

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ МОДЕЛІ ПАРТИСИПАТИВНОЇ ДЕМОКРАТІЇ: ДОСВІД УКРАЇНИ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

CONSTITUTIONAL AND LEGAL MODELS OF PARTICIPATORY DEMOCRACY: THE EXPERIENCE OF UKRAINE AND FOREIGN COUNTRIES

Хлопов А.В., аспірант кафедри державного будівництва
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Наукова стаття присвячена проблемним питанням становлення конституційно-правової моделі демократії участі в Україні. Особливу увагу приділено розумінню поняття партисипативної демократії у вітчизняній та зарубіжній доктрині. Автор робить висновок про відмінність уявлення українськими вченими сутності партисипативної демократії у зарубіжних державах і в Україні. У статті висвітлюється бачення вітчизняних дослідників щодо виокремлення конституційно-правових моделей партисипативної демократії у різних країнах світу. На основі існуючих доктринальних поглядів автор пропонує виділяти чотири моделі конституційно-правового регулювання форм партисипативної демократії на місцевому рівні. Критерієм для виділення запропонованих моделей виступає підхід законодавця до вибору рівня та конкретизації регламентації права громадянина на участь та форм його реалізації, що зумовлений різноманітними факторами (формами правління, політико-територіального рівня, політичного режиму, історичним розвитком тощо).

Для першої моделі конституційно-правового регулювання форм партисипативної демократії властиво, доволі, обмежене регулювання на всіх рівнях державного управління. Друга конституційно-правова модель партисипативної демократії, по-суті, розвиває першу у напрямку розширення предмету регулювання у цій сфері, зокрема це чітке нормативне визначення принципів організаційної та фінансової автономії муніципалітетів. Стрижнем третьої моделі виступає конституційне право особи на свободу вираження поглядів та право на інформацію. На основі відповідних конституційних норм в європейських ухвалено закони щодо локальної демократії, але процесуальний механізм реалізації залученості громадян до ведення місцевих справ регламентовано в актах муніципалітетів. Щодо четвертої моделі, яка знайшла втілення в постсоціалістичних країнах Європи і в Україні, то, на відміну від трьох попередніх, для неї характерна досить детальна фіксація на законодавчому рівні переліку дозволених форм демократії участі. Центральне місце у вітчизняній моделі займає Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Зважаючи на це, органи і посадові особи місцевого самоврядування застосовують, лише, такі форми реалізації права членів громади на участь у місцевому самоврядуванні, які передбачено законодавством держави.

Ключові слова: демократія участі, конституційно-правова модель, локальна демократія, місцеве самоврядування, партисипативна демократія, територіальна громада, форми участі.

The scientific article is devoted to the problematic issues of the formation of the constitutional and legal model of the participatory democracy in Ukraine. Particular attention is paid to understanding the concept of the participatory democracy in the domestic and foreign doctrine. The author concludes that Ukrainian scientists' understanding of the differs essence of participatory democracy in foreign countries and in Ukraine. The article highlights the vision of domestic researchers regarding the identification of constitutional and legal models of the participatory democracy in different countries of the world. Based on existing doctrinal views, the author proposes to distinguish four models of constitutional and legal regulation of forms of participatory democracy at the local level. The criterion for distinguishing proposed models is the legislator's approach to choosing the level and specifying the regulation of the right to participation and forms of its implementation, which is determined by various factors (forms of government, political and territorial level, political regime, historical development, etc.).

The first model of constitutional and legal regulation of forms of participatory democracy is characterized by rather limited regulation at all levels of public administration. The second constitutional and legal model of participatory democracy, in essence, develops the first in the direction of expanding the subject of regulation in this area, in particular, this is a clear normative definition of principles of organizational and financial autonomy of municipalities. The core of the third model is the constitutional right of an individual to freedom of expression and the right to information. Laws on local democracy have been adopted on the basis of the relevant constitutional norms, but the procedural mechanism for implementing public involvement in local affairs is regulated in municipal acts. As for the fourth model, which was implemented in the post-socialist countries of Europe and in Ukraine, unlike the previous three, it is characterized by a rather detailed fixation at the legislative level of the list of permitted forms of participatory democracy. The central place in the domestic model is occupied by the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine". Given this, local government bodies and officials apply only such forms of exercising the right of community members to participate in local self-government that are provided for by state legislation.

Key words: constitutional and legal model, forms of participation, local democracy, local self-government, participatory democracy, territorial community.

Постановка проблеми. Сучасний етап вітчизняного державотворення характеризується пошуком оптимальної конституційно-правової моделі форм демократії участі, максимально наближеної до світових стандартів в сфері партисипативної демократії. Важливим кроком у цьому напрямку стало ухвалення Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо народо-владдя на рівні місцевого самоврядування», який трансформував підходи до механізму організації й проведення форм демократії участі в Україні. Безумовно, прийняття даного законодавчого акту вдосконалює процес залучення територіальної громади до безпосереднього управління місцевими справами. Разом з тим, Україна знаходиться тільки на початку складного шляху розробки цілісної концепції залучення широких верств населення до вирішення питань місцевого значення. Зважаючи на це, зростає потреба у вивченні різноманітних варіацій конституційно-правового регулювання форм демократії

участі, що протягом тривалого часу розвивались в зарубіжних країнах.

Попередні дослідження. Проблемні питання становлення форм демократії участі стали предметом досліджень багатьох українських вчених. Варто відмітити ґрунтовні напрацювання І.С. Абрам'юка, О.В. Баганова, В.В. Кравченка, О.Ю. Лялюка, В.В. Толкованова та ін. У той же час, поки що, не достатньо висвітлені у компаративному аспекті конституційно-правові моделі партисипативної демократії. Більше того, розвиток інформаційного суспільства породжує новітні форми демократії участі, що сприяють налагодженню плідної співпраці членів територіальної громади та муніципалітетів.

З огляду на викладене **мета статті** полягає у встановленні специфіки розуміння суті демократії участі у зарубіжній та вітчизняній доктрині та наданні характеристики конституційно-правових моделей партисипативної демократії в Україні та інших країнах світу.

Виклад основного матеріалу. Зазвичай, українські науковці розглядають партисипативну демократію як такий вид демократії, що передбачає широке залучення різних верств населення до процесу підготовки, ухвалення управлінських рішень та контролю за їх реалізацією [1, с. 14; 2, с. 115]. У свою чергу, під формами партисипативної демократії уявляють способи, методи волевиявлення громадян з метою здійснення суспільних функцій, які мають правові наслідки [3, с. 11]. Проте, аналіз вітчизняної правової доктрини свідчить, що безпосередньо термін «партисипативна (партисипаторна) демократія» практично не застосовується. При цьому, називають різноманітні причини. Приміром, І. Абрам'юк вважає, що іноземний термін немілозвучний, а українська дефініція «демократія участі» фактично є його синонімом [4, с. 4].

Ми солідарні з думкою О.Ю. Лялюка, який слушно звертає увагу на те, що поняття «партисипативна демократія» в країнах Європи має більш змістовне навантаження, ніж український варіант демократії участі, оскільки передбачає постійну взаємодію з громадянами в процесі вироблення не лише локальної, а й державної політики [5, с. 74]. До того ж, за нашим переконанням, відмінність розуміння партисипативної демократії у зарубіжній доктрині зумовлено практичними реаліями застосування форм демократії участі, згідно з якими залучення населення до вирішення проблем повсякденного життя є перманентним процесом надання інформації та консультування.

Наведене доктринальне розуміння суті партисипативної демократії породжує різноманітні погляди і на її конституційно-правові моделі. У цьому зв'язку, хочемо навести дві моделі, які запропоновані О.Ю. Лялюком і Ю.Ю. Молчановою.

Так, О.Ю. Лялюк виділяє дві моделі конституційно-правової регламентації форм прямої демократії на місцевому рівні. Критерієм для виділення таких різновидів стало приєднання держави до Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування. Перша модель властива для більшості країн Європи, що не підписали Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування, передбачає лише загальну регламентацію можливостей партисипативної демократії на рівні Основного закону держави з подальшим регулюванням на рівні місцевих хартій (статутів). Друга модель, за думкою науковця, характеризується наявністю в конституції країни бланкетної норми на певний закон про місцеве самоврядування, який, доволі, поверхово регламентує ці питання. При цьому, здійснюється посилення на рівень локальних нормативно-правових актів, що містять обмежену кількість організаційних форм залученості населення до ведення місцевих справ. Як правило, це референдуми, зібрання громадян та консультації з громадянами чи органами місцевого самоврядування [5, с. 86].

Щодо позиції Ю.Ю. Молчанової, то науковиця виокремлює чотири моделі: 1) наявна сукупність законів, у яких, через імперативний метод регулювання, визначається право мешканців низової адміністративно-територіальної одиниці здійснювати місцеве самоврядування та конкретні організаційні форми його реалізації; 2) законодавчі акти закріплюють право населення муніципалітету на управління місцевими справами та загальні принципи реалізації даного права; 3) у законодавстві встановлено форми участі громади, як публічно-територіальної корпорації, у місцевому управлінні через інституції, що безпосередньо створюються і контролюються місцевими мешканцями; 4) на загальнодержавному рівні відсутня регламентація права місцевих мешканців на управління місцевими справами. Механізми демократії участі розробляються населенням окремих публічно-правових територіальних корпорацій і закріплюються в хартіях і статутах муніципалітетів [6, с. 12–13].

Узагальнюючи висновки О.Ю. Лялюка та Ю.Ю. Молчанової, вважаємо за доцільне їх розвинути і запропонувати наступні чотири моделі конституційно-правового регулювання форм партисипативної демократії на місцевому рівні. Критерієм для виділення запропонованих нами моделей виступає підхід законодавця до вибору рівня та конкретизації регламентації права громадян на участь та форм його реалізації, зумовлений різноманітними факторами (формами правління, політико-територіального рівня, політичного режиму, історичним розвитком тощо).

Перша модель конституційно-правового регулювання форм демократії участі властива федеративним країнам, в конституціях яких відсутні засади місцевого управління, а форми партисипативної демократії досить лаконічно визначаються на регіональному і місцевому рівнях – у законодавчих актах і хартіях міст. Приміром, на підставі Поправки Х до Конституції США, судовою практикою було розроблено правило «Діллона», відповідно до якого в компетенцію суб'єктів федерації входить сфера визначення гарантій автономії муніципалітетів і право мешканців, на основі конституції та законів штату, ухвалювати хартію або статут міста. У переважній більшості хартій (статутів) американських міст встановлено такі форми демократії участі, як: – місцеві ініціативи (petition) – колективне звернення до місцевої ради жителів міста, в якому сформульовано пропозиції щодо управління місцевими справами; – міські зустрічі. Міські зустрічі – це загальні збори виборців, що мають статус юридичної особи та уповноважені приймати та змінювати хартію міста, ухвалювати місцевий бюджет і управлінські рішення, а також обирати посадових осіб муніципалітету, зокрема аудиторів, радників, вибірників, а також добровільні консультативні органи у вигляді комітетів, комісій, правління та робочої групи [7, с. 145–146].

Друга конституційно-правова модель партисипативної демократії схожа на першу, оскільки впроваджена в федеративних і децентралізованих унітарних державах. Суть даної моделі полягає в тому, що на рівні загальнонаціональної конституції встановлено компетенцію суб'єктів федерації або адміністративно-територіальних одиниць визначати питання місцевого управління і принцип гарантій автономії муніципалітетів. На регіональному рівні стисло зафіксовано організаційні форми залучення населення в місцевому самоврядуванні, а вже в муніципальних актах відбувається деталізація процедури безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Як приклад, можна навести Конституцію Японії 1947 р. (Розділ 8 «Місцеве самоврядування»), де проголошено принцип автономії муніципалітетів, який гарантує фінансову, організаційну й управлінську самостійність місцевої влади. Загальні засади участі громадськості в місцевому управлінні закріплено в Законах «Про місцеву автономію» (1946 р.) і «Про громадську процедуру коментарів» (1999 р.). Законодавчі положення наділяють муніципалітети правом розробляти місцеву політику, засновану на принципі «досягнення погодження» з місцевими жителями, незалежно від центральної влади. У переважній більшості префектур місцеві ради створюють радничі інституції – громадські комісії для обговорення та прийняття рішення з питань захисту навколишнього середовища, планування інфраструктури, управління охороною здоров'я та освітою, розвитку громади та управління фінансовими активами [8].

Третя модель конституційно-правового регулювання форм партисипативної демократії базується на забезпеченні конституційного права людини на свободу вираження поглядів та інформацію. Наприклад, у Румунії правовою основою функціонування муніципалітетів є Конституція 1991 р. (статті 3, 16, 120–123), Європейська хартія місцевого самоврядування, Закони «Про місцеву публічну адміністрацію», «Про вибори місцевих влад»,

«Про статус місцевих виборних представників» тощо. Конституція Румунії (ст. 31) гарантує кожній особі без обмежень право на доступ до будь-якої інформації, що становить суспільний інтерес, а Закон «Про прозорість рішень у державному управлінні» встановлює мінімальні процедурні правила, що застосовуються для забезпечення прозорості рішення, в рамках повноважень, місцевої та центральної публічної адміністрації [9].

Четверта конституційно-правова модель форм демократії участі відрізняється, достатньо, докладною регламентацією права громадян на участь у здійсненні місцевого самоврядування. Яскравим прикладом даної моделі є досвід Республіки Болгарія. Наприклад, у ст. 136 Конституції Болгарії общину проголошено основною адміністративно-територіальною одиницею, у якій здійснюється місцеве самоврядування. Громадяни беруть участь в управлінні общиною як через обрані ними органи місцевого самоврядування, так і, безпосередньо, через референдум і загальні збори населення [10]. У Законі Республіки Болгарія «Про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію» встановлено, що місцеве самоврядування виражається у праві й реальній можливості громадян та обраних ними органів самостійно вирішувати всі питання місцевого значення. Громадяни беруть участь в управлінні общиною як через обрані ними органи, так і безпосередньо через референдум та загальні збори населення [11]. Крім того, в Болгарії діє Закон «Про пряму участь громадян у державній владі та місцевому самоврядуванні», який визначає такі організаційні форми прямої участі населення у веденні місцевих справ, як місцевий референдум, місцева громадянська ініціатива та загальні збори населення. Варто відзначити, що в даному Законі, доволі, детально виписані процедурні аспекти організації та здійснення форм партисипативної демократії на місцевому рівні [12].

За нашою думкою, дана конституційно-правова модель характерна і для України. Так, двадцять сім статей Конституції містять засади організації та діяльності місцевого самоврядування. За думкою дослідників, така кількість, ймовірно зумовлена відсутністю в українському законодавстві терміну «публічна влада», який замінюється виразом «державна влада та місцева самоврядування» [13]. Разом з тим, враховуючи комплексний характер права громадян на участь у місцевому самоврядуванні, Конституція України створює лише фундамент для розвитку форм демократії участі. Проголошення на рівні Конституції (ст. 7; ч. 1 ст. 140) принципу визнання та гарантування місцевого самоврядування, як права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, зумовлює потребу в створенні ефективної і гарантованої

системи організаційних форм залученості громадян до ведення місцевих справ.

Центральне місце у вітчизняній моделі займає Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який встановлює наступні форми участі: місцевий референдум (ст. 7); загальні збори громадян (ст. 8); місцеві ініціативи (ст. 9); громадські слухання (ст. 13), участь у плануванні та розподілі коштів місцевого бюджету (ст. 13¹), публічні консультації (ст. 13²), консультативно-дорадчі органи (ст. 13³), громадське оцінювання діяльності органів та посадових осіб (ст. 13⁴), органи самоорганізації населення (ст. 14). Причому, якщо порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається статутом територіальної громади, рішенням районної, обласної ради» (ч. 2 ст. 9) і порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади (ч. 6 ст. 13). Форми та порядок внесення пропозицій жителями щодо коштів місцевого бюджету визначаються рішеннями ради або статутом територіальної громади (ч. 2 ст. 13¹). Організація роботи консультативно-дорадчих органів визначається рішенням органу чи посадової особи, при яких вони створені (ч. 2 ст. 13³), а порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання має визначатися законом та статутом територіальної громади (ч. 3 ст. 8). Порядок проведення громадського оцінювання діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначається законом, статутом територіальної громади, рішенням районної, обласної ради (ч. 11 ст. 13⁴), а порядок проведення публічних консультацій – виключно законом (ч. 2 ст. 13²) [14].

Висновки. Підсумовуючи проведене дослідження конституційно-правових моделей партисипативної демократії в зарубіжних країнах і в Україні, варто наголосити, що актуальною проблемою залишається питання вдосконалення конституційно-правової основи механізмів безпосередньої реалізації права громадян на участь у місцевому самоврядуванні. В Україні знайшла втілення модель, яка характеризується, доволі, докладною конституційно-правовою регламентацією форм демократії участі. У той же час, у переважній більшості зарубіжних країн на загальнонаціональному та регіональному рівнях втілено стандарти, які забезпечують широке залучення різних верств населення до процесу розробки, ухвалення рішень щодо ведення місцевими справами, а також до контролю за їх виконанням. Відповідні акти локальної нормотворчості базуються на принципах дозволу, сприяння та підтримки участі громади в муніципальному житті. Натомість в Україні, поки ще залишається пріоритетним право органів і посадових осіб місцевого самоврядування визначати форми залученості громадян до вирішення питань місцевого значення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Дзвінчук Д. І. Механізми демократії участі: суть та особливості застосування на місцевому рівні. *Теорія та практика державного управління*. 2016. Вип. 1. С. 14–22.
2. Шумляева І. Вплив європейських норм партисипативної демократії на підвищення рівня участі громадян України в місцевому самоврядуванні. *Аспекти публічного управління*. 2021. Т. 9, № 1. С. 113–120. DOI: <https://doi.org/10.15421/152111>.
3. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / під ред. Толкованова В.В. Київ, Крамар, 2011. 199 с.
4. Абрам'юк І. Демократія участі: механізми громадської участі на місцевому, регіональному та національному рівнях. К: PerioNet. 2014. С. 4 (50 с.). URL: https://regionet.org.ua/files/07_PartDemocracy_Abramyuk_Materials_v.122.07.14.pdf (дата звернення: 09.05.2025).
5. Лялюк О.Ю. Правове регулювання та практика імплементації законодавства з питань партисипативної демократії в європейських країнах *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2017. № 33. С. 73–89.
6. Молчанова Ю. Ю. Муніципальне регулювання здійснення членами територіальної громади права на участь у місцевому самоврядуванні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2019. 20 с.
7. Fazliu R. Direct Participation of Citizen in Democratic Decision Making at the Local Level. *European Journal of Multidisciplinary Studies*. 2016. Vol. 1. P. 143–147. URL: http://journals.euser.org/files/articles/ejms_jan_apr_16_nr1/Ramiz1a.pdf. (дата звернення: 10.05.2025).
8. Citizen's Guide to Town Meetings URL: <https://www.sec.state.ma.us/cis/cistwn/twnidx.htm>. (дата звернення: 12.05.2025).
9. Anjula Gurtoo Citizen Participation in Governmental Decision Making in Japan: A Review," Working Papers EMS_2015_06, Research Institute, International University of Japan. URL: https://econpapers.repec.org/paper/iujwpaper/ems_5f2015_5f06.htm (дата звернення: 04.05.2025).
10. Structure and operation report of local and regional democracy/ Romania. URL: <https://rm.coe.int/16807471c6> (дата звернення: 19.05.2025).
11. Конституція на Република България URL: <http://www.parliament.bg/bg/const> (дата звернення: 22.05.2025).

12. Закон за местното самоуправление и местната администрация URL: <https://www.cik.bg/.../Закон+за+местното+самоуправление...> (дата звернення: 22.05.2025).

13. Закон за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление URL: <https://www.cik.bg/.../Закон+за+пряко+участие+на+гражда.> (дата звернення: 22.05.2025).

14. Висновок щодо відповідності національного законодавства України положенням Європейської хартії місцевого самоврядування. URL: <https://www.csi.org.ua/publications/ekspertnyj-vysnovok-shhodo-vidpovidno/> (дата звернення: 23.05.2025).

15. Про місцеве самоврядування в Україні *Верховна Рада України*; Закон від 21.05.1997 № 280/97-ВР *Верховна Рада України*: офіц. сайт URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-> (дата звернення: 23.05.2025).