



ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТЕЙ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ



ЛОЩИХІН Олександр Миколайович - доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного та міжнародного права Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського

МАРТИНЮК Марія Іванівна - студентка 6 курсу навчально-наукового гуманітарного інституту Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського за напрямом підготовки «Правознавство»

УДК:340

У статті розглянуто теоретичні засади до визначення поняття муніципальної (локальної) демократії, співвідношення та зв'язок понять «демократія», «муніципальна демократія», «місцеве самоврядування». Проаналізовано погляди вчених щодо визначення поняття муніципальної демократії та її особливостей.

Конституційно-правові засади місцевого самоврядування та процеси децентралізації в Україні, викликані реалізацією Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р., обумовлюють актуалізацію теоретичного осмислення демократичних процесів на місцевому (локальному рівні).

Розширення повноважень та можливостей територіальних громад (управлінських, розпорядчих, фінансових, інституційних тощо) свідчать не тільки про прояви, але й про реалізацію на практиці принципів та форм муніципальної демократії.

Важливим у процесі демократичних перетворень на місцевому (локальному) рівні є усвідомлення сутності муніципальної демократії, її змістовних та просторових характеристик.

Визначення поняття та особливостей муніципальної демократії під час децентралізації в Україні має значення не тільки для теоретичного і концептуального її оформлення, але й для формування практичної скла-

дової механізмів та інструментарію реалізації демократичної моделі суспільних відносин на місцевому рівні.

Наукова концептуалізація поняття «локальна демократія» здійснюється у процесі нетривалого дослідження, теоретичних напрацювань (з початку 90-х років ХХ ст.), але еволюційно виважених та науково обґрунтованих. Процес аналізу місцевої демократії за останні роки набув значної інтенсифікації. Місцева демократія є комплексним соціальним, політичним, культурним і правовим феноменом, який повинні вивчати політологи, юристи, соціологи, економісти й ін. Ця проблематика потребує розгляду не лише тому, що до будь-якої теми має проявлятися науковий інтерес, а й тому, що потреба вивчення необхідна задля оптимізації та підвищення ефективного управління у державі, зокрема на її локальному рівні.

Ключові слова: локальна демократія, місцеве самоврядування, політичний інститут, громадянське суспільство, демократія участі.

Після здобуття Україною незалежності у національній науковій школі муніципального права почався процес формування сучасних поглядів на муніципально-правову проблематику, зокрема на проблеми розвитку інститутів локальної демократії, що знайшло відображення у працях Баймуратова М., -

Батанова А., Борденюка В., Були С., Воронина М., Гнатюка В., Кампо В., Латигіної Н., Руснака Б. та інших учених.

Для усвідомлення та аналізу поняття муніципальної (місцевої, локальної) демократії, на наш думку, слід виходити із загально-визнаної теорією та історичним поступом дефініції «демократія».

У світовій доктрині існує кілька підходів щодо визначення поняття демократії. Найбільш поширеним тлумаченням поняття «демократія» є етимологічне, пов'язане з походженням самого терміна. Щодо цього відомим є афоризм американського президента А. Лінкольна: демократією є «влада народу, обрана народом і для народу». Нормативне визначення терміна «демократія» тлумачить її як ідеал, заснований на таких загальнолюдських цінностях, як свобода, рівність, повага до людської гідності, солідарність, і твердить, що саме ціннісний зміст демократії робить її популярною у сучасному світі. Емпіричний підхід уточнює і переглядає поняття демократії на підставі вивчення суспільно-політичної практики демократичних країн (як старих, так і молодих демократій) [9].

Найбільш загальноживане визначення демократії ототожнює її з «народовладдям». Це визначення стало майже класичним. Воно є універсальним, оскільки може застосовуватися до будь-якого історичного типу демократії і є нібито носієм загальнолюдських цінностей демократії. Відповідно до цього, демократія і визначається як державний лад, що ґрунтується на владі народу і гарантує залучення громадян до процесу прийняття політичних рішень [6, с. 11].

Відповідно до ч.1 ст. 140 Конституції України 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].

Конституційне визначення місцевого самоврядування надає можливості територіальним громадам (народу) вирішувати питання місцевого значення, тобто формує, свого роду, владу місцевого населення (на-

родовладдя) у справах локального значення. Можна констатувати, що конституційне визначення місцевого самоврядування ґрунтується на демократичних засадах. Це означає, що місцеве самоврядування можливе лише за умов існування муніципальної демократії у територіальній громаді та функціонування в ній демократичних інститутів. Як сказано в преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування, органи місцевого самоврядування є однією з головних основ будь-якого демократичного ладу [2].

Отже, у процесі становлення демократичного суспільства в Україні спостерігається взаємозв'язок та взаємозалежність таких суспільно-правових явищ, як «територіальна громада», яка є основою муніципальних відносин, «інститути громадянського суспільства», які нерозривно пов'язані з територіальною громадою, реалізація принципу «народовладдя» на місцевому рівні та функціонування «місцевої (муніципальної, локальної) демократії».

Приходимо до висновку, що демократія і муніципальна демократія – це змістовно схожі поняття, які мають різницю в просторовому їх вираженні. Також можна стверджувати, що муніципальна демократія є типом демократії з огляду на її рівень (глобальний і локальний або вищий і нижчий).

Такої ж думки притримуються й науковці Була С. та Гнатюк М., які стверджують, що «в контексті глобалізації актуалізується рівнева система демократії як організації політичного життя людства. Причому процеси, циклічно пов'язані й спрямовані один до одного, у межах субординації є базовими у самовідтворенні, самоіснуванні та самофункціонуванні. Це процеси глобального та локального рівня, котрі існують у власних рамках, які інкорпорують специфіку, що, звісно, детермінує інший «вищий-нижчий» рівень і навпаки» [4, с. 76].

З огляду на таку концепцію існування муніципальної (локальної) демократії, її можна визначити як фундаментальну просторову сферу, де безпосередньо й ефективно реалізуються принципи та механізми організації політичного життя суспільства в демократичній формі загального зразка [4, с. 76].

Уже сьогодні наука для аналізу явищ та процесів на такому рівні використовує концепції нового врядування, соціального капіталу, простору як природно-соціокультурного феномену, місцевої демократії [7]. З кінця ХХ ст. у межах досліджень, присвячених локальним процесам, сформувалися наукові концепції місцевої демократії, а відтак – власне «місцевої політики», зокрема концепції нового локалізму, міських політичних режимів і місцевого врядування.

З точки зору британського вченого - Д. Бернса [10, с. 963-973], локальна демократія є системою здійснення влади на локальному рівні, при якій громадяни мають право і засоби для контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування і безпосередньо беруть участь у прийнятті рішень. Д. Бернс вважав, що місцеві органи не представляють усе суспільство, а тому громадяни повинні активно визначати локальну політику – тоді місцева влада буде більш ефективною, більш демократичною.

Відомий французький дослідник Ж. Марку в першому глобальному звіті про стан децентралізації і місцевої демократії визначає три виміри політики локального рівня: децентралізація, самоуправління і локальна демократія. При цьому локальну демократію він розуміє як спосіб реалізації влади на локальному рівні [11, с. 305-313].

Вважаємо найбільш повним визначення муніципальної демократії, що сформульоване Бондарем М., зокрема: «Муніципальна демократія – це заснована на єдності свободи і відповідальності самоврядна форма здійснення населенням за місцем проживання публічної влади, колективних та індивідуальних прав громадян за самостійним рішенням у межах, встановлених Конституцією і чинним законодавством, питань місцевого значення, безпосередньому забезпеченні життєдіяльності та надання муніципальних послуг в інтересах місцевої громади та окремих громадян». Проведення демократичної політики, що побудована на повазі до прав громадян, передбачає активну участь громадян, які поділяють демократичні ідеали, цікавляться політикою і усві-

домлюють загальну відповідальність за проведеною політикою. Всі громадяни повинні поважати правовий і конституційний порядок, заснований на правах людини і громадянина, і свідомо дотримуватися законів [3, с. 42].

Концепція муніципальної (місцевої, локальної) демократії має систему специфічних ознак, котрі властиві лише їй як інституційній формі організації політичного життя в громаді, попри загальнодемократичні універсальні характеристики.

Вчені М. Лендзел та М. Токар, зокрема, вирізняють :

1. Приналежність до спільноти. Таким чином відбувається активізація участі жителів у ній. Ще Веліхов Л. відзначав, що місцеве самоврядування розвиває у громадян самостійність, енергію, заповзятливість і веде до високого розвитку суспільної діяльності. Люди припиняють очікувати всіх благ від уряду, звикаючи покладатися на самих себе. Беручи участь в управлінні, громадяни готові сприяти йому всіма діями як своїй власній справі. Громадське життя, при наявності місцевого самоврядування, рівномірно розподіляється по всій державі, а не стягається штучно до центру, залишаючи провінцію неспроможною [5, с. 235].

2. Деліберацію. Для демократичного процесу важливим ефективний діалог між різними групами інтересу.

3. Політичну освіту. Вона необхідна для «усвідомленої» партисипації громадян та знання про політику на рівні з місцевою елітою, аби бути в однакових умовах в освітньому рівні.

4. Контроль за діями уряду громадянами. Висококваліфіковане та високоякісне виконання доброго врядування та соціального добробуту [8, с. 204-210].

Сутнісні характеристики муніципальної (місцевої) демократії також закладені у положеннях Європейської Хартії міст Ради Європи 1992 р., зокрема у п. 3.3. «Місцева демократія»:

- достатня можливість місцевих жителів висувати свої вимоги до компетентних органів, у тому числі й представницьких;

- правова забезпеченість участі місцевих жителів у процесі демократичного розвитку міста;

- забезпечення функціонування міст у прямій залежності від гарантування прав людини;

- основою міського розвитку є безпосередня участь жителів у органах місцевого самоврядування;

- володіння органом місцевого самоврядування широкою автономією і фінансовою незалежністю.

Бондар М. виділяє шість особливостей муніципальної демократії як політико-правового явища:

по-перше, вона здійснюється в особливій сфері суспільних відносин, яку формують питання місцевого значення;

по-друге, вона реалізується на нижньому територіальному рівні організації публічної влади;

по-третє, охоплюючи собою всю територію країни, вона проявляється і таким чином має своїми просторовими межами території муніципальних утворень;

по-четверте, ґрунтуючись на принципах самоврядування, вона передбачає максимальне зближення керуючого і керованого суб'єктів, органів муніципальної влади і місцевої громади і, відповідно, безпосередньої і представницької демократії;

по-п'яте, вона організаційно відособлена від демократичних інститутів державної влади;

по-шосте, муніципальна демократія не обмежується відносинами на державному рівні, але включає також інститути громадського, не публічно-владного характеру [3, с. 17].

Тому, підсумовуючи, слід зауважити, що поняття муніципальна (місцева, локальна) демократія є новим порівняно з поняттям демократії. Інтерес до поняття муніципальної демократії як суспільно-правового явища виник у процесі світової глобалізації та демократизації суспільства й міжнародних спільнот.

Муніципальна демократія є рівнем демократії, що локалізується на вимірі громади (територіальної громади), яка, як правило, об'єднується за територіальним та адміністративним принципом (у межах адміністративно-територіальних одиниць), а також і за принципом досягнення еконо-

мічного та соціального ефекту для громади (у межах об'єднаних територіальних громад).

Отже, муніципальна демократія відіграє важливу роль у реалізації місцевого самоврядування. За допомогою таких інститутів муніципальної демократії, як місцевий референдум, муніципальні вибори, опитування громадян, збори тощо, забезпечується формування органів місцевого самоврядування та функціонування всіх найважливіших елементів її системи. У результаті ступінь розвитку місцевого самоврядування знаходиться в прямій залежності від ступеня розвитку демократії в суспільстві в цілому і місцевому співтоваристві зокрема.

Ознаками муніципальної демократії є особливості, що характеризують демократію в цілому, та специфічні риси, які обумовлені місцевим рівнем.

Враховуючи теоретичні дослідження вітчизняних та зарубіжних вчених, міркувань наукової (політично спрямованої) спільноти, визначаємо муніципальну (місцеву, локальну) демократію як місцевий рівень демократії, форму організації територіальної громади, у якій місцева громада є джерелом місцевої влади, зокрема, громада формує органи місцевого самоврядування, має право та засоби керування й контролю за їхньою діяльністю, у тому числі за участю інститутів громадянського суспільства, і безпосередньо бере участь у прийнятті рішень, несе відповідальність за їх виконання.

Література

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // від 23.07.1996. – 1996 р., № 30, стаття 141.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування: Рада Європи; Хартія, Міжнародний документ від 15.10.1985 // Офіційний вісник – 2015 р., № 24, / № 39, 2013, ст. 1418/, стор. 450, стаття 718, код акту 67165/2013.
3. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М., 2008. – С. 42.
4. Була С., Гнатюк В. Локальна демократія як фундаментальна категорія в актуалізації проявів інституціонально-правових

модусів місцевого самоврядування: кореляція, формалізація та схематизація основних понять / С. Була, В. Гнатюк // Вісник Львівського університету. Серія філос.-політолог. студії. 2015. Випуск 6. С. 76–88.

5. Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. – М., 1928. – 330 с.

6. Латигіна Н.А. Демократія: сутність, механізми здійснення та сучасні світові тенденції розвитку: автореф. дис ... д-ра політ. наук: 23.00.02 / Наталія Анатоліївна Латигіна. – Київ: Б.в., 2010. – 35 с.

7. Лендъел М. Місцевий та регіональний рівні соціально-політичного життя через призму досліджень офіційної науки в Україні [Електронний ресурс] / Мирослава Лендъел // Центр політичних досліджень. Матеріали конференції. – 2010. – Режим доступу: <http://postua.info/lendel.htm>.

8. Лендъел М. Регіональні та місцеві аспекти політики [Електронний ресурс] // Науковий вісник Ужгород. ун-ту. – Ужгород : Видавництво УжНУ «Говерла», 2010 – Серія: Політологія, соціологія, філософія. – Вип. 15. – С. 204-210.

9. Прокопчук І.І. Осмислення демократичних перетворень у сучасному українському суспільстві / І.І. Прокопчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.filosof.com.ua/Jornel/M_70/Prokopchuk.pdf

10. Burns D. Can Local Democracy Survive Governance ?/ D. Burns // Urban Studies. – 2000. – Vol. 37, № 5/6.

11. Marcou G. Postface Essay on the Clarification of Some Key Concepts and Methodical Problem / G. Marcou // Decentralization and Local Democracy in the World: First Global Report 2008 : United Cities and Local Governments, the World Bank. – 2008.

SUMMARY

The article examines theoretical foundations of defining the concepts of municipal (local) democracy, the distinctions and connection between the terms “democracy”, “municipal democracy”, “local self-government”. The academics’ views on defining the concept of municipal democracy and its characteristics is analysed.

Constitutional and legal foundations of local self-government and decentralisation processes in Ukraine, resulting from the realisation of the Law of Ukraine “On voluntary unification of territorial hromadas” from 05.02.2015, increase the relevance of the theoretical consideration of the democratic processes at a local level.

Expansion of the responsibilities and resources of the territorial hromadas (managing, executive, financial, institutional, etc.) is the evidence that not just standalone examples, but proper practical realisation of the principals and forms of municipal democracy is underway.

Understanding the nature of the municipal democracy, its content and geographical characteristics, is important in the process of democratic transformation at the local level.

Defining the concept and the specifics of municipal democracy during the process of decentralisation in Ukraine is important not only for its theoretical and conceptual framing, but also for the forming of the practical components of the mechanisms and instruments for realisation of the democratic model of public relations at the local level.

Scientific contextualisation of the concept “local democracy” is performed in the process of so far limited duration research and gradual and scientifically justified theoretical construction process (since early 90’s of the XX century). The process of analysing the local democracy over recent years has significantly intensified. Local democracy is a complex social, political, cultural and legal phenomenon, which should be studied by political scientists, lawyers, sociologists, economists, etc. This subject matter requires attention not only because every academic topic needs to be properly researched, but also because its analysis is necessary for optimisation and improvement of the governing effectiveness in the state, specifically at the local level.

Key words: local democracy, local self-government, political institution, civil society, participative democracy