

Генеральний директорат з питань демократії

Спеціальний радник Уряду України з питань
децентралізації

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Київ, 6 квітня 2017 року

SAGUD-LPO (2017)1

(Неофіційний переклад)

ВИСНОВОК¹

СПЕЦІАЛЬНОГО РАДНИКА УРЯДУ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

ІНСТРУМЕНТИ ПАРТИСИПАТИВНОЇ ДЕМОКРАТІЇ: ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ТА ПРАКТИКИ

¹ Цей документ відображає погляд Спеціального радника, що базується на стандартах Ради Європи та кращих європейських практиках, та не представляє офіційну позицію Ради Європи щодо питання, яке розглядається.

Європейський комітет з питань демократії та врядування Ради Європи (CDDG) наразі займається підготовкою Керівних положень щодо участі громадськості у прийнятті політичних рішень за вимогою Генерального Секретаря Ради Європи, який у своєму звіті від 2015 року про стан демократії, прав людини та верховенства права зазначив наступне: «Країни мають створити сприятливі умови, зокрема сприятливу нормативно-правову базу, для функціонування НУО, а також надійні механізми для ведення діалогу, консультацій та співпраці між громадськістю та органами влади».

Очікується, що Керівні положення будуть прийняті до кінця 2017 року.

Вступ

Висновок щодо інструментів партисипативної демократії, регламентування та відповідного законодавства у європейських країнах було підготовлено на запит Голови Комітету Верховної Ради з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування, адресованому Голові Офісу Ради Європи в Україні.

Участь є важливою складовою будь-якого демократичного суспільства. Коли рівень участі знижується, це часто пов'язано з недовірою до демократичних інститутів. Якщо у нашому демократичному домі ці інститути та закони є структурними блоками, тоді довіра – це обов'язковий розчин, який скріплює та утримує їх разом. Якщо зникне довіра, якщо народ більше не буде вірити у закони, інститути, валюту тощо, країна стане неієздатною. Зменшенням рівню довіри населення часто маніпулюють популісти, які вдають, що діють від імені народу. Заявляючи про виняткове моральне право діяти від їхнього імені, популізм має на меті позбавити права на існування будь-яких протилежних думок та методів дій.

Місцеве самоврядування є найближчим до громадян рівнем, і така близькість обов'язково передбачає або має обов'язково передбачати підвищення рівня участі громадян у вирішенні місцевих справ. Щоб децентралізація продемонструвала позитивний ефект, органи місцевого самоврядування повинні сприяти та підтримувати участь громадян, як особисто, так і з допомогою різноманітних громадських організацій.

Цей документ розглядає:

- різноманітні міжнародні та європейські стандарти, що регулюють або визначають політики європейських країн та правила щодо участі громадян в цілому та їхньої участі на місцевому рівні зокрема;
- чинну нормативно-правову базу та інструменти для участі в Україні;
- різні рівні та форми участі громадян;
- спосіб, у який національні законодавства в Європі регулюють участь громадян;
- приклади інструментів для участі в Європейських країнах.

Рада Європи через свій Центр експертизи реформ місцевого самоврядування вже сформулювала юридичну позицію щодо трьох різних законопроектів, які наразі зареєстровано у Верховній Раді:

- проект Закону «Про місцевий референдум»;
- проект Закону «Про органи самоорганізації населення»;
- проект Закону «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання».

З огляду на вищевикладене Спеціальним радником Уряду України з питань децентралізації зазначається наступне:

- a. Чинні європейські стандарти стосуються лише дозволу, сприяння та підтримки участі громадян, але не її нав'язування.
- b. У більшості європейських країн національне законодавство щодо участі громадян є досить слабким; добра практика, яку відзначила Рада Європи, пов'язана, зокрема, з ініціативами та експериментами, ініційованими самими органами місцевого самоврядування, і лише в другу чергу із законами, прийнятими національними парламентами. Звісно, надати нормативно-правову базу для участі на місцевому рівні та встановити на законодавчому рівні якісь мінімальні норми є гарною ідеєю; водночас це не має призводити до надмірного регулювання, яке лише перешкоджатиме ініціативам на місцевому рівні.
- c. Нормативно-правова база в Україні, яка регулює участь громадян на місцевому рівні, є досить ускладненою; фактично можна говорити про те, що є два питання, які наразі не регулюються: місцеві референдуми та партисипативне бюджетування. Вочевидь, це не говорить про те, що чинна нормативно-правова

база є ідеальною; а лише про те, що відправною точкою для будь-якого обговорення щодо покращення чинної нормативно-правової бази має бути її ретельний критичний розгляд.

Рада Європи в цілому та Спеціальний радник зокрема залишаються готовими до подальшої підтримки обговорень на тему участі громадян та правових норм, які необхідно встановити, а також, за запитом, до формулювання думки щодо проекту тексту будь-якого документу, підготовленого та поданого стосовно цього на розгляд до Комітету Верховної Ради.

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ

Чинні міжнародні норми та стандарти щодо участі громадян викладені у документах, прийнятих органами та механізмами ООН, Радою Європи, ОБСЄ та Європейським Союзом. Однак міжнародні стандарти у цьому напрямку продовжують змінюватись, оскільки разом з новими технологіями та можливостями з'являються й нові форми участі.

Організація Об'єднаних Націй

Статтю 25 МПГПП² визначається, що кожен громадянин повинен мати право та можливість брати участь у веденні публічних справ, право голосу і право доступу до публічних послуг. Спільний підхід до процесів розробки політики та прийняття рішень був рішуче підтриманий Радою ООН з прав людини, яка прийняла три резолюції щодо рівної участі у веденні публічного життя. *Резолюція щодо рівної участі у політичному житті*³ 2013 року підтверджує зобов'язання держав уживати всіх відповідних заходів для забезпечення права на участь у політичних та публічних справах на рівних умовах. *Резолюція Ради ООН з прав людини щодо рівної участі у політичних та публічних справах*⁴ 2014 року повторно наголошує на критичній важливості рівної та ефективної участі у політичних та публічних справах з метою забезпечення демократичного врядування⁵.

*Резолюція щодо рівної участі у політичних та публічних справах*⁶, прийнята у 2015 році, визнає, що з появою нових технологій та можливостей, продовжують з'являтися і нові форми участі, і нагально закликає країни забезпечити широку участь громадян у політичних та публічних справах:

“h.) Вивчення нових форм участі та можливостей, обумовлених появою нових інформаційно-комунікаційних технологій та соціальних мереж як засобу для покращення та розширення, як в онлайн-, так і в офлайн-режимі, можливостей здійснення права на участь у публічних справах та інших прав, що безпосередньо підтримують та уможливають його».

² Генеральна Асамблея ООН «Міжнародний пакт про громадянські і політичні права», прийнятий 16 грудня 1966 року Організацією Об'єднаних Націй, Серія договорів, випуск 999, с. 171, доступно за посиланням: <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>.

³ Рада ООН з прав людини «Рівна участь у політичному житті: резолюція», прийнята Радою з прав людини 8 жовтня 2013 року, A/HRC/RES/24/8, доступно за посиланням: http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/305484/A_HRC_RES_24_8-EN.pdf?sequence=3&isAllowed=y.

⁴ A/HRC/RES/24/8.

⁵ Рада Європи, Проект тексту документу, підготовлений CDDG «Участь громадськості у процесах прийняття рішень. Огляд стандартів та практик у державах-членах Ради Європи», GT-SC(2016)2, Страсбург, 18 квітня 2016 р. (с.9).

⁶ Рада ООН з прав людини «Рівна участь в політичних та публічних справах: резолюція», прийнята Радою з прав людини 12 жовтня 2015 року, A/HRC/RES/30/9, доступно за посиланням: <http://docbox.un.org/DocBox/docbox.nsf/GetFile?OpenAgent&DS=A/HRC/RES/30/9&Lang=E&Type=DOC>.

Резолюції Ради ООН з прав людини щодо простору громадянськості 2013-2014 рр.⁷ закликають країни визнати важливу роль НУО, надавши їм можливість брати участь у публічних обговореннях відповідних питань. Прийнята у 1999 році Генеральною Асамблеєю ООН Декларація про право та обов'язок окремих осіб, груп і органів суспільства заохочувати та захищати загальновизнані права людини та основні свободи визнає право кожного громадянина брати участь у процесі прийняття рішень. Метою Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю є забезпечення права на участь осіб з інвалідністю; зокрема в ній ідеться про участь у зустрічах та доступ до консультативних документів. Орхуською конвенцією⁸ визначаються мінімальні вимоги до участі громадянськості у прийнятті рішень з питань навколишнього середовища шляхом надання доступу до інформації та подання зауважень до документів з питань навколишнього середовища.

Рада Європи

Основним документом, що надає гарантії, пов'язані з участю громадян, є Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, яка захищає свободу волевиявлення і свободу зібрань та об'єднань⁹ (статті 10-11).

У Європейській хартії місцевого самоврядування¹⁰ не міститься жодних особливих принципів чи форм участі громадян на місцевому рівні. Однак у параграфі 2 статті 3 йдеться про зібрання громадян, референдуми та будь-які інші форми безпосередньої участі громадян.

Право на участь у справах органу місцевого самоврядування було запроваджено Додатковим протоколом до Європейської хартії місцевого самоврядування¹¹. Протоколом (Стаття 2, параграф 2а) передбачається запровадження заходів для його практичного втілення: «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». Пояснювальний звіт до Додаткового протоколу у статті 2 параграфі 2 наголошує на тому, що **перелік цих заходів не є вичерпним**: «У цьому параграфі невичерпно перелічені заходи, яких необхідно вжити в межах зусиль, що випливають із загального зобов'язання, передбаченого цим параграфом». Окрім того, параграфи 5.1-5.3 статті 1 вимагають, щоб формальності, умови та обмеження щодо здійснення права на участь були встановлені законом, а також щоб «формальності, умови та обмеження, необхідні для забезпечення моральної цілісності та прозорості здійснення повноважень та обов'язків місцевими органами

⁷ Рада ООН з прав людини «Простір громадянського суспільства: створення та підтримка, на рівні закону та на практиці, безпечного та сприятливого середовища: резолюція», прийнята Радою з прав людини 9 жовтня 2013 року, A/HRC/RES/24/21, доступно за посиланням: <https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/HRC/RES/22/6&Lang=E>.

Рада ООН з прав людини, Простір громадянського суспільства : резолюція / прийнята Радою з прав людини A/HRC/RES/27/31, доступно за посиланням: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/27/31.

⁸ Європейська економічна комісія ООН (ЄЕК ООН) «Конвенція про доступ до інформації, участь громадянськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція)» від 1998 року, доступно за посиланням: <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/>.

⁹ Рада Європи «Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод», доступно за посиланням: http://www.echr.council.int/Documents/Convention_ENG.pdf.

¹⁰ Рада Європи «Європейська хартія місцевого самоврядування», ETS №122, 15.10.1985 р., доступно за посиланням: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007a088>

¹¹ Рада Європи «Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади», CETS 207 – Місцеве самоврядування (Протокол), 16.11.2009 р., доступно за посиланням: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168008482a>.

влади не були поставлені під загрозу під час здійснення права на участь». Протоколом також визначаються органи влади, до яких застосовується цей Протокол.

Додаток II (частина В, параграф 7, пункт і) *Рекомендації Rec(2001)19 Комітету міністрів державам-членам щодо участі громадян у місцевому публічному житті* рекомендує урядам держав-членів провадити політику, яка б сприяла участі громадськості у місцевому публічному житті, та містить заходи зі сприяння та підсилення участі громадян у місцевому публічному житті:

7. Розвивати - як у найбільш населених містах, так і в сільських регіонах - так звану форму об'єднання сусідів, щоб дати громадянам можливість більше впливати на їхнє місцеве середовище й діяльність місцевих рад у різних сферах життя. Конкретніше:

і) заснувати органи, підпорядковані місцевій раді (якщо потрібно, виборні або такі, до яких входять обрані представники влади), яким можуть бути надані дорадчі та інформаційні функції і, можливо, делеговані виконавчі повноваження;

Мінімальні стандарти щодо права на доступ до відповідної інформації, що перебуває у розпорядженні органів публічної влади, особливо для осіб, що діють в інтересах громадськості, передбачені *Конвенцією про доступ до офіційних документів*¹². Стаття 10 Конвенції визначає наступне: «*За власною ініціативою, та у випадку, якщо це є доцільним, орган публічної влади повинен вжити необхідних заходів для оприлюднення офіційних документів, що є у його розпорядженні, з метою сприяння прозорості та ефективності державного управління та заохочення свідомої участі громадськості у вирішенні питань, що становлять загальний інтерес*».

Електронна демократія як засіб участі була визнана *Рекомендацією CM/Rec(2009)1 Комітету міністрів державам-членам щодо електронної демократії (е-демократії)*, в якій містяться чіткі рекомендації щодо впровадження та розвитку е-демократії.

*Рекомендація CM/Rec (2009)2 Комітету міністрів державам-членам щодо оцінки, аудиту та моніторингу участі, а також політик щодо участі на місцевому та регіональному рівнях*¹³ містить інструмент для самостійної оцінки участі громадян на місцевому рівні.

Участь НУО у демократичному процесі прийняття рішень висвітлюється у двох документах Ради Європи. *Рекомендація CM/Rec (2007)14 щодо правового статусу НУО*¹⁴ детально описує обов'язки країн:

“76. Державні та квазі-державні механізми на всіх рівнях повинні забезпечити ефективну та недискримінаційну участь НУО у діалогах та консультаціях щодо цілей та рішень у галузі публічної політики. Така участь повинна забезпечувати можливість вільного висловлення різноманітних думок громадян щодо

¹² Рада Європи «Конвенція про доступ до офіційних документів» від 2009 року, (CETS № 205). Доступно за посиланням: <http://www.Council of Europe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680084826>.

¹³ Рада Європи: Комітет Міністрів «Рекомендація CM/Rec(2009)2 Комітету Міністрів державам-членам щодо оцінки, аудиту та моніторингу участі, а також політик щодо участі на місцевому та регіональному рівні», доступно за посиланням: [https://wcd.Council of Europe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec\(2009\)2&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.Council of Europe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec(2009)2&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).

¹⁴ Рада Європи: Комітет Міністрів «Рекомендація CM/Rec(2007)14 Комітету Міністрів державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій у Європі», доступно за посиланням: <https://wcd.Council of Europe.int/ViewDoc.jsp?id=1194609>

функціонування громадянського суспільства. Такій участі та співпраці має сприяти забезпечення відповідного оприлюднення офіційної інформації або доступу до неї.

77. Необхідно консультиватись з НУО під час розробки проектів первинних та вторинних законів, які впливають на їхній статус, фінансування та сфери діяльності.

Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень (2009 р.) визначає загальні принципи, рекомендації, інструменти та механізми активної участі НУО у процесі прийняття рішень, базуючись на реальному досвіді НУО з усієї Європи. Важливість участі НУО у процесах прийняття рішень на всіх рівнях також була визнана *Керівними принципами БДІПЛ ОБСЄ та Венеціанської комісії щодо свободи об'єднань* від 2015 року¹⁵.

Рада Європи також розробила стандарти для участі певних категорій осіб у публічному житті: жінок, молоді, іноземців, осіб з інвалідністю, представників меншин.

Системи обов'язкових чи рекомендованих квот мінімальної кількості кандидатів однієї статі до місцевих рад, місцевих виконавчих органів та різноманітних комітетів та рад, сформованих місцевими органами, були запропоновані низкою документів Ради Європи, зокрема *Декларацією про рівність жінок та чоловіків як основний критерій демократії*¹⁶ а також вищевказаною *Рекомендацією СМ/Rec (2001)19 щодо участі громадян у місцевому публічному житті*. Європейська конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні¹⁷ зобов'язує сторони гарантувати іноземним резидентам на однакових умовах з громадянами країни права на волевиявлення, зібрання та об'єднання. Окрім того, сторони можуть зобов'язатись застосувати Глави В та С Частини I Конвенції, і, відповідно, створювати консультативні органи, які б представляли іноземних резидентів на місцевому рівні та гарантували іноземним резидентам право голосу на місцевих виборах. Усі сторони повинні забезпечити доступність іноземним резидентам усієї інформації, що стосується їхніх прав та обов'язків, пов'язаних з місцевим публічним життям.

Рекомендація СМ/Rec(2011)14 Комітету міністрів державам-членам щодо участі осіб з інвалідністю у політичному та публічному житті заохочує уряди продовжувати докладати зусиль у цьому напрямку шляхом прийняття відповідного законодавства, яке б сприяло розвитку служб підтримки, щоб особи з інвалідністю могли брати участь у політичному житті як громадяни, що мають рівні політичні права та обов'язки.

Участі молоді сприяє низка рекомендацій Комітету міністрів¹⁸ державам-членам, що спонукають їх до проведення політик та прийняття нормативно-правової бази, яка б дозволяла молодим людям брати участь у місцевих та регіональних справах.

¹⁵ БДІПЛ ОБСЄ – Венеціанська комісія «Керівні принципи щодо свободи об'єднань», 2015 р.

Доступно за посиланням: <http://www.osce.org/odihr/132371?download=true>.

¹⁶ Рада Європи «Декларація про рівність жінок та чоловіків як основний критерій демократії», МEG-4(1997)018.

¹⁷ Рада Європи «Європейська конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні», доступно за посиланням: <http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007bd26>.

¹⁸ Рекомендація СМ/Rec (97)3 Комітету міністрів державам-членам щодо участі молоді та щодо майбутнього громадянського суспільства.

Рекомендація СМ/Rec (2004)13 Комітету міністрів державам-членам щодо участі молоді в місцевому та регіональному рівні. До цієї Рекомендації додається Переглянута Європейська хартія про участь молоді в місцевому та регіональному рівні.

Рекомендація СМ/Rec (2006)1 Комітету міністрів державам-членам щодо ролі національних молодіжних рад у розвитку молодіжної політики.

Рекомендація Rec(2006)14 Комітету міністрів державам-членам щодо громадської свідомості та участі молоді у публічному житті.

Рекомендація СМ/Rec (2010)8 Комітету міністрів державам-членам щодо інформації для молоді.

Рекомендація CM/Rec (2004)13 Комітету міністрів державам-членам щодо участі молоді в місцевому та регіональному житті нагадує, що принципи участі молоді також застосовуються на місцевому рівні. До цієї Рекомендації додається Переглянута Європейська хартія про участь молоді в місцевому та регіональному житті.

Рамкова конвенція про захист національних меншин та Європейська хартія регіональних мов або мов меншин надає загальні принципи та інструменти для *«ефективної участі осіб, що належать до національних меншин, у культурному, соціальному та економічному житті та в публічних справах, зокрема тих, які їх стосуються»* та забезпечує захист права на використання регіональної мови або мови меншин в особистому та публічному житті.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА ЩОДО ІНСТРУМЕНТІВ ДЛЯ УЧАСТІ В УКРАЇНІ

До нормативно-правових актів України з питань місцевої демократії належать такі: Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», спеціальні закони, що регулюють конкретні інструменти для участі, зокрема, Закони України «Про доступ до публічної інформації», «Про інформацію», «Про звернення громадян», Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який надає систему інструментів та можливість їхнього подальшого впровадження у статутах територіальних громад (зокрема загальних зборів, місцевих ініціатив та громадських слухань), внутрішні положення, рішення місцевих рад, регламент роботи місцевих рад та виконавчих комітетів.

Право громадян на участь у публічних справах базується на статтях 38, 39, 40, 69, 70 та 140 Конституції України. Стаття 38 надає право брати участь у національних та місцевих референдумах. У статті 69 окрім референдуму та виборів згадується про «інші форми прямої демократії». Стаття 140 передбачає можливість *«за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна»*.

Місцеві референдуми в Україні мають регулюватись спеціальним законом. Однак після прийняття Закону України «Про всеукраїнський референдум», Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» втратив чинність. Наразі проект Закону «Про місцевий референдум» зареєстрований у Верховній Раді, але поки ще не був розглянутий. Рада Європи надала свою оцінку проекту закону (законодавчі норми та практики щодо місцевих референдумів у європейських країнах у цьому висновку обговорюватись не будуть).

У Верховній Раді, починаючи з 2015 року, також були запропоновані та зареєстровані такі законодавчі ініціативи: проект Закону «Про громадські слухання», «Про місцеві ініціативи», «Про публічний контроль», «Про органи самоорганізації населення» та «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання». Рада Європи вже надала свою оцінку проектам законів України «Про

Рекомендація CM/Rec (2012)2 Комітету міністрів державам-членам щодо участі дітей та молоді віком до 18 років.
Рекомендація CM/Rec(2015)3 щодо доступу молоді з районів з несприятливими умовами до соціальних прав.

загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання»¹⁹ та «Про органи самоорганізації населення»²⁰. Можна зробити висновок, що за умови якщо вищезазначені законодавчі ініціативи будуть прийняті, певна частина або більшість інструментів для участі громадян будуть всебічно регулюватись спеціальними законами, особливо у тому, що стосується процедури їх впровадження.

Прийняття таких спеціальних законів не повинно обмежувати можливість територіальних громад пристосуватись до місцевих умов, передбачаючи відповідні правила у своїх статутах, та не повинно призводити до надмірного регулювання. Потрібно запровадити основні положення та мінімальні стандарти щодо інструментів для участі громадян, які б дозволили місцевим органам влади почати впровадження ініціатив та експериментів.

В Україні вже існують та регулюються законом такі інструменти для участі громадян²¹:

- **Місцевий референдум** (Можливість проведення місцевого референдуму передбачена Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», однак цей інструмент є недоступним через відсутність спеціального закону про місцевий референдум).
- **Запит на отримання публічної інформації** (Закони України «Про доступ до публічної інформації», «Про інформацію», указ Президента України та постанова Кабінету Міністрів України).
- **Звернення (запити) громадян** (Закон України «Про звернення громадян» та постанова Кабінету Міністрів України).
- **Прийом громадян** (Закон України «Про звернення громадян», указ Президента України).
- **Електронні петиції** (Закон України «Про звернення громадян», указ Президента України).
- **Місцева ініціатива** (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», порядок розгляду місцевої ініціативи визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади).
- **Громадська експертиза** (постанова Кабінету Міністрів України).
- **Загальні збори** населення за місцем проживання (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Постанова Верховної Ради України, статuti територіальних громад, рішення, прийняті місцевими радами).
- **Органи самоорганізації** населення (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «Про органи самоорганізації населення»).
- **Громадські слухання** (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», порядок та організація громадських слухань має статутами територіальних громад та (або) рішеннями, прийнятими місцевою радою).
- **Партисипативне бюджетування / бюджет участі** (на початковому етапі впровадження/випробування у декількох десятках міст, впроваджений

¹⁹ Рада Європи, Генеральний директорат з питань демократії, Департамент демократичних інститутів та врядування «Висновок щодо Проекту Закону України «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання»», CELGR/LEX (2016)7, Страсбург, 16 вересня 2016 р.

²⁰ Рада Європи, Генеральний директорат з питань демократії, Департамент демократичних інститутів та врядування «Висновок щодо Проекту Закону України «Про органи самоорганізації населення»», CELGR/LEX (2016)7, Страсбург, 16 вересня 2016 р.

²¹ Перелік інструментів для участі та законодавчі акти не є вичерпними.

рішеннями, прийнятими місцевими радами); вочевидь у цьому напрямку не існує чіткої законодавчої бази.

ОБСЯГ ТА РІВНІ УЧАСТІ ГРОМАДЯН

Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень, ухвалений Конференцією міжнародних неурядових організацій²², описує чотири рівні участі громадськості та матрицю участі. Хоча Кодекс здебільшого зосереджений на участі НУО, запропоновані етапи та матрицю можна також застосувати до громадськості в цілому та громадян. До парадигми рівнів участі громадян також входять територіальні та урядові виміри: національний, регіональний та місцевий рівень.

В залежності від **етапів прийняття рішень** та інтенсивності участі існує **чотири рівні участі** – від низького до високого:

- **Інформація.** Відносно низький рівень участі, який зазвичай складається з одностороннього надання інформації від органів публічної влади, де не потрібно і не очікується взаємодії або участі НУО.
- **Консультація.** Органи публічної влади можуть попросити НУО висловити їхню думку стосовно конкретного політичного питання або політичного процесу. Ініціаторами та авторами тем є органи публічної влади, а не неурядова організація.
- **Діалог.** Будь-яка зі сторін може ініціювати діалог, який в свою чергу може бути широким або ґрунтуватись на основі співробітництва.
- **Партнерство.** Це найвищий рівень залучення, при якому НУО та органи публічної влади тісно співпрацюють, у той час як НУО продовжують бути незалежними, мають право проводити кампанії та діяти незалежно від партнерських відносин. Партнерство може включати такі заходи, як надання послуг, форуми участі і створення органів із прийняття спільних рішень.

МАТРИЦЯ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ

Рівень участі						
ПАРТНЕРСТВО	• Робоча група або комітет	• Спільне складання проекту	• Спільне прийняття рішення	• Стратегічне партнерство	• Робоча група або комітет	• Робоча група або комітет
ДІАЛОГ	• Слухання та публічні форуми • Форуми громадян та майбутні ради • Контакт з ключовим представником урядових органів	• Слухання та групи питань і відповідей • Семінари експертів • Багатосторонні комітети і консультативні органи	• Відкрите пленарне засідання чи засідання комітетів	• Семінари з управління потенціалом • Тренінгові семінари	• Робоча група або комітет	• Семінари та дискусійні форуми
КОНСУЛЬТАЦІЯ	• Петиції • Консультації в режимі онлайн та за допомогою інших технічних	• Слухання та групи питань і відповідей • Семінари експертів	• Відкрите пленарне засідання чи засідання комітетів	• Заходи • Конференції • Форуми • Семінари	• Механізми зворотного зв'язку	• Конференції або наради • Онлайн консультації

²² Рада Європи, Конференція міжнародних неурядових організацій Ради Європи «Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень», CONF/PLE(2009)CODE1, ухвалений 1 жовтня 2009 року.

Доступно за посиланням:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802eed5c>

	засобів	• Багатосторонні комітети і консультативні органи				
ІНФОРМАЦІЯ	<ul style="list-style-type: none"> • Простий та відкритий доступ до інформації • Дослідження • Проведення кампаній та лобіювання • Веб-сайт ключових документів 	<ul style="list-style-type: none"> • Відкритий та безкоштовний доступ до політичної документації • Веб-сайт ключових документів • Проведення кампаній та лобіювання • Веб-мовлення • Внесок досліджень 	<ul style="list-style-type: none"> • Проведення кампаній та лобіювання 	<ul style="list-style-type: none"> • Відкритий доступ до інформації • Веб-сайт для доступу до інформації • Розсилка на електронну пошту • «Питання-відповіді» • Публічно оголошені тендерні процедури 	<ul style="list-style-type: none"> • Відкритий доступ до інформації • Збір фактів • Оцінка • Наукові дослідження 	<ul style="list-style-type: none"> • Відкритий доступ до інформації
Етапи процесу прийняття політичних рішень	ВСТАНОВЛЕННЯ ПОРЯДКУ ДЕННОГО	СКЛАДАННЯ ПРОЕКТУ	ПРИЙНЯТТЯ РІШЕННЯ	ЗДІСНЕННЯ	МОНІТОРИНГ	ПОВТОРНЕ ФОРМУЛЮВАННЯ

ІНТЕГРАЦІЯ УЧАСТІ ГРОМАДЯН У НАЦІОНАЛЬНІ ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ

Участь громадян можна регулювати відповідно до різних тематичних законів Європи. Правила та положення, що стосуються участі в політичних процесах, а також законодавчого процесу, включені до різних типів документів. Деякі країни включили ці правила і процедури навіть у юридично обов'язкові акти (закони та правила). Інші прийняли документи необов'язкового характеру (кодекси, стандарти, документи, які визначають політику). Наприклад, австрійська Рада міністрів прийняла «**Стандарти участі громадян**» (2008). Документ спрямовано на досягнення максимальної ефективності участі громадян за допомогою застосування стандартів на всіх рівнях управління. У свою чергу, ці стандарти поділено на три розділи: i) стандарти для підготовки процесу участі; ii) стандарти для здійснення процесу участі; iii) стандарти для моніторингу та оцінки результатів процесу участі. Для кожного окремого процесу прийняття рішень їх сформульовано у вигляді переліку запитань, які потребують відповідей. Якщо на всі питання було отримано позитивну відповідь, участь громадян розглядається як високоефективна. Наразі такі стандарти рекомендується використовувати у всіх сферах публічного адміністрування.²³

Правовий характер цього документа має дуже важливе значення, оскільки він впливає на те, наскільки ефективно ці положення можна реалізувати на практиці та які заходи щодо забезпечення їх дотримання доступні. Юридично обов'язкові документи можуть включати²⁴:

- юридичне зобов'язання опублікувати проект законодавства, експертні документи

²³ Рада Європи, Проект документу Європейського комітету з питань демократії та врядування (ЄКДВ), участь громадян у процесах прийняття рішень. Огляд стандартів та практик держав-членів Ради Європи, GT-SC (2016) 2, Страсбург, 18 квітня 2016 року (ст. 25)

²⁴ Рада Європи, Проект документу Європейського комітету з питань демократії та врядування (ЄКДВ), участь громадян у процесах прийняття рішень. Огляд стандартів та практик держав-членів Ради Європи, GT-SC (2016) 2, Страсбург, 18 квітня 2016 року (ст. 31-33)

- та відповідну інформацію;
- принципи участі;
 - з ким потрібно проконсультуватися, акцентуючи увагу на тому, що будь-яка особа залежатиме від конкретного рішення, і в такому випадку зацікавлена сторона має бути обов'язковою частиною процесу, і особливу увагу необхідно приділити зверненню до соціально вразливих груп населення та їх залученню до правових механізмів;
 - включення представників громадянського суспільства у різні консультативні органи та робочі групи;
 - за якими документами необхідно провести консультування (закони, положення, політики);
 - публікація оголошення про початок процесу прийняття рішень, а також консультації з питань ранніх та подальших проектів;
 - мінімальні терміни (граничні терміни) проведення громадських консультацій (визначаючи, що, за принципами ведення хорошої практики, консультації щодо проектів проводяться щонайменше 10 днів);
 - рекомендації щодо використання різних методів консультування;
 - виключення із загальних правил, коли правила про участь, можливо, необхідно адаптувати до конкретних місцевих умов або ситуацій (наприклад, у надзвичайних ситуаціях);
 - як забезпечується зворотний зв'язок щодо проблем та процесів стосовно яких вже відбулись консультації;
 - існування державного органу-посередника, відповідального за контроль над здійсненням громадських консультацій;
 - дотримання правил консультацій на практиці.

Досвід різних країн показує, що комплекс таких заходів дійсно може знадобитися; він може сприяти забезпеченню дотримання та конструктивності участі, а також ефективної реалізації правових гарантій. Такі заходи можуть включати:

- Планування людських і фінансових ресурсів, необхідних для ефективної реалізації процесів участі. Це означає, що призначення конкретних осіб, які координуватимуть процес та виділяти достатньо коштів, включаючи, де це можливо, засоби для забезпечення більш високого рівня зацікавленості громадськості. Ознайомившись із результатами оцінювання румунського закону, можна дійти висновку, що: *«Неможливість призначення необхідних ресурсів представляє собою практичні труднощі, оскільки це стосується реалізації Закону про прозорість в процесі прийняття рішень»*. Деякі країни пропонують у кожному органі влади з метою координування та здійснення контролю процесами консультацій призначити конкретних представників державної влади (наприклад, Австрія, Боснія і Герцеговина, Хорватія, Велика Британія);
- Введення додаткових підзаконних актів з метою зміцнення гарантій їхньої реалізації. Наприклад, у Боснії і Герцеговині Міністерство юстиції прийняло Кодекс, в якому містяться розписані положення, що стосуються реалізації Правил консультацій у підготовці нормативних правових актів Міністерства юстиції;
- Розробка методичних матеріалів, зручних для користування брошур або онлайн-інструментів та майстер-класів для подальшого тлумачення документа, його кращого та більш повного розуміння, а також забезпечення їхньої узгодженої

реалізації різними органами. Наприклад, в Австрії різнопланові листи реєстрації було розроблено з урахуванням контрольних списків задля полегшення процесу участі. Державне управління Хорватії з питань співпраці з НУО підготувало для державних службовців, яким було доручено застосовувати Кодекс консультацій, певні методичні рекомендації;

- Розробка планів по проведенню консультацій із роз'ясненням цілей процесу, вибір найкращого методу, оцінка необхідних фінансових ресурсів і плану таких ресурсів до початку проекту;
- Створення списку діючих у секторі або потенційно зацікавлених у тому, щоб взяти участь у процесі, осіб та організацій (наприклад, такі списки існують в Боснії і Герцеговині). Такі списки допомагають визначити, кого слід залучати до процесів; однак, вони не повинні заважати іншим сторонам, які також є частиною таких процесів;
- Створення списків наявних консультаційних процесів і списків організацій, представлених у різних робочих групах (наприклад, Державне управління Хорватії з питань співпраці з НУО надає такі списки).

ПРИКЛАДИ ІНСТРУМЕНТІВ УЧАСТІ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ²⁵

У європейських країнах існує велика кількість різних інструментів місцевої демократії, що складається з різних форм прямої і партисипативної демократії. Універсальних форм участі немає, хоча існують деякі загальні риси і тенденції, адаптовані країнами на різних рівнях управління.

Громадянська ініціатива

Окрім референдумів (загальнодержавних та місцевих), громадянська ініціатива є популярним інструментом прямої демократії в Європі. Проте, у різних країнах (і навіть в одній і тій же країні) застосовуються різні правила щодо рівня реалізації цього інструменту, і навіть щодо вимог такої реалізації, мінімальної підтримки населення і пов'язаних з цим питань. Наприклад, у **Чехії** та **Франції** громадянська ініціатива доступна лише на регіональному рівні. На національному рівні порогове значення ініціювання варіюється в межах від 40 000 до 500 000 громадян (наприклад, 40 000 у Нідерландах, 50 000 в Литві та Угорщині, 100 000 у Польщі, 500 000 в Іспанії).

У 2006 році поняття **громадянської ініціативи** було введено на **муніципальному рівні** у Фландрії, **Бельгія**. Порогове значення реєстрації такої ініціативи становить 1-2% в залежності від кількості населення муніципалітету (2% для муніципалітетів з населенням меншим ніж 15 000 жителів, 300 людей, якщо кількість населення становить від 15 000 до 30 000, і 1% якщо кількість населення понад 30 000 осіб). Ініціативи обмежені питаннями муніципальної політики та послуг. Крім того, право брати участь у таких ініціативах мають лише ті особи, що досягли 16 років. Оцінювання, проведене через 6 місяців після введення такого інструменту, показало, що 10% муніципалітетів вже використовують цей інструмент. У **Нідерландах** ініціатива

²⁵ У розділі Висновку ОГЛЯД ІНСТРУМЕНТІВ УЧАСТІ У ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ резюмується огляд конкретної країни, представлений дослідженнями Європейського інституту державного управління, і може включати в себе її часткове відтворення. Європейський інститут державного управління, пряма та представницька демократія на низовому рівні: Важелі для утворення громадянства та ідентичності ЄС?, 2011 (ст. 19-81), доступно за посиланням: <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/direct-participatory-democracy.pdf>

громадян представлена на регіональному і місцевому рівнях; однак, кожен муніципалітет повинен вирішити, дозволити використання цього інструменту чи ні. В **Угорщині** муніципальні ради відповідають за визначення порядку участі громадян на місцевому рівні. Порогове значення коливається в межах 5-10%. У **Польщі**, порогове значення для реєстрації встановлюється на рівні 5% у воєводстві і 10% на рівні району / муніципалітету.

У **Німеччині** (зокрема, в таких землях, як Баварія, Гессен, Берлін і Гамбург з найменшими обмежувальними вимогами щодо порогових значень і допустимих питань) ініціатива громадян часто використовується на **рівні комуни** і є постійним елементом місцевого політичного процесу. Така ініціатива також існує на рівні **земель та федеральному рівні**. Цікавою особливістю такого інструменту в Німеччині є трьох-етапність (або двоступеневість процедури на місцевому рівні) процедури. В **Австрії** ініціатива громадян існує на федеральному рівні та на рівні землі. Низьке порогове значення (100 000 на федеральному і 6000 – 57 106 на рівні землі) дозволяє збільшити участь національних меншин.

Партисипативне бюджетування / бюджет участі

Бельгія, Німеччина, Іспанія та Португалія є одними з провідних країн Європи, які реалізують партисипативне бюджетування. **Бельгія** стала першою країною, яка ввела даний інструмент участі у 2003 році в Жемапс-Фленью, що є частиною міста Монс, Валлонія. Кілька муніципалітетів Фландрії також прийняли механізми партисипативного бюджетування, що дозволяють частині муніципального бюджету передавати комітетам області або ініціативам громадян. У **Нідерландах** партисипативне бюджетування використовується кількома муніципалітетами, в той час як десятки інших поки експериментують з цим підходом.

Німецький експеримент з партисипативного бюджетування у 1998 році призвів до впровадження або обговорення цього інструменту 140 муніципалітетами до 2010 року. Проте, з точки зору прийняття рішень громадянами, можливості обмежені, оскільки прямі рішення громадян щодо місцевих бюджетів заборонені законом, оскільки це вважається винятково консультативним механізмом, спрямованим на отримання інформації, встановлення системної прозорості та підзвітності, а також внесення змін у місцеві процедури.

У **Португалії** партисипативне бюджетування є основним методом партисипативної демократії, що успішно працює у кількох муніципалітетах. **Іспанські** міста, такі як Севілья та Альбасете, що визнані найбільш успішними прикладами, відрізняються від інших включенням груп меншин. Національна мережа муніципалітетів з партисипативним бюджетуваннями була створена разом з технічним секретаріатом в Малазі. У **Великій Британії** механізм бюджету участі було запущено у 2010 році дев'ятьма радами, відібраними як пілотні схеми в рамках програми «Ваш місцевий бюджет». В основному, цей інструмент керується прийнятими формами управління громадськими фондами на місцевому рівні та на рівні міста, а також на рівні державних / приватних заходів. У **Словенії** важливу роль у формуванні партисипативного бюджетування відіграють громадські збори.

У 2011 році Сопот став першим **польським** містом, у якому було введено партисипативне бюджетування. Хоча й не існує єдиної моделі, і кожне місто створює

свою модель відповідно до власних потреб, популярність цього інструменту продовжує зростати. У Вроцлаві (один з кращих прикладів у Польщі) сума коштів, виділених у рамках Громадського бюджету Вроцлава 2016 року (кошти для партисипативного бюджетування) становить 25 мільйонів злотих. Громадянам пропонується представити свої власні ідеї проєктів, що будуть реалізовані в місті. Проєкти розглядаються органами місцевого самоврядування та обираються шляхом голосування громадянами і реалізуються відповідно до попередньо розробленого плану / проєкту.²⁶

Загальні збори населення / громадські збори

У **Болгарії** Закон про безпосередню участь громадян у державній владі та в місцевому самоврядуванні дозволяє проводити громадські збори на муніципальному рівні («загальні збори народних мас»). Така модальність участі допускається в муніципалітетах з кількістю населення до 10 000 жителів. У містах з населенням понад 1000, збори потрібно розподіляти по виборчих округах. Рішення вважаються обов'язковими, якщо участь бере 25% населення, що має право голосу (в муніципалітетах з населенням, що має право голосу, до 150 людей порогове значення становить 30%). Органи муніципалітету також можуть ініціювати проведення громадських зборів. Громадяни можуть запропонувати скликати збори, представивши ініціативу місцевим органам самоврядування (такі ініціативи повинні підтримуватися принаймні 25% населення, що має право голосу).

У **Словенії** у муніципальних статутах визначено положення про скликання громадських зборів та методи прийняття рішень, а також обставини, за яких ці рішення мають бути обов'язковими. Збори скликаються за ініціативи місцевого голови або на вимогу населення (порогове значення 5%). На громадських зборах може оголошуватися певна інформація або висновки, і ці збори також відіграють певну роль у партисипативному бюджетуванні.

У **Греції** було використано різні форми прийняття рішень на основі принципу участі стосовно управління місцевими справами, наприклад, запровадження районних рад, зборів місцевих жителів, сусідських комітетів та місцевих форумів. Громадські збори є обов'язковими, принаймні один раз на рік на місцевому, або суб-місцевому рівні. Це залежить від кількості населення та наявності чи відсутності широкого мандату, що охоплює всі питання, що є частиною компетенції цих громад. Збори у спільнотах з кількістю населення 10 000 жителів або більше включають не лише громадян, обраних за принципом жеребкування зі списку виборців, але і представників місцевого бізнесу та організацій, що представляють громадські інтереси та були обрані місцевою владою.

Електронна участь

Естонія розробляє вагомні заходи е-участі («eУчасть»), що спрямовані на розширення меж участі та поліпшення процесів розгляду на національному та місцевому рівнях. У той час як громадські форуми та зустрічі у процесі прийняття рішень проводяться рідко, використання електронного зв'язку є дуже популярним. **Словаччина** також використовує інструменти е-демократії, такі як електронні форуми, електронні консультації, електронні петиції та інформаційні портали. У **Нідерландах** для громадян

²⁶ Рада Європи, Проєкт документу Європейського комітету з питань демократії та врядування (ЄКДВ), участь громадян у процесі прийняття рішень. Огляд стандартів та практик держав-членів Ради Європи, GT-SC (2016) 2, Страсбург, 18 квітня 2016 року (ст. 28).

існує багато різних сайтів, онлайн дискусій, за допомогою яких вони беруть участь у процесі прийняття рішень як на національному, так і на місцевому рівні.

Данія вже більше 15 років розробляє рішення для електронної демократії; ці рішення складаються з великої кількості ініціатив на національному та місцевому рівнях. Наприклад, на державному рівні ініціатива *Open data* призначена для забезпечення доступу до публічної інформації та можливості її повторного використання. Майже усі державні установи використовують *соціальні мережі* для інформування та залучення громадськості до дискусій. Цифрові панелі громадянина є альтернативним консультативним каналом, який доповнює інші ініціативи е-демократії муніципалітетів. Громадяни просто реєструються на сайті муніципалітету і забезпечують зворотний зв'язок щодо висунутих на розгляд питань. У муніципалітетах панелі використовуються для соціопитування та створення матеріалів для процесів планування і стратегічних процесів²⁷.

У 2004 році з метою сприяння розширення взаємодії між громадянами і державним управлінням в **Угорщині** було представлено E-Games («оцінка електронного уряду, система вимірювання та оцінки»), що дозволяє людям оцінити ефективність публічного адміністрування.

На **Мальті** з метою підвищення ефективності, прозорості та залучення громадськості у процеси реалізації проектів, прийняття законів та розроблення нових стратегій також була розроблена ініціатива е-органів влади. Ініціатива включає в себе надання електронних послуг державних органів влади, включаючи електронні форми (створення інтерактивних форм), Mybills (розроблена державними органами онлайн-система вирішення питань щодо оплати) та здійснення е-закупівель (дозволяє відстежувати публічні закупівлі). Усі он-лайн консультації розділено на чотири етапи: i) відкриті консультації; ii) закриті консультації; iii) публікація зворотного зв'язку; iv) результати консультацій. Було організовано безкоштовні базові курси ІКТ для ознайомлення громадян з принципами використання інструменту²⁸.

Консультативні механізми, ради спеціальних груп населення

У **Швеції** практично у всіх муніципалітетах існують громадські консультативні організації. У **Німеччині** на рівні земель та на місцевому рівні використовуються необов'язкові, з відкритим доступом консультативні механізми, «групи планування». Наприклад, у Баварії їх використовують з метою встановлення пріоритетів громадян та чому вони віддають перевагу у державній політиці. У землях та місцевому рівні використовуються громадські діалоги (необов'язкові та нарадчі), у той час як «комплексні обговорення» (громадські збори або семінари спрямовані на вирішення конкретного завдання) та панелі громадян існують лише на місцевому рівні; наприклад, у Бремені панелі громадян було створено для вирішення проблем сфери розвитку стійких енергетичних ресурсів.

²⁷ Рада Європи, Проект документу Європейського комітету з питань демократії та врядування (ЄКДВ), участь громадян у процесах прийняття рішень. Огляд стандартів та практик держав-членів Ради Європи, GT-SC (2016) 2, Страсбург, 18 квітня 2016 року (ст. 30).

²⁸ Рада Європи, Проект документу Європейського комітету з питань демократії та врядування (ЄКДВ), участь громадян у процесах прийняття рішень. Огляд стандартів та практик держав-членів Ради Європи, GT-SC (2016) 2, Страсбург, 18 квітня 2016 року (ст. 24).

У Фінляндії ж функціонують **різні групи**, включаючи **молодіжні ради, ради для людей з обмеженими фізичними можливостями та людей похилого віку**. У Данії рада старших громадян, що виступає посередником між міськими радами та місцевими літніми людьми, підтримує участь пенсіонерів та людей похилого віку у процесі прийняття рішень на місцевому рівні. Літні люди обираються строком на чотири роки прямим голосуванням лише серед громадян та громадянками віком 60+ та рівним поділом між чоловіками і жінками. За законом місцеві ради зобов'язані проконсультуватися з радою старших громадян щодо прийняття рішень стосовно будь-якого питання, що має відношення до громадян похилого віку.

У містах в **Бельгії** можна знайти численні приклади молодіжних рад, де консультативні органи залучають громадян та зацікавлені сторони до обговорення різних тем та укладення рекомендацій для муніципальних органів влади.