

# РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.07

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.3.17>

**О. А. Кавилін**

кандидат політичних наук,  
доцент кафедри публічного управління та земельного кадастру  
Класичного приватного університету  
<https://orcid.org/0009-0001-1857-3099>

## ДЕМОКРАТИЧНІ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті описано систему органів місцевого самоврядування в Україні та проблеми щодо реформування національних органів місцевого самоврядування. Розглянуто загальні засади діяльності органів місцевого самоврядування.

Наголошено на тому, що наявність інституту місцевого самоврядування в державі – це один з основних показників рівня демократизації правління, оскільки він позитивно впливає на політичні, соціальні та економічні процеси як основи громадянського суспільства. Децентралізація – одна з найуспішніших реформ в Україні.

Досліджуються теоретичні засади децентралізації в Україні, її сучасні особливості та вплив на процес демократизації політичної системи. Розкривається конституційно-правове закріплення повноважень органів місцевого самоврядування в Україні. Розглянуто та систематизовано норми Конституції України, що закріплюють основні відносини, які виникають у процесі організації і функціонування місцевого самоврядування в державі.

Досліджено форми народовладдя в Україні: пряма (безпосередня) демократія, коли народ виражає свою волю у процесуальних нормах, визначених Конституцією і законами України (безпосередня участь громадян у вирішенні державних справ шляхом, наприклад, прийняття рішення на референдумі) та представницька демократія, коли народ виражає свою волю через своїх представників, яких він обирає до органів державної влади й органів місцевого самоврядування.

Визначаються теоретичні та практичні проблеми інституту референдуму як форми безпосередньої демократії в Україні та зарубіжних державах, зокрема і «плебісцитний референдум». Досліджуються напрями вирішення цих питань в національному законодавстві.

Проаналізовано порядок та принципи державного та громадського контролю в Україні і зарубіжних країнах відповідно до моделей місцевого самоврядування (англосаксонської, французької (або континентальної), іберійської, радянської та змішаної). Зроблено висновок про необхідність вдосконалення в Україні способів громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Так, значний інтерес можуть представляти способи контролю, які використовуються в англосаксонській моделі місцевого самоврядування, наприклад політична (суспільна) експертиза.

**Ключові слова:** міське самоврядування, органи місцевого самоврядування, територіальна громада, децентралізація, демократія, референдум, вільні вибори, гласність, громадський контроль.

**Постановка проблеми.** Наявність інституту місцевого самоврядування в державі – це один з основних показників рівня демократизації правління. Він позитивно впливає на політичні, соціальні та економічні процеси як основи громадянського суспільства. Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [1]. Можна зазначити, що децентралізація – одна з найуспішніших реформ в Україні. Високий рівень розвитку місцевого самоврядування в умовах децентралізації є проявом демократичної політики держави. Демократична форма правління дає можливість кожному громадянину брати участь у вирішенні проблем, які стосуються його безпосередньо. Така форма правління найбільшою мірою гарантує порядок, політичну стабільність, свободу слова, захист прав та свобод людини і громадянина. Сучасний стан розвитку України, особливо коли наша держава зіткнулася зі складним викликом у вигляді військової агресії, робить актуальним дослідження місцевого самоврядування як однієї з фундаментальних основ системи демократичного управління, з відповідними принципами діяльності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми які торкаються природи, системи та принципів місцевого самоврядування в Україні є предметом наукового пошуку протягом тривалого проміжку часу. Свої наукові дослідження цим питанням присвячували такі вітчизняні науковці та державні діячі як В. Авер'янов, Б. Андресюк, М. Баймуратов, О. Батанов, В. Борденюк, В. Барвіцький, В. Вакулєнко, К. Ващенко, І. Бойко, О. Вовк, Т. Гошко, М. Грушевський, І. Грицьак, О. Дарнопих, Р. Делімарський, Ю. Делія, О. Євтушенко, Б. Калиновський, Н. Камінська, Ю. Кириченко, Ю. Ковбасюк, І. Коліушко, Т. Котенко, В. Куйбіда, І. Лопушинський, Т. Лушагіна, В. Мамонова, М. Михальченко, Ю. Наврузов, М. Орлатий, Ю. Панейко, П. Покатаєв, В. Погорілко, В. Пустовой, К. Ровинська, П. Сас,

С. Саханенко, Ю. Сурмін, Ю. Тодика, В. Трояновський Г. Чапала, І. Шкляж та інші. Однак, незважаючи на актуальність даної проблематики і наявність наукових розробок з цих питань, існує необхідність проведення подальших наукових досліджень у цьому напрямку.

**Мета статті** Дослідження демократичних основ побудови та діяльності місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації. Пошук перспектив подальшого розвитку та вдосконалення системи і принципів місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. (далі – Закон) місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [2].

Повномасштабне вторгнення російської федерації стало найбільшим викликом для України з дня отримання незалежності. Однак, незважаючи на це, місцеве самоврядування в Україні щоденно доводить свою стійкість та життєздатність, навіть в умовах воєнного стану. При цьому українські громади ще й упроваджують на практиці принципи та стандарти основних міжнародних документів у сфері місцевого самоврядування, зокрема:

1) Відповідно до «Європейської хартії місцевого самоврядування», прийнятої у Страсбурзі 15 жовтня 1985 року, доводять справедливість ідеї субсидіарності;

2) Згідно з «Всесвітньою декларацією місцевого самоврядування», прийнятою у Ріо-де-Жанейро 26 вересня 1985 року, підтверджують ефективність розширення

поняття «місцевого самоврядування», тобто «право й обов'язок місцевих органів влади регулювати і вести державні справи під свою особисту відповідальність і в інтересах місцевого населення»;

3) Відповідно до «Європейської хартії міст», прийнятої у 1992 року беруть на себе відповідальність щодо створення, прямо або опосередковано, економічного зростання на місцях [3, с. 5].

Конституцією України передбачено механізм включення міжнародних договорів до національного правового поля. Так, Україною ратифіковано кілька конвенцій спеціального порядку, які встановлюють правила, визнані більшістю держав світу. Це, зокрема:

– Європейська хартія місцевого самоврядування (прийнята в рамках Ради Європи 1985 року), яка спрямована на втілення принципу ефективного місцевого самоврядування як основної складової демократії [4];

– Європейська конвенція про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади 1980 р. (здійснена Постановою Верховної Ради України від 14 липня 1993 року). Даний міжнародний документ визнає за місцевим самоврядуванням право співпрацювати, в межах наданих повноважень, з питань будівництва спільних об'єктів, створення спільних громадських служб, охорони довкілля з однойменними суб'єктами зарубіжних держав, що є суміжними, тобто поза національними кордонами, встановленими внутрішньодержавним законодавством [5];

– Європейська Хартія регіональних мов або мов меншин (підписана від імені України 2 травня 1996 року та ратифікована Верховною Радою України 15 травня 2003 року). Основна мета Хартії – охороняти й розвивати історичні регіональні мови або мови меншин Європи [6].

– Європейська хартія урбанізму (розроблена та прийнята Постійною конференцією місцевої і регіональної влади Ради Європи у 1992 році). Головна ідея Хартії – це відродження міст континенту, реабілітація існуючої житлової інфраструктури, покращення міського природного середовища, створення більшої кількості

соціальних й культурних можливостей у містах тощо [7];

– Європейська конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні (прийнята Радою Європи 5 лютого 1992 року). Основна мета даного міжнародного документу – заохотити держави надавати можливість іноземцям отримувати громадські і політичні права у місцевих громадах [8];

– Європейська хартія регіонального самоврядування (прийнята Радою Європи у 1999 році). В цій Хартії основну увагу приділено становленню та функціонуванню місцевого самоврядування на регіональному рівні [9].

– Європейська хартія участі молоді в громадському житті на місцевому і регіональному рівні (прийнята Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи 21 травня 2003 року). Хартія спрямована на максимальне залучення молодих осіб до активної участі у процесі ухвалення рішень й діяльності на місцевому і регіональному рівні [10].

– Європейська хартія міст (прийнята Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи 29 травня 2008 р.). Даний документ визначає права громадян в європейських містах [11]. Він має велике значення задля здійснення регіональної політики і регіонального самоврядування, оскільки спрямований на забезпечення системного розвитку територій держав [12].

Міське самоврядування є, свого роду, формою залучення громадян до участі в управлінні справами у своїх громадах, а, через це, може розглядатися як реалізація демократії на місцевому рівні. Основними принципами місцевого самоврядування в Україні є: народовладдя; поєднання місцевих та державних інтересів; законність; гласність; колегіальність; виборність; правова, матеріально-фінансова та організаційна самостійність в межах повноважень, визначених законодавством України; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів й посадових осіб; державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування; судовий захист прав місцевого самоврядування (ст. 4 Закону) [2]. Всі ці

принципи є основою демократичності місцевого самоврядування в державі.

Конституція України закріплює основні відносини, що виникають у процесі організації та функціонування місцевого самоврядування в державі. Досліджуючи питання конституційно-правових основ функціонування місцевого самоврядування в Україні науковці В. Кравченко і М. Пітцик ситематизували їх у чотири групи: норми, в яких закріплено засади конституційного ладу, народовладдя та рівність всіх форм власності; норми, в яких регламентується діяльність місцевого самоврядування стосовно забезпечення прав та свобод людини і громадянина; норми, якими закріплено правові, організаційні, матеріальні й фінансові основи місцевого самоврядування; норми, в яких визначено правові гарантії місцевого самоврядування [13, с. 116].

До першої групи, на думку дослідників, відносяться такі положення Конституції України, як передбачені: ст. 5 (в якій наголошується на народовладді, як гарантії демократії, тобто реалізація народом влади безпосередньо та через органи місцевого самоврядування); ст. 7 (в якій визнається та гарантується місцеве самоврядування); ст. 5 та ст. 140 (де визнається самостійність місцевого самоврядування); ст. 13 (яка гарантує визнання та рівний захист всіх форм власності, зокрема і комунальну); ст. 19 (ця норма зобов'язує органи місцевого самоврядування діяти лише на підставі і в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України). До другої групи віднесено наступні норми Основного Закону України: ст. 32 (яка передбачає право громадян знайомитися з відомостями про себе в органах місцевого самоврядування, якщо такі відомості не є державною чи іншою захищеною законом таємницею); ст. 38 (ця норма гарантує право громадян брати участь у місцевих референдумах, а також вільно обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування; на рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування); ст. 39 (де передбачено право громадян проводити мітинги, збори, походи й демонстрації, про які завчасно було сповіщено органи місцевого самовря-

дування); ст. 40 (де наголошено на праві громадян на індивідуальні або колективні звернення (петиції) до органів місцевого самоврядування); ст. 41 (передбачає право громадян для задоволення своїх потреб користуватися об'єктами права комунальної власності); ст. 46 (гарантує право громадян на соціальний захист); ст. 47 (забезпечує право громадян, які потребують соціального захисту, можливістю отримання від органів місцевого самоврядування безоплатного житла або ж за доступну для них плату); ст. 49 (яка гарантує право громадян на безоплатне отримання медичної допомоги в комунальних закладах охорони здоров'я); ст. 53 (ця норма наголошує на праві громадян отримувати доступну і безоплатну освіту, яка забезпечується в комунальних навчальних закладах); ст. 56 (гарантує право громадян на відшкодування за рахунок місцевого бюджету матеріальної і моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями або бездіяльністю органів місцевого самоврядування, а також їх посадових та службових осіб під час здійснення ними своїх повноважень). У третю групу дослідники включили такі норми Конституції України: ст. 85 (визначає порядок призначення чергових і позачергових виборів до органів місцевого самоврядування); ст. 118 (окреслює підзвітності та підконтрольності місцевих державних адміністрацій радам у частині повноважень, що делеговані їм відповідними районними або обласними радами); ст. 119 (наголошує на обов'язку місцевих державних адміністрацій забезпечити взаємодію з органами місцевого самоврядування, а також реалізацію повноважень, делегованих їм відповідними радами); ст. 141 (окреслює склад представницьких органів місцевого самоврядування і принципи їх формування); ст. 142 (визначає матеріальну та фінансову основи місцевого самоврядування); ст. 142 (містити положення щодо державної підтримки місцевого самоврядування); ст. 143 (окреслює предмети відання й повноважень місцевого самоврядування, а також – можливість делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень органами виконавчої влади); ст. 144 (визначає коло прав орга-



нів місцевого самоврядування в межах повноважень, які визначено законом, та право приймати рішення, обов'язкові на відповідній території); ст. 146 (наголошує на необхідності законодавчого врегулювання питань організації місцевого самоврядування та діяльності і відповідальності органів місцевого самоврядування). У четверту групу входять норми Основного Закону України, які стосуються: заборони посадовим і службовим особам органів місцевого самоврядування займатися підприємницькою діяльністю (ст. 42); підстав та порядку зупинення рішень органів місцевого самоврядування, а також можливості звернення до суду з метою їх оскарження (ст. 144); судового захисту прав місцевого самоврядування (ст. 145) [13, с. 116–118].

Тож Конституція України проголошує носієм суверенітету та єдиним джерелом влади народ, який реалізує її безпосередньо й через органи державної влади і місцевого самоврядування, тобто народовладдя.

Як зазначає О. Бойко народовладдя – це належність усієї повноти суспільної влади (зокрема державної та влади на місцях) народу [14], тобто вільне здійснення влади народом відповідно до його суверенної волі та в інтересах усього суспільства, кожної людини, громадянина. Саме рівень народовладдя є основною ознакою демократичності держави і суспільства загалом.

В Україні народовладдя здійснюють у двох формах:

1) Пряма (безпосередня) демократія, коли народ виражає свою волю у процесуальних нормах, визначених Конституцією і законами України (безпосередня участь громадян у вирішенні державних справ шляхом, наприклад, прийняття рішення на референдумі) [15, с. 158];

2) Представницька демократія, коли народ виражає свою волю через своїх представників, яких він обирає до органів державної влади й органів місцевого самоврядування [16, с. 28].

Безпосередня демократія може здійснюватися шляхом: проведення референдуму; участі у виборах органів державної влади або місцевої влади; обговорення

проектів нормативних актів; проведення загальних зборів громадян; звітування депутатів і виконавчих органів перед громадянами; здійснення громадського контролю. При реалізації народовладдя через принципи представницької демократії такий механізм, як наголошує О. Щербанюк, ґрунтується на поєднанні двох чинників: активної та цілеспрямованої діяльності органів державної чи місцевої влади, спрямованої на формування політики залучення громадян до процесу прийняття рішень; готовності і здатності населення брати безпосередню участь у вирішенні державних та місцевих справ [17, с. 14].

Тож «народовладдя», як належність влади народу та її здійснення народом у власних інтересах, можна представити у наступній формі (рис. 1).

Як зазначають з цього питання В. Заборовський та В. Харута «державна влада і місцеве самоуправління функціонують ефективно саме за наявності розвинутих інститутів прямої демократії. Сьогодні практика застосування загальних форм безпосередньої демократії значно випереджає теоретичні розробки в даній області. Саме це питання є об'ємне, а в той же час існує велика кількість прогалин і протиріч у можливості конституційного закріплення нових форм безпосередньої демократії, особливо у правосудді» [18, с. 415]. Дійсно, пряма демократія є дієвим механізмом реалізації народовладдя, який, при цьому, врівноважує здійснення влади народом за допомогою представницької демократії. Однак і дотепер безпосередня демократія, як форма народовладдя, потребує більш ефективного законодавчого врегулювання.

Спираючись на зміст Конституції України, Закони та інші нормативно-правові акти, можна виділити функції народовладдя, такі як: установча, правотворча, охоронна, контрольна, консультативна.

Установча функція народовладдя передбачає безпосередню участь народу у процесі формування органів державної влади і місцевого самоврядування. Вона реалізується шляхом проведення виборів та загальних зборів за місцем проживання. Правотворча функція полягає

у можливості прийняття, зміни або скасування положень Конституцій, законів або інших нормативно-правових актів. Вона здійснюється через проведення: всеукраїнського або місцевого референдумів; загальних зборів громадян; народну правотворчу ініціативу чи місцеві ініціативи. Охоронна функція народовладдя передбачає захист народом своєї влади або конституційного ладу загалом. Вона реалізується через: 1) мирні форми безпосереднього народовладдя, а саме: мітинги, референдуми, демонстрації; 2) немирні форми (пікетування, протести, політичні страйки, голодування, акції громадської непокори, повстання, революції). Контрольна функція реалізується завдяки інформуванню народу стосовно здійснення делегованої влади. Вона втілюється шляхом проведення референдумів, про-

ведення загальних зборів громадян за місцем проживання, розгляду звернень громадян, громадських слухань, відкликання депутатів. Консультативна функція народовладдя реалізується через з'ясування органами державної влади чи місцевого самоврядування думки громадян щодо суспільно значимих рішень, проблем або проектів. Втілюється вона шляхом проведення: всенародних та регіональних обговорень, опитування громадської думки, консультативних референдумів, громадських слухань [19, с. 17].

Найвищим й безпосереднім вираженням волі та влади народу є референдум і вільні вибори – форми безпосереднього народовладдя. Референдум (всеукраїнський або місцевий) та вільні вибори (зокрема і місцевої влади) – це пряме волевиявлення народу в демократичній державі.

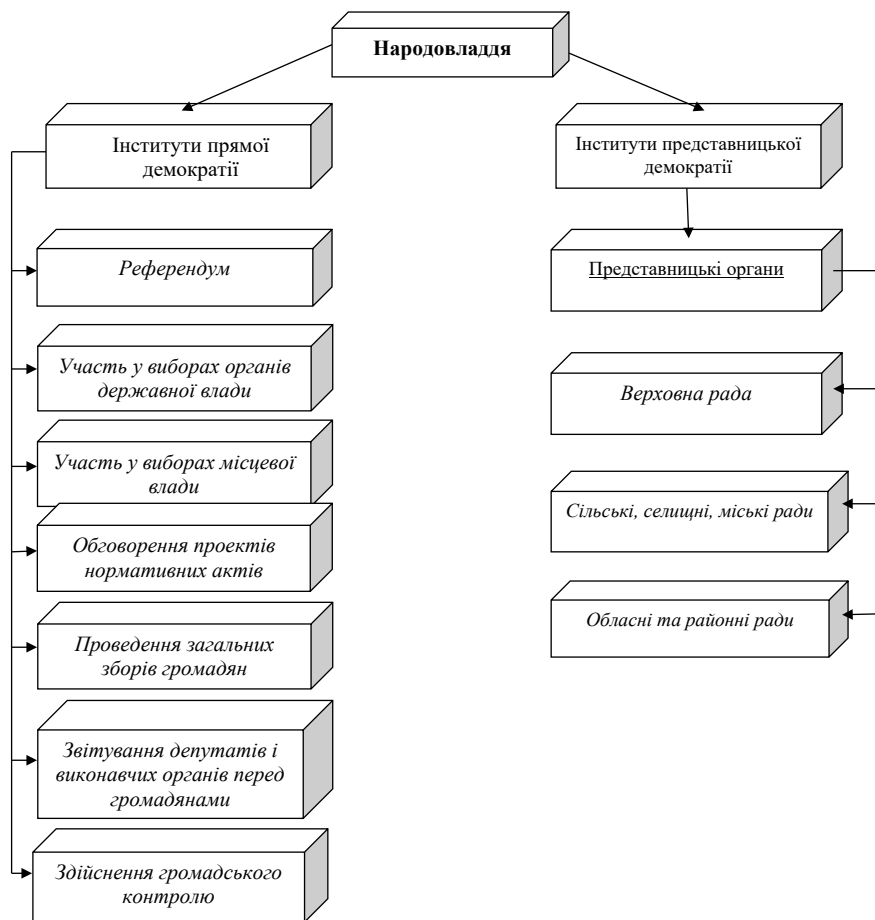


Рис. 1. Форми народовладдя  
(Побудовано автором)

Відповідно до Конституції України народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (ст. 69). Право голосу на виборах та референдумах мають громадяни України, які на день їх проведення досягли вісімнадцяти років. Не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недієздатними (ст. 70). Вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Виборцям гарантується вільне волевиявлення (ст. 71) [1].

Референдум – це голосування населення з метою вирішення найважливіших питань державного і суспільного життя. Референдуми в Україні можуть бути всеукраїнські та місцеві. Всеукраїнський референдум може проводитися щодо таких питань, як: затвердження, зміна, доповнення Конституції України або її окремих положень; прийняття, зміна чи скасування законів України або ж окремих їх положень; прийняття рішень, що визначають основний зміст Конституції України або законів України чи інших правових актів. Місцевий референдум є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом свого прямого волевиявлення (ст. 7 Закону) [2]. Місцевий референдум може проводитися з метою вирішення наступних питань: прийняття, зміна чи скасування рішень з питань, які законодавством України віднесено до відання місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць; прийняття рішень, що визначають зміст постанов місцевих Рад народних депутатів та їх виконавчих та розпорядчих органів [20, с. 185].

Визначаючи референдум важливою формою безпосередньої демократії в державі, Конституція України, у статтях 38, 69, 70, 72–74, п. 2 ч. 1 ст. 85, п. 20 ч. 1 ст. 92, п. 6 ч. 1 ст. 106, 156 визначає положення щодо порядку ініціювання та проведення референдумів. Так, наприклад, у ст. 38 Основного Закону наголошується, що громадяни України мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах,

вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [1]. Однак, хоч в Україні питання референдуму регламентується на конституційному рівні, а деякі питання стосовно місцевого референдуму визначаються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», не можна сказати, що всі основні проблеми в цій сфері є вирішеними. У сучасних реаліях розвиток означених конституційних норм має здійснюватися за відповідним Законом України «Про всеукраїнський референдум» від 26 січня 2021 р. № 1135-IX [21]. Даний нормативно-правовий акт регулює питання щодо визначення поняття, предмету, принципів проведення всеукраїнського референдуму тощо. Згідно з цим Законом всеукраїнський референдум є формою безпосередньої демократії в Україні, способом здійснення влади безпосередньо Українським народом, що полягає у прийнятті (затвердженні) громадянами України рішень шляхом голосування у випадках і порядку, встановлених Конституцією України і даним Законом (ст. 1). Підготовка та проведення всеукраїнського референдуму здійснюються публічно і відкрито (ст. 14) [21].

Становлення цього Закону пройшло непростий шлях. Ще 3 липня 1991 р. було прийнято Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» яки, у подальшому, втратив чинність в зв'язку з прийняттям Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 р., який, у свою чергу, рішенням Конституційного Суду України від 26 квітня 2018 р. № 4-р/2018 був визнаний таким, що не відповідає Конституції України [22]. При цьому правова регламентація щодо проведення місцевих референдумів не завершена. Досі не прийнято Закон «Про місцеві референдуми», що значно ускладнює реалізацію такої форми прямого народовладдя на місцевому рівні.

Що стосується вільних виборів в нашій державі, то, відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 17.11.2011 р. № 4061-VI участь громадян України у виборах депутатів є добровільною. Ніхто не може бути примушений до участі чи неучасті у виборах (ст. 5).

Вибори депутатів є вільними. Громадянам України забезпечуються умови для вільного формування своєї волі та її вільного виявлення при голосуванні (ст. 6) [23].

Згідно зі змістом Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад (ст. 3). Сільська, селищна, міська, районна в місті (у разі її створення), районна, обласна рада складається з депутатів, які обираються жителями відповідного села, селища, міста, району в місті, району, області на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування (ст. 45) [2].

У більшості зарубіжних країн, які є представницькими демократіями (наприклад: Франція, Швейцарія, Норвегія), передбачається обмежена пряма демократія, яка реалізується у формі референдуму (плебісциту), публічних ініціатив (зокрема нормотворчих), відкликання посадової особи. Проведення референдумів може передбачати можливість проведення обов'язкового голосування стосовно того питання, чи має бути даний закон відхилено. Це гарантує населенню можливість накладати вето на закон, прийнятий обраним законодавчим органом. Ініціативи, що зазвичай висуваються членами широкої громадськості, змушують обраних представників розглядати закони і без їхньої згоди. У подальшому, зазвичай, проводиться референдум. Відкликання дає громадськості можливість усувати виборних посадовців з посади до закінчення строку їх повноважень, що також є засобом боротьби з корупцією [24, с. 133].

Проведення референдумів (або ж плебісцитів) вважається найдемократичнішою формою виявлення волі громадян, в якій безпосереднє виражається народовладдя та реалізуються принципи належності всієї влади народів. Можливість референдуму, як основи безпосередньої демократії, закріплена на конституційному рівні у 36-ти із 42-х держав континентальної Європи. Зокрема, у ст. 3 Конституції Французької Республіки наголошено: «... національний суверенітет належить народу, який здійснює його через своїх

представників і шляхом референдуму». Референдуми застосовуються в більшості країн світу, навіть у деяких мусульманських (наприклад у Королівстві Марокко) [25, с. 54].

В основному, у більшості держав світу, як і в законодавстві України, застосовується лише поняття «референдум» (наприклад – Іспанія, Італія). Однак деякі країни, зокрема Чилі, Еквадор, Коста-Рика, використовують лише термін «плебісцит». Зазвичай науковці визначають «плебісцит» як різновид референдуму, який проводиться з надважливих питань, що мають доленосний характер для держави (наприклад – зміна кордонів або форми державного правління тощо). Тобто здійснюється голосування народу з питань зовнішньополітичного характеру [26, с. 574]. Отже проведення плебісциту можливо лише на рівні держави, а не на місцевому рівні.

Демократичні основи побудови і реалізації свої функцій місцевим самоврядуванням повинні ґрунтуватися на гласності та відкритості. Тож, одним із дієвих засобів реалізації безпосередньої демократії народом – є здійснення громадського контролю.

Як зазначають Л. Наливайко та А. Орешкова громадський контроль – це «системна діяльність інститутів громадянського суспільства чи окремих громадян із метою вирішення суспільно значущих завдань, захисту й забезпечення прав і свобод людини, задоволення потреб та інтересів суспільства в цілому, встановлення відповідності функціонування органів публічної влади вимогам законодавства у процесі їхньої соціальної взаємодії з громадськістю, що спрямована на забезпечення ефективності державно-громадських відносин» [27, с. 48].

Громадський контроль є складовою державного управління і місцевого самоврядування. Це один з найсуттєвіших чинників участі громадянського суспільства або окремих громадян в управлінні державними й суспільними справами. Реалізуватися він може як пряма, так і представницька форма народовладдя. Ефективними видами громадського контролю є:



- звернення громадян до органів публічної влади;
- громадські ініціативи;
- громадська експертиза діяльності органів публічної влади;
- сходи і збори громадян за місцем їхнього проживання;
- громадські слухання;
- громадський моніторинг;
- громадські обговорення проектів нормативно-правових актів;
- діяльність громадських рад при органах виконавчої влади;
- медіаконтроль;
- публічна звітність органів державної влади;
- акти громадянської непокори (страйки, бойкоти, масові демонстрації, публічні звернення, пікетування тощо (але тільки в межах правового поля) та інше [28, с. 56].

В Україні правові засади громадського контролю закріплено, перш за все, у Конституції України, а також у:

1) Постановах Кабінету Міністрів України, таких як:

- «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади» (від 29 серпня 2002 р.);
- «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» (від 05 листопада 2008 р.);
- «Про забезпечення участі громадянськості у формуванні та реалізації державної політики» (від 03 листопада 2010 р.).

2) Указах Президента України, зокрема:

- «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади» (від 01 серпня 2002 р.);
- «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» (від 07 лютого 2008 р.);
- «Про ліквідацію деяких консультативно-дорадчих органів, утворених Президентом України» (від 28 квітня 2015 р.).

3) Роз'ясненнях Міністерства юстиції України:

- «Характеристика громадських формувань як інститутів громадянського суспільства» (від 24 січня 2011р.);

- «Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства» (від 03 лютого 2011 р.).

4) Національній Стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки (яку було затверджено Указом Президента України від 26 лютого 2016 р.).

5) Плані заходів на 2019 р. стосовно реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки (який було затверджено Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2019) та інше.

Завданням громадського контролю виступає недопущення дій контролюваних суб'єктів (державного та місцевого рівня) за межами законності та правопорядку, попередити та відвернути можливі відхилення від намічених цілей всупереч інтересам суспільства, а також – донести до суспільного загалу відповідну інформацію про діяльність влади [28, с. 57].

В зарубіжних країнах у сфері організації й здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади і місцевого самоврядування також розроблено достатньо ефективну систему нормативно-правових актів, що містять положення стосовно можливості інститутів громадянського суспільства або окремих громадян здійснювати відповідні контрольні та наглядові функції [29, с. 27].

Правова регламентація контролю за діяльністю місцевих органів самоврядування в різних державах дещо відрізняється, але зберігаються загальні принципи державного й громадського контролю, який застосовується відповідно до традицій та організаційних форм муніципального управління країни. Зазвичай способи контролю за діяльністю муніципальних органів залежить від моделей місцевого самоврядування в державі. Таких моделей виділяється у науці п'ять: англосаксонська, французька (континентальна), іберійська, радянська та змішана.

Англосаксонська модель притаманна таким державам, як, наприклад, Австралія, Великобританія, Ірландія, Канада, Нова Зеландія, США та деяким іншим. Її особливість полягає в тому, що державні органи

прямо не контролюють органи місцевого самоврядування. Останні наділені високим рівнем автономії. Однак, державний та громадський контроль за здійсненням своїх функцій органами місцевого самоврядування все ж таки присутній в англосаксонській моделі, хоча діяльність місцевого самоврядування може контролюватися державою і непрямим способом [30, с. 18].

Державний контроль органів місцевого самоврядування у зарубіжних країнах з англосаксонською моделлю місцевого самоврядування здійснюється, зазвичай:

- за допомогою проведення фінансові ревізії, у зв'язку з тим, що велика частина фінансових надходжень відбувається за рахунок державного бюджету;

- шляхом ухвалення законів, які регламентують структуру та порядок діяльності органів місцевого самоврядування;

- через затвердження службових осіб органів місцевого самоврядування департаментами відповідних міністерств;

- шляхом здійснення чіткого судового контролю;

- за допомогою проведення міністерських інспекційних перевірок [31, с. 285].

Що ж стосується громадського контролю в таких державах, то слід зазначити, що його ефективність та рівень значно залежить від ефективності демократичних перетворень. Перш за все слід відмітити, що основним та невід'ємним атрибутом громадського контролю є свобода слова. Тому нового сенсу набуває така форма громадського контролю як політична (або ж суспільна) експертиза. О. Зарічний розглядає подібну експертизу як одну з форм громадського контролю та зазначає, що на сьогоднішній день простежуються певні зміни форм громадського контролю у зв'язку з активізацією діяльності інститутів громадянського суспільства, як, наприклад, журналістів, громадських активістів, експертів, фахівців, які активно стежать як за призначенням так і за діяльністю посадових осіб і прийнятими органами публічної влади рішеннями [32, с. 14]. Тобто суть політичної експертизи полягає у здійсненні громадськістю контролю місцевого самоврядування за допомогою інформаційних технологій. Така форма контролю притаманна, дещо, і Україні.

Французька або континентальна модель (Бельгія, Болгарія, Іспанія, Італія, Нідерланди, Німеччина, Польща, Сенегал, Туреччина, Фінляндія, Франція та інші держави) характеризується обмеженнями місцевого самоврядування в їх діяльності, чітким державним контролем та централізацією системи управління [31, с. 286]. Ця модель характерна для переважній більшості держав Європи, зокрема і для України, хоча українську модель місцевого самоврядування іноді визначають як змішану [30, с. 19]. Державний контроль у таких країнах здійснюється, переважно, спеціальними структурними підрозділами відповідних державних органів. Однак, у таких державах як Данія, Португалія, Франція – в системі органів державної влади відсутні окремі органи, які б здійснювали виключно контроль на місцях за виконанням урядових рішень. Це входить в обов'язки відповідних служб та державних органів, які здійснюють контроль виключно у сфері своїх повноважень (наприклад – у судовій системі). При цьому у Данії діє Закон «Про омбудсмена» 1996 р., відповідно до якого контролювати діяльність системи виконавчої влади зобов'язаний уповноважений з прав людини. Останнього – обирає парламент. В Румунії контроль в системі органів виконавчої влади забезпечується Національною адміністрацією контролю. Вона є органом центральної виконавчої влади та безпосередньо підпорядковується уряду держави. У Фінляндії державний контроль здійснюється Парламентськими державними аудиторами та Офісом державного аудиту, в обов'язки яких входить контроль за дотриманням виконавчою владою на місцях законодавства країни, особливо у бюджетно-фінансовій сфері [33, с. 240].

В державах з французькою (континентальною) моделлю розвиток громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування безпосередньо, у своїй більшості, пов'язаний із розвитком громадянського суспільства і з демократичними перетвореннями. Громадський контроль здійснюється рядом організацій, зокрема: політичними партіями; засобами масової інформації; профспілками; спілками, асоціаціями й іншими громадськими організаціями [34, с. 138].

В іберійській моделі (Аргентина, Бразилія, Іспанія, Колумбія, Мексика, Нікарагуа, Португалія та інші країни) на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою держави, як зазначає Т. Стещенко, є виборні представницькі органи або – ради, а також виборні головні службові особи місцевого самоврядування, які очолюють виконавчі органи [35, с. 165]. При такій моделі місцеве самоврядування практично позбавлене автономності, що також не сприяє розвитку та досягненню основної мети громадського контролю.

У радянської моделі, до якої відносяться системи управління таких держав, як: В'єтнам, Китай, КНДР, Куба – органи місцевого самоврядування вважаються органами державної влади, а їхні виконавчі органи є місцевими органами державного управління. Всі дані структури вважаються складовою частиною системи органів державної влади [30, с. 18]. У державах з подібною моделлю, зазвичай, процвітає культ партії або окремої особи. В цих країнах державний контроль має безумовний пріоритет, а громадський – не застосовується взагалі.

Змішані моделі місцевого самоврядування (Австрія, Японія та деякі інші держави) характеризуються істотною специфікою. Це, наприклад поєднання французької та англосаксонської моделей, де, з одного боку, присутній тісний зв'язок із державою муніципальних органів та чітка законодавча регламентація їх діяльності, а з іншого – суттєва демократизація суспільства. Громадський контроль проявляється у вигляді безпосередньої участі населення в процесах місцевого самоврядування, наприклад: проведення місцевих референдумів, зборів та слухання; відвідування відкритих засідань ради; журі громадян тощо [30, с. 18].

Україні, на наш погляд, все ж таки більше притаманна континентальна модель місцевого самоврядування, де присутні і демократичні тенденції у суспільстві, і державний контроль за діяльністю органів місцевої влади.

Отже, громадський контроль є важливим чинником демократизації та ефективності державного управління. Він виступає невід'ємною складовою демократичного державного управління й місцевого самоврядування. Громадський контроль, як

і кожна форма демократії при здійсненні народовладдя, є важливою частиною становлення демократії у державі. Необхідним моментом задля встановлення чіткого громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоуправління є їх інформативна прозорість, відкритість та доступність для громадян.

**Висновки.** Підґрунтям становлення демократичної держави є принцип народовладдя, тобто визнання народу єдиним носієм влади. При цьому основою народовладдя має виступати народний суверенітет – верховенство влади народу, що здійснюється в інтересах народу. Така ідея відіграє надзвичайно важливу роль у розвитку суспільства та формуванні демократичних засад політичного життя.

Найвищим та безпосереднім вираженням волі і влади народу є референдум й вільні вибори. Однак, незважаючи на те, що в Конституції України закріплено порядок та принципи проведення референдуму, як інституту безпосередньої демократії, це ще не гарантує його ефективного використання.

В Україні концепція проведення місцевих референдумів ще не набула правового оформлення, оскільки дотепер не прийнято відповідного закону про місцевий референдум, що негативно впливає на розвиток демократичних основ громадського суспільства. Тож демократичне місцеве самоврядування в Україні має нагальну потребу в серйозному доопрацюванні законодавчого врегулювання в цій сфері.

На наше переконання національному законодавству може послужити дослідження позитивного досвіду зарубіжних демократичних держав у частині проведення не лише всеукраїнських або місцевих референдумів, а й інших форм безпосередньої демократії, зокрема таких, як «плекісцит» як засіб вирішення доленосних питань для держави.

Необхідність вдосконалення в Україні способів громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування не викликає сумнівів. Зокрема значний інтерес можуть представляти способи контролю, що використовуються в англосаксонській моделі місцевого самоврядування, а саме – більш активне впровадження політичної (суспільної) експертизи.

**Список використаної літератури:**

1. Конституція України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/constitution/konstituciya-ukrayini-rozdil-ii>
2. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
3. Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу. Аналітична доповідь. [В. Г. Потапенко, В. О. Баранник, Н. В. Бахур та ін.]. За ред. В. Г. Потапенка. Київ. НІСД. 2023. 54 с.
4. Європейська Хартія про місцеве самоврядування 1985 р. Преамбула – Страсбург. 1986. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>
5. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями 1980 р. Преамбула – Мадрид. 1980. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
6. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин та пояснювальна доповідь URL: [http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/textcharter/Charter/Report\\_uk.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/textcharter/Charter/Report_uk.pdf)
7. Муніципальне право України. URL: [http://megalib.com.ua/content/9081\\_Inshi\\_evropeiski\\_standarti\\_miscevogo\\_samovryadyvannya.html](http://megalib.com.ua/content/9081_Inshi_evropeiski_standarti_miscevogo_samovryadyvannya.html)
8. Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні від 05.02.1992. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_318](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_318).
9. Європейська Хартія регіонального самоврядування URL: <http://www.municipal.gov.ua/fond/default.asp?cid=213>.
10. Європейська хартія участі молоді в громадському житті на місцевому і регіональному рівні від 21.05.2003 р. URL: <https://docs.google.com/document/d/14PIUZixyudHDOuoqMxWpb3SEsAhiVpkQ7JMLIHH1DT3w/edit?pli=1>
11. Європейська хартія міст від 29.05.08 р. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1303089&Site=COE&direct=true>.
12. Бойко Ю. В. Європейські стандарти локальної демократії як важливий чинник муніципальної реформи в Україні. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. Випуск 27. Том 1. 2014. С. 83-87.
13. Кравченко В. В., Пітцик М. В. Муніципальне право України. Навчальний посібник. Київ. Атіка. 2003. 672 с.
14. Бойко О. Д. Народовладдя. Велика українська енциклопедія. URL: <https://vue.gov.ua/%D0%9D%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B%D0%B0%D0%B4%D0%B4%D1%8F>
15. Горбатенко В. П. Безпосередня демократія. Юридична енциклопедія : [у 6 т.]. Ред. кол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. Київ. Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 1998. Т. 1 : А – Г. 672 с.
16. Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики. Київ. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. 2001. 356 с.
17. Щербанюк О. В. Народна правотворча ініціатива як перспективний інститут прямої демократії в Україні. *Право України*. 2014. № 4. С. 12–16.
18. Заборовський В. В., Харута В. Ф. Реалізація принципу народовладдя: питання теорії та правозастосування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. Том 2. № 79. 2023. С. 415-419.
19. Борко Т. М. Громадянське суспільство : курс лекцій для здобувачів першого (бакалаврського) рівня вищої освіти. Миколаїв. МНАУ. 2023. 153 с.
20. Нестерович В. Ф. Конституційно-правові засади інституту лобювання: зарубіжний досвід та перспективи для України. Монографія. Луганськ. РВВ ЛДУВС імені Е. О. Дідоренка, 2010. 752 с.
21. Про всеукраїнський референдум. Закон України від 26 січня 2021 р. № 1135-ІХ. Відомості Верховної Ради (ВВР). № 1-2. 2023. Ст. 1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20#Text>
22. Справа за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум». Рішення Конституційного Суду України від 26 квітня 2018 р. № 4-р/2018. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-18/print>.
23. Про вибори народних депутатів України. Закон України від 17.11.2011 р. № 4061-VI. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2012. № 10-11. Ст. 73. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061-17#Text>
24. Конституційне право зарубіжних країн. Навч. посібник. За заг. ред. В. О. Ріяки. Київ.: Юрінком Інтер. 2006. 544 с.
25. Кириченко В., Соколенко Ю. Референдум як форма безпосередньої демократії:



- історико-правові аспекти. *Юридичний вісник*. № 4. 2019. С. 52-59.
26. Юридична енциклопедія : в 6 т. Редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. Т. 4: Н–П. Київ. «Українська енциклопедія». 2002. 720 с.
27. Наливайко Л. Р., Орешкова А. Ф. Громадський контроль в умовах сучасних євроінтеграційних процесів. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 3 (77). С. 47–55.
28. Пухгал О. Г. Громадський контроль як важливий чинник демократизації та ефективності державного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. № 14. 2010. С. 56-58.
29. Наливайко Л. Р., Савченко О. В. Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади. Київ. Хай-Тек Прес. 2017. 276 с.
30. Касяненко Є. Зарубіжна практика здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий аналіз. *Національний юридичний журнал: теорія та практика*. Грудень 2019. С. 16-19.
31. Наконечний В. Основні світові моделі місцевого самоврядування: порівняльний аналіз. *Теорія та практика державного управління*. 2014. № 1 (44). С. 283–289.
32. Зарічний О. Участь громадськості у здійсненні публічної влади: теоретико-правове дослідження. Автореф. дис ... канд. юрид. наук. Львів. 2017. 24 с.
33. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади. Монографія. М. О. Пухтинський, П. В. Ворона, О. В. Власенко та ін. За заг. ред. П. В. Ворони. Харків. Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр». 2009. 280с.
34. Малиновський В. Я. Державне управління: Навч. посіб. Вид. 2-ге, доп. і перероб. Київ. Атіка. 2003. 576 с.
35. Стешенко Т. Сучасні моделі місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування в контексті конституційної модернізації : збірник наукових статей за матеріалами Науково-практичного семінару*, м. Харків, 14 жовтня 2016 р. Харків. 2016. С. 162–170.

### **Kavylin O. Democratic basics of local self-government in Ukraine**

*The article describes the system of local self-government bodies in Ukraine and problems related to the reform of national local self-government bodies. The general principles of the activities of local self-government bodies are considered.*

*It is emphasized that the presence of the institution of local self-government in the state is one of the main indicators of the level of democratization of government, as it positively affects political, social and economic processes as the basis of civil society. Decentralization is one of the most successful reforms in Ukraine.*

*The theoretical foundations of decentralization in Ukraine, its modern features and influence on the process of democratization of the political system are studied. The constitutional and legal consolidation of the powers of local self-government bodies in Ukraine is disclosed. The norms of the Constitution of Ukraine, which establish the main relations that arise in the process of organization and functioning of local self-government in the state, are considered and systematized.*

*Forms of popular government in Ukraine were studied: direct (direct) democracy, when the people express their will in the procedural norms defined by the Constitution and laws of Ukraine (direct participation of citizens in the decision of state affairs by, for example, making a decision in a referendum) and representative democracy, when the people express his will through his representatives, whom he elects to state and local self-government bodies.*

*The theoretical and practical problems of the institution of the referendum as a form of direct democracy in Ukraine and foreign countries, including the «plebiscite referendum», are determined. Directions for solving these issues in national legislation are being studied.*

*The procedure and principles of state and public control in Ukraine and foreign countries are analyzed in accordance with local self-government models (Anglo-Saxon, French (or continental), Iberian, Soviet and mixed). A conclusion was made about the need to improve the methods of public control over the activities of local self-government bodies in Ukraine. Thus, methods of control used in the Anglo-Saxon model of local self-government, such as political (social) expertise, can be of considerable interest.*

**Key words:** local self-government, local self-government bodies, territorial community, decentralization, democracy, referendum, free elections, publicity, public control.