеденти проведення місцевих референдумів з питань, які не входять цього кола проблем. Так, у 1994 році у Донецькій області було проведено референдум з таких питань: «Закріплення в Конституції України функціонування російської мови як другої державної мови; закріплення в Конституції України федеративного устрою; використання на території Донецької області російської мови як мови роботи, діловодства та документації, освіти і науки поряд з українською; підписання Уставу СНД» [13, с. 19]. Зрозуміло, що ці питання знаходяться поза межами компетенції органів місцевого самоврядування. Тому цей референдум був визнаний таким, що не має юридичної сили. Певна кількість місцевих референдумів проводилася у східних областях України зі схожих питань. Всі вони не мали жодних юридичних наслідків.

На цій підставі можна зробити висновок, що місцеві референдуми, які проводилися в Україні несли у собі більше ризиків і загроз, ніж були формою справді народного волевиявлення та інструментом прямої демократії на рівні місцевого самоврядування. Найчастіше вони мали відверто сепаратистську спрямованість і загрозу територіальній цілісності України. Апофеозом у цьому контексті був референдум в Автономній Республіці Крим у 2014 році. Він відбувався з відкритим порушенням українських та міжнародних правових норм, чого навіть не приховували його організатори і натхненники. Тому дія законодавства про місцевий референдум призупинена. В умовах військової агресії, звичайно, не можна говорити про проведення референдумів, Але розробляти механізми їх проведення потрібно. Оскільки це повністю узгоджується з політикою децентралізації. Місцеві референдуми є важливим інструментом реального забезпечення демократичних принципів на місцевому рівні. У цьому контексті необхідно чітко окреслити коло проблем, які можуть на них вирішуватися, а також визначити процедуру їх ініціювання.

Конкретного організаційного та процесуального вдосконалення потребують інші форми прямої демократії на рівні місцевого самоврядування. Насамперед йдеться про інститути, визначені законом «Про місцеве самоврядування». Це – громадські слухання, місцеві ініціативи, загальні збори мешканців територіальних громад, надання електронних петицій та інших форм звернень громадян до органів влади. Стосовно останньої форми існує окремий закон з доповненням щодо електронних петицій. Інші форми лише проголошені, але без докладної нормативно-правової регламентації.

Є потреба підготовки та ухвалення окремих нормативних актів щодо механізмів їх проведення. Важливо також, щоб відповідні рішення обов’язково розглядалися на сесіях органів місцевого самоврядування з обов’язковим голосуванням та прийняттям певного рішення. Інакше ці інститути будуть лише чистою декларацією. Стосовно громадських слухань та загальних зборів необхідно розробити процедури щодо їх практичного здійснення, а саме, кількість учасників, обов’язковість участі депутатів та посадових осіб, відкритої трансляції відповідних засідань за допомогою сучасних інформаційно-комунікативних технологій. Усі мешканці територіальної громади не можуть одночасно бути присутні на таких зборах. Але за допомогою онлайн трансляцій це цілком реально. На цьому етапі важливо забезпечити максимальну прозорість, що сприятиме збільшенню довіри до таких заходів з боку громадськості.

На таких заходах обов’язково мають бути присутні депутати і посадові особи органів місцевого самоврядування для того, якщо виникнуть поточні питання з обох сторін. У цій ситуації мають бути встановлені квоти для присутності осіб різних категорій: мешканці громади, влада, громадські організації, за необхідності, представники бізнесових структур. Далі рішення загальних зборів і громадських слухань неодмінно мають бути донесені до відповідного органу місцевого самоврядування. І розгляд на його сесії також має відбуватися відкрито через сучасні онлайн платформи. На сесіях доцільна присутність уповноважених осіб від зборів та слухань. Рішення ради по наданій інформації має бути мотивованим та обґрунтованим з правової точки.

Певні проблеми у законодавстві існують щодо звернень громадян та електронних петицій. Зокрема, щодо їхнього розгляду органом місцевого самоврядування. Згідно нинішніх норм сесії ради лише розглядає питання про доцільність включення запиту до порядку денного. Цілком реально воно може і не розглядатися. Тому є необхідність змінити процедурні аспекти підписання та подачі електронних петицій. Наприклад, для територіальної громади слід збільшити мінімальну кількість підписантів до 2500, тобто, 1 % від загальної кількості тих, хто має право голосу. Але тепер уже сутність цього запиту міська рада обов'язково має розглянути і проголосувати на своїй сесії. У випадку негативного голосування причини відмови мають бути мотивованими та обґрунтованими.

В умовах інформаційного суспільства значна увага має надаватися також і технологічним аспектам для прямої участі громадян у системі місцевого самоврядування. Всі вище зазначені заходи мають супроводжуватися застосуванням сучасних інформаційно-комунікативних технологій. Так, під час проведення загальних зборів та громадських слухань, крім безпосередніх учасників, які фізично мають змогу бути присутніми на цих заходах, доцільно залучати до них фактично всіх бажаючих за допомогою онлайн платформ. Також необхідно створювати аналогічні механізми для попереднього обговорення питань, що виносяться на загальні збори чи громадські слухання. В такий спосіб можна суттєво розширити кількість зацікавлених осіб щодо розгляду актуальних проблем життя територіальних громад. Особливо, серед молоді. Простіше кажучи, це голосування через мережу інтернет, використовуючи аналоги соціальних мереж. Також таку систему можна застосовувати при обранні депутатів органів місцевого самоврядування, оцінювання їхньої роботи у міжвиборчий період, а також, у разі потреби організувати відкликання народних обранців. Нинішня система відкликання є досить громіздкою і фактично не дає змоги виборцям висловити негативну оцінку діяльності депутата чи посадової особи. Максимально можлива чисельність залучення мешканців територіальної до заходів прямої демократії засвідчує їхню ефективність.

Отже, інститути прямої демократії на рівні місцевого самоврядування достатньо докладно представлені в українському законодавстві. На їх основі громадяни мають досить широкі можливості впливати на вирішення важливих питань своєї територіальної громади. Проблема полягає в тому, що не розроблена належної практики їхньої реалізації. Звичайно, тривалий процес побудови ієрархічної вертикалі державного механізму та централізації владних повноважень зверху до низу не сприяли розбудови повноцінної системи прямої демократії. Лише з проголошенням курсу на децентралізації влади структури місцевого самоврядування отримали можливість свого розвитку як самостійного інституту. Тому досвід функціонування форм прямої участі громадян незначний. Але, незважаючи, на таку ситуацію процес потроху рухається. Активного розвитку набув бюджет участі. Громадяни змогли отримати бюджетне фінансування на реалізацію своїх проєктів з благоустрою територіальних громад. Важливо, що ця форма участі набула широкої популярності. Багато громадян відчували можливість вплинути на покращення стану у своєму місті чи селі. А головне, скористалися такою можливістю і здійснили свою мрію. Та ще й на користь усієї громади.

ВИСНОВКИ

Пряма демократія є важливим доповненням до інституту представницької демократії на рівні місцевого самоврядування. Таке взаємне доповнення значно зміцнює засади демократії на місцевому рівні. Поруч з публічно-владними органами місцевого самоврядування функціонують різні форми учасницької демократії: місцеві референдуми, збори громадян за місцем проживання, громадські слухання, місцеві ініціативи, електронні петиції, діяльність органів самоорганізації населення, об'єднання власників багатоквартирних будинків як їх певний різновид, бюджет участі. Такі форми громадської активності сприяють залученню громадян до процесів управління життям територіальних громад, посилюють їхню зацікавленість щодо участі у розв'язання проблем місцевого життя, а також забезпечують належний рівень легітимності влади місцевого самоврядування.

Пряма демократія як важлива складова системи місцевого самоврядування пройшла тривалу історію свого становлення як на рівні теоретичних розробок, так і розбудови як практичного інституту. Українська історія також засвідчує наявність на її різних етапах окремих елементів прямої демократії. Процес розвитку моделі прямої демократії містив як періоди фактичної відсутності, так і піднесення. Зараз її різноманітні форми достатньо стабільно функціонують у країнах розвинутої демократії. В нинішніх умовах інституту прямої демократії поширені як різноманітні форми громадської участі, які виконують допоміжні, консультативні функції. Найвищий рівень належить місцевим референдумам, на яких мешканці адміністративно-територіальних одиниць та територіальних громад вирішують питання місцевого значення. Референдуми бувають імперативними (обов'язковими) та факультативними (дорадчими). Вони розрізняються своїми юридичними наслідками. Крім референдумів, найбільше поширення отримали такі форми: загальні збори громадян, місцеві правотворчі ініціативи, органи громадської самоорганізації, електронні петиції, бюджет участі. Сучасні інформаційно-комунікативні технології, зокрема, мережа

Інтернет дають змогу проводити такі заходи в он-лайн форматі, залучаючи до участі в них максимально можливу кількість громадян. Вони при цьому проголосувати стосовно різних питань, а їхні голоси будуть оперативно підраховані. Загалом пряма демократія найбільш ефективно у формі різних форм громадської участі. Їхня результативність забезпечується тісною взаємодією з представницькими органами місцевого самоврядування.

Інститути прямої демократії на рівні місцевого самоврядування достатньо докладно представлені в українському законодавстві. На їх основі громадяни мають досить широкі можливості впливати на вирішення важливих питань своєї територіальної громади. Проблема полягає в тому, що не розроблена належної практики їхньої реалізації. Звичайно, тривалий процес побудови ієрархічної вертикалі державного механізму та централізації владних повноважень зверху до низу не сприяли розбудови повноцінної системи прямої демократії. Лише з проголошенням курсу на децентралізації влади структури місцевого самоврядування отримали можливість свого розвитку як самостійного інституту. Тому досвід функціонування форм прямої участі громадян незначний. Але, незважаючи, на таку ситуацію процес потроху рухається. Активного розвитку набув бюджет участі. Громадяни змогли отримати бюджетне фінансування на реалізацію своїх проєктів з благоустрою територіальних громад. Важливо, що ця форма участі набула широкої популярності. Багато громадян відчули можливість вплинути на покращення стану у своєму місті чи селі. А головне, скористалися такою можливістю і здійснили свою мрію. Та ще й на користь усієї громади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Баймуратов М. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні. *Віче*. 2015. № 12. С. 14–17.
2. Баймуратов М. О., Танаджи Г. Г. Муніципальні права людини. *Конституційні права, свободи і обов'язки людини і громадянина в Україні* / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : Юридична думка, 2008. 251 с.
3. Баймуратов М. О., Григор'єв В. А. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні. Одеса : АО «БАХВА», 2003. 192 с.
4. Баймуратов М. Правова природа міжнародних стандартів місцевого самоврядування: від міжнародної угоди до імплементації у національне законодавство. *Вибори та демократія*. 2006. № 4. С. 17–24.
5. Баймуратов М. О. До питання про вибір національної моделі місцевого самоврядування (частина перша). *Публічне право*. 2015. № 3(19). С. 57–65.
6. Баймуратов М. Роль компетенції місцевого самоврядування у становленні локального сталого розвитку. *Держава і право*. 2009. № 45 С. 219–224.
7. Бориславська О. Сутність призначення місцевого самоврядування і Європейська доктрина та Україна. / *Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України*. Київ. 2012. 212 с.
8. Була С., Гнатюк В. Локальна демократія як фундаментальна категорія в актуалізації проявів інституціонально-правових модусів місцевого самоврядування: кореляція, формалізація та схематизація основних понять. *Вісник Львівського університету*. 2015. Вип. 6. С. 76–88.
9. Бюджет участі в містах України: регіональний розріз. Комітет виборців України. URL: http://cvu.od.ua/ua/announce/byudjet-uchasti-v-mistah-ukrayini-regionalniy-rozriz_656/
10. Бюджет участі. Полтавська міська територіальна громада. URL: <https://www.rada-poltava.gov.ua/people/parcutupator>
11. Ганжуров Ю. Представницька демократія чи пряме народовладдя : критерії оцінки. *Політичний менеджмент*. 2011. № 5. С. 13-18.

12. Ганущак Ю. І. Територіальна організація влади: напрямки змін. Львів : Астролябія, 2013. 166 с.
13. Громадська експертна доповідь «Досвід застосування місцевого референдуму в Україні як складової місцевої демократії». Київ, 2016. 23 с.
14. Гудзь Л. В. Місцеві референдуми у країнах Європейського Союзу та України: порівняльна характеристика. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2022. Вип 33. С. 44-51.
15. Гураль П. Ф. Органи місцевого самоврядування у зарубіжних країнах : навч. посіб. / МОН України. Львів : ЛНУ ім. І.Франка. 2017. 147 с.
16. Дробот І. О. Гарантування місцевого самоврядування в Україні: теоретико-методологічний аспект : монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. 312 с.
17. Електронна демократія : навч. посіб. / Н. В. Грицяк, С. Г. Соловійов. Київ : НАДУ, 2015. 66 с.
18. Європейська хартія місцевого самоврядування; м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
19. Ключенко Е. Політична участь : теорія, методологія та вимірювання із застосуванням методу шкалограмування за Гутманом. *Соціологія : теорія, методи, маркетинг*. 2005. № 4. С. 46–72.
20. Ключковський Ю. Б. Правова природа та зміст міжнародних виборчих стандартів. *Український часопис конституційного права*. 2018. № 2. С. 27–41.
21. Короткий оксфордський політичний словник : пер. з англ. Київ : Вид-во Соломії Павличко, 2005. 789 с.
22. Куйбіда В. С., Толкованов В. В. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших Європейських країнах. Київ : Поліграфічний центр «Крамар», 2010. 258 с
23. Ле Дюк Л. Учасницька демократія: референдуми у теорії і на практики : пер. з англ. Харків : Центр освітніх ініціатив, 2002. 160 с.
24. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень : навч. посіб. Київ, 2017. 110 с.

25. Мануїлова К. В. Пряма демократія як складовий чинник децентралізованої публічної влади. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 11. С.112-118.
26. Мацієвський Ю., Лебедюк В. Як писати наукові роботи з політології? : навчальний посібник. Острог : Видавництво Національного університету «Острозька академія», 2015. 148 с.
27. Михайлова О. В. Порівняльна політологія. 2017. URL: https://stud.com.ua/79728/politologiya/porivnyalna_politologiya
28. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / за ред. Ю. В. Ковбасюка. Київ : НАДУ, 2014. 128 с.
29. Місцеві ініціативи та залучення громадськості до здійснення місцевого самоврядування. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. Київ : ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 176 с.
30. Муха В. В. Референдум як форма прямої демократії: проблеми та перспективи застосування в Україні. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова*. Серія 22 : Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін : зб. наук праць. Київ : Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2021. Вип. 30. С. 70-80.
31. Пехник А. В., Дзюбенко Ю. М. Безпосередня демократія як форма реалізації народовладдя в Україні (місцевий рівень). *Актуальні проблеми політики*. 2018. Вип. 61. С. 275-285.
32. Поглиблення відносин між ЄС та Україною / за заг. ред. М. Емерсона та В. Мовчан. Київ, 2019. 255 с
33. Політична система України: конституційна модель та політичні практики : монографія / кол. авт.: Зеленько Г. І. (кер., наук. ред.) та ін. Київ : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2023. 536 с.
34. Про звернення громадян: Закон України від 02 жовтня 1996 року № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>
35. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон України від 07 грудня 1990 року № 533-XII. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12#Text>

36. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97#Text>

37. Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку: Закон України від 29 листопада 2001 року № 2866-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-14#Text>

38. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 року № 2625-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text>

39. Рабінович С. П. Забезпечення прав і свобод людини і громадянина : конспект лекцій. Львів : Малий видавничий центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2015. 184 с.

40. Ричка В. З історії міського (само)управління Київської Русі. *Український історичний журнал*. 2021. Число 2. С. 4-18.

41. Розвиток форм безпосередньої демократії в Україні: аналіз доцільності та перспектив застосування : аналіт. доп. Київ : НІСД, 2019. 65 с.

42. Русанова С. Ю. Муніципальні права членів територіальної громади: поняття та класифікація. *Форум права*. 2009. № 2. С. 369–374.

43. Руссо Ж.-Ж. Про суспільну угоду, або принципи політичного права. Київ : Port-Royal, 2001. 349 с.

44. Сальнікова С., Мацюк О. Політична участь: концептуальні схеми, методики вимірювання. *Соціологічні студії*. 2012. № 1. С. 87-92.

45. Себайн Дж. Г., Торсон Т. Л. Історія політичної думки : пер. з англ. Київ : Основи, 1997. 838 с.

46. Скороход О. П. Правові засади самоврядування у містах з особливим статусом (на прикладі ЄС). *Стратегічні пріоритети*. 2009. № 4. С. 166–173.

47. Смолій В. Революції у цивілізації раннього модерну: паралелі українського та світового досвіду. *Український історичний журнал*. 2021. Число 1. С. 4-26.

48. Софінська І. Д. Міжнародно-правові стандарти місцевого самоврядування : навч. посіб. Львів : Каменярь, 2016. 241 с.

49. Софінська І. Принцип субсидіарності у місцевому самоврядуванні України та країн Європейського Союзу. Львів : Каменярь, 2014. 187 с.

50. Стецюк Н. В. Місцеве самоврядування в конституційно-правових доктринах в Україні другої пол. XIX – поч. XX ст. *Вісник Львівського інституту внутрішніх справ* : зб. пр. 2002. № 1. С. 249– 255.
51. Танаджи Г. Муніципальні права людини: теоретичні та аксіологічні підходи до поняття та визначення. *Порівняльно-правові дослідження* : міжнар. наук. журн. 2008. № 2. С. 131–137.
52. Шипілов Л. М. Народовладдя як основа демократичної держави : Монографія. Харків : Видавництво «ФІНН», 2009. 216 с.
53. Black's Law Dictionary with Pronunciations. Published by West Publishing, St. Paul, Minn, 1990. 1657 p.
54. Britannica. British Encyclopedia. URL: <https://www.britannica.com/topic/direct-democracy>
55. Clift, S. E-Governance to E-Democracy: Progress in Australia and New Zealand toward Information-Age Democracy. URL: <http://www.publicus.net/articles/aunzedem.html>
56. Cronin T. E. Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall. Cambridge; Massachusetts; London, 1989. 289 p.
57. Manheim J. B., Rich R. C. Empirical political analysis : research methods in political science. Longman, White Plains, N.Y., 1995. 465 p.
58. Himsworth, Ch. European Charter of Local Self-Government: a Treaty For Local Democracy. Edinburgh University Press, 2015. 176 p.
59. United Nations E-Government Survey 2020. E-Government for the Future We Want. URL: https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2020.pdf
60. World Congress of International Political Science Association. Montreal 2014. URL: <https://www.ipsa.org/events/congress/montreal2014>