



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Законодавче регламентування демократії участі в місцевому самоврядуванні країн Європейського Союзу

**Інформаційна довідка, підготовлена
Європейським інформаційно-
дослідницьким центром на запит
Комітету Верховної Ради України**

Європейський інформаційно-дослідницький центр створено з метою надання народним депутатам України інформації, яка може бути використана ними у законотворчій діяльності. Діяльність Європейського інформаційно-дослідницького центру здійснюється в рамках програми USAID "Рада: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво", що виконується Фондом "Східна Європа". Більше про центр на сайті <http://euinfocenter.rada.gov.ua/>

Значення терміну «партисипативна демократія»

У словниках і довідниках з політології та історії політичних учень, термін «партисипативна демократія» (Participatory Democracy) розглядається як процес залучення широкого кола учасників до формування та функціонування відповідних політичних систем. Етимологічне коріння терміну «демократія» (гр. Demo і Kratos) ґрунтується на тому, що пересічна людина перебуває при владі і таким чином всі громадяни залучені до процесу державного управління. Утім, традиційні представницькі демократії прагнуть обмежити участь громадян у голосуванні, в результаті чого фактичне управління державними справами здійснюється політиками.¹

Серед різних форм демократії дослідники та вчені виділяють як вищу так звану «партисипативну демократію» – коли громадяни беруть участь (participate, англ. – брати участь) у процесі прийняття управлінських рішень, зокрема й на місцевому рівні.²

Демократія участі (інакше: демократія співучасті, партисипативна, партисипаторна демократія) – це такий вид демократії, який передбачає безпосередню участь членів територіальної громади в управлінні громадою (або: громадян – в управлінні державою), тобто у процесах підготовки, ухвалення управлінських рішень та контролю їх реалізації.³

Механізми (форми, види, інструменти) демократії участі

1. Місцеві референдуми

Місцеві референдуми – це безпосереднє (пряме) волевиявлення територіальних громад щодо прийняття рішень з питань місцевого значення шляхом прямого голосування членів цих громад.

Головне завдання демократичного місцевого референдуму – вирішити питання в інтересах громади шляхом вільного волевиявлення на основі максимального, об'єктивно можливого усвідомлення його учасниками всіх переваг і недоліків питань, які внесені на голосування. Важливо не допустити, щоб референдум став зряддям суперництва політичних сил, він

¹ Flacks Richard. On the Uses of Participatory Democracy / Richard Flacks In Dissent. – 1966. – November. – № 13. – P. 701–708. Reprinted in The American Left. Edited by Loren Baritz. – P. 397–405.

² Adrian Ch. R. State and Local Government. NY.: Mc Crow-Hill, 1972.

³ Посібник з розвитку громад: Практичний порадник для небайдужих / Кол.авт.: Л.О.Єльчева, І.М.Ібрагімова та ін. - К., - 2007. - 458 с. (далі: ПзРР, с. 17)

повинен використовуватись для досягнення загальної вигоди, виключати конфронтацію і протистояння після голосування⁴.

Позитивні аспекти референдуму:

- відображає безпосередню думку громадян;
- процедура проведення врегульована законодавчо;
- в деяких випадках є обов'язковим щодо проведення.

Проблемні аспекти:

- значні фінансові витрати;
- складана процедура організації і проведення;
- пасивність громадян;
- можливість зловживань;
- не завжди відображає реальну думку громадян.

Схема проведення місцевого референдуму



⁴ Руснак Б.А. Форми залучення громадян до участі в місцевому самоврядуванні. – Чернівці: Буковинська партнерська агенція, 2004, 39 с.

В більшості країн ЄС порядок підготовки та проведення референдумів визначено в законах. Виняток з цього правила складають лише окремі країни, наприклад Чехія, Нідерланди.

Основні особливості законодавчого регулювання інституту референдумів:

а) у більшості країн ЄС процедура проведення виборів і референдумів визначається різними законами, а не одним законом (винятки складають Великобританія та Ірландія (в силу специфіки історичних традицій та підходу до нормотворення), Словенія і Данія);

б) порядок підготовки та проведення виборів і референдумів загалом уніфіковано, закони про референдуми часто містять норми, які відсилають до положень законів про парламентські вибори;

в) інститут місцевих референдумів на законодавчому рівні визначається навіть тоді, коли не визнається інститут загальнонаціональних референдумів (Бельгія);

г) в деяких країнах ЄС закони про референдуми приймаються кваліфікованою більшістю голосів (Словенія, Угорщина), або мають вищу, ніж звичайні закони, юридичну силу (Румунія, Іспанія, Португалія);

д) закони, які регламентують порядок проведення референдумів, характеризуються значним рівнем стабільності і переглядаються відносно рідко (рідше – в країнах Західної та Центральної Європи, частіше – в Східноєвропейських державах).

В окремих країнах ЄС (Німеччина, Італія) право визначати процедуру проведення місцевих референдумів делеговано суб'єктам федерації або регіонам⁵.

В більшості країн ЄС рішення референдумів мають не імперативний, а лише консультативний характер – імперативний характер за всіма рішеннями, що ухвалюються на референдумах, закріплено лише в Естонії та Ірландії, тоді як в більшості країн, де практикуються імперативні референдуми, визначено певні критерії «імперативності» – коло питань, винесених на референдум (Австрія, Данія, Іспанія, Литва, Мальта, Польща,

⁵ Britz, G. and Schmidt, M. (2000), 'The Institutionalised Participation of Management and Labour in the Legislative Activities of the European Community: A Challenge to the Principle of Democracy under Community Law'. European Law Journal, 6(1), 45-71.

Португалія, Швеція, Італія, Німеччина), рівень підтримки питання виборцями (Польща, Португалія), порядок ініціювання (Словенія, Угорщина)⁶.

Питання, що виносяться на обов'язковий референдум

КРАЇНА	ПРЕДМЕТ	ОСОБЛИВОСТІ
Австрія	Питання про довіру кандидату в президенти на президентських виборах	Якщо на виборах Президента висунуто лише одну кандидатуру, вибори проводяться у формі референдуму.
	Дострокове припинення повноважень глави держави	Повноваження Президента можуть бути припинені достроково на підставі рішення референдуму, проведеного на вимогу Федеральних Зборів. Федеральні Збори скликає Федеральний Канцлер на підставі клопотання Національної Ради, яка приймає відповідне рішення більшістю у дві третини голосів за умови присутності під час голосування половини її членів. Неприйняття на референдумі рішення про припинення повноважень глави держави тягне за собою відставку Національної Ради.
Данія	Зміна віку набуття активного виборчого права	Прийнятий парламентом закон щодо зміни віку набуття активного виборчого права отримує схвалення Короля лише після його затвердження референдумом. (Закон від 23 травня 1953 року передбачає можливість зміни віку набуття активного виборчого права прийнятим на референдумі законом).
	Відбір представників до міжнародних організацій	Референдум з цього питання проводиться на вимогу 5/6 членів Парламенту.
Іспанія	Надання автономії провінціям, прийняття статутів автономій, перегляд меж автономій	Хоча референдум проводиться в провінціях, він має загальнонаціональне значення. Референдум проводиться у разі:

⁶ <https://www.tni.org/es/node/14262>

		злиття існуючих областей; створення нових областей, якщо кількість їхніх мешканців – не менше 1 мільйона виборців; відокремлення провінцій та комун від однієї області та приєднання до іншої. Ініціатива проведення референдуму належить комунальним радам, що загалом представляють не менше ніж 2/3 виборців, яких стосується питання, віднесене до предмету референдуму.
Латвія	Розпуск парламенту	Президент ініціює розпуск парламенту та вносить відповідне подання до Центральної виборчої комісії. Референдум проводиться не раніше одного і не пізніше двох місяців після внесення подання до Центральної виборчої комісії. Якщо більше половини учасників референдуму висловляться за розпуск Сейму, він вважається розпущеним. Таке рішення є підставою для призначення нових парламентських виборів.
	Громадські ініціативи, не підтримані парламентом	Не визначаються.
Мальта	Визначення терміну повноважень парламенту	Не визначаються.
Португалія	Питання регіоналізації	Не визначаються.

2. Загальні збори громадян за місцем проживання.

Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їхньої безпосередньої участі у розв'язанні питань місцевого значення. Законодавець не наділив загальні збори правом приймати місцеві нормативні акти, але потенційно це є найбільш сильною за рівнем впливу на місцеву владу формою безпосередньої демократії участі.

За всієї зовнішньої подібності між такими формами демократії, як громадські слухання та місцеві ініціативи, збори зберігають тільки їм властиву особливість: вони – форма громадського контролю та консультативної демократії.

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 і проведення зборів має дозволяти ініціаторам зборів досягати мети, навіть якщо цьому протидіють органи і посадові особи місцевого самоврядування.

Збори наділяються повноваженнями, що можуть бути більшими чи меншими 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.

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.

Основною перевагою зборів як інституту безпосередньої демократії і як форми місцевого самоврядування є органічне поєднання в них колективної соціальної дії: обговорення тієї чи іншої проблеми, відображення колективної думки, прийняття колективного рішення за участі членів територіальної громади.

В рамках зборів кожний його учасник тим чи іншим шляхом висловлює свою думку, виявляє інтерес до певної події, що шляхом зіставлення з думками та інтересами інших учасників може набувати спільного значення. На відміну від референдумів, діяльність представницьких органів, зіставлення думок та відпрацювання спільного рішення має при проведенні зборів безпосередній характер, тобто «не відривається» від самих учасників, від тієї стадії зборів, на якій проходить обговорення певних питань. При цьому суб'єкти обговорення та суб'єкти відпрацювання конкретного рішення, а в деяких випадках і суб'єкт реалізації прийнятого рішення, в основному, співпадають (суб'єктів обговорення іноді може бути більше, ніж суб'єктів прийняття рішення)⁷.

Позитивні моменти зборів громадян за місцем проживання, а саме:

- доведення інформації до мешканців з боку органів місцевого самоврядування;
- одержання інформації або її уточнення (підтвердження) від членів громади;

⁷ Adrian Ch. R. State and Local Government. NY.: Mc Crow-Hill, 1972.

- сприяння активізації участі громадян у справах місцевого самоврядування незалежно від політичних поглядів;
- є необхідним елементом при створенні органів самоорганізації населення.

Поряд з позитивними аспектами виділяють і ряд негативних аспектів:

- пасивність громадян, відсутність ініціативних людей щодо проведення зборів;
- непередбачуваність результатів проведення зборів;
- не завжди ухвалені рішення вдається реалізувати на практиці.

3. Місцеві ініціативи та громадські слухання.

Місцеві ініціативи - це форма волевиявлення членів територіальної громади, що полягає в ініціюванні розгляду сільською, селищною радою будь-якого питання місцевого значення.

Місцеву ініціативу реєструє Секретар місцевої ради. Для реєстрації ініціативна група подає такі документи⁸:

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. Підписані 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 направляти 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.

⁸ Форми та методи залучення громадськості: Навч. Посіб./Інститут громадянського суспільства; за заг. ред. В. Артеменка. – К.: ІКЦ «Леста», 2007. – 240 с.

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'язкової участі членів ініціативної групи у термін, визначений Регламентом ради, та з обов'язковим винесенням проекту рішення на наступне пленарне засідання ради.

Рішення, ухвалене місцевою радою, обов'язково оприлюднюється в порядку, передбаченому статутом територіальної громади або Регламентом роботи ради.

Механізм реалізації місцевої ініціативи



Громадські слухання – зустрічі із 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 самоврядування⁹.

Протокол громадських слухань включає:

1. Тему, час і місце проведення слухань.
2. Кількість учасників, у т.ч. жителів відповідної території.
3. Пропозиції, що були висловлені на слуханнях.
4. Результати рейтингового голосування у разі наявності різних проектів рішень.
5. 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 головуєчий 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.

10

4. Громадські ради.

Громадські ради – це неформальні громадські структури, що працюють з органами державної влади та місцевого самоврядування у визначених ними сферах та організаційних форматах. Це утворення за участю представників громадськості, які мають формалізовану внутрішню структуру і яким державні органи чи органи місцевого самоврядування передають певні повноваження (своїм рішенням, ухваленим відповідно до своєї компетенції).

Громадські ради, як дієвий механізм співпраці влади та громадськості, формуються лише там, де є для цього відповідні умови:

- Влада прагне забезпечити стабільність власну і стабільність суспільства через розуміння потреб суспільства та діалог з ним;
- Організована громадськість знає, як представити інтереси суспільства чи корпоративних його груп, представником яких вона є.

Громадська рада, з одного боку, може бути дуже серйозним додатковим ресурсом державного органу чи органу місцевого самоврядування, який працює з такою ГР, а з іншого – важливим інструментом впливу громадськості на вироблення політики органів публічної влади.

⁹ Форми та методи залучення громадськості: Навч. Посіб./Інститут громадянського суспільства; за заг. ред. В. Артеменка. – К.: ІКЦ «Леста», 2007.- 240 с.

¹⁰ Форми та методи залучення громадськості: Навч. Посіб./Інститут громадянського суспільства; за заг. ред. В. Артеменка. – К.: ІКЦ «Леста», 2007.- 240 с.

Громадські ради в тій чи іншій формі існують практично в кожній демократичній державі. Вони можуть створюватися з різною метою, починаючи від експертних консультацій з гуманітарних чи інших спеціальних питань, участі в розробці законодавства і закінчуючи участю в складанні державного бюджету, моніторингу його реалізації та виконання окремих державних функцій, делегованих їм державними органами.

У 1970-х роках почали активно впроваджуватися механізми громадських консультацій між органами влади та представниками громадськості й утворювати постійно діючі громадські ради. Першими були Канада та США, а далі – країни Європи.

5. Залучення громадських організацій до вирішення проблем громади через підтримку їхніх проєктів та ініціатив.

Важливою проблемою громад є наявність значної кількості соціальних проблем, які накопичуються у суспільстві, вирішення яких належать до компетенції місцевого самоврядування, однак через низку причин не можуть бути реалізовані: відсутність достатньої кількості бюджетних коштів, необхідного кадрового потенціалу, гострота проблеми, наявність різних факторів, що призвели до виникнення цієї проблеми, які не в змозі мінімізувати органи місцевого самоврядування.

Для мінімізації соціальних проблем органи місцевого самоврядування шукають інструменти та нові ресурси.

Одним з таких інструментів є механізм соціального партнерства, коли до вирішення проблем залучаються місцеві невідприємницькі/неприбуткові організації (НПО) зі своїми власними ресурсами.

Місцеві НПО можуть отримувати гроші на здійснення своїх програм з місцевого бюджету, а також від різних благодійних фондів, міжнародних організацій, приватних осіб.

НПО, реалізуючи проєкти, не отримують прибуток, а орган самоврядування, який надає НПО кошти для реалізації їхніх проєктів, не здійснює закупівлю потрібних речей.

Місцева влада проводить конкурси соціальних проєктів для НПО. Головною метою конкурсу є залучення широких верств громадськості до вирішення соціально-економічних проблем місцевої територіальної громади. Проведення конкурсу соціальних проєктів дозволяє:

- Сприяти вирішенню низки соціально-економічних проблем міста;
- Залучати громадськість міста до вирішення місцевих проблем та підвищувати рівень громадської активності;
- Налагодити ефективну співпрацю між місцевою владою та неурядовими організаціями;
- Збирати та реалізовувати цікаві пропозиції щодо вирішення тих чи інших питань;
- Більш ефективно використовувати існуючі ресурси;

- Залучати зовнішні джерела фінансування, зокрема міжнародні благодійні організації та програми технічної допомоги.

Фінансування проектів-переможців здійснюється за рахунок таких джерел:

- Місцевого бюджету;
- Благодійних пожертв (від бізнесу, фізичних осіб, донорських організацій);
- Власних коштів НПО.

Світовий досвід взаємодії НПО та влади.

Естонія. Естонія прийняла на державному рівні **Концепцію Розвитку Громадянського Суспільства**¹¹. Концепція містить положення, які чітко регулюють взаємодії НПО та органів державної та місцевої влади.

Модель співпраці НПО та органів влади на всіх рівнях, викладена у цій концепції, є однією з найдієвіших та найпрогресивніших у Європі. Цей документ, підготовлений за ініціативою неприбуткового сектору у співпраці з публічною адміністрацією, визначає принципи їхньої кооперації, сфери взаємних інтересів, механізми регуляції, формування та впровадження публічної політики, а також розбудови громадянського сектора.

Хорватія. Рамкові умови співпраці уряду та НПО у Хорватії закріплено програмою кооперації між урядом Республіки Хорватія та неурядовим, неприбутковим сектором Республіки Хорватія. Окрім основних принципів та механізмів кооперації, окремими розділами програми є положення про статус програми та майбутнє розширення програми. Для координації реалізації програми кооперації між урядом та НПО у жовтні 1998 року було засновано Хорватський офіс кооперації з НПО.

Завдання урядового офісу співпраці з НПО:

- Впровадження тендерної системи щодо фінансування заходів НПО;
- Публікація результатів тендерів та виконання програм, фінансованих органами влади всіх рівнів, у друкованих та електронних ЗМІ;
- Організація днів НПО;
- Ініціативи щодо вдосконалення законодавчої бази для НПО;
- Проведення навчальних семінарів для представників НПО та органів всіх рівнів влади;
- Видання бюлетеню для НПО;
- Розроблення та підтримка НПО.

6. Органи самоорганізації населення.

¹¹ <http://www.ngo.ee/node/1090>

Органи самоорганізації населення (ОСН) – це представницькі органи, що створюються мешканцями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених законодавством¹².

Органи самоорганізації населення є:

- представницьким органом;
- органом, що обирається частиною територіальної громади;
- органом, вибори до якого здійснюються загальними зборами громадян, або їх представниками;
- для створення цього органу потрібні дозвіл влади і ініціатива мешканців населеного пункту;
- орган самоорганізації населення наділяється радою частиною її власної компетенції, фінансів, майна.

Органи самоорганізації населення поділяють на три групи:

- органи самоорганізації населення населених пунктів – сільські та селищні комітети;
- органи самоорганізації населення районів у містах, мешканці яких утворюють територіальну громаду, яка не виступає самостійним суб'єктом місцевого самоврядування. Вони можуть створюватись у випадках, коли відповідна міська рада прийме рішення не утворювати районні ради у місті;
- органи самоорганізації населення, що утворюються частиною мешканців населеного пункту, – будинкові, вуличні, квартальні комітети, а також комітети мікрорайонів.

Головними завданнями органів самоорганізації населення є:

1. Створення умов для участі мешканців у розв'язанні питань місцевого значення в межах законів;
2. Задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб мешканців шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг;

¹² Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 р. // ВВРУ. – 2001. - №48. – ст. 254.

3. Участь в реалізації програм соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм.

Існує такий порядок створення органів самоорганізації населення:

- ініціювання створення органу самоорганізації населення;
- подання до відповідної ради заяви про створення органу самоорганізації населення;
- отримання дозволу на створення органу самоорганізації населення;
- обрання складу органу самоорганізації населення;
- затвердження Положення про орган самоорганізації населення;
- легалізація органу самоорганізації населення.

Форми демократії участі у країнах-членах ЄС

Країна	Референдум	Ініціативи громадян	Використовуються останні 20 років
Болгарія	✓	-	✓
Чехія	✓	-	✓
Хорватія	✓	✓	✓
Естонія	✓	-	✓
Угорщина	✓	✓	✓
Латвія	✓	✓	✓
Литва	✓	✓	✓
Польща	✓	✓	✓
Румунія	✓	-	✓
Словаччина	✓	-	✓
Словенія	✓	✓	✓

Демократія участі в документах міжнародного права та в окремих країнах

Загальна декларація прав людини.

У Декларації, поряд із визнанням права безпосередньої участі людей в управлінні, головна вага покладається на механізми представницької демократії – вибори. Подальший розвиток демократії показав дедалі зростаючу важливість механізмів прямої участі, а тому акценти кожного наступного акта міжнародного права все більше зміщаються у бік демократії участі¹³.

Європейська хартія місцевого самоврядування та Додатковий протокол до неї про право участі у справах місцевого органу влади.

У Преамбулі Хартії задекларовано, що:

«право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються всіма державами - членами Ради Європи»

«це право найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні»¹⁴.

Орхуська Конвенція.

Конвенція Європейської Економічної Комісії ООН про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. Ця Конвенція отримала назву Орхуська за місцем її підписання (Орхус, Данія, 23-25 червня 1998 року). Орхуська Конвенція була прийнята з метою сприяння захисту права кожної людини нинішнього і прийдешніх поколінь жити в навколишньому середовищі, сприятливому для її здоров'я та добробуту, кожна із Сторін гарантує права на доступ до інформації, на участь громадськості в процесі прийняття рішень і на доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища, відповідно до положень зазначеної Конвенції¹⁵.

Іноземний досвід місцевої демократії у країнах світу, зокрема у ЄС.

У більшості країн з давніми демократичними традиціями, зокрема у **Великобританії та Північній Ірландії, США, Швеції, Австралії** та інших не існує такого механізму участі громадян у вирішенні проблем територіальної громади, як органи самоорганізації населення (ОСН). Самоорганізація громадян на місцевому рівні здійснюється через інститути неприбуткового сектору, найбільш поширеними серед яких є центри місцевих співтовариств (community centres; village centres); сусідські співтовариства (neighborhood

¹³ http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_015

¹⁴ http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036

¹⁵ http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_015

associations) та сусідські трасти (neighborhood trusts). Зазначені інституції є благодійними та переважно функціонують у формі асоціацій і трастів, легалізація яких не потребує створення юридичної особи. Вибір організаційно-правової форми передусім залежить від поглядів засновників на управління власністю. Якщо засновником є одна особа, яка має кандидатури на роль «довірчих власників», то, як правило, обирається форма трасту. Якщо засновників декілька або є бажання мати можливість у подальшому змінити керівний орган, обирається форма асоціації.

Отримати статус юридичної особи та відповідні гарантії учасників від особистої фінансової відповідальності неприбуткові організації можуть після реєстрації, так званої інкорпорованої асоціації. Створення інкорпорованої асоціації може відбуватися у формі товариства з обмеженою відповідальністю; суспільно корисного товариства або кооперативу; благодійницької компанії; благодійницької інкорпорованої організації.¹⁶

Сусідські трасти (neighborhood trusts) мають право займатися будь-яким видом діяльності, що належить до благодійницьких, надаючи членам територіальної мікрогромади послуги у різномірних сферах.

Центри місцевих співтовариств створюються з метою задоволення потреб членів відповідних територіальних мікрогромад та мають можливість швидко реагувати на ці потреби, переходячи від одного виду благодійницької діяльності до іншого. Часто для цього їм навіть не потрібно дотримуватися ніяких формальностей (вносити зміни до статутних документів, отримувати дозволи від муніципальних органів).

Центрам місцевих співтовариств притаманні декілька наступних функцій:

- функція надання послуг (в тому числі популяризація інновацій та соціального підприємництва);
- функція розвитку співтовариств (в тому числі популяризація взаємної допомоги та сприяння розвитку особистості);
- правозахисна функція (в тому числі через мобілізацію громадян на певні політичні дії, об'єднання їх у групи тиску);

¹⁶ Мішина Н. В. Конституційно-правове регулювання діяльності органів самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження: монографія / Одеська національна юридична академія. - О. : Друкарський дім, 2009. – С. 78-81, С. 99-100. [2] Charitable Incorporated Organisation (CIO) // Режим доступу: <http://www.charity-commission.gov.uk/registration/charcio.asp>

- функція надання ресурсів іншим інститутам добровільного сектору та координації їхніх дій.¹⁷

Найбільшою державною та муніципальною підтримкою користується програма охорони громадського порядку населення «Сусідські спостерігачі» (Neighbourhood Watch). Метою програми є надання допомоги населенню у захисті себе та своєї власності, зменшення ризику злочинів завдяки покращенню безпеки осель, підвищенню уважності, повідомленню про підозрілі випадки поліції та заохоченню добросусідства. Виконувати завдання програми «Сусідські спостерігачі» громадяни можуть шляхом об'єднання в окремі групи або в межах центрів місцевих співтовариств та сусідських співтовариств як напрямок їх діяльності. Проект «Сусідські спостерігачі» ефективно реалізується та отримав державну підтримку у **Норвегії**.

Ще однією сферою місцевої самоорганізації громадян слід відзначити захист прав мешканців будинків. У **Швеції** житлові права мешканців будинків захищаються цілим рядом неприбуткових організацій – Шведський Союз квартиронаймачів. Структурно Шведський Союз квартиронаймачів складається з національної, регіональних, міських та місцевих організацій. Відповідно національна організація працює з парламентом та урядом країни, регіональні – з регіональним парламентом та урядом, міські організації мають справи з міськими радами та муніципальними житловими компаніями, а місцеві організації – з власниками будинків та самими мешканцями. Локальні організації самостійно визначають територію, на якій вони діють, а також завдання, які вони вирішують. Найкращою базою для створення локальної організації є будинок або квартал (мікрорайон). Існує більш 3500 «контактних комітетів» – локальних асоціацій квартиронаймачів, кожна з яких представляє інтереси від 100 до 400 сімей. Локальні (контактні) комітети контролюють всю житлову сферу мікрорайону. Правління комітетів зустрічаються з місцевою експлуатуючою організацією для обговорення рівня обслуговування, бюджетів та різних заходів із збереження або зниження рівня споживання електроенергії та води. Міські організації організують переговори щодо розміру квартплати, а кошти на їх проведення надають житлові компанії, головною серед яких є Шведська асоціація муніципальних житлово-експлуатаційних компаній (SABO). Міські організації квартиронаймачів також докладають зусиль для підвищення престижу та привабливості мікрорайону для квартиронаймачів.

¹⁷ Програма „Сусідські спостерігачі” (Neighbourhood Watch).

У **Польщі** органи самоорганізації населення (ОСН), такі як територіальне громадське самоврядування (ТГС) є елементом системи місцевого самоврядування. Територіальне громадське самоврядування - самоорганізація громадян за місцем їх проживання на частині території поселення для самостійного і під свою відповідальність здійснення власних ініціатив з питань місцевого значення, яке може здійснюватися безпосередньо через збори та конференції громадян, а також через створення органів ТГС. Органи ТГС обираються на зборах або конференціях громадян, які мешкають на відповідній території. ТГС вважається створеним з моменту реєстрації статуту ТГС органом місцевого самоврядування. Органи ТГС можуть бути юридичною особою та підлягають державній реєстрації в організаційно-правовій формі некомерційної організації.

Форми територіальних самоорганізацій населення, як-от: товариства власників житла; будівельні кооперативи; деякі громадські організації та деякі органи громадської самодіяльності. Орган громадянської самодіяльності є громадським об'єднанням без членства, яке створюється для спільного вирішення різних соціальних проблем, що виникають у громадян за місцем проживання, роботи чи навчання, його діяльність спрямована на задоволення потреб необмеженого кола осіб, чий інтереси пов'язані із досягненням статутних цілей і реалізацією програм органу громадянської самодіяльності за місцем його створення. Органи громадянської самодіяльності можуть приймати на себе обов'язки юридичної особи після державної реєстрації.¹⁸

Важливість розвитку сусідських співтовариств як дієвої форми демократичної участі громадян було визнано як в країнах Західної Європи, так і в країнах Східної Європи, зокрема в Угорщині, Словаччині та Польщі. Сусідські співтовариства беруть участь у вирішенні питань:

- захисту своєї території: протести проти розміщення на території небажаних будинків, прокладання автомагістралей, проблемних об'єктів, а останнім часом - проти реконструкції мікрорайонів, що фактично руйнують уклади життя;
- покращення середовища проживання: благоустрій та озеленення, освітлення, збереження середовища проживання при реконструкції;
- дозвілля громадян;
- покращення соціальних послуг;

¹⁸ Орловський О. С. Органи самоорганізації населення: досвід Білорусії, Росії та Польщі : [Електронний ресурс] / О.С. Орловський // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2007. – Вип. №1. // Режим доступу до журн. : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2007-1/07oosbrp.htm/odyframe.htm>

- покращення іміджу території, підвищення її привабливості для нових мешканців та інвесторів, адреса як показник соціального статусу мешканців.

Австрія

Референдуми

Референдуми як інструмент прямої демократії часто використовуються в Австрії. Вони організовуються як на національному, так і на місцевому рівні. Референдуми в Австрії є обов'язковими для всіх громадян. Референдуми на всіх рівнях відбуваються на підставі рішення з боку влади за ініціативою громадян.

У Австрії на федеральному рівні було проведено уже два референдуми (будівництво атомної електростанції та вступ до ЄС) та референдум із прийняття Конституційної угоди. На рівні федеральних земель було проведено 6 референдумів та 16 референдумів на місцевому рівні¹⁹.

Ініціативи

Ініціативи в Австрії використовуються як більший політичний вплив на меншини. За умови достатньої підтримки населення (100 тис. на федеральному рівні, 6 тис. в Бургенланд і 58 тис. у Відні) законодавець зобов'язаний провести голосування за пропозицією, з правом вносити в нього поправки, але не зобов'язаний прийняти його.

Необов'язкові консультації громадян як інструменти демократії участі або консультативні референдуми (Volksbefragung) мають місце на федеральних землях і на місцевому рівні як ініціатива влади. З 1945 року було проведено 16 таких консультацій в різних федеральних землях, а також 104 консультацій в комунах. Австрійська влада користується послугами консультаційних інструментів, особливо на місцевому та земельному рівні²⁰.

Естонія

Референдуми

Конституція Естонії представляє референдум як другий з двох способів, через який народ здійснює свою верховну владу держави, після обрання національного парламенту.

¹⁹ Fallend, F. (2010) 'Austria: From Consensus to Competition and Participation?' in: Loughlin, J., Hendricks, F. and Lindström, A. (eds.), Local and regional democracy in Europe. Oxford University Press, pp. 173-195, at p.185.

²⁰ <http://www.partizipation.at/praxisb-nach-methode.html>.

Референдуми є обов'язковими для прийняття поправок загальних положень конституції. Референдум може бути ініційований членами фракцій і комісій Рійгікогу²¹.

Ініціативи

У Конституції Естонії немає положення для громадян з ініціативи референдумів на національному або місцевому рівні. Конституція передбачає тільки, що «межі місцевих органів влади не можуть бути змінені без урахування думки місцевих зацікавлених рад»²².

Проте естонські місцеві органи влади мають відносно слабкі прямі контакти з громадянами. У Естонії елітарна структура роботи ради та структури. Громадські форуми та зустрічі з громадянами є рідкісними в процесі розробки політики²³.

Фінляндія

Референдуми

Конституція Фінляндії (реформована в 1999 році) містить положення про консультативні референдуми. У Фінляндії було проведено два референдуми на національному рівні: в 1931 році, за скасування Закону про заборону виробництва, та в 1994 році за членство в Європейському Союзі.

Місцеві ради можуть прийняти рішення про проведення консультативних референдумів. Якщо референдум ініціює хоча би п'ять відсотків виборців, що мають право голосу, місцева рада повинна без зволікання провести референдум відповідно до пропозиції²⁴.

Ініціативи

Місцеві жителі мають право подавати ініціативи місцевим органам влади в питаннях, пов'язаних з його діяльністю. Якщо принаймні два відсотки жителів, що мають право подати ініціативу, подають ініціативу до ради, то вона зобов'язана розглянути її протягом шести місяців.

Адміністративна реформа 1995 року була розроблена на підставі закону про місцеве самоврядування. Реформа надала право місцевим жителям участі в обранні

²¹ Budget, taxation, financial obligations of the state, ratification and denunciation of international treaties, the declaration or termination of a state of emergency, or national defence (Section 106).

²² http://www.ngo.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=21846/EKAK_brussels.pdf

²³ Sootla, G. and Kattai, K. (2010), 'Estonia: Challenges and Lessons of the Development of Local Autonomy'. In: Loughlin et al op. cit., pp. 576-595, at p.589.

²⁴ Sjöblom, S. (2010), 'Finland: The Limits of the Unitary Decentralized Model'. In: Loughlin et al op. cit. pp. 241-260, at p.249.

представників до муніципальних органів; створенні адміністрацій для областей; наданні інформації про проведення місцевих слухань; підготовці і плануванні питань за власною ініціативою; організації муніципальних референдумів²⁵.

Уряд Фінляндії підтримував національні програми зі сприяння участі громадян - в період між 1997 і 2002 роками, а також програму Citizen в період між 2003 і 2007 роках - але вони були в основному спрямовані на зміцнення представницької демократії. Більш прямі форми участі громадян не були в основі реформ місцевих і регіональних органів влади в Фінляндії. Згідно з національними дослідженнями, понад 60 відсотків громадян використовували принаймні одну з форм демократії участі²⁶.

ФРН

Референдуми

Німецька федеральна конституція (Grundgesetz) передбачає форми та інструменти прямої демократії на всіх рівнях державного управління, з урахуванням різних обмежень і умов:

Volksentscheid - народне голосування з певного питання (федеральний або субфедеральний рівні).

Volksbegehren - ініціатива порядку денного з можливістю всенародного голосування (федеральний або субфедеральний рівні).

Bürgerbegehren – ініціатива громадян на районному або місцевому рівні.

На федеральному рівні референдуми можливі у двох випадках: з метою прийняття нової федеральної конституції або в разі можливої реорганізації федеральної структури Німеччини²⁷.

Німецька конституційна традиція робить істотну різницю між референдумами (*Volks- / Bürgerentscheid*), ініційованого владою та громадянами. Залежно від ініціатора, винесення питання на всенародне голосування може бути обов'язковим/необов'язковим. На федеральному рівні референдум може бути викликаний тільки федеральною владою.

Ініціативи

²⁵ Martin, S., Lux, S. and Loughlin, J. (2006), *The Free Communes Experiments: lessons for policy in England*. London: Department for Communities and Local Government, p.34.

²⁶ Sjöblom (2010) op.cit.

²⁷ Walter-Rogg, M. and Gabriel, O. (2007), 'Direct Democracy at the Local Level in Germany'. In: Delwit, P. et al. op. cit. pp. 155-189.

На федеральному рівні вони можливі тільки при реорганізації територіальної структури, на субфедеральних рівнях піддаються різним обмеженням, прив'язаним, головним чином, до бюджету і податків, міського розвитку.

Ініціативи і референдуми громадян на комунальному рівні є постійним елементом місцевого політичного процесу і їх використовують дуже часто. Кількість референдумів та ініціатив різко зросла по всій федеральній території з 1991 року (ряд федеральних земель тільки ввів інструменти прямої демократії у 1990 році), німецьке населення активно використовує інструменти прямої участі громадян.

Порядок проведення регіонального та муніципального референдумів

ЕТАПИ ПРОВЕДЕННЯ	
<i>Регіональний референдум</i>	<p>Процедура проведення регіонального законодавчого референдуму включає три основні стадії:</p> <p>1) Петиція «Народна ініціатива», подання щодо ініціювання процесу референдуму:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Внесення петиції супроводжується перевіркою її законності; • Найменша кількість підписів громадян, яка має бути подана на підтримку петиції, коливається від 3 тис. у Північному Рейні-Вестфалії до 120 тис. у Гессені. Обрахунок мінімальної кількості відбувається у процентному відношенні до кількості електорату; • Ініціативи, що стосуються економіки (оподаткування, заробітна платня чиновників) з предметної сфери референдуму виключені. <p>2) Ініціатива «Народна вимога»:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Зазвичай підтримка населення коливається від 8 до 20% електорату. Лише у Гамбурзі та землі Шлезвіг-Гольштейн рівень підтримки нижчий – 4-5%; • Процес реєстрації підписів залежить від землі: у 9 дозволений вільний

	<p>збір протягом періоду від 3-х до 12-ти місяців, ще у 7 – реєстрація підписів відбувається у офіційно визначених місцях протягом періоду від 2-х тижнів до 2-х місяців;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ініціатива, яка збрала необхідну кількість підписів, обговорюється у місцевому парламенті (Ландтазі). Якщо її приймають – референдум не проводиться, якщо ні – референдум проводиться, а парламент може запропонувати на розгляд народу власну альтернативну пропозицію з відповідного питання. <p>3) Прийняття рішення «Народне голосування».</p> <p>Для прийняття рішень щодо важливих законів вимагається мінімальне схвалення громадян на рівні 20%, 25% або 33%. Крім того, у Північному Рейні-Вестфалії вимогою є участь 15% електорату, у землі Рейнланд-Пфальц – 30%; лише законодавство Баварії, Гессена, Саксонії та Північного Рейну-Вестфалії не містить вимог щодо кворуму участі громадян. Під час конституційних референдумів кворум становить 50% (крім Баварії, де 25%), а рішення приймається 2/3 населення (така вимога значно знижує можливість прийняття такого рішення).</p>
<p>Муніципальний референдум</p>	<p>Хвиля реформ, що розпочалася у 1989 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 федеративних земель (крім Берліну) запровадили інститут муніципального референдуму.</p> <p>Специфічним є приклад Баварії та Гамбургу, де запровадження народного голосування відбулося під час референдуму, незважаючи на опір влад.</p> <p>Процес муніципального референдуму включає дві стадії:</p> <p><i>1) Народна ініціатива:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • У більшості земель питання особливого 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. <p><i>2) Народне голосування:</i></p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Кворум участі коливається від 20% до 30%. Законодавство Баварії кворуму 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, а виключно іншим референдумом. <p>В середньому, щороку в ФРН проводиться 200 муніципальних референдумів, найбільше – у Баварії.</p>
--	--

Додаток

Важливі референдуми, проведені в країнах-членах ЄС у XX столітті: приклади державотворення

Країна	Рік	Предмет	Результат	Наслідки
Болгарія	1946	Референдум щодо форми правління. Громадяни вибирали між монархією та народною республікою	Підтримка народної республіки	У 1946 році Болгарія була проголошена Народною республікою
Великобританія	1973	Референдум у Північній Ірландії щодо того, чи повинна вона залишатися частиною Великобританії, чи приєднатися до Республіки Ірландії та створити Об'єднану республіку Ірландію	57,5% виборців підтримали рішення залишити Ірландію у складі Великобританії	Північна Ірландія залишилася у складі Великобританії
	2016	Референдум щодо виходу Великобританії з ЄС	51,8% виборців проголосували за вихід	-

			Великобританії з ЄС	
Данія	1979	Референдум у Гренландії щодо схвалення Закону про розширення внутрішньої автономії, який визначав правовий статус острова	Підтримка розширення автономії	Набуття Гренландією правового статусу рівноправної частини Королівства Данії
Естонія	1991	Референдум про вихід зі складу СРСР та незалежність	Підтримка незалежності (77%)	Верховна Рада Естонії прийняла резолюцію про національну незалежність
Ірландія	1937	Прийняття чинної Конституції	Підтримка Конституції	-
Іспанія	1976	Референдум щодо схвалення законопроекту конституційної реформи, який передбачав ліквідацію Кортесів (Парламенту)	Підтримка народу (94%)	Законопроект набув рангу Основного закону
	1978	На референдумі була схвалена нова Конституція	Підтримка народу	Була проведена реформа політичної системи
Італія	1946	Референдум про скасування монархічної форми правління та проголошення республіки	Голосування проти монархії (54,3%; перевага у 2 млн. з 23,4 млн. осіб, що проголосували)	Скасування монархічної форми правління; вибори за пропорційною системою Установчих зборів
Литва	1991	Референдум про вихід зі складу СРСР та незалежність	Підтримка незалежності (90.5%)	Визнання незалежності Державною радою СРСР у вересні 1991 року

Мальта	1963	Референдум щодо надання автономії у складі Британської Співдружності	Підтримка надання автономії	У 1964 році британський парламент прийняв рішення про надання Мальті незалежності
---------------	------	--	-----------------------------	---

Інформацію підготувала Оксана Савчук,

аналітик ЄЦД