

---

*М. Г. Коваленко*, здобувач кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

## **Питання удосконалення конституційних гарантій партисипативної демократії на місцевому рівні в Україні**

---

*Проаналізовано зміст партисипативної демократії на місцевому рівні, її міжнародні стандарти та форми. Окреслено роль інститутів партисипативної демократії в механізмі місцевого самоврядування, проаналізовано сучасний стан їх правового регулювання. Окреслені шляхи удосконалення регламентації інститутів партисипативної демократії на локальному рівні в контексті конституційної реформи щодо децентралізації влади.*

**Ключові слова:** партисипативна демократія, демократія участі, народовладдя, місцеве самоврядування, Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу.

Сучасне українське суспільство демонструє зростаючий запит щодо посилення громадського впливу на вироблення та реалізацію публічно-владних рішень. Багато вітчизняних та зарубіжних експертів вказують на початок якісно нового етапу розвитку суспільства, рисами якого стають широка інформа-

тизація, розвиток комунікаційних технологій, посилення соціальної складової економіки. У зв'язку з цим неабиякої актуальності набувають питання впровадження інститутів партисипативної демократії та удосконалення їх правового регулювання. В сучасних політико-правових умовах конституційної модернізації ці питання одержують не лише наукове значення, але й практико орієнтований зміст. У науці муніципального права дослідженню їх присвячені праці таких вчених, як М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, І. І. Бодрова, П. М. Любченко, О. С. Орловський, С. Г. Серьогіна та ін.

Метою цієї статті є визначення шляхів удосконалення конституційного регулювання інститутів партисипативної демократії на локальному рівні.

Термін «партисипативна демократія» походить від англ. *participate* – «брати участь» і використовується для позначення так званої «демократії участі», тобто форми демократії, за якої громадяни беруть найширшу участь у процесі ухвалення рішень, у тому числі й на місцевому рівні [1, с. 7]. Теоретичні основи партисипативної демократії були закладені в роботі політолога Т. Фотопулоса «Towards An inclusive Democracy» та пізніше набули розвитку як у політологічній, так і державознавчій науковій літературі [2]. За сучасного підходу термін партисипативна демократія (*Participatory Democracy*) здебільшого розглядається як процес залучення широкого кола учасників до формування та функціонування політичних систем [3]. Вважаємо, що на відміну від безпосередньої демократії, дана форма характеризується більш широким змістом, охоплюючи не тільки інститути здійснення народовладдя (прямого вирішення тих чи інших питань), але й інститути впливу на процес вироблення та прийняття публічно значущих рішень.

Інституціоналізація та розширення правового регулювання форм партисипативної демократії нерозривно пов'язані з розвитком громадянського суспільства та його інститутів. У Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки зазначається, що активне, впливове і розвинене громадянське суспільство є важливим елементом будь-якої демократичної держави та відіграє одну

з ключових ролей у впровадженні нагальних суспільних змін і належного врядування, в управлінні державними справами і вирішенні питань місцевого значення, розробці і реалізації ефективної державної політики у різних сферах, утвердженні відповідальності перед людиною правової держави, розв'язанні політичних, соціально-економічних та гуманітарних проблем [4]. Стратегічними напрямками реалізації державної політики у даній сфері на найближчі роки визначені: створення сприятливих умов для формування та інституційного розвитку організацій громадянського суспільства; забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення; стимулювання участі організацій громадянського суспільства в соціально-економічному розвитку України; створення сприятливих умов для міжсекторальної співпраці.

Ключову роль у зміцненні інститутів партисипативної демократії має відігравати місцеве самоврядування. Адже саме воно є низовою, найбільш наближеною до громадянського суспільства, територіальною ланкою політичної системи. Реальне місцеве самоврядування на всіх рівнях територіальної організації влади – це конкретний крок у напрямі подальшої лібералізації управління на місцях, пов'язаний із вирішенням проблем формування громадянського суспільства та соціальної правової держави, посиленням захисту прав і свобод людини і громадянина, їх практичною реалізацією.

Інститут місцевого самоврядування в Україні має багато-аспектний характер, але особливе значення має визначення його як форми народовладдя. Хоча таке визначення у наукових джерелах є доволі дискусійним, але воно як жодне інше підкреслює соціальну сутність та демократичну спрямованість даного інституту [5, с. 90]. Місцеве самоврядування покликане забезпечити органічне поєднання влади і свободи, зовнішнього (вертикального) управління і внутрішньої самоорганізації населення. В Конституції України ідеї поєднання державності і прав людини, влади і свободи втілюються у першу чергу в положеннях про визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінніс-

тю; визначеність змісту і спрямованості діяльності держави правами і свободами людини та їх гарантіями; а також про суверенітет, носієм і єдиним джерелом якого є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування конституційно визначається як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. В основі ж будь-якого колективного права лежить право суб'єктивне – Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює право громадян на участь у місцевому самоврядуванні, що є необхідною правовою передумовою колективного права територіальних громад [6]. На нашу думку, таке право доцільно закріпити на конституційному рівні. Це відповідало б не тільки світовим тенденціям розвитку системи прав людини, але й сучасному вектору посилення демократичної державності. Адже реалізація ідей місцевого самоврядування визнається однією з підстав ідеологічного обґрунтування процесу становлення громадянського суспільства, принципової зміни пріоритетів державної політики, коли теза «не людина для держави, а держава для людини» стає ключовою формулою усього процесу державного розвитку.

Тривалий час у суспільному житті України не було пріоритету прав і свобод людини, існували одержавлення соціальних процесів, диктат державної влади, її патерналістське ставлення до народу. В результаті суспільство не змогло вибудувати ефективних економічних, правових і політичних відносин, стати дієвим партнером державної влади. Наслідки цього наочно виявляються у сфері місцевого самоврядування. Низький рівень політико-правової культури громадян, незначна активність громад, домінування патерналістської моделі взаємодії територіальних громад та органів місцевого самоврядування – ті реалії, що гальмують реалізацію як індивідуального, так і колективного права. Подолання цих негативних явищ потребує здійснення широкої низки заходів конституційного, законодавчого та іншого правового, організаційного, інформаційного, виховного та іншого характеру.

Правовий інструментарій запровадження технологій партисипативної демократії є особливим для кожної країни. Універсальний же характер мають уніфіковані європейські стандарти, закріплені у низці міжнародних документів: Європейській хартії місцевого самоврядування, Додатковому протоколі до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади від 11 листопада 2009 р. (ETS № 207), Резолюції Ради Європи 1353 (2003) «Майбутнє демократії: посилення демократичних інститутів», Європейській стратегії щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, схваленій Комітетом міністрів Ради Європи у березні 2008 р., Рекомендаціях (2009) 2 Комітету міністрів Ради Європи щодо оцінки, аудиту та моніторингу участі та напрямів політики участі на місцевому і регіональному рівні, Рекомендаціях (2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи щодо участі громадян у публічному житті на місцевому рівні, Резолюції 326 (2011) Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи «Участь громадян на місцевому та регіональному рівні у Європі», Конвенції Ради Європи про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні та ін.

Зокрема, Додатковим протоколом до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади передбачено, що держави в рамках своєї юрисдикції повинні забезпечувати кожному право участі у справах місцевого органу влади. Це означає право вживати рішучих заходів для визначення або впливу на здійснення повноважень та обов'язків місцевого органу влади. Законодавство повинно передбачати засоби, що сприяють здійсненню цього права. Кожна держава повинна визнати в законодавстві право громадян брати участь як виборці або кандидати у виборах членів ради або асамблеї місцевого органу влади, на території якого вони проживають (ст. 1). Одночасно слід вживати необхідних для здійснення права участі заходів, котрі повинні включати: 1) надання місцевим органам влади повноважень надавати право участі, викладене в цьому Протоколі, сприяти його здійсненню; 2) забезпечення створення: а) процедур залучення людей, які можуть включати консультаційні процеси, місцеві референдуми й звер-

нення та у випадках, коли на території органу місцевого самоврядування є багато жителів та (або) коли орган місцевого самоврядування охоплює великий географічний регіон, заходи із залучення людей на рівні, найближчому до них; б) процедур доступу згідно з конституційним порядком та міжнародно-правовими зобов'язаннями Сторони до офіційних документів, які є в розпорядженні місцевих органів влади; в) заходів для задоволення потреб категорій осіб, які натрапляють на конкретні перешкоди в участі, а також г) механізмів і процедур розгляду скарг і пропозицій стосовно функціонування місцевих органів влади й місцевих комунальних служб та реагування на такі скарги й пропозиції; 3) сприяння використанню інформаційно-комунікаційних технологій для розвитку та здійснення права участі, викладеного в цьому Протоколі. При цьому у ході планування та прийняття рішень стосовно вказаних заходів необхідно проводити консультації з місцевими органами влади по можливості своєчасно й належним чином (ст. 2) [7].

З точки зору політико-правової практики застосування форм партисипативної демократії показовими є результати опитування громадської думки в країнах Європейського Союзу, предметом якого було обговорення питань доцільності більш широкого застосування ресурсу неурядових організацій і асоціацій у вирішенні питань публічного значення поряд з прямим голосуванням. Більшість європейців в країнах-респондентах схиляється до безпосередньої участі населення у вирішенні питань місцевого значення, і до обговорення та узгодження питань союзного значення через використання ресурсів неурядових організацій і асоціацій. І така ситуація вважається цілком закономірною для країн з розвиненими формами демократії на місцевому, регіональному, національному і наднаціональному рівнях [8, с. 15–16].

До форм партисипативної демократії, які одержали своє законодавче закріплення в Україні, належать місцеві референдуми, місцеві вибори, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання, органи самоорганізації населення, опитування громадян тощо. Проте стан законодавчої регламентації цих форм є вкрай незадовільним. Зокрема, відсутня зако-

нодавча основа призначення та проведення місцевих референдумів, що не лише гальмує можливість безпосереднього вирішення громадою питань місцевого значення, але й зводить нанівець окремі організаційно-правові механізми реалізації муніципально-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед громадами; недоопрацьовані окремі положення законодавства про місцеві вибори, у тому числі щодо реєстрації виборців, яка мала б забезпечити найбільш сприятливі організаційно-правові умови для волевиявлення усіх членів територіальних громад, що мають право голосу; фрагментарною є правова регламентація таких форм безпосередньої участі населення у здійсненні місцевого самоврядування, як місцеві ініціативи, загальні збори, громадські слухання. Останні з названих форм на законодавчому рівні одержали лише своє закріплення, питання ж їх змісту, процедурно-процесуальних особливостей передані законодавцем на рівень муніципальної нормотворчості. Така модель їх регламентації мала на меті забезпечити максимальне врахування місцевих особливостей та сприяти самоорганізації громад. Але, як свідчить практика, зазначені форми муніципальної демократії належного регулювання не одержують, а відтак не спричиняють відчутного впливу на здійснення місцевого самоврядування.

У зв'язку з цим вважаємо, що перелік основних форм партисипативної демократії на місцевому рівні має бути встановлений на конституційному рівні. Це створить додаткові конституційні гарантії реалізації конституційного статусу первинного суб'єкта місцевого самоврядування. Разом з цим такий перелік не повинен бути вичерпним, громади повинні мати можливість впроваджувати й інші, додаткові форми безпосереднього вирішення питань місцевого значення. Наприклад, досить цікавим уявляється досвід країн Європи щодо застосування інституту «народного вето», суть якого полягає у праві громадян скасовувати шляхом референдуму прийняті представницьким органом місцевого самоврядування нормативно-правові акти чи їх окремі положення. Забезпечення належного правового регулювання вказаних форм муніципальної демократії має базуватися на раціональному поєднанні законодавчих та локально-правових

засад. З метою його забезпечення на конституційному рівні слід закріпити положення про те, що порядок здійснення даних форм має визначатися законами України та муніципально-правовими актами, а також передбачити обов'язковість розробки та прийняття територіальними громадами власних статутів.

Сьогодні багато сподівань українських громадян покладається на місцеву владу. Зробити її більш ефективною, відкритою для громад – завдання законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади (реєстр. № 2217а) [9]. Зберігаючи як першоджерело і першооснову місцевого самоврядування територіальну громаду, законопроект вперше на конституційному рівні чітко визначив способи здійснення місцевого самоврядування, гарантував систему форм безпосередньої демократії на місцевому рівні. Адже визнання на найвищому законодавчому рівні територіальної громади як первинного суб'єкта, носія функцій і повноважень місцевого самоврядування, вимагає забезпечення функціонування територіальної громади як дієздатного суб'єкта, соціально і політично активного, спроможного на ефективне та відповідальне управління власними справами [10, с. 62].

Разом з цим, на наш погляд, слід приділити увагу й посиленню правових, у тому числі й конституційних, гарантій інших форм партисипативної демократії, таких як звернення громадян, петиції, забезпечення публічності управління на всіх рівнях територіальної організації влади, громадського контролю за діяльністю органів публічної влади, державних та комунальних підприємств, організацій та установ, взаємодії з громадськими формуваннями, асоціаціями органів місцевого самоврядування. Останні, будучи особливими суб'єктами муніципально-правових відносин [11], здатні активно впливати на формування та реалізацію правової політики у сфері місцевого самоврядування. Основними організаційно-правовими формами такого впливу виступають консультації асоціацій з органами державної влади та надання висновків по проектах з питань, що стосуються регіонального та місцевого розвитку. Так, всеукраїнські асоціації беруть участь у консультаціях з Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконав-



чої влади, що проводяться як за ініціативою асоціацій, так і відповідних органів державної влади, надають цим органам висновки по проектах правових актів [12, с. 67]. Вважаємо, що конституювання консультацій органів державної влади з органами місцевого самоврядування під час прийняття рішень, які безпосередньо стосуються питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, та права органів місцевого самоврядування на об'єднання з метою захисту прав та інтересів територіальних громад, допомога місцевому та регіональному розвитку сприятиме розширенню конституційних основ демократії участі.

У підсумку слід зазначити, що інститути партисипативної демократії є одним із найбільш важливих і затребуваних резервів демократичного розвитку України, а відтак потребують пильної уваги законодавця та посилення правових засад на конституційному рівні.

#### Список використаних джерел

1. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні [Текст] / під ред. В. В. Толкованова. – К. : Крамар, 2011. – 199 с.
2. Кузнецов, А. О. Партисипативна демократія: історичні нариси [Електронний ресурс] / А. О. Кузнецов, Л. Ю. Ігнатенко. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/ebook/tpdu/2010-4/doc/1/14.pdf>.
3. Попова, І. М. Організаційно-правові механізми забезпечення партисипативної демократії (демократії участі) у системі місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / І. М. Попова // Теорія та практика держ. управління і місц. самоврядування. – 2016. – № 1. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu\\_2016\\_1\\_23](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_1_23).
4. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки [Текст] : затв. Указом Президента України від 26.02.2016 № 68/2016 // Офіц. вісн. України. – 2016. – № 18. – Ст. 716.
5. Любченко, П. М. Муніципальне право України [Текст] : навч. посіб. / П. М. Любченко. – Х. : Вид-во «ФІНН», 2012. – 496 с.
6. Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР (з наст. змін. та доп.) // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
7. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 33.

8. Батанов, О. В. Партисипативна демократія в системі місцевого самоврядування: проблеми законодавчого регулювання [Текст] / О. В. Батанов, В. В. Кравченко, Х. В. Приходько // Аспекти публ. управління. – 2014. – № 9–10 (11–12). – С. 12–28.
9. Про внесення змін до Конституції України [Електронний ресурс] : проект Закону України (реєстр. № 2217а). – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812).
10. Бодрова, І. І. Концептуальні підходи визначення поняття територіальної громади [Текст] / І. І. Бодрова // Держ. буд-во та місц. самоврядування. – Х. : Право, 2004. – Вип. 7. – С. 62–73.
11. Бодрова, І. І. Добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування як специфічний суб'єкт відносин місцевого самоврядування в Україні [Текст] / І. І. Бодрова // Держ. буд-во та місц. самоврядування. – Х. : Право, 2003. – Вип. 5. – С. 35–44.
12. Бодрова, І. І. Проблеми законодавчого регулювання статусу асоціацій органів місцевого самоврядування в Україні [Текст] / І. І. Бодрова // Теорія і практика правознавства. – Х. : [б. в.], 2012. – Вип. 1 (2). – С. 60–70.

**М. Г. Коваленко**

**Вопросы совершенствования конституционных гарантий  
партисипативной демократии на местном уровне в Украине**

*Проанализировано содержание партисипативной демократии на местном уровне, ее международные стандарты и формы. Определена роль институтов партисипативной демократии в механизме местного самоуправления, проанализировано современное состояние их правового регулирования. Обозначены пути совершенствования регламентации институтов партисипативной демократии на местном уровне в контексте конституционной реформы по децентрализации власти.*

**Ключевые слова:** партисипативная демократия, демократия участия, народовластие, местное самоуправление, Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве участия в делах местного органа.

**M. G. Kovalenko**

**The question of improving of the participatory democracy constitutional  
guarantees at the local level in Ukraine**

*The modern Ukrainian society demonstrates a growing requirement for strengthening the public influence on the formation and implementation of public authoritative decisions. Many domestic and foreign experts point out to the beginning of a qualitatively new level of social development, features of which are*

*extensive computerization, development of communication technologies, strengthening of the social dimension of the economy. In this regard, one of the urgent question is the implementation of the participatory democracy institutions and the improvement of their legal regulation. In the modern political and legal conditions of the constitutional modernization these questions get not only the scientific value but also practice-oriented content. In the municipal law science, they were researched in scientific works of M. O. Baymuratov, O. V. Batanov, I. I. Bodrova, P. N. Lubchenko, O. S. Orlovsky, S. G. Seregina and others.*

*The aim of this article is to determine ways to improve regulation of the constitutional institutions of the participatory democracy at the local level.*

*Institutionalization and expansion of the legal regulation of participatory democracy forms are inextricably linked with the development of civil society and its institutions. The National strategy for the promotion of civil society development in Ukraine for 2016–2020 years indicates that active, influential and developed civil society is an essential element of any democratic state and plays a key role in the implementation of urgent social changes and good governance, in the public affairs management and matters of local importance solving, in the development and implementation of effective public policy in various fields, in affirming responsible to individual law-based state and in solving political, social, economic and humanitarian problems. The strategic directions of state policy realization in this area in the coming years are determined: creating favorable conditions for the forming and institutional development of civil society organizations; ensuring the efficient procedures for public participation in the forming and implementation of state and regional policy, solving issues of local importance; stimulation the participation of civil society institutions in the socio-economic development of Ukraine; creating favorable conditions for the intersectoral cooperation.*

*The local government should play a key role in the strengthening of participatory democracy institutions. After all, it is a grass roots, closest to civil society, territorial link of political system. The real local government at all levels of territorial organization of public power is a concrete step towards further liberalization of local governance, linked to the solution of formation of civil society problems, strengthening the rights and freedoms of man and the citizen, their practical implementation.*

**Keywords:** *participative democracy, democracy, local government, the Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority.*