

О. Б. Мочков

аспірант кафедри регіонального управління,  
місцевого самоврядування та управління містом  
Національної академії державного управління при Президентіві України,  
депутат Верховної Ради України VII скликання

## ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ УЧАСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ВИРІШЕННІ ПРОБЛЕМ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ

*У статті розглядаються організаційні засади участі місцевих громад у вирішенні проблем місцевого розвитку в Україні. Проведено аналіз організаційно-правового забезпечення форм прямої демократії: виборів, референдуму, зборів громадян, подання громадських ініціатив тощо. Запропоновано вдосконалити організаційні засади, які регулюють участь громадян у вирішенні проблем розвитку місцевих громад.*

**Ключові слова:** *місцевий розвиток, місцеве самоврядування, місцевий референдум, опитування громадян, збори громадян за місцем проживання, місцеві вибори, громадські ініціативи, територіальна громада, депутат.*

**Постановка проблеми.** Вироблення державної та місцевої політики за участю всіх зацікавлених груп – один із неодмінних складників розвитку правової держави, дотримання принципів верховенства права та забезпечення прав людини й громадянина. Адже Конституція України трактує, що єдиним джерелом влади в Україні є український народ – громадяни України всіх національностей, які проживають на її території, мешканці сіл, селищ, міст та об'єднаних територіальних громад. Кожна людина має право знати, що робить чи має намір зробити центральна й місцева влада. Громадяни можуть і повинні впливати на процес створення та реалізації законів, якість роботи державного апарату, формування й реалізацію місцевої політики (кадрової, економічної, культурно-освітньої та соціальної). Тому питання організаційних засад участі територіальних громад у вирішенні проблем місцевого розвитку сьогодні, маючи 25-літній досвід розвитку української державності, є особливо важливим, оскільки визначає фундаментальні основи побудови в Україні громадянського суспільства, що є винятковою рисою кожного демократичного режиму. Секрет успішності урядів і місцевих влад демократичних країн полягає саме в принципово іншому способі ухвалення політичних (та інших) рішень, що має назву «публічна політика» [15], тобто політика (у тому числі місцева), яка формується за максимальної участі громадян, громад і громадських організацій

(далі – ГО). Для цього в Україні на рівні як держави, так і кожної з громад (сільських, міських, об'єднаних) мають бути створені максимально прості, доступні та сприятливі організаційні засади як спосіб, метод і механізм громадської участі.

**Мета статті.** Тому завданням дослідження є аналіз організаційних засад участі територіальних громад у вирішенні проблем місцевого розвитку, що створені нормативно-правовою базою України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика організаційних засад участі територіальних громад у вирішенні проблем місцевого розвитку розглядається науковцями в контексті розвитку безпосередньої демократії як особливої її форми, що передбачає прийняття владних рішень безпосередньо самим народом в особі населення територіальних громад, різних колективів, територіальних і галузевих соціальних спільнот тощо. Цей аспект розвитку державності викликає інтерес великого загалу дослідників. Серед них фахівці права й державного управління, політологи, практики, задіяні в органах публічної влади, парламентарі та депутати місцевих рад. Особливо цікавлять науковців питання організаційного вдосконалення форм прямої демократії. У когорті дослідників проблем розвитку безпосередньої демократії виділяються І. Абрам'юк, Р. Балабан, П. Ворона, Ю. Ганущак, В. Гошовська, Т. Гоббс, Р. Даль, Ю. Делія, Ю. Ключковський, А. Колодій, В. Мартиненко, В. Мельниченко,

В. Погорілко, А. Ткачук, Е. Фромм та інші українські й зарубіжні вчені.

Зокрема, у їхніх напрацюваннях ефективність діяльності органів місцевого самоврядування пов'язується з розширенням участі громадян в управлінні місцевими справами через різні форми безпосередньої участі [1; 18; 19]. Активно досліджувались проблеми здійснення народного волевиявлення на місцевому рівні через місцеві вибори й референдуми, опитування мешканців територіальних громад, громадські ініціативи та збори громадян за місцем їх проживання. Організаційно-правовій регламентації прямої демократії (окрім виборів і референдумів) особливу увагу приділили Ю. Ганущак, М. Гументик, М. Лациба, А. Ткачук, В. Прошко [11; 13; 14; 19] та інші науковці. Однак зазвичай автори під час аналізу мали на меті оцінити нормативно-правове забезпечення виборів і референдумів, а нині варто оцінити організаційні засади участі територіальних громад у вирішенні проблем місцевого розвитку (через створення належних організаційних умов для залучення громад та громадян до вирішення місцевих справ і формування місцевої політики).

**Виклад основного матеріалу.** Дослідження організаційного забезпечення безпосередньої (прямої) демократії на місцевому рівні в Україні варто розпочати з визначення дефініцій «організаційні засади участі територіальних громад», «форми безпосередньої демократії».

Отже, організаційні засади участі територіальних громад у різних формах прямої демократії, на нашу думку, – це насамперед правила, методи, способи та механізми, що виникли історично, у процесі розвитку державності, а потім були закріплені нормативно-правовими чи іншими підзаконними актами, забезпечують реалізацію права громадян (або їх об'єднань) на участь в управлінні (або на управління) місцевими справами територіальних громад, фактично забезпечуючи народовладдя на місцевому рівні. Серед основних форм прямої (безпосередньої) демократії виокремлюють насамперед місцеві вибори та референдуми, а серед інших форм називають загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, індивідуальні й колективні письмові звернення, опитування та анкетування з питань місцевого самоврядування, громадські експертизи, громадські слухання тощо. Варто проаналізувати організаційне забезпечення наведених форм прямої демократії, які на місцевому рівні спроможні забезпечити

активну участь громад і громадян у формуванні ефективної місцевої політики та у вирішенні місцевих справ.

Організаційні засади проведення місцевих виборів закладено у виборчому законі. Останні місцеві вибори в Україні проводились за новим виборчим законом [9]. Відповідно до нього вибори до районних, районних у містах, міських та обласних рад проводились за відкритими партійними списками, де місце кандидата в списку визначалося кількістю набраних голосів виборців. А до територіальних громад сіл і селищ вибори проводились традиційно за одномандатними округами за мажоритарною системою. На думку багатьох дослідників, є пряма залежність у розвитку демократичних процесів від механізмів та процедури проведення як місцевих, так і парламентських виборів, а саме з'ясування питання про те, наскільки виборче законодавство дає змогу виборцям розібратись у великому розмаїтті політичних партій і кандидатів. Чим простіші виборча система й процедури підрахунку результату волевиявлення, тим легше та доступніше виборцю продемонструвати свою довіру кандидатам і політичні симпатії. Проте й вони можуть бути викривлені за умов недосконалої виборчої процедури [2, с. 254–256]. Сам процес проведення місцевих виборів і референдуму, на нашу думку, включає 3–4 основні етапи: формування органів проведення виборів (референдуму), висунення кандидатів (затвердження тематики референдуму – питання, що виносяться на обговорення громади), підрахунок голосів та оприлюднення результатів виборів (референдуму). Однак у випадку референдуму варто виокремити ще один етап – створення ініціативної групи з його проведення.

Відповідальність за проведення місцевих виборів законодавцем покладено на виборчі комісії (Центральну, територіальні, дільничні), вони разом із місцевою владою (яка створює необхідні умови для їх діяльності) створюють належні умови для волевиявлення на місцевому рівні. Проте ці комісії формуються за першочергової участі партій, які мають парламентські фракції, що вже на рівні сіл, селищ, міст створює нерівні умови для учасників «місцевих виборчих перегонів». Інші партії, які не є парламентськими, не мають рівних умов. Окрім цього, висунення кандидатів у депутати також є правом насамперед політичних партій (на рівні районних, районних у містах, міських та обласних рад висувають монополюно), окрім сільських і селищних рад

та голів територіальних громад, де є виборчий інститут самовисування. На нашу думку, на місцевому рівні часто ГО сильніші за первинні осередки політичних партій, які існують формально, тобто лише для участі у виборах, чого не скажеш про ГО. Тому на рівні територіальних громад, а можливо, і загалом на всіх рівнях місцевого самоврядування, варто допустити до участі в процесі «виборчих перегонів» ГО, що зареєстровані в установленому порядку. Такий досвід у країнах Східної Європи є та діє (наприклад, у Польщі).

Сучасний Закон України «Про місцеві вибори» не передбачає наявності у політичних партій та їх кандидатів передвиборчих програм [8]. Також це не передбачено для кандидатів-самовисуванців за мажоритарними округами. На нашу думку, відсутність такого елемента виборчого процесу позбавляє мешканців територіальних громад можливості більш об'єктивно підійти до усвідомленого вибору кандидата на посаду в органи місцевого самоврядування. В умовах відсутності передвиборчих програм виборець-громадянин часто діє на інтуїтивно-емоційному рівні, враховуючи маркетингову привабливість кандидата, яку часто йому доносять засоби масової інформації, чию роботу здатні проплатити «небідні кандидати» або ті, що мають підтримку діючої влади (яскравий приклад адміністративного ресурсу) [2, с. 254–256]. У програмах місцеві партійні осередки конкретизують пріоритети загальнопартійної передвиборчої програми, визначають основні напрями розвитку області, міста, району, сільської громади, способи вирішення проблем громади та засоби, ресурси й терміни вирішення окреслених завдань [15, с. 55]. Фактично і в місцевих осередках політичних партій, і в окремих мажоритарних кандидатів-самовисуванців передвиборчі програми є їх «маркетингової обгорткою» на місцевих виборах, проте вони водночас дають можливість громадам та окремим громадянам зіставити їх діяльність уже як депутатів (чи голів громад) з їх обіцянками цим громадам, а також зробити відповідні аналіз та оцінку [3].

В економічній теорії демократії, висунутій Е. Даунзом, зазначається, що на виборах виборці обирають партії приблизно так само, як покупець обирає товар чи послугу, тобто під дією моменту чисто особистої зацікавленості; відповідно, партія, яка перемогла на виборах, має право заявити, що її політика найповніше відповідає інтересам найбільшої групи вибор-

ців. Не варто, однак, забувати, що виборці, «купуючи» політику, куди гірше покупців обізнані щодо «якості товару», до того ж перебувають під впливом таких «ірраціональних» чинників, як звичка, соціальне оточення, імідж партій та особистість лідерів. Крім того, виборчий успіх партій, продовжуючи аналогію, залежить не стільки від якості виставленого на продаж «товару», скільки від способу «продажу», а саме ефективності рекламної підтримки, агітації, пропаганди тощо. Тому результати виборів найчастіше відображають не стільки інтереси основної маси виборців, скільки розходження у фінансових можливостях партій [4].

Ще складніша проблема полягає в тому, що жоден виборчий механізм не відбиває все різноманіття уподобань виборців. Американський економіст К. Ерроу представив цю проблему в термінах своєї «теореми неможливості». У роботі «Соціальний вибір та індивідуальні цінності» він звернув увагу на проблему «переходу переваг» (як він її сформулював), яка виникає, якщо виборцям дати можливість висловитись на користь декількох кандидатів і варіантів політики, а не одного. Виявляється, що недолік однозначного вибору полягає не лише в тому, що це досить грубий засіб (вибір за принципом «усе або нічого»), а й у тому, що в багатьох випадках жоден окремий кандидат або варіант політики не набирають більшості [5]. Тому організаційні засади проведення місцевих виборів варто вдосконалювати з метою більшого залучення громадського сектора, самих громадян до їх проведення та запровадження організаційних механізмів більш усвідомленого й диверсифікованого електорального вибору.

Далі варто навести українські реалії місцевого референдуму. Місцеве самоврядування постає як право та реальна здатність локальних спільнот вирішувати безпосередньо або через обрані ними органи питання місцевого значення. В. Погорілко та В. Федоренко справедливо вказували, що місцеві референдуми – це безпосереднє волевиявлення територіальних громад щодо прийняття рішень із питань місцевого значення шляхом безпосереднього голосування членів цих громад [16, с. 162]. Альтернативність локальних референдумів порівняно з місцевими радами постає як важливий фактор забезпечення реальності відповідальності цих рад перед територіальною громадою. Можливість вирішення окремих питань місцевого значення референдумом є важливим фактором

забезпечення дієвості інших форм громадської активності. Однак досить спірним є проведення на місцевому рівні консультативних референдумів, як це передбачено статутами окремих обласних центрів (наприклад, Донецька, Чернігова). Фактично в разі призначення такого референдуму представницький орган перекладає на громаду відповідальність за вирішення питань, покладених на нього. Проведення локальних референдумів має бути, по-перше, правом територіальної громади, яке вона може реалізувати досить самостійно, безвідносно бажання обраних нею органів і посадових осіб; по-друге, засобом участі громади у вирішенні питань місцевого значення, особливо тих, які не можуть або не хочуть вирішувати обрані нею самоврядні інституції.

За даними Міністерства юстиції України, з 1991 р. по 2009 р. в Україні було проведено 150 місцевих референдумів: 50 із питань адміністративно-територіального устрою; 34 з питань зміни назви населеного пункту; 31 з інституційних питань, у тому числі дострокового припинення повноважень представницьких органів місцевого самоврядування; 13 із питань благоустрою населених пунктів; 12 із земельних питань; 10 з інших питань. У Європі практика місцевих референдумів є не дуже поширеною. Наприклад, у Нідерландах чи Великій Британії вони практично не використовуються. З 1990 р. по 2010 р. у Німеччині проведено 269, а в Росії – лише 100 місцевих плебісцитів.

Прийняття 6 листопада 2012 р. Закону України «Про Всеукраїнський референдум» супроводжувалось втратою чинності закону, який регулював порядок проведення місцевих референдумів, і внесенням до законодавства положень, конституційність яких є небезспірною [17]. Саме через форми безпосередньої демократії – вибори та референдуми – громадяни беруть результативну участь у публічному врядуванні. Розвиненість та оптимальне співвідношення цих форм є необхідною передумовою й чинником демократичного врядування. Відсутність в Україні донині закону про місцеві референдуми ставить під сумнів можливість реального впливу на місцевий розвиток територіальних громад шляхом місцевого плебісциту, що проводиться з метою забезпечення народовладдя та безпосередньої участі громадян у місцевих справах в Україні, є способом прийняття громадянами України шляхом голосування рішень із важливих питань місцевого значення.

*Предметом місцевого референдуму (з практики раніше чинного законодавства) можуть бути прийняття, зміна чи скасування рішень із питань, віднесених законодавством України до відання місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць (далі – АТО), а також прийняття рішень, які визначають зміст постанов місцевих рад та їх виконавчих і розпорядчих органів. На місцеві референдуми могли виноситись питання, віднесені законодавством України до відання місцевого самоврядування відповідних АТО, а також питання дострокового припинення повноважень місцевої ради та її голови. Виключно місцевими референдумами у відповідних АТО вирішувалось питання про найменування або перейменування сільрад, селищ, міст, районів, областей; питання про об'єднання в одну однойменних АТО, які мають спільний адміністративний центр; питання про зміну базового рівня місцевого самоврядування в сільських районах; питання про реорганізацію чи ліквідацію комунальних установ громади тощо.*

На місцеві референдуми не виносились питання про скасування законних рішень вищих органів державної влади й самоврядування; питання, віднесені до відання органів суду та прокуратури; питання, пов'язані з обранням, призначенням і звільненням посадових осіб, що належать до компетенції відповідної місцевої ради та її виконавчих і розпорядчих органів.

Зацікавленість мешканців громад в участі в місцевому референдумі не досить велика, а запровадження 50-відсоткового кворуму (у поданих законопроектах) може взагалі унеможливити проведення референдумів, тому цю планку варто знизити. Наприклад, у 2007 р. в місцевому референдумі в Івано-Франківській області взяли участь лише 29% виборців, а в Білій Церкві – 25% [20].

Проведення референдумів із питань, що не належать до відання органів місцевого й регіонального самоврядування АТО в Україні, не допускались, а результати таких референдумів визнавались такими, що не мають юридичної сили. Порядок підготовки та проведення місцевих референдумів регулюється законодавчими актами та Конституцією України, де вказано, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. Право голосу на виборах і референдумах мають громадяни країни, які на день їх проведення досягли 18 років; не мають

права голосу ті громадяни, яких визнано судом недієздатними [10]. Однак сьогодні у зв'язку з відсутністю законодавчої бази проведення місцевих референдумів в Україні організаційні та правові засади їх проведення відсутні, а їх проведення є неможливим. Цей факт вказує на проблемність сучасного прямого впливу територіальних громад на місцевий розвиток.

Інші форми прямого волевиявлення мешканців територіальних громад: **загальні збори громадян** за місцем їхнього проживання, індивідуальні та колективні письмові звернення, опитування й анкетування з питань місцевого врядування, громадські експертизи, громадські ініціативи та слухання тощо – є абсолютно доступними для кожного громадянина, проте в сучасній практиці місцевого самоврядування вони використовуються загалом досить рідко, що свідчить про невисоку зрілість територіальних громад, їх представників в органах місцевого самоврядування та громадян. Проте багато окремих громад досить активно використовують прямі форми демократії, що вже стало для них правилом місцевого життя.

Загальні збори громадян за місцем проживання є найбільш поширеною формою прямої демократії в невеликих поселеннях і мікрорайонах міст, а нині також в організаціях співвласників багатоквартирних будинків. Збори громадян – це інструмент місцевої демократії, який передбачає певні організаційні механізми проведення, адже на зборах можуть ухвалюватися рішення, обиратися представники або формуватися органи самоорганізації. Рішення зборів, якщо вони стосуються компетенції органів місцевого самоврядування, мають бути обов'язково враховані ними. Організаційні засади їх проведення виписуються в статутах територіальних громад або в окремих положеннях, що приймаються місцевими радами. На збори можуть виноситися важливі питання розвитку громади (у тому числі програма соціально-економічного розвитку), створення комунальної установи, план забудови населеного пункту, звіти голови громади й депутатів місцевої ради тощо. У зборах часто беруть участь делеговані громадяни від певної кількості мешканців, інакше зібрати кворум важко через незацікавленість, байдужість чи низьку громадянську активність або політичну зрілість мешканців [1, с. 18]. Ініціатором скликання зборів може бути чинна влада або члени громади (безпосередньо та через ГО, осередки політичних партій

тощо). Перелік суб'єктів права ініціювати скликання зборів залежить від структури громади, розвиненості політичних і громадянських інститутів, її статуту або положення про скликання зборів, де можна закласти такі норми, які будуть підвищувати значимість окремих інститутів (наприклад, відсутність потреби збирати підписи на підтримку ініціативи в разі ініціювання скликання зборів ГО, яка зареєстрована чи активно працює в громаді). Такий підхід може сприяти розвитку відповідних елементів громадянського суспільства [1, с. 18].

**Громадські слухання** – це обговорення важливих для громади питань, які мають різні альтернативні рішення, нотування й систематизація різних думок та прийняття органами місцевого самоврядування більш вмотивованого й прийняттого для громади рішення. Громадські слухання як форма прямої участі членів територіальної громади в здійсненні місцевого самоврядування передбачені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8]. Такі слухання місцева влада зобов'язана проводити не рідше ніж раз на рік, а пропозиції, які вносять за результатами громадських слухань, «підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування». Ефективність такої форми спілкування із членами територіальної громади є досить низькою – часто вони є формальним способом узаконити регулятивні рішення місцевої влади в Україні.

**Опитування та анкетування** з питань місцевого самоврядування, які час від часу проводить місцева влада, щоб виявити рівень довіри до неї або думку громади з того чи іншого питання, малоефективні з позиції громадського впливу. При цьому громадськість не виступає генератором ідей, а проведення таких заходів дає змогу лише виміряти градус сприйняття рішення, напрацьованих владою.

**Громадські експертизи**, що, як правило, проводяться через громадські ради при органах місцевої влади, – це також своєрідне опитування, проте вже в іншій формі участі громадян, що є важливим інструментом впливу на місцевий розвиток. Такі громадські ради часто є досить підготовленими, активними та професійними.

Іноді запроваджується проведення **громадських експертних клубів**. Це неопублічне засідання представників ГО, журналістів, науковців, активних громадян із метою обговорення й аналізу певної проблеми, а також розробки пропозицій щодо її розв'язання. Така форма за-

лучення громадськості до ухвалення рішень на місцевому рівні є іноді більш ефективною, ніж громадські слухання, оскільки більш фахова та «не підготовлена владою».

**Місцеві ініціативи** – право громади самостійно, оминаючи депутатів місцевої ради, внести на її розгляд проекти рішень, які мають бути розглянуті та за якими обов'язково має бути прийняте рішення (позитивне чи негативне, проте ухвалене). Механізм місцевої ініціативи – один із найбільш дієвих механізмів впливу громадян на місцеву раду. Його суть полягає в тому, що ініціативна група фактично самостійно готує проект рішення ради з певного питання та подає його у визначеному порядку на розгляд органу місцевої влади [19]. Таким чином, територіальна громада через механізм місцевої ініціативи може ініціювати розгляд місцевою радою будь-якого важливого для громади питання, практично незалежно від бажання голови й депутатів ради.

Місцева ініціатива є найбільш потужним інструментом місцевої демократії, однак використовувати його потрібно досить виважено. Адже на виборах громада фактично делегує свої повноваження власному представницькому органу – місцевій раді, обирає керівника виконавчого органу – сільського (селищного, міського) голову. Підміняти місцевою ініціативою законно обрані органи місцевого самоврядування навряд чи є гарною практикою, проте в разі, коли місцева влада не дослуховується до громади, застосування цього інструмента є цілком виправданим і доречним [1]. Право місцевої ініціативи встановлено ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»: «Члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (у порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [7].

Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи. Рішення ради, прийняте з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується в порядку, встанов-

леному представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади. Місцева ініціатива може подаватись у вигляді **особистих чи групових звернень громадян** до органу влади, що також чітко регламентується законодавством України, і місцева влада має їх обов'язково розглянути та в чітко визначений законом строк надати відповідь, а їх розгляд передбачає також участь у ньому авторів звернення. У таких зверненнях висловлюються також побажання щодо більш ефективної роботи місцевої влади та надання нею послуг.

Останнім часом в Україні набирає поширення така форма прямої демократії, як **міні-референдуми** у форматі «*town hallmeeting*», що є на сьогодні однією з найпрогресивніших форм вироблення спільних рішень влади й громадськості на місцевому рівні, які успішно використовуються в США та деяких інших країнах. Це неформальні публічні дискусії, де будь-хто з територіальної громади може висловити свою думку щодо обговорюваної проблеми та почути відповідь від депутатів і чиновників. Якщо кількість учасників зборів занадто велика, вони можуть розбиватись на менші групи, саме всередині яких відбуваються дискусії. Як правило, ключові позиції обговорення виводять на інтерактивний екран, а учасники голосують за оптимальний сценарій розв'язання проблеми. В Україні такі *town hallmeetings* уже проходили в Луцьку та Донецьку. У Луцьку, наприклад, обговорювали питання можливості й необхідності розширення мережі дошкільних навчальних закладів міста, а також дискутували про можливість усунути з посади в порядку проведення місцевого референдуму міського голову та депутатів місцевих рад. А в Донецьку говорили про використання містянами велосипедного транспорту та поліпшення роботи управління державної реєстрації міськради [12].

**Висновки і пропозиції.** Таким чином, усі форми прямої демократії в Україні мають недосконалі організаційні засади та недостатньо використовуються в роботі органів місцевого самоврядування. Ще в 1997 р. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» було закріплено право членів територіальної громади на участь у вирішенні місцевих питань і визначено механізми такої участі: загальні збори громадян, місцеві ініціативи та громадські слухання. Проте законодавець, вводячи в закон визначення цих інструментів місцевої демокра-

тії, цілком свідомо відніс деталі їх реалізації до відання місцевих рад, адже в кожній конкретній громаді можливі свої особливості реалізації наданих законом прав.

Варто наголосити, що місцеві громади вкотре стали заручниками політики органів центральної влади, коли декларується їх право прямої демократії, а на практиці ці норми залишаються «мертвими», як і «забране право» проводити місцеві референдуми. Складається враження, що центральна влада остереігається посилення активності територіальних громад, втрати через це свого певного «диктату», тому й механізми та організаційні засади місцевої прямої демократії недостатньо відпрацьовано та не вноормовано. Адже можна стверджувати, що безпосередньо реалізувати визначені законом права на місцеві збори, громадські слухання та місцеві ініціативи на підставі закону практично неможливо, оскільки порядок їх реалізації має бути визначений місцевими нормативними актами (статутом громади та/або окремими положеннями), а місцеві ради не завжди «вмотивовані» їх приймати. Однак без активної участі громад, громадян в управлінні місцевими справами говорити про ефективність управління місцевим розвитком не можна.

Подальші дослідження із цієї теми варто зосередити на розробці та найшвидшому впровадженні механізмів та організаційних засад прямих форм місцевої демократії.

#### Список використаної літератури:

1. Абрам'юк І. Врегулювання механізмів участі громадян в управлінні громадою / І. Абрам'юк, А. Ткачук. – К. : Легальний статус, 2011. – 64 с.
2. Ворона П. Місцеві вибори 2015 року на Полтавщині: реалії волевиявлення / П. Ворона // Публічне управління XXI століття: форсайтінг успіху : зб. тез XVI Міжнар. наук. конгресу (м. Харків, 21 квітня 2016 р.). – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2016. – С. 254–256.
3. Ворона П. Партійні передвиборчі програми як маркетинговий метод популяризації політичних партій / П. Ворона // Ефективність державного управління: збірник наукових праць Львівського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України / за заг. ред. В. Загорського, А. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 14/15. – С. 257–265.
4. Даунз Е. Міські проблеми і перспективи / Е. Даунз. – Іванстон, 1970. – 150 с.
5. Ерроу К. Соціальний вибір та індивідуальні цінності / К. Ерроу. – Нью-Йорк, 1986. – 202 с.
6. Про всеукраїнський та місцеві референдуми : Закон України від 3 липня 1991 р. № 1286-XII (зі змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 33. – Ст. 443.
7. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.
8. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
9. Про місцеві вибори : Закон України від 14 липня 2015 р. № 595-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.
10. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
11. Лациба М. Як територіальна громада може впливати на вирішення питань місцевого значення / М. Лациба, В. Бондаренко. – К. : Український незалежний центр політичних досліджень, 2007. – 108 с.
12. Лучик А. Поверніть місцевий референдум! / А. Лучик // Українська правда. – 2012. – 7 грудня. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/columns/2012/12/7/6978962/>.
13. Ткачук А. Місцеве самоврядування в Україні. Загальні збори громадян. Місцеві ініціативи. Громадські слухання (36 типових місцевих нормативних актів) / А. Ткачук, В. Прошко, Ю. Ганущак, М. Гументик. – К. : Ін-т громад. суспільства, 2001. – 44 с.
14. Місцеве самоврядування у громаді : [практ. посібник для депутатів місц. рад та активістів громад] / за ред. А. Ткачука. – К. : Інститут громадянського суспільства ; ІКЦ «Леста», 2004. – 304 с. ; Форми та методи залучення громадськості : [навч. посібник] / за заг. ред. В. Артеменка. – К. : ІКЦ «Леста», 2007. – 240 с.
15. Партійна політика: вплив недержавних громадських організацій на формування та впровадження. – К. : МЦПД, 2007. – 128 с.
16. Погорілко В. Референдуми в Україні: історія та сучасність : [монографія] / В. Погорілко, В. Федоренко. – К. : Ін-т держави і права НАН України, 2000. – 248 с.
17. Про Всеукраїнський референдум : Закон України від 6 листопада 2012 р. № 5475-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 92. – Ст. 3729.
18. Удосконалення законодавства України щодо проведення загальних зборів за місцем проживання : зб. матер. П'ятої всеукр. наук.-практ. конф. з питань самоорганізації населення (м. Вінниця, 25–26 травня 2010 р.) / за ред.

- О. Орловського, А. Крупника, Я. Мішиної. – О. : ХОББІТ ПЛЮС, 2010. – 288 с.
19. Ткачук А. Рада і депутат: робота в ім'я громади. Залучення громадськості до підготовки та ухвалення рішень органами місцевого самоврядування та розвитку громад / А. Ткачук, Ю. Ганущак та ін. – К. : Ін-т громадян. суспільства ; ІКЦ «Леста», 2006. – 304 с.
20. Сищук О. Закон про місцевий референдум: доопрацювати (не)можливо / О. Сищук // Віче. – 2013. – № 7. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/3603/>.
- 

**Мочков А. Б. Организационные основы участия территориальных общин в решении проблем местного развития**

*В статье рассматриваются организационные основы участия местных общин в решении проблем местного развития в Украине. Проведен анализ организационно-правового обеспечения форм прямой демократии: выборов, референдума, собраний граждан, подачи гражданских инициатив и так далее. Предложено усовершенствовать организационные основы, которые регулируют участие граждан в решении проблем развития местных общин.*

**Ключевые слова:** *местное развитие, местное самоуправление, местный референдум, опросы граждан, собрание граждан по месту жительства, местные выборы, гражданские инициативы, территориальная община, депутат.*

**Mochkov O. B. Organizational framework for the participation of local communities in solving problems of local development**

*In the article the organizational bases of participation of local communities in solving local development problems in Ukraine. The analysis of organizational and legal support of the forms of direct democracy: elections, a referendum, citizens' meetings, filing civil initiatives and so on. An improved organizational principles that govern the participation of citizens in solving the problems of local communities.*

**Key words:** *local development, local government, local referendums, citizens' polls, meeting citizens residence, local elections, civic initiatives, territorial community, deputy.*