

УДК: 35.075.1(477)

П. В. ВОРОНА

## **ОСОБЛИВОСТІ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ (НА ПРИКЛАДІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ)**

*Наведено особливості становлення та розвитку представницької влади в Україні як інституту забезпечення ефективного управління регіонами та реалізації народовладдя. Розглянуто основні риси становлення, принципи та умови формування й діяльності представницької влади. Запропоновано конкретні механізми формування ефективних інститутів місцевої влади.*

**Ключові слова:** регіон, представницька влада, народовладдя, реформи, форми демократії, місцева влада, депутати, місцеве самоврядування, державна влада.

*In the article of otobrazhenny feature of becoming and development of representative power in Ukraine as an institute of providing of effective management and realization of democracy regions. The basic lines of becoming, principles, terms of forming and activity of representative power, are considered. The concrete mechanisms of forming of effective institutes of local-authority are offered.*

**Key words:** region, representative power, democracy, reforms, forms of democracy, local-authority, deputies, local self-government, state power.

Поняття “представницька влада” характеризує не так функціональне призначення, як природу влади, спосіб її здійснення. Представницьку владу не можна ототожнювати лише із законодавчою, оскільки ця влада включає не лише законодавчі повноваження. Вона наділена нормотворчими, контрольними, розпорядчими та іншими повноваженнями [6]. Ще Монтеск’є зазначав, що народ має робити через своїх представників усе те, що він прагне зробити сам. Він вбачав велику перевагу представників у тому, що тільки вони здатні детально обговорити і вирішити справи, до чого народ в цілому не підготовлений. Професійність народного представництва, його спроможність прийняти, коли це необхідно, компромісні рішення, які відображають точку зору різних політичних сил, дозволяє запобігти внутрішнім конфліктам [3]. Нині в Україні проходить процес формування елементів громадянського суспільства і до його важливіших підвалин належать інститути представницької демократії. Представницька демократія являє собою форму здійснення народного суверенітету, для якої характерним є те, що громадяни беруть участь в управлінні державою і суспільством через своїх представників, обраних до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Але представницька влада, як і будь-яка інша форма врядування, може бути й неприйнятною за тієї ситуації, коли вона не здатна ефективно існувати, тобто не відповідає трьом основним умовам...: “відсутнє бажання народу запровадити її; відсутнє його бажання та спроможність робити те, що потрібне для її збереження;

немає бажання і спроможності виконувати ті обов'язки та функції, які вона накладає» [9]. Україна перебуває на початку шляху побудови демократичного суспільства, де представницькі органи є його фундаментальною частиною і як інститути демократії лише формуються, тому їх становлення і розвиток є в центрі інтересів як вітчизняних, так і зарубіжних науковців.

Дослідження щодо ролі та функцій представницьких органів влади в розвитку регіонів країни є досить актуальними в науці державного управління, адже ідея народовладдя – одна із загальнолюдських цінностей. Ідейною основою народовладдя є концепція суверенітету, тобто верховенства влади народу, яка здійснюється в його інтересах. Саме ідея народного суверенітету відіграла стимулюючу роль у розвитку суспільства, формуванні демократичних цінностей політичного життя у різних країнах [2].

Найбільш повно ідею народного суверенітету викладено в працях Д. Локка, Ш. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо, Е. Сійєса, Т. Пейна, О. Радішева та інших прогресивних мислителів. Ці ідеї знайшли свій відгук і в Україні, зокрема різні її форми відстоювали Т. Шевченко, С. Подольський, М. Драгоманов, М. Павлик, І. Франко, М. Грушевський, В. Вінніченко, С. Петлюра. Принцип народовладдя як органічна основа демократичного ладу проходить через усю історію політичної думки, сприяючи формуванню ідей гуманізму і прогресу. Народовладдя – це одна з найголовніших форм виразу соборності в суспільстві, а соціальна дієвість цієї соборності прямо залежить від того, яким є народовладдя, його реальність [2; 9].

Загальною базою організації дійсного народовладдя є громадянське суспільство. Особливості розвитку представницької влади в Україні, в контексті становлення громадянського суспільства, є предметом досліджень багатьох вітчизняних дослідників. Заслужують на увагу роботи з цієї тематики В. Бабаєва, В. Гошовської, Ю. Древаля, В. Кампо, В. Куйбіди, Ю. Куца, В. Мамонової, О. Оболенського, В. Олуйко, М. Пітцика, М. Пухтинського, О. Скакуна, А. Ткачука, Ю. Тодики, В. Удовиченка, Ю. Шарова та ін. Більшість учених схиляються до того, що лише через проведення системних реформ представницької влади можливо прискорити формування громадянського суспільства, в т.ч. через децентралізацію державної влади та деконцентрацію владних повноважень, що має зміцнити організаційну, матеріально-фінансову й правову самостійність місцевих влад, які є основною передумовою ефективності розвитку представницької влади в регіонах. На думку багатьох дослідників, становлення представницької влади можливе лише через розвиток самоврядування. Воно з демократією має багато спільних рис, бо будуються на однакових принципах свободи, рівності, гласності; формами здійснення влади; реалізуються безпосередньо і через виборні органи; можуть здійснюватися з використанням загальної нормативної бази.

Проте між самоврядуванням і демократією є й певні відмінності, які не дозволяють їх ототожнювати. Самоврядування виникає за часом раніше демократії. Воно може існувати без демократії, бо може мати політичний характер, але може й не набувати його. У суспільстві може бути кілька систем самоврядування (у різних сферах життя і різних масштабах – переважно локальних). Самоврядні організації діють у рамках закону, але самі встановлюють норми в межах своїх об'єднань [1].

Демократія виникає за часом пізніше самоврядування і допускає наявність систем самоврядування. Але демократія має лише політичний характер, а в суспільстві існує лише одна загальнодержавна система демократії. І останнє – основні форми та інститути демократії закріплені в законі, що обумовлює їх юридичну обов’язковість для всіх. Демократія є умовою розвитку самоврядування. Самоврядування – ядро демократії. Елементи самоврядування використовуються при здійсненні політичної влади. У моменти участі у вирішенні державних справ системи самоврядування набувають політичного характеру, який визначається конкретною мірою цієї участі [1].

Представницькі органи влади – це колективні постійно або періодично діючі виборні органи державної влади й органи місцевого самоврядування. Вони наділені правом представляти інтереси громадян, що їх обрали, тобто виборців. Ці інститути влади є фундаментом представницької системи, що виражають представницьке народовладдя, тобто виступають формою втілення та здійснення народного суверенітету. Як правило, представницькі органи влади є владою народу, але не завжди повноцінно і пропорційно відображають соціальну структуру суспільства [4].

Представництво як інститут влади може бути засновано на різних засадах, у т.ч на системах, що ґрунтуються на принципах виборності, спадкоємства або призначення. Виділяють такі представницькі органи, як виборні, дорадчі, змішану форму представництва в конституційних монархіях, особливе представництво у складних державах. Слід також розрізняти органи первинного і вторинного представництва. Перші утворюються безпосередньо шляхом народного голосування. Вони і обирають органи вторинного представництва, до яких можна віднести уряд держави, якщо весь його склад затверджує парламент (рис. 1).

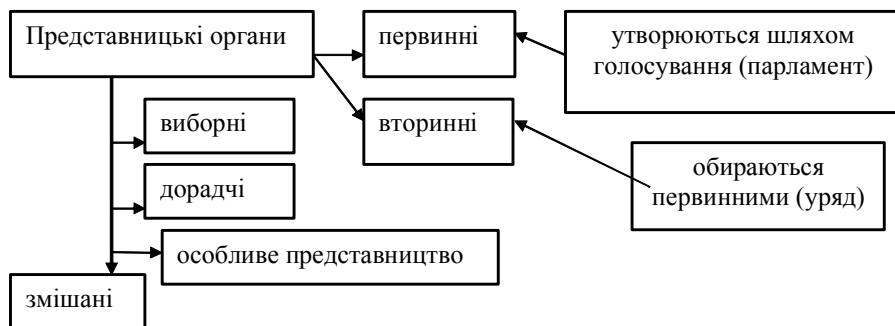


Рис. 1. Система класифікації представницьких органів

Народовладдя як основа представницької демократії є, на думку автора, найбільш ефективною формою існування органів влади, і цим шляхом буде удосконалюватися сучасна місцева демократія в Україні. Характерними ознаками представницьких органів влади є такі: виборність як метод (механізм) їх формування; колегіальність як форма і метод діяльності.

В ідеалі робота представницьких органів влади підлягає контролю суспільства, а точніше виборців. Але сьогодні в державі не створено простого і дієвого механізму відкликання з посад як міських, селищних і сільських голів, а також і депутатів місцевих рад. Закони про діяльність як парламенту країни, так органів місцевого самоврядування містять певні контрольні норми, що передбачають ці дії, але вони не є дієвими.

У роботі представницьких органів влади можуть брати участь громадяни, їх об'єднання, трудові колективи. Але механізм їх участі досконало в чинному законодавстві теж не виписано. Часто участь громадянина в роботі місцевої ради носить дозвільний характер, а результати місцевого опитування і навіть референдуму не є зобов'язальними (обов'язкове виконання).

Повноваження представницьких органів регулюються національним законодавством, що поширює їх повноваження на територію країни чи певної територіальної одиниці, але законодавство іноді носить суперечливий характер, бо не дає чіткого розмежування повноважень між представницькою владою і державною (по лінії розподілу: ради – адміністрації), до цього часу багато повноважень носять делегований характер, що не підкріплюється ні угодами між суб'єктами влади, ні фінансовим забезпеченням їх реалізації.

Організаційні форми місцевого самоврядування виражаються через форми демократії:

- безпосередню (широка особиста участь громадян у управлінні через громадські ради, ОСББ, комісії, домові, вуличні квартальні та інші органи самоорганізації населення, референдуми, опитування та інші форми, що допускаються законодавством);

- представницьку (наявність представницьких вищих органів на місцях, обраних посадових осіб і можливість відкликання їх виборцями; функціонування органів місцевого самоврядування: сільських, селищних, міських рад та їх виконкомів) [7].

За територіальною ознакою представницькі органи поділяються на центральні та місцеві. Місцеві представницькі органи в свою чергу, поділяються на власне місцеві (муніципальні) та регіональні. Центральним органом представницької влади в Україні є Верховна Рада України – єдиний орган законодавчої влади в державі, який нині складається з народних депутатів України, що обрані за пропорційною виборчою системою і діє від імені народу (рис. 2).

До представницьких органів влади належать сільські, селищні, міські, районні в містах ради, які складаються з депутатів і представляють інтереси територіальних громад відповідних адміністративно-територіальних одиниць. А до регіональних представницьких органів влади відносять районні (субрегіональні) та обласні ради (регіональні), що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст. До представницьких органів влади також належать органи самоорганізації населення – будинкові, вуличні, квартальні комітети (ради), ОСББ (органи самоорганізації багатоквартирних будинків) та інші органи, які утворюються за ініціативою жителів і з дозволу сільських, селищних, міських, районних у містах рад. Органи самоорганізації населення сприяють органам місцевого самоврядування у виконанні покладених на них функцій, або виконують передані ними їм (делеговані) функції. Представницька і виконавча частини органу місцевого самоврядування при збереженні своєї відносної самостійності, об'єднані в єдине

ціле одним керівником. Керівником є голова територіальної громади [8].

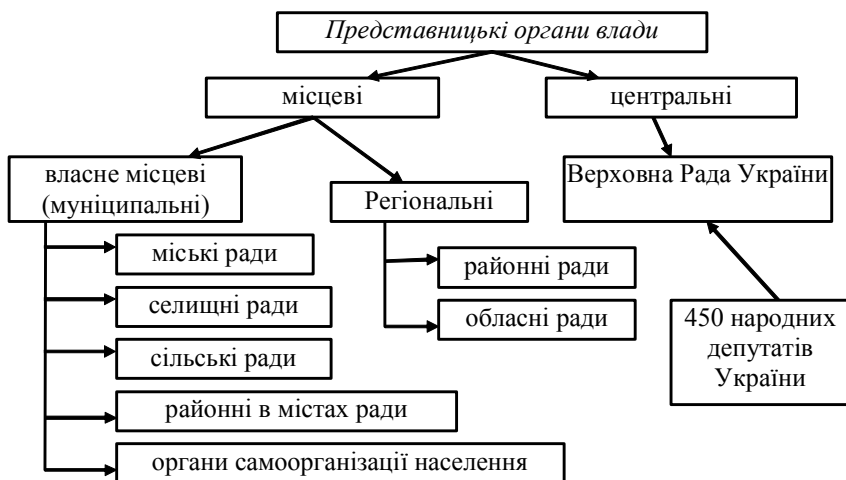


Рис. 2. Організаційна структура представницької влади в Україні

Сьогодні в Україні де-юре склалась система представницьких органів з достатньо демократичним представництвом у них різних політичних, економічних, соціальних та інших інтересів різних корпоративних груп українського суспільства. Проте розкрити потенціал демократичного представництва в радах різних рівнів адміністративно-територіального устрою досить складно через установлення в Україні режиму авторитарної демократії, де демократія та закони діють лише тоді, коли на це є дозвіл президентської влади або “партії влади” [10].

Переведення майже всіх представницьких органів на принципи партійних виборів і партійної підпорядкованості правлячій партії також навряд чи є єдино правильними, оскільки нинішній розвиток місцевої демократії у “старих демократіях” доводить, що партійна ідеологізація поступається місцем іншим принципам політичної відповідальності суспільства в цілому за своє існування.

Виходячи із нинішньої ситуації в Україні, впровадження виборчих систем, від яких давно відмовились в Європі, виглядає виправданим, але за умови демократизації всієї системи публічної влади. Тому для розвитку представницької влади надалі необхідно буде забезпечити баланс публічних, партійних, соціальних, регіональних і громадських інтересів при формуванні та діяльності представницьких органів влади в Україні. Ці зміни і мають стати суттю політичної й адміністративних реформ – створення політичної системи із сильним, повноцінним парламентом, відповідальним урядом, повноважним місцевим самоврядуванням, які не є нездоланно далеко віддаленими від суспільства [10]. Це стане запорукою відповідальності і самого суспільства за їх формування. Характерними рисами місцевого самоврядування в Україні, що відображають його генезу, є такі:

1) місцеве самоврядування не є складовою частиною державного механізму

управління в країні, проте, як і держава, здійснює публічну владу, владу народу;

2) є однією з форм народовладдя, здійснюється громадою (“місцевим співтовариством”) у межах певної території як безпосередньо (референдум, вибори, сходи та ін.), так і через органи місцевого самоврядування;

3) має особливий суб’єкт – населення, громадяни, що мешкають на певній території;

4) має особливий об’єкт управління – питання місцевого значення;

5) має самостійність, що виражається в його організаційній відокремленості, у праві на фінансово-економічні ресурси, у виконанні значної частини суспільних справ у рамках закону та ін.;

6) несе відповідальність за свою діяльність, що забезпечується різними формами контролю з боку населення;

7) поєднує засади інституту громадянського суспільства і державної влади: баланс державних і місцевих інтересів забезпечується законом. Значна частина діяльності місцевого самоврядування – вирішення питань, на які держава впливає багатьма способами (правові, фінансові тощо). Органи місцевого самоврядування можуть наділятися окремими повноваженнями органів виконавчої влади, брати участь у здійсненні державних функцій. У цьому разі державні органи мають право здійснювати контроль за реалізацією наділених повноважень [11].

Відзначимо, що конституційний поділ державної влади і місцевого самоврядування в Україні має практичне підґрунтя, хоча й не носить абсолютного характеру. Важливо, щоб у самоврядуванні поєдналися дві основи – державна та громадська [12].

Суттєвим доповненням є твердження щодо особливостей статистичних досліджень щодо представництва в місцевих радах за статевою, національною, віковою, освітньою ознаками, які не зовсім корелюються з відповідними показниками серед виборців. Але навіть крім цього, можна стверджувати, що система представництва в місцевих радах не є бездоганною, особливо виходячи із реалії сьогодення.

Отже, ми з’ясували, що представницька система врядування – ідеальний тип найдосконалішого політичного устрою, але з українських реалій випливає, що ступінь адаптації певної людської спільноти до представницького врядування залежить від рівня загального розвитку цієї спільноти. Якщо цей рівень не прогресує, то така форма врядування загалом буде занепадати. Ця теза є слушною, оскільки адаптація посттоталітарного суспільства до представницької системи залежить великою мірою від місця, яке посідає громадянин у системі влади, і від його позиції щодо неї, а радше від того, чи має (та якою мірою) він можливість її контролювати. На нинішньому етапі варто говорити про занепад представницької системи місцевої влади, адже через ігнорування її інтересів і проблем державою вона стає недієздатною – або внаслідок її власної нездатності дбати про справи суспільства, або внаслідок того, що з’являються інші інститути, які можуть впоратися з цим завданням.

Література:

1. *Котюк В. О.* Теорія права. Курс лекцій. Навчальний посібник для юридичних факультетів вузів / В. О. Котюк. – К. : Вентурі, 1996.

2. *Локк Дж.* О государственном правлении. Избранные философские произведения / Дж. Локк. – М., 1960. – Т. 2.

3. *Монтескьє Ш.* Дух законів / Ш. Монтескьє. – М., 1968.
4. Политологический энциклопедический словарь. – М., 1993.
5. Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів : [монографія] / за ред. Ю. М. Тодики. – Х. : Право, 2009. – 540 с.
6. *Скакун О. Ф.* Теорія держави і права : [підручник] / О. В. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
7. *Смирнова Т. С.* Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні / Т. С. Смирнова. – К., 2001.
8. Сталий розвиток територіальної громади: управлінський аспект : [монографія] / Ю. О. Куц, В. В. Мамонова, О. К. Чаплигін та ін. ; за заг. ред. Ю. О. Куца, В. В. Мамонової. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2008. – 236 с.
9. *Стюарт Джон Міл.* Про свободу : [есе] / Міл Джон Стюарт ; пер. з англ. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2001. – 463 с. Режим доступу : <http://izbornyk.org.ua/mill/mill09.htm>
10. *Ткачук А.* Представницькі органи влади в Україні та представництво: стан і роздуми / А. Ткачук. – Режим доступу : <http://www.spa.ukma.kiev.ua/konst/article.php/20070913233938767>
11. Українська державність: перспективи розвитку народовладдя // Дзвін. – 1995. – № 10. – С. 84–89.
12. Українські еліти в контексті місцевого і регіонального розвитку: історія та сучасність. Популярний нарис / [М. Пухтинський, О. Власенко, П. Ворона та ін.]. – Полтава : ПП Шевченко, 2009. – 160 с.

*Надішла до редколегії 30.09.2011 р.*