

УДК 342.7

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2022-44-214>

---

**О. О. Сидоренко**, молодший науковий співробітник Сектору міунципального права та місцевого самоврядування НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України  
ORCID ID: 0009-0009-4562-9244

**Т. В. Чеботарьова**, молодший науковий співробітник Сектору міунципального права та місцевого самоврядування НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України  
ORCID ID: 0009-0008-6177-6116

## ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФОРМ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ

---

***Анотація.** У статті проводиться дослідження інструменту локальної (партисипативної) демократії на місцевому рівні у країнах Європейського Союзу. Здійснено аналіз інструменту участі громадян, що регулюється законодавством. Дається порівняльний аналіз законодавства країн – членів Європейського Союзу щодо звернень громадян. Також досліджуються моделі правової регламентації форм прямої демократії на місцевому рівні в європейських країнах.*

***Ключові слова:** локальна (партисипативна) демократія, місцеве самоврядування, Європейська хартія місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення, звернення громадян.*

**Постановка проблеми.** Поняття «партисипативна демократія» здебільшого використовується саме в європейських країнах і має доволі широке значення. Етимологічно воно визначається як «демократія участі», і має значно більше форм реалізації, ніж це передбачено законодавством України. Європейський досвід організації партисипативної демократії передбачає постійну взаємодію з громадянами в процесі вироблення державної чи локальної політики. А це можливо тільки за умови активної позиції держави з цих питань, за наявності бажання останньої узгоджувати не лише ті рішення, щодо яких пряма вимога закріплена законодавством, а й інші питання, котрі стосуються розвитку відповідної території.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Ідеологами та фундаторами теорії партисипативної демократії являються Й. Ма-суда, Б. Барбер, К. Пейтмен, Л. Ле Дюк, Дж. Менсбридж, Дж. Ф. Ціммерман, Дж. Вольф, С. Ліпсет, Аренд Лейпхарт, О. Ейхельман, К. Макферсон, Н. Боббіо, П. Бахрах та ін. З сучасних авторів, які досліджують питання партисипативної демократії, можна назвати Т. С. Андрійчук, М. Г. Коваленко, О. Ю. Лялюк, Л. О. Нікітенко, Д. О. Печенюк, І. М. Попова, Л. О. Радіонова, В. В. Савенко, О. М. Чернеженко та ін.

**Мета статті** полягає в дослідженні форм участі громадян європейських країн на місцевому та регіональному рівнях у суспільному житті.

**Виклад основного матеріалу.** Розвиток форм локальної (партисипативної) демократії в Європі нерозривно пов'язаний із розвитком громадянського суспільства та його інститутів. А це стосується і політичних партій, діяльність яких у кожній країні врегульована спеціальним законодавством, і порядку проведення виборів (на всіх рівнях), які регламентовані виборчим законодавством, і функціонування так званого «третього сектору» – недержавних громадських організацій, і механізму взаємодії між елементами територіальної організації в державі, і проведення консультацій з громадянами та їх об'єднаннями тощо.

На рівні Ради Європи питанням партисипативної демократії приділено увагу в різних правових актах. Європейські стан-

дарті у цій сфері встановлюються Європейською хартією місцевого самоврядування, Додатковим протоколом до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади від 11 листопада 2009 року (ETS № 207), Резолюцією Ради Європи 1353 (2003) «Майбутнє демократії: посилення демократичних інститутів», Європейською стратегією щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, схваленою Комітетом міністрів Ради Європи у березні 2008 року, Рекомендаціями (2009) 2 Комітету міністрів Ради Європи щодо оцінки, аудиту та моніторингу участі та напрямків політики участі на місцевому і регіональному рівні, Рекомендаціями (2001) 19 Комітету Міністрів Ради Європи щодо участі громадян у публічному житті на місцевому рівні, Резолюцією 326 (2011) Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи «Участь громадян на місцевому та регіональному рівні у Європі», Конвенцією Ради Європи про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні.

Пункт 2 ст. 2 Додаткового протоколу до Європейської хартії містить перелік заходів, необхідних для реалізації права участі громадян у справах місцевого органу влади. Процедури залучення людей можуть включати консультаційні процеси, місцеві референдуми й звернення, а також заходи із залучення людей на рівні, найближчому до населення. Таким чином, загальні європейські стандарти не визначають універсальні форми участі громадян у справах місцевого органу влади. За твердженням укладачів звіту щодо проекту Закону про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання (Департамент демократичних інститутів та врядування Генерального директорату II Ради Європи), зокрема, збори громадян стали поширеним інструментом прямої участі громадян в таких країнах – членах Ради Європи, як Австрія, Хорватія, Естонія, Греція, Угорщина, Мальта, Румунія, Сербія, Словенія, Іспанія, Македонія, Туреччина [1]. У вказаних країнах базовий закон про місцеве самоврядування встановлює загальні правові рамки для реалізації форм партисипативної демократії, які доповнюються у подальшому підзаконними

актами, залишаючи свободу дій для місцевих органів влади, щоб пристосовувати відповідні правила і процедури до місцевих умов в їх статутах.

Певні складнощі стосуються функціонування органів самоорганізації населення, які також вважаються формою партисипативної демократії. Тим більше, що сама процедура формування таких органів передбачає проведення загальних зборів громадян. У зв'язку з цим європейський досвід не має практики функціонування настільки дрібних муніципальних інституцій, як будинкові або вуличні комітети. Відповідні структури можуть формуватися в районах великих міст, зокрема, така практика існує в Австрії, Бельгії, Болгарії, Кіпрі, Чехії, Німеччині, Греції, Угорщині, Литві, Польщі, Португалії, Румунії, Словенії, Іспанії, Швейцарії [2]. Згідно з положеннями вищевказаного аналітичного висновку «поділ місцевих жителів на такі крихітні одиниці є вкрай незвичайним». Хоча вони можуть становити рівні найтіснішого контакту з громадянами, водночас вони вразливі до ризиків, пов'язаних з одностороннім представництвом індивідуальних інтересів та занадто малим наглядом з боку вищих органів.

Ще однією формою партисипативної демократії та способом посилення участі населення у прийнятті управлінських рішень є створення за ініціативами центральної або місцевої влади окремих «експертних груп» з підготовки конкретних рішень. Зокрема, в Данії існує система пропорційного (стратифікованого) підбору громадян для обговорення ключових проблем розвитку суспільства і технологій для парламенту.

Іншою важливою формою партисипативної демократії в Європі є діяльність неурядових організацій, які залучаються до вирішення питань місцевого значення, формування муніципальної політики. Відповідно до інформації, наведеної у доповіді Національного інституту стратегічних досліджень, за кількістю неурядових організацій на 10 тис. населення Україна значно відстає від країн ЄС. За офіційними статистичними даними, на 10 тис. постійних мешканців України у 2010 р. припадало 32,1 легалізованих громадських об'єднань, з них громадських орга-

нізацій та благодійних фондів – 17,6. Водночас у Македонії було створено близько 50 асоціацій громадян і фондів на 10 тис. населення, тобто майже у 3 рази більше, ніж в Україні. В Естонії (має один із найвищих показників розвитку громадянського суспільства серед країн – нових членів ЄС), цей показник становить близько 250, в Угорщині (має найнижчий показник серед країн Вишеградської групи) – близько 65 [3].

Окремим елементом партисипативної демократії та формою її здійснення є проведення консультацій. У Словаччині консультування проводиться з регіонами в межах відповідних законодавчих ініціатив [4].

В європейських країнах за загальним правилом відсутня така форма, як місцева ініціатива, оскільки вона реалізується на підставі законодавства про звернення громадян. Через звернення до відповідного органу влади будь-який громадянин має можливість внести відповідну пропозицію (петицію).

В Італії окремі положення законодавчого регулювання містяться у законах, що видаються в кожній області через звернення (ініціативи). Конституційне регулювання відображається у статтях 50, 123, 133 Конституції Італійської Республіки.

У Франції як правило законодавче регулювання визначається на рівні статутів муніципалітетів через звернення (ініціативи). Закон встановлює умови, відповідно до яких виборці кожної адміністративно-територіальної освіти можуть, здійснюючи своє право на подання петиції, вимагати включення до порядку денного 41 дорадчих зборів даної адміністративно-територіальної освіти питання, що належить до його предмета відання. Відповідно до умов, передбачених органічним законом, проекти рішень або актів, що належать до компетенції адміністративно-територіальної освіти, можуть з ініціативи останнього виносити через референдум на рішення виборців даної адміністративно-територіального утворення (стаття 72–1 Конституції Франції).

В Болгарії окремі загальні положення містяться у законі, однак їх деталізація відбувається у статутах громад на загальних зборах, референдумах (стаття 136 Конституції Республіки Болгарії).

У Польщі у загальному вигляді визначено на рівні закону і більше деталізовано у статутах.

Закон про місцеве самоврядування 1990 року визначає, що місцеві ради можуть проводити громадські слухання, під час яких мешканці та члени різних рухів можуть виказувати свою думку, ставити питання та вносити пропозиції з питань, що турбують громадськість. Всі мешканці мають право оскаржувати рішення рад або адміністративних представників у суді вищої інстанції. (ініціатива, слухання).

Щодо права на участь у вирішенні державних справ на місцевому рівні давні традиції існують в Іспанії. Так, ця країна надає право брати участь у місцевих виборах іноземцям, які мають право голосу за умови, що вони офіційно є резидентами Іспанії та громадянами ЄС або іншої країни, з якою Іспанія має відповідну угоду. Крім того, в Іспанії значно поширені регіональні референдуми, які проводяться по всій країні. Щодо інших форм партисипативної демократії, вони чітко у законодавстві не відображені, однак це не забороняє органам управління в регіонах встановлювати такі форми участі самостійно.

В Іспанії окремі положення містяться у законодавчих актах, що видаються в окремих областях та регіонах. Більш детально врегульовується в статутах муніципалітетів. (збори, ініціативи). Конституційне регулювання визначено у статтях 143, 152 Конституції Іспанії.

Австрія не підписала Додаткового протоколу до Європейської Хартії про право на участь у справах місцевого органу влади. У той же час ст. 117 п. 8 Федерального конституційного закону визначає, що законодавство земель може передбачати безпосередню участь громадян. Тому в залежності від законодавства кожної із земель громадяни муніципалітетів мають різні можливості безпосередньо приймати участь у вирішенні питань їх общин. Серед найбільш поширених форм – голосування (Bürgerabstimmung), ініціатива громадян (Bürgerbegehren), консультації громадян (Bürgerbefragung) та річні збори громадян (Bürgerversammlung) [5].

В Австрії Федеральний конституційний закон (стаття 115) встановлює, що федеральні землі можуть встановити до-

кладні законодавчі рамки для місцевих органів влади (Gemeindeordnung) відповідно до принципів Федерального конституційного закону. У зв'язку з цим, Земля конституційним та звичайним законодавством, як правило, визначає адміністративне розташування місцевої території, виборчі процеси на місцевому рівні, місцеві податки, представництва місцевих органів влади у земельному законодавчому процесі та права муніципалітетів виступати із законодавчою ініціативою, референдумів чи опитувань громадської думки (референдум, консультація, ініціатива).

Конституція Австрії не містить чіткої вказівки на рівень регламентації відповідних форм.

У Словенії Закон про місцеве самоврядування визначає наступні форми участі: збори громадян, місцеві референдуми і народні ініціативи. Всі ці форми деталізуються у статутах (референдум, збори громадян).

У Конституції Словенії (стаття 139, пункт 3) говориться, що “Муніципалітет встановлюється законом після референдуму, за допомогою якого визначається волею жителів на даній території. На території муніципалітету також визначається законом”. Законом про місцеве самоврядування (стаття 14) передбачається, що “муніципального району може бути змінено або нові спільноти можуть бути встановлені законом після референдуму з'ясування волі народу”.

У Словаччині законодавство у загальному вигляді визначає такі форми участі:

– участь у громадських зборах, організованих муніципальним органом для обговорення будь-яких питань, що турбують громадськість. Кожний громадянин має право брати участь у таких обговореннях, результати яких не є обов'язковими для прийняття;

– участь у засіданнях муніципального комітету (якщо такі засідання є відкритими). Будь-який громадянин має право брати участь в обговоренні та виказувати свою позицію з обговорюваного питання;

– подання петицій, скарг та пропозицій до муніципального органу. (загальні збори).

В Угорщині стаття 46 (1) Закону про місцеве самоврядування встановлює загальне правило, що наради повинні бути відкриті для громадськості. Винятки містяться в частині (2), відповідно до якого представницькі органи:

а) повинні провести зустріч без участі громадськості під час обговорення офіційних питань, що стосуються муніципалітетів, питань, пов'язаних з конфліктом інтересів, ганебної поведінки, нагород та прикрас, накладення дисциплінарного стягнення або проведення процедури, пов'язаної з декларуванням активів;

в) повинні провести зустріч в приватному порядку під час обговорення виборів, призначення, звільнення, накладення або зняття покарання, ініціювання дисциплінарних процедур і при обговоренні особистих питань, в результаті чого слід прийняти певне рішення, якщо зацікавлена сторона не погоджується на публічне обговорення;

с) можуть призначити проведення засідання в приватному порядку для обговорення питань, пов'язаних з розпорядженням своїм майном, а також визначення умов та обговорення тендера, якщо громадське обговорення буде порушувати ділові інтереси органів місцевого самоврядування або інших зацікавлених осіб. Виборці – за винятком зустрічі, що відбулася в приватному порядку – можуть переглянути пропозиції представників органу місцевої влади і протоколи їх засідань. Можливість доступу до інформації, що становить суспільний інтерес і до публічної інформації повинна бути забезпечена навіть в разі проведення нарад в приватному порядку. Рішення органу представників, прийняті на нараді, проведеній в приватному порядку, також повинні бути оприлюднені. (загальні збори, публічні слухання).

На конституційному рівні це питання окремо не деталізується.

В Угорщині особи, як правило, беруть участь у процесі прийняття рішень в якості зовнішніх учасників, в той час як представники регіональних парламентів, керівники органів самоврядування, керівники установ і, в декількох муніципалітетах, також керівники громадських організацій та почесні громадяни, як правило, беруть участь в процесі як постійні гостьові учасники. Одним з найбільш значущих правових інститутів місцевого

самоврядування в Угорщині, пов'язаних з участю громадян, є публічне слухання. Угорський правовий матеріал, що стосується інституту публічних слухань місцевого самоврядування, було розроблено на рівні Основного закону, Актів парламенту і указів місцевих органів влади. Відповідно до § 54 Закону про місцеве самоврядування представницький орган має проводити хоча б один раз на рік публічне слухання, оголошене заздалегідь, де місцеві жителі, а також представники організацій, зацікавлені в розвитку даної місцевості, можуть піднімати питання і вносити пропозиції, які стосуються місцевих справ. На поставлені питання і пропозиції необхідно відповісти на громадських слуханнях або протягом п'ятнадцяти днів після слухання. Таким чином закон встановлює лише загальне регулювання цього питання.

Отже, наведений аналіз дає змогу встановити, що в європейських країнах існує дві моделі правової регламентації форм прямої демократії на місцевому рівні.

Перша модель передбачає лише загальну регламентацію можливості здійснення форм партисипативної демократії на рівні конституції країни. Детальне регулювання цих форм забезпечується на локальному рівні, у відповідних місцевих хартіях (статутах). Така модель, коли більшість питань віднесено до відання окремих муніципалітетів, притаманна більшості європейських держав. При цьому слід враховувати, що низка країн, які запроваджують таку модель, не підписали Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування, який фактично і зобов'язує більш детально врегульовувати питання форм безпосереднього здійснення місцевого самоврядування на законодавчому рівні.

Друга модель пов'язана з тим, що конституція відповідної країни містить лише відсильну до закону норму. Як правило, це – загальний закон про місцеве самоврядування. Однак і в цьому випадку закон або найбільш загально регламентує дані питання, відсилаючи до локальних правових актів, або надає лише перелік відповідних форм. Такий перелік, як правило, включає референдуми, зібрання громадян та консультації з

громадянами чи органами місцевого самоврядування (можливі у формі референдуму).

**Висновки.** Європейська практика правового регулювання форм прямої демократії на місцевому рівні ґрунтується на більш широкому, порівняно з Україною, підході до визначення форм прямої демократії, включаючи до їх системи взаємовідносини з органами державної влади, функціонування недержавних громадських організацій, консультації органів державної влади з органами місцевого самоврядування. Запозичення такого досвіду повинно мати зважений характер і відповідати вітчизняним політико-правовим ідеям та конституційним принципам верховенства права, демократії та народовладдя.

#### Список використаних джерел:

1. Висновок щодо проекту Закону України «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання». Стразбург, 13.09.2016. URL: [http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2016/10/CELGR\\_LEX\\_2016\\_7\\_uk.pdf](http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2016/10/CELGR_LEX_2016_7_uk.pdf).
2. Децентралізація і територіальна консолідація в Україні: Програма Ради Європи. URL: [http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2016/10/%D0%9E%D0%A1%D0%9DCELGR\\_LEX\\_2016\\_6\\_.pdf](http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2016/10/%D0%9E%D0%A1%D0%9DCELGR_LEX_2016_6_.pdf)
3. Звонар В. П. Громадянське суспільство як агент соціально-економічного впливу в Україні. Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України. URL: [http://www.niss.gov.ua/public/file/2012\\_nauk\\_an\\_rozrobku/stan\\_poz\\_gp\\_sus.pdf](http://www.niss.gov.ua/public/file/2012_nauk_an_rozrobku/stan_poz_gp_sus.pdf)
4. Регіональна демократія у Словацькій Республіці: Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи. URL: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CPR\(13\)6partII&Language=lanFrench&Ver=origin na l&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FD C864&BackColorLog ged=FDC864&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CPR(13)6partII&Language=lanFrench&Ver=origin na l&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FD C864&BackColorLog ged=FDC864&direct=true)
5. Local and regional democracy in Austria: Congress of local and regional authorities. URL: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1756919&Site=COE&direct=true#P348\\_48215](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1756919&Site=COE&direct=true#P348_48215)

#### REFERENCES:

1. Vysnovok shchodo proektu Zakonu Ukrainy «Pro zahalni zbory (konferentsii) chleniv terytorialnoi hromady za mistsem prozhyvannia». Strazburh, 13.09.2016. URL: [http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2016/10/CELGR\\_LEX\\_2016\\_7\\_uk.pdf](http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2016/10/CELGR_LEX_2016_7_uk.pdf).

2. Detsentralizatsiia i terytorialna konsolidatsiia v Ukraini: Prohrama Rady Yevropy. URL: [http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2016/10/%D0%9E%D0%A1%D0%9DCELGR\\_LEX\\_2016\\_6\\_.pdf](http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2016/10/%D0%9E%D0%A1%D0%9DCELGR_LEX_2016_6_.pdf)
3. Zvonar V. P. (2012). Hromadianske suspilstvo yak ahent sotsialno-ekonomichnoho vplyvu v Ukraini. Instytut demohrafii ta sotsialnykh doslidzhen im. M. V. Ptukhy NAN Ukrainy. URL: [http://www.niss.gov.ua/public/file/2012\\_nauk\\_an\\_rozrobku/stan\\_poz\\_gp\\_sus.pdf](http://www.niss.gov.ua/public/file/2012_nauk_an_rozrobku/stan_poz_gp_sus.pdf)
4. Rehionalna demokratiia u Slovatskii Respublitsi: Konhres mistsevykh i rehionalnykh vlad Rady Yevropy. URL: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CPR\(13\)6partII&Language=lanFrench&Ver=origin&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FD C864&BackColorLog ged=FDC864&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CPR(13)6partII&Language=lanFrench&Ver=origin&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FD C864&BackColorLog ged=FDC864&direct=true)
5. Local and regional democracy in Austria: Congress of local and regionsl authorities. URL: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1756919&Site=COE&direct=true#P348\\_48215](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1756919&Site=COE&direct=true#P348_48215)

O. O. Sydorenko, T. V. Chebotarova

#### European experience of legal regulation form of local democracy

**Summary.** *The article studies the tool of local (participatory) democracy at the local level in the countries of the European Union. An analysis of the citizen local (participation) tool regulated by legislation was carried out. A comparative analysis of the legislation of the member states of the European Union regarding appeals by citizens is given. Models of legal regulation of forms of direct democracy at the local level in European countries are also studied. The development of forms of participatory democracy in Europe is inextricably linked with the development of civil society and its institutions. And this also applies to political parties, the activities of which in each country are regulated by special legislation, and the procedure for conducting elections (at all levels), which are regulated by election legislation, and the functioning of the so-called «third sector» — non-governmental public organizations, and the mechanism of interaction between the elements of territorial organizations in the state, and conducting consultations with citizens and their associations, etc.*

*The European practice of legal regulation of forms of direct democracy at the local level is based on a broader, compared to Ukraine, approach to the definition of forms of direct democracy, including in their system relations with state authorities, the functioning of non-state public organizations, consultation of state authorities with local self-government bodies. Borrowing such experience*

*should have a balanced character and correspond to domestic political and legal ideas and constitutional principles of the rule of law, democracy and people's rule.*

**Key words:** *local (participatory) democracy, local self-government, the European Charter of Local Self-Government, self-organization bodies of the population, citizens' appeal.*