



Co-funded by
the European Union

**Міністерство освіти і науки України
Сумський державний університет
Навчально-науковий інститут права**

**ЛОКАЛЬНА ДЕМОКРАТІЯ:
РОЛЬ ГРОМАД ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ**

Суми,
2024

Освітній проєкт "Локальна демократія: кращі європейські практики для України", що реалізується в рамках проєкту Модуль Жана Моне програми Erasmus+ ERASMUS-JMO-2021-HEI-TCH-RSCH -101047645 – «EULOCDEM: Локальна демократія: кращі європейські практики для України».

Прагнення України до досягнення демократичних європейських стандартів та зобов'язання відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом зумовлює необхідність запровадження нових практик взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та місцевих жителів. Такими новими практиками мають стати інструменти локальної демократії, які позитивно зарекомендували себе у країнах Європейського Союзу. Проєкт «EULOCDEM: Локальна демократія: кращі європейські практики для України» покликаний сприяти розвитку механізмів та інструментів локальної демократії в Україні на підставі європейського досвіду.



Co-funded by
the European Union

Підтримка Європейською комісією випуску цієї публікації не означає схвалення змісту, який відображає лише думки авторів, і Комісія не може нести відповідальність за будь-яке використання інформації, що міститься в ній.

Views and opinions expressed are however those of the author (-s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or European Education and Culture Executive Agency. Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.

ЛЕКЦІЯ 1

ПІДХОДИ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО РОЗУМІННЯ МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ

1.1 ІСТОРИЧНІ ФОРМИ ДЕМОКРАТІЇ

Усупереч існуючим уявленням, демократія не є природним порядком політичного життя. Історія людства вчить швидше протилежному: саме закон найсильнішого – головне природне обмеження, з яким вже від народження стикається людина. У політиці такий природний порядок знає різні ступені насильства в залежності від того, наскільки жорсткі обмеження накладає він на людей: патріархат, тиранія, диктатура, монархія, імперія, тоталітаризм – все це вияви насильства, нав'язаного меншості більшості, нездатній, незважаючи на свою чисельність, протистояти примусу.

Демократія, навпаки, прагне перевернути цей заданий природою порядок життя, визнаючи за більшістю людей, навіть фізично та матеріально слабких, право на певний час панувати над меншістю, поки остання, у свою чергу, не стане більшістю. Цей спосіб правління побудований на двох принципах: *влада більшості і право меншості вільно створювати опозицію.*

Демократичний спосіб життя, демократія у політиці – культурний продукт розвитку людства, винайдений для найбільш економного вирішення природних конфліктів, які протиставляють людей та соціальні групи один одному. Справжні форми демократичного досвіду були реалізовані і продовжують удосконалюватися в ході історії, але суть двох взаємодоповнюючих аспектів народовладдя та самоврядування – залишалася майже незмінною.

Початковій самоорганізації людей з рисами всенародності була притаманна безпосередня участь усіх у справі виживання та відтворення роду. У первісному суспільстві вже існувала демократія на примітивному рівні. Питання про участь кожного в управлінні та самоврядуванні ще не виникало через його зумовленість природним розподілом ролей. Природа і вибирала, і призначала; від людей лише потрібно підтримувати основи всенародності.

Важливим фактором стала поява дружин – угруповань здорових, енергійних та, головне, озброєних чоловіків, які забезпечували безпеку всіх. Це оберталось відповідальністю і правом приймати потрібні рішення – як і

раніше, всенародно, тільки «народ» все частіше обмежувався колом чоловіків зі зброєю. Так склалася військова демократія.

Військова демократія – це принцип організації влади переважно у племінних утвореннях, відповідно до якого право прийняття та здійснення важливих рішень покладається тільки на тих, хто безпосередньо забезпечує безпеку племені, тобто всіх озброєних чоловіків; інші члени племені виключені із процесу прийняття рішень. У таких умовах жінки, люди похилого віку, діти залишались поза межами прийняття рішень.

Трохи пізніше сформувалися *основи античної демократії*. З реформ афінського архонта Солона (близько 640–635 рр. до н.е. – близько 559 р. до н.е.) пірамідальна структура влади царі/аристократи/демос – змінювалася. Реформи розпочато під закликом повернення до старого – до всенародності, а отже, рівності всіх перед законом та один перед одним як представниками однієї спільноти, "народу".

Агора (гр. agora) - це призначена для публічних зборів та торгівлі головна площа давньогрецьких міст (полісів), розташована в центрі або біля порту, оточена храмами, портиками та міськими установами.

Еклезія (гр. ekklesia, буквально – збори скликаних) - народні збори в давньогрецьких полісах. Вперше згадується в Афінах наприкінці VII ст. до н.е.; внаслідок реформ Солона стала зборами повнолітніх громадян (чоловіків), отримавши вищі політичні та судові повноваження.

Афінська демократія – зразкова історична модель прямої демократії, за якої від усіх громадян вимагався високий рівень політичної участі.

Пряма демократія - це система управління, коли керовані реально впливають на обрання управителів та прийняття рішень.

Однак насправді середній афінянин рідко брав участь у прийнятті політичних рішень. Афінська демократія представляла собою систему з важливою роллю народних зборів громадян, максимально зниженими майновими та іншими цензами, при чому малозабезпечених громадян спеціально заохочували до виконання їх громадянських прав/обов'язків матеріально.

Порівняно невеликий розмір міста дозволив афінянам практикувати пряму форму демократії. Всі проблеми держави вирішували під час Народних зборів афінських громадян. Це був перший в історії людства демократичний орган влади, який збирали 40 разів на рік на пагорбі, відомому як Пнікс. Народні збори приймали закони, оголошували війну й уклали мир, визначали розмір податків, вирішували інші важливі питання. Збори були вищим законодавчим органом Афін.

Пряму демократію у Греції вважали ідеальною формою демократії, тому що вона вимагала високого рівня участі кожного громадянина. Існували навіть спеціальні вчителі – софісти, які вчили громадян виступати на зборах і відповідати на нагальні питання суспільства. Під час зборів кожен громадянин мав право виступити і запропонувати свій спосіб вирішення проблем міста-держави. Після цього громадяни обговорювали різні рішення і приймали те, яке підтримувала більшість.

Давньогрецька демократична система була далеко не зразковою. Жінок, рабів й іноземців не допускали до голосування, бо їх не вважали громадянами цієї держави. У середині IV століття до н. е. дорослі чоловіки, які мали право голосу, в Афінах становили лише близько 12 % від кількості населення міста. На додаток, прийняття рішень займало дуже багато часу.

РИМ. Демократія з'явилася в італійському місті-державі Рим приблизно в той самий час, що і в Афінах. У Римі, як і в Греції, господарем держави вважали народ. Римляни, які розмовляли латиною, називали свою систему *respublica* («республіка»), що означає «річ, яка належить народові». Римська демократія тривала приблизно до кінця I століття до н. е., коли вона була замінена монархією на чолі з імператором. Таким чином, Римська республіка стала Римською імперією.

Як і урядування Афінами, система управління Риму спочатку була створена для міста. Основна структура цього урядування залишалася незмінною протягом усієї республіканської ери, незважаючи на те, що територія, контрольована Римом, різко розширилася, охопивши весь середземноморський світ і більшу частину Західної Європи.

Римська республіка мала три основні гілки влади: народні збори, сенат і магістратів (тобто начальників, правителів). Народні збори приймали закони й обирали посадових осіб – магістратів. Пропозиції, які вносили на зборах, не можна було ні обговорювати, ні змінювати – лише прийняти або відкинути цілком. Їх попереднє обговорення відбувалося на особливих зібраннях.

Важливим державним органом Римської республіки був сенат. Він складався із 300 осіб. Сенат оголошував набір до війська, визначав кількість солдатів і грошей на війну, приймав послів з інших країн. Усі постанови народних зборів мав затверджувати сенат. Крім того, існували два високопосадовці – консули, які виконували функції глави держави. Консули висувалися сенатом, а обиралися військовими зборами.

Римська система містила деякі елементи прямої демократії, оскільки збори вимагали безпосередньої участі громадян. Всі дорослі чоловіки мали

право голосувати на зборах. Однак громадяни голосували не як особи, а як члени різних призначених груп або блоків для голосування.

Як і в Афінах, участь у римських зборах була обмежена лише чоловіками. Після розширення Римської республіки надавалося громадянство населенню приєднаних країн. Оскільки народні збори продовжували збиратися на Форумі, більшість громадян, які не мешкали в самому місті Римі чи поблизу нього, не могли брати в них участь. У пізніші століття Республіки, коли територія, контрольована Римом, була дуже великою, переважно більшість громадян було фактично виключено з римської демократії.

Серед асамблей, створених у Європі в середні віки, найбільший вплив на розвиток представницької демократії мав англійський парламент. Парламент утворився із регулярних рад, у яких брали участь англійський король та його дворяни з метою розгляду скарг, а також здійснення судових функцій. Із часом парламент почав займатися важливими державними питаннями, зокрема збільшенням доходів, необхідних для підтримки політики та рішень монарха. Оскільки судові функції все частіше делегували судам, то парламент поступово перетворився на законодавчий орган.

До кінця XV століття англійська система демонструвала деякі риси сучасного парламентського урядування: наприклад, прийняття законів вимагало прийняття законопроектів обома палатами парламенту – Палатою громад і Палатою лордів, а також офіційного затвердження монарха.

У наступні століття парламент набув більше повноважень. Приблизно до 1800 року повноваження з вибору Прем'єр-міністра та його кабінету перейшли від монарха до Палати громад. Хоча парламент був важливою установою, урядування Англії не було демократичним - право голосу обмежувалося майновими цензами та цензом походження, право голосу мали лише близько 5 % британського населення старше 20 років.

Закон про реформи 1832 р., який започаткував розвиток парламентської демократії у Великобританії, поширив виборче право приблизно на 7 % дорослого населення. Парламент Британії пройшов довгу історію, він пережив ліквідації, але прагнення народу до народовладдя відновлювало його знову. Так історично склалося, що за період парламентаризму в Англії виникли дві ідеологічні течії: торі і віги, які згодом отримали назви консерваторів і лібералів. Вони представляли англійський народ багатьох віків, і саме ці партії сформували ту систему правління, яка зараз існує у Великобританії.

Наприкінці XVIII ст. в результаті утворення Сполучених Штатів вперше були чітко визначені і законодавчо закріплені формальні механізми

демократії, які пізніше відіграли важливу роль у затвердженні (консолідації) сучасних варіантів демократії. На початку державності американські політики були схильні називати свою систему змішаного представницького правління просто республіканською, тобто системою правління, що здійснюється від імені всіх громадян.

Лише у першій половині XIX ст. слова "демократія" та "демократ" поступово повернулися до політичного словника.

Протягом XX століття кількість демократичних країн у світі різко зросла. На початку XXI століття більше третини країн світу були повноцінними демократіями, а ще одна шоста частина мала принаймні деякі демократичні інститути. Разом ці демократичні та майже демократичні країни містили майже половину світового населення.

У XXI столітті у світі залишилося не так багато жорстких диктатур, але вони є і створюють у своїх державах проблеми для власного народу. На жаль, виявилось, що загальновизнані сценарії демократичних систем, які утворились у Європі та Північній Америці, не завжди вдається запровадити у країнах Африки, Азії, де національні традиції та цінності суттєво відрізняються від європейських. В цих регіонах сформувалися різного типу квазідемократичні та гібридні режими правління.

1.2 СУТНІСТЬ ТА ЗНАЧЕННЯ ДЕМОКРАТІЇ

У найпоширенішому визначенні демократія ототожнюється з народовладдям. Це визначення стало майже класичним. Воно є універсальним, оскільки може застосовуватися до будь-якого історичного типу демократії і є нібито носієм загальнолюдських цінностей. Відповідно до цього, демократія і визначається як державний лад, що ґрунтується на владі народу і гарантує залучення громадян до процесу прийняття рішень.

Демократія як форма правління протиставляється аристократії або олігархії. Такою є традиція, що йде від античної політичної думки.

Дефініція демократії часто ототожнюється і з таким поняттям, як політичний режим. Виходячи з визначення політичного режиму як однієї з трьох внутрішніх форм держави (разом з формою правління і формою державного устрою), ототожнення демократії з політичним режимом можливо, однак лише в межах демократичної форми держави та її політичної системи.

При цьому слід мати на увазі, що форми політичного режиму рухливіші і різноманітніші у порівнянні з демократичною формою держави.

Демократія як політичний світогляд – це відображення у свідомості громадян самого змісту демократії, перш за все – ідей свободи і рівності прав. Створюючись на ґрунті суспільних відносин, демократія завжди знаходила своє теоретичне обґрунтування в цих ідеях та уявленнях про них.

Принципи демократії

І. Правління більшості та повага до прав меншості. Отже, під більшістю і меншістю у демократичному суспільстві та його представницькому органі можна розуміти групи громадян чи їх представників - депутатів, які, реалізуючи право на здійснення влади через голосування на виборах, референдумі або у парламенті, отримали кількісну перевагу, або навпаки. Більшість і меншість є юридичними категоріями в інституті політичної демократії, правовідносини між якими виникають об'єктивно на підставі юридичного факту - голосування, і ці правовідносини повинні певним чином унормовуватися. Похідне, вторинне становить поняття коаліційної більшості - угода кількох парламентських фракцій, що разом охоплюють більшість депутатів, у випадку, коли жодна з політичних партій не отримала необхідної кількості голосів на виборах, а від того і місць у представницькому органі, щоб стати правлячою партією.

У країнах усталених демократій юридичне поняття «більшість» нерозривно пов'язане і ототожнюється з політичним поняттям «правляча», а «меншість» - з політичним поняттям «опозиція».

У розвинених демократіях не виникає розбіжностей в поглядах політикума і науковців стосовно функцій більшості та меншості у суспільстві та державі. Логіка тут проста, якщо за більшістю визнається право приймати рішення, визначати і здійснювати державну політику, то меншості залишається право на контроль за реалізацією цієї політики, право бути вислуханою у парламенті і право бути почутою в суспільстві (функції контролю, критики і альтернативи).

У таких демократичних державах (наприклад, Німеччині, Швейцарії, США) вищезазначені права гарантуються і забезпечуються конституційними засадами, політичним устроєм, розвиненими інститутами громадянського суспільства, засобами масової інформації, високим рівнем правосвідомості й правової культури громадян. Реалізація цих прав зазвичай не потребує додаткової правової регламентації.

Широкі права надаються меншості під час пленарної роботи парламентів. Законодавство Португалії спеціально обумовлює право парламентських груп, що мають меншість місць у парламенті, наполягати на включення до порядку денного визначеної кількості питань.

У Франції регламенти палат парламенту виходять із того, що під час організації дебатів на пленарних засіданнях суворо дотримуються неписаного правила «трьох третин», відповідно до якого одна третина часу у виступах призначена для уряду, друга - для урядової більшості, і остання - для опозиції. Виступи у дебатах обмежуються часом, який надається не окремому депутату, а його групі.

У багатьох європейських країнах права більшості частково обмежуються процедурою голосувань з окремих найважливіших питань завдяки застосуванню конституційного принципу кваліфікованої більшості, що вимагає ухвалення рішення 2/3, 3/4 і навіть 5/6 (Швеція) голосів від загальної кількості депутатів.

2. Демократія і права людини

Зв'язок між правами людини і демократією глибокий і рухається у зустрічних напрямках: кожен в деякій мірі залежить від іншого, і є неповним без іншого.

Кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників (Стаття 21, частина 1, Загальна декларація прав людини). Насамперед, значення рівності та автономії - також цінні права людини, а право брати участь в управлінні державою саме по собі є правом людини. Стаття 21 Загальної декларації прав людини говорить нам, що «Воля народу має бути основою влади уряду»: тому демократія - насправді єдина форма правління, яка сумісна з правами людини.

Свобода думки, совісті і релігії (Загальна декларація прав людини, стаття 18). Це одне з перших прав, які необхідні в демократичному суспільстві: люди повинні мати можливість вільно мислити, щоб розуміти, що важливо для них, не будучи покараними за це. Уряди протягом всієї історії намагалися обмежити це право, тому що боялися поставити під загрозу існуючу систему. Таким чином, вони обмежували людей у мисленні, щоб у них не було «неправильних» думок. (Такі люди відомі як в'язні сумління.) Проте суспільство без плюралізму думок не тільки є нетолерантним, але й обмежує свої можливості розвиватися в нових і, можливо, поліпшених умовах.

Свобода вираження (Загальна декларація прав людини, стаття 19). Важливо не тільки думати, що ви хочете, але і мати право висловити цю думку вголос, якою б вона не була. Якщо люди не мають можливості обговорювати свої погляди з іншими людьми, або представляти їх у засобах

масової інформації, то яким чином вони можуть «взяти участь» у державотворенні?

Свобода мирних зборів і асоціацій (Загальна декларація прав людини, стаття 20). Це право дозволяє вам обговорювати ідеї з іншими людьми, які є вашими однодумцями, а також формувати групи за інтересами, або влаштовувати збори з метою протесту проти рішень, з якими ви не згодні. Можливо, така діяльність є іноді незручною для урядів, однак вона важлива для того, щоб різні погляди були почуті й прийняті до уваги. Якраз у цьому і полягає суть демократії.

3. Участь громадян.

Демократія вимагає участі членів громади в урядуванні. Участь – це більше, ніж просто право, це обов’язок. Існує безліч різних видів участі, включно з такими: голосування, дебати з певних питань, протест проти дій органів влади, сплата податків та участь у роботі суду присяжних. Члени громад повинні мати можливість одержувати інформацію та брати участь у засіданнях органів управління. Вони повинні мати можливість приєднуватися до громадських об’єднань. Члени громад повинні мати право вільно балотуватися на виборні посади. Участь громадян зміцнює демократію.

З моменту перших виборів 1979 року явка на виборах до Європейського парламенту падає з кожним роком. Так, у 2009 році тільки 43% виборців віддали свій голос, а в деяких країнах явка становила лише 34%.

У національних виборах по всій Європі явка коливається від дещо більше ніж 50% в деяких країнах до більш ніж 90% в інших.

Деякі країни Європи, наприклад, Греція та Бельгія, зробили голосування обов’язковим. У таких країнах явка, очевидно, набагато вища, ніж у середньому по країнах, де голосування не є обов’язковим.

4. Рівність

За демократії всі люди заслуговують на справедливе ставлення незалежно від їхньої раси, релігії, етнічної приналежності, статі чи сексуальної орієнтації, і вони повинні мати однакові соціальні, політичні та економічні можливості. Особи і групи можуть мати різні культури, особисті риси, мову та переконання, але кожен є рівним перед законом і користується рівним захистом відповідно до закону.

5. Виборність - загальне виборче право, вільні, таємні та регулярні вибори, створення партій для конкурентної виборчої боротьби, а також інших різноманітних організацій, зокрема лобістських об’єднань чи груп інтересів.

Вибори можуть проводитися не тільки у демократіях, але лише демократичні вибори відрізняються невизначеністю, незворотністю та повторюваністю. Вони є невизначеними, оскільки до оголошення результатів ніхто не може бути повністю впевненим у перемозі, незворотними (результати не можна змінити і обрані представники займуть посади на передбачений конституцією термін) та повторюваними через затверджений законом термін. На виборах при недемократичних режимах (якщо вони проводяться) до 99% (іноді трохи менше) голосів отримує правляча партія, а виборчий бюлетень містить лише декілька кандидатів. За демократичних режимів переможець часто отримує менше 55% голосів.

Сьогодні в більшості країн світу жінки мають право голосу, але боротьба за право голосу жінки була завершена порівняно недавно. Нова Зеландія є першою країною в світі, в якій запровадили загальне виборче право в 1893 році, хоча тут жінкам надали право балотуватися до парламенту лише в 1919 році. Багато країн спочатку надали жінкам право голосувати, і лише через кілька років дозволили їм балотуватися на виборні посади. У Саудівській Аравії жінки отримали право голосувати на виборах лише в 2011 році.

Сьогодні навіть у розвинених демократичних державах існують й інші верстви суспільства, які зазвичай включають в себе іммігрантів/іммігранток, робочих мігрантів/мігранток, ув'язнених і дітей, яким не надається право голосу, хоча багатьом із них доводиться сплачувати податки і всі зобов'язані підкорятися законам держави, в якій вони живуть.

Отже, демократія надає більше свободи народу і кожній людині окремо, ніж будь-яка інша система правління, за умови, що вона приведена до ладу, наприклад, діє на конституційній основі. Аби ефективно функціонувати, демократичне суспільство має покладатись на сильну державу, яка забезпечує правопорядок і дотримується справедливого розподілу благ.

Демократія – основа для цивілізованого, ненасильницького вирішення конфліктів; динаміка конфлікту і плюралізм забезпечують вирішення складних ситуацій. Демократія – це єдина система, яка дозволяє зміну політичного керівництва без зміни системи правління. Демократичні держави – це суспільства, що навчаються та допускають помилки. Рішення визначається шляхом переговорів, а не нав'язується автократичною владою. Права людини зміцнюються демократії шляхом встановлення нормативних рамок для політичного процесу, що засновані на повазі людської гідності.

1.3 МІСЦЕВА ДЕМОКРАТІЯ. ЄВРОПЕЙСЬКЕ РОЗУМІННЯ МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ

Слід вказати, що значимість локальної демократії зумовлюється саме її сутністю та роллю. Адже локальний рівень – найбільш наближений до населення, його потреб та проблем. Тому вирішення всіх питань місцевого значення, створення належних умов для життя доцільно забезпечити саме на місцевому рівні. Адже саме на місцевому рівні це можливо зробити оперативно та безпосередньо. І лише, якщо виникають об'єктивні труднощі, перепони – вирішити питання вже на державному рівні.

Для сучасної демократичної держави важливим та визначальним фактором є раціональна та ефективна організація влади, і не лише центральної, а й місцевої, представленої системою органів місцевого самоврядування. Адже місцеве самоврядування є матеріальною основою становлення і розвитку інститутів локальної демократії. Тому в даному аспекті актуальним є питання про співвідношення демократії та місцевого самоврядування.

Зазначимо, що погляди науковців у даному питанні різняться та їх можна поділити на кілька підходів. По-перше, самоврядування – це традиційний інститут, який не узгоджується з основними принципами демократії. По-друге, основи демократії, як влада більшості, не можуть бути застосовані до самоврядування, як явища обмеженого, вузьконаправленого. І, по-третє, демократія і місцеве самоврядування нерозривно пов'язані і взаємодіють.

Місцеве самоврядування та локальна демократія є близькими, але все-таки відмінними поняттями. Локальна демократія є тим середовищем, де діє місцеве самоврядування, що, за своєю суттю, є організацією влади територіальної громади. Спільним для обох понять є публічний інтерес, який вони реалізують, а також принципи його розбудови й реалізації: солідарність, субсидіарність. Відмінність полягає в тому, що локальна демократія орієнтована на консенсус у громаді, а місцеве самоврядування – на реалізацію державного інтересу.

Отже, місцеве самоврядування - це не лише форма самоорганізації, але одночасно й елемент організації публічної влади. Тому, діючи в режимі демократичної державності, демократія на місцях трансформується в локальну демократію, яка здійснюється через інститути місцевого самоврядування. При цьому як демократія, так і місцеве самоврядування - це різновиди народовладдя, тому передбачають участь громадян в обговоренні й

ухваленні рішень з питань місцевого значення. А отже мають спільну мету – широку та ефективну участь громадян в управлінні.

Зміст терміну «локальна демократія» включає в себе досить широке коло явищ і процесів. Тому різні автори при визначенні даного терміну, як правило, роблять акцент на якомусь певному явищі або процесі. Так, локальну демократію розуміють як національну модель демократії, як участь громадян в управлінні, як форму самоорганізації громадян та як демократичний устрій на муніципальному рівні.

Термін «локальна демократія» походить від англійського терміну «local democracy» та в перекладі може мати значення локальна, місцева або муніципальна демократія.

Оскільки теоретичні розвідки локальної демократії знаходять свої витоки з США та країнах Західної Європи, вважаємо за доцільне в першу чергу проаналізувати наукові здобутки саме зарубіжних авторів.

Так, американський дослідник К. Стоун у праці «Режимна політика: правління в Атланті, 1946–1988» розробив теорію міських політичних режимів, в основі якої лежить ідея коаліційної природи міської влади, яка ґрунтується на постійній взаємодії суб'єктів публічної влади, бізнесу та громадянського суспільства. Також К. Стоун використав термін «локальний режим», під яким розумів неформальні рамки, у яких для прийняття політичних рішень співпрацюють місцеві органи влади та приватні структури. При цьому режим включає широке трактування коаліцій: не тільки виборчих, але й на основі неформальних зв'язків на різних рівнях.

Як вже було зазначено вище, перші роботи з теоретичного аналізу локальної демократії датуються кінцем ХХ ст. У той час локальну демократію визначали як простір для впровадження демократичних зразків поведінки; вже тоді активно залучали механізми представницької демократії - обрання локальних лідерів.

Доцільно навести погляди британського науковця Д. Бернса, який зазначає, що ідея локальної демократії достатньо проста – чим активніше громадяни беруть участь у прийнятті рішень на місцевому рівні, при цьому контролюючи діяльність органів місцевого самоврядування, тим ефективніше та демократичніше буде й сама місцева влада.

Варто звернути увагу на перший глобальний звіт щодо децентралізації та локальної демократії, який підготувала Світова організація «Об'єднані міста та органи місцевого самоврядування» (UCLG) ще в 2008 році. У даній доповіді звертається увага на поняття «локальна демократія» та вказується, що саме дана дефініція значно варіюється від однієї країни і континенту до іншого, а разом з ним варіюється і концепція відносин між місцевим

населенням і державою. Для кращого розуміння сутності локальної демократії, аналізуються суміжні з нею поняття - децентралізація та місцеве самоврядування. У Доповіді зазначається, що локальна демократія належить до відносин між різними рівнями влади; децентралізація – до статусу місцевої влади, а місцеве самоврядування є способом здійснення влади. Порівняння між трьома термінами показує конвергенцію на рівні політичних ідей та правових понять. Тому локальна демократія є способом реалізації влади на місцевому рівні.

Широке визначення локальної демократії надають угорські дослідники Г. Шовша і В. Зентаї, які під даною категорією розуміють тип автономного, ефективного, відкритого і представницького самоврядування, яке функціонує в середовищі громадянського суспільства та гарантованих для громадян політичних прав.

За визначенням міжурядової організації International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), локальна демократія - це самоврядування міст, селищ, сіл і районів згідно з демократичними принципами, як правило, шляхом обрання мерів, радників і інших посадовців на місцевому рівні.

Отже, резюмуючи підходи зарубіжних авторів, можна зробити висновок, що локальна демократія є основою функціонування місцевого самоврядування, яка спирається на демократичні цінності, використовує демократичні механізми та ґрунтується на активній позиції місцевого населення.

Важливим аспектом для розуміння локальної демократії є визначення специфічних ознак, які властиві лише їй як інституційній формі організації політичного життя в громаді.

Підводячи підсумки, зазначимо, що локальній демократії притаманні наступні особливості:

- сприяє активному залученню місцевих жителів до вирішення питань через різні інститути локальної демократії;
- виявляється у взаємодії органів місцевого самоврядування та жителів, що ґрунтується на взаємовідповідальності та взаємопідтримці;
- дозволяє виявляти потреби міського населення та оперативно вирішувати місцеві проблеми;
- передбачає поінформованість громадян про місцеву політику та порядок її впровадження.

Також можна зробити висновок про те, що *метою локальної демократії* є розвиток народовладдя, широке залучення місцевих жителів до участі та вирішенні питань місцевого значення. Тому ефективна локальна демократія

є необхідною умовою для забезпечення стійкого й справедливого економічного і соціального розвитку, просування належного управління і заохочення демократичних цінностей.

ТЕМА 2. ІСТОРИЧНИЙ РОЗВИТОК ТА СТАНОВЛЕННЯ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ НА ПРИКЛАДІ ОКРЕМИХ КРАЇН ЄС

2.1 Загальна характеристика історичного розвитку та становлення місцевого самоврядування

Історично місцеве самоврядування існувало в додержавний період розвитку людського суспільства, тобто передувало державі. В подальшому держава істотно обмежила політичну самостійність населення і в багатьох країнах взагалі ліквідувала самоврядування. У процесі розвитку інститутів самоврядування держава відіграє важливу роль, але головними рушійними силами їхнього розвитку є суспільні відносини.

Місцева влада формується трьома способами:

- встановлення прямого державного управління над місцевим співтовариством;
- формування органів місцевої влади шляхом самоорганізації населення, («знизу»);
- делегування частини повноважень державою органам місцевого самоврядування, (шляхом реформ «зверху»).

З історії відомо, що звичайним способом встановлення прямого управління було завоювання місцевого співтовариства іншою спільнотою; при цьому остання починала відігравати роль центральної влади стосовно створених нею місцевих владних інституцій. Іншим поширеним способом формування місцевого врядування було встановлення договірних відносин, внаслідок розвитку яких поступово відбувався перерозподіл прав й економічних важелів на користь центру з остаточною повною або майже повною передачею їх центру. Третім варіантом було встановлення релігійного панування з кінцевим економічним і правовим підпорядкуванням місцевого співтовариства центру.

Найбільш поширеним шляхом формування місцевої (муніципальної) влади є реформи, проведені державою. Відомий ряд причин, з яких держава змушена ініціювати формування місцевого самоврядування та сприяти його

розвиткові, це найчастіше економічні й фінансові причини. Як правило, намагаючись зменшити фінансову напругу державного бюджету, поліпшити економічну ситуацію усередині країни, держава реформує публічну владу. Соціально-економічна ситуація в країні спонукає державу до реформ: з одного боку, правлячими елітами усе глибше усвідомлюється неможливість централізованого вирішення фінансово-економічних проблем країни; з іншого боку, розпочинається боротьба міст і сільських громад за надання їм реальних можливостей для місцевого самоврядування, підсилюється завжди присутній елемент самоорганізації місцевих громад.

Основою генезису муніципальної влади є локальний інтерес, що є видом загального соціального інтересу, який реалізується в державно-організованому суспільстві за допомогою місцевого самоврядування, а його становлення і розвиток істотно розширює свободи індивіда. Іншими словами, громада як конкретно-історична локальна спільнота утворюється завдяки спільності стійких потреб та інтересів людей, які проживають в межах певного населеного пункту. Ці інтереси пов'язані з потребою людини жити в сприятливих соціально-побутових умовах (житловий фонд, комунальне господарство, транспорт, торгівля, дитячі заклади, початкова освіта, охорона здоров'я тощо). Спільність зазначених інтересів обумовлює стійку зацікавленість в оптимальному вирішенні так званих «питань місцевого значення». Відповідно, формування ефективного місцевого самоврядування є можливим тільки після того, як серед місцевих жителів відбудеться усвідомлення єдності між собою, «кристалізація» спільних потреб та інтересів.

Слід зауважити, що в кожній державі залежно від її устрою, історичних, національних, географічних та інших особливостей, основи місцевого самоврядування мають специфічні форми. Але так чи інакше зводяться вони до трьох теорій – державницької, громадівської та муніципального дуалізму.

Теорії місцевого самоврядування. Історично першою була науково обґрунтована **теорія вільної громади (теорія природних прав громади)**. В основі цієї теорії лежала ідея природного права, відповідно до якої громада має право на самостійне і автономне існування від державної влади згідно своєї природи. Так як права і свободи людини базуються на ідеї природних прав, так і територіальна громада, яка сформувалася природним шляхом, визнавалася незалежною від держави. Згідно цієї теорії, поряд з трьома загальноновизнаними конституційними владами (законодавчою, виконавчою та судовою) слід визнати й четверту – громадівську (комунальну або муніципальну) владу. Громада має право на самостійне та незалежне від

центральної влади існування за своєю природою, причому держава не утворює, а лише визнає громаду.

Основними положеннями теорії вільної громади є:

- визнання територіальної громади як незалежної від держави корпорації;
- місцеве самоврядування виступає публічною владою територіальної громади, автономною від державної влади;
- виборність органів місцевого самоврядування;
- розмежування питань, які знаходяться у віданні місцевого самоврядування, на самоврядні і делеговані органам громади державою;
- не входження до системи органів державної влади органів місцевого самоврядування;
- не втручання органів державної влади у вирішення самоврядних питань.

Теорія вільної громади мала значний вплив на становлення і формування місцевого самоврядування, а також на розвиток законодавства у першій половині XIX ст.

На зміну цієї теорії прийшла **господарська (громадсько-господарська) теорія місцевого самоврядування**, яка намагалась обґрунтувати статус самоврядної громади як відмінного від держави суб'єкта права та акцентувала увагу на змісті комунальної діяльності. Ця теорія організації місцевої влади виникла в результаті поступового розвитку положень теорії прав вільної громади у пристосуванні їх до умов, коли у процесі історичного розвитку ускладнюються правові відносини між суб'єктами громадянського суспільства і підвищується роль держави як регулятора цих стосунків. В основі громадсько-господарської теорії місцевого самоврядування лежить запозичене з теорії природних прав вільної громади положення про те, що територіальний колектив – це елемент, насамперед, громадянського суспільства. Місцеве самоврядування – недержавне за своєю природою і має власну компетенцію у сфері неполітичних відносин, до яких держава байдужа, а саме – у місцевих громадських та господарських справах. У ці місцеві справи держава не втручається і вони вирішуються самими територіальними громадами.

У XIX ст. виникла **громадівська (громадська) теорія місцевого самоврядування**, в основі якої була ідея суспільства як федерації громад і невеликих груп. Громадівська теорія розроблена німецькими науковцями О.Гірке і В.Шеффнер. До основних ознак місцевого самоврядування ця теорія відносить: протиставлення територіальної громади державі,

громадських інтересів – політичним; повна автономія органів самоврядування, державні органи відають лише державними справами; зосередження всіх місцевих справ у віданні самої місцевої спільноти; в основу діяльності органів місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення покладений принцип «дозволено все, що не заборонено законом».

У другій половині XIX ст. значного поширення набула **державницька теорія місцевого самоврядування**, основні засади якої були розроблені німецькими вченими Л. Штейном і Р. Гнейстом. На відміну від громадської, зазначена теорія вбачала в місцевому самоврядуванні частину держави – одну з форм організації місцевого державного управління, спосіб децентралізації державної влади на місцевому рівні.

До основних ознак державницької теорії місцевого самоврядування належать:

- вибір предметів діяльності визначається державою і не залежить від самоврядних органів; діяльність самоврядування і держави тотожні, а повноваження в галузі місцевого самоврядування визначаються державною владою;
- місцеве самоврядування здійснюється не урядовцями, а за допомогою муніципалітетів, місцевих жителів, які зацікавлені в результатах управління;
- діяльність органів місцевого самоврядування базується на принципі «дозволено лише те, що передбачено законом».

Ця теорія лежить в основі континентальної муніципальної системи, що сьогодні ефективна у Франції, Італії, франкомовних країнах Африки тощо.

Варіацією поєднання громадської і державницької теорії місцевого самоврядування є **теорія муніципального дуалізму**, за якої органи місцевого самоврядування є незалежними від держави лише в суто громадських справах, до яких держава байдужа, а у сфері політичній розглядаються як органи держави, що виконують її функції й повноваження. Відповідно, справи, які покликані вирішувати органи місцевого самоврядування, мають поділятися на так звані «власні» і «делеговані». Характерними рисами цієї теорії є: незалежність і самостійність органів місцевого самоврядування від держави тільки у вирішенні справ місцевого значення; реалізація делегованих повноважень здійснюється під контролем і адміністративною опікою державних органів; виступають як органи держави, що виконують її функції і повноваження; поділ повноважень, що виконуються на «власні» і «делеговані». Синтез державного і громадського у самоврядуванні, на думку прихильників теорії муніципального дуалізму, є

важливим для суспільства, оскільки не відбувається роздвоєння влади, яке може супроводжуватися політичною нестабільністю, відкриваються можливості для населення брати участь в управлінні громадсько-державними справами; ліквідується розрив між суспільством і державою; досягається єдина мета – збереження та зміцнення суспільства і держави за наявності демократичних інститутів; держава більшою мірою входить у курс місцевих справ та приймає рішення, сутність яких узгоджується з інтересами людей; породжується спільний інтерес громадян та державних органів, сутність якого полягає у будівництві життя, гідного кожної людини та суспільства в цілому. Але здійснення цих переваг можливе лише в соціально орієнтованій державі. Теорія муніципального дуалізму є основою змішаної муніципальної системи, що сьогодні затвердилась в Австрії, Японії, Україні тощо.

МОДЕЛІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Англосаксонська модель (Великобританія, Австралія, Канада, США та ін.) передбачає обрання в усіх адміністративно – територіальних одиницях представницьких органів на строк, як правило, не більше трьох років. У невеликих адміністративно – територіальних утвореннях до цього органу входять 3–5 осіб, у великих – до 50 осіб. Місцеві представницькі органи формально виступають як такі, що функціонують автономно в межах наданих їм повноважень, і пряме підпорядкування нижчих органів вищим не запроваджується. Крім представницького органу, населення обирає безпосередньо деяких посадових осіб. У містах представницькими органами або безпосередньо населенням обираються мери. У першому випадку діяльність цієї посадової особи жорстко контролюється представницьким органом, у другому – вона наділяється значно ширшим колом повноважень.

Моделлю місцевого самоврядування виступає **континентальна (французька/європейська)**, чії витoki закладені у державницькій теорії місцевого самоврядування, в якій місцеве самоврядування здійснюється як суб'єктами місцевого самоврядування, так і органами державної виконавчої влади на місцях, із мінімальним втручанням останніх у справи місцевого самоврядування. Ця модель поширена у Франції, Бельгії, Нідерландах, Болгарії та інших країнах. Заснована на поєднанні, з одного боку, виборності всіх представницьких та виконавчих органів на первинному рівні самоврядування (у громадах, комунах) та, з другого – призначення з «центру» на місця повноважних представників державної влади (комісарів, префектів тощо) на регіональному рівні. На цих осіб покладається здійснення контрольної функції щодо дотримання законності органами місцевого самоврядування нижчого адміністративно-територіального рівня,

санкціонування рішень муніципальних представницьких органів, а також виконання інших функцій загальнодержавного характеру. Таким чином, адміністративна, організаційна та фінансова автономія місцевого самоврядування хоча й існує, але значно обмежена і перебуває під контролем державних органів.

Ще одна модель умовно може бути названа **іберійською**, оскільки вона отримала поширення в Іспанії, Португалії і багатьох іспаномовних країнах Латинської Америки. Тут на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою держави є виборні представницькі органи та головні посадові особи місцевого самоврядування, що очолюють виконавчі органи (алькальди, регідори, мери, префекти тощо). Введення посад спеціально призначених уповноважених представників центральних органів державної влади за цією моделлю не передбачається, але обрана посадова особа затверджується урядом як представник держави в адміністративно-територіальній одиниці з правом контролю за діяльністю представницького органу.

2.2 Історичні витоки місцевої демократії в країнах ЄС

Елементи демократії, зокрема й місцевої, відомі з античних часів. Демократія з'явилася в італійському місті-державі Рим приблизно в той самий час, що і в Афінах. У Римі, як і в Греції, господарем держави вважали народ. Римляни, які розмовляли латиною, називали свою систему *respublica* («республіка»), що означає «річ, яка належить народові». Урядування Риму спочатку було створено для міста. Основна структура такого урядування залишалася незмінною протягом усієї республіканської ери, незважаючи на те, що територія, контрольована Римом, різко розширилася, охопивши весь середземноморський світ і більшу частину Західної Європи. Наприкінці I ст. до н. е., навіть коли римляни правили найбільшою державою на Землі, вони продовжували керувати нею на зборах, які проводилися на Форумі, на великій відкритій площі між двома із семи пагорбів міста. Закон Юлія Цезаря 45 р. до н.е. закріплював, що вищим органом міського управління того часу були *народні збори громадян* – членів міської громади, які обирали муніципальних магістратів і вирішували важливі питання міського життя. Кожне місто мало муніципальний сенат (представницький орган), а судову та адміністративну владу здійснювала муніципальна магістратура. Більш ніж за двохтисячолітню історію значення цього терміна практично не змінилося.

Зокрема, муніципалітетами в Стародавньому Римі називалися міста, що користувалися самоврядними правами, а сьогодні – це обрані населенням міські та сільські органи місцевого самоврядування, уповноважені громадою

органи, що виконують визначені завдання і функції. Зі становим і політичним відокремленням городян від інших класів феодального суспільства пов'язане перетворення середньовічного міста в особливе державне утворення – феодальну міську республіку. Закономірно, що таких державоподібних форм набули міста у тих країнах, де найбільшого розвитку досяг сам міський устрій життя, а саме – в Італії, Німеччині, Франції, Іспанії. У містах існували дорадчі ради (з місцевої аристократії, привілейованих громадян, міського патриціату) і консули, які були наділені виконавчою владою й обиралися іноді довічно.

Під час розквіту міського життя в XI–XIII ст. практично в усій Європі міста ставали центрами торгового й економічного життя, городяни почали боротьбу з феодальними сеньйорами за свої права та самостійність. У результаті сеньйори, частіше єпископи й королі, надавали містам окремі вольності й привілеї, які закріплювались з поч. XI ст. в особливих хартіях. Згодом шляхом боротьби, іноді збройної, міста починають визнаватися комунами – самостійними общинами (громадами) з особливим правами жителів, власною адміністративною та судовою владою. Міста-комуни звільнялись від повинностей на користь колишніх сеньйорів, замість цього вони повинні були надавати військову допомогу і сплачувати щорічну ренту-податок. Європейські міста немовби ставали колективним васалом, нерідко вони виступали у ролі феодала відносно селянства: отримували від вищих феодалів земельні володіння, зобов'язували сільське населення виконувати повинності тощо. Стосовно органів і посадових осіб місцевого самоврядування, то вже згадані консули як традиційно виборні посадові особи уповноважувались на управління місцевою міліцією-ополченням, ринками, ремеслом і торгівлею, здійснювали правосуддя. З падінням міського патриціату у містах зросло значення народних зборів: міських, квартальних, професійних, а також з'явилися відповідні представництва – міські ради. У Німеччині представницькі ради вирости з міських судів, що раніше складали раду общини при сеньйорі. Членами ради були міські радники, які в одних містах призначалися довічно, а в інших обирались на рік особливою колегією виборщиків від професійних або територіальних об'єднань. Такими чином, міська рада стала історично першим органом місцевого самоврядування в нових умовах.

Розвиток міського ладу, його судової й адміністративної організації призвів до того, що міське самоврядування переросло свої початкові межі. Найбільші міста фактично стали автономними: Любек, Гамбург, Кельн, Франкфурт. Міста для зміцнення своєї відокремленості створювали особливі політичні союзи, відомими і найстійкішими з яких були Ганзейський союз,

Швабський союз, Рейнський союз. Так, останній об'єднував понад 100 міст, сприяв налагодженню між ними відносин у різних сферах. У межах міської організації того часу склався ще один вид самоврядування – самоврядування станово-професійних організацій. Воно наче пристосовувалось до місцевого самоврядування, створюючи його нижній рівень, іноді переважало у населених пунктах, а загальні установи, ради й магістрати залежали від територіальних або професійних об'єднань. До становлення міст як відокремлених комун торговці і ремісники для охорони своїх загальних (общинних) інтересів почали утворювати союзи, як правило, приймаючи ідейно-релігійне заступництво святих християнської церкви, отримуючи благословення єпископів і в результаті – дозвіл на деякі привілеї. Прикладами таких об'єднань стали гільдії як професійно-церковні общини, де всі члени товариства були рівними і зобов'язувались визнавати владу общини, її представників.

Велике значення для становлення місцевого самоврядування як самостійного правового інституту і системи органів влади мали комунальні революції в Західній Європі XI-XIII століть, у ході яких з'являється так зване комунальне самоврядування. В епоху комунальних революцій починається і систематизація норм права у сфері місцевого самоврядування. Так, своєрідним засобом правового закріплення комунального самоврядування стали перші хартії середньовічних міст Італії (Мантуя, Феррара, Піза, Кремона), Франції (Сент-Омер, Бове, Камбаре, Арбуа). Вони закріплювали права на створення виборних органів міського самоврядування, привілеї міської громади, свободу і майнові права її членів, системи управління містом, повноваження, структуру і порядок формування органів самоврядування. Але визначена хартіями структура органів самоврядування залежала від згоди короля чи сеньйора, співвідношення сил міського населення тощо. За загальним правилом комуна вимагала від своїх громадян клятви вірності всім новообраним посадовим особам комуни. Система жорстко регламентованих прав і обов'язків громадян разом з податковою системою була основним засобом управління в середньовічній комуні.

Міське самоврядування кожної країни відображає традиції народу, рівень розвитку суспільства та умови його існування. Це стосується і самоврядування України, яке існує з найдавніших часів і має давні демократичні традиції. Зокрема, виникає Магдебурзьке право (*Jus Theutonicum Magdeburgense*, *Sachsische Weichbild* або *Magdeburger Weibildrecht*), що у більшості досліджень визначається як середньовічне міське право, за яким міста частково звільнялись від центральної

адміністрації (королівські) або влади феодала (приватні), створювали самоврядні органи. Воно було започатковане привілеями 1188 р., отриманими німецьким містом Магдебургом від архієпископа – власника міста. Водночас нерідко зазначається, що врядування середньовічних міст на підставі магдебурзького права було першою історичною формою місцевого самоврядування.

Магдебурзьке право – це збірник законів, що виник накінці XIII ст. із “Саксонського Зеркала” і магдебурзького міського шеффенського права, за звичаєм і зразком римських міст там, де люди з’їжджалися на торги і ярмарки: це місце позначалося особливим знаком “Weichbild”.

Спочатку такі міста підпорядковувались королівській владі, а після звільнення міст від неї, Weichbild стало означати магдебурзьке міське право. У пруських володіннях магдебурзьке право під назвою хелминського права перетворюється на основний закон країни і зберегло це значення до 17 ст. Його суть полягала у тому, що міське населення звільнялось від юрисдикції урядової адміністрації (феодалів, воєвод, намісників та ін.) й місту надавалась можливість самоврядування на корпоративній основі. До складу громади входили міщани, тобто жителі міста, але лише ті, які мешкали поза межами земельної території, що належала єпископу чи княжому замкові. Проте ієрархія станових, групових й індивідуальних соціально-правових статусів визначає усе правове життя суспільства, “міру чести” кожної соціальної групи й окремої особи. Магдебурзьке право поширилось на Польщу і було відоме під різними назвами, що стали зразками для інших магдебургій (наприклад, Хелм – хелмське право тощо). Звідси німецьке право поширилося на Литву і Київську Русь. Магдебурзьке право доповнювалося місцевими традиціями, тому організація і функції органів самоврядування в різних містах могли не збігатися або мати відмінності. Організація влади за магдебурзьким правом у містах ставила їх на один рівень з європейськими. Місто звільнялося від влади воєвод, панів, старостів, підсудків, намісників й інших урядників.

Важливим етапом розвитку місцевого самоврядування стала децентралізація більшості нинішніх держав-учасниць ЄС – Данії (1970–2007 рр.), Латвії (1993–2009 рр.), Литві (1992–1995 рр.), Польщі (1992–1999 рр.) та ін. Результати децентралізації дали змогу активізувати владоспроможність територіальних громад, посилити їх матеріальну та фінансово-бюджетну самостійність. Тенденції конституціоналізму та громадського контролю при цьому узгоджувалися у Європі з принципами ліберальної ідеології, яка наголошувала на мінімальному втручанні уряду в діяльність органів місцевого самоврядування та чіткій відмежованості діяльності місцевих

органів влади від інших сфер управління. Трансформації систем державного управління додатково були обумовлені процесами глобалізації та європейської інтеграції, особливо у зв'язку із утворенням та розвитком Європейського Союзу. Під час першої хвилі реформ в європейських країнах відбувалось скорочення числа адміністративних одиниць, зокрема муніципалітетів. При цьому дуже часто застосовувалося припущення, що ефективне та результативне надання послуг на місцях вимагає більших виборчих округів і адміністративних підрозділів. Найбільшого поширення ця концепція набула у скандинавських країнах. Прикладами проведення такого типу реформ можуть слугувати Швеція, Данія та Фінляндія. У Швеції муніципалітети об'єдналися навколо сусідніх міст для реалізації спільних функцій, що було закріплено на законодавчому рівні. У Фінляндії було розпочато спроби «зверху» зменшити число муніципалітетів, як це було зроблено у Швеції і Данії. Однак у результаті політичних дебатів стосовно територіальної реформи переміг принцип добровільності об'єднання. Держава заохочувала об'єднання муніципалітетів через надання додаткових субсидій, тобто реформа проходила не адміністративним шляхом, а стимулювалася економічними інструментами.

Важливими напрямками реформ в європейських країнах також стали: розвиток регіональної демократії та становлення регіонального самоврядування.

Проміжний рівень врядування зміцнювався для вирішення проблем, пов'язаних із необхідністю надання нових типів послуг. Він дозволяв приймати рішення та здійснювати діяльність у масштабах, що перевищують розміри муніципалітету (громади). Додатковим чинником, що сприяв утворенню проміжних рівнів управління на регіональному рівні, був рух за децентралізацію/демократію в Іспанії, Італії, а після другої світової війни – в Норвегії, Данії, Німеччині та Франції. Згодом зазначений процес призвів до виникнення трьох рівнів управління: загальнодержавного (національного), проміжного (регіонального) і місцевого. Проміжні структури набули цілком нових форм регіональних виборних органів влади, що здійснюють виконавчі, а інколи й законодавчі повноваження (Бельгія, Німеччина, Іспанія, Португалія, Італія).

Інший тип реформ, які відбувалися в європейських країнах протягом останнього півріччя ХХ-го століття, – організаційні, які здійснювались переважно під значним впливом центральної влади та передбачали зміну внутрішньої структури територіальних одиниць. Вони включали такі елементи: посилення ролі мерів і виборних рад; надання процесові прийняття рішень більш відкритого, публічного й демократичного характеру;

розширення участі громадськості у прийнятті рішень; запровадження обов'язкових «раціональних» методів планування; зміну у складі місцевого персоналу і місцевих правил організації діяльності органів влади. Багато в чому ці заходи мали сприяти більш активній участі органів місцевого самоврядування у здійсненні державної політики відповідних країн і перетворення їх на надійних провідників державної політики (Італія).

Під час трансформації конституційних та організаційних основ місцевого самоврядування в державах-учасницях ЄС можна виділити наступні тенденції: надання якісних послуг громадянам, підвищенні результативності діяльності органів місцевого самоврядування, наближення послуг до їх споживачів за допомогою запровадження принципу субсидіарності, більш активне залучення громадян до прийняття рішень тощо.

2.3 Історичний концепт місцевої демократії в Іспанії

Протягом останньої чверті ХХ століття в Іспанії відбулися глибокі перетворення й зміни, які торкнулися процесу територіальної деволюції, розбудови соціально орієнтованої держави, модернізації державного управління та інтеграції в Європейський Союз. За цей період держава здійснила найбільш вражаючий та успішний перехід, що супроводжувався демократичною консолідацією. Іспанія повністю змінила свій політичний режим. Було розроблено проект конституції на основі – вперше в історії Іспанії – стратегії консенсусу, а також сформовано систему урядування з високим рівнем політичної децентралізації.

Протягом тривалого періоду в ХХ столітті Іспанія мала сильну, централізовану, авторитарну та бюрократичну систему урядування під диктаторським керуванням генерала Франко. Дуже швидко країна перейшла до моделі, в якій були створені нові регіональні органи влади, що виконували роль головних колективних гравців у системі та мали власні незалежні виконавчі, законодавчі та судові органи з повними законодавчими повноваженнями. Вони витрачають понад 65 відсотків усіх державних витрат та мають повний перелік ексклюзивних повноважень у порівнянні з центральним урядом, який фактично залишається регуляторним органом.

Нині країна розділена на 17 автономних громад, кожна з яких має власні політичні та відомчі структури. З'явилися нові регіональні суб'єкти, процес розвитку яких ще не завершений. Таким чином, процес деволюції в Іспанії певною мірою конфліктує з логікою взаємодії між регіональними та місцевими органами влади, згідно з якою перші завжди мають пріоритет,

оскільки одним з найважливіших конституційних проектів є консолідація та посилення автономних громад. Лише через 20 років після переходу від авторитаризму до демократії настав час для демократизації місцевої влади. Відбуваються реформи, і місцева влада поступово звільняється від колишніх обмежень.

Процес консолідації місцевої влади в Іспанії поділяється на чотири основні періоди:

1) У 1979 році відбулися перші демократичні місцеві вибори та формування демократичних місцевих урядів. Країна розпочала перший етап реформи місцевого урядування. Він характеризувався перш за все змінами у місцевому управлінні, запровадженими для того, щоб усунути серйозні недоліки, накопичені за часів попереднього режиму. Це було дуже важливе питання, оскільки воно пропонувало політичну відповідь на нові нагальні вимоги громадян, що означало початок проявів демократії. Демократичні правила гри поклали край системі, за якої мери та члени рад обирались із застосуванням недемократичних практик та були слухняними й підпорядкованими інструментами центральної влади, що вважала місцеві органи влади виключно частиною системи державного управління. Спонтанне демократичне волевиявлення на місцевому рівні набуло кількох форм через районні об'єднання, демократичні форуми та ін. Активна діяльність, розгорнута політичними партіями, означала конкуренцію з цими соціальними факторами, маючи на меті посилення традиційних інструментів політичного представництва та залучення лідерів-популістів до владних структур. Зрештою це призвело до прогресуючого розпаду спонтанних механізмів громадської участі, їх замінили апарати політичних партій та національні стратегії. Поступово активність громадян знизилась, і вони перетворилися на більш-менш пасивних виборців, не зацікавлених у щоденному функціонуванні механізмів місцевої політики.

2) У 1983 році розпочався другий період. На національному рівні соціалістична партія зайняла провідні позиції в уряді та утримувала політичний контроль за багатьма регіональними урядами. Це був початок належного розвитку держави загального добробуту в Іспанії. З погляду місцевого урядування наслідки проявлялись у першу чергу в наявності набагато більших економічних ресурсів та підвищенні відповідальності у багатьох сферах політики. Цього було недостатньо для того, щоб подолати слабкість місцевих органів управління та створити демократичну політичну еліту. Настав час для розробки стратегій посилення ефективності місцевих урядів та вирішення нагальної потреби у перетворенні місцевих адміністрацій на нові, більш орієнтовані на управління. У певному

сенсі термін «адміністрація» мав негативне забарвлення, тому що люди пов'язували його з неефективністю, а ідея полягала в тому, щоб управляти новими ресурсами не лише демократично, а й більш ефективно. Протягом другого періоду в багатьох муніципалітетах існувала певна подвійна паралельна система: традиційна бюрократична модель та нова модель надання послуг, що більшою мірою враховувала потреби клієнта. Звичайно, актуальність нових управлінських структур та ролей визначається розміром муніципалітету та рівнем його розвитку. Не можна порівнювати сучасні реформи, що відбувались у Барселоні, наприклад, із ситуацією в малому муніципалітеті у сільській місцевості.

3) У 1992 році перед Іспанією та місцевими урядами постала нова проблема, що характеризувалась зростанням фінансового дефіциту, обмеженням процесів сталого розвитку, що спостерігалися протягом останніх років, та підвищенням вимог громадян, що стимулювалися стратегіями політичної конкуренції між політичними партіями. Не треба забувати, що громадяни все більше розуміли нерозривний зв'язок між сплаченими податками та наданими в обмін на це послугами. За нових умов політичні та відомчі еліти чітко розуміли потребу протистояти цим суперечливим подіям (фінансові обмеження з одного боку та зростаючі вимоги громадян – з іншого). Це означало необхідність реформувати місцеві органи влади, намагаючись запровадити загальну логіку, спрямовану на досягнення більш ефективних результатів, виходячи з належного аналізу та оцінки вигод та витрат. Цей процес відповідав ідеям нової моделі державного управління. Через відсутність емпіричних даних неможливо детально окреслити обсяги, інтенсивність та кінцеві результати реалізації й експериментів з новими інструментами управління.

4) Сьогодні місцеві уряди включені у нову стратегію, спрямовану головним чином у двох напрямках. З одного боку, вони підтримують консолідацію нової інституційної та політичної позиції по відношенню до центрального та регіонального рівнів урядування. З іншого боку, більший наголос робиться на якості демократії, що досягається за рахунок участі громадян. Всі ці етапи, можливо, не були повністю розгорнуті в усіх муніципалітетах. Неоднорідність Іспанії на місцевому рівні робить будь-яке узагальнення майже неможливим. Втім, це може стати належним керівництвом у розумінні тенденцій реформування місцевого урядування в Іспанії.

Міське урядування в Іспанії є третім рівнем багаторівневої системи урядування. Крім центрального уряду та 17 регіональних урядів, існує близько 8 000 місцевих утворень. Фактично, третій рівень урядування є

найбільш складним та неоднорідним у порівнянні із двома першими. Існують муніципалітети, провінції, форальні громади в Країні Басків та Наваррі, комаркас в Каталонії, кабільдос на островах та манкомунідадес (спеціальні об'єднання кількох муніципалітетів), кожен з яких має спеціальні інституційні параметри, правила та завдання врядування. Це різноманіття є особливою та актуальною рисою іспанської системи урядування. При цьому, муніципалітети є основою місцевої системи. Жодна з інших згаданих установ не є можливою альтернативою муніципалітетам і не послаблює їхню роль як центральної частини місцевої системи. Іспанське місцеве самоврядування засноване на двох головних принципах: місцевої автономії та фінансової самоокупності (Конституція Іспанії 1978 року, ст. 137, 140, 141, 142).

Головна законодавча основа іспанської системи місцевого урядування була розвинута пізніше шляхом прийняття Основного закону місцевого урядування (1985), Загального виборчого закону 1988 року, Закону про місцеві фінанси 1988 року та кількох указів, що регулювали організаційну роботу та правові питання. Одним з основних положень Основного закону є розподіл муніципалітетів відповідно до їхнього розміру (з погляду кількості населення), що визначає те, які послуги вони надаватимуть. Всі муніципалітети мають надавати принаймні такі послуги: освітлення, поховання, вивезення відходів, прибирання вулиць, постачання води та контроль за якістю харчових продуктів. Якщо муніципалітет має від 5 000 до 20000 жителів, він також має надавати послуги з утримання парків, бібліотек, вивезення відходів та облаштування ринкової площі. Якщо у муніципалітеті проживають від 20 000 до 50 000 жителів, він додатково зобов'язаний надавати послуги цивільного захисту, протипожежного захисту, спортивні послуги та забезпечувати роботу бійні. Зрештою, якщо населення муніципалітету перевищує 50 000 осіб, він має надавати всі перелічені вище послуги, а також забезпечувати функціонування громадського транспорту і захист навколишнього середовища. Теоретично обговорення місцевої автономії передбачає створення умов, необхідних для підтримки такої автономії: розподіл влади за сферами повноважень, економічні та неекономічні ресурси для забезпечення повноважень та неієрархічні стосунки щодо інших рівнів уряду.

Місцеве урядування в Іспанії фінансується з кількох джерел: участь у центральному та регіональному бюджетах, власні ресурси від прямого оподаткування (земельна власність, житлове будівництво, економічна діяльність, автомобілі та податок на реалізований приріст ринкової вартості) та дохід від продажу або оренди власності чи пайової участі в капіталі,

оплата громадських послуг, адміністративна діяльність, добровільне надання послуг та штрафи.

Якщо ми порівняємо відносну частку витрат іспанського місцевого урядування з іншими західноєвропейськими країнами, то побачимо, що фінансовий стан іспанського місцевого урядування слабкий, і тому принцип фінансової достатності, як він визначений у Конституції Іспанії, можна поставити під сумнів. Представники місцевих політичних та бюрократичних еліт наголошують на невідповідності ресурсів, які мають місцеві органи влади, та розбіжності між зростанням обсягів послуг, які надаються, і ресурсами, наявними для покриття відповідних витрат. Реформи, які відбувались до сьогоднішнього дня, не призвели до жодного суттєвого збільшення фінансових ресурсів місцевого урядування. Завдання та послуги, які надаються місцевою владою, не відповідають тим фінансовим ресурсам, які на це виділяються. Тому тенденцію до збільшення місцевого фінансового боргу не варто критикувати, оскільки це, ймовірно, єдиний механізм, завдяки якому місцеві органи влади можуть належним чином виконувати власні зобов'язання та долати фінансові обмеження.

2.4 Чинники формування й розвитку місцевої демократії у постсоціалістичній Європі

Реалізація реформи демократизації у країнах Центральної та Східної Європи мала характер безпрецедентного за масштабом та обсягом політичного експерименту. Разом з тим, наявні результати свідчать про реалістичність висунутих цілей та застосованих засобів. Основні компоненти локальної демократії: інститути репрезентації населення, колегіальне колективне управління, прозорість та публічність ухвалення рішень, а також цілісність політичного порядку денного локальної спільноти, набували актуальності як на основі нормативно-правових дій, так і в результаті зміни поточної політичної ситуації. Процес формування локальної демократії та забезпечення її дієздатності відбувався згідно з національними умовами кожної з країн. Однак, на період їх вступу до ЄС локальна демократія перетворилася на цілком функціональну та врівноважену систему.

Установчий етап реформ формування локальної демократії у країнах Центральної та Східної Європи (ЦСЄ) не був формалізований повною мірою. Його пов'язують із початком адміністративно-територіальних реформ, однак, насправді, ініціювання перетворень локальної демократії, розгортання процесів будівництва громадянського суспільства, розширення політичного плюралізму, проведення кількох конкурентних електоральних циклів на

місцевому рівні, забезпечили передумови для формування самодостатніх локальних демократій. Однією з істотних перешкод для забезпечення функціональності локальних демократичних інституцій та практик стали особливості перехідного політичного процесу, який відзначався неpubлічністю та суттєвим обмеженням повноти політичної репрезентації. Також на першому етапі реформ давалася взнаки недосконала система відносин між населеними пунктами, адміністративно-територіальними одиницями і регіонами.

На установчому етапі реформи демократизації локального рівня політичної системи у країнах ЦСЄ розгорнулися процеси якісних змін, що зумовили появу базових засад громадсько-політичної участі, що надало їм незворотній, самодостатній та самоорганізований характер. Надалі наявність повноцінного громадянського суспільства забезпечувала їм широку соціальну базу локальної демократії та підвищила ефективність формування її інститутів. Істотною передумовою швидкого формування локальної демократії у посткомуністичних країнах Європи та подолання наслідків соціального минулого став технологічний прорив, що збігся з періодом трансформації. Нові інформаційні технології забезпечували поширення інформації та удосконалення способів управління локальними спільнотами. Технологічні новації електронного врядування зумовили швидку модернізацію процесів управління та електорального вибору у таких країнах як Естонія. Тому швидкість трансформаційних перетворень дозволила порівняно швидко досягти базового рівня функціонування локальних демократичних установ. Поряд з цим, вже на сучасному етапі серед східноєвропейських учених існує думка про загрозу новітніх технологій демократичним процесам.

Основним знаковим свідченням перетворень та успіху реформ локальної демократії, демократизації у країнах Східної Європи стало формування ефективного політичного простору локального рівня. Відповідно до високих стандартів прозорості, безпосередньою передумовою цього процесу стало пряме включення громадян до процесів політичного урядування на локальному рівні. Реалізація реформ щодо формування локальної демократії відбувалася в умовах одночасної розбудови демократичних інститутів на національному і регіональному рівнях. Значна підтримка реформ у суспільстві, попри їх високу соціальну ціну, призвела до можливостей ухвалення радикальних рішень щодо подолання наслідків посткомуністичного періоду. У цілому, можна сказати, що у країнах ЦСЄ відбулося об'єднання зусиль нових політичних еліт і політизованої частини

громадськості щодо формування інституційної структури локальної демократії.

Важливим етапом реалізації програми демократизації посткомуністичних суспільств на локальному рівні стало *законодавче впровадження принципів справедливого представництва та політичної конкуренції*. Ці вимоги були закріплені у вимогах щодо електорального законодавства. У різних країнах ЦСЄ законодавці забезпечили різні формули електорального представництва залежно від рівня розвитку територіальних самоврядних колективів. Специфічною рисою імплементації реформ локальної демократії стало встановлення бар'єрів для нечесної політичної конкуренції та відвертих маніпулятивних дій. З цією метою в окремих країнах впроваджувалися інституційні запобіжники у вигляді особливих структур для участі у виборчому процесі на прозорих і рівних засадах, що істотно зменшило кількість «технологічних» політичних сил.

Особливою новацією, яка підкреслила самоврядний та незалежний характер локальних політичних спільнот у *країнах ЦСЄ стало впровадження механізмів місцевих референдумів* як форм прямого волевиявлення та народовладдя. Через порівняно невелику кількість членів місцевих громад локальна демократія у більшості випадків є плебісцитарною. Це вимагає якнайчастішого застосування методу прямого волевиявлення для вирішення багатьох питань місцевої громади. Місцеві референдуми стали політичною ознакою, яка відрізняла місцевий політичний простір дореформеного періоду та періоду посиленої політичної модернізації у країнах ЦСЄ.

Розбудова системи локальної демократії у країнах Вишеградської групи, а згодом у країнах Балтії і Балканських країнах спричинила не лише зміцнення загальних продемократичних настроїв та їх інституційну стабілізацію, але також визначила вектор політичного розвитку територій. Вона сприяла зниженню залежності від центру та переходу до самоврядних і самостійних дій відповідно до місцевих умов і потреб.

Локальна демократія у посткомуністичних країнах у період свого інституційного оформлення та нормативного впровадження стала основою для глибинних демократичних перетворень. Вони були забезпечені комплексною модернізацією політичних систем від політичної участі на індивідуальному рівні до функціонування політичних еліт. У цілому, інституалізація локальної демократії у посткомуністичних країнах забезпечила незворотність демократичних реформ у цьому регіоні світу.

Третім значущим етапом розвитку локальної демократії у країнах Центральної та Східної Європи стало **фактичне застосування нового**

законодавства, а також дії політичних і громадських сил у нових політичних умовах. Попри тривалий період комуністичного правління, місцеві спільноти за досить короткий період навчилися формулювати локальний порядок денний, співпрацювати з урядовими та адміністративними структурами. Разом з тим, тенденцією розвитку локальних демократій у посткомуністичних країнах, яка об'єднує ці країни з Україною стало домінування центральних політичних сил у локальних політиях і принесення загальнонаціональних та навіть міжнародних питань на локальний рівень. Деполітизація та деідеологізація процесу впровадження управлінських політик та репрезентації локальних політичних інтересів стала реалізуватися через можливості і повноваження, надані локальним спільнотам у рамках стратегії децентралізації, останні, в свою чергу, зумовлені вимогами інтеграції до ЄС. Значну роль у цьому відіграли *місцеві референдуми*, які дали можливість ухвалювати значущі рішення на місцях, не звертаючись на вищий рівень. Як свідчить досвід нових членів ЄС, зокрема Болгарії, місцеві референдуми проводяться щодо цілого ряду фінансових питань (позики у банках чи інших фінансових установах; продаж, знижки, орендні договори чи рентні доходи; взагалі, муніципальні активи, що мають значну важливість та вартість; інвестиції, будівництво приміщень, розбудова робітничої інфраструктури та інші засоби задоволення потреб муніципалітету).

Надання локальним демократіям широких можливостей у контексті економічної та соціальної автономії стало викликом, який визначав спроможність конкретних локальних спільнот реалізовувати власні стратегії та вирішувати проблемні питання. У зв'язку з цим, пряме народовладдя стало одним з основних знарядь утвердження легітимності прийнятих рішень, балансування інтересів у суперечливих питаннях. Розбудова дієвих локальних демократій у низці посткомуністичних країн стала своєрідним індикатором для колективного ухвалення рішень щодо розширення членства в ЄС. Вагома консультативна й фінансова допомога щодо розбудови інститутів локальної демократії у країнах ЄС стала чинником, який дозволив надати локальним демократичним інститутам країн ЦСЄ завершеного вигляду. В окремих випадках програми ЄС акцентували увагу на безпосередньому інституційному будівництві та ознайомленні політичного загалу трансформаційних країн з досвідом розвинених демократій. Вагомою підставою для широкої співпраці у рамках розбудови локальної демократії у посткомуністичних країнах стало розуміння у країнах ЄС необхідності забезпечення якомога більш стійкого характеру демократичних трансформацій та їх закріплення у короткий період часу.

У законодавстві багатьох країн Центральної та Східної Європи встановлені граничні можливості використання публічних коштів, цей досвід є вкрай актуальним для України, в якій на основі процесів децентралізації відбувається зростання доходів та видатків окремих громад. Законодавство Словачької Республіки передбачає власні позабюджетні фонди місцевого самоврядування. Джерелами формування таких фондів є: залишки коштів фонду минулих років; профіцит бюджету; надходження від господарської діяльності після сплати податків і зборів. Рішення про їхнє використання приймає представницький орган місцевого самоврядування за участі представницького органу місцевого самоврядування вищого рівня, а саме використання відбувається через відповідний бюджет. Колізійність локальної демократії посилюється у зв'язку з розбіжністю предметів відання державних і самоврядних громадських інституцій та наявності їх протилежних інтересів. Можливості політичного регулювання конфліктних питань у межах локальних спільнот демократичним шляхом потребують великої кількості прецедентів, які поступово апробувалися у країнах ЦСЄ протягом 2000-х років після адміністративно-територіальних реформ 1990-х років.

Етапи розвитку локальної демократії у країнах Центральної та Східної Європи у посткомуністичний період

Першим є **просування реформ локальної декомунізації** у політичний порядок денний на загальнодержавному рівні, цей період потребував концептуального утвердження основних напрямків, термінів та засобів реформ.

Другий етап пов'язаний із загальними **адміністративно-територіальними реформами**, творенням нових адміністративно-територіальних одиниць та оптимізацією старих і закріпленням повноважень місцевих громад у нормативно-правових актах.

Третім етапом є **розвиток локальної демократії у перший електоральний цикл нових органів влади**, в який відбувалася безпосередньо формування політичної інфраструктури локальної демократії, локальних політичних сил, груп тиску, структур громадянського суспільства, системи консультативного управління. Реформи локальної демократії у посткомуністичний період засвідчили подолання негативних явищ централізації та ідеологізація політичного управління та політичного представництва на локальному рівні, яке забезпечується на основі створення простору для конструктивного політичного змагання та незмінних правил гри, можливості апеляції до судової системи.

Слід зазначити, що демократичні перетворення на локальному рівні в окремих посткомуністичних країнах Європи мали досить уповільнений

характер та були пов'язані із центральним політичним порядком денним, що є характерним і для сучасної України. Основним наслідком розбудови локальної демократії у країнах Центральної та Східної Європи стало формування локальних демократичних політичних інститутів, які поступово вийшли з під контроль економічних гравців.

ТЕМА 3. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ В ЄС

3.1 Європейські правові стандарти місцевої демократії

Міжнародне право здійснює значний вплив на формування правової бази місцевого самоврядування і, відповідно, локальної демократії. Міжнародні акти розроблені з урахуванням узагальнення багаторічної позитивної практики правового регулювання та функціонування місцевого самоврядування взагалі та локальної демократії, зокрема у багатьох країнах світу. На даному етапі численні міжнародно-правові та регіональні акти здійснюють значний вплив на створення єдиних стандартів місцевого самоврядування сучасних демократичних держав. Розроблення спільних принципів, на яких ґрунтується місцеве самоврядування та локальна демократія є важливим напрямком для формування єдиних стандартів. Слід зазначити, що європейська практика імплементації норм міжнародних договорів у внутрішнє законодавство держав є досить однорідною й закономірною та базується на превалюванні міжнародних актів над актами внутрішнього законодавства. Такий підхід сприяє укріпленню політичних, економічних, соціальних та культурних зв'язків європейського простору, поглибленню процесів глобалізації, забезпечення рівного обсягу громадянських та політичних прав людини тощо.

Відповідно до положень Конституції України, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. При цьому якщо міжнародним договором, ратифікованим нашою державою, встановлені інші правила, ніж передбачені законом, то застосовуються правила міжнародного договору. Виходячи з даної конституційної норми, важливим є висновок про провідне місце міжнародних договорів в системі джерел права України та прагнення дотримуватися міжнародних стандартів в різних сферах життя суспільства, впроваджуючи їх на національному рівні.

Як відомо, міжнародні і європейські стандарти муніципального управління відіграють дуже важливу роль у розвитку як локальної демократії, так і місцевого соціально-економічного розвитку.

Європейські правові стандарти місцевої демократії – це закріплені в міжнародних документах, договорах та угодах європейських країн принципи та методи організації та здійснення місцевого самоврядування.

Базові документи формування європейських стандартів:

- [Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами](#), яка була підписана у 1980 році, визнає за місцевими і регіональними властями право співпрацювати поза національними кордонами в межах їх внутрішньодержавних повноважень з питань створення спільних громадських служб, будівництва спільних об'єктів або охорони довкілля. Вона включає моделі угод стосовно регіонального транскордонного планування, економічного розвитку, охорони навколишнього середовища тощо. Конвенція набула чинності для України 22 грудня 1993 року.

- [Всесвітня Декларація місцевого самоврядування](#), яка була прийнята XXVII Конгресом Міжнародної Співдружності місцевої влади 26 вересня 1985 р. у м. Ріо-де-Жанейро (Бразилія). Декларація не є документом, обов'язковим для виконання Україною, але становить значний інтерес, адже в ній знайшла свій відбиток і закріплення позиція широких кіл світової громадськості, активістів і спеціалістів муніципального руху з питань становлення і функціонування локальної демократії;

- [Європейська Хартія місцевого самоврядування](#), яка зобов'язує гарантувати політичну, адміністративну та фінансову самостійність місцевих органів влади. У Хартії формулюють європейські стандарти існування та розвитку органів влади на місцевому та субнаціональному рівнях. Згідно Хартії ці органи повинні «мати право і спроможність, в межах закону, здійснювати регулювання і управління суттєвою частиною державних справ, під їх власну відповідальність та в інтересах місцевого населення».

- [Рамкова конвенція про захист національних меншин](#) була відкрита для підписання у 1995 році. Вона стосується питань освіти, засобів масової інформації та використання національних мов, а також містить загальні положення, зокрема з питань недискримінації та рівності між меншинами і загальною частиною населення, свободи встановлення контактів з тими, хто мешкає у інших країнах. 9 грудня 1997 року Верховною Радою України було ухвалено Закон України «Про ратифікацію Рамкової конвенції про захист національних меншин».

- [Європейська Хартія регіональних мов та мов меншин](#) спрямована на збереження та захист регіональних мов та мов меншин. Сфера її застосування поширюється на законодавство, школи, громадське, культурне, економічне і соціальне життя та засоби масової інформації. Після ратифікації Верховною Радою України відповідного закону, Конвенція набула чинності на території України з 1 січня 2006 року).

- [Європейська конвенція про участь іноземців в громадському житті на місцевому рівні](#) встановлює принципи, які гарантують іноземним громадянам, які постійно проживають на території відповідної держави, більш широкі громадянські та політичні права, включно з правом брати участь у місцевих виборах. Цей правовий документ поки що не ратифікований Парламентом України.

- Європейська Хартія міст, яка була прийнята Радою Європи у 1992 році у вигляді рекомендації, визначає права громадян, які проживають в європейських містах. Вона є практичним посібником з питань міського управління, регулюючи такі питання, як умови проживання, архітектура в містах, міський транспорт, енергетика, спорт та дозвілля, забруднення міст та безпека на вулицях. У 2004 році Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи затвердив зміни до Європейської Хартії міст.

- [Європейська хартія щодо участі молоді у суспільному житті на місцевому і регіональному рівні](#), яка була прийнята Радою Європи у 1992 році у вигляді рекомендації, закріплює принципи, що сприяють залученню молоді до процесу прийняття рішень, безпосередньо впливають на її життя і заохочують молодь займати активну позицію в тих змінах, які відбуваються в містах чи регіонах. У 2002 році Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи затвердив зміни до Європейська хартія участі молоді у суспільному житті на місцевому і регіональному рівні.

- [Європейська конвенція про природні ландшафти](#), яка містить вимоги до представників державної влади вживати на місцевому, регіональному, національному та міжнародному рівнях політичних кроків та заходів для захисту існуючого ландшафту країн Європи.

- [Додатковий протокол до Європейської Хартії місцевого самоврядування](#).

Слід також зазначити, що європейські стандарти місцевої демократії перебувають у постійному розвитку з метою розширення та удосконалення загальноєвропейського правового поля, впровадженню ефективних систем управління на місцевому і регіональному рівнях.

«Добре місцеве і регіональне врядування» є суспільною цінністю, яку усі країни-члени Ради Європи бажають досягти задля забезпечення добробуту своїх громадян. В широкому розумінні цей термін означає демократичне, відповідальне, ефективне, прозоре та підзвітне управління на місцевому і регіональному рівнях. Забезпечення доброго місцевого і регіонального управління у європейських країнах стосується цілого ряду завдань, зокрема, стосовно внутрішніх взаємовідносин між місцевою і регіональною владою, їх відносин з іншими органами влади та громадянами.

Сьогодні перед усіма європейськими країнами стоять важливі завдання у досягненні спільних цілей в питаннях забезпечення доброго місцевого і регіонального врядування, зокрема, спроможності місцевих і регіональних органів влади забезпечувати високу якість послуг та адекватно реагувати на законні очікування громадян, відповідності між повноваженнями і ресурсами місцевої і регіональної влади, підвищення інтересу та залучення громадян до вирішення суспільних питань на місцевому і регіональному рівні, розвитку співпраці між місцевими і регіональними органами влади, в тому числі прикордонного та транскордонного співробітництва.

Міжнародно-правові, зокрема й європейські стандарти, місцевої демократії є основоположними для подальшого розвитку конституційного процесу децентралізації публічної влади та демократизації врядування в Україні.

3.2 Європейська хартія місцевого самоврядування: структурний та змістовний аспект. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади

Важливим актом, який гарантує право територіальних громад на самоврядування, є **Європейська Хартія місцевого самоврядування** від 15 жовтня 1985 року (обов'язкова для України відповідно до Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15 липня 1997 року). Документ є основним і обов'язковим міжнародно-правовим для країн-членів Ради Європи, який містить стандарти щодо організації управління на місцях на засадах місцевого самоврядування.

В основу Хартії покладено державну теорію місцевого самоврядування. При приєднанні до Хартії кожна з держав, дотримуючись загальноєвропейських стандартів, має виробити свою національну модель самоврядування виходячи з власних потреб і традицій. Даний акт не містить чіткої вказівки на значення чи інструменти локальної демократії, але є актом, що закладає основи системи місцевого самоврядування, яке нерозривно пов'язано з локальною демократією та містить чітке положення про те, що ефективне самоврядування на місцях є істотним елементом демократії.

Метою Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року є встановлення загальноєвропейських стандартів щодо визначення й захисту прав територіальних громад і органів місцевого самоврядування, що забезпечує їхню активну участь у вирішенні питань місцевого значення. Європейська хартія місцевого самоврядування визначає сутність і зміст загальних для Європи основ місцевого самоврядування, які полягають в гарантуванні державою права та реальної здатності територіальних спільнот громадян (жителів) та обраних ними представницьких органів вирішувати самостійно, під свою відповідальність певне коло питань, діючи в межах конституції та законів відповідної держави. Більшість положень Хартії сприйнято національним українським законодавством та розвинуто у його нормах, поряд із цим, потребують подальшого удосконалення механізми забезпечення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування України.

Частина 1 пояснює, що саме має на увазі Європейська хартія місцевого самоврядування під терміном «місцеве самоврядування». Юридичне визначення концепції, вказане у пунктах 1 та 2 статті 3 Європейської хартії місцевого самоврядування має чотири складові:

- 1) управління: суттєва частка суспільних справ
- 2) місцеве управління: територіальні місцеві органи влади
- 3) місцеве самоврядування: власна відповідальність та демократія
- 4) конституційне місцеве самоврядування.

Розглянемо вказані складові детальніше:

1) Управління: суттєва частка суспільних справ.

органи місцевого самоврядування повинні бути спроможні регулювати та управляти «суттєвою часткою» справ, тобто широким діапазоном адміністративних функцій, в який не потрапляють так звані завдання, делеговані державою, але до якого належать функції, виконувані місцевими органами влади задля задоволення потреб місцевого населення, включаючи функції, які вони повинні мати право розробляти самостійно для виконання власної суспільної політики.

2) Місцеве управління: територіальні місцеві органи влади.

Європейська хартія місцевого самоврядування визначає, що місцеве самоврядування – це не індивідуальне право, а право, здійснюване місцевими органами влади (ст. 3, пункт 2). Органи місцевого самоврядування – це громадські органи влади, тобто установи або утворення, які мають свою правосуб'єктність, відмінну від держави, створені або визнані нею для виконання певних адміністративних завдань. Та все ж Європейська хартія місцевого самоврядування не дає чіткої вказівки на те, яких категорій субнаціональних органів влади це стосується. Натомість вона залишає Договірним Сторонам право вільного вибору таких категорій під час здачі своєї ратифікаційної грамоти (ст. 13, речення 2). Якщо Сторони не визначають їх, правило полягає в тому, що Європейська хартія місцевого самоврядування стосується всіх місцевих органів влади, які є на території держави (ст. 13, речення 1)

3) Місцеве самоврядування: власна відповідальність та демократія.

Стаття 3.2.1 «Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи».

4) Конституційне місцеве самоврядування. Стаття 2 Європейської хартії місцевого самоврядування визначає: «Принцип місцевого самоврядування визнається в національному законодавстві та, у міру можливості, в конституції».

Принципи місцевої демократії в Хартії розглянуто не щодо населення конкретної території, а крізь призму органів місцевого самоврядування, їхньої компетенції, порядку здійснення повноважень і використання коштів. Отже, цей документ загалом містить принципи представницької демократії, а принципи прямої демократії опосередковано закріплюються. Це підтверджують і нормативні акти зарубіжних держав, більшість з яких закріплюють принцип самостійності місцевого самоврядування, однак він тлумачиться переважно як автономія організаційних структур місцевого самоврядування.

Наступним актом, який містить положення про важливість розвитку та утвердження локальної демократії є Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування, прийнятий 16 листопада 2009 року та ратифіковано Україною 2 вересня 2014 року.

Відповідно до Статті 1 даного акту Держави-Сторони в рамках своєї юрисдикції повинні забезпечувати кожному право участі у справах місцевого органу влади. Право участі у справах місцевого органу влади означає право вживати рішучих заходів для визначення або впливу на здійснення повноважень та обов'язків місцевого органу влади. Для реалізації права участі у справах місцевого органу сторони повинні вживати всіх таких заходів, які є необхідними для здійснення права участі у справах місцевого органу влади.

Відповідно до статті 2 Додаткового протоколу такі заходи повинні включати:

- надання місцевим органам влади повноважень надавати право участі, викладене в цьому Протоколі, сприяти його здійсненню;
- забезпечення створення процедур залучення людей, які можуть включати консультаційні процеси, місцеві референдуми й звернення 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; процедур доступу згідно з конституційним порядком та міжнародно-правовими зобов'язаннями Сторони до офіційних документів, які є в розпорядженні місцевих органів влади; заходів для задоволення потреб категорій осіб, які натрапляють на конкретні перешкоди в участі, а також механізмів і процедур розгляду скарг і пропозицій стосовно функціонування місцевих органів влади й місцевих комунальних служб та реагування на такі скарги й пропозиції;
- сприяння використанню інформаційно-комунікаційних технологій для розвитку та здійснення права участі, викладеного в цьому Протоколі.

Даний акт визначає важливість та необхідність впровадження демократичного принципу щодо права участі кожного у веденні суспільних справ, зокрема в рамках місцевого самоврядування.

3.3 Правова характеристика окремих актів у сфері місцевої демократії в ЄС

Першим міжнародним документом, який визначив міжнародні стандарти у сфері співробітництва місцевої влади та має вихід на вирішення локальних питань розвитку територій вважається [Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, 1980](#). Відповідно до даного акту кожна Договірна Сторона зобов'язується підтримувати та

заохочувати транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, які знаходяться під її юрисдикцією, та територіальними общинами або властями, які знаходяться під юрисдикцією інших Договірних Сторін (ст.1).

Стаття 2 Конвенції визначає **транскордонне співробітництво** як будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або властями, які знаходяться під юрисдикцією двох або декількох Договірних Сторін, та на укладання з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей. Наступні положення акту визначають власне суб'єктів співробітництва – територіальні власті та общини, засоби реалізації домовленостей і угод, їх типологію. У додатку визначені типові міждержавні угоди про співпрацю на місцевому та регіональному рівнях, а також рамкові угоди, договори та статuti, які можуть слугувати основою для даного виду співробітництва між територіальними общинами або властями.

Україна приєдналася до цього документу у 1993 р. та ця подія стала не лише фактом визнання потенційних можливостей України у сфері транскордонного співробітництва як європейської держави, що обрала демократичні орієнтири розвитку, і вираженням бажання країни брати участь у європейських інтеграційних процесах, що стрімко набирали силу і трансформувалися у домінуючу тенденцію регіональної і глобальної міжнародної політики, але і своєрідним першим запрошенням до родини європейських народів. Транскордонне співробітництво у рамках єврорегіонів здійснюється в Україні з 1993 року. На території України утворено дев'ять єврорегіонів - Буг, Верхній Прут, Дністер, Дніпро, Карпатський, Нижній Дунай, Слобожанщина, Донбас та Ярославна. При цьому п'ять єврорегіонів утворено з державами - членами Європейського Союзу (Республіка Польща, Словацька Республіка, Румунія, Угорщина). Транскордонне співробітництво здійснюється, зокрема на рівні територіальних громад, їх представницьких органів та сприяє соціальній та економічній конвергенції прикордонних регіонів та створенню нових можливостей для розвитку економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших відносин, обміну досвідом.

Визначальним є прийняття у 2004 році Закону України «Про транскордонне співробітництво», який врегульовує правові, економічні та організаційні засади транскордонного співробітництва.

Протягом 2016-2020 років забезпечувалося виконання Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2016-2020 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 554, шляхом здійснення заходів та реалізації проектів транскордонного співробітництва (зокрема, в рамках програм прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства та ініціативи ЄС “Східне партнерство”), спрямованих на розвиток транскордонного співробітництва та формування позитивного інвестиційного іміджу України.

14 квітня 2021 року Кабінет Міністрів України ухвалив постанову «Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2021-2027 роки, яка була розроблена Мінрегіоном на виконання Закону України «Про транскордонне співробітництво».

У документі визначено пріоритетні напрями розвитку транскордонного співробітництва на період до 2027 року, серед яких:

- реалізація в Україні Стратегії Європейського Союзу для Дунайського регіону та Дунайської транснаціональної програми;
- реалізація проектів (програм), що фінансуються за рахунок міжнародної технічної допомоги, а також програм прикордонного співробітництва у рамках Європейського територіального співробітництва на 2021-2027 рр. у рамках фінансового інструменту «Сусідство, розвиток і міжнародне співробітництво» (NDICI);
- розвиток прикордонної інфраструктури гірських територій Карпат; розвиток інституційної спроможності суб'єктів та учасників транскордонного співробітництва (асоціацій органів місцевого самоврядування, громадських організацій, європейських об'єднань територіального співробітництва та інших форм транскордонного співробітництва).

Вдалій реалізації даної Програми наразі існують численні перепони. Зокрема залишаються не розв'язаними проблеми розвитку прикордонної транспортної інфраструктури, охорони і відновлення екосистем регіонів, низької інституційної спроможності суб'єктів та учасників транскордонного співробітництва. Найсерйознішим викликом та перепорою для транскордонного співробітництва України на її східному та південному державному кордоні є збройна агресія Російської Федерації проти України та спроба анексії Російською Федерацією Автономної Республіки Крим та м. Севастополя, що унеможлиблює реалізацію транскордонного співробітництва України з цією державою.

Наступним документом, який визначає важливість використання інструментів локальної демократії, є [Конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні](#), яка була прийнята 5 лютого 1992 р. Даний акт закріплює можливість надання іноземцям низки політичних прав, щоправда з деякими обмеженнями і лише на місцевому рівні. У Конвенції використовується термін «постійні мешканці-іноземці», під яким розуміються особи, що не є громадянами держави, на території якої вони мешкають на законних підставах. Дана Конвенція визначає, що Сторони зобов'язуються гарантувати іноземцям, які живуть на їх території, на тих же умовах, що і власним громадянам так звані «класичні права», зокрема право насвободу виявлення поглядів; право на свободу мирних зборів і свобод у асоціації з іншими, включаючи право створювати профспілки і вступати до них для захисту своїх інтересів.

Питання про наділення іноземців виборчими правами не є новим та задеклароване в конституціях багатьох європейських держав. Наприклад,

право голосу на місцевих виборах за іноземцями було закріплено в Ірландії 1963 року, Швеції – 1976-го, Данії – 1981-го, Норвегії – 1982-го, у Нідерландах – 1985 року. Право голосу на місцевих виборах іноземці мають і у п'яти швейцарських кантонах (Neuchâtel, Юра, Vaud в 2003, Фрібур в 2004, Женева в 2005), ще три кантони - Аппенцель Auserrhoden (1995), Graubünden (2003) і Базель-Stadt (2005) надають кожному муніципалітету повноваження вибрати чи надавати такі права іноземцям.

Що стосується умов реалізації пасивного виборчого права на місцевих виборах, то законодавством всіх країн ЄС встановлено дві основні умови реалізації особою права бути обраною:

1. наявність активного виборчого права на загальнодержавних або місцевих (для іноземних громадян) виборах;
2. включення до списку виборців на території відповідного муніципалітету.

У зв'язку з тим, що включення до списку виборців на території муніципалітету у більшості країн ЄС здійснюється за місцем проживання виборця, то кандидатом на місцевих виборах може бути зареєстрована лише особа, яка проживає в межах відповідного муніципалітету. Отже, для практики країн-членів ЄС характерним є надання пасивного виборчого права на місцевих виборах громадянам інших держав, у тому числі й тих, які не є членами ЄС. Можливість реалізації пасивного виборчого права на місцевих виборах поставлена у залежність від місця проживання особи – особа може балотуватись на виборах лише до того органу місцевого самоврядування, до якого вона має право обирати.

Зауважимо, що українське законодавство в питанні активного та пасивного виборчого права іноземців займає протилежну позицію. Відповідно до статті 70 Конституції України право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років. Тобто імперативна норма Основного Закону чітко визначає осіб, які мають активне виборче право, при цьому, виключає іноземців з їх числа як на національному так і на місцевому рівні зокрема.

Надання виборчих прав іноземцям на місцевому рівні є логічним та відповідає основним демократичним засадам. Іноземці, які проживають на території України на законних підставах повинні мати право на вирішення питань місцевого значення, адже вони безпосередньо їх стосуються. А встановлення цензу громадянства позбавляє їх можливості брати участь у вирішенні питань місцевого значення, що не узгоджується із сутністю місцевого самоврядування зокрема. Адже стаття 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що місцеве самоврядування в Україні - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Отже, у

законодавчому визначенні застосовується термін «жителі», а тому під дану категорію можуть підпадати не тільки громадяни, а й іноземці, особи без громадянства тощо. Через невідповідність категорій виникає парадоксальна ситуація, коли іноземці та особи без громадянства визнаються членами відповідної територіальної громади, але не наділяються правами її членів. Надання іноземцям виборчих права на місцевому рівні є необхідною передумовою для впровадження в Україні європейських стандартів локальної демократії. Звісно, що надання такого спектру прав потребує детальної та виваженої регламентації.

Наступний акт, який не можна обійти увагою у ракурсі даної теми, це [Європейська хартія про участь молоді в муніципальному і регіональному житті 1992 р.](#), переглянута у 2003 р. Хартія визначає, що активна участь молодих людей в ухваленні рішень і діяльності на місцевому і регіональному рівнях має важливе значення, для побудови більш демократичного, солідарного та процвітаючого суспільства. У Хартії представлені конкретні ідеї та інструменти, що можуть бути використані у ситуації на місцях тими, хто залучений до процесів сприяння участі молоді – молодими людьми, молодіжними організаціями, місцевими органами влади тощо. Тим не менш, Хартія не пропонує готового шаблону для щоденного застосування, адже потреби молоді, обставини, різняться по всій Європі. Отже, Хартія є керівництвом по підтримці молоді в частині її участі в ухваленні рішень, які безпосередньо зачіпають її інтереси. Вона закликає молодь проявляти більше активності в реалізації соціальних змін, що відбуваються на муніципальному та регіональних рівнях.

Ключову роль у становленні та розвитку європейських стандартів місцевого самоврядування, системи джерел муніципального права відіграють також [Європейська хартія міст 1992 р.](#), прийнята на виконання положень декларації та [Європейська хартія міст II \(Маніфест нової урбаністики\)](#) прийнята 29 травня 2008 року. Зокрема, Європейська хартія міст визначає права громадян в європейських містах, є практичним посібником з питань міського управління, регулюючи такі питання як умови проживання, архітектура в містах, міський транспорт, енергетика, спорт та дозвілля, забруднення міст та безпека на вулицях. Важливим положенням Європейської хартії міст є п.3.3., який розкриває сутність та значення місцевої демократії. Зокрема в ньому говориться, що не завжди було так, щоб у місцевих жителів була достатня можливість висувати свої вимоги через існуючі установи і по праву брати участь в демократичному процесі міського розвитку. Цей недолік особливо серйозний тим, що спосіб функціонування міст обумовлює ефективність захисту демократії і прав. Якщо вони функціонують добре, вони є гарантією прав людини; якщо вони функціонують погано, то ці права знаходяться в небезпеці. Основою міського розвитку має бути пряма участь громадян у рамках місцевого органу влади, який сам повинен мати найбільші автономію і фінансову незалежність. Отже,

Хартія комплексно закріплює принципи місцевої демократії, сфери і форми її реалізації.

«Європейська хартія міст II (Маніфест нової урбаністики)» прийнята 29 травня 2008 року. Пункт 29 даного акту визначає, що для реалізації сучасної місцевої демократії передбачено створення рад виборних осіб на різних рівнях для ухвалення рішень в містах, які б при цьому пропонували населенню інформаційні структури, проводили публічні обговорення і встановлювали співпрацю у рамках міського планування. Для забезпечення максимальної ефективності різних заходів Європейська хартія міст II закликає міста повною мірою використовувати нові інформаційні технології для поліпшення консультацій з громадянами по містобудівним проектам. Також наголошено на важливості створення системи потужної електронної демократії, яка допоможе створити новий потенціал демократичної мобілізації.

Слід зазначити, що у 1994 р. Рада Європи заснувала Конгрес місцевої і регіональної влади Ради Європи в якості консультативного органу, який є форумом для проведення зустрічей і дискусій представників обраних органів місцевої і регіональної влади, а також для обміну думками відносно місцевої і регіональної політики країн-учасників.

Важливою подією для України стало підписання Президентом України у березні 2021 року Указу № 89/2021 «Про затвердження Положення про Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентові України». Згідно з документом, Конгрес є консультативно-дорадчим органом, серед основних завдань якого, зокрема сприяння ефективному завершенню реформи місцевого самоврядування та налагодженню ефективної взаємодії державних органів, а також моніторинг суспільно-політичних і соціально-економічних процесів, що відбуваються в державі на регіональному та місцевому рівнях. Конгрес братиме участь у виробленні державної регіональної політики. Крім того, він має вивчати та узагальнювати міжнародний досвід у сфері територіального розвитку з урахуванням стандартів Європейської хартії місцевого самоврядування, а також організувати роботу щодо формування складу делегації України в Конгресі місцевих і регіональних влад Ради Європи. Відповідно до Резолюції 91 (2000 р.) Конгресу місцевої і регіональної влади Ради Європи, втілення в життя політики держави, ґрунтованої на принципах демократії, будується на повсюдній повазі прав і свобод людини і громадянина, активній участі останніх в політичному житті держави і місцевого співтовариства за допомогою розділення загальних демократичних ідеалів. Такі громадяни постійно цікавляться державною і громадською обстановкою, а також цілком ясно усвідомлюють відповідальність за свої дії, у тому числі і бездіяльності. Залучення громадян до муніципальної демократії є життєвим джерелом енергії муніципалітетів. Відповідно до Резолюції муніципальна демократія є універсальним інститутом сучасного громадянського суспільства і правової держави. Жива

демократія на місцевому рівні є запорукою життєздатної демократії на рівні державному.

У рамках виконання своїх статутних функцій Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи здійснює моніторинг виконання державами-членами РЄ Європейської хартії місцевого самоврядування, а також спостереження за місцевими й регіональними виборами у цих країнах. Ці два напрями є основними у співпраці Конгресу місцевих і регіональних влад з Україною та обумовлюють зміст й тональність розгляду пов'язаних з Україною питань у рамках цього консультативного органу Ради Європи.

Ще одним документом, який не можна оминати увагою, є [Стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні 2008 р.](#), яка ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи. Даний Документ має програмний характер та визначає принципів доброго демократичного врядування на місцевому рівні. До таких принципів належать: чесне проведення виборів, представництво та участь; зворотний зв'язок, чутливість; ефективність та результативність; відкритість і прозорість; верховенство права; етична поведінка; компетентність і спроможність; інноваційність та відкритість до змін; раціональне управління фінансами; права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість; підзвітність, для забезпечення того, щоб місцеві (виборні) представники та службовці брали відповідальність та були відповідальними за свою діяльність.

Принципи окреслюють оновлену модель місцевого управління, яка направлена на підвищення ефективності взаємодії місцевих жителів на основі відкритості, довіри та прозорості, враховує виклики сучасності, збільшення демократичних вимог людей і дозволяє реалізовувати місцеву політику у найбільш прийнятний для людей та усіх заінтересованих сторін спосіб.

Отже, на сучасному етапі ряд міжнародних та регіональних документів з питань локальної демократії отримали ратифікацію в Україні, що є важливим кроком для впровадження стандартів локальної демократії, які випробовані багаторічною міжнародною демократичною практикою та мають практичне значення для розбудови сучасної системи місцевого самоврядування. Слід зазначити, що в останні роки в Україні значна увага приділяється питанням локальної демократії. Зокрема у 2007 року Президентом України був прийнятий [Указ «Про Європейський тиждень місцевої демократії» №922/2007 від 27.09.2007 року](#), яким започатковано офіційний старт Європейського тижня місцевої демократії, який проводиться щорічно. Також все активніше застосовуються інструменти локальної демократії та інструменти участі – методи прямого впливу на діяльність влади та процес прийняття рішень.

Аналізуючи нормативно-правове регулювання локальної демократії в Україні, зауважимо, що Конституція та Закони України закріплюють достатньо широкий перелік можливих форм локальної демократії, до яких, зокрема, належать: створення і діяльність об'єднань громадян та органів самоорганізації населення, місцеві ініціативи, загальні збори, місцеві

референдуми, громадські слухання, громадський контроль та інші. Але якісне застосування даних інструментів потребує детальної регламентації, зокрема на локальному рівні. Оскільки внаслідок нестачі необхідних локальних нормативних актів, які покликані конкретизувати законодавчі положення щодо порядку використання інструментів локальної демократії, значно стримується розвиток та активне використання всіх наявних засобів локальної демократії.

ТЕМА 4. СУЧАСНІ ІНСТРУМЕНТИ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ: ПОЗИТИВНИЙ ДОСВІД КРАЇН ЄС

4.1 Поняття та значення інструментів локальної демократії

Важливе місце в демократичних перетвореннях належить локальній демократії, оскільки розвиток ефективної системи місцевого самоврядування неможливий без створення належних нормативних та організаційних умов, а головне – працюючих механізмів реалізації законодавчих норм у сфері розвитку локальної демократії. Локальна демократія передбачає наявність широкого кола інструментів для оперативного та ефективного вирішення проблем, які виникають на місцях. Але центральне місце в процесах локальної демократії належить особі – жителю селища, села чи міста. Від правосвідомості, обізнаності, рівня правової культури особистості досить часто залежить ефективність та дієвість того чи іншого інструменту локальної демократії. Кожен із нас має розуміти, що демократія та вирішення питань й проблем, які виникають на місцевому рівні – це не абстрактні категорії, кожен з нас може вплинути на них та стати активним суб'єктом участі.

Інструменти локальної демократії – це ефективний спосіб участі громадян у місцевому самоврядуванні, які дозволять зробити громаду кращою та доступнішою для жителів.

Слід вказати, що значимість інструментів локальної демократії зумовлюється саме її сутністю та роллю. Адже локальний рівень – найбільш наближений до населення, його потреб та проблем. Тому вирішення всіх питань місцевого значення, створення належних умов для життя доцільно забезпечити саме на місцевому рівні. Це можливо буде зробити оперативно та безпосередньо. І лише, якщо виникають труднощі, перепони – вирішити питання вже на державному рівні.

По-перше, питання місцевого самоврядування, пов'язані з необхідністю рішення повсякденних проблем населення за місцем проживання, менше всього схильні до політичних і партійних пристрастей, ідеологічних спотворень. На цьому рівні, у межах конкретного міста або району, села або селища, люди дістають можливість реальної участі у вирішенні питань господарсько-економічного, політичного життя, тут вони можуть безпомилково оцінити за діловими якостями своїх керівників. По-друге, на рівні місцевого самоврядування яскраво і одночасно результативно виявляються особові моменти розвитку демократичних процесів, тут проявляється «олюднений» образ соціально-економічних і політичних реформ. Саме місцеве самоврядування, що забезпечує розвиток демократії «малих просторів», здатне створити органічне поєднання влади і свободи, зовнішнього управління і внутрішньої самоорганізації населення.

До інструментів локальної демократії відносять: загальні збори громади, місцеві ініціативи місцевих мешканців, місцевий референдум, громадські слухання, звернення громадян, у тому числі одноособові або колективні звернення, електронні петиції, громадські ради, органи самоорганізації населення, прийоми громадян, бюджет участі та інші.

У навчально-методичному посібнику «Інструменти громадської участі в Україні» за авторством Лебідя А. Є, Назарова М. С. зазначається, що одним із завдань демократії участі є розбудова громадського суспільства та залучення громадян до прийняття остаточних рішень з питань, що безпосередньо їх стосуються (реалізація прав, безпека, відпочинок тощо).

Отже, участь громадян у процесах прийняття рішень – це ключовий елемент місцевої демократії, що підвищує прозорість і робить посадових осіб місцевого самоврядування більш відповідальними. Один із найефективніших способів підвищити участь і залучити громадян до управління - це звернутися до інструментів локальної демократії.

4.2 Класифікація інструментів локальної демократії та їх права характеристика

Міста Європи є місцем, де європейські амбіції щодо розумного зростання, екологічного відновлення та сильного соціального захисту мають зустрітися з реальністю. Без рішучих скоординованих дій буде важко оговтатися від кризи COVID, усунути чисті викиди вуглецю та створити сильну соціальну економіку. Кожен із цих викликів вимагає тривалої та

активної участі громадян. У соціальних діях, у спільному прийнятті рішень і у власному житті громадяни повинні відчувати, що ці європейські виклики також є їх власними, і що вони є активними учасниками цих трансформаційних змін.

Завдання найближчих років полягає в тому, щоб перейти від індивідуальних експериментів до системних змін і від проблем меншого масштабу до деяких із найбільших стратегічних питань століття. Нові демократичні інструменти та процеси, такі як збори громадян, починають використовуватися, але як їх можна інтегрувати в складні системи управління. Сьогодні є багато позитивних прикладів в країнах ЄС. У Польщі міські збори громадян стають все більш популярними. Брюссель запроваджує змішані громадсько-політичні комітети для вирішення складних питань. По всій Європі практичні та дослідницькі програми об'єднують громадянську активність навколо зміни клімату.

Ознакою того, як громадянська участь розвивається є те, скільки міст навчаються одне в одного. Міста по всьому континенту, від Гданська до Мадрида, інтегрують обдумані підходи у своє управління. Нові мережі навчання та практики можуть створити міцні зв'язки для навчання та натхнення між місцевими та національними органами влади по всьому світу.

Розглянемо окремі інструменти локальної демократії.

1. **Звернення громадян** - адресуються органам державної влади і органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форми власності, об'єднанням громадян або посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань.

Звернення стосуються різних напрямів діяльності суспільства й держави та мають єдину мету – звернути увагу відповідних органів і посадових осіб на необхідність розв'язання проблем, що зачіпають суспільні інтереси або інтереси конкретної особи.

Загальними ознаками звернень є те, що вони відбивають стан справ у відповідній сфері діяльності й несуть у собі інформацію, яка направляється в державні органи чи органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, на підприємства, в установи, організації.

При роботі зі зверненнями громадян, найпоширенішим механізмом в країнах Європейського Союзу є «зелені» та «білі книги».

«Зелена книга» документ уряду, створений для привернення зацікавленості громадян до наявних проблем або питань та для отримання рішень по цих питаннях.

«Біла книга» – озвучує позицію уряду з урахуванням суспільної думки громадян після проведення відповідного опитування.

Інакше кажучи, «зелена книга» – дає зрозуміти наміри уряду країни в сфері політики, а «біла книга» – містить конкретні пропозиції вирішення існуючих проблем в державі.

Таким чином основною вимогою ефективного державного управління демократичного суспільства є відкритість та прозорість. Лише за умови публічності та прозорості влади можливо визначити наскільки її дії відповідають закону.

Інститут звернення громадян в органи влади виконує три важливі функції: правозахисну, інформативну і комунікаційну.

Правозахисна функція характеризує звернення як можливість правового захисту: вона дає можливість попередити правопорушення або поновити порушене право та ліквідувати його наслідки.

Громадянські звернення є для держави дуже корисним інформаційним джерелом про проблеми суспільства, саме **інформативна функція** розкриває зміст та сутність цих питань.

Сутність **комунікаційної функції** полягає в тому, що громадські звернення є способом комунікації між суспільством і державою вони є своєрідним каналом зв'язку, який дає змогу пересічному громадянину чинити вплив на рішення та приймати участь в процесі їх приймання державним апаратом. Державні органи управління вважають найбільш важливою і для влади і для суспільства інформативну функцію, бо саме інформація, яка міститься в громадянських зверненнях відкриває проблеми пересічного громадянина, який потребує допомоги держави для вирішення тієї чи іншої проблеми.

Корисна взаємодія суспільства та влади можлива при забезпеченні двостороннього зв'язку, що передбачає в управлінні державою участь громадських організацій для вирішення суспільно значущих питань. Сьогодні громадське управління реалізується механізмом створення неурядових організацій, в яких громадяни можуть впливати на процеси прийняття рішень або консультуванням, або активною участю.

Розглянемо деякі сучасні механізми звернення громадян.

1. Скриньки поштові. У багатьох розвинених країнах світу, влада встановлює поштові скриньки, в спеціально відведених для цього місцях, які жителі країни використовують для висловлювання своїх пропозиції та коментарів, щодо діяльності або бездіяльності влади, коментують прийняті закони, висловлюють свої думки та пишуть скарги в державні органи управління. В сучасному інформаційному світі все більшою популярністю користуються електронні поштові скриньки, на які громадяни надсилають в державні органи свої питання та пропозиції.

2. Електронні звернення. Громадянські звернення до влади через Internet Позитивним прикладом в цьому є Шотландія, уряд якої створив спеціальний web-сайт, на якому усі бажаючі можуть висловити свої думки, надати конкретні побажання, надіслати звернення або запитання до уряду країни, поспілкуватися в форумах та обмінятися думками з приводу політичної або соціальної ситуації в країні.

3. Списки питань, які часто повторюються - це перелік питань, які найбільше хвилюють громадян, ці списки аналізуються спеціальними

комп'ютерними програмами, це допомагає державному апарату країни вивчати проблеми і потреби громадян.

2. **Приймальні для громадян.** Кожний громадянин, записавшись на прийом у спеціально відведений для цього час, має можливість особисто поспілкуватися з обраним представником місцевої влади, задати йому хвилюючі питання. Висловити свої зауваження та побажання щодо роботи місцевої влади. Така практика існує в багатьох розвинених країнах.

3. **Онлайн-чати з використанням системи Internet.** Система інтенсивного діалогу через Internet. За допомогою онлайн-чату іде обмін думками між ОМС та громадянином або невеличкою групою громадян в режимі реального часу. За допомогою спеціальних систем усі питання, пропозиції та відповіді на них представником влади, відображаються на екранах усіх присутніх в такому діалозі. Це значно спрощує взаємообмін думками усіх бажаючих. Данія, Швеція, та інші країни успішно використовують таку систему спілкування між суспільством і владою приблизно з 2000 р.

4. **Комітети громадські.** Формування групи зацікавлених громадян цільової аудиторії, наприклад, пенсіонери, молодь, учасники бойових дій тощо, для висловлювання уряду своїх пропозицій, надання скарг методом анкетування, опитування тощо.

Німеччина. У Статті 17 Глави I Основного Закону (Grundgesetz) Федеративної Республіки Німеччини передбачається право на подання звернення. Закон гарантує, що «кожна людина має право індивідуально або спільно з іншими особами звертатися письмово з проханнями або скаргами до компетентних органів».

Латвійська республіка Відповідно до статті 104 Конституції Латвійської Республіки кожен має право надіслати звернення до державних інституцій чи органів місцевого самоврядування та отримати відповідь латиською мовою. Подання може бути у форматі заяви, скарги, пропозиції або запитання в межах компетенції установи. Установа надає відповідь на нього, а також встановлює порядок, за яким має приймати відвідувачів. Закон не стосується запитів щодо надання інформації, які повинні бути розглянуті відповідно до Закону про розкриття інформації.

Отже, звернення громадян мають важливе значення у забезпеченні постійного зв'язку між органами влади та громадянами, вирішенні проблем окремої людини і суспільства в цілому, реалізації конституційних прав і свобод. Це найбільш поширена та найдоступніша форма діалогу громадян з владою.

Важливим та дієвим інструментом локальної демократії є **5.бюджет участі**, який використовується для залучення жителів населеного пункту до участі у розподілі коштів місцевого бюджету через подачу проєктів, спрямованих на поліпшення життя у відповідній громаді, та голосування за подані проєкти іншими жителями.

Визначальними характеристиками системи місцевих бюджетів у країнах Європи є рівень залучення мешканців територіальних громад до процесів їх обговорення, формування і виконання, а також відповідність обсягу і спектру надаваних публічними установами послуг динамічній структурі громадських запитів і потреб. Спосіб алокації публічних фінансів визначає рівень довіри платників податків до проваджуваної як у державі загалом, так і в її конкретному регіоні фіскальної політики, породжуючи феномен податкової конкуренції між різними юрисдикціями і раціоналізуючи рух ресурсів. Серед типових механізмів забезпечення громадського контролю й транспарентності локальних фінансів у країнах з розвиненими і трансформаційними економіками широко застосовуваним є партисипативне бюджетування: бюджети участі формуються з початку 1990-х у Великобританії, Франції, Німеччині, Італії, а із розширенням фіскальної автономії і в країнах Центральної та Східної Європи, зокрема Польщі, Чехії, Словаччині, Хорватії тощо. Існує декілька альтернативних стандартних моделей партисипативного бюджетування, зокрема «Порту-Алегрі, адаптована для Європи», «Консультацій з публічних фінансів», «Наближеності участі» тощо. За визначенням ООН, партисипативний бюджет або бюджет участі є спеціальним механізмом, завдяки якому мешканці адміністративної одиниці безпосередньо вирішують або суттєво впливають на процес прийняття рішень щодо способу використання фінансових ресурсів відповідного територіального утворення. У Польщі для муніципалітетів характерна неоднозначна динаміка широти охоплення мешканців механізмом партисипативного бюджетування та масштабу перерозподілу ресурсів через нього. Бюджети участі діють у 80 % польських міст з населенням понад 300 тис. осіб, 60 % міст з населенням понад 100 тис. осіб, але лише в 0,2–0,3 % малих населених пунктів. Попри розвиток вказаного механізму, масштаб реального залучення громадян не перевищує 25 %.

Наприклад, із імплементацією практики інтернет-голосування частка мешканців м. Братислави, що беруть участь в обговоренні та ухваленні партисипативних проєктів, зросла з 0,5 % до 5,3 %. Проте частка бюджету участі у муніципальному залишалася невисокою, не перевищуючи 0,3 %. Для зазначеної групи країн експертами зафіксовано підвищення якості проєктної документації, зокрема інноваційного спрямування, пропонованої для публічного обговорення та схвалення. Формування бюджетів участі пов'язане також зі зміною структури видатків органів місцевого самоврядування.

Бюджет участі запроваджений в Україні у 2015 році як один з інструментів залучення громадян до процесу прийняття рішень з розподілу бюджетних коштів. Разом з тим, у 2019 році лише в 112 із 810 ОТГ (14%) реалізовувались проєкти бюджету участі. Кількість таких ОТГ коливається від 2-3 до 11-13 на область. Всього у 2019 році за рахунок бюджету участі реалізовано 617 проєктів, на які було виділено 84,6 млн грн. Аналіз

засвідчив, що найчастіше за рахунок бюджету участі фінансуються проекти із благоустрою та сфери освіти, отже, можна припустити, що саме ці напрямки є найбільш важливими для мешканців громад.

Вважаємо, що даний інструмент має значні переваги, зокрема він сприяє прозорості бюджетного процесу в цілому, підвищенню активності мешканців, зростанню обізнаності в питаннях місцевого самоврядування, збільшує довіру між владою і громадою. Але слід зазначити, що на бюджет участі можуть впливати ряд чинників. По-перше, це готовність самих міст займатися бюджетом участі, що потребує грошових ресурсів від місцевих бюджетів та зацікавленість і готовність жителів виконувати проекти. Останній чинник є важливим та вирішальним для всіх інструментів локальної демократії.

6. Громадські слухання. Даний інструмент локальної демократії передбачає можливість зустрітися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Предметом громадських слухань можуть бути різні питання місцевого значення, зокрема обговорення проекту статуту територіальної громади; звітів депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування; охорона об'єктів культурної спадщини тощо. Більшість громадських слухань проводяться місцевими органами влади та державними установами, але також можуть бути організовані неурядовими організаціями громадянського суспільства на місцевому, регіональному чи навіть міжнародному рівнях. Проте, хоча публічні слухання зазвичай є обов'язковими згідно із законом органи місцевої влади не зобов'язані базувати своє рішення на поглядах і питаннях, представлених на слуханнях. Натомість слухання просто дають громадянам можливість поділитися своїми думками. Таким чином, публічні слухання часто називають способом підтвердження або встановлення представницької легітимності, хоча це не завжди є результатом - особливо у випадках, коли думка громадськості не відображається в остаточному рішенні.

7. Місцева ініціатива - право мешканців населених пунктів брати участь у прийнятті рішень, що стосуються їх власного розвитку та розвитку місць, де вони проживають, закріплено на міжнародному та національному рівнях. Результати ініціативи можуть бути *рекомендаційними* або *обов'язковими* (порівняльне законодавство демонструє різноманітність між решта ініціатив). Ініціативи - це набір різноманітних інструментів із дуже різними цілями та ступенем зв'язку в процесі прийняття рішень. Як правило в країнах ЄС громадські ініціативи починаються зі збору підписів.

8. Місцеві вибори. Голосування та вибори є основними складовими сучасних спільнот, оскільки результат виборів має вплив на життя громадян та їх добробут. Наразі поширеною є тенденція зниження рівня участі через

незручність очного голосування. Традиційне голосування має ряд інших недоліків, серед яких неточність підрахунку бюлетенів, запізніле оголошення результатів виборів. Щоб подолати ці недоліки, було запроваджено електронне голосування, тобто використання комп'ютерів або комп'ютеризованого обладнання на виборах.

У федеративних державах, якщо національне законодавство дозволяє проведення місцевих або регіональних референдумів, правила проведення таких референдумів часто встановлюються на рівні суб'єктів. В Австрії право на проведення місцевих виборів визначено в конституціях дев'яти земель, в Італії конституція дозволяє регіонам проведення референдумів щодо регіональних законодавчих актів та адміністративних рішень. Спеціальні правила також можуть бути прийняті на місцевому рівні в унітарних державах: в Угорщині, наприклад, закон просто встановлює базові рамки проведення виборів; подробиці вирішуються на місцевому рівні. Місцеві, провінційні чи регіональні органи влади в Хорватії, Естонії, Нідерландах також мають правові положення про референдуми.

У федеральних і регіональних землях передбачено проведення референдумів у федеративних землях, автономних спільнотах і регіонах, а також у муніципалітетах, зокрема в Австрії, Італії. Проте в Бельгії наразі існує положення про проведення референдумів у провінціях муніципалітетів, але вони все ще знаходяться в процесі впровадження на регіональному рівні.

4.3 Електронна участь як ефективний метод участі громадян у вирішенні питань на місцевому рівні

Розкриваючи термінологію, слід наголосити на тому, що важливо категорію «електронна демократія» розмежовувати від «електронного урядування». Останній термін є вужчим та означає вид електронної демократії, який дозволяє через послуги, що надає влада, розширити можливості кожного громадянина. Тобто це один із елементів електронної демократії, який полягає в отриманні якісних послуг від різних відомств населенню з мінімальною затратною часу. При цьому кожен може контролювати та оцінити якість наданих послуг.

Поняття електронної демократії в умовах сьогодення є визначальним та фундаментальним для розуміння народовладдя зокрема. При цьому в науковій літературі існують різні підходи до тлумачення даної категорії. Усталеною є думка про те, що **електронна демократія** – це форма демократії в основі якої є використання інформаційних технологій.

Електронна участь стосується того, як можна використовувати інформаційні та комунікаційні технології, підтримуючи процеси участі між громадянами, групами громадянського суспільства та владою для прийняття

необхідних рішень. Рекомендації Комітету міністрів країн-членів Ради Європи визначають електронну демократію як використання інформаційно-комунікаційних технологій в демократичних процесах, яке дозволяє: посилити участь, ініціативність та залучення громадян на національному, регіональному та місцевому рівнях публічного життя; покращити прозорість демократичного процесу прийняття рішень, а також підзвітність демократичних інститутів; покращити чутливість/ зворотну реакцію органів влади на звернення громадян; сприяти публічним дебатам та звертати увагу громадян до процесу прийняття рішень. При аналізі визначень, можна резюмувати, що електронну демократію потрібно розглядати не тільки як технічне нововведення, яке спрощує комунікацію влади та громадян, але й можливість органів державної влади чи місцевого самоврядування тримати зв'язок з виборцями, аналізувати їх інтереси, розуміти запити, які має суспільство.

Для країн Європейського Союзу просування інструментів електронної демократії зумовлено рядом факторів. Зокрема процес цифровізації дає можливість розвивати європейську громадську сферу, створюючи єдиний європейський простір для вирішення проблем, які мають спільний інтерес. Так, удосконалення відповідних цифрових інструментів полегшує проведення широкомасштабних публічних дебатів і вжиття колективних дій на європейському рівні. Зауважимо, що звернення до інструментів електронної демократії зумовлено й об'єктивними причинами: помітне зниження явки виборців у більшості держав-членів, особливо якщо це стосується виборів до загальноєвропейських інституцій. Так, вибори до Європейського парламенту є одними з найважливіших, оскільки базуються як на самій великій кількості виборців, так і на значенні парламенту та його політики для ЄС. Протягом усіх виборчих циклів до парламенту ЄС, окрім 2019 році явка виборців продовжувала знижуватися, досягнувши рекордно низького рівня в 42,62% у 2014 році. На голосуванні в 2014 році вона становила всього 42,61%. Рекордною на виборах 2019 року (88,47%) явка виявилась у Бельгії, де у день голосування одночасно проходили парламентські та місцеві вибори. Також висока активність виборців була в Люксембурзі, Мальті та Данії. Найпасивнішими виявились виборці Словаччини, Словенії та Чехії.

Причини низької явки на виборах до загальноєвропейських інституцій є більш-менш зрозумілими, постає питання про зацікавленість громадян у прийнятті рішень у своїх країнах на державному та місцевих рівнях. У національних виборах по всій Європі явка коливається від дещо більше ніж 50% в деяких країнах до більш ніж 90% в інших. Високий показник в окремих країнах зумовлений обов'язковим голосуванням, наприклад, як в Бельгії та Греції. Цінним в даному аспекті є досвід Естонії. Так експеримент он-лайн-демократії було застосовано в цій країні на місцевих виборах у 2005 році. За два роки таким чином можна було вже обрати парламент країни, при цьому традиційна процедура голосування також була збережена як

альтернатива. Особливість такого голосування полягає в тому, що воно стає в Інтернеті доступним лише перед днем виборів під час періоду дострокового голосування, який зазвичай триває один тиждень. Виборці можуть проголосувати в Інтернеті кілька разів протягом цього періоду, і лише останній бюлетень в Інтернеті вважається дійсним для офіційного підрахунку. Голосувати виборці можуть за допомогою естонської ID-карти – це державний документ, що посвідчує особу, обов'язковий для громадян Естонії та громадян Європейського Союзу, які постійно проживають в Естонії. Також доступні різні варіанти паперових бюлетенів. Виборці можуть достроково проголосувати паперовими бюлетенями. Естонці, які проживають за кордоном, можуть проголосувати поштою або в посольстві.

Поряд з наявністю численних позитивних рис електронне голосування має й певні загрози та ризики, зокрема через які ряд європейських країн або не наважуються на такий формат виборів, або мають власний негативний досвід. У першу чергу мова йде про інформаційну безпеку виборців. Важливо, щоб голосування було безпечним, надійним та захищеним. Як особлива форма електронної демократії, електронне голосування може бути запроваджено по всій Європі як альтернатива традиційним практикам голосування, оскільки воно має низку переваг. До таких доцільно віднести те, що під час використання електронного голосування можна мінімізувати витрати на проведення виборів. Також з'являється можливість голосування незалежно від місця знаходження виборця, що є гарантією дотримання виборчого права для виборців, які в день голосування не мають можливості прийти на виборчу дільницю та голосувати за відкріпним посвідченням. Тому мова може йти про збільшення явки на виборах, оскільки проблема в даному напрямку є значною для ряду країн. Та й сам процес підрахунку голосів є оперативним, що значно скорочує витрати часу, а також виключається фактор помилок, отже, результати мають більш точнішу форму.

Наступним важливим інструментом демократії є **петиції**. Європейський Парламент почав використовувати модернізовану та багатомовну платформу подачі електронних петицій у листопаді 2014 року. На сайті [Європейського Парламенту](#) вказано, що право на подання петиції є одним із фундаментальних для європейських громадян і резидентів, закріплених як у Договорі, так і в Хартії основних прав Європейського Союзу. Портал дозволяє зручно та швидко подати петицію, ознайомитись з іншими петиціями для того, щоб громадяни країн-членів та резиденти могли визначити спектр проблем, які підіймаються в ЄС.

У 2021 році до Європейського парламенту надійшло 1392 петиції, що на 11,5% менше порівняно з 1573 петиціями, поданими у 2020 році, і на 2,5% більше порівняно з 1357 петиціями, зареєстрованими у 2019 році. У 2021 році майже 79% петицій було подано через Веб-портал петицій та 21% петицій – поштою.. отже веб-портал петицій залишається найбільш використовуваним каналом для подання петицій громадян до Парламенту Європейського

Союзу. Петиції, що стосуються ЄС, можуть стосуватися однієї чи кількох держав-членів, тому реєструються як в ЄС, так і в відповідних державах-членах. До п'ятірки країн, які активно подавали петиції у 2021 році, входили Іспанія, Німеччина, Італія, Греція, Румунія. Словенія та Естонія наприклад залишаються вже кілька років поспіль найменш активними країнами щодо використання окресленого інструменту електронної демократії. Щодо проблем, які піднімаються в петиціях, то традиційно це фундаментальні права, здоров'я та навколишнє середовище.

Існуючі електронні інструменти демократії мають великий потенціал та ряд переваг. Впровадження таких інструментів у європейський політичний процес може підвищити їх легітимність і використання, що буде додатково підтримуватися активним використанням цих інструментів самими європейськими інституціями. Але визначальним фактором для використання означених інструментів є безпека та конфіденційність. Інструменти електронної демократії не повинні підривати безпеку даних, а конфіденційність громадян має бути захищеною.

ТЕМА 5. ВИБОРИ ТА РЕФЕРЕНДУМИ ЯК ІНСТИТУТИ МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ В КРАЇНАХ ЄС

5.1 Правове регулювання місцевих виборів в країнах ЄС

Як і на парламентських виборах, для формування представницьких органів місцевого самоврядування у більшості країн Європейського Союзу використовуються різні варіанти пропорційних виборчих систем. При цьому за загальним правилом там, де кількість мандатів, що підлягають розподілу, дозволяє застосувати ту ж систему виборів, що і на парламентських виборах, застосовується дещо модифікована (з урахуванням «місцевої» специфіки) парламентська виборча система. Так, у більшості земель Німеччини використовується змішана виборча система, в Ірландії і Мальті – система єдиного голосу, що передається; в Австрії, Бельгії, Данії, Естонії, Іспанії, Латвії, Нідерландах, Португалії, Словенії, Фінляндії, Чехії, Швеції –

пропорційні виборчі системи, аналогічні тим, за якими формуються парламенти. Винятком із цього правила є 7 країн – окремі землі Німеччини, де використовується пропорційна виборча система; Греція; Італія; Литва (застосовується не змішана, а пропорційна система), Польща (окремі вибори проводяться за тією ж системою, що і вибори до Сенату, інші – за пропорційною системою); Словаччина; Франція (ради департаментів обираються за змішаною системою).

Тип застосовуваної на місцевих виборах виборчої системи у багатьох країнах визначається кількістю виборців, зареєстрованих в межах відповідної території. Цей підхід застосовується в Греції (в комунах з кількістю виборців до 5000 застосовується одна система виборів; в більших комунах – інша), Іспанія (в громадах, представлених 250 виборцями, вибори проводяться за мажоритарною системою відносної більшості, у більших громадах – за пропорційною системою), Італія (15 000 виборців), Люксембург (3 000 виборців), Польща (20 000 виборців), Словенія (ради, в яких кількість членів менша 12, застосовується мажоритарна система відносної більшості, в радах з більшою кількістю членів – пропорційна система); Угорщина (10 000 виборців), Франція (3 500 виборців). Важливою особливістю виборчих систем, які застосовуються на місцевих виборах в країнах ЄС, є їхня персоніфікованість, яка забезпечується тими ж засобами, що і персоніфікація виборчих систем для парламентських виборів – через мажоритарні вибори в одномандатних або багатомандатних виборчих округах, преференційне голосування тощо. Так, преференційне голосування застосовується в Австрії (на відміну від парламентських виборів, де виборці голосують за закриті списки), Бельгії, Данії, Естонії, Латвії, Люксембурзі, Нідерландах, Словенії, Чехії, Швеції. В Ірландії, Мальті, Греції, Німеччині, Угорщині персоніфікація виборів забезпечується застосуванням мажоритарної системи відносної більшості, змішаної виборчої системи і системи єдиного голосу, що передається. В тих країнах, де виборці голосують за закриті списки кандидатів, вибори персоніфікуються за рахунок помірної величини округу (у більшості випадків закриті партійні списки включають 20 – 30, а не 120 кандидатів). Відповідні механізми спрямовані на підтримку найбільш потужних партій і «відсіювання» дрібних. Це досягається застосуванням мажоритарної виборчої системи відносної більшості та системи єдиного голосу, що передається; розподілом мандатів на основі метода д'Ондта (Австрія, Данія, Естонія, Іспанія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Португалія, Словенія, Фінляндія, Чехія), дільників Імперіалі (Бельгія), виборчих бар'єрів (вибори до ландтагів в ряді земель Німеччини – 35%, в Латвії – 5% (вибори міської ради Риги), Литві – 5%, Польщі – 5%, Франції –

5%, Чехії – 5%); встановленням додаткових «мандатних» бонусів для партій, які одержали високий рівень підтримки виборців (Греція, Італія, Франція). Що ж стосується виборів мерів у країнах ЄС, то варто відзначити такі особливості їх обрання: у 17 країнах ЄС мери обираються непрямыми виборами, у 8 інших – безпосередньо виборцями. У більшості країн з прямими виборами мерів ці вибори проводяться за мажоритарною системою абсолютної більшості і лише у 4 країнах – за мажоритарною системою відносної більшості.

Референдум як політичний інститут регулюється переважно на конституційному рівні. Однак єдиних конституційних норм для референдумів не існує. Вони значно різняться як за предметом, так і за способами організації, суб'єктами ініціювання, ступенем обов'язковості рішення, критеріями обов'язковості та ін. За всієї відмінності змісту норм, саме ці положення є предметом конституційного регулювання в більшості європейських країн та демократій інших частин земної кулі, у конституціях яких загалом ідеться про референдуми. Лише конституції таких держав, як Бельгія, Нідерланди, Мальта й Чехія, питання засад проведення р

Історичним попередником референдуму був плебісцит – інститут, що виник ще у V ст. до н.е. в Римській республіці в період боротьби між патриціями та плебеями. Закон консулів Валерія та Горація 449 року до н. е. запроваджував недоторканність плебейських трибунів та обов'язковість плебісцитів (як актів, ухвалених зборами плебсу) для виконання громадянами Риму. Щоправда, тоді це було правочинним за умови їх попереднього затвердження Сенатом. У 287 році до н. е. був схвалений закон Гортензія, згідно з яким плебісцити набували юридичної сили вже без погодження з Сенатом. В епоху середньовіччя плебісцити як форма безпосередньої демократії поширилися в державах із республіканською формою правління (зокрема, в Швейцарії, деяких ганзейських містах тощо). Так, у 1449 році в Швейцарії був проведений плебісцит, за результатами якого запровадили додатковий податок для покриття воєнних витрат республіки.

Новий етап розвитку цього інституту припав на кінець XVIII та XIX століття, коли плебісцити проводилися для затвердження конституцій, розв'язання територіальних суперечностей, реалізації права народів на самовизначення, зміни засад організації публічної влади, підвищення ролі громадян у законодавчому процесі. Так, у 1831 році в швейцарському кантоні Сен-Гален було запроваджено інститут народного вето. Більшість республіканських конституцій Франції були схвалені саме шляхом плебісциту; 21–22 жовтня 1866 року на плебісциті було прийнято рішення про входження Венеції до складу Італії, 2 жовтня 1870 року за приєднання до

Італії проголосувала громада Риму; у 1867 році за результатами плебісциту до складу Греції увійшли Іонічні острови; у 1860 році на плебісциті було ухвалено рішення про приєднання Ніцци і Савойї до складу Франції. Плебісцитом від 20 грудня 1851 року термін повноважень президента Франції Луї-Наполеона було продовжено до 10 років, ще через рік, також через плебісцит, Луї-Наполеон став імператором Наполеоном III. У першій половині ХХ століття плебісцити використовувалися переважно для вирішення територіальних питань. Наприклад, у 1905 році шляхом загальнонаціонального плебісциту було припинено дію Кальмарської унії, і Норвегія здобула незалежність. За результатами плебісциту у Верхній Сілезії 20 березня 1921 року її територію було поділено між Веймарською республікою та Польщею.

Інститут референдуму вперше було закріплено в конституціях Швейцарії та США; на початку 1920-х років він дістав відображення в законодавстві низки інших країн, зокрема, Австрії, Естонії, Латвії, Литви, Словаччини, Чехії, вільного міста Данцига тощо. Після Другої світової війни референдум як форма безпосередньої демократії дістав загальносвітове визнання і був закріплений на конституційному та законодавчому рівнях у багатьох країнах світу. З початку ХХ століття в Європі спостерігалася тенденція до розширення застосування інституту референдуму – починаючи з 1900-го і до 1986 року в Європі загалом провели 365 загальнонаціональних референдумів.

Слід зазначити, що в низці випадків референдум використовувався для обмеження демократії. На початку ХІХ століття Наполеон Бонапарт скористався плебісцитом для розширення власних повноважень, завдяки плебісцитам А. Гітлер у 1934 році перебрав на себе президентські функції, у наступні роки – істотно розширив територію Німеччини. Сфальсифікованим плебісцитом 1935 року в Греції запровадили монархічну форму правління. 26 вересня 1999 року рішенням референдуму повноваження Президента Таджикистану Емомалі Рахмонова було продовжено з 5 до 7 років, 27 лютого 2002 року рішенням референдуму термін повноважень президента Узбекистану Іслама Карімова також продовжили до 7 років. 17 жовтня 2004 року білоруські виборці на референдумі висловилися за скасування обмежень терміну перебування при владі президента Білорусі (це дало змогу О. Лукашенку втретє висунути свою кандидатуру на виборах 2006 року). У такий спосіб закріплювалося перебування при владі президентів Казахстану Нурсултана Назарбаєва (референдум 1995 року про продовження терміну повноважень президента) і Туркменистана Сапармурата Ніязова (референдум

1994 року щодо продовження терміну повноважень президента до 2002 року).

Вивчення зарубіжного досвіду дає змогу говорити про те, що до процедури референдуму вдаються переважно для вирішення найзначущіших питань – затвердження конституцій (і, відповідно, засад організації публічної влади), визначення зовнішньополітичного курсу країни, врегулювання відносин між центральною владою та автономіями, питання обмеження державного суверенітету, тобто коли референдуми проводилися у зв'язку з розширенням Євросоюзу або референдуми щодо Конституції ЄС тощо. У цьому контексті стосовно визначення зовнішньополітичного курсу показовим було винесення питання членства Норвегії в об'єднаній Європі, теперішньому Євросоюзі, на всенародний референдум країни. Тож владні структури вимушені були двічі враховувати волевиявлення громадян з цього питання. Проведені у 1972 та 1994 роках норвезькі референдуми засвідчили, що громадяни Норвегії не підтримали ідеї членства своєї країни у Європейському Союзі. Чи не єдиним винятком з цього правила є Швейцарія. Адже в цій країні на референдум часто виносяться питання, вирішення яких у багатьох інших країнах належить до компетенції органів публічної влади.

Поряд із виборами інститут референдуму є однією з найважливіших форм безпосередньої демократії. У сучасній юридичній літературі існує значна кількість визначень поняття «референдум». Найзагальніше референдум (від лат. *referendum* – те, що має бути повідомлено) визначається як голосування виборців, шляхом якого приймається державне або самоврядне рішення. На відміну від виборів, які мають універсальний характер, референдум закріплений законодавством не всіх країн. Різною є і сфера його застосування. В деяких країнах світу референдум проводять лише на рівні суб'єктів федерації або на місцевому рівні, а, приміром, у Люксембурзі та Нідерландах референдуми взагалі не практикуються.

Законодавче закріплення інституту обов'язкового референдуму існує не в кожній державі. Водночас у багатьох країнах предметом обов'язкового референдуму можуть бути конституційні зміни, зокрема, в Естонії, Латвії, Литві, Польщі, Румунії. Також на референдуми виносять питання з прийняття особливо важливих законів або інших правових актів; дострокового припинення або збільшення строків повноважень державних органів; стосовно міжнародних відносин, у тому числі – передачі суверенних повноважень міжнародним організаціям; такі, що мають ключове значення для держави і суспільства. Так, у країнах Балтії 1991 року були проведені референдуми про вихід із СРСР та незалежність. Тоді підтримка населенням становила від 77% у Естонії до 90,5% у Литві. Верховні Ради цих республік

прийняли тоді відповідні резолюції про національну незалежність. У більшості країн нинішнього Євросоюзу проходили відповідні референдуми щодо членства, до того ж як у західноєвропейських, так і східноєвропейських державах. Так, у 2003 році в Естонії, Литві, Польщі, Словенії, Угорщині і Чехії відбулися референдуми, які прийняли переважною більшістю голосів рішення щодо вступу у 2004 році до інтеграційного об'єднання. Явка виборців на цьому референдумі становила від 64% в Естонії до 45% в Угорщині. Серед громадян, котрі проголосували, «за» віддали голоси від 66% в Естонії до 91% в Литві. Слід зазначити, що в більшості країн ЄС рішення референдумів мають не імперативний, а лише консультативний характер. Імперативний характер усіх рішень, що ухвалюються на референдумах, законодавчо закріплено лише в Естонії та Ірландії. Головна відмінність між референдумом і виборами як інститутами конституційного права та елементами політичної системи держави, що виходить на особу, на громадянина, полягає саме в меті. Так, якщо метою виборів є обрання осіб, які від імені виборців здійснюватимуть державну владу, то референдум передбачає безпосереднє здійснення державної влади виборцями, громадянами країни через ухвалення публічно-владних рішень. При цьому загальні принципи виборчого права та права на участь у референдумах є схожими, за винятком тих, які є характерними лише для виборчого права.

Проведення виборів і референдумів ґрунтуються на таких засадах: загальність, рівність, таємність голосування. Проте референдуми, на відміну від виборів, завжди є прямими за своєю природою. Право на участь у референдумах, якщо законами не передбачено інше, мають ті ж особи, громадяни країни, яким надано право на участь у виборах (активне виборче право). Крім того, існує взаємозв'язок між обмеженнями активного виборчого права та права брати участь у голосуванні на референдумах. Особи, які не можуть брати участь у голосуванні на виборах, позбавлені й права участі в референдумах.

У деяких країнах регіону в конституціях визначаються принципи проведення референдумів, суб'єкти, які оцінюють легітимність проведених референдумів та їхніх результатів, прямо передбачається можливість проведення референдумів на місцевому рівні. В деяких країнах Центрально-Східної Європи (Австрія, Латвія, Естонія) референдуми відіграють важливу роль у системі стримувань і противаг.

У більшості країн порядок підготовки та проведення референдумів визначено в законах. Слід назвати такі основні особливості законодавчого регулювання інституту референдумів:

- 1) у більшості країн процедура проведення виборів і референдумів визначається різними законами, а не одним законом;
- 2) порядок підготовки та проведення виборів і референдумів загалом уніфіковано, закони про референдуми часто містять норми, які відсилають до положень законів про парламентські вибори;
- 3) визначається інститут місцевих референдумів на законодавчому рівні;
- 4) в деяких країнах закони про референдуми приймаються кваліфікованою більшістю голосів (Словенія, Угорщина), або мають вищу, аніж звичайні закони, юридичну силу (Румунія);
- 5) закони, які регламентують порядок проведення референдумів, характеризуються значним рівнем стабільності і переглядаються порівняно рідко.

Основними рекомендаціями Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії) щодо організації та проведення референдумів є:

- забезпечення незалежності та неупередженості органів, що організують проведення референдумів;
- забезпечення незалежного спостереження за організацією та проведенням референдумів;
- створення ефективної системи оскарження рішень, дій та бездіяльності, що стосуються підготовки та проведення референдумів;
- забезпечення дотримання положень законодавства при підготовці та проведенні референдумів органами виконавчої влади, зокрема у випадках, коли референдуми ініціюються органами публічної адміністрації;
- проведення референдумів протягом визначеного законом часу;
- забезпечення офіційного оприлюднення результатів референдумів.

5.2 Практика проведення місцевих виборів та референдумів у ФРН.

Місцеві референдуми у ФРН. Бажання громадян впливати на події в країні через референдум постійно посилюється. Так, починаючи з 1990-го до 2010-го року у ФРН відбулося 269 місцевих референдумів – удесятеро більше, ніж за попередні 43 роки. У Німеччині референдуми передбачені на всіх рівнях, крім федерального. Загальнонімецький плебісцит може бути проведено лише для ухвалення нової Конституції. А на рівні міст або федеральних земель винести ту чи іншу тему на референдум можуть самі громадяни. Для цього необхідно зібрати підписи від 4 до 20 відсотків усіх виборців у громаді або регіоні - залежно від земельних законів.

У більшості випадків правлячі політичні сили самі призначають референдум з суперечливих тем. Так вчинила і влада землі Баден-

Вюртемберг на півдні Німеччини. Там вже декілька років тривають протести проти будівництва підземного залізничного вокзалу у Штуттгарті. Уряд й представники Федеральної німецької залізниці так і не дійшли компромісу з противниками проекту. Тож тепер це питання вирішуватимуть на плебісциті.

Але й щодо користі від цього інструменту демократії точаться суперечки. Прихильники референдумів аргументують свою підтримку тим, що це посилює вплив простого люду на ухвалення важливих рішень. Противники ж апелюють до того, що більшості громадян зазвичай бракує часу й знань, аби докладно знати за що вони голосують. Як приклад скептики наводять гітлерівські референдуми 1930-х років з масовою явкою виборців й 99-ти відсотковим «одобрямсом».

Водночас більшість авторитетних «ветеранів» німецької юстиції і політики все ж висловлюються на користь проведення народних волевиявлень. Серед них колишній федеральний президент Роман Герцог та колишній суддя Федерального конституційного суду Ганс-Юрген Папієр. З огляду на події в інших європейських країнах, проведення референдумів вважає необхідним й чинний голова Конституційного суду ФРН Андреас Фосскуле. На питання ж чи можуть референдуми дестабілізувати країну або уповільнити процес прийняття рішень, науковці з університету Гейдельберга однозначно відповідають: ні.

Регіональний референдум

Законодавство земель передбачає, що спектр питань, що за ініціативою громадян можуть бути винесені на референдум, є досить широким. У вересні 2001 року була розпочата громадська кампанія під слоганом «Народ за референдум за народною ініціативою», підтримана альянсом з 80-ти різних правозахисних, екологічних, робітничих, релігійних, соціальних та торгівельних громадських організацій. В результаті хвилі реформ, що розпочалася на початку 90-х років, кількість народних ініціатив з приводу референдуму на національному та місцевому рівнях помітно зросла. Після підтримки цієї ініціативи в Баварії та Гамбурзі місцеві уряди та конституційні суди блокували народні ініціативи щодо розширення меж прямої демократії на підставі того, що надмірна залученість громадян до процесу прийняття публічно-владних рішень може порушити базис форми правління Німеччини. Опоненти прямої демократії наголосили, що актуальний незадовільний стан даного інституту є гранично допустимим в державі, оскільки рівень недовіри громадян до органів влади є досить високим. Незважаючи на такий опір, парламенти Бремену, Гамбургу та інших земель частково зняли обмеження щодо проведення референдумів на місцевому рівні.

Муніципальний референдум

Хвиля реформ, що розпочалася у 1989-му році, мала суттєвий вплив на інститут прямої демократії на місцевому рівні. До цього можливість громадян долучатися до процесу прийняття публічно-владних рішень була закріплена лише законодавством землі Баден-Вюртемберг, однак сьогодні 15 з 16-ти федеративних земель (крім Берліну) запровадили інститут муніципального референдуму. Специфічним є приклад Баварії та Гамбургу, де запровадження народного голосування відбулося під час референдуму, незважаючи на опір властей. Процес муніципального референдуму включає дві стадії:

1. Народна ініціатива:

- у більшості земель питання особливо місцевого значення не можуть бути предметом референдуму (винятками є Баварія, Гамбург, Гессен та Саксонія, де такі обмеження зазвичай не враховуються);
- у більшості земель діють диференційовані квоти збору підписів залежно від розміру громади: в Гамбурзі – 2-3%, у Верхній Саксонії – 6-15%, в решті – 10-20%; часові обмеження щодо збору підписів діють лише у випадках, коли ініціатива стосується рішення, прийнятого місцевою владою, та становлять від 4-х тижнів до 3-х місяців;
- зазвичай рішення про проведення референдуму приймає місцева влада; її негативне рішення може бути оскаржене;
- якщо місцева рада підтримає рішення, що є змістом ініціативи, референдум не проводиться.

2. Народне голосування:

- кворум участі коливається від 20% до 30%. Законодавство Баварії кворум не передбачає, однак земельний уряд (Ландтаг) запровадив диференційований кворум, що коливається від 10% до 20%. Лише у Гамбурзі діє система прийняття рішень простою більшістю без вимог щодо кворуму;
- прийняте на референдумі рішення протягом 3-х років не може бути відмінене органами влади, виключно іншим референдумом. В середньому, щороку в ФРН проводиться 200 муніципальних референдумів, найбільше – у Баварії.

Німеччина поділена на 16 політико-адміністративних територій — **федеральні землі**. Останні діляться на 439 **районів** і міських округів.

Місцеві вибори у ФРН. Християнсько-демократичний союз (ХДС) переміг під час виборів у червні 2021 року до парламенту федеральної землі Саксонія-Анхальт у Німеччині. Це останнє регіональне голосування перед вересневими виборами до Бундестагу. Християнсько-демократична спілка

отримала 35-36% голосів. На другому місці йдуть правопопулісти з партії «Альтернатива для Німеччини» (22,5-23,5%). «Ліві» отримують 11%, Соціал-демократична партія (СДПН) - 8-8,5%, а «Зелені» - 6,5%.

Регіональні вибори у Німеччині є важливим показником підтримки політичних сил у країні перед загальнонаціональним голосуванням, яке відбулося 26 вересня. На цей раз Ангела Меркель, яка була при владі протягом 16 років, вирішила не переобиратися і поступитися канцлерським кріслом своєму наступнику.

Соціал-демократична партія Німеччини, лідер якої Олаф Шольц обіймає посаду канцлера, розгромно програла вибори в ландтаг (місцевий парламент) федеральної землі Шлезвіг-Гольштейн, що відбулися 8 травня 2022 р. За попередніми підрахунками, СДПН набрала лише 16,0% голосів – це найгірший результат в історії партії. Перемогу на виборах, як і п'ять років тому, здобув Християнсько-демократична спілка, за яку проголосували 43,4% виборців. Це стало найкращим результатом партії у Шлезвіг-Гольштейні з 1992 року.

Друге місце посіла партія «зелених», за яку проголосувало 18,3% виборців. 27 березня 2022 р. обирали ландтаг у землі Саар, там упевнено перемогли соціал-демократи.

Взагалі у 2022 році відбулися вибори нових парламентів у таких федеральних землях Німеччини, як Саар, Шлезвіг-Гольштейн, Північний Рейн-Вестфалія та Нижня Саксонія. Нагадаємо, що наразі термін повноважень роботи у земельному парламенті становить п'ять років. У Саарі вибори відбулися 27 березня. У Шлезвіг-Гольштейні 8 травня був обраний новий парламент землі, у Північний Рейн-Вестфалія – 15 травня, Нижній Саксонії – 9 жовтня. Вже відомо, що у 2023 році пройдуть вибори ще у двох федеральних землях Німеччини: Бремен, де вибори відбудуться навесні, але конкретна дата ще не оголошувалась, і у Баварії та Гессені, де вибори заплановані на осінь.

Соціал-демократична партія Німеччини (СДПН), яка є правлячою у ФРН, програла 15 травня 2022 року Християнсько-демократичному союзу (ХДС) важливі вибори в Північному Рейні – Вестфалії, найгустонаселенішій федеральній землі. При цьому СДПН показала найнижчий у своїй історії результат у цьому регіоні. Діючий канцлер ФРН Олаф Шольц є членом СДПН, а його попередник – Ангела Меркель – очолювала ХДС. Напередодні виборів спостерігачі зазначали, що серед німців зростає невдоволення політикою коаліції і особисто Шольца, зокрема, і щодо війни в Україні.

ХДС набирає 35,5% голосів, соціал-демократи – 26,7%. Поразка СДПН у Північному Рейні – Вестфалії стала вже другою цього року на

регіональному рівні. Останні опитування громадської думки показували, що боротьба між соціал-демократами та консерваторами буде дуже напруженою, але такого відриву ХДС від СДПН мало хто очікував. Найбільший приріст показали «зелені», які отримали підтримку 18,2% виборців. Це плюс 11,8%. У свою чергу Вільна демократична партія (СвДП), що входить на федеральному рівні до правлячої коаліції, у Північному Рейні – Вестфалії втратила 6,7%, набравши 5,9% голосів.

Правопопулісти з Альтернативи для Німеччини (АдГ) також погіршили результат п'ятирічної давності на 2%. Вони проходять у ландтаг із 5,4%. Ліва партія набрала лише 2,1% голосів, не здолавши п'ятивідсоткового бар'єру, у всіх інших партій разом – 6,1%. Таким чином, у ландтазі нового скликання партія ХДС отримала 76 місць, СДПН – 56, «зелені» – 39, АдГ та ВДП – по 12 місць.

Явка на виборах земельного парламенту Північного Рейну – Вестфалії, які експерти розцінюють як важливу перевірку політичних настроїв у країні, становила 55,5% виборців – це історично низький рівень. Правом голосу в землі володіють 13 млн громадян – 6,7 млн жінок та 6,3 млн чоловіків. У виборах взяли участь 29 партій.

5.3 Практика проведення місцевих виборів та референдумів у Франції

Муніципальні ради обираються на шість років і кожні вибори оновлюються цілком. При цьому використовуються різноманітні виборчі системи. У великих комунах (понад 3,5 тис. жителів) застосовується мажоритарна виборча система, але за списками партій. Кожна партія, що бере участь у виборах, повинна висунути стільки кандидатур, скільки членів ради обирається, а виборець голосує за той чи інший партійний список. У невеликих комунах вибори проходять за змішаною виборчою системою. У другому турі виборів достатньо відносної більшості. Список, що набрав абсолютну більшість голосів у першому турі або найбільшу кількість голосів у другому турі, одержує половину місць у раді, а інші місця розподіляються між усіма списками за пропорційною системою із застосуванням правила найбільшої середньої.

Місцевий референдум можливий з питань поступки, приєднання або обміну території, а також у разі об'єднання комун. У Конституції Франції досить мало говориться про місцеве самоврядування. Так, ст. 72 Конституції Франції визначено, що територіальними колективами Республіки є комуни, департаменти, регіони, колективи зі спеціальним статусом і заморські колективи. Усі інші територіальні колективи утворюються законом. Ці

колективи вільно управляються виборними радами на умовах, визначених законом. Представники Уряду в департаментах і територіях відповідають за національні інтереси, адміністративний контроль і дотримання законів. Правове регулювання місцевого самоврядування визначається Законом 82-213 «Про права і свободи комун, департаментів та регіонів» від 02 березня 1982 р. Цей закон визначає межі повноважень муніципалітетів, відомств, регіонів і держави у сфері розподілу державних ресурсів і передаванні державних коштів місцевим органам влади. Законом визначаються місцеві органи влади, режим виборів і статус обраних представників, умови співпраці між муніципалітетами, округами й регіонами, а також рівень участі громадян у місцевому житті.

Розглянемо основні адміністративно-територіальні одиниці Франції та їхні управлінські органи. Основною територіальною одиницею вважається комуна, яка є єдиною адміністративно-територіальною одиницею, де немає окремого державно-владного органу. Повноваження комун випливають із основного закону 1984 р. Комуни зазвичай характеризуються невеликими розмірами й кількістю населення. Так, наприклад, понад 90 відсотків комун мають менше ніж 2 000 чоловік населення. Проте зустрічаються й досить великі комуни із кількістю населення близько 500 000 чоловік. Місцевими органами влади комуни є муніципальні ради, кількість яких прямо залежить від кількості населення в комунах. Ради обираються населенням і мають кількість від 9 до 109 членів. Муніципальні ради обираються на основі прямого, загального й таємного голосування. Виборцями можуть бути як громадяни комуни, так і іноземці та громадяни Європейського Союзу, котрі постійно проживають на території комуни. У Франції застосування тієї чи іншої виборчої системи на місцевих виборах залежить від кількості жителів. Якщо кількість жителів у комунах менша ніж 3 500, то вибори відбуваються за мажоритарною системою у два тури, а саме: у першому – на основі абсолютної більшості, а в другому – для перемоги достатньо відносної більшості. У комунах із кількістю жителів 3 500 і більше застосовується мажоритарна система з елементами пропорційності, за якої вибори проводяться також у два тури. Обидві системи є результатом довготривалих розробок спеціалістів і переслідують дві основні мети: створення дієздатної ради (тобто ради, у якій є стійка більшість, що належить до однієї партії або одного виборчого об'єднання); підтримка відповідного рівня демократії шляхом надання опозиції можливості бути присутньою в раді. Наступним суб'єктом місцевої влади є мер. Рада обирає мера, який виконує подвійну роль – як представник держави і як голова виконавчого органу ради – муніципалітету. Повноваження мера як представника комуни досить великі.

Він представляє інтереси комуни у відносинах з іншими органами та організаціями, а також державою, має право укладати угоди й договори, виконувати делеговані радою повноваження, керувати муніципальними службами, призначати управлінський персонал, накладати дисциплінарні стягнення на комунальних службовців, видавати дозволи на будівництво. Він також має повноваження, які необхідні для підтримання порядку в комуні.

Середньою адміністративно-територіальною одиницею є департамент. Департамент – основне адміністративно-територіальне утворення Франції. Місцеве самоврядування в департаменті представлене генеральною радою та інститутом державної виконавчої влади в особі префекта. На департамент, як і на регіон, також покладено виконання функцій державного управління. Його очолює префект департаменту, повноваження, роль і функції якого аналогічні префекту регіону. Генеральна рада обирається строком на 6 років на основі вільних, загальних, прямих виборів за мажоритарною системою. Основні повноваження департаменту та генеральної ради: затвердження бюджету і звіту про його виконання; визначення політики розвитку департаменту; визначення ставок внутрішніх податків департаменту; створення громадських служб департаменту й установлення загальних правил їх функціонування; визначення штату працівників служб департаменту; прийняття рішень щодо всього майна департаменту (придбання, використання, відчуження майна); надання на прохання визначених установ держави висновків щодо розподілу кредитів у департаменті тощо. Генеральна рада очолюється головою генеральної ради, який обирається із членів ради та є розпорядником видатків департаменту, здійснює управління майном департаменту. Голова ради керує радою, скликає її на засідання, виконує рішення ради, представляє її у відносинах з іншими органами влади, здійснює призначення на департаментські посади, може делегувати частину своїх повноважень керівникам служб департаменту, накладати адміністративні стягнення й виконувати їхні адміністративні повноваження. Іншою посадовою особою місцевого самоврядування Франції є префект, який є і представником держави в департаменті, й органом місцевого самоврядування в департаменті. Виступаючи від імені держави, префект контролює дотримання національних інтересів, забезпечує здійснення в департаменті повноважень центральних державних органів, тримає уряд у курсі політичної ситуації в департаменті, несе відповідальність за управління майном, що належить державі. Префект утілює в життя урядову політику, здійснює нагляд за виконанням у департаменті нормативних актів центральної влади, для забезпечення порядку він має право приймати рішення щодо

використання поліцейських сил. Якщо на території департаменту здійснюється суттєве правопорушення, що підриває національну безпеку, префект надає допомогу правоохоронним органам у пошуку винних і в цій ролі має право підписувати постанову про арешт, обшук тощо. У межах адміністративного контролю за діяльністю департаменту префект може передавати на розгляд адміністративного суду рішення органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Отже, префект більше тяжіє до центральної влади, він наділений досить широкими повноваженнями приймати низку рішень, що стосуються здійснення державної політики у відповідному регіоні, проте, з іншого боку, здійснює реалізацію окремих функцій місцевого самоврядування.

Наступний рівень – регіон (округ), що являє собою адміністративно-територіальне утворення, чії функції зосереджені переважно на розвитку території. До складу регіонів метрополії входять кілька департаментів (зазвичай від 4 до 8). Повноваження регіону як територіального утворення були визначені у 1980 р. в законі щодо децентралізації територіального управління. Основним нормативно-правовим актом, що здійснює регулювання повноважень регіонів, є Загальний кодекс територіальних громад. Так, у Загальному Кодексі територіальних громад зазначається, що регіональна рада вирішує всі питання регіонального значення на своїх зборах. До основної компетенції регіональних рад належить таке: ухвалення регіонального бюджету, контроль за виконанням регіонального плану розвитку, діяльності регіональних органів і структур. Діяльність регіональних рад також базується на вищезгаданому законі від 1992 р. Регіональну раду очолює президент, який, починаючи з 1986 р., обирається загальними зборами. Він представляє виконавчу владу регіону, так само як і мер у комуні. Президент регіональної ради керує також регіональною адміністрацією, яку й очолює. Характеризуючи регіональну раду, наголосимо на тому, що вона наділена досить широкими повноваженнями, має у своєму складі значну кількість важливих служб, які і здійснюють державну політику, що формується державними та місцевими органами, і реалізують її у житті. Розглядаючи органи місцевого самоврядування Франції, варто зазначити, що місцеві органи влади використовують для здійснення своєї діяльності місцеві фінансові ресурси, що формуються за рахунок податків і зборів. Економічною основою місцевого самоврядування Франції є насамперед комунальна власність, а фінансовою основою – місцеві податки і збори, державні дотації, кредити й субсидії, а також участь органів місцевого самоврядування у фінансово-кредитних відносинах. Зовнішні доходи (державні дотації та кредити) у структурі доходної частини місцевих

бюджетів у середньому становлять 37 відсотків. Від імені держави опіку місцевого самоврядування здійснюють відповідні відділи Міністерства економіки і фінансів, а також Міністерства внутрішніх справ. Останнє відомство розподіляє між територіальними колективами кошти, що виділяються Міністерством економіки і фінансів.

На [муніципальних виборах у Франції 2020 року](#) обиралися мери та депутати [муніципальних рад усіх французьких муніципалітетів](#), а також депутати рад [об'єднань муніципалітетів](#). Проведення першого туру 15 березня 2020 року попри спалах [пандемії коронавірусної хвороби у Франції \(COVID-19\)](#) призвело до численних суперечок. Через пандемію другий тур, спочатку запланований на 22 березня, був відкладений на невизначений термін, а в підсумку перенесений на 28 червня. Так само депутати міських рад 30 143 муніципалітетів, де місцева рада була обрана повністю в першому турі, не змогли вступити до повноважень та обрати нових мерів раніше травня: таким чином, мандат мерів та депутатів, обраних на термін 2014-2020 років, був продовжений до вступу на посаду їхніх наступників.

Вибори 2020 року відзначилися рекордно низькою явкою (45 % у першому турі та 42 % у другому), хоча традиційно місцеві вибори характеризувалися високою явкою виборців. За підсумками виборів у кількох великих містах несподівано перемогла [«Європа Екологія Зелені»](#), а [Соціалістична партія](#) отримала помірно успішні результати. [«Республіканці»](#) втрачають підтримку в найбільших містах, але їм вдається посилитись у середніх. Центристська партія президента [Емманюеля Макрона](#), [«Вперед, республіко!»](#), отримала значно менше, ніж передбачали опитування та керівництво партії. Зі свого боку, незважаючи на неоднозначні результати, [«Національне об'єднання»](#) вперше з 1995 року виграло місто з понад 100 000 жителів — [Перпіньян](#).

Другий тур місцевих виборів відбувся 27 червня, близько 66% громадян проігнорували його, що є історичним [«рекордом»](#). Попередній найгірший результат щодо явки було зафіксовано у 2015 році, коли на дільниці не прийшло майже 42% виборців.

З огляду на те, що кожен із 13 регіонів і 92 департаментів за адміністративно-територіальним поділом метрополії Франції мають свої результати виборів та унікальну місцеву політичну конфігурацію, загальна тенденція засвідчує, що найбільшу підтримку здобули кандидати від правої консервативної партії [«Республіканці»](#). Цю політичну силу, яку очолює Ксав'є Бертран, створив у 2012 році колишній президент Франції Ніколя Саркозі. Другою за загальними результатами на місцевих виборах стала

лівоцентристська Соціалістична партія. На цьому тлі провальними вибори вважаються для крайніх правих націоналістів на чолі із лідером партії «Національне об'єднання» Марін Ле Пен. Націоналісти загалом показали третій результат по Франції, але не спромоглися здобути владу в жодному регіоні, незважаючи на високий президентський рейтинг Ле Пен. Кандидати від партії президента Еммануеля Макрона «Уперед, Республіко!» показали переважно результати на рівні прохідних 10% і у багатьох регіонах навіть не потрапили до виборних органів.

У Франції мер («maire» французькою) є головою муніципальної ради, який організовує роботу та обговорює муніципальні питання. Мер також має значні повноваження та власні обов'язки, такі як відповідальність за діяльність муніципальної поліції і для управління муніципальним персоналом. Термін повноважень мера становить шість років.

Історія посади.

З 1789 до 1799 муніципальних чиновників (мерів) обирали безпосередньо на 2 роки і переобирали активні громадяни комуни, при цьому платники податків вносять у комуни щонайменше 3 дні роботи. Ті, хто мали право, могли замість цього сплатити податок, еквівалентний не менше 10 днів роботи. 1799 р. Конституція від 22 Фримаїре VIII (13 грудня 1799 р.) скасував прямі вибори мера, при цьому мерів комун чисельністю менше 5000 жителів призначав префект. Ця конституція встановлювала призначення міських голів та радників. Після 1831 року були призначені бургомістри (король для комун з понад 3000 жителів, префект для менших), але радників обирали на шість років. З 3 липня 1848 по 1851 рр. міські голови обиралися муніципальною радою для комун з менше 6000 жителів. З 1851 по 1871 р. префектом міські голови призначалися для комун з менше 3000 жителів та на 5 років з 1855 р. З 1871 р. мерів обирають муніципальні ради після їх обрання загальним виборчим правом.

Поточний стан.

Мер є головою муніципальної ради, і обирається таємним голосуванням під час першого засідання муніципальної ради. Якщо жоден кандидат не отримає абсолютної більшості після двох турів голосування, вибори переходять до третього туру, який вимагає лише простої більшості. У разі рівного результату перемагає найстарший кандидат. Тривалість мандату для міського голови дорівнює міській раді - тобто шість років.

Місцеві вибори 2020 року у Франції були особливими. На початку року політики та журналісти вважали, що ця подія буде своєрідним виборчим випробуванням для партії президента Емманюеля Макрона «Вперед, Республіко!», і що ця партія зможе контролювати як столицю Париж, так і

деякі регіональні мегаполіси, такі як Ліон. Втім, на обидва тури виборів у Франції позначилася епідемія коронавірусу. Налякані виборці не поспішали голосувати, рівень неявки 15 березня досяг 54 %, а 28 червня — 58 %, хоча передбачалося, що на паризьких місцевих виборах 2020 року переможе кандидат від партії «Вперед, Республіко!», але сам результат став справжньою поразкою президентського табору.

Згадаймо, у 2017 році, як на президентських і на парламентських виборах, так і на європейських виборах 2019 року, табір Е. Макрона набрав у столиці найбільше голосів. У середині 2019 року здавалося дуже ймовірним, що кандидат від партії президента виграє столичні вибори 2020 року, що вважалося б символічною перемогою для прихильників Е. Макрона. Але насправді виборчій кампанії партії «Вперед, Республіко!» довелося долати довгий шлях.

Щойно Бенджаміна Гріво висунули кандидатом від цієї партії на виборах, як раптом з'явилася ще одна кандидатура — його однопартієць відомий математик Седрік Віллані. Під час своєї кампанії Б. Гріво не зміг запропонувати цікаву і оригінальну програму: він відзначився лише пропозицією створити центральний парк у північній частині Парижа, що сприймалося як нереальна ідея. Через цю невдалу кампанію Б. Гріво втратив статус фаворита. Вже у лютому 2020 року розігралася так звана трагікомедія, яка спричинила як політичне падіння Б. Гріво, так і кінець сподівань макронівського табору «взяти Париж». Мається на увазі розміщене в Інтернеті відео сексуального характеру про Б. Гріво. Росіянин Петро Павленський визнав себе відповідальним за його поширення. Як наслідок, Б. Гріво змушений був відкликати свою кандидатуру. А бути в ролі кандидата від партії «Вперед, Республіко!» у Парижі запропонували міністру охорони здоров'я Агнес Бузін.

Після першого туру виборів у березні 2020 року Анн Ідальго, мер Парижа, представник соціалістів, вийшла на перше місце з 29 % голосів. Кандидат від партії «Республіканці» Рашіда Даті отримала 23 % голосів, вищезгадана Агнес Бузін — 17 %. У другому турі виборів, що відбувся у червні 2020 року, Анн Ідальго, за підтримки кандидата «зелених» Давіда Бельярда, зуміла набрати 49 % голосів, Рашіді Даті дісталася 34 % голосів, Агнес Бузін — 13 %. Отже, Анн Ідальго переобрали мером Парижа після того, як їй вдалося заручитися підтримкою як соціалістів, так і «зелених».

У другому турі місцевих виборів кандидати від партії «зелених» перемогли у багатьох містах: у Страсбурзі мером обрали Жанну Барсегян,

Грегори Дусета — у Ліоні, П'єра Хурміча — у Бордо. Ці три «зелені» перемоги мають символічне значення. Адже хоча Страсбург був єдиним містом, яке могло дістатися кандидатів від партії «Вперед, Республіко!», та першим пройшов кандидат «зелених».

Місцеві вибори викликали зміни у двох великих містах: у Бордо перемога кандидата «зелених» П'єра Хурміча поклала край керівництву правих мерів, які керували там з 1947 року; у Марселі перемога соціаліста Мішель Рубіролі перервала управління містом правими, яке вони здійснювали з 1995 року.

Місцеві вибори, кампанії яких були скорочені через пандемію коронавірусу, стали катастрофою для президентської партії, яка не змогла підкорити жодного великого міста, а також великою перемогою соціалістів і «зелених». Після цих виборів відбулися презентація результатів конвенції громадян з питань екології, відповідна реакція президента Е. Макрона на ці пропозиції, а також сталися зміни в уряді та заміна прем'єр-міністра країни, виконані Е. Макроном з метою підготовки до президентських перегонів 2022 року. Ясна річ, що це його реакція на програні місцеві вибори 2020 року.

5.4 Практика проведення місцевих виборів та референдумів у країнах Балтії.

Місцеві вибори в Естонії

Муніципальні ради міських та сільських муніципалітетів складаються із 7–31 депутата. На місцевих виборах застосовується пропорційна виборча система з голосуванням за кандидатів від партій та виборчих об'єднань у одному або декількох багатомандатних округах. Виборець має один голос і може проголосувати за одного кандидата у списку. Голос на підтримку кандидата вважається голосом на підтримку суб'єкта його висування. Виборча квота визначається шляхом ділення дійсних голосів виборців на кількість мандатів в окрузі. Всі кандидати, які отримали на свою підтримку голоси у кількості, що дорівнює виборчій квоті або перевищує її, вважаються обраними. Нерозподілені мандати розподіляються між суб'єктами висування кандидатів пропорційно до кількості поданих за них голосів. Суб'єкти висування кандидатів, які отримали менше 5% голосів в межах муніципалітету, до участі в розподілі мандатів не допускаються. Розподіл мандатів між партіями та виборчими об'єднаннями здійснюється на основі модифікованого методу д'Ондта (діленням на 1; 2; 3; 4; і т.д.). Мандати між кандидатами розподіляються в залежності від наданих їм виборцями преференцій. У разі, якщо два кандидати від одного списку отримали на свою підтримку однакову кількість голосів, обраним вважається кандидат, який у списку посідає вищу позицію.

Місцевий референдум в Естонії

Законодавство передбачає проведення муніципальних референдумів консультативного характеру. Не передбачено обмежень щодо питань, які можуть бути винесені на референдум, це може бути будь-яке питання місцевого значення (в тому числі – поділ чи об'єднання муніципалітетів). Найбільш поширеним предметом муніципальних референдумів є зміна кордонів адміністративно-територіальних одиниць, навіть якщо остаточне прийняття рішення щодо цих питань регулюється національним законодавством. Муніципальна рада перевіряє змістовну валідність винесеного на референдум тексту та може змінювати формулювання питань.

Місцева рада приймає рішення про затвердження тексту, винесеного на референдум. Ініціативу референдуму має підтримати 1% населення, але щонайменше 5 підписів для подання проекту (пропозиції щодо референдуму) місцевій раді. Місцева рада затверджує текст бюлетеня для референдуму.

Місцеві вибори в Латвії

На базовому рівні діють комунальні ради (pagastas), ради міст і містечок. Проміжний (регіональний) рівень представлений окружними радами. Склад всіх рад визначається кількістю виборців, зареєстрованих у відповідній адміністративно-територіальній одиниці і становить 7–15 членів (Рига – 60 членів).

На всіх виборах застосовується пропорційна виборча з голосуванням за списки кандидатів в єдиному багатомандатному окрузі, межі якого збігаються з межами комуни, міста, містечка, округу. Особливості голосування за цією системою полягають у наступному. Кожен виборець отримує один пакет бюлетенів, у кожному з яких міститься лише один список кандидатів з квадратами для позначення волевиявлення (тобто виборець отримує стільки ж бюлетенів для голосування, скільки списків кандидатів висунуто на виборах) та порожній пакет.

У порожній пакет виборець вкладає бюлетень зі списком одного суб'єкта висунування кандидатів, якого він підтримує. При цьому виборцю надається право відмітити знаком «+» того кандидата у списку, якого він підтримує найбільше, викреслити прізвище того кандидата, якого він не підтримує взагалі. Якщо виборець підтримує визначену суб'єктом висунування кандидатів черговість кандидатів у списку, він може не проставляти преференції у бюлетені. До участі в розподілі мандатів на виборах до міської ради Риги не допускаються суб'єкти висунування кандидатів, списки яких отримали менше 5% від кількості виборців, які взяли участь у голосуванні (ця кількість визначається встановленням кількості пакетів з бюлетенями). Кількість мандатів, які отримує кожен суб'єкт висунування кандидатів,

визначається за методом Сен Лагю (шляхом поділу кількості голосів за кожен список на непарні числа 1,3,5,7,9 і т.д.). Порядок розподілу мандатів між кандидатами з одного списку визначається перевагами виборців – до кількості голосів, отриманих списком в цілому, додаються голоси за відповідного кандидата і від цієї суми віднімається кількість голосів виборців, які проголосували проти нього (викреслили зі списку). Якщо в результаті підрахунку два кандидати з одного списку отримують рівну кількість голосів, депутатом стає той, хто посідає у списку вищу позицію.

Місцеві референдуми в Латвії

Відсутнє правове регулювання проведення місцевого референдуму. Можуть розглядатися питання, що належать до компетенції муніципалітетів.

Місцеві вибори в Литві

Місцеві ради складаються із 21–51 депутата. Місцеві вибори проводяться за пропорційною виборчою системою з голосуванням у єдиному багатомандатному виборчому окрузі за закриті списки кандидатів. Виборець має один голос і може проголосувати за один список. До участі у розподілі мандатів допускаються суб'єкти висунування кандидатів, які отримали у виборчому окрузі на підтримку висунутих ними списків не менше 4% голосів виборців, які взяли участь у голосуванні. Мандати розподіляються пропорційно до кількості отриманих суб'єктами висунування кандидатів голосів на підтримку відповідних списків. Для визначення кількості мандатів, які отримує кожен суб'єкт висунування списку, вираховується виборча квота: кількість голосів виборців в окрузі ділиться на кількість мандатів. Результат поділу кількості голосів, поданих за кожного суб'єкта висунування кандидатів на виборчу квоту, визначає кількість мандатів, які отримує кожен суб'єкт висунування кандидатів. Нерозподілені мандати розподіляються за методом найбільших залишків.

Місцеві референдуми в Литві

Можуть проводитися народні опитування на рівні муніципалітетів, що мають виключно консультативний характер. Законодавство країни не передбачає обмежень щодо питань, які можуть бути винесені на референдум. Муніципалітети проводять опитування щодо питань, які не можуть виходити за рамки компетенції муніципалітету

ТЕМА 6. ЕЛЕКТРОННА ДЕМОКРАТІЯ В КРАЇНАХ ЄС

6.1 Електронна участь як ефективний метод участі громадян у вирішенні питань на місцевому рівні

Розкриваючи термінологію, слід наголосити на тому, що важливо категорію «електронна демократія» розмежовувати від «електронного урядування». Останній термін є вузьким та означає вид електронної демократії, який дозволяє через послуги, що надає влада, розширити можливості кожного громадянина. Тобто це один із елементів електронної демократії, який полягає в отриманні якісних послуг від різних відомств населенню з мінімальною затратою часу. При цьому кожен може контролювати та оцінити якість наданих послуг.

Поняття електронної демократії в умовах сьогодення є визначальним та фундаментальним для розуміння народовладдя зокрема. При цьому в науковій літературі існують різні підходи до тлумачення даної категорії. Усталеною є думка про те, що електронна демократія – це форма демократії в основі якої є використання інформаційних технологій.

Електронна участь стосується того, як можна використовувати інформаційні та комунікаційні технології, підтримуючи процеси участі між громадянами, групами громадянського суспільства та владою для прийняття необхідних рішень.

Рекомендації Комітету міністрів країн-членів Ради Європи визначають електронну демократію як використання інформаційно-комунікаційних технологій в демократичних процесах, яке дозволяє: посилити участь, ініціативність та залучення громадян на національному, регіональному та місцевому рівнях публічного життя; покращити прозорість демократичного процесу прийняття рішень, а також підзвітність демократичних інститутів; покращити чутливість/ зворотну реакцію органів влади на звернення громадян; сприяти публічним дебатам та звертати увагу громадян до процесу прийняття рішень.

Для країн Європейського Союзу просування інструментів електронної демократії зумовлено рядом факторів. Зокрема процес цифровізації дає можливість розвивати європейську громадську сферу, створюючи єдиний європейський простір для вирішення проблем, які мають спільний інтерес. Так, удосконалення відповідних цифрових інструментів полегшує проведення широкомасштабних публічних дебатів і вжиття колективних дій на європейському рівні.

На сучасному етапі існують численні інструменти електронної демократії, які дозволяють громадянам бути учасниками прийняття рішень.

Комунікативний потенціал Інтернету є важливим механізмом політичної взаємодії.

Електронна демократія, також відома як цифрова демократія або Інтернет-демократія, включає інформаційно-комунікативні технології (далі - ІКТ) для сприяння демократії. Під терміном «електронна демократія» розуміють різні явища, наприклад, напрямок розвитку держави та державну політику; це поняття зустрічається навіть серед назв громадських організацій.

У науковій літературі досить поширеним є підхід до визначення електронної демократії у вузькому та широкому розумінні. Зокрема вузький підхід передбачає розуміння електронної демократії як використання інформаційно-комунікаційних технологій для забезпечення (електронної підтримки) прав громадян.

Широкий же підхід зумовлює залучення громади за допомогою сучасних інформаційних технологій до вирішення різноманітних суспільно-політичних завдань. Даний підхід передбачає участь мешканців у засіданні місцевої ради за допомогою Інтернету, тобто в онлайн форматі, який надає можливість без фізичної участі мешканців бути учасниками обговорення важливих питань життя громади, зокрема за допомогою чату. Така участь не обмежує коло кількості учасників і дозволяє у форматі реального часу задавати питання представникам міської влади, надавати власні пропозиції, проводити опитування тощо.

Термін електронна демократія має нормативне підґрунтя. У Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні, затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 року № 386-р4 електронна демократія визначається як форма суспільних відносин, за якої громадяни та організації залучаються до державотворення та державного управління, а також до місцевого самоуправління шляхом широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій.

Рекомендації Комітету міністрів країн-членів Ради Європи визначають електронну демократію як використання інформаційно-комунікаційних технологій в демократичних процесах, яке дозволяє: посилити участь, ініціативність та залучення громадян на національному, регіональному та місцевому рівнях публічного життя; покращити прозорість демократичного процесу прийняття рішень, а також підзвітність демократичних інститутів; покращити чутливість/ зворотну реакцію органів влади на звернення громадян; сприяти публічним дебатам та звертати увагу громадян до процесу прийняття рішень (Recommendation CM/Rec, 2009).

Виходячи із вищезазначеного, **електронна демократія** – це не лише інформаційний супровід господарських, фінансових, фіскальних та інших операцій, а і реформування підходів до багатьох способів урядування у суспільстві та залучення до нього громадян.

Завдяки електронній демократії інструменти участі, прозорості роботи органів державної влади і місцевого самоврядування не лише оновилися та стали більш доступними для звичайних громадян, а і відбулося створення нових інструментів як-то: громадський бюджет участі, відкритий парламент, відкритий бюджет та смарт сіті. Впровадження електронної демократії в усі сфери діяльності держави і суспільства спричинило розвиток нових, більш інноваційних форм участі, а також підвищення рівня відкритості діяльності уряду та місцевої влади.

Значення інструментів електронної демократії полягає в можливості ширшої участі населення у вирішенні питань державного та місцевого значення, що зумовлює підвищення рівня правової культури, формує соціальні цінності населення з одного боку та впливає на поліпшення надання послуг та роботу органів державної та місцевої влади з іншого. Інструменти електронної демократії сприяють ефективному та оперативному вирішенню проблем та потреб населення; поліпшує взаємодію населення та якість надання послуг.

Електронні інструменти демократії мають великий потенціал та ряд переваг. Впровадження таких інструментів у політичний процес може підвищити їх легітимність і використання, що буде додатково підтримуватися активним використанням цих інструментів. Але визначальним фактором для використання означених інструментів є безпека та конфіденційність. Інструменти електронної демократії не повинні підривати безпеку даних, а конфіденційність громадян має бути захищеною.

6.2 Особливості використання інструментів електронної демократії в Україні

Найбільш поширеними інструментами електронної демократії, що застосовуються сьогодні в Україні як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні, є електронні консультації, електронні петиції, електронні звернення, бюджети участі (громадські бюджети). Також створені ресурси для оприлюднення наборів даних у формі відкритих даних, у тому числі з використанням електронних платформ, наприклад «Громадянське

суспільство і влада», «Розумне місто» чи «Єдина система місцевих петицій», які поєднують у собі кілька електронних інструментів участі.

Електронні консультації - форма публічних консультацій, що передбачає, зокрема, оприлюднення проектів актів органів державної влади або питань, що потребують вирішення, для отримання пропозицій та зауважень.

Ще у 2017 році до Верховної Ради було подано Проект Закону «Про публічні консультації», який мав встановити загальні стандарти проведення державними органами та органами місцевого самоврядування публічних консультацій з метою участі громадськості та інших заінтересованих осіб у процесі формування державної, регіональної політики. Після розгляду Комітетом з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування проект відправлено на доопрацювання суб'єкту законодавчої ініціативи. На даний час відносини у сфері публічних консультацій, зокрема і в онлайн форматі не врегульована на законодавчому рівні.

На сьогодні діє Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», яка зобов'язує органи виконавчої влади проводити консультації з громадськістю з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів.

Електронні консультації спрямовані на залучення органами влади звичайних громадян до участі в розробці та - що найважливіше - у прийнятті політичних рішень шляхом надання власних пропозицій і «зворотного зв'язку» через використання спеціально створених для цього онлайн платформ або ж через офіційні веб-сайти чи сторінки органів влади в соціальних мережах. Загалом основною функцією електронних консультацій є інформування уряду й окремих державних інституцій щодо думок громадян та організованого громадянського суспільства про конкретні питання або пропозиції стратегічних напрямів діяльності, а також щодо дій або рішень, яким вони надають перевагу чи які пропонують.

Відповідно до Плану заходів «Відкритий парламент» за підтримки Програми USAID РАДА та за ініціативи Управління комп'ютеризованих систем Апарату Верховної Ради України було розроблено «Портал громадського обговорення законопроектів» – один із ресурсів веб-порталу Верховної Ради України, мета якого – залучити громадян до законодавчого процесу через ознайомлення, коментування та висловлення зауважень і

пропозицій до законопроектів, запропонованих для обговорення в онлайн-режимі. Під час дії воєнного стану портал працює та дозволяє громадянськості брати участь у обговоренні законопроектів.

На сайті Кабінету Міністрів України є розділ «Для громадськості», який серед підрозділів має «Консультації з громадськістю», де розміщено посилання на сайти усіх міністерств, інших органів державної виконавчої влади, обласних державних адміністрацій, на яких розміщені плани консультації з громадськістю та їх реалізація, зокрема і в онлайн форматі.

Останні данні про консультації з громадськістю, які розміщені на сайті Кабінету Міністрів України стосуються IV кварталу 2021 р. 70 органів виконавчої влади у рамках консультацій з громадськістю провели 643 заходи. На обговорення виносились 593 питання, що мають суспільно важливе значення, у т. ч. 340 проектів нормативно-правових актів. Наприклад консультації з громадськістю, що проведені міністерствами в онлайн форматі складають найбільший показник, а саме 171. Така ж сама тенденція спостерігається з консультаціями, які проводили місцеві органи державної влади. Кожен із зазначених органів має план проведення консультацій та можна знайти звіт за результатами того чи іншого консультування. Не дивлячись на воєнний стан, е-консультування продовжує відбуватись, що підтверджує важливість даного інструменту, зручність та можливість його використання без фізичної участі осіб. В той же час суттєвим недоліком у використанні даного інструменту, залишається низька поінформованість та незначний рівень зацікавленості громадян цим ресурсом, як результат – низькі показники голосування.

Однією з характерних рис використання електронних консультацій в Україні на місцевому рівні є розпорошеність відповідних сервісів на різних електронних платформах – здебільшого це веб-сайти установ, що ініціюють проблемне питання/документ для публічного обговорення.

У межах швейцарсько-української програми EGAP розроблена «Єдина платформа місцевої електронної демократії», куди увійшли такі сервіси: «Місцеві електронні петиції», «Громадський бюджет», «Відкрите місто», а також «Електронні консультації з громадськістю».

За допомогою даного сервісу можна проводити:

- консультації: оприлюднення варіанту вирішення питання з можливістю коментування;
- просте опитування: запитання + закритий перелік варіантів відповіді, запитання + один варіант відповіді, запитання + кілька варіантів відповідей;

- складне опитування: опитувальник із можливістю редагування відповідей, із налаштуванням діапазону балів оцінки чи ранжування;
- обговорення нормативно-правових актів: оприлюднення НПА з можливістю коментування.

Відповідно до результатів дослідження Центру розвитку інновацій, присвяченого електронним сервісам в ОТГ, 30 веб-сайтів об'єднаних територіальних громад із 619 проаналізованих мають 28 рубрик для електронних опитувань/анкетувань. Наприклад на сайті Сумської міської ради є розділ «Електронні консультації з громадськістю». Кожного року проводяться електронні консультації щодо проєкту бюджету та проєкту Програми економічного і соціального розвитку Сумської міської територіальної громади.

Оскільки електронні консультації є порівняно новою практикою е-участі в Україні, наразі важливо поширити просвітницьку й інформаційну кампанію стосовно ефективних механізмів реалізації цього інструменту. Інакше поки даний інструмент має лише формальне впровадження, де-юре вони наявні, але де-факто малоефективні.

Важливим інструментом демократії є петиції, які завдяки прогресу в інформаційно-комунікаційних технологіях наразі служать механізмом для участі громадян у різних країнах світу

Вважаємо, що даний інструмент має широке застосування в Україні. Закон України «Про звернення громадян» визначає електронну петицію як особливу форм колективного звернення громадян до Президента України, органів виконавчої, законодавчої або місцевої влади.

Зазначимо, що **електронні петиції** є інструментом розвитку демократії, оскільки: привертають увагу влади до вирішення важливих питань та можуть бути інструментом для оцінювання підтримки ідей представниками влади.

Для подання електронної петиції необхідно заповнити спеціальну форму на офіційному веб-сайті органу, якому вона адресована, або веб-сайті громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронних петицій, та розміщує текст електронної петиції. При цьому варто звернути увагу, щоб зазначена в зверненні тема входила до повноваження того органу, до якого направляється. Створена петиція, у випадку її відповідності встановленим нормам, оприлюднюється на офіційному веб-сайті протягом двох робочих днів з дня надсилання її автором. День її публікації є датою початку збору підписів на її підтримку. А у випадку невідповідності – оприлюднення не відбувається, про що автора інформують не пізніше строку, встановленого для оприлюднення. Електронні петиції, що адресовані Президенту України, Верховній Раді України,

Кабінету Міністрів України, розглядаються у особливому порядку за умови збору на їх підтримку не менш як 25000 підписів громадян протягом не більше трьох місяців з дня оприлюднення петиції.

З лютого 2022 року до даного періоду електронні петиції до Президента України набули особливої популярності. Однією з найпопулярніших тем петицій є вимога дозволити чоловікам призовного віку виїжджати за кордон, незважаючи на те, що одне з таких звернень вже було розглянуте і не підтримане президентом. Наразі на реакцію глави держави чекають кілька петицій, які набрали понад 25 тис. підписів. Зокрема, про легалізацію одностатевих шлюбів, заборону вручати повістки на АЗС, блокпостах і вулиці, петиція про «подяку президентові» тощо.

Також багато петицій стосуються економічного становища: люди просять збільшити та запровадити різні виплати громадянам, а чиновникам і депутатам, навпаки, зменшити зарплати і скасувати пільги. Чимало людей також пропонують перейменувати Росію на «Московію», придбати більше ППО для захисту українських міст та вдарити по кримському мосту.

Через єдину систему місцевих петицій з часу (2016 р.) її створення було подано 4933. Найбільш активними у поданні петицій є Донецька область (692); Сумська область (614); Київська область (517). Найменш активними є Миколаївська область (3), Харківська область (8), Херсонська (16). З лютого 2022 року жителі територіальних громад теж активно подавали петиції. Більша їх частина стосувалася перейменування вулиць, комунальних питань, облаштування бомбосховищ тощо.

Цікавою є тематика петицій, які були подані жителями міста Львова у березні-травні 2022 року. Для прикладу назви окремих з них: «Зобов'язати усіх чоловіків, які втекли у Львів в час війни віком від 18 до 60 років стати на військовий облік», «Мобілізація біженців призовного віку з м. Львова», «Щодо відкриття курсів з української мови для переміщених осіб у час воєнного стану у Львові». Зауважимо, що дані петиції майже не мали прихильників та не набрали необхідну кількість голосів. А ось петиція Про дозвіл на продаж алкогольних напоїв міцністю до 20% у м. Львів для підтримки економіки країни у воєнний час, подана у березні 2022 року набрала 561 голос з 500.

Вважаємо, що електронні петиції є важливим інструментом демократії завдяки якому громадяни взаємодіють з владою – інформують про наявні проблеми, подають ініціативи та пропозиції. Подання петицій на електронних платформах, робить даний сервіс зручним для громадян. Слід зазначити, що хоча петиції не відображають загальну соціальну думку чи

настрої, але можуть бути індикатором та сигналом для влади про наявні проблеми чи потреби громадян.

В Україні історія громадського бюджету бере початок з 2015 р. Цей механізм став своєрідною «доброю угодою» між місцевими органами влади та громадськістю, а також новою можливістю для налагодження діалогу.

Електронний сервіс **громадський бюджет** (бюджет участі) – це можливість для кожного мешканця ініціювати власні та голосувати за інші важливі проекти, кошти на які виділяють з місцевого бюджету. Для громадян платформа є ефективним способом подати ідею та своїм голосом особисто вирішити, на що саме спрямувати кошти місцевого бюджету. Завдяки громадському бюджету громадяни наділяються правом ухвалювати рішення щодо напрямів витрат частини публічних ресурсів. Як відомо, громадський бюджет є інструментом соціальної свідомості та відповідальності. Найчастіше він створюється із використанням таких способів, як визначення пріоритетів щодо муніципальних видатків самими членами спільноти, вибір бюджетних делегатів – репрезентантів місцевих спільнот, технічна підтримка з боку муніципальних радників, місцеві та регіональні збори з метою обговорення та голосування пріоритетних видатків, а потім втілення ідей, що мають безпосередній вплив на якість життя мешканців.

Бути автором проекту можна з 14 років, а голосувати за подані ініціативи – з 16 років. Кількість поданих проектів - необмежена, і зробити це можуть як зареєстровані у громаді мешканці, так і ті, хто працює, навчається, служить, або володіє правом власності на об'єкти нерухомості, чи зареєстрований як платник податків до бюджету міської територіальної громади або ж народився тут. Упровадження бюджету участі у територіальних громадах створює можливість для мешканців включитися в процес управління громадою, визначити ключову проблему і запропонувати механізм її усунення та є індикатором досягнення цілей проекту «Модернізація системи соціальної підтримки населення», що реалізується Мінсоцполітики за підтримки Міжнародного банку реконструкції та розвитку.

Лідерами впровадження бюджету участі у 2021 році за кількістю тергромад є Київська, Дніпропетровська, Харківська, Полтавська та Львівська області. По загальній кількості проектів бюджету участі лідируючі позиції утримує Донецька область.

Багато тергромад, які реалізували проекти, спрямовані на задоволення соціальних потреб мешканців, використовували нестандартні, інноваційні підходи. Так, Селідівська міська громада в межах проекту «Активне життя» встановила тренажери у терцентрі, якими можуть вільно користуватися усі

його відвідувачі. У Хмельницькому, наприклад, було відкрито соціальну майстерню послуг для жителів міста та соціальну пральню. На Харківщині у Старовірівській громаді в межах проекту «Шкільний творчо-креативний соціопростір» облаштовано альтернативний вільний простір для культурного та інтелектуального розвитку молоді. А в Одесі на міських пляжах створено умови для відпочинку осіб з інвалідністю.

У 2021 році жителі Сумської міської територіальної громади подали на фінансування в 2022 році в рамках громадського (партиципаторного) бюджету 37 проєктів, з яких 29 – міські (на загальну суму понад 14 млн грн), вісім – старостинські (на загальну суму майже 1,5 млн грн). Більшість проєктів (24) автори подали в електронному вигляді. За тематикою, традиційно, переважають ініціативи, пов'язані зі здоровим способом життя, – 17. Наступні за кількістю – ті, що спрямовані на благоустрій, – шість. Є також ініціативи у сферах культури та туризму – п'ять, соціального захисту – три, освіти – два, телекомунікації та ІТ – один. Решта – три – віднесені до категорії «Інше».

6.3 Досвід країн ЄС у використанні інструментів електронної демократії

Для країн Європейського Союзу просування інструментів електронної демократії зумовлено рядом факторів. Зокрема процес цифровізації дає можливість розвивати європейську громадську сферу, створюючи єдиний європейський простір для вирішення проблем, які мають спільний інтерес. Так, удосконалення відповідних цифрових інструментів полегшує проведення широкомасштабних публічних дебатів і вжиття колективних дій на європейському рівні.

Зауважимо, що звернення до інструментів електронної демократії зумовлено й об'єктивними причинами: помітне зниження явки виборців у більшості держав-членів, особливо якщо це стосується виборів до загальноєвропейських інституцій. Так, вибори до Європейського парламенту є одними з найважливіших, оскільки базуються як на самій великій кількості виборців, так і на значенні парламенту та його політики для ЄС. Протягом усіх виборчих циклів до парламенту ЄС, окрім 2019 році явка виборців продовжувала знижуватися, досягнувши рекордно низького рівня в 42,62% у 2014 році. На голосуванні в 2014 році вона становила всього 42,61%. Рекордною на виборах 2019 року (88,47%) явка виявилась у Бельгії, де у день голосування одночасно проходили парламентські та місцеві вибори. Також висока активність виборців була в Люксембурзі, Мальті та Данії. Найпасивнішими виявились виборці Словаччини, Словенії та Чехії.

Причини низької явки на виборах до загальноєвропейських інституцій є більш-менш зрозумілими, постає питання про зацікавленість громадян у прийнятті рішень у своїх країнах на державному та місцевих рівнях. У національних виборах по всій Європі явка коливається від дещо більше ніж 50% в деяких країнах до більш ніж 90% в інших. Високий показник в окремих країнах зумовлений обов'язковим голосуванням, наприклад, як в Бельгії та Греції.

Якщо детально вивчати дане питання, то причин неяви на вибори є досить багато, вони мають як об'єктивний так і суб'єктивний характер. Цікавим є питання про те, чи змінило б ситуацію, якщо б паралельно із звичайними відбувалися електронні через Інтернет-голосування. Зауважимо, що ми будемо розглядати електронне голосування через мережу Інтернет (Інтернет-голосування), хоча електронне голосування не обмежується лише мережею Інтернет, а й передбачає використання електронних машин.

Цінним в даному аспекті є досвід Естонії, яка є безперечним лідером з розвитку інформаційних технологій у Європі. На сьогодні країні вдалося перевести в онлайн 99% державних послуг для населення. Так експеримент он-лайн-демократії було застосовано в цій країні на місцевих виборах у 2005 році. За два роки таким чином можна було вже обрати парламент країни, при цьому традиційна процедура голосування також була збережена як альтернатива. Під час місцевих виборів 2009 року можливістю Інтернет-голосування скористалися 9,5% громадян, і відсоток виборців, які голосували через Інтернет постійно зростає. Так вже під час парламентських виборів 2011 року показник склав 24,5%.

У березні 2019 року на виборах до Рійгікогу майже чверть мільйона виборців проголосували електронно, причому i-votes склав 43,8 відсотка всіх голосів. На виборах до Європейського парламенту, що відбулися в травні 2019 року, частка е-голосів досягла 46,7 відсотка. На щорічних парламентських виборах в Естонії вперше в історії онлайн проголосували понад 50% виборців, які взяли участь. Загальна явка виборців склала 63,7%. Це перший випадок в історії країни, коли онлайн проголосували понад 50%.

Особливість такого голосування полягає в тому, що воно стає в Інтернеті доступним лише перед днем виборів під час періоду дострокового голосування, який зазвичай триває один тиждень. Голосувати виборці можуть за допомогою естонської ID-карти – це державний документ, що посвідчує особу, обов'язковий для громадян Естонії та громадян Європейського Союзу, які постійно проживають в Естонії. цифрові функції ID-картки широко використовуються щодня для доступу до тисяч державних електронних послуг і для надавати юридично обов'язкові цифрові підписи.

На початок 2021 року загальна кількість електронних ідентифікацій за допомогою естонської ID-картки та загальна кількість цифрових підписів, наданих жителями Естонії, перевищила 1 мільярд. Виборці можуть проголосувати в Інтернеті кілька разів протягом цього періоду, і лише останній бюлетень в Інтернеті вважається дійсним для офіційного підрахунку. Також доступні різні варіанти паперових бюлетенів. Виборці можуть достроково проголосувати паперовими бюлетенями. Незначна частка електронних голосів подається з-за кордону (виборцями, які постійно або тимчасово проживають за кордоном, а також виборцями, які подорожували).

Загальна кількість естонських виборців, які постійно проживають за кордоном, становить понад 80 тис. З 2015 року частка е-голосів, поданих за кордоном, становила близько 4–6 відсотків. На виборах до Рійгікогу 2019 року було подано 6,3 відсотка (або понад 15 000 голосів) усіх електронних голосів за кордоном, зі 143 різних країн. Для порівняння, на тих самих виборах у представництвах Естонії за кордоном і поштою було віддано менше 1400 голосів. Ці цифри ілюструють потенціал електронного голосування для сприяння участі у виборах в епоху міграції та мобільності, пов'язаної з бізнесом, відпочинком і навчанням. Переваги особливо відчутні для невеликої країни зі значною діаспорою, але обмеженою мережею посольств і консульств.

Сьогодні i-Voting одна з найпопулярніших послуг в Естонії, а також одна з візитних карток країни за кордоном. Естонці можуть проголосувати онлайн на муніципальних і національних виборах, а також виборах до Європейського парламенту, використовуючи свою електронну ідентифікаційну картку або SIM-карту Mobile-ID. Система i-Voting базується на тому, що естонська ID-картка вже понад десять років є офіційним документом для встановлення особи. Більшість країн не мають такої цифрової системи ідентифікації та перевірки. Окрім технологічних рішень, необхідна також законодавча база та політична воля. Цей досвід може бути імплементовано в Україні. У 2019 році Україна та Естонія підписали Меморандум про взаєморозуміння щодо цифрової трансформації.

Мобільний та орієнтований на користувача цифровий уряд. Естонія має намір запуснути для своїх громадян бета-версію застосунку, створеного спільно естонським та українським цифровими урядовими агенціями на основі українського додатку «Дія». Кібербезпека. Підтримка безперервності цифрових державних послуг та їхньої стійкості до кібератак.

Співпраця за напрямом участі України в Єдиному цифровому ринку, в тому числі шляхом взаємного визнання цифрової ідентифікації та підписів, що проводиться в рамках заходів інтеграції України до ЄС.

Естонія залишається єдиною країною у світі, яка використовує цифрову альтернативу голосування з 2005 року, залучаючи до виборчого і політичного процесу молодих людей всередині країни та естонців, які проживають за кордоном. Такий успіх зумовлений декількома факторами: довірою людей до влади, розвиненою системою захищеності даних та наявністю технологічного фундаменту, який будувався задовго до першої спроби е-голосування. Досвід Естонії намагаються перейняти інші країни, пропонуючи альтернативний метод віддати свій голос. Поки що це обмежується встановленням спеціальних машин для голосування. Їх ви

Поряд з наявністю численних позитивних рис електронне голосування має й певні загрози та ризики, зокрема через які ряд європейських країн або не наважуються на такий формат виборів, або мають власний негативний досвід. У першу чергу мова йде про інформаційну безпеку виборців. Важливо, щоб голосування було безпечним, надійним та захищеним.

Як особлива форма електронної демократії, електронне голосування може бути запроваджено по всій Європі як альтернатива традиційним практикам голосування, оскільки воно має низку переваг. До таких доцільно віднести те, що під час використання електронного голосування можна мінімізувати витрати на проведення виборів. Також з'являється можливість голосування незалежно від місця знаходження виборця, що є гарантією дотримання виборчого права для виборців, які в день голосування не мають можливості прийти на виборчу дільницю та голосувати за відкритим посвідченням. Тому мова може йти про збільшення явки на виборах, оскільки проблема в даному напрямку є значною для ряду країн. Та й сам процес підрахунку голосів є оперативним, що значно скорочує витрати часу, а також виключається фактор помилок, отже, результати мають більш точнішу форму.

Але потрібно наголосити на недоліках означеного виду голосування. Зокрема, багато європейських країн практикували електронні вибори до того часу, поки не стикнулись з проблемою потенційних комп'ютерних збоїв та хакерських атак. Наприклад у 2008 р. і-голосування було призупинене в Нідерландах. Активісти довели, що системи, які використовуються, за певних обставин можуть поставити під загрозу таємницю голосування. Також усі спроби запровадити електронне голосування зупинив у 2009 році Верховний суд Німеччини через неможливість забезпечити відповідний контроль та захист від фальсифікацій. Так, у 2018 році Кабінет Міністрів Литви схвалив законопроект про створення системи онлайн-голосування та направив його на розгляд до парламенту. Таким чином планувалось уникнути проблему низької явки виборців. Але у 2019 році Уряд Литви

відмовився від ідеї введення онлайн-голосування на виборах саме через загрози кібератак.

Визначальним принципом у виборчому процесі є таємниця волевиявлення. Тому об'єктивним є питання, чи дотримується даний принцип при означеній формі проведення виборів. Адже процедура проходження електронної автентифікації виборця за допомогою цифрового підпису, відбитків пальців тощо, дозволяє ідентифікувати особу конкретного громадянина та визначити, яким чином та за якого кандидата було віддано голос. Тому складність у забезпеченні таємності голосування зберігається.

Отже, електронне голосування передбачає імплементацію новітніх інформаційних технологій до виборчого процесу. Проте саме запровадження технології електронного голосування є неоднозначним. З одного боку, це великий крок у майбутнє, що дасть змогу подолати значну кількість недоліків традиційної моделі голосування, таких як підробка бюлетенів, підкуп комісії, відносно висока вартість проведення виборів, значна тривалість виборчого процесу тощо. Але, з іншого боку, електронне голосування має низку недоліків, до яких можна віднести проблему реалізації, низький рівень комп'ютерної грамотності населення України, відсутність гарантії підвищення рівня активності виборців. Вважаємо, що модель електронного голосування має більше позитивних рис порівняно з традиційними.

Важливим інструментом демократії є петиції. Етимологічно «петиція» означає прохання. У латинській мові це слово походить від *petere*, що означає запитувати. **Петиція** – це звернення до органу державної влади чи місцевого самоврядування з проблемою чи пропозицією. Електронні системи подання петицій є новими, але права громадян подавати петиції до своїх урядів існують сотні років. Завдяки прогресу в інформаційно-комунікаційних технологіях електронні петиції тепер служать механізмом для участі громадян у різних країнах світу.

Європейський Парламент почав використовувати модернізовану та багатомовну платформу подачі електронних петицій у листопаді 2014 року. На сайті Європейського Парламенту вказано, що право на подання петиції є одним із фундаментальних для європейських громадян і резидентів, закріплених як у Договорі, так і в Хартії основних прав Європейського Союзу. Портал дозволяє зручно та швидко подати петицію, ознайомитись з іншими петиціями для того, щоб громадяни країн-членів та резиденти могли визначити спектр проблем, які підіймаються в ЄС.

У 2021 році до Європейського парламенту надійшло 1392 петиції, що на 11,5% менше порівняно з 1573 петиціями, поданими у 2020 році, і на 2,5%

більше порівняно з 1357 петиціями, зареєстрованими у 2019 році. У 2021 році майже 79% петицій було подано через Веб-портал петицій та 21% петицій – поштою, отже веб-портал петицій залишається найбільш використовуваним каналом для подання петицій громадян до Парламенту Європейського Союзу.

Петиції в ЄС, можуть стосуватися однієї чи кількох держав-членів, тому реєструються як в ЄС, так і в відповідних державах-членах. До п'ятірки країн, які активно подавали петиції у 2021 році, входили Іспанія, Німеччина, Італія, Греція, Румунія. Словенія та Естонія наприклад залишаються вже кілька років поспіль найменш активними країнами щодо використання окресленого інструменту електронної демократії. Щодо проблем, які піднімаються в петиціях, то традиційно це фундаментальні права, здоров'я та навколишнє середовище.

Що стосується окремих країн ЄС, то слід зазначити, що практика подання електронної петиції, наприклад в Німеччині сформувалась з 2005 року. Правовою передумовою для цього є ст. 17 Основного закону Федеративної Республіки Німеччини, яка визначає право на звернення до Бундестагу з особистою чи колективною петицією. Публічні петиції до Бундестагу Німеччини підлягають спеціальній процедурі оцінки прийнятності. Петиційна комісія при Бундестазі аналізує формальні ознаки петиції та приймає рішення про можливість опублікування петиції на сайті парламенту. Цікавою є статистика, яка вказує, що 60% опитаних осіб, які подали публічні петиції не змогли зрозуміти причину їх недопущення.

Окремо варто звернути увагу на досвід застосування електронних петицій в Латвії, де головними рушіями її запуску були громадські активісти. У 2011 році з їхньої ініціативи було створено інтернет-портал «M voice». За перші години роботи порталу було зібрано кілька сотень підписів на підтримку різних ініціатив. Через тиждень після відкриття порталу на позачерговому засіданні Сейму було розглянуто перший законопроект, ініційований за допомогою петиції, який підтримав Сейм Латвії. Такі результати та подальша діяльність порталу зробили його важливою ланкою в публічній комунікації з Сеймом.

Досвід європейських країн демонструє, що ефективного впровадження та вдосконалення механізму е-петицій надає громадянам та іншим зацікавленим сторонам можливості для того, щоб їхні голоси були почуті і, щоб вони могли взяти участь у складанні порядку денного і прийнятті рішень.

ТЕМА 7. КРАЩІ ЄВРОПЕЙСЬКІ ПРАКТИКИ МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ (НА ПРИКЛАДАХ ОКРЕМИХ КРАЇН)

7.1 Механізми місцевої демократії у Польщі

Органи самоорганізації населення (ОСН) – це форма участі громадян в управлінні місцевими територіальними громадами. Польське законодавство називає їх «допоміжними органами», і вони дещо відрізняються від українських аналогів.

Цікаво, що українські ОСН є на папері більш демократичними утвореннями, ніж польські «допоміжні органи», але на практиці більш дієвим виявився досвід останніх. Закон Польщі «Про гмінне самоврядування» дозволив гмінам створювати такі допоміжні одиниці, як сільські староства на селі та дільниці в містах. Така «допоміжна одиниця» може бути утворена лише радою гміни завдяки прийняттю нею окремого рішення. Крім цього, рада ухвалює статут цієї одиниці, де визначаються питання організації та сфера діяльності відповідного допоміжного органу.

Обов'язковим елементом створення допоміжних одиниць є думка мешканців, які проживають на відповідній території. Така думка виявляється або у формі ініціативи самих мешканців шляхом подачі заяви до ради про утворення допоміжної одиниці, або у формі консультації – ознайомлення зі ставленням мешканців до ініціативи, висунутою радою гміни. Задачею цих інститутів є привертати увагу органів місцевого самоврядування до проблем жителів міст, забезпечувати утримання та організацію роботи бібліотек, клубів, гуртків, влаштовувати подорожі для підлітків та молоді, організовувати надзвичайно цікаві для малят конкурси кращого малюнку, видавати власні журнали, на сторінках яких висвітлюється робота відповідного допоміжного органу.

Важливим інструментом локальної демократії в Польщі є громадський контроль - це активне спостереження громадян за особами, котрі від їхнього імені за рахунок податків керують країною на всіх рівнях - від села до столиці. Значення даного інструменту полягає у наявності політичного рівноправ'я та готовності самоврядних органів реалізовувати власну політику, враховуючи громадську думку. В Польщі, наприклад, встановлено проведення громадських консультацій при ухваленні рішень на місцевому рівні, включаючи ініціативу громадських організацій. Це сприяє раціональному використанню ресурсів, униканню місцевих конфліктів та підвищенню задоволення мешканців діяльністю місцевої влади.

Ще одним ефективним механізмом прямої демократії на муніципальному рівні у Республіці Польща є органи самоорганізації населення на рівні місцевих громад. Аналіз особливостей функціонування цих допоміжних органів, порядок та передумови їх створення свідчать про їх похідний характер, відносно ради гміни. Специфіка цих утворень полягає в забезпеченні зворотного зв'язку у взаємодії самоврядних структур з населенням, і це визначає їхню основну цінність як інститутів демократії.

Петиції є інструментом до якого досить часто звертаються мешканці. Онлайн-петиції створюють нові можливості для громадян брати участь у політичних дебатах. Збір підписів – не обмежується кількома фізичними місцями та людьми, які перебувають там у будь-який момент часу, а відбувається все через Інтернет цілодобово і тому є вірогідність залучення широкого кола осіб.

Конституція Польської Республіки у статті 63 гарантує нам право на звернення, у тому числі до органів місцевого самоврядування: «Кожний має право звертатися з петиціями, пропозиціями і скаргами, піклуючись про публічний чи власний інтерес або інтерес іншої особи з її згоди, до органів публічної влади, а також до громадських організацій та інститутів у зв'язку з виконуваними ними завданнями у сфері публічної адміністрації. Порядок розгляду петицій, пропозицій і скарг визначається законом».

Оскільки подати петицію може кожен, польське громадянство не вимагається. Передбачається, що необхідний вік зазвичай становить 18 років, оскільки потрібна дієздатність, але неповнолітні можуть підписувати петиції. Петиція - це прохання або вимога, адресована державним органам, яка може стосуватися, серед іншого: зміни законодавства, вчинення або утримання від вчинення будь-яких дій або прийняття будь-яких рішень.

Петиції можуть бути подані в письмовій або електронній формі. У кожній петиції має бути зазначена інформація про особу, яка подає петицію, із зазначенням її адреси або місцезнаходження, суб'єкта звернення та його адресата. У зверненні від свого імені необхідно вказати прізвище, ім'я та по батькові, місце проживання або місцезнаходження, адресу для листування та підпис. Якщо звернення подається декількома суб'єктами, необхідно зазначити їх місце проживання або місцезнаходження, а також прізвище, ім'я, по батькові та адресу для листування особи, яка представляє цю групу, а також її підпис на зверненні. Якщо петиція надсилається в електронному вигляді, вкажіть адресу електронної пошти, а також можете надати її за допомогою електронного підпису.

Клопотання має бути розглянуто невідкладно, але не пізніше 3 місяців з моменту його подання. Якщо протягом місяця після подання клопотання

буде подано повторне клопотання з цього ж питання, установа, яка розглядає клопотання, встановлює термін очікування не більше 2 місяців для наступних клопотань з цього питання. Тоді час розгляду цього клопотання відраховується від закінчення встановленого терміну. У разі неправильного зазначення адресата звернення він протягом 30 днів надсилає його до суб'єкта, до компетенції якого входить розгляд звернення. Тоді строк розгляду петиції відраховується з дня її надсилання.

7.2 Механізми місцевої демократії у країнах Балтії

Литва проголосила незалежність у 1990 році і прийняла чинну Конституцію у 1992 році. Литва є парламентською демократією та децентралізованою унітарною державою. Литовський парламент називається Сеймом. 141 член Сейму обирається за змішаною системою: половина обирається в одномандатних округах за двотуровою системою, а інша половина обирається за багатомандатними округами за пропорційною системою.

Литва складається з 10 областей, які розділені на 60 муніципалітетів. З 1 липня 2010 року обласні адміністрації було скасовано. Нині регіони є лише територіально-статистичними одиницями, функції яких розподілені між муніципалітетами (меншість) і центральними органами влади (більшість). Муніципалітети є єдиними органами самоврядування. Муніципальні ради обираються терміном на чотири роки. З 1 березня 2015 року мери обираються прямим голосуванням на чотирирічний термін. Муніципальні адміністрації управляються виконавчим директором (директором муніципальної адміністрації), що призначається муніципальною радою за пропозицією мера.

Процес територіальної децентралізації в Литві розпочався в 1995 році, коли було запроваджено адміністративно-територіальну реформу. Литва була поділена на два головних субнаціональних адміністративно-територіальні рівні: повіти – вищі адміністративні одиниці, управління якими організував уряд і муніципалітети – нижчі адміністративні одиниці, де було запроваджено самоврядування. На рівні повіту владні повноваження були сконцентровані у державних адміністраціях, якими керували губернатори, призначені з центру. У 2010 р. скасовані адміністрації повітового губернатора, їх функції перерозподілили між центральним урядом та муніципалітетами. Це скасування було частиною реформи, спрямованої на запровадження регіонів як повноцінних територіальних одиниць, але

реформа була «заморожена» і з того часу питання реорганізації регіонального рівня влади залишається відкритим у Литві.

З 2010 року в кожному повіті було створено Раду регіонального розвитку. До ради включають: мерів муніципалітетів (усіх муніципалітетів, що належать до конкретного округу), делегатів місцевих рад, а також уповноважену особу, призначену Урядом.

Ради регіонального розвитку мають обмежені повноваження (особливо щодо рішень, що стосуються плану регіонального розвитку, його реалізації, визначення проблемних питань сфери, яка є найбільш актуальною для регіональної соціально-економічної ситуації, включаючи розподіл коштів структурних фондів ЄС). Ради працюють під керівництвом Міністерства внутрішніх справ (а саме Департаменту управління регіональним розвитком).

Рекомендація 321 (2012) Ради Європи запропонувала владі Литви «вжити заходів для розвитку регіонального рівня шляхом збільшення кількості повноважень Рад регіонального розвитку, зміцнюючи їх адміністративний апарат і бюджети».

Відтоді до Закону про регіональний розвиток кілька разів вносилися зміни. Функції Рад регіонального розвитку було збільшено шляхом розширення визначення проектів регіонального значення, виділення цільових територій у сільській місцевості, часткової передачі функції управління проектами від установ-виконавців.

Асоціація місцевих органів влади Литви (ALAL) зазначила, що ці заходи не є достатніми для посилення регіонального рівня, адже Ради досі не мають адміністративного апарату. Положення, ухвалені Сеймом, яке стосувалося надання Радам регіонального розвитку статусу юридичної особи, не було реалізоване Урядом.

У грудні 2017 року Національна рада регіонального розвитку схвалила Білу книгу регіональної політики Литви, поставивши за мету створення ефективної системи регіональної політики. Серед дій, перелічених у Білій книзі, розширення повноважень Рад регіонального розвитку для того, щоб створити регіони, що діють на основі муніципального співробітництва та стають регіональними менеджерами, які мають юридичний статус і реальні повноваження.

Повіти Литви не можна вважати регіонами в розумінні Рамкової конвенції регіональної демократії Ради Європи (2009). Владами регіонального рівня є органи влади, розташовані між центральним урядом і місцевою владою, проте вони не користуються прерогативами самоорганізації і не мають справжньої компетенції для самостійного

управління значною частиною державних справ під власну відповідальність та в інтересах свого населення.

У Литві місцеве самоврядування є однорівневим, складається з муніципалітетів, які керуються муніципальними установами, обраними місцевою громадою. Відповідно до статті 2 Закону про адміністративно-територіальні одиниці та їхні межі, «Основними критеріями формування муніципалітету мають бути його готовність керувати та підтримувати навколишнє середовище, муніципальне господарство, забезпечувати надання послуг мешканцям та виконання інших функцій, передбачених Законом Литовської Республіки з питань місцевого самоврядування».

У Литві 60 муніципалітетів, серед яких: 43 районні муніципалітети (вони приблизно відповідають районам, які існували за радянської влади, до 1994 р. називалися просто райони і досі зазвичай називаються округами, оскільки слово «муніципалітет» було додане у спробі зменшити радянську спадщину), 7 міських муніципалітетів, розташованих навколо основних міст (у буденній мові їх називають «містами» або «муніципалітетами», тому що слово «муніципалітет» у литовській мові асоціюється більше з містами та міськими правами, ніж з районами); 10 муніципалітетів.

Повноваження муніципалітетів перелічені в Законі про місцеве самоврядування. Стаття 5 поділяє муніципальні функції на дві основні категорії: незалежні та делеговані. На відміну від самостійних функцій муніципалітету, делеговані функції виконуються за дорученням відповідного центрального міністерства чи іншого органу. Делеговані функції виконує керівник адміністрації місцевого органу влади, який за їх виконання не несе відповідальності перед місцевою радою. Делеговані функції безпосередньо та виключно фінансуються відповідальним міністерством; тоді як у випадку незалежних функцій муніципалітетам надається більша свобода.

Муніципалітети самостійно здійснюють свою діяльність у таких основних сферах: міський бюджет, місцеві збори та платежі, управління комунальним майном, організація навчання (частково), суспільні послуги, культура, первинна медична допомога, планування території, навколишнє середовище, транспорт, місцеві дороги, постачання тепла та питної води, поводження з відходами, розвиток бізнесу та туризму.

Муніципалітети також відповідають за такі делеговані державні функції: цивільна, протипожежна безпека, організація навчання (частково), організація вторинної медичної допомоги, реалізація політики ринку праці, нарахування та виплата соціальної допомоги та компенсацій.

У звіті Комітету регіонів Ради Європи за 2012 рік зазначається, що «розподіл власних і делегованих функцій між муніципалітетами та

центрального уряду аж ніяк не зрозумілий. Відсутня принципова та розумна основа, на якій функції, що раніше виконувалися повітами, були розділені між місцевою та центральною владою. У цілому розподіл функцій, як між центральним і місцевим урядом, так і між делегованими і власними, часто базується на короткотермінових або партійних міркуваннях, часто пов'язаних із фінансуванням. Найважливішою правовою подією після останнього моніторингового візиту є прямі вибори міського голови, запроваджені у 2015 році».

Кожен муніципалітет у Литві керується муніципальною радою та мером, який є її членом. Кількість членів, обраних на чотирирічний термін, у кожній муніципальній раді залежить від розміру муніципалітету та коливається від 15 (у муніципалітетах з менш ніж 5000 мешканців) до 51 (у муніципалітетах з населенням понад 500 000 жителів). Члени ради, за винятком міського голови, обираються за допомогою пропорційного представництва. Починаючи з 2015 року міський голова обирається безпосередньо більшістю голосів жителів муніципалітету. До 2015 року мерів обирали муніципальні ради. Чергові вибори відбуваються в день, який оголошується парламентом, не раніше ніж через два місяці та не пізніше ніж за місяць до закінчення поточного терміну повноважень.

Міський голова є обраним більшістю голосів, якщо явка виборців у виборчому окрузі становить не менше 40 %. Якщо явка виборців становить більше 40%, кандидат, який набрав найбільшу кількість голосів (і не менше 20% голосів) оголошується переможцем. Якщо є більше двох кандидатів і жоден кандидат не перемагає в першому турі, другий тур голосування проводиться протягом 15 днів. Два провідні кандидати з першого туру мають право брати участь у другому турі голосування. Кандидат, який набере більше голосів у другому турі, оголошується переможцем незалежно від явки виборців.

Місця в раді (крім міського голови) розподіляються між політичними партіями-учасницями пропорційно частці отриманих голосів. Партії, які отримують менше 4% голосів і об'єднані багатопартійні виборчі списки, які отримують менше 6% голосів, не мають права отримати жодних місць, якщо інші партії, які мають право, не отримують менше 60% голосів. Кандидати займають місця розподілені між партіями на основі списків преференцій, поданих перед виборами. Списки коригуються голосами преференцій, які віддають виборці.

Мер очолює муніципалітет. Він представляє муніципалітет у судах у співпраці з іншими муніципалітетами, державними установами, установами іноземних держав і радами регіонального розвитку. Він планує діяльність

міської ради, встановлює та складає порядок денний засідань міської ради та представляє проекти рішень міської ради, скликає засідання міської ради і головує на них.

Організацію міської виконавчої влади очолює директор муніципальної адміністрації. Він є державним службовцем, призначеним на посаду радою за поданням міського голови, на період повноважень міської ради на основі політичної (особистої) довіри.

У Литві немає ані традиції міжмуніципального співробітництва, ані будь-якого конкретного організаційного механізму чи стратегії розвитку такого роду співпраці. Стаття 5 Закону про місцеве самоврядування стосується можливості муніципалітету укласти договори про спільну діяльність з іншими муніципалітетами або передати виконання функцій адміністративно-громадських послуг іншому муніципалітету за взаємною згодою муніципальних рад на основі договорів. У статті 16 про повноваження міської ради йдеться про «прийняття рішень про приєднання муніципальних об'єднань, співробітництво з муніципалітетами іноземних держав або приєднання до міжнародних самоврядних організацій».

З перших років відновлення державної незалежності литовський уряд обрав шлях муніципальної консолідації. Пізніше у центрі уваги були Ради регіонального розвитку як інструменти співпраці. Міжмуніципальна співпраця можлива, але вона дуже обмежена і не має матеріальних ресурсів. В основному співпраця є неформальною та добровільною, заснованою виключно на економічній ефективності і реалізується в формі проектних угод, які здебільшого фінансуються з фондів ЄС.

Співпраця у сфері транспорту існує між муніципалітетом міста Клайпеда та його сусідами, а також між муніципалітетом міста Каунас та муніципалітетом Каунаського району.

Латвія як незалежна країна була заснована у 1918 році. Незалежність була перервана радянським періодом та відновлена у 1991 році. Латвія є парламентською республікою. Сатверсме – Конституція Латвії, прийнята 1922 року, повторно прийнята 1993 року. Урочистим главою держави є Президент, який його обирає Сейм (Парламент). Главою уряду є прем'єр-міністр. Країна є членом Європейського Союзу (ЄС) із травня 2004 року.

Система місцевого самоврядування Латвії перебуває у процесі реформ. Закон про адміністративні території та населені пункти (2020) передбачав, що 1 липня 2021 року в Латвії розпочали свою роботу 42 органи самоврядування замість колишніх 119. 5 червня 2021 року відбулися вибори до органів місцевого самоврядування у 40 новостворених одиницях: 34 самоврядування державного значення, за винятком Ризької та Вараклянської

та Резекненської управ. У результаті реформи кількість депутатів порівняно з попередніми виборами органів місцевого самоврядування скоротилася вдвічі. На виборах до органів місцевого самоврядування у 2017 році було обрано 1614 депутатів, а на виборах 2021 року – 664 депутати (Центральна виборча комісія Латвії (ЦВК), 2021). Загальна кількість депутатів місцевого самоврядування змінилася після реформи, оскільки 29 серпня 2020 року відбулися дострокові вибори до Ризької думи, на яких було обрано 60 депутатів, а в обох вищезгаданих громадах вибори відбулися 11 вересня 2021 року. Також змінилася кількість місцевих рад, оскільки майже 20 із них оскаржили відповідність порядку та принципів свого об'єднання обов'язковим для Латвії міжнародним правовим нормам та Конституції Латвійської Республіки шляхом подання заяви до Конституційного суду. Серед ухвал Конституційного Суду у першому півріччі 2021 року є два випадки, коли Конституційний Суд встановив, що оспорювані норми не відповідають Конституції. Відтак кількість органів місцевого самоврядування вже змінилася з 42 до 43. Після останнього рішення КС (№ 2020-43-0106), про яке було оголошено лише за кілька днів до виборів до органів місцевого самоврядування (КС, 28.05). 2021) скасовано вибори у двох муніципалітетах (ЦВК, 2021). З восьми виборів до органів самоврядування, що відбулися у Латвії після відновлення незалежності, тобто з 1994 року, місцеві вибори 2021 року є виборами з найнижчою участю громадян (34%) в історії місцевої демократії.

Після відновлення незалежності у 1990 році Латвія пережила чотири адміністративно-територіальні реформи. Першою реформою була централізація (1994 р.) Ризького міського самоврядування, коли замість дворівневого управління столиці (Рига + 6 районів) було створено лише одне – столичне управління. Друга реформа полягала у скасуванні виборів до 26 обласних рад (1998 р.) та заміні їх делегатами від органів місцевого самоврядування. Третя реформа (2009 р.) полягала у скасуванні регіональних органів влади та скороченні кількості органів місцевого самоврядування у 5 разів. Четверта реформа реалізується після 5 червня 2021 року, і її змістом є скорочення кількості муніципалітетів утричі. Таким чином, із 596 місцевих та регіональних органів самоврядування у 1990-х роках у Латвії залишається 43 органи.

Четверта реформа по суті є адміністративно-територіальною реформою, регулюється Законом про адміністративні території та населені пункти (2020 р.) і передбачає скорочення муніципалітетів до 43 органів місцевого самоврядування 2021 року, після третьої реформи у країні було 119 адміністративних територій.

Адміністративні території: Латвійська Республіка ділиться на такі адміністративні території: 1) території міст державного значення; 2) території муніципального (місцевого) самоврядування.

Місцеве самоврядування складається із представників, обраних громадянами - міська або муніципальна рада - та створених ними органів та установ, які забезпечують виконання функцій, встановлених законом, а також виконання завдань, поставлених Кабінетом Міністрів у порядку, встановленому законодавством, дотримуючись інтересів держави та мешканців відповідної адміністративної території.

Місцевий рівень влади у Литві представлений муніципалітетами. Повноваження 110 муніципалітетів та 9 міст наступні: реєстраційні послуги: народження, шлюб, смерть, видача адміністративних документів; питання усиновлення та опіки; а також місцеве планування землекористування; утримання служб муніципальної поліції: громадський порядок та цивільна оборона/охорона довкілля: вода; а також управління відходами. комунальні послуги: водопостачання; тепlopостачання та очищення; управління відходами; догляд за громадськими місцями; допомога мешканцям з житлових питань; освіта: дошкільна; початкова освіта, середня освіта; а також організація підвищення кваліфікації педагогічних кадрів; культура; здоров'я: обслуговування лікарні; а також охорона здоров'я (включно з доступністю медичної допомоги); соціальне забезпечення: персональні соціальні послуги; а також захист дітей; економічний розвиток (сприяння економічній діяльності); транспорт: громадський транспорт; а також місцеві дороги.

Законодавством Латвії гарантується участь громадян у прийнятті рішень і виборах, свобода вираження поглядів і свобода зібрань і асоціацій. Конституція Латвійської Республіки гарантує, що: «Кожен громадянин Латвії має право брати участь у роботі державних органів та місцевого самоврядування, а також займати посаду на державній службі». Наступні форми демократії участі використовуються на місцевому та регіональному рівнях:

- Громадські слухання;
- Ради громадян (спеціальні комісії, консультативні ради, малі ради);
- Робочі групи, фокус-групи;
- Опитування громадської думки;
- Народна ініціатива.

Участь громадян (включаючи мешканців) також посилюється за допомогою таких заходів:

- Відкриті засідання місцевих рад та постійних комісій;

- Наявність протоколів засідань ради;
- Обов'язкові прийоми депутатів місцевих рад;
- Розгляд скарг та пропозицій мешканців;
- Підготовка та оприлюднення щорічного публічного звіту місцевого самоврядування.

17 червня 2008 року парламент (Сейм) ухвалив поправку до Закону про місцеве самоврядування, яка надає місцевим органам влади право організувати місцеві референдуми після прийняття спеціального закону, який мав бути поданий до грудня 2009 року до Сейму. Такого законопроекту не було подано, і це означає, що в Латвії немає місцевих референдумів. У Латвії не існує спеціального інституту народної ініціативи на місцевому рівні, чи реагувати на будь-яку народну ініціативу і як – вирішувати місцевим радам. Народна ініціатива була використана громадянами у ряді випадків у минулому. Відносно недавній і відомий випадок пов'язаний з адміністративно-територіальною реформою. Навесні 2010 року частина жителів муніципалітету Рохас Новадс (утвореного шляхом об'єднання 2 муніципалітетів) організували зустріч і зібрали значну кількість підписів із проханням розділити цей новостворений муніципалітет на два дореформених муніципалітети. Муніципальна рада вирішила підтримати цю ініціативу, і відповідальне міністерство підготувало проект закону, що пропонував поділ новоутвореного муніципалітету та подало його до парламенту.

Органи місцевого самоврядування можуть створювати ради, комісії та робочі групи, які складаються з місцевих депутати та місцевих жителів. Існує практика створення постійних комісій та консультативних рад місцевих жителів при місцевих органах влади, і ця практика стає все більш популярною. Для пошуку рішень організуються робочі групи, а також громадські панелі, фокус-групи щодо вирішення конкретних завдань або для обговорення окремих питань.

У Законі про місцеве самоврядування описано порядок проведення загальних громадських слухань. Стаття 61.1 зазначеного Закону говорить: «З метою консультування, за ініціативою жителів, міської чи окружної ради або її голови можуть бути організовані громадські обговорення щодо питань власної компетенції місцевого самоврядування».

Громадські обговорення необхідно організувати для внесення змін до: адміністративно-територіальних меж місцевого самоврядування і програм розвитку місцевого самоврядування та планування території.

Стаття 61.2 зазначеного Закону говорить: «Тривалість громадських обговорень не може бути менше трьох тижнів. Мешканцям територій місцевого самоврядування та представникам засобів масової інформації під

час громадського обговорення гарантується доступ не лише до обговорюваного документа, а й до всіх рішень місцевого самоврядування пов'язаних з таким документом. Кожен має право усно і письмово висловлювати свою думку з приводу питання громадського обговорення. Місцева влада зобов'язана узагальнювати висловлені думки та публікувати у місцевій пресі інформаційні повідомлення (зведення) про результати обговорення. Місцева адміністрація зобов'язана опублікувати в місцевій пресі рішення, прийняті міською або повітовою радою, яке прийнято за результатами громадського обговорення».

Громадські слухання можна вважати найбільш часто використовуваною формою участі в Латвії. Для програм розвитку та просторового планування необхідно організувати щонайменше два громадські слухання. Проте слід зазначити, що загальні громадські слухання х інших питань не мають широкого застосування. Деякі муніципалітети розробили практику регулярних опитувань громадської думки, створення постійних комісій та робочих груп із залученням громадян, у той час як в інших муніципалітетах такі практики ще попереду.

В усіх країнах Балтії наголошується на важливості громадської думки. Відповідно до литовського Закону про територіальний устрій та Закону про територіальні адміністративні одиниці та кордони Литовської Республіки, муніципальна влада зобов'язана консультиватися з жителями про будь-які значні зміни. Латвія – єдина країна Балтії, в якій громадяни мають право ініціювати референдум. Правове регулювання референдуму складне для громадян, тому інститути прямої демократії на місцевому рівні не дуже популярні. Естонія має найбільший досвід прямої демократії на місцевому рівні, так перший місцевий референдум в Естонії відбувся в 1927 році і був гарантований Законом про алкогольні напої. У 2004 році у Філінні відбувся місцевий референдум, на який було винесено питання обмеження продажу алкоголю в нічний час. Цього ж року жителі ініціювали референдум щодо зниження місцевих зборів.

7.3 Механізми місцевої демократії в окремих країнах ЄС

Німеччина. Збори громадян і мешканців – існують у всіх федеральних землях, хоча обов'язкові рішення на цьому рівні не приймаються. На практиці вони дозволяють адміністрації пояснити власну позицію мешканцям, а також забезпечують більшу прозорість у прийнятті рішень і дають можливість мешканцям почути від влади відповідну відповідь.

Починаючи з 1970-х років, цілий ряд законів про будівництво, планування територій та охорону навколишнього середовища вимагав участі мешканців у прийнятті рішення щодо будівництва нових об'єктів. Громадяни та жителі також можуть подати заяву, щоб змусити місцеву раду розглянути або прийняти рішення з певного питання протягом визначеного терміну. Зараз цей інструмент широко поширений і вимагає малого кворуму.

Однією з центральних ланок прямої демократії стали запозичені з Баден-Вюртемберга та включені в усі місцеві статuti з 1990 року, публічні петиції та народне прийняття рішень. Ці варіанти дають громадянам право порушувати важливі місцеві питання через механізм публічної петиції, а потім мати останнє слово у формі народного прийняття рішень. У більшості земель народне прийняття рішень доповнюється референдумом ради, який місцевий представницький орган може ініціювати кваліфікованою більшістю.

Вказані практики місцевої демократії можуть доповнювати представницьку систему. У Баден-Вюртемберзі, де зародилася ця система, з 1975 по 1991 рр. було подано 127 громадських петицій. З п'ятдесяти дев'яти випадків народного прийняття рішень тридцять одне було успішним, переважно стосовно проектів будівництва та планів доріг.

Баварія, де громадські петиції та народне прийняття рішень були запроваджені на місцевому рівні шляхом референдуму в 1995 році, має найпоширеніші практики застосування вказаних механізмів. Незважаючи на запеклу опозицію консервативного уряду землі та асоціацій місцевих органів влади, що перебувають переважно під впливом ХСС, громадська група дій, яка називає себе «Більше демократії в Баварії» досягла найбільшого успіху в новітній історії народного законодавства в Німеччині. Основною причиною відхилення законопроекту проекту про петиції парламентом і керівним органом ХСС була відсутність правила кворуму для остаточного прийняття народних рішень. Відповідно до проекту для прийняття рішення було достатньо простої більшості тих, хто проголосував. Тому земельний парламент висунув альтернативний законопроект, який вимагав 25-відсоткового кворуму. Проте ця пропозиція була відхилена на плебісциті 38,7-57,8 відсотками на користь угоди без кворуму.

Діюча норма із низьким кворумом для громадських петицій (від 3 до 10 відсотків залежно від розміру муніципалітету) призвела до нової тенденції. У Баварії за перші п'ять місяців із запровадженням нового закону було подано 170 громадських петицій (на досягнення такого показника в Баден-Вюртемберзі, де зародився механізм, знадобилося тридцять п'ять років). Протягом двох років у Баварії було подано 390 публічних петицій і 256

випадків народного прийняття рішень, таким чином перевищивши кількість відомих випадків у всіх інших землях, які запровадили цю реформу. Звичайно, це також слід розглядати як ознаку великої кількості раніше заблокованих реформ на місцевому рівні.

У ФРН існує також цілий ряд інших систематичних форм участі, заснованих на неформальних переговорах і процедурних формах управління.

«Круглий стіл» одним із завдань в період трансформації у Східній Німеччині мав відновлення участі громадськості, необхідної для формулювання інтересів і продовження переговорів. Хоча ця нова форма участі населення була швидко витіснена інституційними механізмами західного зразка, «круглі столи» у деяких випадках забезпечили перехід зі сходу на захід у багатьох питаннях. Зокрема в екологічних конфліктах (місця сміттєзвалищ, поводження з відходами, аеропорти Берліна та Франкфурта) процедури медіації стали популярним інструментом для переговорів та арбітражу. Більш відкриті форми участі, які розроблені для попередження конфліктів, включають популярні форуми та те, що Роберт Юнг назвав «семінарами майбутнього». Вони часто використовуються як інструмент для передачі знань та інформації між регіональними гравцями для підготовки спільних проектів, таких як міжнародна будівельна виставка та планування схем зелених поясів у містах.

Багатоетапний діалог із вирішення місцевих проблем включає три взаємопов'язані етапи (дивись, оцінюй, дій). Він починається із вибіркового інтерв'ю у відповідних регіонах. Потім відповідні групи розглядають наявні проблеми та пропонують можливі рішення. Останнім етапом є створення «осередку планування», у якому випадково відібрана група громадян розробляє запропоновані рішення («народна експертиза»). Цей метод успішно використали, наприклад, у Букстехуде в Нижній Саксонії після спалахів ксенофобського насильства. Це допомогло вжити відповідних заходів, а також покращило соціальну гармонію в цьому маленькому містечку.

Різні механізми участі мають різні конкретні переваги, але також і недоліки. Довгострокові, систематичні проекти участі, такі як «Місцевий порядок денний», можуть стати каталізатором для подальшого розвитку місцевої демократії у ФРН.

Португалія була досить активною у вивченні інноваційних підходів до регіональної та місцевої демократії.

Нижче наведено деякі з поширених механізмів:

1. Місцеві/регіональні референдуми — вони існують з 1990 року і проводяться з питань, що належать до виключної компетенції місцевої

- влади. Однак деякі питання, наприклад фінансові, не можуть бути предметом референдуму.
2. Громадські збори — засідання дорадчих органів місцевої влади є відкритими для активної участі громадськості. Виконавчі органи повинні організовувати щомісячні зустрічі для відповідей на питання місцевого значення.
 3. Позачергові збори — можуть відбуватися з ініціативи місцевих жителів.
 4. Публікація протоколів засідань — їх готують місцеві органи влади та оприлюднюють.
 5. Оприлюднення рішень — перш ніж рішення набудуть чинності, вони мають бути оприлюднені в публічних місцях.
 6. Асоціації місцевих жителів — Конституція дозволяє створення «організацій місцевих жителів». Ці асоціації користуються певними правами в місцевих органах влади, особливо на парафіяльному рівні, наприклад, брати участь у зборах або виконувати деякі повноваження, делеговані владою.
 7. Пленарні збори виборців — це система прямої демократії, яка має місце в парафіях з менш ніж 200 виборцями, де немає виборного дорадчого органу.
 8. Право організувати петиції — Конституція дозволяє громадянам Португалії організувати петиції, подавати заяви, подавати протести та подавати скарги в письмовій формі.

У **Фінляндії** поширені такі механізми участі громадськості, як контакти з муніципальними політиками та посадовими особами, підписання петицій або активне членство в політичних партіях чи інших політично орієнтованих добровільних організаціях. Застосування вказаних механізмів у Фінляндії є приблизно таким за частотою, як і в інших скандинавських країнах. Закон про місцеве самоврядування передбачає проведення референдумів, але вони можуть бути лише рекомендаційними і стосуватися лише питань, що входять до загальної компетенції місцевих органів влади. П'ять відсотків виборців можуть запропонувати провести референдум з конкретного питання, але остаточне рішення про його проведення приймає місцева рада.

Застосовуються і нові форми впливу мешканців на прийняття рішень, оскільки місцевій владі тепер дозволено делегувати повноваження щодо прийняття рішень, наприклад, групам батьків у радах дитячих садків або шкіл.

Особливістю фінської місцевої демократії є письмові пропозиції громадян. Якщо хтось пропонує захід, який, на його думку, має вжити

місцева влада, муніципалітет зобов'язаний відреагувати рішенням. Якщо цей захід підтримають 2 відсотки виборців, це рішення стає питанням повної ради, а не лише комітету. Ще одним нововведенням, випробуваним кількома муніципалітетами, є молодіжні ради. Вони спрямовані на посилення впливу молоді на муніципальні справи. В Есбо підлітки віком від 13 до 20 років обирають тридцять представників до молодіжної ради. Її роль полягає в тому, щоб вносити пропозиції щоразу, коли муніципалітет розглядає питання, які стосуються молоді. Подібні ради були створені, наприклад, у муніципалітетах Малакс, Лаппо, Алахарма та Віхтіс.

Тема 8. Впровадження європейських практик місцевої демократії (на прикладі окремих країн ЄС)

8.1 Правове регулювання механізмів локальної демократії в Україні, їх відповідність міжнародним та європейським стандартам

- Сучасна система міжнародних стандартів локальної демократії складається з наступних політико – правових декларацій:
- Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво територіальних громадам або влад 1980 р.
- Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р.
- Європейська хартія регіональних мов або мов меншин 1992 р.
- Європейська конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні 1992 р.
- Європейська Декларація міських прав 1992 р.
- Європейська Хартія урбанізму 1993 р.
- Європейської Хартії про участь молоді в муніципальному та регіональному житті, 1994 р.
- Європейська конвенція про регіональне самоврядування 1999 р.
- Європейська конвенція про ландшафти 2000р.
- Європейська стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні 2008 р.

Ця система стандартів не є повною і завершеною, Радою Європи докладаються зусилля для її вдосконалення. Зокрема, на даний час опрацьовуються:

1. Проект Хартії гірських районів;
2. Проект європейської Хартії регіонального самоврядування, додатковий документ до європейської Хартії про місцеве самоврядування;

3. Проект Хартії прав і обов'язків громадян.

Не розглядаючи окремо кожну із названих декларацій, зазначимо, що Україна, яка є членом РЄ, приєдналася лише до перших трьох угод, зокрема до Європейської Хартії про місцеве самоврядування, що узагальнює та визначає загально визнані в Європі принципи здійснення демократії на місцевому і регіональному рівні.

Європейські документи передбачають наступні інструменти локальної демократії: імперативні (муніципальні вибори, місцевий референдум, загальні збори, відкликання) та консультативні (територіальна самоорганізація, публічні слухання, збори, конференції, опитування, звернення зі скаргами, заявами та пропозиціями, мітинги, демонстрації, ходи, пікетування).

Набувають поширення нові інструменти локальної демократії: зустрічі громадян з представниками влади (у тому числі на прийомах і зборах), «гарячий телефон», громадські експертизи, участь громадян і громадських організацій у конкурсах з реалізації «соціального замовлення (гранту)», рекламні, агітаційні та «лобістські» кампанії.

Українське законодавство відповідно до європейських стандартів визнає наступні **інструменти**: загальні збори громадян; місцеві ініціативи; громадські слухання; консультації з громадськістю; громадські експертизи; електронні петиції до органу місцевого самоврядування (місцеві електронні петиції); діяльність органів самоорганізації населення (ОСН).

Загальні збори. Предметом загальних зборів громадян є, по перше, створення з дозволу відповідної ради будинкових, вуличних, квартальних, дільничних комітетів, комітетів мікрорайонів та вирішення інших питань із керівництва цими органами і, по друге, попереднє обговорення проектів рішень рад та їх виконавчих органів; заслуховування звітів та інформацій сільського, селищного, міського голови, керівників підприємств, установ, організацій, що належать до комунальної власності територіальної громади; порушення перед відповідними органами місцевого самоврядування питань, що торкаються колективних потреб мешканців відповідного будинку, вулиці, кварталу, а також села, селища, міста загалом; обговорення питань, пов'язаних із залученням членів територіальної громади до виконання робіт із упорядкування населених пунктів тощо.

Місцева ініціатива – це обов'язкова для розгляду у встановленому законом порядку громадська ініціатива, спрямована на прийняття представницьким органом місцевого самоврядування в межах встановленої компетенції нормативно-правового акта відповідно до Конституції та законів

або на вирішення ним в іншій формі громадсько значущого питання, яке міститься в пропозиціях громадян.

Місцева рада, розглянувши питання, внесені на розгляд шляхом місцевої ініціативи, приймає рішення, яке обов'язково має бути оприлюднене. Сам порядок оприлюднення визначається органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади та залежить від територіальної громади, чисельності її мешканців, технічних і матеріально – фінансових можливостей тощо. Слід зауважити, що Закон не визначає порядок організації, періодичність, терміни проведення громадських слухань, надаючи право регулювати ці питання територіальній громаді. Однак, в п. 2 ст. 13 Закону закріплені положення про те, що такі громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік.

Істотний момент, який відрізняє збори від референдуму чи виборів, — одночасна присутність учасників в одному місці та прийняття ними рішення безпосередньо після обговорення винесеного на порядок денний питання. Відмінність зборів жителів від усіх інших зборів, зокрема трудових колективів, полягає також в організаційній постійності та періодичності, у великому розмаїтті питань, які обговорюються та вирішуються місцевими жителями. У рамках зборів кожний його учасник тим чи іншим шляхом висловлює свою думку, виявляє інтерес до чогось, які шляхом зіставлення з думками та інтересами інших учасників можуть набувати спільного значення.

Звернення громадян до органів державної влади є їхнім конституційним правом. Це закріплено у ст. 40 Конституції України, де зазначено, що всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. У зв'язку з розглядом указанного права є необхідність наголосити, що положення ст. 40 Конституції стосується не тільки громадян України. Тобто відповідним правом наділяються як іноземці, так і особи без громадянства. Причому ця стаття не передбачає ніякої можливості обмеження встановленого права. Підняття цього права на рівень конституційного свідчить, що воно розглядається як дуже важливий інструмент функціонування демократичного суспільства, унаслідок чого відповідні обов'язки органів державної влади, органів місцевого самоврядування чи службових осіб посилюються.

Звернення громадян – найпростіший та найпопулярніший спосіб спілкування громадян з представниками влади, який чомусь не є однією з

форм участі громадян у місцевому самоврядуванні відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». За допомогою цього механізму громадяни мають можливість (принаймні теоретично) певною мірою впливати на діяльність органів публічної влади, відстоювати свої права та законні інтереси. Коротко зупинимося на особливостях застосування механізму звернення громадян. Питання практичної реалізації громадянами своїх конституційних прав регулює, зокрема, Закон України «Про звернення громадян» (від 2.10.1996 р. № 393/96-вр). Не варто під зверненнями громадян розуміти здебільшого їх скарги або клопотання. Вже в преамбулі цього закону визначено широкий перелік прав, які цей закон покликаний забезпечити:

- можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами;
- вплив на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності; відстоювання своїх прав і законних інтересів;
- відновлення прав і законних інтересів у разі їх порушення.

Право на звернення мають громадяни України, а також особи без громадянства у разі, якщо вони перебувають на території України на законних підставах. Законом України «Про звернення громадян» (залежно від мети, яку хочуть досягнути громадяни) передбачено три форми звернення:

- пропозиції (зауваження);
- заяви (клопотання);
- скарги.

Звертатися з пропозиціями (зауваженнями) треба у разі, якщо особа має намір поради владі як краще організувати її діяльність, врегулювати певні суспільні відносини, вдосконалити правові основи цього регулювання тощо. У разі порушення чинного законодавства або недоліків у роботі керівних органів установ, організацій, депутатів чи посадових осіб – пишуть заяву. Якщо особа має право на одержання якогось спеціального статусу чи пільг, слід звертатися з відповідним клопотанням. У разі, коли органи влади або посадові особи своїми діями чи бездіяльністю порушили права або законні інтереси особи, незаконно поклали на неї якісь обов'язки або притягнули до відповідальності, слід звертатися зі скаргою про поновлення прав і захист законних інтересів. Звернення можна подавати як в письмовій формі, дотримуючись при цьому певних формальних вимог до оформлення, так і в усній формі під час особистого прийому громадян. Саме на етапі подання звернення громадяни часто допускають помилки, які чиновники, як правило,

використовує проти громадян, усуваючись від вирішення їхніх проблем. Насамперед, треба точно встановити до чиєї компетенції належить розгляд порушеного питання. В такий спосіб особа отримає відповідь на запитання: кому адресувати звернення? Велика кількість підрозділів місцевої влади ускладнює визначення точного адресата та його місцезнаходження. Саме тому для роботи зі зверненнями громадян у владних структурах організовано відділи звернень громадян. У перспективі всюди ця функція, зокрема, повинна реалізуватися місцевою владою за принципом «єдиного вікна» – громадянин повинен знати одне вікно єдиного підрозділу влади, в якому він легко, просто та швидко отримає інформацію як правильно оформити звернення, кому його адресувати, а також залишить всі необхідні документи, які оперативно приймуть і скерують на розгляд за призначенням. Слід пам'ятати, що адресація звернення не тій посадовій особі – не є підставою для його відхилення. У такому випадку (стаття 7 Закону) орган чи посадова особа, яка одержала звернення, в термін не більше п'яти днів, пересилає його тому органу чи посадовій особі, до компетенції яких віднесено розгляд та вирішення порушеної проблеми. Скарга має особливість у визначенні адресата. Якщо оскаржується дії органу чи посадової особи, то скаргу слід адресувати вищому органу чи посадовій особі, якій підпорядковується суб'єкт оскарження. Відповідно до статті 5 Закону України «Про звернення громадян» вимоги до оформлення звернення такі:

- треба вказати кому адресовано звернення (саме цей орган чи посадова особа зобов'язані дати відповідь);
- треба зазначити дані особи, що звертається: прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання, бажано контактні телефони;
- треба зрозуміло викласти суть порушеного питання;
- поставити особистий підпис та дату подання звернення.

У разі недотримання цих вимог не пізніше як через десять днів від дня надходження, звернення можуть повернути, роз'яснивши помилки, але анонімні звернення розгляду не підлягають. Подавати звернення можна через відповідні органи або поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення). Це забезпечить надходження звернення за призначенням та точну дату його вручення.

Розгляд звернення. Звернення, оформлені належним чином, відповідні органи чи посадові особи зобов'язані розглянути та письмово (за підписом керівника відповідного органу або особи, що виконує його обов'язки) повідомити про результати розгляду. Закон чітко окреслює терміни розгляду звернень громадян – не більше місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти

днів від дня їх отримання. У разі, якщо порушені в зверненні питання неможливо вирішити у місячний термін, встановлюється необхідний термін і повідомляють про це особі, яка подала звернення. Однак, загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів. Прискіпливий аналіз та практика застосування цих норм показують їх недосконалість, яка за певних умов завжди «працює на чиновника».

Органи самоорганізації населення (ОСН) – також є інструментом локальної демократії. Відповідно до чинного законодавства (стаття 140 Конституції України та стаття 14 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») сільські, селищні, міські, районні в місті (у разі їх створення) ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. Створення та діяльність ОСН регулює Закон України «Про органи самоорганізації населення». Делегувати частину повноважень органів місцевого самоврядування безпосередньо організованій частині громади, керуючись принципом субсидіарності – суть ідеї створення ОСН. Саме в такий спосіб органи місцевого самоврядування можуть частково звільнитися від поточного розв'язання дрібних проблем, які значно швидше і ефективніше може розв'язати сама громада. ОСН (як форма участі громадян у місцевому самоврядуванні) ще не набули широкої популярності в Україні з різних причин: неготовність самої громади брати на себе відповідальність; недоліки нормативно-правового регулювання, занедбаність системи місцевого самоврядування тощо.

Основними завданнями ОСН є:

- участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм;
- створення умов для участі мешканців у розв'язанні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України;
- задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг.

Для виконання цих завдань місцеві ради надають органам самоорганізації населення такі повноваження:

- сприяти додержанню Конституції та законів України, реалізації актів Президента України та органів виконавчої влади, рішень місцевих рад та їх виконавчих органів, розпоряджень сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті (у разі її створення) ради, рішень, прийнятих місцевими референдумами;

- представляти разом з депутатами інтереси жителів будинку, вулиці, мікрорайону, села, селища, міста у відповідній місцевій раді та її органах, місцевих органах виконавчої влади;
- сприяти депутатам відповідних місцевих рад в організації їх зустрічей з виборцями, прийому громадян і проведенні іншої роботи у виборчих округах;
- розглядати звернення громадян, вести прийом громадян;
- інформувати громадян про діяльність органу самоорганізації населення, організувати обговорення проектів його рішень з найважливіших питань;
- вносити у встановленому порядку пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та проектів місцевих бюджетів;
- організувати на добровільних засадах участь населення у здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, проведення робіт з благоустрою, озеленення та утримання в належному стані садиб, дворів, вулиць, площ, парків, кладовищ, братських могил, обладнанні дитячих і спортивних майданчиків, кімнат дитячої творчості, клубів за інтересами тощо; з цією метою можуть створюватися тимчасові або постійні бригади, використовуватися інші форми залучення населення;
- організувати на добровільних засадах участь населення у здійсненні заходів щодо охорони пам'яток історії та культури, ліквідації наслідків стихійного лиха, будівництві і ремонті шляхів, тротуарів, комунальних мереж, об'єктів загального користування із дотриманням встановленого законодавством порядку проведення таких робіт;
- здійснювати контроль за якістю житлово-комунальних послуг та проведених ремонтних робіт у житлових будинках громадянам, які проживають на території діяльності органу самоорганізації населення;
- надавати допомогу навчальним закладам, закладам та організаціям культури, фізичної культури і спорту у проведенні культурно-освітньої, спортивно-оздоровчої та виховної роботи серед населення, розвитку художньої творчості, фізичної культури і спорту;
- сприяти збереженню культурної спадщини, традицій народної культури, охороні пам'яток історії та культури, впровадженню в побут нових обрядів;
- організувати допомогу громадянам похилого віку, інвалідам, сім'ям загиблих воїнів, партизанів та військовослужбовців, малозабезпеченим

та багатодітним сім'ям, а також самотнім громадянам, дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, вносити пропозиції з цих питань до органів місцевого самоврядування;

- надавати необхідну допомогу органам пожежного нагляду в здійсненні протипожежних заходів, організувати вивчення населенням правил пожежної безпеки, брати участь у здійсненні громадського контролю за додержанням вимог пожежної безпеки;
- сприяти правоохоронним органам у забезпеченні ними охорони громадського порядку.

Окрім того, п.3. ст. 16 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» зафіксувала право ОСН вимагати проведення звіту депутата місцевої ради. Після запровадження пропорційної виборчої системи реалізація цього права стала проблематичною.

8.2 Правове регулювання місцевих виборів та референдумів в Україні

Місцевий референдум згідно зі статтею 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» є формою прийняття територіальною громадою рішень із питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування. Стаття 7 згаданого закону дещо деталізує цей інструмент безпосередньої демократії, зокрема:

- предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією України чи законами до відання місцевого самоврядування;
- на місцевий референдум не можуть бути винесені питання, віднесені законом до відання органів державної влади;
- рішення, прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими для виконання на відповідній території;
- порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми.

На цей час місцевий референдум в Україні залишається лише декларативним, передбаченим Конституцією інструментом. На жаль, зараз ця форма участі громадян не може бути реалізована, оскільки відсутній профільний закон. До 6 листопада 2012 року діяв Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», який втратив чинність на підставі Закону України «Про всеукраїнський референдум», яким не регламентуються жодна необхідна і достатня норма, яка б дозволила проведення волевиявлення на місцевому рівні. Лише в пунктах «в» та «г» статті 15

Постанови ВРУ «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» від 17 грудня 1993 року № 3748-ХІІ сказано: «На загальних зборах в порядку, передбаченому цим Положенням, з додержанням вимог відповідних законодавчих актів України можуть також розглядатися питання: в) про внесення на розгляд відповідних місцевих Рад пропозицій про проведення місцевого референдуму; г) про утворення ініціативних груп всеукраїнського і місцевих референдумів».

Станом на листопад 2016 року в Комітеті Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя існувало чотири законопроекти стосовно місцевих референдумів. Проте загроза сепаратистських рухів ставить під сумнів доцільність і можливість прийняття такого закону найближчими роками. Відповідно ця форма участі громадян в місцевому самоврядуванні є суто декларативною. Водночас нема нічого складного в тому, щоб виписати вичерпне коло питань, які можуть відноситися до компетенції місцевих референдумів і все ж таки запровадити цей інструмент. Попри високу ймовірність ухвалення популістських рішень та перекладання відповідальності на членів громади за непопулярні, інститут місцевого референдуму є прямим і найбільш загальним механізмом прямої демократії. Він дозволяє стимулювати соціальну активність громадян та формує в членів громади культуру залучення до процесу ухвалення владних рішень. Також місцевий референдум є хорошою можливістю всебічно проаналізувати та обговорити найбільш проблемні питання громади, а інколи – єдиним способом легітимно вирішити тривалі конфлікти на місцях.

Можемо говорити про певний досвід застосування місцевого референдуму в Україні як складової місцевої демократії. Так, за період з 1991-го по 2012 роки в Україні було проведено 153 місцевих референдуми, з яких 68 стосувалися адміністративно-територіального устрою, 42 – перейменування населених пунктів, 19 – висловлення недовіри міському голові, 12 – благоустрою території, 9 – земельних питань. Серед проблем, пов'язаних із використанням референдуму як механізму локальної демократії, експерти зазначають загрозу територіальній цілісності України та легалізацію сумнівних або протизаконних рішень місцевої влади. При ухваленні нового закону щодо місцевого референдуму експертне середовище пропонує: законодавчо закріпити можливість зміни форми запитання/проекту рішення, запропонованого на референдумі, якщо воно не відповідає вимогам закону; установити ліміт на кількість питань, винесених на референдум, – максимум п'ять; залишити 50% явки громадян для легітимності імперативного референдуму, а для консультативного – зменшити кворум до 20% або взагалі його ліквідувати; зберегти норму залучення органів

місцевого самоврядування до проведення референдуму з передбаченням відповідальності посадових осіб, які організують та проводять місцевий референдум; передбачити право бути суб'єктом місцевого референдуму громадським організаціям, партійним осередкам, органам місцевого самоврядування; передбачити рівні умови прибічникам питання, винесеного на референдум, та їхнім противникам: рівний доступ до ефірного часу, площі в газетах тощо; не проводити місцевий референдум за 6 місяців до виборів та упродовж 6 місяців після них. З іншого боку, з огляду на низьку явку виборців під час місцевих виборів, пропонується знизити 50-відсотковий кворум, який здатний узагалі унеможливити проведення референдумів. Наприклад, 2007 року в місцевому референдумі в Івано-Франківській області взяли участь лише 29 відсотків виборців, а в Білій Церкві – 25. Серед вітчизняних експертів також точаться суперечки щодо вищості юридичної сили нормативно-правових актів (рішень), прийнятих на місцевому референдумі відносно актів органів місцевого самоврядування. Проблема в тому, що це значно ускладнює ієрархію нормативно-правових актів, а також може значно ускладнити роботу ради відповідного рівня. У якості компромісу може слугувати практика деяких європейських країн. Так, рішення імперативного місцевого референдуму мають таку ж юридичну силу, як і нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування відповідного рівня, однак влада не може скасовувати або вносити зміни до відповідного акту/рішення імперативного місцевого референдуму протягом певного періоду (наприклад 4-5 років). При цьому рішення місцевого референдуму не потребують затвердження органами місцевого самоврядування, а автоматично набувають сили з моменту оголошення результатів референдуму (якщо інше не передбачено в самому рішенні).

Місцеві вибори в Україні. 1 січня 2020 року набув чинності Виборчий кодекс України, який змінив правила виборів до місцевих рад, книга 4 кодексу присвячена місцевим виборам. Місцеві вибори мають ряд важливих особливостей.

1. Голосування за мажоритарною системою проходить лише у територіальних громадах, що мають менше 10 тис. жителів, там можливе самовисування кандидатів. Від одного округу може бути обрано 2–4 депутатів (раніше один округ обирав лише одного депутата).
2. У місцевих громадах з населенням понад 10 тис. жителів кандидатів можуть висувати тільки партії, голосування проходить за оновленою пропорційною системою з відкритими списками. Депутатські місця отримують партії, які подолають 5-відсотковий бар'єр. Крім партії із

запропонованого переліку, виборець може проголосувати за конкретного кандидата від політсили – завдяки цьому обрані виборцями партійці зможуть піднятися на вищі місця у списку власної партії. Для обрахування того, скільки голосів набрала кожна партія-переможець, вводиться поняття «виборча квота». Вона за спеціальною формулою визначає: скільки припадає голосів виборців на один мандат. Наступним кроком визначається, скільки мандатів отримує партія на єдиний (міський) виборчий список і хто саме з її висуванців заповнить виграну кількість депутатських місць. Відкриті списки, з одного боку, суттєво посилюють внутрішньопартійну конкуренцію, а з іншого – створюють додаткові труднощі для виборців. Система є новою, вона вже отримала багато критики, але її переваги або недоліки стануть зрозумілими тільки по закінченні виборчого циклу.

3. Голосування за міських голів у містах із населенням понад 75 тисяч передбачає другий тур (раніше було - понад 90 тисяч). Тобто щоб стати тут міським головою, кандидат повинен отримати не просту, як раніше, а абсолютну більшість голосів – більше 50% виборців, що проголосували в першому турі. Якщо жоден кандидат не отримує таку більшість, то два кандидати, що набрали найбільшу кількість голосів, проведуть другий тур. Щоб стати переможцем, кандидат має у другому турі набрати просту більшість голосів, уже не обов'язково більше 50%.

4. Відповідно до Виборчого кодексу запроваджено гендерні квоти. Відтепер у списку партії має бути не менше 40 % представників однієї статі. При формуванні виборчих списків, партії повинні забезпечити присутність у кожній п'ятірці (місця з першого по п'яте, з шостого по десяте і т.д.) не менше двох кандидатів кожної статі.

8.3 Аналіз застосування петицій, зборів громадян, органів самоорганізації населення в Україні (на прикладі Сумської області)

Аналіз механізмів локальної демократії за даними критеріями базується на дослідженні нормативно-правової бази, що регламентує їх діяльність на загальнодержавному рівні (Конституція України, Закони України, підзаконні нормативно-правові акти центральних органів влади) та на місцевому рівні (акти ОМС, статути територіальних громад тощо), а також кількісних показників застосування механізмів локальної демократії.

Проведення загальних зборів громадян за місцем проживання регулюється Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», Постановою Верховної Ради України «Про затвердження Положення про загальні збори

громадян за місцем проживання в Україні», Статутом територіальної громади. В окремих містах діють прийняті ОМС положення, що регламентують порядок проведення загальних зборів (наприклад, Харків, Суми).

Можна навести дані Аналітичного звіту «Ефективні інструменти впливу громадськості на процес прийняття рішень органами влади», в якому викладені результати дослідження інструментів впливу громадськості на процес прийняття рішень органами влади на прикладі Вінницької, Волинської, Сумської та Харківської областей. Згідно даного звіту, неурядові організації використовують в своїй роботі та вважають найбільш продуктивними з точки зору впливу на владу наступні механізми локальної демократії: органи самоорганізації населення, місцеві ініціативи, загальні збори громадян.

Проте слід звернути увагу на низку стримуючих чинників, які не дозволяють у повній мірі використовувати потенціал даних інструментів. Зокрема, слід відзначити низьку активність громадян та недостатній рівень інтересу до питань життя територіальної громади, що ускладнюють проведення правомочних загальних зборів. Так, створенню органу самоорганізації «Варин-плюс» (селище Варин, Чернігівщина) передувало 37 спроб проведення загальних зборів, і лише 38-ма спроба виявилась успішною. Зважаючи на те, що у більшості обласних центрів України (згідно статутів територіальних громад та інших локальних нормативно-правових актів) загальні збори є правомочними за умов участі більше половини членів територіальної громади, у разі проведення конференцій представників громадян – не менше двох третин обраних представників від відповідних внутрішніх територіальних утворень, ініціаторам достатньо важко забезпечити такі умови правомочності. Попри зазначені тенденції динаміка участі громадян у загальних зборах у містах України поступово покращується.

Проте аналіз стану реалізації зазначеного механізму локальної демократії виявив ряд проблем, що ускладнюють або практично унеможливають його застосування в окремих громадах, зокрема внаслідок: наявності вимоги створення ініціативної групи та завищених кількісних вимог до її складу; надто великої кількості членів громади, що мають підтримати ініціативу; наявності додаткових процедур (унормованих місцевими радами), необхідних для реалізації ініціативи тощо.

Слід зауважити, що громадські слухання у переважній більшості випадків ініціюються органами та посадовими особами місцевого самоврядування (депутатами місцевих рад), та може використовуватись для

легітимізації під прикриттям громадських слухань рішень, які не завжди відповідають або навіть шкодять інтересам громади. На підтвердження цього можна навести дані дослідження стану місцевої демократії в Херсонській області, проведеного експертами Причорноморського центру політичних та соціальних досліджень, які виокремили громадські слухання, ініційовані громадою. Виявилось, що у період 2016-го - початку 2017 року, з 26 проведених громадських слухань тільки 2 (7,7%) були ініційовані громадою. Сутність консультацій з громадськістю як механізму локальної демократії полягає в залученні громадян до участі в управлінні державними справами, наданні можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпеченні гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів, що врегульовано Постановою КМУ № 996. Слід звернути увагу на те, що закріплена даною постановою процедура є обов'язковою до виконання органами виконавчої влади, натомість для ОМС постанова має рекомендаційний характер. Проте слід звернути увагу на той факт, що громада не бере безпосередньої участі у реалізації зазначеного механізму, її інтереси представляють ІГС (громадські об'єднання, релігійні, благодійні організації, творчі спілки, професійні організації роботодавців та їх об'єднання, ОСН, недержавні засоби масової інформації та інші невідприємницькі товариства та установи) визначені законодавством, які наділені правом подання пропозицій щодо консультацій з громадськістю.

Електронні петиції до органу місцевого самоврядування (місцеві петиції) є відносно новим, але вже достатньо поширеним інструментом локальної демократії. Активний розвиток вказаного механізму зумовлений, зокрема, законодавчою ініціативою Президента України, результатом якої було внесення у 2015 р. змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо врегулювання електронної петиції, порядку її подання та розгляду. Змістом цього механізму є реалізація права громади на звернення до органу місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції.

Варто зазначити, що процедура застосування електронних петицій є однією з найдоступніших форм громадянської участі, що вимагає від самих учасників мінімальних зусиль і водночас дозволяє доносити їх вимоги й позиції напряму до тих осіб, від яких залежить прийняття необхідних рішень. Надзвичайно високою, за даними дослідження «Інструменти е-демократії у містах України. Інформаційно-аналітичний довідник», є кількість місцевих електронних петицій та кількісні показники залученості громадян. Так, за

результатами роботи «Єдиної системи місцевих петицій» з жовтня 2015 р. по лютий 2017 р., було подано 8719 місцевих петицій, які зібрали 777422 голосів. Окремо представлена статистика по м. Києву, яке виступає абсолютним лідером як за кількістю електронних петицій до Київської міської ради – 3667, так і за кількістю зібраних голосів – близько 1750000. З поданих петицій 385 (близько 10,5%) набрали необхідну кількість голосів, причому близько 70% ініціатив отримали підтримку з боку Київради. Попри значні досягнення у реалізації місцевих електронних петицій, слід зазначити, що висока активність громади і результативність петицій спостерігається не в усіх обласних центрах України.

У місті Суми електронні петиції регулюються Положенням про порядок подання електронних петицій та їх розгляду органами місцевого самоврядування міста Суми <https://petition.e-dem.ua/sumy/Home/Instructions>

Станом на листопад 2022 р. на сайті Сумської міської ради проводилося голосування за 6 петицій:

1. Створення міні заводів з утилізації пластику у місті Суми.
2. Прибрати рекламу Надра банку в центрі міста.
3. Відсутність новорічної ялинки 2023.
4. Запровадження в школах факультативу "Медіаграмотність".
5. Про виділення бюджетних коштів на регулярну стерилізацію безхатніх тварин.
6. Не починати опалювальний сезон.

Одним з найпродуктивніших механізмів локальної демократії, на нашу думку, є **органи самоорганізації населення (ОСН)**, які є представницькими органами, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених Законом «Про органи самоорганізації населення». Органи самоорганізації створюються у формі будинкових, вуличних, квартальних комітетів, комітетів мікрорайонів, комітети районів у містах, сільських та селищних комітетів. Створення ОСН надає громаді можливість використовувати сукупність законодавчо закріплених механізмів, більш суттєвих у порівнянні з іншими механізмами локальної демократії, щодо участі у вирішенні питань місцевого значення.

По суті органи самоорганізації виступають і механізмом локальної демократії, й постійно діючим представницьким органом частини громади, на території якої вони створені. ОСН мають власні, передбачені Законом «Про органи самоорганізації населення» повноваження, а також можуть бути наділені делегованими повноваженнями відповідною радою. Але попри позитивний досвід роботи щодо утворення ОСН в окремих містах, період їх

функціонування та території, охоплені їх діяльністю відносно невеликі, причиною чого є недостатня активність громад у сфері їх створення. На відміну від інших механізмів локальної демократії, реалізація яких спрямована на вирішення певного питання місцевого значення та має разовий характер, діяльність органу самоорганізації є процесом постійного представництва інтересів громади, у межах території його діяльності. Зазначене представництво є проявом участі громади у вирішенні місцевих справ, яке може здійснюватись, зокрема, у формах: звернення до органів та посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування; ініціатив щодо реалізації механізмів локальної демократії; представництві інтереси громади у судових та правоохоронних органах тощо.

Тобто наявність органу самоорганізації надає громаді інструментарій впливу на вирішення місцевих питань, який значною мірою об'єднує можливості описаних вище механізмів локальної демократії. Прояви участі громади в діяльності зазначеного механізму відображаються насамперед у кількості створених органів самоорганізації та ступені охопленості їх діяльністю територій населених пунктів країни. До міст із позитивною динамікою збільшення кількості органів самоорганізації, а отже і залучення громади до вирішення питань місцевого значення можна віднести Київ, Одесу, Вінницю, Львів. Показовим є приклад м. Кривого Рогу, що має безпрецедентну за кількістю та розгалуженістю мережу органів самоорганізації, до якої входять: 204 квартальних, 1474 будинкових, 126 вуличних комітетів та 11 комітетів мікрорайонів (разом 1815 органів самоорганізації). Таким чином, продуктивна діяльність органів самоорганізації населення створює широкі можливості участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення, зокрема: особиста участь в заходах ініційованих органами самоорганізації; можливість обирати і бути обраним до їх керівного складу; здатність самостійно, за допомогою або за посередництва даного органу ініціювати заходи спрямовані на вирішення місцевих проблем.

8.4 Перспективи застосування європейських практик місцевої демократії в Україні та в м. Суми

Загальні збори громадян. До компетенції зборів громадян Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» віднесено вирішення питань місцевого значення. Загальні збори громадян як форма безпосередньої громадської участі передбачена Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», стаття 8 якого передбачає:

1. Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення.
2. Рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності.
3. Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади.

Уважний розгляд наведеної вище статті Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» показує, що законодавець не дав відповіді на кілька питань, принципово важливих для її реалізації, а саме:

- хто може виступати ініціатором скликання зборів?
- які питання, що належать до компетенції територіальної громади, належать до компетенції зборів?
- яким чином формується порядок денний?
- як приймаються рішення зборів і як їх враховують у своїй діяльності органи місцевого самоврядування?

Якщо законодавець не вважав за потрібне деталізувати цю статтю, то саме депутати місцевої ради мають визначитись, яким чином ця норма може реалізовуватись у територіальній громаді і які правила її реалізації встановити для того, щоб місцеве життя не перетворилося на постійні збори, і щоб збори були проведені навіть тоді, коли цього не бажає міський голова. Закон України «Про місцеве самоврядування» не встановив обмежень щодо суб'єкта-ініціатора зборів і тому навіть за умови скликання зборів посадовою особою органу місцевого самоврядування ініціатива проведення зборів може належати й іншим суб'єктам місцевого життя за умови підтримки такої ініціативи самими громадянами. В умовах підвищення рівня вимог до організаційно-правових засад місцевої демократії, з метою реалізації права територіальної громади, визначеного статтею 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», кожна місцева рада має розробити та ухвалити механізми реалізації цього права в конкретній територіальній громаді. Це може бути або окремим розділом чи главою місцевого статуту, або положенням про збори, затвердженим рішенням ради. Ухвалення положення про збори не тільки дозволить громадянам брати більш активну участь у здійсненні місцевого самоврядування, а й посилить їхню відповідальність за стан справ у територіальній громаді й зніме можливі звинувачення з депутатів місцевої ради, якщо таке положення не було ухвалене радою за час з моменту набрання чинності ЗМС. Основна ідея зборів полягає у тому, що ця форма місцевої демократії повинна бути доступна для реалізації навіть невеликій групі громадян, які мають виборчі права і проживають у територіальній громаді. Організаційно-правовий механізм підготовки й

проведення зборів має дозволяти ініціаторам досягати мети навіть якщо цьому протидіють органи і посадові особи місцевого самоврядування. Крім ініціативних груп громадян суб'єктами права ініціювання зборів можуть виступати також депутати й посадові особи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення. Коло цих суб'єктів відносно визначене і може розширятися у межах чинного законодавства. Збори наділяються повноваженнями, що можуть бути більші чи менші в залежності від волі ради, яка ухвалює відповідне положення про збори, а також змінені у разі ухвалення нового законодавства. Це, передусім, консультативні (дорадчі) й контрольні повноваження. Отже, збори мають сприяти більш оптимальному розв'язанню питань місцевого значення, з одного боку, та забезпечувати підпорядкування органів і посадових осіб місцевого самоврядування інтересам територіальної громади, з другого боку. Рішення зборів повинні враховуватись органами місцевого самоврядування, для цього радою мають бути визначені відповідні механізми й гарантії. Суб'єкти правовідносин, пов'язаних з ініціюванням, підготовкою і проведенням зборів, несуть відповідальність за свої дії чи бездіяльність. Це робить збори ефективним правовим інструментом регулювання суспільних відносин і певним запобіжником щодо безпідставного спекулювання правом на скликання зборів. Збори не можуть і не повинні бути інструментом лише опозиційних щодо місцевої влади (голови чи ради) сил, вони можуть успішно використовуватися й органами місцевого самоврядування для вирішення місцевих проблем щодо механізмів вирішення яких немає єдиної думки, і врахування думки мешканців громади тут украй важливе. Збори мають сприяти активізації участі громадян у місцевому самоврядуванні незалежно від їхніх політичних уподобань. Кожна місцева рада має визначитись, яким чином вона врегулює права громади на проведення зборів. Нормативний документ, що регулюватиме порядок реалізації права громади на збори, має, принаймні, давати відповідь на такі запитання:

1. Хто може бути ініціатором проведення зборів?
2. Яким чином конституюється ініціатор?
3. Як визначається підтримка ініціатора членами громади для визнання ініціативи легітимною?
4. Яким чином легалізується ініціатива проведення зборів і як встановлюється перебіг термінів від ініціювання питання проведення зборів до розгляду їх рішень?
5. Хто і яким чином відповідає за матеріальне та організаційне забезпечення зборів, охорону порядку тощо?
6. Які кроки необхідні й достатні для підготовки зборів?

7. Який порядок проведення зборів, ухвалення ними рішень, документування засідання та оприлюднення їхніх результатів?
8. Які правові наслідки прийнятих на зборах рішень та порядок їх розгляду органами місцевого самоврядування?

Можна зробити висновок, що загальні збори громадян – це достатньо ефективна та потужна форма прямої демократії, що потребує удосконалення правового регулювання.

Органи самоорганізації населення (ОСН) для реалізації своїх повноважень отримують від місцевої ради відповідні кошти, а також матеріально-технічні та інші ресурси. Контроль за використанням цих ресурсів залишається за радою. Процедура створення ОСН є невиправдано складною. Умовно її можна поділити на два етапи: ініціювання створення ОСН та отримання дозволу на створення; обрання ОСН та його реєстрація.

Особливо не вдаючись у деталі, слід наголосити на таких основних моментах:

1. Для створення ОСН (дотримуючись букви закону) треба тричі провести загальні збори громадян (для ухвалення рішення про ініціювання створення ОСН; для прийняття положення про ОСН; для обрання складу ОСН);
2. Місцева рада може відмовити у наданні дозволу на створення органу самоорганізації населення лише у разі ініціювання створення ОСН з порушенням вимог, встановлених законом;
3. Персональний склад ОСН обирається на загальних зборах шляхом таємного голосування; обраними вважаються особи, які отримали більше половини голосів учасників зборів;
4. ОСН обирається терміном на строк повноважень відповідної ради, якщо інше не передбачено рішенням ради чи положенням про орган самоорганізації населення.

Легалізація ОСН є обов'язковою і здійснити її можна двома способами: шляхом реєстрації або шляхом повідомлення про заснування. У випадку реєстрації – ОСН набуває статусу юридичної особи, що надає йому додаткових можливостей: реалізовувати делеговані відповідною радою повноваження, здійснювати угоди, бути позивачем та відповідачем у суді тощо. Після легалізації ОСН інформує населення про своє місцезнаходження, час роботи і прийому громадян. Засідання ОСН – є його основною формою роботи та проводяться не рідше одного разу на квартал. Засідання ОСН є правочинним, коли у ньому бере участь більше половини загального складу ОСН. Особливості поточної діяльності ОСН мають регулюватися Положенням про цей орган. Як правило, члени ОСН виконують свої

повноваження на громадських засадах. Однак за рішенням зборів громадян за місцем проживання керівник і секретар можуть працювати на постійній основі з оплатою їх праці за рахунок коштів, переданих органу самоорганізації населення.

Місцева ініціатива. Аналіз стану реалізації зазначеного механізму локальної демократії виявив ряд проблем, що ускладнюють або практично унеможливають його застосування в окремих громадах, зокрема внаслідок: наявності вимоги створення ініціативної групи та завищених кількісних вимог до її складу; надто великої кількості членів громади, що мають підтримати ініціативу; наявності додаткових процедур (унормованих місцевими радами), необхідних для реалізації ініціативи тощо. Закон не регулює процедури подання місцевої ініціативи. Тому це питання може бути врегульовано у конкретному населеному пункті або рішенням місцевої ради про затвердження Положення чи Порядку реалізації права на місцеві ініціативи, або Статутом територіальної громади, де окремий розділ чи додаток детально описує порядок реалізації місцевої ініціативи. Аналізуючи практику нормативного регулювання місцевими радами реалізації права місцевої ініціативи слід зазначити, що предметом ініціативи може бути будь-яке питання, яке належить до компетенції місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Місцева ініціатива оформляється у формі проекту рішення місцевої ради. Законом передбачено, що дієздатні особи (віком від 18 років), зареєстровані в територіальній громаді, мають право ініціювати розгляд у раді питань в порядку місцевої ініціативи. Такі особи створюють ініціативну групу, кількісний склад якої законом не встановлено. Створювати ініціативну групу доцільно на загальних зборах громадян, надавши їй при цьому повноваження збирати підписи, готувати всі документи щодо місцевої ініціативи, зареєструвати її у відповідному органі місцевого самоврядування. Місцеву ініціативу реєструє Секретаріат місцевої ради.

Для реєстрації ініціативна група подає такі документи:

1. Заяву (підписану всіма членами ініціативної групи) про внесення на розгляд відповідної ради місцевої ініціативи.
2. Протокол загальних зборів.
3. Проект рішення, підготовлений у порядку місцевої ініціативи.
4. Пояснювальну записку до проекту рішення, підготовленого у порядку місцевої ініціативи, з необхідним обґрунтуванням та додатками.
5. Підписні листи у визначеній кількості з підписами громадян (членів відповідної територіальної громади), які мають право голосу.

Проект рішення, поданого у порядку місцевої ініціативи, міський голова чи голова відповідної ради може направити на розгляд профільних депутатських комісій або управлінь виконавчого органу для підготовки відповідних висновків. Після цього проект рішення включають до порядку денного найближчого сесійного засідання. Порядок розгляду місцевої ініціативи на сесійному засіданні визначається Регламентом роботи ради, але з дотриманням таких вимог: засідання ради має бути відкритим; участь у ньому мають брати члени ініціативної групи; рада не має права відмовитися від розгляду місцевої ініціативи. Розгляд проекту рішення, внесеного у порядку місцевої ініціативи, місцевою радою може завершитися: прийняттям його повністю або за основу; відхиленням проекту рішення; відправкою його на доопрацювання за обов'язковою участю членів ініціативної групи у термін, визначений Регламентом ради, та з обов'язковим винесенням проекту рішення на наступне пленарне засідання ради. Рішення, ухвалені місцевою радою, обов'язково оприлюднюються в порядку, передбаченому статутом територіальної громади або Регламентом роботи ради. Таким чином місцеві ініціативи, з одного боку, дають можливість територіальній громаді безпосередньо та публічно впливати на рішення органів місцевого самоврядування, а з іншого – створюють лише рамково розмиту, недосконалу правову основу для забезпечення високого рівня участі громадськості.

Громадські слухання. Територіальна громада має право проводити **громадські слухання** – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Саме таке визначення дає частина перша статті 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Закон вимагає також проводити громадські слухання не рідше одного разу на рік, а пропозиції, які вносяться за результатами слухань, обов'язково розглядати органам місцевого самоврядування. Законодавець також визначив, що порядок організації громадських слухань регулюється статутами територіальних громад. Тому всі процедури щодо порядку організації громадських слухань мають бути чітко викладені в статуті або винесені в окреме положення (у додаток), яке є невід'ємною його частиною. Це є важливо, оскільки внести зміни до статуту значно важче, ніж до окремого положення, яке ухвалюється рішенням місцевої ради. Зупинимося на основних важливих елементах процесу проведення громадських слухань. Згідно з положеннями Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» предметом слухань можуть бути будь-які питання місцевого

значення, які належать до відання місцевого самоврядування. Вимогою часу є винесення на громадські слухання проблем розвитку територіальних громад, комунальної власності, житлово-комунального господарства, місцевого бюджету, будівництва тощо.

Більшість місцевих нормативних актів до ініціаторів громадських слухань відносять: ініціативні групи членів територіальної громади, органи самоорганізації населення, громадські організації, голів територіальних громад, депутатів місцевих рад тощо. Якщо ініціаторами громадських слухань виступають представники громади, то цілком доречно зібрати на підтримку цієї ініціативи певну кількість підписів, встановлену в розумних межах місцевим нормативним актом. Більшість місцевих нормативних актів підготовку та проведення громадських слухань покладають на місцеву раду, яка визначає місце і час їх проведення, забезпечує приміщення та потрібну апаратуру, доводить інформацію до відома мешканців. Для підготовки та проведення громадських слухань краще створити робочу групу з представників влади та членів ініціативної групи від громадськості. Саме такий механізм доцільно передбачити в положенні про слухання, адже від технології підготовки та організації громадських слухань залежить результат та успішність заходу. Процедурою проведення громадських слухань, детально описаною статутом територіальної громади, має бути визначено: хто головує на слуханнях, регламент виступів, процедура ухвалення рішень тощо. Зазвичай, розробники порядку проведення громадських слухань надають право вести їх виключно міському голові. Слухання має вести нейтральна людина, яка вміє керувати собою та аудиторією під час непростого діалогу. Громадські слухання – це своєрідні великі збори, легітимність яких підтверджується детальним протоколом слухань.

До протоколу громадських слухань рекомендується включати:

- тему, час і місце проведення слухань;
- кількість учасників, зокрема жителів відповідної території;
- пропозиції, що були висловлені на слуханнях;
- результати рейтингового голосування у разі наявності різних проектів рішень;
- звернення, висновки і рекомендації слухань.

Рішення за результатами громадських слухань приймаються шляхом відкритого голосування та оформляються резолюцією, яка разом з протоколом їх проведення передається на розгляд органам місцевого самоврядування. Ці документи має підписати головуючий слухань та секретар. Терміни, в які місцеві ради зобов'язані розглянути результати слухань, визначаються місцевими нормативними актами. Запитання,

звернення та пропозиції, які стосуються теми слухань, відображаються у протоколі. Доцільно в статуті включати норму, яка зобов'язує відповідні органи і посадових осіб місцевого самоврядування:

- розглянути запитання, звернення та пропозиції;
- відповідно реагувати на них;
- дати письмову відповідь безпосередньо авторам запитань, звернень та пропозицій.

Рішення громадських слухань оприлюднюються, а результати їх розгляду місцевою радою доводяться до відома ініціаторів слухань.

Електронні петиції. Можливості даного механізму не в повній мірі реалізовані в громадах ряду міст України. Причиною ситуації, що склалася, може бути слабка поінформованість членів територіальної громади щодо можливостей вказаного механізму, низька активність ІГС щодо залучення громади до їх реалізації та традиційне небажання ОМС ряду міст популяризувати механізми, що можуть збільшити вплив громади на прийняття місцевих рішень. На прикладі міст, де активне застосування електронних петицій більш поширене, можна спостерігати тенденції формування у членів громади «звички» участі у вказаному механізмі. Це зумовлене насамперед зручністю, оскільки кожна зареєстрована особа маючи доступ до мережі «Інтернет» може в будь-який час відвідати зазначені портали і підтримати ті петиції, які на її думку є корисними для громади. За таких умов місцеві електронні петиції в найближчій перспективі можуть стати найпоширенішим способом участі громади у вирішенні питань місцевого значення.

Список рекомендованих джерел

1. The role and place of local democracy and decentralisation in the modernisation and consolidation of democratic processes in the Eastern Partnership countries, © European Union, 2022. ISBN 978-92-895-1234-3 doi: 10.2863/637587
2. Participation of citizens in local public life. Report by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) prepared with the collaboration of Professor Gerry Stoker. Local and regional authorities in Europe, No. 72.
3. Nicolas Bouchet and Joerg Forbrig. After the Summit: What Next for U.S. Democracy Support in Central and Eastern Europe? Policy Paper. 2021. 67 p.
4. Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах – учасницях ЄС, Швейцарії та Україні: монографія. Київ: Ліра, 2017. 288 с.
5. Чернеженко О. М. Місцеве самоврядування в Україні та державах – учасницях ЄС: конституційне регулювання й організаційні моделі: монографія / за заг. ред. В. Л. Федоренка. Київ: Ліра-К, 2018. 380 с.
6. Впровадження електронного голосування основні аспекти. Програмний документ.
7. Міжнародні стандарти місцевого самоврядування : хрестоматія упоряд. Є. І. Бородин, С. А. Квітка, Т. М. Тарасенко. Дніпро : ГРАНІ, 2019. 148 с.
8. Електронне урядування та електронна демократія: навч. посіб.: у 15 ч. за заг. ред. А.І. Семенченка, В.М. Дрешпака. Київ, 2018. 67 с.
9. Існуючі форми локальної демократії та механізми їх правового регулювання. Київ, Центр політико-правових реформ, 2023. 135 с.
10. Buchstein H. Online democracy. is it viable? Is it desirable? Internet voting and normative democratic theory. Electronic Voting and Democracy: 2004. P. 39-58.
11. Ehina, P., Solvaka, M., Willemsonb, J. Internet voting in Estonia 2005–2019: Evidence from eleven elections. Government Information Quarterly. 2022. № 39. P. 50-62.
12. Krimmer R., Duenas-Cid D., Krivonosova I. New methodology for calculating cost-efficiency of different ways of voting: Is internet voting cheaper? Public Money & Management. 2022. №41. P. 17–26.
13. Мошак О.В. Міжнародні стандарти локальної демократії і транскордонне співробітництво: шляхи розбудови. Lex Portus. 2019. № 3 (17). С. 69-84.

14. The Global State of Democracy Building Resilience in a Pandemic Era. 2021. 78 p.

15. Pankratova. V. Local democracy: theoretical and legal characteristics. Reality of Politics. 2022. № 20. P.99-108.

16. Лебідь А. Є, Назаров М. С. Інструменти громадської участі в Україні: навчально-методичний посібник. Суми: Вид-во СумДУ, 2020. 73 с.