

ФОМІНА С. В.,кандидат юридичних наук,
доцент кафедри державного будівництва
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 342.4

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2022.5.4>**ЛОКАЛЬНІ ФОРМИ ПРЯМОЇ ДЕМОКРАТІЇ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ**

В статті розглядаються види та форми локальної прямої демократії на прикладі її формування в європейських країнах таких як Швейцарія, Австрія, Німеччина, Італія, Іспанія, Ірландія та інші. І хоча представницька демократія є більш популярною в суспільстві, її застосування є найпоширенішим та найпростішим варіантом швидкого прийняття рішень органами державної влади. вона діє лише на вирішення проблем, в той же час як пряма демократія спрямована на їх виявлення.

Локальні форми демократії розглядаються з призми класифікації на партисипативні та прямі, саме ця класифікація відрізняє статтю від подібних за цією тематикою, оскільки більшість вчених ототожнюють ці види демократії. До прямих відносяться місцевий референдум, право народного вето (анулюючий референдум) і відрізняється моментальним прийняттям рішень з винесеного на голосування питання.

Партисипативна демократія полягає у певних консультаціях з громадянами і не веде до обов'язкового прийняття рішення, наприклад консультативний референдум, громадські слухання, петиції.

Серед переваг прямої локальної демократії є формування політичного та правового свідомого суспільства, ефективне вирішення місцевими жителями саме локальних проблем, встановлення контакту органів місцевого самоврядування з усіма верствами населення та особливо з національними меншинами, виокремлення основних проблем та запитів громади. В статті з'ясовано, що саме Швейцарія є абсолютним лідером серед європейських країн по кількості референдумів. В той же час в статті розглянуто приклад країни, де відсутнє застосування форм прямої демократії – Австрії.

В статті аналізується не лише сучасний вияв демократії, а її історичні передумови формування, перешкоди, переваги та недоліки. Також проаналізовано застосування прямої демократії на рівні Європейського союзу, у вигляді Європейської громадської ініціативи.

Ключові слова: демократія, пряма демократія, референдум, представницька демократія, партисипативна демократія, громадяни, вибори, громадські слухання, місцеве самоврядування, органи державної влади.

Fomina S. V. Local forms of direct democracy in European countries

The article examines the types and forms of local direct democracy on the example of its formation in European countries such as Switzerland, Austria, Germany, Italy, Spain, Ireland and others.

Local forms of democracy are considered through the prism of classification into participatory and direct, it is this classification that distinguishes the article from similar ones on this topic, since most scientists equate these types of democracy. The direct ones include the local referendum, the right of the people's veto (cancelling



referendum) and are distinguished by instant decision-making on the issue put to the vote.

Participatory democracy consists in certain consultations with citizens and does not lead to a mandatory decision, for example, a consultative referendum, public hearings, petitions.

Among the advantages of direct local democracy are the formation of a politically and legally conscious society, the effective solution of local problems by local residents, the establishment of contact of local self-government bodies with all strata of the population and especially with national minorities, the identification of the main problems and requests of the community. The article found out that Switzerland is the absolute leader among European countries in terms of the number of referendums. At the same time, the article examines the example of a country where there is no application of forms of direct democracy – Austria.

The article analyzes not only the modern manifestation of democracy, but also its historical prerequisites for its formation, obstacles, advantages and disadvantages. The application of direct democracy at the level of the European Union, in the form of a European public initiative, is also analyzed.

Key words: *democracy, direct democracy, referendum, representative democracy, participatory democracy, citizens, elections, public hearings, local self-government, state authorities.*

Постановка проблеми. Невід’ємною частиною демократичного суспільства є формування активної громадської позиції, втілення якої можливе саме через форми прямої демократії. Залучення громадян до вирішення нагальних державних та локальних проблем забезпечує легітимність та підтримку остаточних рішень органів державної влади. Саме локальні форми демократії є найбільш дієвими для вирішення незначних місцевих питань, проте саме вони формують загальну демократичну площину сучасної держави.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання демократії в Україні не є новим для правової доктрини і хоча законодавець залишає привід для дискусій місцева пряма демократія не є достатньо розвинутою. Саме досвід формування локальних форм демократії в Європейських країнах є визначальним для України. Саме такі дослідження відображаються в роботах Чернеженко О., Wollman H., Bucek J., Smith B., Linder W., Hesse J. Bussjäger P., Balthasar A., Sonntag N. та інших.

Мета статті. Виокремлення переваг застосування локальних форм демократії в європейських країнах, класифікація їх видів та аналіз найуспішніших їх проявів. Дослідження та порівняльна характеристика статистичних даних та результативності застосування форм локальної демократії в країнах Європи.

Дефініція «демократія» є факсовим поняття в політичній та правовій доктрині і в прямому сенсі означає народовладдя. Проте американський президент А. Лінкольн надав ширше і найточніше визначення терміну «демократія» – «врядуванням іменем народу, силами народу і для народу» [2].

Не зважаючи на це, в сучасному світі демократія здійснюється не за допомогою влади народу, а через законодавчі акти, конституцію, законодавчу гілку влади. Звісно, не можна говорити про відсутність народовладдя, адже всі ці поняття створюються шляхом здійснення демократії [1, с. 139–140].

Базовою передумовою демократичної держави є панування повноправних громадян та обов'язок звітування перед ними. В демократичному суспільстві саме повноправні громадяни є джерелом влади [3, р. 334–339].

В сучасних демократичних державах демократія асоціюється передусім з безпосередньою демократією, оскільки влада здійснюється не самим народом шляхом його голосування, а через обраних представників.



Оскільки Конституція України декларує проявами демократії вибори, референдуми та інші види. Саме інші види і є широким колом понять та виявів демократії, оскільки вона не обмежується вибором представників та голосуванням на референдумах.

Наприклад в Федеративній Республіці Німеччині переважає представницька демократія і погано розвинені форми прямої демократії. Плебісцит передбачений на федеральному рівні лише у випадку перегляду кордонів території Республіки. Проте в ст. 17 Конституції передбачено особливий вид прямої демократії – колективну петицію [4, р. 33–55]. І хоча на федеральному рівні перевага надається представницькій демократії, конституції федеральних земель закріплюють дві основні форми прямої демократії: право ініціативи та плебісцити щодо певних законопроектів. Наприклад, Основний закон Баден-Вюртемберга містить положення щодо ініціативи законопроекту та плебісциту щодо нього, якщо законодавчий орган – ландтаг не проголосує за нього. Крім того допускається можливість розпуску ландтагу на основі плебісциту. Конституції Баварії та Гессена також містять аналогічні положення, проте на відміну від Баден-Вюртемберга в них не допускаються плебісцити з питань бюджету, податкових законів, та визначення розміру заробітної плати [5, р. 3–16].

Варто відзначити, що на місцевому рівні безпосередня демократія застосовується ще ширше: в Баварії передбачена участь повноправних громадян у виборах Першого бургомистра. Необхідність саме місцевих форм демократії зумовлена федеративною формою устрою, і хоча процедури проведення місцевих референдумів відрізняються залежно від земель, але їх наявність обов'язкова для всіх. Це все зумовлюється принципом вирішення місцевих питань лише на місцевому рівні, що насамперед має лише переваги – розвантажують федеративні органи державної влади, органи місцевої влади більш точно вивчають поставлені питання і за допомогою саме місцевого населення знаходять компромісні шляхи вирішення. І хоча імперативне запровадження місцевих референдумів змінило ставлення до органів місцевого самоврядування як до суто формальних інституцій варто зазначити, що застосовуються місцеві референдуми вкрай рідко.

В іншій групі держав таких як Італія, Ірландія та Данія пряма демократія є більш розвинутою. Так, Конституція Італії містить положення щодо можливості прийняття законодавства та внесення змін до конституції шляхом референдумів, а також про законодавчу ініціативу. Інститути прямої демократії втілюються в консультативних процедурах, а також шляхом звернення Конституційного суду до громадян з метою ухвалення рішень [1, с. 148–149].

Значне поширення процедури референдумів зумовлене історичними процесами в Європі. Перші референдуми у Франції були проведені ще за часів Наполеона, а в Конституції Швейцарії ще з 1778 року передбачені положення щодо прямої демократії, які застосовуються і досі.

Створення Європейського союзу ще більше стимулювала держави до поширення прямої демократії. Більшість держав-членів ЄС ухвалювали своє рішення про вступ до Союзу саме шляхом референдуму, за такою ж процедурою ратифікувались і угоди [6, р. 409–427].

Абсолютним лідером в питанні застосування прямої демократії серед європейських країн є Швейцарія – з 1945 в Швейцарії було проведено понад 400 референдумів. В Італії за цей же період проведено 63 референдумів, в Ірландії – 28, в Данії – 16, У Франції – 14 [6, р. 409–427; 1, с. 160–161].

Загальною особливістю є те, що в країнах, де референдум проводиться рідко, така процедура застосовується щодо ухвалення особливо важливих питань. Наприклад в Італії на розгляд народу виносились питання щодо абортів, розлучень, фінансування партій, питання атомної енергетики. В Ірландії право на розлучення та аборти неодноразово виступили питанням народного голосування. В Іспанії шляхом референдуму в 1960 році народ голосував щодо членства в НАТО. Цікавим є факт, що в Норвегії питання щодо вступу до ЄС двічі виносились на референдум і обидва рази не набувало погодження громадян [1, с. 161].

Особливої уваги заслуговує стан прямої демократії в Австрії. Федеральний Конституційний закон Австрії передбачає лише представницьку демократію. Безсумнівно, що



представницька демократія є одним з найпростішим і ефективнішим способом прийняття рішення в сучасній державі, проте науковці приходять до думки щодо необхідності балансу між прямою і представницькою демократією для повноцінного забезпечення цінностей демократичного суспільства. Проблематика австрійського законодавства полягає в тому, що законодавством не передбачено можливості законодавчих ініціатив населення або можливості ухвалення рішень в обхід органів державної влади.

Однозначним є те, що така позиція потребує значних реформ, про що свідчить велика кількість відповідних законопроектів [7, р. 177–189].

Варто зазначити, що в Європейському союзі відсутні особливі традиції участі громадян у формах безпосередньої демократії. Історично склалась тенденція до використання представницької демократії, шляхом ухвалення рішень через обраних представників.

Щодо прямої демократії, то Лісабонським договором в ст.11 зафіксовано інструмент прямої демократії – у вигляді Європейської громадської ініціативи. Відповідно до процедури такої ініціативи громадяни Європейського союзу в кількості не менше мільйона осіб можуть ініціювати законодавчі зміни. Такий інструмент жодним чином не нівелює систему представницької демократії, проте відкриває ще одну можливість взаємодії громадян з керівними органами Європейського союзу. Саме така модель і пропонується для Австрії, оскільки, реалізація процедури народних ініціатив є найпростішим виявом прямої демократії [8, р. 45–57].

Варто також зазначити, що ситуація в Австрії не найскладніша, є ряд країн в яких взагалі відсутні інструменти прямої демократії принаймні на національному рівні – Бельгія, Нідерланди, Кіпр. Інша група країн хоч і законодавчо передбачають такі процедури, проте не імперативно – Велика Британія, Фінляндія, Румунія. Нерідко референдуми проходять лише через обов'язковість такої процедури, наприклад для затвердження змін до Конституції – наприклад в Ірландії та Данії, в Австрії, Іспанії та Німеччині обов'язкові референдуми передбачені лише у випадку повної зміни Конституції[9].

Як уже відзначалось, Швейцарія є абсолютним рекордсменом у питанні проведення референдуму, але ця держава відрізняється не лише кількісним, а й якісним показником. У Швейцарії органи державної влади проводять лише поверхневу перевірку народної ініціативи до голосування, та більш широкую після. Натомість, в Берліні процедура відбувається у зворотному порядку, народна ініціатива детально аналізується перед винесенням її на голосування. Різниця помітна і в організації голосування – наприклад в Швейцарії інформаційний лист про питання винесені на референдум розсилаються кожному громадянину особисто за 3 тижні до проведення голосування, натомість в Німеччині в більшості земель не передбачено такого способу інформування. Очевидним є те, що практика Швейцарії може бути прикладом для багатьох держав, оскільки процедурою забезпечується виваженість рішень, що і сприяє якісному прийняттю рішень [10, с. 137–142].

Варто звернути увагу на законодавство Італії, яке містить положення про виключне право народу провести так званий «анулюючий референдум» з метою часткового або повного скасування закону. Для використання права вета необхідно забезпечити ініціативу референдуму 500 000 тисячами виборцями. Такі референдуми не можна проводити з питань податкового чи бюджетного законодавства, амністії, помилювання чи ратифікації міжнародних угод. Не зважаючи на чіткі критерії з моменту введення таких норм законодавства в Італії відбулось чимало «анулюючих референдумів» з питань виборчої реформи, фінансування політичних партій, реклами, ЗМІ та інших[1, с. 170].

Місцеві вибори як форма прямої демократії також мають ряд переваг перед загальнодержавними, оскільки часто питання, що ставляться на місцевих виборах зачіпають щоденні проблеми саме певної територіальної громади, а тому є більш ефективним способом їх вирішення.

Останні тенденції в дискусіях щодо місцевого самоврядування й політичні зміни в цій сфері свідчать про розширення значення партисипації в місцевій демократії. Приклад більшості країн в питанні реформування органів місцевого самоврядування демонструє активні



пошуки балансу між представницькою та прямою демократією. Основним напрямком є децентралізація влади, а отже, процеси поширення прямої демократії є достатньо багатовекторними та складними.

Вчені різних поглядів сходяться на одній думці, щодо того, що місцеву представницьку демократію необхідно збалансовувати за допомогою різних форм партисипованої демократії. Активна участь громадян у прийнятті рішень може сприяти вдосконаленню місцевого самоврядування з огляду на два фактори: реагування на локальні проблеми та активну взаємодію з усіма верствами населення. Участь громадян у місцевому самоврядуванні також підвищує рівень політичної та правової свідомості, що однозначно є однією з передумов розвитку демократичного суспільства.

Проте не варто знецінювати представницьку демократію. Слушною є думка дослідника К. Волша, щодо того що представницька демократія має бути націлена на узгодження розбіжностей, в той час як безпосередня на їх виявлення [11, р. 67–68].

І хоча більшість дослідників ототожнює партисипативну та пряму демократію, ми вважаємо, що ці поняття мають практичні відмінності. Звісно в обох формах демократії наявна участь громадян у прийнятті рішень, проте в прямій формі демократії громадяни повністю ініціюють та приймають рішення, а в партисипативній беруть участь у їх прийнятті, тобто виявами останньої є консультації, громадські слухання, збори, участь у спілках споживачів при муніципальних підприємствах, такі заходи не ведуть до прийняття рішень, а лише до визначення основних напрямків їх формулювання.

Загальновідомим є те, що пряма демократія не використовується в сучасному світі як інструмент прийняття рішення. Адже остаточні рішення в державах приймаються органами державної влади, тобто через представницьку демократію і навряд можна очікувати повний перехід до прямої демократії у вирішенні питань місцевого рівня. Водночас зростаюча кількість країн, де вибори мерів проходять прямо (замість виборів, що відбуваються в місцевій раді), вказує на певні зміни у відповідь на заклики до посилення демократії на локальному рівні за рахунок прямої демократії.

Місцевий референдум є найбільш ефективним та поширеним методом прямої демократії, проте референдуми також можна класифікувати за ефективністю прийняття рішень на консультативні та обов'язкові. Консультативні референдуми направлені на оцінку громадської думки з певного питання для формування остаточного рішення і все частіше замінюються простими опитуваннями, в той час як обов'язкові референдуми мають на меті прийняття важливих рішень саме місцевою громадою з повним взяттям на себе відповідальності за нього.

Проте не варто недооцінювати значення консультативних референдумів, вони хоч і не мають на меті остаточного прийняття рішення громадськості, а мають лише рекомендаційний характер, але органи місцевого самоврядування під час ухвалення рішень змушені дослухатись до схваленого громадянами рішення, за умови підтвердження необхідності проведення та існування процедури консультативного референдуму.

Важливим питанням є право ініціативи місцевого референдуму. Сильною є пряма демократія за умови коли місцевий референдум може бути ініційований не лише органами державної влади, місцевого самоврядування, а й громадянами з умовами щодо їх кількості.

Наостанок варто звернути увагу на думку дослідника Х. Волльмана, щодо того, що місцевий референдум отримав нову роль у сучасних Великій Британії, Франції та Німеччині; в цих країнах його все більшою мірою сприймають як корисний для відродження місцевої демократії у західних демократіях інструмент.

У Великій Британії уряд пропонує використовувати «консультативну» форму місцевого референдуму – нерадикальну інновацію, що сприяє прямій демократії на рівні місцевого самоврядування [12, р. 33–55].

Перехід до більш широкого застосування прямої демократії в місцевому самоврядуванні помітний у Франції, де існують процедури, що зміцнюють право місцевого населення на ініціацію консультативних референдумів.



Ще однією ознакою розширення прямої демократії в Німеччині є можливість відкликати мерів за допомогою референдуму. Недивно, що лідерами в цьому є східнонімецькі землі, які з ентузіазмом використовують недоступні для них в минулому демократичні механізми.

Висновки. Таким чином, пряма демократія є менш поширеною ніж представницька із зрозумілих причин: швидше прийняття рішень, зменшення витрат, історичні критерії, проте пряма демократія має стати основним виявом народовладдя на місцевому рівні. Це зумовлено передусім забезпеченням ефективного прийняття рішень з урахуванням тих громадян, які будуть «споживати» їх наслідки. Тобто місцева громада має більше переваг у вирішенні локальних проблем, аніж органи державної влади.

Застосування локальної прямої демократії допомагає органам місцевого самоврядування швидко та ефективно вирішувати питання місцевого значення та підтримувати зв'язок з усіма верствами населення.

Варто розрізняти партисипативну та пряму демократію. Місцевий референдум як найпоширеніший вид прямої демократії має декілька видів – унікальний «анулюючий референдум» який застосовується в Італії, більш поширений консультативний, який найчастіше застосовується в Німеччині та обов'язковий референдум лідером з проведення якого є Швейцарія.

Досвід цих країн є достатньо слухним для України в розрізі децентралізації влади, та наділення більш широкими повноваженнями органи місцевого самоврядування. Запровадження місцевих референдумів, хоча б у консультативній формі зменшить ризики узурпації влади та допоможе знайти компроміси з громадянами, а також підвищить рівень політичної та правової свідомості громадян демократичної держави.

Список використаних джерел:

1. Чернеженко О. Місцеве самоврядування в Україні та державахучасницях ЄС: конституційне регулювання й організаційні моделі. 2018. С. 380.
2. Schmidt M. G. *Demokratietheorien. Eine Einführung*, 2010. 591 p.
3. Chernenchenko O. Direct democracy and role of referendums in democratic politics. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2017. No. 2. P. 334–339.
4. Wollman H. Local government systems: from historic divergence towards convergence? Great Britain, France and Germany as (comparative) cases in point. *Government and Policy*. 2000. No. 18. P. 33–35.
5. Bucek J., Smith B. New approaches to local democracy: direct democracy, participation and the «third sector». *Environment and Planning*. 2000. No. 18. P. 3–16.
6. Linder W., Hesse J. Local government in Switzerland: pragmatic adaptation and self-help. *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*. 1991. P. 409–427.
7. Sonntag N. *Direkte Demokratie im Diskurs – Zusammenfassende Bemerkungen. Direkte Demokratie im Diskurs*. New academic press. 2014. No. 118. P. 177–189.
8. Sturm R. *Austria (Federal Republic of Austria). Handbook of federal countries*, 2005. McGill-Queen's University Press. 2005. P. 151–153.
9. Bussjäger P., Balthasar A., Sonntag N. *Direkte Demokratie im Diskurs – zusammenfassende Bemerkungen. Direkte Demokratie im Diskurs*. 2014. No. 118.
10. Чернеженко О. Інструменти прямої демократії у Швейцарії. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2011. № 8-9. С. 137–142.
11. Walsch K. *Public services, efficiency and local democracy. Rethinking Local Democracy*. 1996. P. 274.
12. Wollman H. Local government systems: from historic divergence towards convergence? Great Britain, France and Germany as (comparative) cases in point. *Government and Policy*. No. 18. P. 33–55.

