

УДК 342.57:352.07

ФОРМИ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ**Радченко О.В.**доктор наук з державного управління, доцент, професор
Харківський регіональний інститут НАДУ при Президентові України**I. Вступ**

Розбудувати незалежну, правову, демократичну соціальну державу в Україні неможливо без системного вдосконалення та підвищення дієздатності системи місцевої публічної влади, зміцнення інституційних основ демократії, оскільки за Європейською Хартією місцевого самоврядування саме місцеві територіальні утворення являють собою одну з найважливіших основ будь-якої демократичної форми держави. Демократичний постулат реалізації права громадян на участь в управлінні громадськими справами найбезпосередніше може бути реалізований саме на місцевому рівні в межах конкретних територіальних громад. Ось чому основні повноваження місцевої влади, а також її права приймати рішення на основі власної відповідальності мають бути концептуально закріплені в конституції або спеціальному законі, що регулює процеси інституціонування органів публічної влади на місцях та інструментарної реалізації народовладдя в цілому за допомогою різних форм безпосередньої демократії. Особливої актуальності для науки державного управління ці проблеми набувають з огляду на гостру необхідність наукового супроводу розгорнутих в Україні процесів демократизації публічної влади та реформування владних відносин у суспільстві в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про увагу вітчизняних науковців до проблематики безпосереднього народовладдя. Глибокі наукові розвідки в цій царині знаходимо у М. Гаврилова, В. Погорілка, О. Прієшкіної, Я. Чистоколянного, В. Шаповала, А. Янчука, фундаментальними є праці авторських колективів під керівництвом А. Колодій "Основи демократії" та В. Погорілка "Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики". Водночас більшість наукових досліджень зазначеної сфери суспільного буття являє собою розкриття юридичних, політологічних та соціальних аспектів безпосереднього народовладдя, залишаючи поза прискіпливою дослідницькою увагою проблеми дієвого сполучення форм безпосередньої демократії та публічного, зокрема державного, управління.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити інституційні форми, управлінський зміст та особливості традиційних і перспективних інноваційних форм безпосереднього народовладдя, їх вплив на державноуправлінські процеси в Україні.

III. Результати

Сучасне розуміння демократії (від грец. *Δημος* – народ і *κράτος* – влада = народовладдя) розглядає організацію та функціонування публічної влади держави на засадах визнання народу єдиним джерелом і носієм влади [10, с. 139]. Таким чином, політична воля народу мусить бути змістом діяльності органів публічної влади, їх дороговказом і метою функціонування, що передбачає безпосередню участь громадян у прийнятті та реалізації державноуправлінських рішень. У ст. 5 Конституції України закріплене виключне право народу виступати носієм влади та суверенітету й самому на свій розсуд визначати конституційний лад у державі, що не може бути узурповане жодними державними органами чи посадовими особами. Це право головного суб'єкта вимогами Основного Закону має реалізовуватися виключно шляхом безпосередньої демократії через пряме волевиявлення народу.

Безпосередня (пряма) демократія (народовладдя) має розумітися як політичний акт закріплення суспільно-владних відносин, що виникають у процесі прийняття рішень щодо нагальних проблем державного та громадського життя, який відбувається шляхом безпосереднього (особистого) волевиявлення народу та має нормативно-владний або оціночно-регулятивний характер.

Історично безпосередня демократія є найпершою формою здійснення влади людської спільноти, яка виникла ще за умов первіснообщинного ладу, проте інституціоналізація безпосередньої демократії відбулася в Стародавній Греції, до урядування містами-полісами якої залучалися всі громадяни. Тут виникли й перші форми безпосередньої демократії – публічні обговорення та вибори, що мали нормативно-правовий і процедурний характер (голосували черепками, дотримувалися постійної ротації посадовців-корманічів держави тощо).

Проте, як у теоретичному, так і в практичному плані таке безпосереднє урядування

Держава та регіони

було досить далеким від народовладдя, адже громадянами грецьких міст тих часів вважалися лише чоловіки – місцеві уродженці, що мали певну власність та входили до збройного ополчення територіальної громади (таких у загальній кількості жителів міст нараховувалося не більше 20%).

Значно ближчою до реальної демократії були вічові форми народовладдя Київської Русі, де крім дружинників право участі в народних зборах (віче) мали також всі голови сімейств та хазяї дворів. Водночас праукраїнське віче не мало такого правового характеру, а було скоріше волюнтаристським: на віче могли поставити княжити певну особу на невизначений термін, а потім убити князя, якщо громада була незадоволена його діяльністю. Та й сама процедура вічового вибору мала жорстко силовий характер – за умови розбіжності поглядів на певне управлінське рішення прихильники протилежних точок зору сходилися в рукопашній бійці та фізичною силою встановлювали остаточне рішення.

Сучасні форми безпосереднього народовладдя у світі базуються на давньогрецькій традиції, модернізованій у частині розширення виборчого права на всіх дорослих дієздатних членів суспільства та теоретично обґрунтованій концептуальним підходом до розуміння невідчужуваних первинних прав людини й народного суверенітету (Дж. Локк, Ж.-Ж. Руссо та ін.). У загальному вигляді ці форми можна поділити на три групи: конституційні (закріплені в Конституції), операціональні (з провідною роллю органів публічної влади в організації, проведенні волевиявлення та врахування його результатів у державноуправлінських рішеннях) та протестні (з домінуючою роллю народу).

До таких форм належать: вибори, референдуми [16, с. 208], плебісцити, народна законодавча ініціатива, народний розпуск представницького органу, участь у діяльності Установчих зборів [15], опитування суспільної думки, загальні збори громадян за місцем проживання (сільські збори, збори жителів мікрорайону в місті); місцеві ініціативи, громадські слухання, суспільні й всенародні обговорення актуальних питань місцевого й загальнодержавного рівня; мітинги й демонстрації; наради загальнодержавного й місцевого значення [6, с. 25–26], відкриті зустрічі з громадянами з питань місцевого розвитку, громадські експертизи, участь у тарифних комісіях, спільні робочі групи з окремих питань, круглі столи, що регулярно діють, громадські ради, громадські приймальні [7, с. 41–41], електронна демократія [1; 5, с. 195] (насамперед, онлайн опитування та он-лайн голосування) тощо.

Класифікація форм безпосередньої демократії може здійснюватися відповідно до:

- історичного етапу розвитку людства: первіснообщинна, вічова, середньовічна, козацька, сучасна безпосередня демократія;
- нормативно-правових основ здійснення безпосередньої демократії: конституційні, законодавчі; правові, неправові, легітимні, нелегітимні;
- суспільно-політичних наслідків застосування: імперативні (обов'язкові), вирішальні, консультативні, недійсні;
- місця проведення: загальнонаціональні та місцеві;
- часу та періодичності: разові, чергові, періодичні, неперіодичні;
- змісту питань, що обговорюються й вирішуються: конституційні, законодавчі, міжнародно-правові, адміністративно-територіальні тощо [4, с. 27–28].

Переваги та недоліки основних форм безпосередньої демократії. Головними позитивними боками безпосередньої демократії сучасні дослідники називають усебічну демократизацію суспільно-політичних процесів, забезпечення справедливого й адекватного відображення інтересів і волі народу при прийнятті державноуправлінських рішень, підвищення рівня політичної культури, громадянської активності та самореалізації особистості; забезпечення стійкої легітимності влади, подолання політичного відчуження громадян від влади та зростання рівня підтримки дій органів публічної влади, що зумовлює стабілізацію політичної системи й ефективність державного управління; забезпечення дієвого громадського контролю за функціонуванням політичних інститутів та діяльністю посадових осіб, попередження узурпації або зловживань владою тощо [2, с. 14; 7, с. 41; 8, с. 28; 10, с. 71; 14, с. 9].

Водночас безпосередній демократії притаманна низка недоліків, що заважають поширенню застосування її різноманітних форм у публічному управлінні. Зокрема це стосується таких системних вад, як “криза компетентності” та “тиранія більшості”.

Перший із цих недоліків пов'язаний з тим, що на достатньо великих соціальних масивах (сотні, тисячі) існує математична зворотня залежність рівня компетентності будь-яких прийнятих рішень від загальної кількості осіб, задіяних у прийнятті рішення. По-перше, громадяни є значно обмеженішими у фаховому розумінні, ніж спеціалісти, голос яких розчиняється в масі; по-друге, бажання глибоко розібратися в сутності обговорюваної проблеми виникає в людини, як правило, тільки в тому випадку, коли це зачіпає її інтереси й прагнення безпосередньо; по-третє, відсутність навичок стратегіч-

ного мислення, помножена на пріоритетність особистих інтересів над суспільними (“своя сорочка ближча до тіла”) штовхає громадян на прийняття корисливих, популістських, та одномоментних (“все і зараз!”) рішень. Тому досить часто навіть сама необхідність брати участь у прийнятті складного управлінського рішення (наприклад, соціально-економічного плану розвитку міста на найближче десятиліття) може викликати у громадян (свідомих у власній недостатній компетенції з обговорюваної проблеми) негативне ставлення до безпосереднього народовладдя.

Другий системний недолік безпосередньої демократії пов’язаний з тим, що воля народу, перетворена на державноуправлінське рішення – це завжди не воля всіх громадян, а тільки воля відносної більшості, як правило, воля найбільш активної частини народу. Тому за певних соціально-політичних обставин “влада більшості” може гнітити іншу частину народу (наприклад, при 39% віруючих різних конфесій, 40% войовничих атеїстів та 21% абсентеїстів, що не беруть участь у волевиявленні, в державі на референдумі може бути забороненою церква).

До інших недоліків безпосередньої демократії належать: безвідповідальність прийнятих рішень унаслідок їх всенародного (знеособленого) прийняття; тенденції до посилення популізму, екстремізму та авторитаризму, пов’язані з властивою масам схильністю до ідеологічного впливу й обмеження свободи в ім’я рівності; небезпека маніпулювання ходом і результатами народного волевиявлення внаслідок широкого застосування адміністративного ресурсу або через втручання в інформаційні масиви даних та поділ суспільства на тих, хто володіє інформацією, і тих, хто нею не володіє (цифровий розподіл); зростання рівня абсентеїзму через небажання громадян безкоштовно та систематично у свій вільний час брати участь у здійсненні політичних процедур, пов’язаних з розумовим і психологічним напруженням щодо прийняття державноуправлінських рішень; нарешті, відносна організаційна складність і висока вартість проведення процедури безпосереднього народовладдя.

Сучасними Конституційними формами безпосередньої демократії є вибори, референдуми, плебісцити, народна законодавча ініціатива, народний розпуск представницького органу, участь у діяльності Установчих зборів.

Найпоширенішою формою безпосередньої демократії є вибори – це державотворча функція суспільства та інститут безпосередньої демократії; джерело легітимності влади, за допомогою якого відбувається інституціонування органів державної влади та місцевого самоврядування; механізм делегування владних повноважень від народу до обраних ним представників і контролю за

органами державної влади [12, с. 44]. Відтак вибори є не самим тільки вибором (“choise”), головним у них є обрання (“election”), делегування повноважень, наділення владою, визнання вищої авторитетності за ватажком, лідером, певною посадовою особою тощо. Це концентрація волі багатьох, зосередження її у волі представника або представницького органу з метою поєднання їх у цілісну й гармонійну мозаїку спільної волі – у суспільство і владу. Таким чином, вибори є цивілізованою та правовою формою завоювання й оновлення влади, приведення її структур та діяльності у відповідність до вимог життя. Вони становлять демократичний спосіб формування та зміни персонального складу органів державної влади та місцевого самоврядування відповідно до встановлених законом правил та процедур [10, с. 70].

У сучасному світі вільні регулярні загальні вибори є найпершою ознакою демократичності того чи іншого суспільства. Водночас вибори є єдиним суспільним механізмом перетворення прямого народовладдя на опосередковане – представницьке, коли невідчужуване право народу на здійснення влади делегується від його імені та за його особистої участі до представників волі народу в органах публічної влади (депутатів, сенаторів, старост, вїїтїв, міських голів, президентів тощо).

Конституція України закріпила право громадян брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільних виборах (ст. 38; розділ III Конституції). Сутність національного референдуму полягає у загальнонародному прийнятті стратегічних та системовизначальних рішень (законів, Конституції). Місцеві референдуми покликані вирішувати найважливіші для відповідної територіальної громади проблеми самоуправління (зміна територіальних меж поселень, їх перейменування, закриття шкіл тощо). На відміну від референдуму, рішення якого є імперативним (обов’язковим) для органів державної влади, плебісцит (консультативний референдум) є формою опитування й урахування громадської думки й має для державних органів дорадчий характер.

В Україні конституційно передбачено також таку форму безпосередньої демократії, як народна ініціатива щодо проведення всеукраїнського референдуму (ст. 72), яка передбачає призначення національного референдуму внаслідок вимоги не менше ніж трьох мільйонів громадян з правом голосу за умови, що підписи їх зібрано не менше ніж у двох третинах областей і не менше ніж по сто тисяч підписів у кожній області. Однак через відсутність відповідальності за порушення цієї статті Конституції можливість її реалізації в Україні відсутня (принаймні Президент України В. Ющенко так і не призначив

всеукраїнський референдум щодо вступу в НАТО попри зібрані 5 мільйонів підписів громадян, а єдина зреалізована народна ініціатива з проведення референдуму у 2000 р. де-факто була зрежисованою під народну ініціативу президента Л. Кучми). З огляду на численні спроби “перекроїти” українську Конституцію протягом 2004–2011 рр., актуальною виявляється така запропонована О. Ющиком форма безпосереднього народовладдя, як участь громадян у процесі конституційного реформування, зокрема в діяльності Установчих зборів [15].

В інших країнах конституційно передбачено також народну законодавчу (правотворчу) ініціативу як імперативну вимогу певної окресленої кількості громадян внести зміни до Конституції (Швейцарія) або чинного законодавства (Італія). Конституція Китаю прописує також механізм “народного відзиву” депутатів або навіть народний розпуск того чи іншого представницького органу.

Операціональними формами безпосередньої демократії, покликаними забезпечити процедуру врахування органами публічної влади народної волі під час підготовки та ухвалення поточних нагальних суспільно-політичних проблем, є загальні збори громадян за місцем проживання (сільські збори, збори жителів мікрорайону в місті), місцеві ініціативи, громадські слухання (відповідно ст. 8, ст. 9 та ст. 13 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”), опитування суспільної думки, відкриті зустрічі з громадянами з питань місцевого розвитку, громадські експертизи, участь у тарифних комісіях, спільні робочі групи з окремих питань, круглі столи, що регулярно діють, громадські ради, громадські приймальні тощо.

До протестних форм безпосередньої демократії відносяться петиції (колективні звернення громадян до Президента, парламенту, інших центральних та місцевих органів публічної влади з вимогами економічного, соціального та політичного характеру), мітинги, походи, пікети, демонстрації, революції.

Останнім часом динамічно розвивається дуже перспективна форма безпосередньої демократії – “електронна демократія”. Вона передбачає залучення громадян у процес прийняття рішень з найважливіших державних проблем через сучасні інформаційно-комунікативні технології (організація он-лайн голосувань, інтерактивних опитувань громадської думки, громадських експертиз, роботи зі зверненнями громадян тощо).

Упровадження до механізмів урядування принципів і процедур “електронної демократії” сучасні науковці розглядають як обґрунтований шлях “підвищення ефективності державного управління розвитком інформаційного суспільства” [5, с. 194]. Зокрема, проведено ще на початку третього тисячоліття дослідження EITO Task Force, яке охопило переважно країни ЄС виявило, що за умови правильного підходу мережу Інтернет можна використовувати як винятково ефективний інструмент для того, щоб спрямовувати суспільні інтереси з найбільш популярних і важливих для громадян питань у річеще політичних процесів [1].

Водночас, “електронна демократія” містить в собі щонайменше три надзвичайно вразливих місця. Це, по-перше, фактична незахищеність інформаційних масивів від маніпуляції тих, хто має доступ до інформаційних баз (від органів державної влади до звичайних хакерів) в умовах відсутності механізму суспільного контролю за достовірністю баз даних та результатів он-лайнного волевиявлення. По-друге, низький рівень охоплення інтернетом суспільства та електронної культури громадян у цілому може призвести до серйозних викривлень як демографічного, так і освітньо-культурного рівня (як забезпечити участь ветеранів, не знайомих з комп’ютерною технікою, як відсікти участь молоді, що не досягла віку політичної зрілості). По-третє, наявність технічної можливості державного контролю за особистим волевиявленням (наприклад, через відслідковування ір-адрес), що може спричинити байдужість і відчуженість тих, хто володіє технологіями, має доступ до Інтернету, проте відмовляється від свого права брати участь у прийнятті загальнозначущих державноуправлінських рішень, не маючи впевненості в таємності голосування.

IV. Висновки

Становлення України як суверенної демократичної держави має потребу в розширенні застосування форм безпосередньої демократії, реального волевиявлення народу зі стратегічних питань розвитку держави й суспільства. Це передбачає одночасне посилення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади, встановлення атмосфери прозорості та відкритості їх діяльності, зростання рівня політичної та інформаційної культури суспільства в цілому.

Література

1. Бондаренко С.В. Социальные технологии “электронной демократии” (попытка верификация конструкта) / С.В. Бондаренко. – Сайт Фонда им. К. Аденауэра, Международная Интернет-конференция “Демократия в информационном обществе: перспектива для России в свете международного опыта” (2 июня – 7 июля 2004 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.adenauer.ru/report.php?lang=2&id=279>.
2. Гаврилов М.І. Філософія демократичної державності: автореф. дис. ... д-ра філософ. наук: спец. 09.00.03 / М.І. Гаврилов.

- рилов ; Дніпропетр. нац. ун-т. – Д., 2007. – 32 с.
3. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.]. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.
 4. Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 356 с.
 5. Лопушинський І. Упровадження електронного урядування в роботу органів виконавчої влади України як вагома складова реформування державної служб / Іван Лопушинський // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. – Х.: Док-НаукДержУпр, 2010. – № 2. – С. 194–198.
 6. Максакова Р.М. Влада народу: аналіз суспільно-політичної думки та конституційно-правове регулювання / Р.М. Максакова // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2008. – № 11–12 (85–86). – С. 20–27.
 7. Основи демократії. Права людини та їх забезпечення в умовах суспільних змін : навч. посіб. / О.В. Філонов, В.М. Суботін, В.В. Пашутін та ін.]. – 2-ге вид., випр. – К.: Знання, 2008. – 215 с.
 8. Основи демократії: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / [за заг. ред. А. Колодій] / М-во освіти і науки України ; Ін-т вищої освіти АПН України ; Укр. – канад. Проект “Демократична освіта”. – К.: Ай Бі, 2002. – 684 с.
 9. Погорілко В.Ф. Основні засади теорії безпосередньої демократії / В.Ф. Погорілко // Право України. – 2002. – № 8. – С. 26–32.
 10. Політологічний енциклопедичний словник / [упор. В.П. Горбатенко ; за ред. Ю.С. Шемшученка, В.Д. Бабкіна, В.П. Горбатенка]. – 2-ге вид., доп. і перероб. – К.: Генеза, 2004. – 736 с.
 11. Прієшкіна О. Загальна характеристика та зміст форм безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні України: теоретико-правові аспекти / О.В. Прієшкіна // Держава і право. Юрид. і політ. науки : зб. наук. пр. – 2004. – Вип. 23. – С. 127–132.
 12. Радченко О.В. Влада і вибори: інституційна взаємодія в демократичному суспільстві : монографія / О.В. Радченко. – Х.: Магістр, 2006. – 244 с.
 13. Чистоголянний Я.В. Поняття і принципи форм безпосередньої демократії в Україні / Я.В. Чистоголянний // Держава і право. Юрид. і політ. науки : зб. наук. пр. – 2007. – Вип. 35. – С. 194–200.
 14. Шаповал В. Безпосередня демократія і представницька демократія у взаємозв'язках / В. Шаповал // Право України. – 2004. – № 8. – С. 8–12.
 15. Ющик О. Конституційно-правові проблеми установчої влади в Україні [Електронний ресурс] / О. Ющик. // Інтернет-сайт журналу “Віче” Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/1778/>.
 16. Янчук А.О. Співвідношення референдумів та інших конституційних форм безпосередньої демократії / А.О. Янчук // Держава і право. Юрид. і політ. науки : зб. наук. пр. – 2005. – Вип. 29. – С. 208–214.

Радченко О.В. Форми безпосередньої демократії територіальної громади

Анотація. У статті досліджуються проблеми реалізації безпосереднього народовладдя на рівні територіальних громад, де відстань між народом та обраними ним органами публічної влади є найменшою, а ступінь їх взаємодії – найбільшим. Розглядаються актуальні для сьогодення форми безпосередньої демократії, що є традиційними та перспективними для України.

Ключові слова: демократія, безпосереднє народовладдя, публічне управління, територіальна громада.

Радченко А.В. Формы непосредственной демократии территориальной общины

Аннотация. В статье исследуются проблемы реализации непосредственного народовластия на уровне территориальных общин, где расстояние между народом и избранными им органами публичного управления есть наименьшей, а степень их взаимодействия – наибольшей. Рассматриваются традиционные и перспективные для Украины актуальные на сегодня формы непосредственной демократии.

Ключевые слова: демократия, непосредственное народовластие, публичное управление, территориальная община.

Radchenko O. Forms of direct democracy of the territorial community

Annotation. In the article problems of realization of direct democracy at level of territorial communities where the distance between the people and the bodies of public management selected it is the least, and degree of their interaction – the greatest are researched. Forms of direct democracy are considered traditional and perspective for Ukraine actual for today.

Key words: democracy, direct democracy, public management, territorial community.