

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

**ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

**Дніпро
ДРІДУ НАДУ
2019**

УДК 352 (4)
Є 24

*Схвалено до друку Вченою радою ДРІДУ НАДУ
(протокол № 07/227 від 30 вересня 2019 р.)*

Рецензенти:

Прокопенко Л. Л., д-р держ. упр., проф., Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Борисенко О. П. д-р держ. упр., проф., Університет митної справи та фінансів

Є 24 **Європейські стандарти** місцевого самоврядування: хрестоматія / упоряд. Є. І. Бородін, С. А. Квітка, Т. М. Тарасенко. – Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2019. – 148 с.

Наведено перелік документів Ради Європи та її консультативного органу – Конгресу місцевої та регіональної влади Європи, в яких визначено стандарти місцевого самоврядування. Питання стандартів місцевого самоврядування входить до переліку тем дисципліни «Місьцеве самоврядування в системі публічного управління». У хрестоматії представлено ключові акти щодо розвитку місцевого самоврядування, демократії участі на місцевому рівні, європейського транскордонного та міжрегіонального співробітництва.

Для слухачів усіх форм навчання магістерської програми за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

© Бородін Є. І., Квітка С. А., Тарасенко Т. М.,
укладання, 2019

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РАДА ЄВРОПИ: ЗАГАЛЬНІ ВІДОМОСТІ	8
КОНГРЕС МІСЦЕВИХ І РЕГІОНАЛЬНИХ ВЛАД РАДИ ЄВРОПИ: ЗАГАЛЬНІ ВІДОМОСТІ	9
РОЗДІЛ 1 ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	11
Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року	11
Гельсінська декларація регіонального самоврядування від 28 червня 2002 року	18
Утрехтська декларація про добре місцеве та регіональне врядування в неспокійний час: проблеми змін від 17 листопада 2009 року	25
Стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні від 15 – 16 жовтня 2007 року	41
Strategy on innovation and good governance at local level	48
Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи рес (2007) 12 Про розвиток потенціалу на місцевому та регіональному рівні від 10 жовтня 2007 року ...	58
Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 240 (2008) Про проект Європейської хартії регіональної демократії від 28 травня 2008 року .	61
Хартія конгресу місцевих і регіональних влад Європи від 19 січня 2011 року	78
Київська декларація від 3 – 4 листопада 2011 року	84
Питання для самоперевірки	87
Практичне завдання	90
РОЗДІЛ 2 ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ДЕМОКРАТІЇ УЧАСТІ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ	92
Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади	92
Керівні принципи щодо громадської участі у процесі	

прийняття політичних рішень	96
Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи Rec (2001) 19 Про участь громадян у місцевому суспільному житті від 6 грудня 2001 року	102
Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 113 (2002) Про відносини між громадськістю, місцевою радою й виконавчою владою в місцевій демократії (інституційні рамки місцевої демократії) від 4 червня 2002 року	111
Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 139 (2003) Про неурядові організації і місцеву та регіональну демократію від 26 листопада 2003 року	117
Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 182 (2005) Про участь громадськості у справах місцевого значення і виборах від 17 травня 2005 року	120
Питання для самоперевірки	124
Практичне завдання	126
РОЗДІЛ 3 ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ТРАНСКОРДОННОГО ТА МІЖРЕГІОНАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА	128
Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями	128
Протокол № 3 до Європейської рамкової конвенції Про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЄС)	133
Питання для самоперевірки	142
Практичне завдання	143
СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ	144
ЕЛЕКТРОННІ РЕСУРСИ.....	146
Додаток. Регіональний офіс реформ у Дніпропетровській області	147

ВСТУП

Розвиток сучасної демократичної держави передбачає необхідність підвищення ефективності регулювання суспільних справ, задоволення потреб і інтересів громадян. Важливого значення для реалізації стратегічного курсу України на європейську інтеграцію набуває забезпечення повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, відповідності практики управління розвитком адміністративно-територіальних одиниць кращим міжнародним стандартам. Зміни, що відбуваються в процесі реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, відкривають нові можливості для подальшого зміцнення інституту місцевого самоврядування в системі публічного управління.

Сьогодні важливим завданням є визначення та запровадження в Україні власної моделі децентралізації як основи для забезпечення належного демократичного управління на місцевому рівні.

Досвід зарубіжних країн свідчить, що у визначенні заходів щодо децентралізації необхідним є врахування принципу субсидіарності, який значною мірою характеризує та розкриває зміст цього процесу на сучасному етапі розвитку суспільства. Втілення принципу субсидіарності є ключовою вимогою Європейської хартії місцевого самоврядування. Закріплення положень щодо розширення прав місцевого самоврядування відповідно до принципів децентралізації та субсидіарності знаходить відображення в низці нормативно-правових актів, які визначають основи організації та функціонування системи місцевого самоврядування в Україні. Імплементация міжнародно-правових норм у цій сфері має стати одним із вимірів гармонізації підходів до організації діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні відповідно до стандартів і принципів країн розвинутої демократії.

Тема «Міжнародні стандарти місцевого самоврядування» є завершальною темою 2 Модулю дисципліни «Місцеве самоврядування в системі публічного управління».

Питання для розгляду: Основні правові інструменти Ради Європи з питань місцевого і регіонального розвитку. Європейська хартія місцевого самоврядування. Всесвітня декларація місцевого самоврядування. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування. Стратегія інновацій та належного врядування на місцевому рівні.

Програма вивчення нормативної навчальної дисципліни «Місцеве самоврядування в системі публічного управління» складена відповідно до освітньо-професійної програми підготовки магістра спеціальності «Публічне управління та адміністрування».

Предметом вивчення навчальної дисципліни є теоретичні та практичні основи розвитку місцевого самоврядування в сучасній системі публічного управління в Україні.

Метою вивчення навчальної дисципліни є формування у слухачів сучасних теоретичних і практичних знань, умінь і навичок щодо особливостей розвитку місцевого самоврядування в системі публічного управління в Україні.

Завдання, що вирішуються відповідно до вимог Національної рамки кваліфікацій: здатність особи розв'язувати складні задачі і проблеми в професійній діяльності, пов'язані з реалізацією функцій та завдань публічної служби, діяльності органів місцевого самоврядування, або у процесі навчання, що передбачає проведення досліджень проблем місцевого самоврядування та здійснення інновацій, та характеризується невизначеністю умов і вимог.

Знання:

– спеціалізовані концептуальні знання, набуті у процесі навчання та/або професійної діяльності на рівні новітніх досягнень, які є основою для оригінального мислення та інноваційної діяльності, зокрема в контексті дослідницької роботи;

– критичне осмислення проблем у навчанні та/або професійній діяльності та на межі предметних галузей;

Уміння:

– розв'язання складних задач і проблем, що потребує оновлення та інтеграції знань, часто в умовах неповної/недостатньої інформації та суперечливих вимог;

– провадження дослідницької та/або інноваційної діяльності;

Комунікація:

– зрозуміле і недвозначне донесення власних висновків, а також знань та пояснень, що їх обґрунтовують, до фахівців і нефахівців, зокрема до осіб, які навчаються;

– використання іноземних мов у професійній діяльності;

Автономність і відповідальність:

– прийняття рішень у складних і непередбачуваних умовах, що потребує застосування нових підходів та прогнозування;

– відповідальність за розвиток професійного знання і практик, оцінку стратегічного розвитку команди;

– здатність до подальшого навчання, яке значною мірою є автономним та самостійним.

У результаті вивчення навчальної дисципліни слухач повинен

знати:

– категорії місцевого самоврядування; теоретико-методологічні основи становлення та розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади; сучасні підходи до реформування адміністративно-територіального устрою;

вміти:

– розробляти пропозиції щодо удосконалення чинної нормативно-правової бази з розвитку елементів системи місцевого самоврядування;

– формулювати практичні рекомендації щодо управління та регулювання питань місцевого значення;

– визначати оптимальні шляхи розвитку територіальних громад, органів місцевого самоврядування;

– аналізувати процеси становлення місцевого самоврядування, шляхи та методи удосконалення організаційно-правового забезпечення розвитку місцевого самоврядування, політико-правові проблеми управління населеними пунктами та приймати відповідні управлінські рішення;

– застосовувати принципи організації системи, форми та методи місцевого самоврядування на практиці.

Програма навчальної дисципліни:

Модуль 1 Теоретико-методологічні основи здійснення місцевого самоврядування:

1. Поняття та суть місцевого самоврядування.
2. Основні етапи становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні.
3. Теорії походження місцевого самоврядування та моделі управління на місцях.
4. Основні принципи місцевого самоврядування.

Модуль 2 Організаційно-правові основи місцевого самоврядування в Україні:

1. Конституційно-правові засади місцевого самоврядування в Україні.
2. Гарантії місцевого самоврядування. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування.
3. Система місцевого самоврядування.
4. Форми участі членів територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування.
5. Посадові особи місцевого самоврядування. Асоціації місцевого самоврядування.
6. Представницькі і виконавчі органи місцевого самоврядування.
7. Формування органів місцевого самоврядування.
8. Завдання та повноваження місцевого самоврядування та його органів.
9. Децентралізація та напрями реформування місцевого самоврядування в Україні.
10. Удосконалення територіальної організації місцевого самоврядування.
11. Міжнародні стандарти місцевого самоврядування.

На вивчення навчальної дисципліни відводиться 4 кредити ECTS.

РАДА ЄВРОПИ: ЗАГАЛЬНІ ВІДОМОСТІ

Рада Європи є провідною організацією із захисту прав людини. Вона включає в себе 47 держав – членів, 28 з яких є членами Європейського Союзу.

Усі держави – члени Ради Європи підписалися під Європейською конвенцією з прав людини – договір, спрямований на захист прав людини, демократії та верховенства закону.

Європейський суд з прав людини контролює здійснення Конвенції у державах – членах. Фізичні особи можуть подавати скарги про порушення прав людини в Страсбурзький суд, як тільки всі можливості оскарження були вичерпані в державі – члені.

Європейський Союз готується підписати Європейську конвенцію з прав людини, створюючи спільний європейський правовий простір для більше ніж 820 мільйонів громадян.

На додаток до Європейського суду з прав людини, Рада Європи складається з декількох робочих установ.

Генеральний Секретар веде засідання і представляє Раду Європи.

Комітет міністрів, до складу якого входять міністри закордонних справ держав – членів та їх представники, діє як основний орган, що приймає рішення.

Парламентська Асамблея складається з 318 парламентаріїв з 47 держав – членів; Асамблея обирає Генерального секретаря, Уповноваженого з прав людини та суддів Європейського суду з прав людини, забезпечує демократичний форум для обговорення та спостереження за виборами, її комітети відіграють важливу роль у розгляді поточних питань.

Уповноважений з прав людини незалежно вирішує питання та привертає увагу до порушень прав людини.

Конгрес місцевих і регіональних органів влади відповідає за посилення місцевої та регіональної демократії. Він включає 636 виборних представників з більше ніж 200 000 місцевих і регіональних органів влади.

Конференція міжнародних неурядових організацій представляє громадянське суспільство і сприяє демократичній участі.

Рада Європи працює в тісному партнерстві з Європейським Союзом, і співпрацює з Організацією Об'єднаних Націй, Організацією з безпеки і співробітництва в Європі, а також з багатьма країнами-партнерами по всьому світу.¹

¹ Про Раду Європи. Офіс Ради Європи в Україні. URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/the-coe/about-coe>

КОНГРЕС МІСЦЕВИХ І РЕГІОНАЛЬНИХ ВЛАД РАДИ ЄВРОПИ: ЗАГАЛЬНІ ВІДОМОСТІ

Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи є консультативним органом Ради Європи, який у сучасному вигляді діє з 1994 року. Він представляє інтереси органів місцевих і регіональних влад 47-и держав – членів Ради Європи.

Пріоритетами Конгресу є зміцнення та захист інтересів органів місцевих і регіональних влад, забезпечення їх участі у процесах європейської інтеграції, моніторинг дотримання державами – членами Ради Європи положень Європейської хартії місцевого самоврядування та спостереження за місцевими та регіональними виборами, які відбуваються в цих країнах.

Конгрес:

- представляє інтереси європейських регіонів та муніципалітетів;
- є форумом, на якому представники місцевих або регіональних влад обговорюють спільні проблеми, обмінюються досвідом та ознайомлюють уряди зі своїми поглядами;
- консультує Комітет міністрів та Парламентську асамблею Ради Європи з усіх аспектів розвитку та реалізації місцевої і регіональної політики;
- тісно взаємодіє з національними та міжнародними організаціями, що представляють місцеві і регіональні влади;
- організує публічні обговорення та конференції на місцевому і регіональному рівнях в усіх державах – членах Ради Європи з метою активного залучення до цього громадськості, участь якої залишається важливою для встановлення справжньої демократії;
- готує регулярні доповіді щодо стану місцевої та регіональної демократії в кожній з держав – членів Ради Європи та країнах, що є кандидатами на вступ;
- спостерігає за проведенням місцевих і регіональних виборів в цих країнах.

Структура Конгресу. Кожна держава – член Ради Європи представлена у Конгресі національною делегацією з тією ж самою кількістю представників і заступників, як і в Парламентській асамблеї Ради Європи.

Національна делегація України у Конгресі складається з 12 представників України в Конгресі та 12 їх заступників.

Конгрес складається з двох палат: Палати місцевих влад та Палати регіонів. Загальна кількість місць становить 324 для членів палат та 324 для їхніх заступників. Усі вони є обраними представниками більш ніж 200 тисяч

місцевих та регіональних органів влад сорока семи держав – членів Ради Європи.

Голова Конгресу обирається терміном на два роки по черзі з представників кожної з палат. Голова Конгресу обирається терміном на два роки по черзі з представників кожної з палат.

Діяльність Конгресу здійснюється шляхом проведення щорічних пленарних сесій (у т.ч. засідань Палати регіонів та Палати місцевих влад), а також засідань Статутного форуму та статутних комітетів Конгресу, що відбуваються в міжсесійний період.

Засідання Конгресу проводяться в приміщенні штаб-квартири Ради Європи у Страсбурзі.

Координацію діяльності Конгресу та його робочих органів забезпечує Бюро Конгресу. Воно складається з Бюро Палати регіонів і Бюро Палати місцевих влад, до складу кожного з яких входять Голова палати та сім членів.

Статутний форум діє від імені Конгресу в період між пленарними сесіями. До складу Форуму входять голови національних делегацій країн та члени Бюро Конгресу.

Комітетами Конгресу є:

Комітет з управління, що відповідає за питання мандату Конгресу, фінансові питання та питання співпраці з міжурядовим сектором, транскордонного та міжрегіонального співробітництва, електронної демократії.

Комітет з поточних питань, що вивчає роль місцевих та регіональних влад у подоланні основних викликів сьогодення та готує діяльність Конгресу у галузі соціальної єдності, освіти, сталого розвитку у світлі фундаментальних цінностей Ради Європи.

Комітет з моніторингу, що вивчає питання дотримання державами – членами своїх зобов'язань відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування та відповідає за здійснення моніторингу.

Організаційне забезпечення діяльності Конгресу здійснює Секретаріат на чолі з Генеральним секретарем Конгресу, який обирається терміном на 5 років.

У Конгресі також діють чотири політичні групи: група соціалістів (SOC), група «Європейська народна партія / християнські демократи» (EPP/CD), група незалежних та ліберальних демократів (ILDR), група Європейських консерваторів та реформаторів (ECRG).¹

¹ Постійне представництво України при Раді Європи. URL : <https://coe.mfa.gov.ua/ua/ukraine-coe/congress>

РОЗДІЛ 1
ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ

ЄВРОПЕЙСЬКА ХАРТІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року

Офіційний переклад

(Виправлений текст офіційного перекладу Європейської хартії місцевого самоврядування відповідає тексту, опублікованому в «Офіційному віснику України» від 03.04.2015 № 24 на заміну тексту, опублікованому в «Офіційному віснику України» від 04.06.2013 № 39)

(Хартію ратифіковано Законом № 452/97-ВР від 15.07.97)
(Див. Додатковий протокол до Хартії від 16.11.2009)

Дата підписання:	15.10.1985
Дата підписання від імені України:	06.11.1996
Дата ратифікації:	15.07.1997
Дата набрання чинності для України:	01.01.1998

ПРЕАМБУЛА

Держави – члени Ради Європи, які підписали цю Хартію,

враховуючи, що метою Ради Європи є досягнення більшого єднання між її членами для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням;

вважаючи, що одним з методів досягнення цієї мети є укладання угод в адміністративній галузі;

враховуючи, що органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму;

враховуючи, що право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються всіма державами – членами Ради Європи;

вважаючи, що це право найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні;

переконані в тому, що існування органів місцевого самоврядування, наділених реальними повноваженнями, може забезпечити ефективно і близьке до громадянина управління;

усвідомлюючи, що охорона і посилення місцевого самоврядування в різних країнах Європи є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади;

стверджуючи, що із цього випливає необхідність існування органів місцевого самоврядування, які мають створені на демократичній основі органи, уповноважені приймати рішення, і широку автономію щодо своїх повноважень, шляхи і засоби здійснення цих повноважень, а також ресурси, необхідні для їх виконання,

домовились про таке:

Стаття 1

Сторони зобов'язуються вважати для себе обов'язковими, у порядку та обсязі, передбачених у статті 12 цієї Хартії, нижченаведені статті.

ЧАСТИНА I

Стаття 2

Конституційна та правова основа місцевого самоврядування

Принцип місцевого самоврядування визнається в національному законодавстві та, у міру можливості, в конституції.

Стаття 3

Концепція місцевого самоврядування

1. Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення.

2. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом.

Стаття 4

Сфера компетенції місцевого самоврядування

1. Головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом. Однак це положення не перешкоджає наділенню органів місцевого самоврядування повноваженнями і функціями для спеціальних цілей відповідно до закону.

2. Органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу.

3. Публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії.

4. Повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом.

5. Якщо повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, органи місцевого самоврядування у міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов.

6. У процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, з останніми мають проводитися консультації, у міру можливості своєчасно і належним чином.

Стаття 5

Охорона територіальних кордонів органів місцевого самоврядування

Зміни територіальних кордонів органів місцевого самоврядування не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, можливо шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом.

Стаття 6

Відповідні адміністративні структури і ресурси для виконання органами місцевого самоврядування своїх завдань

1. Без шкоди для більш загальних законодавчих положень органи місцевого самоврядування повинні мати можливість визначати власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління.

2. Умови служби найманих працівників органів місцевого самоврядування повинні дозволяти добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності; для цього забезпечуються належні можливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі.

Стаття 7

Умови, за яких виконуються повноваження на місцевому рівні

1. Умови діяльності місцевих обраних представників повинні забезпечувати вільне виконання ними своїх функцій.

2. Вони повинні передбачати відповідне фінансове відшкодування витрат, що виникають при відповідній діяльності, а також, у разі необхідності, відшкодування втрачених доходів або винагороди за виконану роботу і відповідний захист соціального забезпечення.

3. Будь-які функції та діяльність, несумісні з мандатом місцевого обраного представника, визначаються законом або основоположними правовими принципами.

Стаття 8

Адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування

1. Будь-який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом.

2. Будь-який адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Однак вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за належністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування.

3. Адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти.

Стаття 9

Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування

1. Органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень.

2. Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає повноваженням, передбаченим конституцією або законом.

3. Принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону.

4. Фінансові системи, які складають підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, мають достатньо диверсифікований і гнучкий характер і повинні забезпечувати можливість приводити наявні ресурси, наскільки це практично можливо, у відповідність до реального зростання вартості виконуваних ними завдань.

5. Захист більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування передбачає запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного

розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягара, який вони повинні нести. Такі процедури або заходи не повинні звужувати свободу дій органів місцевого самоврядування в межах власної відповідальності.

6. З органами місцевого самоврядування повинні належним чином проводитись консультації про порядок передачі їм перерозподілених ресурсів.

7. У міру можливості, дотації органам місцевого самоврядування призначаються не для фінансування конкретних проектів. Надання дотацій не скасовує основоположну свободу органів місцевого самоврядування проводити свою політику в межах власної компетенції.

8. Для цілей здійснення позик інвестиційного капіталу органи місцевого самоврядування мають доступ до національного ринку капіталу в межах закону.

Стаття 10

Право органів місцевого самоврядування на свободу асоціації

1. Органи місцевого самоврядування мають право, здійснюючи свої повноваження, співробітничати та в межах закону створювати консорціуми з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес.

2. Право органів місцевого самоврядування бути членом асоціації з метою захисту і заохочення їхніх спільних інтересів, а також бути членом міжнародної асоціації органів місцевого самоврядування визнається кожною державою.

3. Органи місцевого самоврядування мають право на умовах, які можуть бути передбачені законом, співробітничати з органами місцевого самоврядування інших держав.

Стаття 11

Правовий захист місцевого самоврядування

Органи місцевого самоврядування мають право використовувати засоби правового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і поважання принципів місцевого самоврядування, які утілені в конституції чи національному законодавстві.

ЧАСТИНА II

ІНШІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 12 Зобов'язання

1. Кожна Сторона зобов'язується вважати для себе обов'язковими принаймні двадцять пунктів частини I цієї Хартії, з яких принаймні десять пунктів мають належати до пунктів, які наведені нижче:

- стаття 2,
- пункти 1 і 2 статті 3,
- пункти 1, 2 і 4 статті 4,
- стаття 5,
- пункт 1 статті 7,
- пункт 2 статті 8,
- пункти 1, 2 і 3 статті 9,
- пункт 1 статті 10,
- стаття 11.

2. Кожна Договірна Держава під час здачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти або свого документа про приєднання чи затвердження повідомляє Генеральному секретарю Ради Європи, які пункти вона визначила відповідно до положень пункту 1 цієї статті.

3. Будь-яка Сторона в подальшому в будь-який час може повідомити Генеральному секретарю про те, що вона вважає для себе обов'язковими будь-які пункти цієї Хартії, які вона ще не прийняла згідно з положеннями пункту 1 цієї статті. Такі взяті в подальшому зобов'язання вважаються складовою частиною ратифікації, прийняття чи затвердження Стороною, яка надсилає таке повідомлення, і набирають такої самої чинності з першого дня місяця, що настає після закінчення тримісячного строку з дати отримання повідомлення Генеральним секретарем.

Стаття 13

Органи, до яких застосовується Хартія

Принципи місцевого самоврядування, що містяться в цій Хартії, застосовуються до всіх категорій органів місцевого самоврядування, існуючих в межах території відповідної Сторони. Однак кожна Сторона під час здачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти або документа про приєднання чи затвердження може визначити категорії місцевих або регіональних органів самоврядування, якими вона має намір обмежити сферу застосування цієї Хартії або які вона має намір вилучити з неї. Вона може також включити в сферу застосування цієї Хартії інші категорії місцевих або регіональних органів самоврядування шляхом подання в подальшому відповідного повідомлення Генеральному секретарю Ради Європи.

Стаття 14 Надання інформації

Кожна Сторона надсилає Генеральному секретарю Ради Європи всю відповідну інформацію, що стосується законодавчих положень або інших заходів, вжитих нею з метою дотримання положень цієї Хартії.

ЧАСТИНА III

Стаття 15

Підписання, ратифікація та набрання чинності

1. Цю Хартію відкрито для підписання державами – членами Ради Європи. Вона підлягає ратифікації, прийняттю чи затвердженню. Ратифікаційні грамоти або документи про прийняття чи затвердження здаються на зберігання Генеральному секретарю Ради Європи.

2. Ця Хартія набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення тримісячного строку з дати, на яку чотири держави – члени Ради Європи висловили свою згоду на обов'язковість для них цієї Хартії відповідно до положень попереднього пункту.

3. Стосовно будь-якої держави, яка висловлюватиме свою згоду на обов'язковість для неї цієї Хартії після набрання нею чинності, Хартія набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення тримісячного строку з дати здачі на зберігання ратифікаційної грамоти або документа про прийняття чи затвердження.

Стаття 16

Територіальне застосування

1. Будь-яка держава під час підписання або здачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти або документа про прийняття, затвердження чи приєднання може визначити територію (території), до якої застосовуватиметься ця Хартія.

2. Будь-яка держава може в подальшому в будь-який час заявою на ім'я Генерального секретаря Ради Європи поширити дію цієї Хартії на будь-яку іншу територію, визначену в цій заяві. Щодо такої території Хартія набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення тримісячного строку з дати отримання такої заяви Генеральним секретарем.

3. Будь-яка заява, зроблена відповідно до двох попередніх пунктів, може стосовно будь-якої території, визначеної в цій заяві, бути відкликана шляхом надіслання відповідного повідомлення на ім'я Генерального секретаря. Відкликання набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення шестимісячного строку з дати отримання такого повідомлення Генеральним секретарем.

Стаття 17

Денонсація

1. Будь-яка Сторона може денонсувати цю Хартію в будь-який час після закінчення п'ятирічного строку з дати, на яку Хартія набрала для неї чинності. Відповідне повідомлення надсилається Генеральному секретарю Ради Європи за шість місяців до дати денонсації Хартії. Така денонсація не завдає шкоди чинності Хартії для інших Сторін, якщо їхня кількість протягом всього часу становить не менше чотирьох Сторін.

2. Будь-яка Сторона може відповідно до положень попереднього пункту денонсувати будь-який прийнятий нею пункт частини I Хартії, якщо ця

Сторона продовжує вважати для себе обов'язковими ту кількість і категорію пунктів, які визначені в пункті 1 статті 12. Будь-яка Сторона, яка після денонсації того чи іншого пункту більше не відповідає вимогам пункту 1 статті 12, вважається такою, що денонсувала також і Хартію.

Стаття 18 **Повідомлення**

Генеральний секретар Ради Європи повідомляє державам – членам Ради Європи про:

- а) будь-яке підписання;
- б) заду на зберігання будь-якої ратифікаційної грамоти чи будь-якого документа про прийняття або затвердження;
- с) будь-яку дату набрання чинності цією Хартією відповідно до статті 15;
- д) будь-яке повідомлення, отримане на виконання положень пунктів 2 і 3 статті 12;
- е) будь-яке повідомлення, отримане на виконання положень статті 13;
- ф) будь-яку іншу дію, будь-яке повідомлення або оповіщення, які стосуються цієї Хартії.

На посвідчення чого ті, що підписалися нижче, належним чином на те вповноважені представники підписали цю Хартію.

Учинено в м. Страсбург 15 жовтня 1985 року англійською і французькою мовами, причому обидва тексти є рівноавтентичними, в одному примірнику, який зберігатиметься в архіві Ради Європи. Генеральний секретар Ради Європи надсилає засвідчені копії цієї Хартії кожній державі – члену Ради Європи.

[Європейська хартія місцевого самоврядування : міжнар. док. від 15 жовт. 1985 р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036].

ГЕЛЬСІНСЬКА ДЕКЛАРАЦІЯ РЕГІОНАЛЬНОГО САМОВРЯДУВАННЯ **(прийнята на Конференції міністрів держав – членів Ради Європи,** **відповідальних за місцеве та регіональне врядування, 28 червня 2002 року)**

МІНІСТРИ ДЕРЖАВ – ЧЛЕНІВ РАДИ ЄВРОПИ, ВІДПОВІДАЛЬНІ ЗА
МІСЦЕВЕ ТА РЕГІОНАЛЬНЕ ВРЯДУВАННЯ, ЯКІ ЗІБРАЛИСЯ
27 – 28 ЧЕРВНЯ 2002 РОКУ В М. ГЕЛЬСІНКІ НА 13-Й СЕСІЇ СВОЄЇ
КОНФЕРЕНЦІЇ:

маючи можливість протягом першої робочої сесії за темою «Регіональне самоврядування та субсидіарність – європейські моделі та принципи» плідно

обмінятися досвідом та думками щодо регіонального самоврядування, регіоналізації, децентралізації та імплементації принципу субсидіарності;

здійснивши протягом другої робочої сесії за темою «Регіональне самоврядування та субсидіарність – детальний розгляд текстів, підготовлених Європейським комітетом з питань місцевої та регіональної демократії (CDLR)» обмін думками щодо зазначених текстів;

розглянувши звернення Комітету міністрів щодо висловлення у світлі завершених напрацювань думки про характер документа, який буде прийнятий Радою Європи з питань, що стосуються регіонального самоврядування; у той час, як у багатьох державах – членах Ради Європи відбувається процес або реформування або впровадження регіонального самоврядування;

у зв'язку з існуванням великої різноманітності моделей і форм регіонального самоврядування в Європі, що впливають з різних конституційних традицій і соціально-економічних, культурних та географічних умов, характерних для кожної держави; оскільки, як продемонструвала робота, проведена CDLR, можливо розробити набір основних понять і принципів, які є загальними для всіх моделей регіонального самоврядування;

УРОЧИСТО ЗАЯВЛЯЮТЬ, ЩО:

1. дієва демократія є основою для миру, стабільності, процвітання і розвитку;

2. підвищення децентралізації і передача влади в Європі за останні десятиліття сприяли зміцненню демократії, як у державах із давніми демократичними традиціями, так і в нових демократіях;

3. процес децентралізації та передачі повноважень відображає загальне переконання у тому, що економічне зростання, стійке відновлення, якість публічних послуг та повна демократична участь можуть бути більш ефективними, якщо урядові установи не є надто централізованими;

4. вирішення питання про створення органів регіональної влади є справою кожної держави, і справді не в усіх державах вони існують;

5. Рада Європи відіграє важливу роль у сприянні та підтримці ефективної демократії серед усіх її держав – членів, як на національному, так і наднаціональному рівні;

6. Рада Європи пропонує європейським урядам привілейоване місце зустрічі для вирішення питань місцевого і регіонального самоврядування та їх участі у діалозі європейського рівня з обраними представниками органів місцевої і регіональної влади, які об'єднані в форматі Конгресу місцевих і регіональних влад Європи (КМРВС);

7. статутна мета Ради Європи – «досягнення більшого єднання між її членами для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням» – успішно впроваджується шляхом встановлення загальних стандартів у сферах її компетенції, які включають в себе демократичне врядування;

8. Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована 37 державами – членами, здійснила значний позитивний вплив на розвиток місцевого самоврядування та демократії в Європі;

9. Регіональне самоврядування, де воно існує, є частиною демократичного врядування, і тому такі органи регіональної влади повинні відповідати мінімальним стандартам демократичного контексту і бути наділені правовими повноваженнями та мати здатність, в межах конституції і права, брати на себе відповідальність регулювати і керувати частиною державних справ у інтересах свого населення і відповідно до принципу субсидіарності;

10. Рада Європи має і надалі сприяти обміну позитивним досвідом між державами – членами, що висвітлюватиме загальні принципи, визначені на основі досвіду держав – членів;

11. Рада Європи має визнати і сприяти включенню загальних принципів місцевого самоврядування до європейського правового інструменту, який бере до уваги досвід її держав – членів;

ВІДПОВІДНО, ВОНИ ВИЗНАЮТЬ, ЩО ТАКИЙ ПРАВОВИЙ ІНСТРУМЕНТ:

12. має поважати суверенітет, самобутність і свободу держав у визначенні своєї власної внутрішньої організації, що повинна відповідати цим загальним принципам;

13. повинен бути достатньо широким, щоб визнати широкий спектр демократичних форм регіонального самоврядування;

14. має чітко обумовлювати, що кожна держава має право вирішувати питання про доцільність створення органів регіональної влади;

15. не повинен порушувати принцип рівності між органами місцевої та регіональної влади стосовно автономії, якщо цей принцип встановлений конституцією або правом;

16. не повинен призводити до створення ієрархії порівняльних оцінок між різними моделями регіональної автономії;

17. повинен дозволити державам мати певний ступінь вибору для того, щоб враховувати специфічні особливості їхньої системи регіонального самоврядування; відзначаючи, що питання про природу правового документа, який слід ухвалити, є предметом думок, що різняться; усвідомлюючи, що необхідно глибоко вивчити ряд юридичних питань з тим, щоб рішення приймалися на основі повного розуміння усіх наслідків такого вибору;

ВИСЛОВЛЮЮТЬ ДУМКУ, ЩО:

18. Рада Європи має прагнути прийняти правовий інструмент про регіональне самоврядування, що:

a. базується на основних концептуальних поняттях і принципах, що вже сформульовані CDLR1;

b. чітко передбачає право кожної держави вирішувати питання про доцільність створення органів регіональної влади;

с. надає державам – членам можливість мати певний ступінь вибору для того, щоб враховувати специфічні особливості їхньої системи регіонального самоврядування;

d. забезпечує гармонійне співіснування з Європейською хартією місцевого самоврядування (ЄХМС);

РЕКОМЕНДУЮТЬ КОМІТЕТУ МІНІСТРІВ:

19. розвивати і зміцнювати роботу Ради Європи у сфері місцевої та регіональної демократії, у тому числі шляхом сприяння обміну і поширенню досвіду регіонального самоврядування;

20. продовжувати і вдосконалювати діалог на європейському рівні між урядами та місцевими і регіональними виборними представниками, що об'єднані у форматі КМРВС;

21. надати повноваження CDLR щодо розробки проектів правових документів різних типів з урахуванням висловлених у ході цієї Конференції пропозицій та розвитку досвіду держав – членів, а також необхідності забезпечення його відповідності ЄХМС.

ДОДАТОК ОСНОВНІ ПОНЯТТЯ І ЗАГАЛЬНІ ПРИНЦИПИ РЕГІОНАЛЬНОГО САМОВРЯДУВАННЯ, ВИЗНАЧЕНІ CDLR

А. Основні поняття і принципи

1.1. Органи регіональної влади є територіальними органами між центральним урядом і органами місцевої влади. Це не обов'язково означає наявність ієрархічних відносин між органами регіональної та місцевої влади.

1.2. Регіональне самоврядування означає правові повноваження та здатність органів регіональної влади, в межах конституції і права, брати на себе відповідальність щодо регулювання і управління частиною державних справ у інтересах свого населення і відповідно до принципу субсидіарності.

1.3. У країнах, в яких існують органи регіональної влади¹, принцип місцевого самоврядування повинен бути визнаний у внутрішньому законодавстві та/або у конституції, у випадку необхідності.

¹ Питання про збереження цього положення залежатиме від природи правового інструменту.

В. Загальні принципи

1. Регіональні повноваження

1.1. Регіональні повноваження мають бути визначені Конституцією, статутом регіону або національним законодавством. Органи регіональної влади повинні, у рамках закону та / або Конституції, мати повну свободу дій для реалізації власної ініціативи з будь-якого питання, за виключенням тих, що вилучені з їхньої компетенції і перебувають у віданні будь-якого органу влади іншого рівня. Регулювання або обмеження регіональних повноважень має ґрунтуватися на нормах Конституції і / або закону.

1.2. Органи регіональної влади повинні мати повноваження ухвалювати рішення та адміністративні повноваження у сферах, що належать до їх компетенції. Ці повноваження повинні дозволяти прийняття і здійснення специфічної для цього регіону політики. Повноваження щодо ухвалення рішень можуть включати нормотворчі повноваження.

1.3. Для конкретних цілей і в межах, встановлених законом, інші державні органи можуть покласти певні повноваження на органи регіональної влади.

1.4. У випадку, коли повноваження делеговані органам регіональної влади, вони повинні мати право адаптувати їх реалізацію до регіональних умов у межах, встановлених конституцією та / або законом.

2. Відносини з іншими субнаціональними територіальними органами

2.1. Відносини між органами регіональної влади та іншими субнаціональними територіальними органами мають бути підпорядковані принципам регіонального самоврядування, що викладені у цьому документі, принципам місцевого самоврядування, встановленим Європейською хартією місцевого самоврядування, а також принципу субсидіарності.

2.2. Органи регіональної влади та інші субнаціональні територіальні органи можуть у рамках закону визначити засади своїх взаємовідносин і співпрацювати один з одним.

3. Участь у державному процесі прийняття рішень

3.1. Органи регіональної влади мають право, як описано у наведених нижче положеннях 3.2 та 3.3, бути залучені до процесу прийняття державних рішень, що стосуються їх компетенції і життєво важливих інтересів або сфери регіонального самоврядування.

3.2. Ця участь має бути забезпечена шляхом представництва в органах прийняття рішень та/або шляхом проведення консультацій і переговорів між відповідними органами державної та регіональної влади. За необхідності, участь може бути забезпечена шляхом консультацій і переговорів між органами державної влади та представницькими органами регіональної влади.

3.3. У тій мірі, як це передбачено конституцією та/або законом, органи регіональної влади та/або їх представницькі органи повинні бути представлені або з ними слід консультиватися через відповідні органи та/або процедури, у зв'язку з міжнародними переговорами держави та реалізацією договорів, що стосуються їхньої компетенції або сфери регіонального самоврядування.

4. Контроль за діяльністю органів регіональної влади з боку державних органів

4.1. Будь-який контроль за діяльністю органів регіональної влади, що здійснюється центральними органами державної влади, як правило, має бути спрямований тільки на забезпечення відповідності цієї діяльності вимогам

закону. Тим не менш, контроль за виконанням делегованих повноважень може також включати в себе і оцінку з точки зору доцільності.

4.2. Адміністративний контроль за діяльністю органів регіональної влади може здійснюватися тільки відповідно до таких процедур і в таких випадках, які передбачені конституційними або законодавчими положеннями. Такий контроль має здійснюватися постфактум, та будь-які заходи, що застосовуються у зв'язку з цим, мають бути пропорційними важливості інтересів, на захист яких вони спрямовані.

5. Захист регіонального самоврядування

5.1. Наявність системи органів регіональної влади може бути передбачена конституцією або законом. Існування регіонів після їх створення гарантується конституцією і/або законом і може бути скасоване лише так само через внесення змін до конституції та/або закону, відповідно до яких їх було створено.

5.2. Органи регіональної влади мають право на судовий захист для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і поваги до принципів місцевого самоврядування, закріплених у національному законодавстві.

5.3. Регіональні кордони не можуть бути змінені без попереднього погодження з відповідним(-и) регіоном(-ами). Попередні консультації можуть включати проведення референдуму.

6. Право на об'єднання та інші форми співробітництва

Органи регіональної влади мають право створювати асоціації та проводити заходи міжрегіонального співробітництва з питань, що належать до їх компетенції і відповідають закону. Органи регіональної влади також можуть бути членами міжнародних організацій органів регіональної влади.

7. Зовнішні зв'язки

7.1. У випадку, якщо дозволяє національне та/або європейське законодавство, органи регіональної влади повинні мати право брати участь в діяльності європейських інституцій або бути представленими в них через органи, створені з цією метою.

7.2. Органи регіональної влади можуть співпрацювати з територіальними органами інших країн у рамках своєї компетенції та відповідно до закону, міжнародних зобов'язань і зовнішньої політики держави.

8. Самоорганізація органів регіональної влади

Якщо право регіонів вирішувати питання щодо своєї внутрішньої організації, у тому числі щодо їх статутів та установ, передбачено конституцією та/або законами, це право має бути визначено якомога більш широко.

9. Регіональні органи

9.1. Органи регіональної влади повинні мати представницькі зібрання. У випадку, якщо виконавчі функції не здійснюються безпосередньо таким

представницьким органом, їх слід покласти на підзвітну йому особу або орган відповідно до умов та процедур, встановлених законом. Якщо виконавчий орган обирається безпосередньо населенням, він не обов'язково повинен бути підзвітним перед представницьким зібранням, але повинен повідомляти йому про свою діяльність.

9.2. Регіональні зібрання повинні обиратися безпосередньо шляхом вільного і таємного голосування на основі загального виборчого права або обиратися опосередковано і складатися з обраних народом представників органів місцевого самоврядування, які мають право голосу.

9.3. Умови виконання повноважень виборних регіональних представників повинні забезпечувати вільну реалізацію їхніх функцій. Вони повинні забезпечувати належні фінансові ресурси та/або відповідну фінансову компенсацію витрат, що були понесені у зв'язку із здійсненням повноважень, а також, за необхідності, повну або часткову компенсацію витрат з особистих заощаджень або винагороди за виконану роботу та відповідне соціальне забезпечення. Члени зібрання повинні мати право вільно висловлювати свою думку в ході засідань цього зібрання. Будь-які функції та діяльність, які вважаються такими, що є несумісними з повноваженнями представника, повинні бути визначені законом.

9.4. Якщо застосування санкцій проти регіональних виборних представників можливе, вони визначаються у законодавстві, а також повинні бути пропорційними значенню інтересів, які вони покликані захищати, та бути предметом судового перегляду. Тимчасове припинення повноважень і звільнення можуть бути передбачені тільки у виняткових випадках.

10. Регіональне управління

10.1. Органи регіональної влади повинні мати свої власні активи, власну адміністрацію і власний персонал.

10.2. Органи регіональної влади у передбачених законом межах можуть вільно визначати внутрішню структуру своєї адміністративної системи та її органи.

10.3. Умови служби працівників органів регіональної влади повинні відповідати загальним принципам державної служби та бути такими, щоб забезпечувати підбір висококваліфікованих працівників на основі особистих якостей і компетентності; з цією метою слід забезпечувати адекватні можливості для навчання, винагороди та кар'єрного росту.

11. Фінансові ресурси органів регіональної влади

11.1. Органи регіональної влади повинні мати у своєму розпорядженні відповідні ресурси, співмірні з їх компетенцією та відповідальністю, що дозволяють їм ефективно виконувати свої повноваження.

11.2. Органи регіональної влади повинні мати можливість вільно розпоряджатися своїми ресурсами для виконання своїх повноважень.

11.3. Під час виконання повноважень органи регіональної влади повинні мати можливість покладатися, зокрема, на власні ресурси, якими вони мають

право вільно розпоряджатися. Ці ресурси відповідно до закону можуть включати регіональні податки, інші доходи, визначені органами регіональної влади, фіксовані частки державних податків, нецільове фінансування від держави і суб'єктів територіальної влади.

11.4. Фінансові системи, на яких ґрунтуються ресурси, доступні органам регіональної влади, повинні бути досить різноманітними і гнучкими, щоб надати їм можливість не відставати, наскільки це практично можливо, від реального зростання вартості під час виконання ними своїх завдань.

12. Фінансове вирівнювання та трансфери

12.1. Захист слабших у фінансовому плані органів регіональної влади має бути забезпечений за допомогою процедур фінансового вирівнювання або аналогічних заходів, спрямованих на подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, які вони повинні підтримувати. Такі процедури або заходи не повинні призводити до обмеження фінансових ресурсів органів регіональної влади тією мірою, яка може перешкоджати їм вільно здійснювати управління.

12.2. Фінансові трансфери до органів регіональної влади повинні регулюватися заздалегідь встановленими правилами на основі об'єктивних критеріїв, що узгоджуються з регіональними повноваженнями. За можливості гранти, що надаються органам регіональної влади, не повинні призначатися під фінансування конкретних проектів.

12.3. Фінансові трансфери до органів регіональної влади не повинні обмежувати основні свободи органів регіональної влади щодо здійснення визначеної ними політики під час реалізації їхніх повноважень.

12.4. Для цілей запозичення коштів для капіталовкладень органи регіональної влади повинні в межах закону мати доступ до ринку капіталу.

[Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. док. Пер. з іноз. мов / Заг. ред. В. Б. Гройсмана. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 766 с., с. 31 – 39].

УТРЕХТСЬКА ДЕКЛАРАЦІЯ ПРО ДОБРЕ МІСЦЕВЕ ТА РЕГІОНАЛЬНЕ ВРЯДУВАННЯ В НЕСПОКІЙНИЙ ЧАС: ПРОБЛЕМИ ЗМІН

Офіційний переклад

Ми, Європейські Міністри, відповідальні за місцеве та регіональне врядування, під час 16-ї сесії нашої Конференції, яка відбулась 16 – 17 листопада 2009 року в м. Утрехт,

як дальший крок у розвитку нашого співробітництва зібралися для того, щоб:

1) прийняти рішення стосовно кроків та заходів, спрямованих на підвищення ефективності роботи Ради Європи у сфері місцевої та регіональної демократії;

2) вивчити вплив економічного спаду на розвиток місцевого врядування та роль центрального уряду в усуненні перешкод транскордонному співробітництву;

3) мати нагоду підписати два нові договори Ради Європи – Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади (994_946) та Протокол № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС) (994_947) – і визначити рекомендаційні рамки регіональної демократії, а також

4) прийняти Утрехтський порядок денний для роботи Ради Європи на підтримку нашої спільної мети – забезпечення доброго місцевого та регіонального врядування всім громадянам.

За підсумками 16-ї сесії ми приймаємо такі конкретні декларації:

I. (A) Декларація про вплив фінансово-економічної кризи на місцеве та регіональне врядування

Ми, Європейські Міністри, відповідальні за місцеве та регіональне врядування, які зібралися 16 – 17 листопада 2009 року в м. Утрехт на 16-й сесії нашої Конференції,

стурбовані значним впливом нинішньої глобальної економічної кризи на всіх рівнях та у всіх секторах наших держав – членів;

вивчивши вплив економічної кризи на місцеве врядування в наших державах – членах на підставі нашого особистого досвіду та документа, підготовленого Європейським комітетом з питань місцевої та регіональної демократії спільно з Ініціативою реформи місцевого самоврядування та державної служби Інституту відкритого суспільства,

беручи до уваги те, що:

1) економічна криза вже має помітний вплив на місцеве врядування в наших державах – членах, що призвело як до скорочення надходжень, так і до збільшення витрат, що спричинює бюджетний дефіцит;

2) дотепер цей вплив в середині країн та між ними значно відрізняється як в масштабному, так і в часовому плані;

3) такі відмінності є результатом багатьох причин, зокрема ступеня економічного спаду, супровідних випадків та відповідей національного уряду,

характеру доходів місцевого врядування і їхньої вразливості до економічних змін, а також відставання в часі в системі оподаткування;

4) на жаль і незважаючи на ознаки відновлення в деяких секторах, ситуація з бюджетним дефіцитом місцевого врядування в багатьох випадках, імовірно, ще погіршиться, перш ніж поліпшиться, оскільки пом'якшуючі наслідки слабшатимуть і повний обсяг витрат для громад та людей, які повинна нести місцева влада, стане очевидним лише через місяці й роки; крім того, збільшення соціальних витрат, пов'язаних з рецесією, поглиблюватиметься в довгостроковій перспективі у зв'язку зі старінням населення Європи,

погоджуємося, що:

5) ми, Європейські Міністри, відповідальні за місцеве та регіональне врядування, повинні взяти на себе відповідальність у межах нашої компетенції за пом'якшення впливу економічної кризи, протидію йому та подолання його, і значною мірою тому що вона має потенційно широкий руйнівний вплив на соціальну згуртованість та соціальні ризики, які посилюють соціальну напруженість, що переростає в екстремізм,

підтверджуємо, що:

6) тиск на наявні ресурси на всіх рівнях ще раз наголошує на важливості нашої спільної мети забезпечення доброго місцевого та регіонального врядування;

7) із цією метою як місцевий, так і центральний уряд відіграють свою роль у протидії економічній кризі, поділі тягаря її наслідків та її подоланні;

8) центральні уряди несуть безпосередню відповідальність за забезпечення місцевих влад ресурсами, наголошуючи, що всі рівні уряду зобов'язані діяти якнайефективніше;

9) у силу знань громад, людей та бізнесу на місцевому й регіональному рівні, місцеве та регіональне врядування можуть бути надзвичайно потужними суб'єктами в задоволенні потреб громадян, бізнесу та в подоланні економічної кризи;

10) у той час, коли заходи, що вживаються, відрізнятимуться із часом та мінятимуться залежно від місця, незмінною залишатиметься постійна потреба в ефективному й раціональному співробітництві між усіма заінтересованими сторонами – центральним урядом, місцевими й регіональними владами та їхніми асоціаціями – для того, щоб перетворити економічну кризу з погрози на можливість для розвитку;

11) ключовим фактором якнайшвидшого досягнення успіху стане обмін інформацією та досвідом на місцевому, регіональному, національному та міжнародному рівнях, а також визначення за допомогою цього добросовісної практики;

12) усі без винятку дії повинні цілком відповідати зобов'язанням держав – членів згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування (994_036),

Зобов'язуємося:

Стосовно наших відповідних внутрішніх ситуацій:

13) забезпечити ефективне й раціональне співробітництво між усіма заінтересованими сторонами – центральним урядом, місцевими й регіональними владами та їхніми асоціаціями, - а також

14) використовувати директиви для стратегії реагування на вплив економічної кризи на місцеве врядування, які містяться в додатку до цієї Декларації, з метою протидії впливові кризи та його послаблення й подолання;

Стосовно нашого співробітництва:

15) розвивати та найліпшим чином використовувати членство в Раді Європи для обміну інформацією й досвідом, а також визначення добросовісної практики;

16) сприяти подальшому збору фінансових і політичних даних та забезпечити належну участь в оглядовій конференції, яка відбудеться в другій половині 2010 року;

17) використовувати спроможність Ради Європи для організації експертної оцінки, надання правової й політичної допомоги та створення програм з підвищення компетентності, а також сприяти її дальшому розвитку;

18) спільно працювати над виконанням викладеного нижче Утрехтського порядку денного;

19) переглянути загальну ситуацію з погляду впливу економічної кризи на місцеве врядування та реагування на неї на нашій 17-й сесії;

пропонуємо:

20) Конгресові та Парламентській асамблеї взяти участь у викладеній вище роботі.

У зв'язку з різнобічним впливом економічної кризи на соціальний та суспільний устрій наших держав – членів і тим самим на права людини, демократію та верховенство закону,

також рекомендуємо:

21) Раді Європи в цілому й Комітетові міністрів зокрема зосередити свою увагу на якості врядування (доброго демократичного врядування) і встановити, що це є головним виміром під час здійснення всієї міждержавної діяльності.

I. (В) Декларація про дії уряду стосовно подолання перешкод транскордонному співробітництву, у тому числі Протоколу № 3

до Мадридської рамкової конвенції (994_947)

Ми, Європейські Міністри, відповідальні за місцеве та регіональне врядування, які зібралися 16 – 17 листопада 2009 року в м. Утрехт на 16-й сесії нашої Конференції,

пам'ятаючи про те, що метою Ради Європи є досягнення більшої єдності його членів;

засвідчуючи великий внесок, який зробило транскордонне й міжтериторіальне співробітництво між нашими місцевими та регіональними владами для досягнення цієї мети;

пам'ятаючи важливість Мадридської рамкової конвенції (995_106) та її протоколів для створення умов, за яких місцеві та регіональні влади можуть установлювати й поглиблювати співробітництво;

вдячні учасникам Маастрихтській конференції, яка проходила 6 – 7 липня 2009 року, за великий обсяг інформації, досвіду та пропозицій, які вони зібрали й передали в наше розпорядження;

обмінявшись інформацією про нещодавній досвід та інноваційні рішення, прийняті в окремих державах – членах з метою усунення законних і практичних перешкод на шляху розвитку транскордонного співробітництва та бажаючи заохочувати їх поширення;

бажаючи далі сприяти перетворенню прикордонних територій наших країн на зони контакту, діалогу та можливості, поліпшуючи спроможності наших місцевих і регіональних влад з розробки відповідних стратегій та заходів;

відзначаючи 60-ту річницю Ради Європи зобов'язанням посилити використання за її законодавством у сфері транскордонного співробітництва та шляхом розробки її в ряді пріоритетних територій, таких, які визначені в Утрехтському порядку денному на 2010 – 2013 роки;

вітаючи прийняття Комітетом міністрів Ради Європи Протоколу № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (994_947) та її відкриття на підписання на цій Конференції;

обговоривши ініціативи двостороннього та міжнародного співробітництва – наприклад єврорегіони «Адріатика» й «Чорне море», висунуті Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи, - які можуть бути розглянуті й використані відповідним чином іншими державами – членами Ради Європи,

заявляємо та погоджуємося про таке:

I.

Транскордонне й міжтериторіальне співробітництво між територіальними громадами або владами відіграє основоположну роль у налагодженні діалогу, взаєморозуміння, а також у соціальному, економічному та суспільному розвитку між сусідніми територіями наших відповідних Держав, таким чином створюючи стабільність і добробут для наших націй. Ми, міністри місцевих та регіональних влад у своїх відповідних Державах, несемо велику відповідальність за забезпечення прийняття та проведення нашими країнами політики, спрямованої на досягнення цієї мети. На цій Конференції ми обмінялись інформацією про політику й досвід наших відповідних країн та зробили висновки, наскільки ці політики є корисними для наших взаємин і, зокрема, для наших прикордонних регіонів.

Ми погоджуємося проводити й розвивати далі на національному рівні політику та дії, які дають змогу місцевим та регіональним владам співробітничати на прикордонних територіях у своїх відповідних сферах компетенції.

Ми прагнутимемо, як на внутрішньому, так і на Європейському рівні, забезпечувати, щоб законодавчі й регулятивні норми та політика не перешкоджали в ході транскордонного співробітництва між територіальними громадами або владами й підтримуватимемо або розвиватимемо відповідні механізми та процедури для підвищення обізнаності про це як у своїй країні, так і в межах усіх заінтересованих європейських інституцій.

II.

Ефективне забезпечення нашої державної політики, спрямованої на полегшення та заохочення транскордонного співробітництва й ініціатив, означає перегляд існуючого законодавства та практики, визначення законних і незаконних перешкод, а також зміну чи заборону тих процедур, вимог та умов, які безпосередньо або опосередковано заважають, гальмують або *de facto* вкрай ускладнюють транскордонне співробітництво для місцевих влад, компаній та жителів.

Ми визнаємо, що на національному рівні досі необхідно вжити заходи для зменшення або усунення тих перешкод і що Рекомендація Rec(2005)2 Комітету міністрів Ради Європи (994_667) слугує діючою директивою для цього.

Однак інколи труднощі виникають унаслідок внутрішнього зовнішнього перекривання компетенцій та повноважень між державними управліннями або рівнями уряду. Ми з інтересом послушали про досвід приймаючої країни з «grensmakelaar», або «транскордонним посередником», який відіграє роль посередника між різними рівнями уряду, що беруть участь у визначенні зарубіжних ініціатив.

Стосовно спроможностей місцевих і регіональних влад розробляти, укладати та здійснювати проекти транскордонного співробітництва ми

усвідомлюємо, що вони можуть бути обмежені через брак ресурсів, персоналу або ноу-хау. У деяких країнах існують спеціалізовані установи, які допомагають місцевим та регіональним владам. На європейському рівні асоціації також володіють різними видами експертних матеріалів, які, якщо ними ділитися або зробити їх доступними шляхом створення мереж, могли би бути корисними для місцевих влад.

Ми погоджуємось, ураховуючи Рекомендації Rec (2005) 2 Комітету міністрів (994_667) про добросовісну практику та зменшення перешкод на шляху до транскордонного й міжтериторіального співробітництва місцевих громад або влад й усунення перешкод йому та Рекомендації Rec (2005) 3 (994_668) про викладання мов суміжних держав у прикордонних регіонах, критично оцінити будь-які практичні та юридичні перешкоди транскордонному співробітництву на національному рівні та доповісти через ЄКМРД про вжиті заходи стосовно їх подолання до наступної сесії нашої Конференції.

III.

Для здійснення транскордонного й міжтериторіального співробітництва між місцевими та регіональними громадами або владами необхідна чітка й легка для розуміння законодавча база. У наших національних правових нормах часто містяться спеціальні закони, спрямовані на надання змоги територіальним громадам або владам здійснювати співробітництво або створювати органи для співробітництва із сусідніми або віддаленими територіальними громадами чи владами інших держав.

У рамках Ради Європи ми прийняли Мадридську рамкову конвенцію (995_106), яка продовжує бути ключовим міжнародним документом, який дає змогу територіальним громадам або владам вступати в транскордонне співробітництво. Ця конвенція заслуговує на те, щоб усі країни – члени Ради Європи були її сторонами;

Також ми розробили, додатково до існуючих двох протоколів Мадридської рамкової конвенції (995_106), третій протокол про об'єднання єврорегіонального співробітництва, щоб доповнити існуючі положення для подібних органів, які є вже чинними для країн – членів Ради Європи.

Ми погоджуємося розглянути питання про підписання й ратифікацію цього Протоколу.

IV.

Навіть без офіційного створення об'єднань або органів співробітництва ми визнаємо, що сусідні територіальні громади або влади повинні через діалог й обмін досвідом під час розробки й реалізації своєї політики та заходів великою мірою враховувати ситуацію на прикордонних територіях і вплив, який ця політика може мати на них і їхніх мешканців. Такий підхід вже має місце в ряді прикордонних районів, і ми розглядаємо його як прообраз

«прикордонного врядування», яке повинно вкоренитися біля наших кордонів без будь-якої передачі суверенітету або повноважень.

Ми висловлюємо інтерес до цих розробок і готові враховувати відповідний досвід держав – членів та їхніх територіальних громад або влад з метою сприяння подібному ставленню у своїй країні.

I. (С) Декларація рекомендаційних рамок Ради Європи у сфері регіональної демократії

Ми, Європейські Міністри, відповідальні за місцеве та регіональне врядування, що зібралися 16 – 17 листопада 2009 року в м. Утрехт на 16-й сесії нашої Конференції,

пам'ятаючи наше бажання, висловлене під час 15-ї сесії нашої конференції в м. Валенсія, «розглянути питання регіонального самоврядування та подальшої роботи в цій сфері під час нашої наступної сесії»,

вітаючи роботу, проведену спільно Європейським комітетом з питань місцевої та регіональної демократії (ЄКМРД) та Конгресом місцевих і регіональних влад стосовно рекомендаційних рамок у сфері регіональної демократії, спрямованих на проведення інституційних реформ на регіональному рівні,

визначаємо рекомендаційні рамки в тому вигляді, у якому вони викладені в додатку до цієї Декларації, як документ, який можуть використати у своїй роботі ті, хто розробляють інституційні реформи та реформи у сфері врядування на регіональному рівні, у тому числі й Парламентська асамблея та Конгрес місцевих і регіональних влад.

II. Декларація про кроки та заходи посилення нашого подальшого співробітництва на додаток до доповіді: «Як підвищити ефективність роботи Ради Європи у сфері місцевої та регіональної демократії?» (доповідь Ківініємі)

Ми, Європейські Міністри, відповідальні за місцеве та регіональне врядування, що зібралися 16 – 17 листопада 2009 року в м. Утрехт на 16-й сесії нашої Конференції,

переконані, що після 60-ти років від свого заснування Рада Європи продовжує відігравати суттєву роль на користь громадян Європи, прагнучи досягти більшої єдності між її державами – членами в інтересах збереження й дальшої реалізації демократії та доброго врядування, прав людини та верховенства закону;

переконані, що міжурядове співробітництво, яке продовжує зосереджуватись в основі роботи Ради Європи, потребує не лише залучення наших колег, відповідальних за закордонні справи, а також міністрів з

національною відповідальністю за громадські справи, що стосуються демократії та доброго врядування, прав людини та верховенства закону;

сповнені рішучості зміцнювати співробітництво в Раді Європи між нами, а також між урядами, представниками яких ми є, із цілковитим використанням структур та органів (1) міжурядового співробітництва, яке вони забезпечують;

(1) Вислів «органи міжурядового співробітництва» означає всі органи, які беруть участь у прийнятті та здійсненні щорічних міжурядових програм діяльності Ради Європи. Це не стосується Конгресу й Парламентської асамблеї.

переконані, що стосовно його ролі відповідно до Статутної резолюції Комітету міністрів (2007) 6 Конгрес може зробити вагомий внесок у розробку порядку денного Ради Європи у сфері місцевої та регіональної демократії;

вивчивши глибоко та з великим інтересом доповідь нашої колеги Марі Ківініємі (Фінляндія) «Як підвищити ефективність роботи Ради Європи у сфері місцевої та регіональної демократії?»;

переконані завдяки висновкам і рекомендаціям нашої колеги Марі Ківініємі в тому, що якщо вони повинні додати цінність громадянам і досягти стратегічних цілей, визначених на Варшавському самміті глав держав й урядів, то для досягнення цілей Ради Європи та здійснення її діяльності у сфері місцевої та регіональної демократії й доброго врядування є необхідними:

- a) посилена відповідальність держав – членів;
- b) ефективне співробітництво з іншими міжнародними партнерами;
- c) підвищена організаційна гнучкість й ефективність;
- d) відкритість;

Відповідно,

А. Ми заявляємо, що:

1. Така посилена відповідальність вимагає, щоб держави – члени несли відповідальність за їхні цілі та діяльність і щоб Міністри, відповідальні за місцеве та регіональне врядування в кожній державі – члені, спільно проводили та були відповідальними за порядок денний Ради Європи в цій сфері стосовно міжурядової діяльності.

2. Для цього необхідні ефективні канали зв'язку на європейському рівні, які забезпечують посилений діалог між міністрами, відповідальними за місцеве та регіональне врядування, та Комітетом міністрів Ради Європи.

3. Важливим є те, щоб порядок денний Ради Європи в цій сфері був розроблений на основі максимізації співробітництва з іншими міжнародними партнерами, уникаючи дублювання та забезпечуючи досягнення максимальних результатів від ресурсів, які держави – члени вносять до порядку денного.

4. Уся діяльність Ради Європи з реалізації цього порядку денного повинна характеризуватися максимально можливою організаційною гнучкістю й ефективністю з урахуванням необхідності досягнення найбільшої ефективності витрачання коштів під час використання державних ресурсів.

5. Робота Ради Європи у сфері місцевої та регіональної демократії заслуговує на те, щоб її знали ліпше, і необхідно розробити активну інформаційну політику для посилення її впливу на держав – членів і громадянське суспільство.

В) погоджуємося про таке:

беручи до уваги істотне значення питань демократії й врядування для здійснення діяльності Ради Європи

a) доручити Міністру державного управління та місцевого врядування Фінляндії пані Марі Ківініємі розробку конкретних пропозицій для налагодження партнерства з Комітетом міністрів до кінця 2010 року;

b) бути готовим надати Міністру Ківініємі будь-яку пораду й допомогу, про яку вона може попросити нас для виконання цього завдання;

c) провести, запропонувавши Конгресові місцевих і регіональних влад приєднатися до нас та наших представників, перегляд:

– поточного стану співробітництва між Конгресом та міжурядовим сектором з метою забезпечення високої якості результатів і сприяння роботі один одного для якнайшвидшого виконання проєктів;

– усіх аспектів моніторингу країни, у тому числі систематизації, визначення пріоритетів, подальшої роботи з питань рекомендацій Конгресу за результатами моніторингу та майбутньої відповідності їм, а також залучення НУО;

d) запропонувати Конгресові роботу з нами та нашими представниками, беручи до уваги результати викладених вище переглядів для:

– розробки порядку денного Ради Європи з питань місцевої та регіональної демократії, який повинен настільки, наскільки можливо, відобразити взаєморозуміння між Конгресом та нами;

– створення умов для здійснення періодичних оцінок незалежними спільно призначеними експертами про роботу Ради Європи для пропагування місцевої та регіональної демократії з усіх сторін;

З метою поліпшення ефективності нашого міжнародного співробітництва переглянути методи роботи й удосконалити канали зв'язку на національному рівні для того, щоб:

a) відповідні «галузеві» міністерства були поінформовані про нашу роботу із забезпечення місцевої та регіональної демократії й, у разі

необхідності, сприяли їй, а колеги, відповідальні за зовнішню політику, були поінформовані в повному обсязі з питань місцевої та регіональної демократії на порядку денному Комітету Міністрів для того, щоб можна було дати належні інструкції;

b) у наших міністерствах розвивалася ефективна взаємодія й не допускалося дублювання функцій, коли ми обговорюватимемо питання, що стосуються місцевої та регіональної демократії, як члени міжнародних організацій і структур;

c) міжнародні організації та структури уникали прийняття рішень, що суперечать документам Ради Європи у сфері місцевої та регіональної демократії;

d) у різних міжнародних організаціях і структурах, членами яких є наші країни, було прийнято логічний підхід і здійснювався обмін інформацією між державами – членами про можливі наслідки до прийняття рішень на цих інших форумах, у разі необхідності, за допомогою консультацій з місцевими та регіональними владами;

У дусі Меморандуму про взаєморозуміння між Радою Європи та Європейським Союзом

– запропонувати Європейській Комісії обмінюватися інформацією з Радою Європи про відповідні підходи до доброго врядування та використовувати ноу-хау Ради Європи під час розробки програм та ініціатив, що стосуються місцевої та регіональної демократії й доброго врядування;

З метою підвищення відкритості й прозорості нашої роботи

– заохотити Європейський комітет з питань місцевої та регіональної демократії розробити спільно з нашими відповідними міністерствами, використовуючи можливості сучасних інформаційних технологій, всеосяжну інформаційну стратегію на національному та європейському рівнях, яка підвищить відкритість і прозорість нашої роботи;

З метою поліпшення спроможності Ради Європи в цілому ми пропонуємо Комітетові міністрів

– прискорити модернізацію бюджетного процесу, спрямовану на спрощення, перехід на багаторічне планування та перерозподіл повноважень, а також

– раціоналізувати підхід до співробітництва з державами, які не є членами, беручи до уваги основні функції Ради Європи;

З метою забезпечення виконання в повному обсязі доповіді Ківініємі

– вжити додаткових заходів, викладених у додатку;

С. Ми просимо Комітет міністрів

– заслухати нашого представника, Міністра Ківініємі, на його сесії в травні 2010 року й розглянути питання встановлення партнерства з Міністрами, відповідальними за місцеве та регіональне врядування, що дозволить цим Міністрам спільно провести й бути відповідальними за Порядок денний Ради Європи у сфері місцевого та регіонального врядування;

D. Ми погоджуємося переглянути хід виконання цієї Декларації на нашій наступній сесії;

E. Ми дякуємо нашій колезі, пані Марі Ківініємі, за її чудову доповідь та вагомий внесок, який вона зробила для поліпшення якості й ефективності нашого співробітництва.

III. Утрехтський порядок денний стосовно забезпечення доброго місцевого та регіонального врядування (2010 – 2013 роки)

Ми, Європейські Міністри, відповідальні за місцеве та регіональне врядування, що зібралися 16 – 17 листопада 2009 року в м. Утрехт на 16-й сесії нашої Конференції,

Загальні міркування

Об'єднавшись для досягнення нашої спільної мети, сутність якої полягає в забезпеченні доброго місцевого та регіонального врядування всім нашим громадянам, яку погоджено в м. Будапешт в лютому 2005 року та схвалено на Третьому самміті глав держав і урядів Ради Європи в м. Варшава (16 – 17 травня 2005 року);

переконані, що для досягнення нашої мети необхідно, щоб у кожній з наших держав – членів була система місцевого та, де така створена, регіонального врядування, що ґрунтується на дотриманні принципів автономії й демократії, і система окремих місцевих та регіональних органів влади, які користуються правом місцевого (регіонального) самоврядування та забезпечують добре демократичне врядування для всіх громадян;

переконані також, що ці системи повинні регулярно оновлюватись і коректуватись з урахуванням мінливих потреб;

визнаючи ключову роль Європейської хартії місцевого самоврядування (994_036) в забезпеченні дотримання демократичних принципів держав – членів;

будучи свідком неспокійного часу, що створює явно суперечливу ситуацію, коли відчувається брак доступних ресурсів, а необхідність руху вперед до нашої мети дедалі зростає;

переконані, що міжурядове співробітництво в рамках Ради Європи не тільки дозволяє нам сформулювати загальну мету, а й допомагає активізувати колективні й індивідуальні зусилля в досягненні цієї мети;

відзначаючи, зокрема, що Рада Європи та її міжурядова програма дій у сфері місцевої та регіональної демократії й доброго врядування забезпечують:

- спільну нормативно-правову базу стандартів, знань та механізмів їх підтримки й дальшого розвитку;
- механізми для обміну інформацією й добросовісною практикою;
- програми законодавчої й політичної допомоги урядам;
- програми й інструменти для підвищення компетентності місцевих та регіональних влад;
- Стратегію інновацій та доброго врядування на місцевому рівні;
- проведення Європейського тижня місцевої демократії та інших заохочувальних заходів;
- основу для розробки нових методів роботи, перегляду результатів і визначення напрямку подальшої роботи.

Крім того, наголошуючи на можливості діалогу, взаємодії та співробітництва з місцевими та регіональними владами на всьому континенті через Конгрес місцевих і регіональних влад та пам'ятаючи про кроки та заходи, які ми погодили у зв'язку із цим на додаток до доповіді Ківініємі;

Перегляд діяльності й результатів

Переглянувши результати, досягнуті в рамках Будапештського порядку денного на 2005 – 2009 роки, спосіб, у який були запроваджені інші наші ініціативи, тобто створення Центру експертиз для реформи місцевого врядування, розробка Стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні й проведення Європейського тижня місцевої демократії, а також результати програм законодавчої та політичної допомоги, зокрема тих, які розроблено за підсумками регіональних конференцій у м. Загреб (2004) та в м. Скоп'є (2006),

зважаючи на те, що ми задоволені:

– результатами, досягнутими в рамках Будапештського порядку денного, і звертаючи особливу увагу на такі документи, підготовлені Європейським комітетом з питань місцевої та регіональної демократії (ЕКМРД):

– Протокол № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС) (994_947);

– Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади (994_946),

а також рекомендації Комітетові міністрів:

– Rec(2007)4 про місцеві та регіональні державні служби;

– Rec(2007)5 про укладення угод про транскордонне співробітництво в Південно-східній Європі;

– Rec(2007)12 про підвищення компетентності на місцевому та регіональному рівні;

– Rec(2009)2 про оцінку, перевірку та моніторинг участі й політики участі на місцевому та регіональному рівні;

– способом, у який були запроваджені наші ініціативи стосовно створення Центру експертиз для реформи місцевого врядування, розробки Стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні й проведення Європейського тижня місцевої демократії;

– можливістю Дванадцяти європейських принципів доброго демократичного врядування з надання чіткого керівництва для досягнення нашої спільної мети підвищення якості місцевого врядування та Стратегією в цілому для організації взаємодії між усіма заінтересованими сторонами на місцевому, національному та європейському рівнях для досягнення цієї мети;

– високою якістю інструментів і програм з підвищення компетентності, розроблених Центром експертиз для реформи місцевого врядування, зростаючими вимогами до їх розробки та практичним впливом від їх застосування європейськими місцевими органами влади;

– визнанням з боку державних влад і міжнародних партнерів ґрунтовних експертиз, проведених Радою Європи, та доданої нею цінності під час підтримки стратегічного мислення й законопроектування у сфері місцевого врядування;

– належними результатами програм законодавчої та політичної допомоги, зокрема тих, які розроблено за підсумками регіональних конференцій у м. Загреб (2004) та в м. Скоп'є (2006);

– активним співробітництвом з іншими організаціями-виконавцями в заохоченні процесів місцевих урядових реформ та їх виконання;

Однак зважаючи на те, що наші зусилля з поширення, заохочення та запровадження в наших державах – членах нормативних та інформативних документів Ради Європи у сфері місцевої та регіональної демократії не виправдали наших амбіцій і потребують значного удосконалення в найближчі роки й, отже, бути також більш зосередженими на відкритості та створенні інформаційної стратегії;

Майбутня робота

Ураховуючи те, що оскільки ми насамперед відповідальні за місцеве та регіональне врядування в наших відповідних державах – членах, украй важливим є спільне володіння та управління всіма видами діяльності

міжурядової програми дій Ради Європи у сфері місцевої та регіональної демократії;

провівши обмін досвідом з питань місцевої та регіональної демократії й доброго врядування в Європі та вислухавши з особливим інтересом доповідь, підготовлену на наше прохання під час 15-ї сесії в м. Валенсія, про розвиток участі громадян у державах – членах у суспільному житті, у тому числі також інтеграцію іноземців у місцеве життя;

обговоривши й розглянувши широке коло завдань, з якими ми стикаємося в цей час на шляху до нашої мети стосовно забезпечення доброго місцевого та регіонального врядування в нашій кожній окремій державі – члені;

грунтуючись на результатах конференції в м. Енсхеде (2 – 3 квітня 2009 року) на тему «Інновації у сфері доброго місцевого та регіонального врядування – європейський виклик» і Маастрихтської конференції (6 – 7 липня 2009 року) на тему «Практичні підходи до ефективного європейського транскордонного співробітництва»;

висловивши особисті позиції стосовно проблем в наших системах місцевої та регіональної демократії,

А. Визначаємо зазначені нижче завдання як такі, що становлять особливий спільний інтерес:

1. Управління впливом нинішньої фінансово-економічної кризи;
2. Боротьба з низьким рівнем демократичної участі в громадському житті на місцевому та регіональному рівні;
3. Спрощення та зменшення вартості нинішньої системи місцевого й регіонального врядування та підвищення її ефективності;
4. Поліпшення спроможності та якості врядування місцевих та регіональних громад або влад;
5. Вивчення впливу демографічних (міграційних) тенденцій;
6. Поліпшення доступу до громадських послуг, що надаються на місцевому та регіональному рівні;
7. Полегшення транскордонного співробітництва для місцевих і регіональних влад;
8. Боротьба з територіальною нерівністю між і в межах місцевих та регіональних влад;
9. Боротьба зі зростаючими межами між сільськими та міськими районами;
10. Посилення соціальної згуртованості й протидія збільшенню політичного та релігійного радикалізму;

11. **Боротьба з корупцією в місцевих та регіональних владах;**

12. Боротьба зі зростаючим впливом цифрової нерівності на участь громадян;

13. Боротьба з розширенням великих конурбацій за рахунок середніх (малих) міст і сіл.

В. Погоджуємося, що:

– ми всі окремо ставитимемо за мету забезпечення доброго місцевого та регіонального врядування в наших державах – членах, одночасно сприяючи Раді Європи й отримуючи користь від неї та її роботи найповнішою мірою;

– ми дотримуватимемося в межах Ради Європи таких п'яти напрямів діяльності:

***Стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, зокрема Дванадцяти принципів доброго демократичного врядування на місцевому рівні та Європейського знака доброго врядування на місцевому рівні;**

*підвищення компетентності місцевих і регіональних влад за допомогою Центру експертиз для реформи місцевого врядування;

*програм законодавчої й політичної допомоги та співробітництва;

*Європейського тижня місцевої демократії;

*роботи Європейського комітету з питань місцевої та регіональної демократії.

С. Доручаю нашим представникам в Європейському комітеті з питань місцевої та регіональної демократії (ЕКМРД):

– розробити на засіданні Комітету навесні 2010 року конкретну програму дій на 2010 – 2013 роки, що відображає пріоритети, які ми надали проблемам, ураховує пріоритетність дій на національному й регіональному рівні та визначає рамки найвищого можливого рівня підтримки;

– продовжити далі удосконалення експертних оцінок як новий інструмент взаємного навчання між нашими державами – членами;

– підтримувати й заохочувати інші напрями діяльності, особливо Стратегію інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, зокрема Дванадцять принципів доброго демократичного врядування на місцевому рівні та Європейський знак доброго врядування на місцевому рівні, підвищення компетентності на місцевому та регіональному рівні за допомогою Центру експертиз для реформи місцевого врядування, програм законодавчої й політичної допомоги та співробітництва і Європейського тижня місцевої демократії, зокрема шляхом регулярного вивчення результатів їхньої діяльності та просування їх серед урядів, місцевих і регіональних влад, їхніх асоціацій, а також можливих партнерів і донорів;

– доповідати на нашій наступній сесії;

D. Просимо Комітет Міністрів

– прийняти щорічні міжурядові програми діяльності для Ради Європи на 2010 – 2013 роки, що дозволяють у повному обсязі виконувати цей Утрехтський порядок денний.

IV. Декларація про забезпечення безперервності нашої роботи

Ми, Європейські Міністри, відповідальні за місцеве та регіональне врядування, що зібралися 16 – 17 листопада 2009 року в м. Утрехт на 16-й сесії нашої Конференції,

беручи до уваги важливість забезпечення безперервності роботи між сесіями нашої Конференції для повноцінної реалізації Декларації в цілому,

пам'ятаючи, що ми доручили нашій колезі – Міністру державного управління та місцевого врядування Фінляндії пані Марі Ківініємі – розробити конкретні пропозиції стосовно співробітництва з Комітетом міністрів до кінця 2010 року;

доручаємо Міністру територіальної політики Іспанії пану Мануелю Чавесу забезпечити безперервність нашої роботи до наступної міністерської сесії;

готові надати Міністру Чавесу будь-яку пораду та допомогу, що він може потребувати від нас під час виконання цього завдання;

пропонуємо йому інформувати нас про будь-які вжиті заходи та досягнуті результати на нашій наступній сесії.

[Утрехтська декларація про добре місцеве та регіональне врядування в неспокійний час: проблеми змін : Рада Європи; Декларація, Міжнародний документ від 17 листоп. 2009 р. Документ 994_a16. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_a16].

СТРАТЕГІЯ ІННОВАЦІЙ ТА ДОБРОГО ВРЯДУВАННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

(затверджена Валенсійською декларацією, прийнятою на Конференції міністрів держав – членів Ради Європи, відповідальних за місцеве та регіональне врядування, 15 – 16 жовтня 2007 року)

ВСТУП

Європейські держави приєдналися до Ради Європи з метою краще поєднати свої зусилля заради гарантування та реалізації ідеалів і принципів, які є спільним надбанням: демократія, права людини, верховенство права.

Ці цінності є настільки ж актуальними сьогодні, як і півстоліття тому. Проте, зросли очікування громадян. Добре врядування стало парадигмою для

надання реального ефекту цінностям і стандартам демократії, захисту прав людини та верховенства права.

У 2005 році на зустрічі у Варшаві під час Третього саміту глави держав та урядів країн – членів Ради Європи заявили про те, що «ефективна демократія та належне врядування на всіх рівнях є важливими для запобігання конфліктам, сприяння стабільності, економічному і соціальному прогресу та, відтак, створенню сталих громад, у яких люди хотіли б жити і працювати, сьогодні та в майбутньому».

Для досягнення цієї мети потрібні дії як на європейському, так і на національному рівнях.

Ця стратегія, яка ґрунтується на винесених уроках і досвіді країн – членів та їх співпраці під егідою Ради Європи, має спонукати до дій усі зацікавлені сторони, яких це стосується, на європейському, національному та місцевому рівнях.

I. ОСНОВНА ІДЕЯ

Добре врядування – це необхідна вимога на всіх рівнях державного управління. На місцевому рівні воно є життєво важливим, оскільки місцева влада найближча до громадян та надає їм основні послуги, і саме на цьому рівні громадяни можуть найшвидше відчути залученість до суспільних дій.

II. ЦІЛІ ТА ЗАВДАННЯ

Мета Стратегії полягає в тому, щоб мобілізувати і стимулювати дії національних та місцевих зацікавлених сторін таким чином, аби громадяни всіх європейських країн відчули користь від доброго демократичного врядування на місцевому рівні завдяки послідовному поліпшенню якості місцевих суспільних послуг, залученню населення до вироблення політик, які відповідають їхнім законним очікуванням. Переслідуючи таку мету, Стратегія має три основні завдання:

1. Громадяни стають у центрі всіх демократичних інституцій і процесів.
2. Органи місцевої влади постійно вдосконалюють свою систему врядування відповідно до Дванадцяти принципів, викладених нижче.
3. Держави (або регіональні органи влади, залежно від конституційного устрою держав – членів) створюють і підтримують інституційні передумови для вдосконалення врядування на місцевому рівні, спираючись на свої чинні зобов'язання відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування та інших стандартів Ради Європи.

III. ДВАНАДЦЯТЬ ПРИНЦИПІВ ДОБРОГО ДЕМОКРАТИЧНОГО ВРЯДУВАННЯ

Добре врядування – це багатогранна концепція, яка ґрунтується на принципах, правилах та практиці, вироблених по всьому світу. Стратегія враховує існуючий доробок Ради Європи та інших міжнародних організацій у сфері доброго врядування.

Їхній досвід і результати, а особливо власний доробок Ради Європи у сферах демократії, прав людини та верховенства права, можна звести разом у наведені нижче Дванадцять принципів доброго демократичного врядування.

Необхідною передумовою імплементації цих Принципів є наявність у місцевої влади повноважень, обов'язків і відповідних ресурсів, що дають їм змогу «здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення»¹.

¹ Стаття 3 (1) Європейської хартії місцевого самоврядування.

Принципами доброго демократичного врядування на місцевому рівні є:

1. Чесне проведення виборів, представництво та участь, щоб забезпечити реальні можливості для всіх громадян мати свій голос у місцевих суспільних справах;
2. Відповідність вимогам та очікуванням громадян, щоб забезпечити, аби місцева влада чутливо реагувала на законні очікування та потреби громадян;
3. Раціональність та ефективність, щоб забезпечити досягнення цілей і водночас найбільш раціональне використання ресурсів;
4. Відкритість та прозорість, щоб забезпечити публічний доступ до інформації та полегшити розуміння того, як ведуться суспільні справи;
5. Верховенство права, щоб забезпечити справедливість, безсторонність і передбачуваність;
6. Етична поведінка, щоб забезпечити перевагу суспільних інтересів над приватними;
7. Компетентність та потенціал, щоб забезпечити здатність представників та посадових осіб місцевої влади виконувати свої обов'язки;
8. Інновації та відкритість до змін, щоб забезпечити здобуття користі від нових рішень та кращих практик;
9. Сталий розвиток та спрямованість на довгострокові результати, щоб враховувати інтереси майбутніх поколінь;
10. Раціональне управління фінансами, щоб забезпечити ощадливе та продуктивне використання суспільних коштів;
11. Права людини, культурне розмаїття та соціальна згуртованість, щоб забезпечити захищеність і повагу до всіх громадян, коли жоден не дискримінується і не виключається;
12. Підзвітність, щоб забезпечити, аби представники та посадові особи органів місцевої влади брали на себе відповідальність і притягуватися до відповідальності за свої дії.

IV. ЗОБОВ'ЯЗАННЯ

Для того, щоб мобілізувати дії всіх зацікавлених сторін заради доброго демократичного врядування на місцевому рівні, Стратегія має стати спільним надбанням урядів і місцевих влад, а, отже:

– Органи місцевої влади закликатимуться взяти на себе добровільне зобов'язання перед своїми громадянами здійснювати свої повноваження та

обов'язки відповідно до Дванадцяти принципів доброго демократичного врядування. Передбачається, що вони беруть на себе таке зобов'язання публічно та відповідають за його виконання.

– Залучені до цього процесу уряди та органи місцевої влади (асоціації органів місцевої влади), у повній мірі враховуючи свої відповідні ролі та сфери компетенції, а також, за доцільності, ґрунтуючись на чинних ініціативах і діях, домовляються про шляхи та засоби досягнення цілей Стратегії.

– Держави – члени та Конгрес підтримують і розвивають загальноєвропейське співробітництво, необхідне для відслідковування та надання настанов щодо імплементації Стратегії, зокрема шляхом надання допомоги у досягненні взаємного обміну інформацією та досвідом.

V. ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ

На європейському рівні

1. Створена в рамках Ради Європи Платформа зацікавлених сторін, яка складається з (представників) Комітету міністрів, Парламентської асамблеї, Конгресу місцевих і регіональних влад Європи, Європейського комітету з питань місцевої та регіональної демократії (CDLR) та Конференції міжнародних НУО, відслідкуватиме та надаватиме настанови щодо імплементації Стратегії та її подальшої розробки у світлі отриманого досвіду.

2. Конгрес місцевих і регіональних влад Європи проводитиме щорічне обговорення імплементації Стратегії. Це сприятиме встановленню контактів із національними асоціаціями для заохочення їх до обміну найкращою практикою та інформацією.

3. Центр експертизи реформ місцевого врядування Ради Європи надаватиме допомогу державам – членам, органам місцевої влади та їх асоціаціям у впровадженні національних програм дій, особливо тих, які містять «орієнтовані на розбудову можливостей» цілі.

4. Європейський комітет з питань місцевої та регіональної демократії (CDLR) міг би запропонувати рамки для обміну досвідом, обговорення процесів реформування та створення мережі контактів для належної взаємодії.

5. Започатковано Європейський тиждень місцевої демократії – нову ініціативу, спрямовану на підвищення обізнаності громадян про місцеве самоврядування та сприяння їх участі в суспільному житті на місцевому рівні.

6. Буде створено Європейську відзнаку щодо інновацій та доброго врядування та Європейську премію за високі досягнення з тим, щоб відзначати ті органи місцевої влади країн Європи, які на це заслуговують.

7. Досвід держав – членів щодо впровадження Стратегії, відслідкуватиметься та до нього привертатиметься увага інших держав – членів з тим, щоб поширювати інформацію про процес імплементації задля загального блага.

На національному рівні

1. Національні та / або регіональні уряди й асоціації місцевих органів влади, згідно зі своїми відповідними повноваженнями і сферами компетенції,

запрошуються до спільного зобов'язання діяти у напрямку забезпечення доброго демократичного врядування на місцевому рівні. Від тих, хто готовий пристати на таке запрошення, очікують, що вони продемонструють свою готовність стати «співвласниками» Стратегії шляхом підготовки програми дій, яка може базуватися, за доцільності, на існуючих механізмах. Допомога Платформи зацікавлених сторін надаватиметься, якщо виникатиме така необхідність.

2. Таким чином, програма дій стане вираженням спільної готовності працювати задля вдосконалення врядування на місцевому рівні.

Мета Стратегії щодо інновацій та доброго врядування – заохочувати спільні дії органів центральної та місцевої влади, спрямовані на поліпшення якості врядування на всіх рівнях, починаючи з найближчого до громадян – місцевого, на якому життєво важливою є міцно й ефективно вкорінена демократія.

Держави – члени, органи місцевої влади та громадяни закликаються до поширення цілей Стратегії таким чином, щоб вони стали їх власними, а нинішні та майбутні покоління користувалися перевагами доброго врядування на місцевому рівні по всій Європі.

ДОДАТОК 1 ДВАНАДЦЯТЬ ПРИНЦИПІВ ЕФЕКТИВНОГО ДЕМОКРАТИЧНОГО ВРЯДУВАННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Принцип 1. Чесне проведення виборів, представництво та участь

- Місцеві вибори проводяться відкрито та чесно, відповідно до міжнародних стандартів та без фальсифікацій.

- Громадяни перебувають у центрі громадської діяльності та залучаються до чітко визначених заходів громадського життя на місцевому рівні.

- Всі чоловіки та жінки можуть мати право голосу при прийнятті рішень безпосередньо або через легітимні посередницькі структури, які представляють їх інтереси. Така загальна участь ґрунтується на свободі волевиявлення, зборів та об'єднання.

- Всі голоси, у тому числі осіб, які належать до найменш захищених та найбільш вразливих груп населення, мають бути почутими та врахованими у процесі прийняття рішень, включаючи рішення з питань щодо надання ресурсів.

- Завжди існує чесне прагнення забезпечувати посередництво між різноманітними законними інтересами та **досягати консенсусу у питаннях стосовно того, що найкраще відповідає інтересам усієї громади та яким чином цього досягнути.**

- **Рішення приймаються відповідно до волі більшості**, водночас із повагою до прав та законних інтересів меншості.

Принцип 2. Відповідність вимогам та очікуванням громадян

- Завдання, правила, структури та процедури адаптуються до законних очікувань та потреб громадян.

- Забезпечується надання державних послуг, а також у розумні строки надаються відповіді на запити і скарги.

Принцип 3. Раціональність та ефективність

- Результати відповідають узгодженим завданням.
- Наявні ресурси використовуються настільки ефективно, наскільки це можливо.
- Системи управління діяльністю дозволяють оцінити та підвищити раціональність та ефективність надання послуг.
- Регулярно проводяться аудити для оцінки та покращення діяльності.

Принцип 4. Відкритість та прозорість

- Рішення приймаються та виконуються відповідно законодавчих норм і положень.
- Забезпечується доступ громадськості до всієї інформації, яка не вважається закритою за обґрунтованих обставин, передбачених законом (таких, як захист приватного життя або забезпечення чесності процедури закупівель).
- Інформація про рішення, реалізацію політики та результати стає доступною для громадськості таким чином, що дає їй змогу ефективно слідкувати за діяльністю місцевої влади та долучатися до неї.

Принцип 5. Верховенство права

- Органи місцевої влади дотримуються законів та судових рішень.
- Законодавчі норми і положення приймаються та виконуються відповідно до процедур, передбачених законом.

Принцип 6. Етична поведінка

- Добробут громади має пріоритет над приватними інтересами.
- Існують ефективні засоби для запобігання та боротьби з усіма формами корупції.
- Про конфлікти інтересів проголошується вчасно, а особи, залучені до таких конфліктів, мають утримуватися від участі у прийнятті відповідних рішень.

Принцип 7. Компетентність та потенціал

- Професійні навички осіб, які здійснюють управління, постійно підтримуються та вдосконалюються для покращення їхньої роботи та її результатів.
- Державні службовці заохочуються до постійного вдосконалення їхньої діяльності.
- Розробляються практичні методи і процедури, що використовуються для перетворення навичок у потенціал та отримання кращих результатів.

Принцип 8. Інновації та відкритість до змін

- Здійснюється пошук нових та ефективних шляхів вирішення проблем, сучасні методи надання послуг використовуються найефективнішим чином.
- Існує готовність впроваджувати пілотні та випробовувати нові програми, а також вивчати досвід інших.
- Створюється сприятливий клімат в інтересах досягнення кращих результатів.

Принцип 9. Сталий розвиток та спрямованість на довгострокові результати

- У політиках, що реалізуються, враховуються інтереси майбутніх поколінь.
- Постійно береться до уваги сталий розвиток громад. У рішеннях намагаються врахувати всі витрати та не передавати проблеми і навантаження – екологічні, структурні, фінансові, економічні чи соціальні – наступним поколінням.
- Існує масштабна і довгострокова перспектива щодо майбутнього місцевої громади з усвідомленням того, що є необхідним для такого розвитку.
- Існує розуміння історичних, культурних та соціальних складнощів, на якому ґрунтується ця перспектива.

Принцип 10. Раціональне управління фінансами

- Тарифи не перевищують вартість послуг, що надаються, та занадто не скорочують попит, зокрема, коли йдеться про важливі державні послуги.
- Управління фінансами здійснюється розважливо, у тому числі під час взяття на себе певних зобов'язань та використання кредитів, під час оцінки ресурсів, прибутків та резервів, а також при використанні непередбачених прибутків.
- Багаторічні бюджетні плани розробляються при проведенні відповідних консультацій з громадою.
 - Здійснюється належна оцінка та управління ризиками, у тому числі шляхом оприлюднення консолідованої звітності та, у випадку державно-приватних партнерств, – шляхом фактичного спільного розподілу ризиків.
 - Органи місцевої влади беруть участь в організації заходів, спрямованих на досягнення міжмуніципальної солідарності, справедливого розподілу прав і обов'язків та скорочення ризиків (системи вирівнювання, міжмуніципальна співпраця, взаємний розподіл ризиків тощо).

Принцип 11. Права людини, культурне розмаїття та соціальна згуртованість

- У межах сфери впливу органів місцевої влади забезпечується належне дотримання, захист і реалізація прав людини, а також ведеться боротьба з дискримінацією за будь-якими ознаками.
- Культурне розмаїття розглядається як цінність; постійно докладаються зусилля для забезпечення того, щоб у місцевій громаді йшлося про всіх і

кожного, щоб всі і кожен ототожнювалися з громадою та не почувалися виключеними з неї.

- Стимулюється соціальна згуртованість та інтеграція незахищених верств населення.
- Зберігається доступ до основних послуг, а саме, для найменш захищених груп населення.

Принцип 12. Підзвітність

- Всі учасники процесу прийняття рішень – колективних та індивідуальних – несуть відповідальність за свої рішення.
- Про рішення звітують, їх пояснюють та санкціонують, за необхідності.
- Існують ефективні засоби захисту від неналежного управління, а також від дій місцевої влади, яка порушує права громадян.

[Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. док. Пер. з іноз. мов / Заг. ред. В. Б. Гройсмана. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 766 с., с. 40 – 48].

STRATEGY ON INNOVATION AND GOOD GOVERNANCE AT LOCAL LEVEL

Annex I

Strategy on innovation and good governance at local level

Introduction

European states joined the Council of Europe with the aim of achieving greater unity for the purpose of safeguarding and realizing the ideals and principles that are their common heritage: democracy, human rights, rule of law.

These values are as valid today as they were half a century ago. Citizens' expectations however have evolved. Good governance has become a paradigm for giving real effect to the values and standards of democracy, human rights and rule of law.

In 2005, the Heads of State and Government of the member states of the Council of Europe meeting in Warsaw for their Third Summit, declared that «effective democracy and good governance at all levels are essential for preventing conflicts, promoting stability, facilitating economic and social progress, and hence for creating sustainable communities where people want to live and work, now and in the future»

In order to meet this objective, action is required at both European and national levels.

The following strategy which draws on the lessons and experience of member states and their co-operation through the Council of Europe, seeks to generate action by all relevant stakeholders at European, national and local level.

I. Scope

Good governance is a requirement at all levels of public administration. At local level it is of fundamental importance because local government is closest to citizens and provides them with essential services and it is at this level that they can most readily feel ownership of public action.

II. Aims and Objectives

The aim of the Strategy is to mobilise and stimulate action by national and local stakeholders so that citizens in all European countries benefit from good democratic governance at the local level, through the continuously improving quality of local public services, engagement of the population and policies that meet their legitimate expectations.

In pursuit of this aim the Strategy has the following three objectives:

1. Citizens are placed at the heart of all democratic institutions and processes;
2. Local authorities constantly improve their governance in accordance with the 12 Principles set out below;
3. States (or regional authorities, depending on member states' institutional structure) create and maintain the institutional preconditions for the improvement of governance at local level, building on their existing commitments in accordance with the European Charter of Local Self-Government and other Council of Europe standards.

III. The 12 Principles of Good Democratic Governance

Good governance is a multi-faceted concept, drawing on principles, rules and practices developed across the world. The Strategy takes account of the work on good governance already carried out by the Council of Europe and other international organisations.

Their experience and outputs and in particular the Council of Europe's own *acquis* in the fields of democracy, human rights and the rule of law, may be drawn together into the following twelve Principles of Good Democratic Governance.

A necessary precondition for the implementation of these Principles is that local authorities have the powers, responsibilities and resources enabling them «to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interest of the local population» [4].

The Principles of Good Democratic Governance at local level are:

- 1) **Fair Conduct of Elections, Representation and Participation**, to ensure real possibilities for all citizens to have their say in local public affairs;
- 2) **Responsiveness**, to ensure that the local authority meets the legitimate expectations and needs of citizens;
- 3) **Efficiency and Effectiveness**, to ensure that objectives are met while making the best use of resources;
- 4) **Openness and Transparency**, to ensure public access to information and facilitate understanding of how local public affairs are conducted;

- 5) **Rule of Law**, to ensure fairness, impartiality and predictability;
- 6) **Ethical Conduct**, to ensure that the public interest is put before private ones;
- 7) **Competence and Capacity**, to ensure that local representatives and officials are well able to carry out their duties;
- 8) **Innovation and Openness to Change**, to ensure that benefit is derived from new solutions and good practices;
- 9) **Sustainability and Long-term Orientation**, to take the interests of future generations into account;
- 10) **Sound Financial Management**, to ensure prudent and productive use of public funds;
- 11) **Human rights, Cultural Diversity and Social Cohesion**, to ensure that all citizens are protected and respected and that no one is either discriminated against or excluded;
- 12) **Accountability**, to ensure that local representatives and officials take responsibility and are held responsible for their actions.

IV. Commitments

In order to mobilise the action of all stakeholders in favour of good democratic governance at local level, the Strategy must be jointly owned by governments and local authorities alike and therefore:

- Local authorities will be invited to make a voluntary commitment to their citizens to exercise their powers and responsibilities in accordance with the 12 Principles of Good Democratic Governance. They will be expected to make their commitment public and be accountable for it.
- Participating Governments and (associations of) local authorities will, taking full account of their respective roles and legal competences and, where relevant, drawing on existing initiatives and actions, agree on ways and means of achieving the objectives of the Strategy.
- Member States and the Congress will sustain and develop the pan-European co-operation necessary for following and giving guidance towards the implementation of this Strategy, including by helping to achieve the mutual sharing of information and the exchange of experience.

V. Implementation

At European level

1. A Stakeholders' Platform established within the Council of Europe comprising (representatives of) the Committee of Ministers, the Parliamentary Assembly, the Congress of Local and Regional Authorities, the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) and the Conference of INGOs will follow and give guidance to the implementation of the Strategy and further develop it in the light of experience.

2. The Congress of Local and Regional Authorities will hold an annual debate on the implementation of the Strategy, to the visibility of which it undertakes to contribute. It will facilitate contacts with National Associations with the aim of encouraging the exchange of good practices and information.

3. The Centre of Expertise for Local Government Reform of the Council of Europe will assist member states, local authorities and their associations in the implementation of the action programmes, insofar as they include «capacity-building-oriented» goals.

4. The European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) could provide the framework for concrete exchange of experience, discussion of reform processes and networking.

5. A European Local Democracy Week initiative is launched in order to raise citizens' awareness of local self-government and promote their participation in public life at local level.

6. A European Label of Innovation and Good Governance and a European Award for Excellence will be created to distinguish deserving local authorities across Europe.

7. The experience of member states implementing the strategy will be followed and brought to the attention of the other member states, so that the implementation process is genuinely shared and benefits everyone.

At national level

1. National and/or regional governments and associations of local authorities, in accordance with their respective roles and legal competences, will be invited to share a commitment to action towards delivering good democratic governance at local level. Those taking up this invitation are expected to manifest their commitment and take ownership of the Strategy by agreeing on an action programme which may draw, where appropriate, on existing arrangements. The help of the Stakeholders' Platform will be available where this is requested.

2. The action programme will thus represent the expression of a common commitment to work for the improvement of governance at local level.

The ambition of the Strategy on Innovation and Good Governance is to stimulate central and local governments' joint action to improve the quality of governance at all levels, starting at the level closest to citizens where strongly and effectively rooted democracy is essential.

Member states, local authorities and citizens are invited to share in the goals of the Strategy and assume ownership of them, so that the present and future generations will enjoy good governance at local level throughout Europe.

Appendix 1

The 12 Principles of Good Democratic Governance at local level

Principle 1. Fair Conduct of Elections, Representation and Participation

- Local elections are conducted freely and fairly, according to international standards and national legislation, and without any fraud.

- Citizens are at the centre of public activity and they are involved in clearly defined ways in public life at local level.

- All men and women can have a voice in decision-making, either directly or through legitimate intermediate bodies that represent their interests. Such broad participation is built on the freedoms of expression, assembly and association.

- All voices, including those of the less privileged and most vulnerable, are heard and taken into account in decision-making, including over the allocation of resources.

- There is always an honest attempt to mediate between various legitimate interests and to reach a broad consensus on what is in the best interest of the whole community and on how this can be achieved.

- Decisions are taken according to the will of the many while the rights and legitimate interests of the few are respected.

Principle 2. Responsiveness

- Objectives, rules, structures, and procedures are adapted to the legitimate expectations and needs of citizens.

- Public services are delivered and requests and complaints are responded to within a reasonable timeframe.

Principle 3. Efficiency and Effectiveness

- Results meet the agreed objectives.

- Best possible use is made of the resources available.

- Performance management systems make it possible to evaluate and enhance the efficiency and effectiveness of services.

- Audits are carried out at regular intervals to assess and improve performance.

Principle 4. Openness and Transparency

- Decisions are taken and enforced in accordance with rules and regulations.

- There is public access to all information which is not classified for well-specified reasons as provided for by law (such as the protection of privacy or ensuring the fairness of procurement procedures).

- Information on decisions, implementation of policies and results is made available to the public in such a way as to enable it to effectively follow and contribute to the work of the local authority.

Principle 5. Rule of Law

- The local authorities abide by the law and judicial decisions.

- Rules and regulations are adopted in accordance with procedures provided for by law and are enforced impartially.

Principle 6. Ethical conduct

- The public good is placed before individual interests.
- There are effective measures to prevent and combat all forms of corruption.
- Conflicts of interest are declared in a timely manner and persons involved must abstain from taking part in relevant decisions.

Principle 7. Competence and Capacity

- The professional skills of those who deliver governance are continuously maintained and strengthened in order to improve their output and impact.
- Public officials are motivated to continuously improve their performance.
- Practical methods and procedures are created and used in order to transform skills into capacity and to produce better results.

Principle 8. Innovation and Openness to Change

- New and efficient solutions to problems are sought and advantage is taken of modern methods of service provision.
- There is readiness to pilot and experiment new programmes and to learn from the experience of others.
 - A climate favourable to change is created in the interest of achieving better results.

Principle 9. Sustainability and Long-term Orientation

- The needs of future generations are taken into account in current policies.
- The sustainability of the community is constantly taken into account. Decisions strive to internalise all costs and not to transfer problems and tensions, be they environmental, structural, financial, economic or social, to future generations.
- There is a broad and long-term perspective on the future of the local community along with a sense of what is needed for such development.
- There is an understanding of the historical, cultural and social complexities in which this perspective is grounded.

Principle 10. Sound financial management

- Charges do not exceed the cost of services provided and do not reduce demand excessively, particularly in the case of important public services.
- Prudence is observed in financial management, including in the contracting and use of loans, in the estimation of resources, revenues and reserves and in the use of exceptional revenue.
- Multi-annual budget plans are prepared, with consultation of the public.
- Risks are properly estimated and managed, including by the publication of consolidated accounts and, in the case of public-private partnerships, by sharing the risks realistically.

- The local authority takes part in arrangements for inter-municipal solidarity, fair sharing of burdens and benefits and reduction of risks (equalisation systems, inter-municipal co-operation, mutualisation of risks...).

Principle 11. Human rights, cultural diversity and social cohesion

- Within the local authority's sphere of influence, human rights are respected, protected and implemented and discrimination on any ground is combated.

- Cultural diversity is treated as an asset and continuous efforts are made to ensure that all have a stake in the local community, identify with it and do not feel excluded.

- Social cohesion and the integration of disadvantaged areas are promoted.

- Access to essential services is preserved, in particular for the most disadvantaged sections of the population.

Principle 12. Accountability

- All decision-makers, collective and individual, take responsibility for their decisions.

- Decisions are reported on, explained and can be sanctioned.

- There are effective remedies against maladministration and against actions of local authorities which infringe civil rights.

Appendix 2

The Stakeholders' Platform

The Stakeholders' Platform established within the Council of Europe will comprise (representatives of) the Committee of Ministers, the Parliamentary Assembly, the Congress of Local and Regional Authorities, the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) and the Conference of INGOs of the Council of Europe.

The Platform's brief will be to follow and give guidance to the implementation of the Strategy and further develop it in the light of experience and to that end it will:

- provide support, upon request, to national and regional governments and local government associations when they are developing initiatives and programmes of action to deliver good democratic governance for the implementation of the Strategy;

- endorse such programmes of action;

- further develop the European Label of Innovation and Good Governance in the light of the experience of testing by governments and associations that have volunteered to do so;

- subsequently promote the European Label of Innovation and Good Governance across the continent;

- approve arrangements for awarding the Label to local authorities within individual member states and, upon request, provide the necessary technical assistance for developing such arrangements.

Appendix 3

Programmes of action

The programmes of action that express the joint commitment of central and local government to deliver good democratic governance at local level could include:

- measures to promote information about good governance at local level, to stimulate debate among stakeholders and to encourage local authorities to adhere to the 12 Principles of Good Democratic Governance;
- measures to create or strengthen the partnership between the government and the association(s);
- specific procedures and tools to assess whether all necessary legal and institutional conditions exist or need to be created in order for local authorities to improve their governance;
- measures to increase the skills and capacity of local government elected representatives and officials, by the implementation of specific capacity-building programmes;
- measures to encourage the use of performance management schemes;
- measures to ensure the identification and sharing of knowledge and good practice and to help local authorities to learn from each other;
- provisions for developing benchmarking tools and a timetable for doing so;
- a timeframe for the implementation and possible revision of the programme of action.

The programmes of action will further address an invitation all local authorities to commit themselves to the 12 Principles of Good Democratic Governance and to make that commitment public.

Appendix 4

European Label of Innovation and Good Governance and European Award for Excellence

The purpose of the Label of Innovation and Good Governance is to mobilise and stimulate action to ensure that:

- citizens are aware that they have a right to good governance, to know the quality of governance in their municipality (information) and to articulate their expectations;
- local authorities understand their strengths and weaknesses and how to improve their governance most effectively (evaluation);
- local authorities accept that comparison, both internally and externally, is possible and commendable and that they can draw inspiration from their national and European counterparts (learning from others).

A European Award for Excellence could celebrate and disseminate the very best of European practice.

The development of the Label and the Award is to be carried out by the Stakeholders' platform in co-operation with a number of countries that volunteer to provide testing grounds and facilities. The working hypotheses at the start of this development work are set out below. They will be reviewed and where appropriate adapted in the light of the results and experience gained from testing.

a. General description

The Label would be a general quality label, i.e. it could be granted to any municipality (in a participating country) which reaches a certain level of quality (complies with a series of quality standards) in its governance as a whole.

The Label will certify that the local authority complies with the 12 Principles of Good Democratic Governance to which it has committed itself. To be awarded the Label, a local authority will have to meet the requirements set out in a "quality charter". These requirements should correspond to the objectives of the Strategy and consist of achievements, procedures or techniques that a local authority can adopt and introduce in its working methods and policies and will include self-assessment requirements.

The assessment and selection of municipalities would be performed by national selection panels composed of independent experts, who would base their evaluation on a good governance charter/matrix.

The quality Label would be granted to any municipality which applies for it and scores at least «good» on a number of criteria and «very good» on the others.

It is to be noted that for all criteria, the qualification «excellent» would only be granted to municipalities which not only achieve a high level of performance, but also actively take part in programmes aiming at learning from the experience of others and continuously improving (benchmarking, best practice programmes, peer reviews...).

b. Methodology

i. Institutional arrangements

The implementation of the Label would be based on strong partnerships between the Council of Europe and the national partners (governments and associations of local authorities).

An agreement for the implementation of the Label would need to be signed between the national partners and the Council of Europe and would specify the most important elements of the procedure: methods and procedures, quality control, dealing with complaints and funding arrangements. In countries that are interested in introducing the Label, the agreement could be part of the programme of action. An agreement could not be concluded with countries which have not prepared and adopted programmes of action.

In each country, a pool of national independent experts would be created to constitute the national Selection Panel; no political or other bias should exist or be perceived in

the process and the experts in question should be selected solely on the basis of their competence and objectivity.

An implementing organisation (ideally a local government association, failing that a reputed training institution) would be designated in the Agreement to manage the process. This organisation would appoint a project manager.

ii. Launching the process at the national level

The process would be extended progressively, always to countries which adopt programmes of action. A high-level national event would serve to launch the process. During the event, a national good governance charter/matrix would be formally adopted. This charter/matrix could adapt the European one to national circumstances without, however, distorting it.

Only municipalities which have adopted, and committed themselves to applying, the European Principles of Good Democratic Governance would be eligible for the Label. They would need to make a self-assessment exercise in order to evaluate their level of performance and subsequently send their application for the Label to the national selection panel.

iii. Selecting the Label-winning municipalities

The national selection panel would organise visits to short-listed applicant municipalities. These visits would be prepared by the project manager by collecting, if necessary preparing and distributing to members in advance a clear description of the practice of the municipality in question.

Each year, Labels would be granted during a high-level ceremony. Labels would be valid for a pre-defined period of time (e.g. 3 years).

iv. Disseminating good practice

Each year, the implementing organisation would publish:

- information about the best practices identified;
- statistics stating the number of applicants and the levels for each of the good governance elements: minimum, maximum and average.

Every year, participating municipalities would be invited to designate up to two areas of good governance on which they want to improve. The managing organisation would then organise peer review visits to and from municipalities which have reached particularly high levels of performance in the areas concerned.

Such peer review visits should lead to drawing up very specific recommendations and plans for improvement.

c. A European Award for Excellence

In the light of the results of the quality Label, the Council of Europe could develop a European Award for Excellence.

This Award would be granted in order to recognise and celebrate the very best European practice in respect of the 12 Principles of Good Democratic Governance.

The selection would be performed by a selection panel of European independent experts appointed by the Council of Europe. Selection would be operated following suggestions made by the national selection panels and on the basis of a specific methodology developed and adopted by the Council of Europe.

The Council of Europe would publish annual information concerning the Award for Excellence it grants.

[Strategy on innovation and good governance at local level. 2.4 15th Conference of European Ministers responsible for local and regional government (Valencia, 15-16 October 2007) – Valencia Declaration Item to be considered by the GR-DEM at its meeting on 21 February 2008. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d4761].

РЕКОМЕНДАЦІЯ КОМІТЕТУ МІНІСТРІВ РАДИ ЄВРОПИ RES (2007) 12 ПРО РОЗВИТОК ПОТЕНЦІАЛУ НА МІСЦЕВОМУ ТА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

(Прийнята 10 жовтня 2007 року на 1006-му засіданні заступників міністрів)

Комітет міністрів, відповідно до пункту b статті 15 Статуту Ради Європи, нагадуючи, що глави держав та урядів країн – членів Ради Європи у Заключній декларації, ухваленій на їх Третньому саміті (м. Варшава, 16 – 17 травня 2005 року), проголосили, що «ефективна демократія та належне врядування на всіх рівнях є важливими для запобігання конфліктам, сприяння стабільності, економічному і соціальному прогресу та, відтак, створенню сталих громад, у яких люди хотіли б жити і працювати, сьогодні та у майбутньому»;

нагадуючи також, що відповідно до зазначеної декларації, це вимагає активного залучення громадян і громадянського суспільства;

усвідомлюючи, що Варшавська декларація закликає держави – члени «підтримувати і розвивати ефективні, прозорі та відповідальні демократичні інституції, які швидко реагують на потреби і прагнення всіх»;

беручи до уваги, що у Європейській Хартії місцевого самоврядування (ETS № 122) зазначено, що «місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення»;

враховуючи, що з метою впровадження цього положення місцевим органам влади необхідні:

1. усталені правові та інституційні рамки та «повні і виключні» повноваження відповідно до Європейській Хартії місцевого самоврядування;

2. фінансові ресурси, які, згідно з Хартією, мають «відповідати функціям, передбаченим конституцією та законом»; а також

3. потенціал для надання високоякісних послуг на місцевому рівні та залучення населення до їх демократичного функціонування;

беручи до уваги, що цей потенціал стосується, зокрема необхідного політичного керівництва та кваліфікованих людських ресурсів, із залученням громади до місцевих справ та розробки і застосування належних методів, процесів і найкращої практики стратегічного управління;

враховуючи, що цей потенціал залежить як від виборних представників, так і від штатного персоналу місцевих органів влади¹;

¹ Для цілей цієї Рекомендації термін «виборні представники» включає, за необхідності, невиборних осіб, які мають місцевий мандат та політично підзвітні безпосередньо виборним місцевим зборам.

беручи до уваги, що брак такого потенціалу у місцевих органів влади, або навіть усвідомлення цього факту, може сприяти небажанню надавати їм правову компетенцію та ресурси і, таким чином, може перешкоджати реалізації в повному обсязі принципу місцевого самоврядування;

враховуючи, що держави – члени мають законний інтерес до потенціалу місцевого врядування та його розвитку; беручи до уваги, що зусилля урядів держав – членів щодо зміцнення потенціалу місцевих органів влади не повинні ані перешкоджати демократичним виборчим процесам, ані посягати на принцип місцевого самоврядування; враховуючи, що розвиток потенціалу місцевих органів влади може у таких випадках стосуватися не самих лише місцевих органів влади, але також і центральних та регіональних органів, тією мірою, якою вони відповідальні за місцеве врядування, а також інших учасників на національному та міжнародному рівні, включаючи асоціації місцевих органів влади;

беручи до уваги, що інституційний діалог з асоціаціями місцевих органів влади може відігравати дуже важливу роль у розвитку потенціалу місцевих органів влади та що він має відповідати критеріям ефективності, прозорості, відповідальності, репрезентативності та раціональності;

враховуючи, що Декларація Будапештської конференції про належне місцеве та регіональне врядування, ухвалена Конференцією європейських міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне врядування на їх 14-ій сесії у Будапешті, Угорщина, у лютому 2005 року та у подальшому закріплена Планом дій, ухваленим на Третьому саміті, підкреслює важливість потенціалу місцевого врядування;

беручи до уваги, що на виконання Плану дій, погодженого на Третьому саміті, було створено Експертний центр з питань реформи місцевого врядування, з особливими фокусом на розвиткові потенціалу на рівні місцевого врядування;

зважаючи на уроки, що мають бути винесені з програм і діяльності, реалізованих у ряді держав – членів у сфері розвитку потенціалу, що підтверджує важливість політик з розвитку такого потенціалу для сталості й

консолідації місцевого врядування та його демократичного реформування; враховуючи, що міждержавний асquis Ради Європи у сфері місцевої та регіональної демократії має чітко визнати важливість потенціалу для місцевих органів влади та бути спрямованим значною мірою на потенціал місцевого врядування та його розвиток;

після проведення консультацій з Конгресом місцевих і регіональних влад Європи,

рекомендує урядам держав – членів:

1. чітко визнати:

а. важливість потенціалу органів місцевого врядування щодо надання високоякісних суспільних послуг на місцевому рівні та залучення мешканців до демократичного функціонування місцевих органів влади;

б. що потенціал органів місцевого врядування суттєво залежить від навичок виборних представників, потенціалу корпоративного управління організації, кадрового потенціалу (навичок, наймання та утримання персоналу) та фінансових і проектно-управлінських навичок;

с. важливість розвивати цей потенціал і надалі;

2. співпрацювати, за необхідності, з місцевими органами влади та іншими зацікавленими сторонами, включаючи асоціації місцевих органів влади, у виробленні стратегічного підходу до розвитку потенціалу органів місцевого врядування, що визначає потреби, розробляє конкретні, практичні та цільові програми і передбачає заходи для їх імплементації;

3. створювати можливості, заохочувати та, за необхідності, надавати допомогу місцевим органам влади та іншим зацікавленим сторонам, включаючи асоціації місцевих органів влади, в рамках консультацій, співпраці і розробки стратегічного підходу до:

– розвитку їхньої ролі у зміцненні потенціалу місцевого врядування стосовно як виборних представників, так і штатного персоналу;

– розробки своїх власних стратегічних планів розвитку потенціалу місцевих органів влади з метою безперервного поліпшення їх керівництва та стратегічного управління, надання послуг, громадської участі та громадської етики;

– запровадження необхідних структур, процесів і спроможностей у рамках їх власної організації для дослідження, планування, фінансування, реалізації та оцінки програм розвитку потенціалу для місцевих та регіональних органів влади;

– ефективного використання таких методів розвитку потенціалу, як навчання, експертна оцінка, бенчмаркінг та обмін найкращою практикою;

- ефективного використання методів управління продуктивністю для підвищення стандартів надання послуг;
- розробки відповідних частин *acquis* та інструментарію Ради Європи, включаючи особливо Рекомендацію Комітету міністрів Rec(2001)19 про участь громадян у місцевому суспільному житті та Довідник найкращих практик громадської етики на місцевому рівні;

4. переглянути, коли це у межах їхньої компетенції, разом з відповідними зацікавленими сторонами, включаючи, залежно від обставин, місцеві органи влади та / або їх асоціації, умови служби працівників органів місцевого врядування з огляду на забезпечення того, щоб вони дозволяли брати на роботу висококваліфікований штатний персонал на основі досвіду та кваліфікації, та щоб з цією метою забезпечувалися належні можливості для навчання, оплати праці та кар'єрного росту;

5. здійснювати обмін з іншими державами – членами та міжнародними партнерами інструментарієм розвитку потенціалу, результатами реалізованих спільно з ними програм та якнайефективніше використовувати цю інформацію;

6. заохочувати, за необхідності, міжнародний обмін досвідом між місцевими органами влади та іншими зацікавленими сторонами, включаючи асоціації місцевих органів влади;

7. тією мірою, якою відповідальність за регулювання меж місцевого врядування покладено на регіональні рівні врядування, – заохочувати їх здійснювати заходи, передбачені у пп. 1 – 5 вище;

8. перекласти цю Рекомендацію на їх офіційну(-і) мову(-и) та активно поширювати серед усіх залучених сторін, включаючи місцеві органи влади та їх асоціації.

[Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. до к. Пер. з іноз. мов / Заг. ред. В. Б. Гройсмана. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 766 с., С. 49 – 53].

**РЕКОМЕНДАЦІЯ КОНГРЕСУ МІСЦЕВИХ І РЕГІОНАЛЬНИХ ВЛАД
ЄВРОПИ 240 (2008) ПРО ПРОЕКТ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ
РЕГІОНАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ
(28 травня 2008 року)**

1. Зміцнення місцевої і регіональної демократії є однією з цілей Ради Європи і в першу чергу Конгресу, діяльність якого спрямована, зокрема, на сприяння розвитку місцевих і регіональних органів влади в країнах – членах РЄ.

2. Конгрес підтверджує інтерес, проявлений до принципів регіональної демократії міністрами європейських країн, відповідальними за місцеві та регіональні влади, на трьох останніх конференціях міністрів, що відбулися 27 і

28 червня 2002 року в Гельсінкі, 24 і 25 лютого 2005 року в Будапешті та 15 і 16 жовтня 2007 року в Валенсії.

3. Незважаючи на існуючі розбіжності у думках стосовно необхідних масштабів регіонального самоврядування, держави – члени, судячи з усього, дійшли згоди щодо того додаткового потенціалу, який може забезпечити належне регіональне врядування.

4. Що стосується місцевої демократії, то Конгрес підтверджує, що Європейська хартія місцевого самоврядування (ETS № 122), відкрита до підписання 15 жовтня 1985 року, є основоположним юридичним інструментом у цій сфері. Ця Хартія, яка ратифікована практично всіма державами – членами Ради Європи, відіграє вкрай важливу роль в якості потужної опори в будівництві Європи, заснованої на правах людини, демократії та верховенстві закону.

5. При цьому регіональний рівень управління, який активно обговорюється, в даний час вивчається і є сферою інституційних реформ у більшості держав – членів Ради Європи, як це було проаналізовано Конгресом у своїй доповіді «Про нинішній стан регіоналізації та перспективах розвитку регіонального самоврядування в державах – членах Ради Європи» (CPR (14) 6REPADD), представленою Жаном-Клодом Ван Ковенбергом (Бельгія, R, SOC) і розглянутій на пленарній сесії Конгресу в травні 2007 року.

6. Сьогодні не існує європейського юридичного документа, який направляє би інституційні реформи на регіональному рівні на посилення регіональної демократії.

7. Конгрес привертає увагу до своєї Резолюції 244 (2007) «Про принципи, що регулюють регіональну демократію: пропозиції і стратегії» і до проекту Європейської хартії регіональної демократії, який додається до пояснювального меморандуму (CPR (14) 6REP), який став основою для нових обговорень юридичного документу про регіональну демократію з різними партнерами на європейському, національному та регіональному рівнях у 2007 та на початку 2008 років.

8. У ході процесу консультацій ініціатива Конгресу з розробки юридичного інструменту з регіональної демократії та проект, підготовлений в 2007 році, отримали широкий позитивний відгук і сильну підтримку з боку Парламентської асамблеї Ради Європи, Комітету регіонів Європейського Союзу, а також основних міжрегіональних організацій на європейському та міжнародному рівнях.

9. Даний проект Європейської хартії регіональної демократії багато в чому ґрунтується на положеннях і дусі проекту 2007 року; при цьому в ньому враховуються також пропозиції, викладені різними партнерами в процесі консультацій.

10. Конгрес як і раніше твердо переконаний в тому, що незважаючи на великі юридичні та інституційні відмінності, тим не менш, бажано і можливо визначити загальні спільні рамки для регіональної демократії й координувати пов'язані з цим нинішні або майбутні процеси.

11. Саме в цьому дусі Конгрес розробив Європейську хартію регіональної демократії, яка додається до цієї Рекомендації.

12. Враховуючи вищевикладене, Конгрес рекомендує Комітету міністрів:

a. розглянути проект Європейської хартії регіональної демократії, що додається до Рекомендації;

b. вжити необхідних заходів з метою затвердження проекту Європейської хартії регіональної демократії як нової конвенції Ради Європи;

c. відкрити цей документ для підписання державами – членами Ради Європи;

d. закликати держави – члени Ради Європи підписати та ратифікувати його найближчим часом.

ДОДАТОК

ПРОЕКТ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ

Преамбула Держави-члени Ради Європи, які підписали цю Хартію,

Розвиток демократії в Європі

1. Будучи переконаними, що зміцнення місцевої та регіональної демократії є одним з найважливіших завдань Ради Європи, та що всі держави – члени покликані постійно адаптувати свої територіальні структури управління;

2. Відзначаючи, що право громадян на участь в управлінні публічними справами на всіх рівнях управління є одним із загальних демократичних принципів для всіх держав – членів та що здійснення цього права на регіональному рівні сприяє зміцненню демократичних цінностей і верховенства права;

3. Нагадуючи про висновки конференцій міністрів європейських країн, відповідальних за місцеве та регіональне врядування, організованих у Гельсінкі в червні 2002 року, в Будапешті в лютому 2005 року і у Валенсії в жовтні 2007 року;

Самобутність та регіональна культура

4. Будучи переконаними, що регіональна демократія сприяє подоланню наслідків глобалізації у державах – членах, зокрема, шляхом проведення регіональної політики економічного стимулювання, соціальної солідарності, розвитку культури та захисту регіональної самобутності;

5. Враховуючи позитивні результати регіональної діяльності у сфері інтеграції меншин і транскордонного та міжрегіонального співробітництва;

6. Вважаючи, що регіональні утворення свідчать, завдяки своїй самобутності, про різноманіття Європи і сприяють збагаченню європейських культур, зберігаючи повагу до національних і регіональних традицій;

7. Виходячи з цілей Європейської хартії регіональних мов або мов меншин від 5 листопада 1992 року щодо розвитку регіональної лінгвістичної спадщини;

8. Підтверджуючи, що регіональна демократія передбачає наявність регіонального рівня влади, на якому існують органи прийняття рішень, які є демократично обраними, вільно організованими та користуються широкою самостійністю і достатніми ресурсами для виконання своїх повноважень і форми їх здійснення;

Регіональна демократія і центральна влада

9. Поважаючи різноманіття форм організації регіонів у Європі та повноваження кожної держави визначати сферу регіональної демократії та умови її здійснення;

10. Усвідомлюючи, що держави, які почали проводити процес регіоналізації, зацікавлені в тому, щоб поступово розвивати регіональну демократію;

11. Усвідомлюючи обов'язок регіональних утворень дотримуватися у всій своїй діяльності принципів суверенітету, державної цілісності та поваги до основних національних інтересів у рамках європейської інтеграції;

12. Вважаючи, що регіональні утворення повинні своєю діяльністю робити внесок у стабільність і мир між країнами і народами Європи;

Регіональна демократія і місцеві органи влади

13. Підкреслюючи взаємодоповнюваність між цією Хартією і Європейською хартією місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року;

14. Заявляючи, що регіональна демократія не повинна здійснюватися за рахунок самоврядування місцевих органів влади;

Регіональна демократія і права людини

15. Усвідомлюючи важливість дотримання в регіональних утвореннях основних прав, закріплених у Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод; Домовилися про таке:

Стаття 1:

Кожна Сторона бере на себе зобов'язання:

- вважати для себе обов'язковими принципи і правила, проголошені у Частині I Хартії;
- вважати для себе обов'язковими пункти а., b. або с. кожної із статей з 23 по 28 Частини II;
- вважати для себе обов'язковими принаймні 27 з 41 пункту Частини III. При цьому статті, що складаються з одного пункту, розглядаються як пункт.

Стаття 2:

Кожна Договірна Держава вказує у своєму інструменті про ратифікацію, документі про прийняття або схвалення, які утворення або органи влади на її території розглядаються як регіональні органи влади в розумінні цієї Хартії.

Частина I: Ключові аспекти регіональної демократії

Стаття 3: Принцип демократичного управління

Визнання та здійснення регіонального самоврядування є одним з аспектів демократичного управління, а це передбачає, що регіональні органи влади повинні засновуватись на демократичних засадах і дотриманні прав людини, і їх метою має бути мир, стабільність, процвітання та сталий і солідарний розвиток.

Стаття 4: Участь громадян

Регіональні органи влади повинні заохочувати здійснення громадянами права на участь в управлінні державними справами й сприяти зближенню адміністративних органів з населенням.

Стаття 5: Принцип субсидіарності

Публічні повноваження регіональних органів влади повинні регулюватися принципом субсидіарності, як він застосовується до розподілу повноважень між усіма рівнями управління, що означає, що регіональні органи влади повинні здійснювати такі повноваження, які в силу своїх масштабів, характеру і вимог ефективності та економії найкращим чином можуть бути здійснені на регіональному рівні.

Стаття 6: Принцип належного врядування та управління

6.1. Здійснення регіонального самоврядування має відповідати принципам прийняття рішень на основі інформації та оцінки прийнятих рішень, а також задачам гнучкості, відкритості, прозорості, **участі та відповідальності стосовно громадян.**

6.2. Здійснення завдань з надання публічних послуг на регіональному рівні має відповідати принципам ефективного управління і високої якості публічних послуг.

Стаття 7: Концепція та визначення регіональних органів влади

7.1. Для цілей цієї Хартії під регіональними органами влади маються на увазі утворення, які існують на рівні між центральною владою і місцевими органами влади.

7.2. Ця Хартія не виключає, що регіональні органи влади можуть розглядатися у внутрішньому правовому порядку як один з типів місцевих органів влади, а також те, що один і той самий орган може здійснювати одночасно повноваження місцевого органу і регіонального органу влади.

Стаття 8: Відносини з місцевими органами влади

8.1. Відносини між регіональними та місцевими органами влади повинні регулюватися на основі принципів місцевого самоврядування, проголошених Європейською хартією місцевого самоврядування.

8.2. Між регіональними та місцевими органами влади не існує ієрархічних зв'язків, за винятком того, якщо це спеціально не передбачено в конституційному або правопорядку відповідної держави.

8.3. Регіональні органи влади співпрацюють з місцевими органами влади для виконання завдань, що становлять спільні інтереси, а також для задоволення потреб громадян.

Стаття 9: Принцип лояльності та дотримання територіальної цілісності

9.1. Відносини між регіональними органами влади та центральними органами влади повинні ґрунтуватися на принципі взаємної лояльності і рівної гідності; вони передбачають дотримання єдності, суверенітету і територіальної цілісності держави.

9.2. Регіональне самоврядування в обов'язковому порядку передбачає дотримання принципу верховенства права та територіальної організації кожної держави, як у відносинах між центральними органами влади і регіональними органами влади, так і у відносинах між регіональними органами влади та іншими територіальними органами влади або у відносинах між регіональними органами влади і громадянами.

9.3. Регіональні органи влади повинні вживати всіх необхідних заходів для забезпечення виконання зобов'язань, що випливають з Конституції або законодавства.

Стаття 10: Принцип згуртованості

Здійснення регіонального самоврядування має сприяти задачам центральних органів влади щодо забезпечення економічної та соціальної згуртованості та їх діям, спрямованим на створення порівнянних умов життя і збалансованого розвитку всієї національної території в дусі солідарності між регіональними органами влади.

Стаття 11: Конституційна або правова основа регіонального самоврядування

11.1. Принципи регіонального самоврядування та наявності регіональних органів влади встановлюються в Конституції, в законодавстві або в міжнародних договорах.

11.2. Умови, що регулюють створення, зміну або ліквідацію регіональних органів влади, встановлюються в Конституції або в законодавстві. Необхідно проводити консультації з регіональними органами влади перед прийняттям будь-яких заходів, що стосуються їхнього існування або зміни їх територіальних кордонів.

11.3. Повноваження регіонів встановлюються в Конституції, в законодавстві та у статутних документах регіональних органів влади.

Стаття 12: Сфера регіонального самоврядування

12.1. Регіональні органи влади повинні мати юридичні повноваження і реальні можливості в рамках, встановлених Конституцією та законодавством, здійснювати регулювання та управління всіма регіональними справами, які не виключені зі сфери їх повноважень і не передані іншому органу на підставі Конституції або статуту, під власну відповідальність та в інтересах населення.

12.2. Регіональні органи влади повинні мати повні та виключні повноваження. У рамках зазначених вище повноважень регіональні органи влади повинні мати повноваження щодо прийняття рішень та адміністративні повноваження.

2.3. У рамках, встановлених законом, центральні органи влади, місцеві органи влади або інші державні органи влади можуть делегувати повноваження регіональним органам влади.

Стаття 13: Право ініціативи

Регіональні органи влади мають всю свободу дій для здійснення власної ініціативи в рамках повноважень, які не були надані Конституцією або законом іншому органу влади.

Стаття 14: Виборні регіональні органи

14.1. Право на регіональне самоврядування здійснюється зборами, обраними на основі прямого, вільного і таємного голосування. Це положення ні в якому разі не виключає можливості, якщо це дозволено законом, проведення зборів, референдумів або інших форм прямої участі громадян.

14.2. У виняткових випадках і на тимчасовій основі, впродовж максимум десяти років після ратифікації цієї Хартії, дозволяється існування зборів, які обираються демократичним чином місцевими органами влади, що входять до складу регіону.

Стаття 15: Статус виборних осіб, які входять до складу регіональних органів

15.1. Статус виборних регіональних представників повинен передбачати вільне здійснення ними своїх функцій, без шкоди для тих повноважень, наданих їм з боку тих органів, які вони представляють. Члени ради або зборів повинні мати право вільного вираження своєї думки.

15.2. Будь-які функції та діяльність, які розглядаються як несумісні зі статусом виборного регіонального представника, повинні бути визначені на підставі закону.

15.3. Стосовно виборних членів регіональних органів можуть вживатися тільки такі санкції, які передбачені законом. Вони повинні бути співмірні

важливості тих інтересів, які вони покликані захищати, і здійснюватися під судовим контролем. Призупинення діяльності і відставка повинні передбачатися виключно в тих випадках, коли відповідний орган не може функціонувати, або у випадку серйозних і неодноразових порушень Конституції чи закону, встановлених судовим органом або компетентним адміністративним органом, незалежним від того органу, членом якого є виборна особа.

Стаття 16: Ресурси регіональних органів влади

16.1. Регіональні органи влади повинні мати право на володіння майном.

16.2. Регіональні органи влади мають право мати фінансові ресурси, передбачені законом, прогнозовані і достатні для ефективного здійснення їх повноважень та їх відповідальності.

16.3. Ресурси регіональних органів влади повинні бути достатньо диверсифікованими; ці ресурси повинні також, з одного боку, забезпечувати їм розумну стабільність, та з іншого – дозволяти реагувати на реальні зміни витрат, пов'язані зі здійсненням ними своїх повноважень.

16.4. Фінансові субсидії регіональним органам влади повинні регулюватися правилами, встановленими законом, і ґрунтуватися на об'єктивних критеріях, пов'язаних з регіональними повноваженнями.

16.5. Будь-яка передача повноважень регіональним органам влади повинна супроводжуватися відповідним переведенням фінансових ресурсів.

16.6. Держава в принципі не встановлює правил розподілу тих кредитів, які виділяються регіональним органом влади.

Стаття 17: Самоорганізація регіональних органів влади

Регіональні органи влади повинні мати можливість вільно самостійно визначати свої внутрішні структури, свою адміністративну систему і свою організацію в загальних рамках, встановлених Конституцією, законом або регіональними нормативно-правовими положеннями.

Стаття 18: Право на асоціації, міжрегіональне співробітництво та зовнішні зносини

18.1 Регіональні органи влади та інші територіальні утворення в рамках, встановлених законом, та з питань, що належать до їх повноважень, мають право визначати свої взаємовідносини та співпрацювати один з одним. Вони мають право утворювати асоціації, в тому числі з іншими територіальними органами влади.

18.2. Регіональні органи влади повинні мати також можливість бути членами міжнародних організацій, регіональних та/ або місцевих органів влади. Регіональні органи влади мають право встановлювати міжрегіональне і прикордонне співробітництво з територіальними органами влади інших країн, у

рамках своїх повноважень і відповідно до закону, міжнародних зобов'язань і зовнішньої політики держави.

18.3. За необхідності, регіональні органи влади залучаються до діяльності європейських і міжнародних органів або представлені в них через спеціальні органи, створені для цих цілей.

Стаття 19: Право на консультації

Регіональні органи влади повинні залучатися до прийняття всіх рішень, пов'язаних з їх повноваженнями і основними інтересами.

Стаття 20: Контроль за діяльністю регіональних органів влади

20.1. Контроль за діяльністю, пов'язаною з власними повноваженнями регіональних органів влади, не може здійснюватися інакше, ніж на підставі процедур та у випадках, передбачених у Конституції, законодавстві або нормативно-правових документах. Цей контроль здійснюється таким чином, щоб гарантувати, що дії контрольного органу співмірні важливості тих інтересів, які він прагне захистити. Такий контроль може здійснюватися тільки постфактум.

20.2. Контроль над регіональними органами влади щодо виконання ними своїх власних повноважень має бути спрямований виключно на те, щоб гарантувати відповідність їх діяльності закону і конституційним принципам. При цьому контроль за виконанням делегованих повноважень або тих завдань, які їм довірені, може включати оцінку доцільності та ефективності.

Стаття 21: Захист регіонального самоврядування

Регіональні органи влади повинні мати можливість звертатися до судового органу для того, щоб забезпечити захист вільного виконання ними своїх повноважень і дотримання принципів регіонального самоврядування, передбачених у Конституції або в законодавстві.

Частина II

Стаття 22: Різні форми організації регіональних органів влади

22.1. Регіональна демократія, як вона передбачена в цій Хартії, може мати різні організаційні форми: федеративний устрій, система децентралізованих регіональних органів влади або структура співпраці між місцевими органами влади. Для дотримання принципів, викладених у частині I, кожна Сторона бере на себе зобов'язання вважати себе пов'язаною одним з пунктів а., б. або с. кожної з нижчеперелічених шести статей.

22.2. Усі Договірні Сторони в момент здачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти, документа про прийняття або схвалення повідомляють Генерального секретаря Ради Європи про обрані пункти відповідно до статті 1 цієї Хартії.

22.3. Стосовно статей частини I цієї Хартії жодні застереження не допускаються.

22.4. Будь-яка Сторона може в подальшому повідомити Генерального секретаря про те, що вона вважає себе пов'язаною одним з пунктів цієї Хартії, які вона ще не прийняла згідно зі статтею 1 Хартії. Сторона, яка заявляє про те, що вона пов'язана одним з пунктів а., б. або с. частини II Хартії, більше не буде зв'язана тим пунктом даної статті, який вона прийняла на себе раніше. Ці подальші зобов'язання розглядаються як невід'ємна частина ратифікації, згоди або схвалення тієї Сторони, про які вона повідомляє, і будуть мати такі ж наслідки, починаючи з першого дня місяця, наступного за закінченням трьох місяців після дати отримання повідомлення Генеральним секретарем.

Стаття 23: Гарантії існування

а. Існування регіональних органів влади гарантується Конституцією. Існування або територіальні межі регіонального утворення не можуть бути переглянуті інакше, ніж на підставі норм і процедур, передбачених Конституцією.

б. Існування регіональних органів влади передбачено Конституцією або законодавством. Існування або територіальні межі регіонального утворення не можуть бути переглянуті інакше, ніж на підставі правил і процедур, передбачених Конституцією або законодавством.

с. Регіональні органи влади можуть створюватися у формі спільноти місцевих органів влади відповідно до умов, визначених законом.

Стаття 24: Повноваження

а. Повноваження регіональних органів влади встановлюються Конституцією. У тих сферах, які належать до їх повноважень, регіональні органи влади в повній мірі можуть здійснювати свої нормативно-правові повноваження (законодавчі або нормативно-правові), повноваження у сфері прийняття рішень та адміністративні повноваження. У випадках, коли повноваження делегуються регіональним органам влади з боку інших державних органів влади, регіональні органи влади повинні мати можливість адаптувати здійснення цих повноважень до регіональних умов.

б. Повноваження регіональних органів влади встановлюються Конституцією або законом. Регіональні органи влади мають власні повноваження у сфері прийняття рішень та адміністративні повноваження. Ці повноваження повинні дозволяти їм адаптувати і здійснювати власну політику.

с. Повноваження регіональних органів влади встановлюються законом або їх статутними документами. Держава та інші публічні органи влади можуть делегувати повноваження регіональним органам влади або передавати їм завдання з виконання рішень.

Стаття 25: Ресурси

а. Ресурси регіональних органів влади та умови використання цих коштів встановлюються Конституцією.

b. Регіональні органи влади повинні мати кошти, які вони можуть використовувати вільно. Значна частина цих коштів повинна надходити від податків, зборів або відрахувань, рівень яких ці органи влади можуть встановлювати в рамках, передбачених законом.

c. Ресурси регіональних органів влади та умови використання цих коштів встановлюються законом або їх статутними документами. Ці кошти можуть складатися з внесків утворень – членів.

Стаття 26: Основні органи

a. Регіональні органи влади мають асамблею, обрану загальним прямим, вільним і таємним голосуванням. Органи, яким доручено виконавчі функції, несуть відповідальність перед цією асамблеєю.

b. Регіональні органи влади мають асамблею, обрану загальним прямим голосуванням. Виконавчі органи призначаються або обираються асамблеєю, або обираються населенням. Вони несуть відповідальність за свою діяльність перед асамблеєю.

c. До проведення реформи, що передбачає прямі вибори регіональної асамблеї, ця асамблея тимчасово складається з виборних осіб місцевих органів влади, що входять до складу регіону. Таке виключення не повинно існувати більше десяти років після ратифікації цієї Хартії.

Стаття 27: Контроль

a. Контроль, здійснюваний центральними органами влади щодо **регіональних органів** влади, повинен бути передбачений Конституцією та бути спрямований виключно на забезпечення відповідності їх діяльності тим правилам, які до них застосовні. Будь-який спір між центральними і регіональними органами влади повинен розглядатися конституційним судовим органом.

b. Контроль, що здійснюється у відношенні регіональних органів влади, повинен бути передбачений у Конституції або в законі. c. Контроль, що здійснюється у відношенні регіональних органів влади, повинен передбачатися в законі або в їх статутних документах.

Стаття 28: Співпраця з іншими рівнями публічних органів влади

a. Регіональні органи влади можуть мати повноваження з організації, надання повноважень та контролю щодо місцевих органів влади на основі дотримання принципів Європейської хартії місцевого самоврядування.

b. **Регіональні органи влади не здійснюють ніякого контролю щодо місцевих органів влади.**

c. Відносини між регіональними органами влади та іншими органами публічної влади встановлюються законом або їх статутними документами.

Частина III: Форми регіональної організації

Стаття 29: Сфера повноважень регіональних органів влади

29.1. Регіональним органам влади доручається сприяти регіональній культурі та захищати і зміцнювати культурну спадщину регіону, в тому числі регіональні мови.

29.2. Регіональний економічний розвиток являє собою важливий аспект повноважень регіональних органів влади, і вони забезпечують цей економічний розвиток в партнерстві з учасниками економічної діяльності в регіоні.

29.3. Регіональні органи влади сприяють адаптації структур освіти та професійної підготовки, вимогам розвитку в області зайнятості в регіоні.

29.4. Соціальне забезпечення і публічна охорона здоров'я є частиною сфер діяльності регіональних органів влади, яким доручається також заохочувати соціальну згуртованість в регіоні.

29.5. Збалансований розвиток території має бути основним завданням будь-якої діяльності регіональних органів влади, пов'язаної з територіальною організацією регіону.

29.6. Регіональні органи влади несуть відповідальність за захист і розвиток природних ресурсів та біорозмаїття; вони сприяють сталому розвитку регіону, при дотриманні вимог політики на місцевому, національному, європейському та міжнародному рівнях у цих сферах.

Стаття 30: Сфери спільної відповідальності

У сферах спільної відповідальності створюються механізми діалогу, врегулювання та співробітництва для забезпечення послідовності публічної політики та дотримання регіональних повноважень.

Стаття 31: Делеговані повноваження

31.1. Інструмент делегування повноважень повинен, у міру можливості, передбачати визначення ресурсів, зокрема матеріальних і фінансових, що забезпечують ефективне здійснення регіональними органами влади делегованих їм повноважень.

31.2. Регіональним органам влади дозволяється, у міру можливості і в рамках, встановлених законом, адаптувати здійснення делегованих повноважень до регіональних умов.

31.3. У рамках, встановлених Конституцією або законом, регіональні органи влади можуть сприяти у здійсненні повноважень, переданих іншим територіальним органам влади.

Стаття 32: Передача завдань щодо виконання

На основі застосування принципу субсидіарності і в рамках, встановлених законом, регіональним органам влади можуть передаватися на виконання на регіональному рівні деякі завдання, що відносяться до повноважень національних органів влади.

Стаття 33: Здійснення права власності

33.1. Регіональні органи влади мають право володіти майном і використовувати його, а також передавати майно або управління цим майном структурам міжрегіонального співробітництва, публічним службам або іншим органам при здійсненні своїх повноважень або відповідальності у суспільних інтересах і в рамках, встановлених законом.

33.2. Коли це дозволено законом, експропріація колективними органами влади певного майна може здійснюватися лише на підставі юридичної процедури, з метою суспільного блага та за умови надання справедливої компенсації.

Стаття 34: Застосування принципу відповідності

34.1. Принцип, згідно з яким фінансові ресурси регіональних органів влади мають бути пропорційними їх повноваженням та відповідальності і достатніми для ефективного виконання цієї відповідальності, має бути закріплений у Конституції або в законі.

34.2. Втрати прибутку регіональних органів влади в результаті рішень органів вищого рівня про скасування або скорочення регіональних податків повинні бути компенсовані стабільними, адекватними і еквівалентними коштами.

34.3. У разі передачі нових повноважень засоби, які передаються, повинні принаймні відповідати тим засобам, які були в органі, що виконував раніше відповідні повноваження; ці засоби можуть включати фінансові ресурси, майно та / або персонал.

34.4. Зобов'язання передавати відповідні кошти або дозволяти збирати нові поширюється також на рішення, що викликають зміну факторів загальних витрат, таких як зарплати, вартість соціального забезпечення або норми захисту навколишнього середовища.

Стаття 35: Власні фінансові ресурси

35.1. Значна частина фінансових ресурсів регіональних органів влади повинна надходити від тих зборів, які вони можуть встановлювати вільно, а також від регіональних податків (виключних чи спільних), рівень яких вони можуть встановлювати, в разі необхідності, в межах, заздалегідь встановлених законом.

35.2. Обсяг власних коштів повинен бути достатнім для того, щоб у регіональних органів влади була реальна свобода дій при здійсненні тієї відповідальності, що покладається на них у рамках їхніх повноважень.

Стаття 36: Загальні та спеціальні дотації

36.1. Положення про загальні та спеціальні дотації повинні гарантувати економічну і фінансову стабільність регіональних органів влади і враховувати

такі критерії, як економічне зростання, збільшення витрат, збільшення зарплат і зміни в мінімальних соціальних та екологічних вимогах.

36.2. Дотації регіональним органам влади, які спрямовуються на фінансування конкретних проектів, повинні бути обмежені за кількістю та стосуватися, зокрема, інвестицій і здійснення делегованих повноважень.

36.3. Якщо надання дотацій обумовлюється внеском з боку регіональних органів влади, які їх отримують, то рівень цього внеску повинен враховувати фінансові можливості відповідних органів влади.

Стаття 37: Фінансовий перерозподіл

37.1. Фінансовий перерозподіл спрямований на скорочення, з одного боку, нерівності, пов'язаної зі структурними чинниками регіональних утворень, а з іншого боку, відмінностей між регіональними утвореннями в сфері загального фінансового потенціалу.

37.2. Критерії та процедури перерозподілу встановлюються законом і повинні бути об'єктивними, зрозумілими, прозорими, передбачуваними, такими, що підлягають перевірці та недискримінаційними.

37.3. Процедури перерозподілу повинні бути спрямовані на встановлення справедливого рівня перерозподілу, не завдавати шкоди здійсненню регіонального самоврядування і не перешкоджати вільному управлінню з боку регіональних органів влади.

Стаття 38: Оплата та захист виборних осіб

38.1. Статус виборних осіб повинен передбачати відповідну оплату та/або фінансову компенсацію витрат, пов'язаних із здійсненням ними своїх повноважень, а також, у разі необхідності, загальної або часткової компенсації втрати доходів або зарплати за виконувану роботу, в поєднанні з відповідним соціальним захистом.

38.2. Регіональні органи і виборні особи повинні мати право на оскарження в суді або в незалежному адміністративному органі будь-якого рішення про розпуск, припинення діяльності або відставку. До закінчення судової процедури ніяких санкцій не приймається, за винятком надзвичайних обставин, передбачених законом.

Стаття 39: Умови, передбачені для персоналу

39.1. Умови, передбачені для персоналу регіональних органів влади, повинні забезпечувати набір висококваліфікованих співробітників, заснований на результатах і компетенції, без будь-якої дискримінації. Для цього дані умови повинні передбачати можливості відповідної професійної підготовки, винагороди та перспектив просування по службі.

39.2. Без шкоди для більш загальних правових положень регіональні органи влади повинні мати можливість визначати ті адміністративні структури, через які вони надаватимуть свої послуги.

Стаття 40: Інформування громадян та консультації

40.1. Регіональні органи влади стежать за тим, щоб громадяни були поінформовані про їх діяльність, і гарантують доступ до документів про прийняті ними рішення та політику, яку вони проводять.

40.2. У рамках, передбачених законом, регіональні органи влади використовують всі наявні у них кошти для сприяння участі та/або консультаціям з громадянами та асоціаціями, які їх представляють, в різних сферах своєї діяльності.

Стаття 41: Прикордонні і міжрегіональні угоди та органи співробітництва

41.1. У рамках, передбачених законом, і своїх повноважень та при дотриманні зобов'язань держави, регіональні органи влади можуть укладати угоди про транскордонне та / або міжрегіональне співробітництво з публічними утвореннями інших держав.

41.2. Регіональні органи влади можуть створювати спільні органи прикордонного та / або міжрегіонального співробітництва, що мають статус юридичної особи відповідно до закону і, в разі необхідності, укладати двосторонні, багатосторонні або міжнародні договори, які регулюють створення та діяльність таких органів.

41.3. Регіональні органи влади повинні мати можливість отримувати фінансові ресурси з національних, європейських чи міжнародних органів або інших публічних утворень, призначених для фінансування проектів прикордонного та / або міжрегіонального співробітництва.

Стаття 42: Участь регіональних органів влади в рішеннях, які їх стосуються

42.1. Будь-яке рішення, що приймається центральним або федеральним органом влади, що зачіпає регіональні органи влади і яке має або може мати значні наслідки для регіональних утворень, повинно прийматися відповідно до процедури, що містить принаймні попереднє повідомлення зацікавлених регіональних органів влади про прогнозоване рішення, право цих органів отримати доступ до відповідних адміністративних документів, їх право представити власну позицію в розумні терміни і зобов'язання обґрунтувати таке рішення з урахуванням тих позицій, які були ними викладені.

42.2. Будь-яке рішення, що приймається центральним або федеральним органом влади про збалансованість між зборами регіональних органів влади і наявними у них засобами, а також щодо умов і критеріїв, що застосовуються до фінансового перерозподілу і до глобальних і конкретних дотацій, повинно бути предметом попередніх переговорів між центральними або федеральними органами влади та регіональними органами влади. Процедура переговорів завжди проводиться до прийняття вищим органом рішення, що передбачає участь регіональних органів влади у проведенні політики, яка становить суспільний інтерес, на різних рівнях управління.

42.3. У законодавстві необхідно визнати за регіональними органами влади право бути представленими асоціаціями та іншими органами в різних процесах узгодження, переговорів і співпраці з центральними або федеральними органами влади.

Стаття 43: Участь у європейських та міжнародних справах

43.1. У тій мірі, в якій це дозволяється Конституцією та / або законодавством, з регіональними органами влади необхідно проводити консультації, через відповідні процедури або органи, з приводу міжнародних переговорів держав і виконання міжнародних договорів, пов'язаних з їх повноваженнями, їх найважливішими інтересами і рамками регіонального самоврядування. Це ж необхідно і тоді, коли ці органи влади несуть відповідальність за виконання положень, прийнятих на європейському рівні.

43.2. Для просування або захисту своїх інтересів регіони мають право створювати, окремо або у співпраці з іншими регіональними або місцевими органами влади, служби, розташовані за кордоном, та відповідальні за відносини з тими європейськими організаціями, які здійснюють діяльність в їхніх сферах повноважень.

Стаття 44: Повноваження по заміні

44.1. Повноваження центральних або федеральних органів влади з тимчасової заміни органів регіональних утворень можуть здійснюватися лише у виняткових випадках і на основі процедур, передбачених Конституцією або законом. Ці повноваження обмежуються конкретними випадками серйозних порушень з боку регіональних органів влади щодо здійснення своїх повноважень і повинні використовуватися відповідно до принципу пропорційності і з урахуванням тих інтересів, які захищаються.

44.2. Право про прийняття рішення, що впливає із заходів щодо заміни, надається тим службовцям, які діють виключно в інтересах відповідного регіонального органу влади, за винятком делегованих повноважень.

Частина IV: Заключні положення

45. Кожна Сторона вільна у зміні своєї системи регіонального самоврядування відповідно до принципів і правил цієї Хартії, які застосовуються до всіх Сторін, а також тих принципів і правил, щодо яких Сторона взяла на себе зобов'язання вважати їх обов'язковими.

46.1. Будь-яка Сторона може в момент підписання або здачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти, документа про прийняття або схвалення, вказати територію або території, на які буде поширюватись ця Хартія.

46.2. Будь-яка держава може в будь-який момент згодом шляхом заяви, направленої на ім'я Генерального секретаря Ради Європи, розширити застосування цієї Хартії на будь-яку іншу територію, визначену в цій заяві. Хартія набуде чинності щодо цієї території в перший день місяця, наступного

за закінченням трьох місяців після дати отримання заяви Генеральним секретарем.

46.3. Будь-яка заява, зроблена відповідно до двох попередніх пунктів, може бути анульована стосовно будь-якої території, визначеної у цій заяві, шляхом повідомлення, направленою Генеральному секретарю. Таке анулювання набирає чинності в перший день місяця, наступного за закінченням шести місяців після дати отримання повідомлення Генеральним секретарем.

47. Жодне з положень цієї Хартії не може тлумачитися як таке, що обмежує права, гарантовані регіональними органами влади, на підставі внутрішнього права Держави, що є Стороною цієї Хартії або дво- чи багатосторонніх договорів, у яких зазначена держава бере участь.

48. Ця Хартія відкрита для підписання державами – членами Ради Європи. Вона підлягає ратифікації, прийняттю чи схваленню. Ратифікаційні грамоти, документи про прийняття або схвалення здаються на зберігання Генеральному секретарю Ради Європи.

49.1. Ця Хартія набуває чинності в перший день місяця, наступного за закінченням трьох місяців після дати, на яку п'ять держав – членів Ради Європи висловлять свою згоду взяти на себе зобов'язання згідно з цією Хартією.

49.2. Стосовно будь-якої держави – члена, яка в подальшому висловить згоду взяти на себе зобов'язання згідно з цією Хартією, вона набуде чинності в перший день місяця, наступного за закінченням трьох місяців після дати здачі на зберігання відповідної ратифікаційної грамоти, документа про прийняття або схвалення.

50.1. Після вступу в дію цієї Хартії Комітет міністрів Ради Європи може запропонувати приєднатися до Хартії будь-якій державі, що не є членом Ради Європи.

50.2. Стосовно будь-якої держави, яка приєдналася до Хартії, вона набуде чинності в перший день місяця, наступного за закінченням трьох місяців після здачі на зберігання документа про приєднання Генеральному секретарю Ради Європи.

51.1. Будь-яка Сторона може в будь-який час денонсувати цю Хартію, направивши повідомлення про це Генеральному секретарю Ради Європи.

51.2. Денонсація набуде чинності в перший день місяця, настає наступного за закінченням шести місяців після дати отримання відповідного повідомлення Генеральним секретарем.

52. Генеральний секретар Ради Європи повідомляє держави – члени Ради Європи та всі Сторони цієї Хартії про:

а. будь-яке підписання;

б. будь-яку задачу на зберігання ратифікаційної грамоти, документа про прийняття або схвалення; с. будь-яку дату набрання чинності цією Хартією;

d. будь-який інший акт, повідомлення чи інформацію, що пов'язані з цією Хартією. На посвідчення чого нижчепідписані, належним чином на те уповноважені, підписали цю Хартію. Вчинено у Страсбурзі ... дня ... французькою та англійською мовами, причому обидва тексти мають однакову силу, в одному примірнику, який зберігається в архіві Ради Європи. Генеральний секретар Ради Європи надсилає засвідчені копії кожній державі – члену Ради Європи та будь-якій державі, якій запропоновано приєднатися до цієї Хартії.

[Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. до к. Пер. з іноз. мов / Заг. ред. В. Б. Гройсмана. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 766 с., С. 54 – 75].

ХАРТІЯ КОНГРЕСУ МІСЦЕВИХ І РЕГІОНАЛЬНИХ ВЛАД РАДИ ЄВРОПИ

(прийнята 19 січня 2011 року на 1103-му засіданні заступників міністрів)

Стаття 1

Конгрес місцевих і регіональних влад Європи є консультативним органом, що складається з представників місцевих і регіональних влад держав – членів Ради Європи. Його цілі визначені у статті 2 Статутної резолюції (2011) 2 про Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи.

Стаття 2

1. Конгрес складається з представників місцевих і регіональних органів, які або обіймають посаду в місцевих чи регіональних владах, отриману в результаті прямих виборів, або є політично відповідальними перед виборним органом, за умови, що вони можуть бути звільненими за рішенням вказаного органу і що можливість такого звільнення передбачена законом.

2. Членство в Конгресі делегації кожної держави – члена має бути таким, щоб забезпечити:

a. збалансоване за географічним розподілом представництво представників з територій держав – членів;

b. пропорційне представництво різних видів місцевих і регіональних влад держав-членів;

c. пропорційне представництво різних політичних сил органів місцевих і регіональних влад держав – членів;

d. пропорційне представництво жінок і чоловіків з органів місцевих і регіональних влад держав – членів, що означає, що до складу всіх делегацій мають входити представники обох статей, причому серед представників та їхніх заступників має бути щонайменше 30 % осіб статі, що представлена менше.

3. Кожна держава – член має право на таку кількість місць у Конгресі, яку вона має у Парламентській асамблеї. Кожна держава – член надсилає стільки ж

заступників, скільки представників. Заступники можуть бути членами палат, маючи однакові з представниками повноваження.

4. Члени Палати регіональних влад мають бути представниками органів влади на рівні між центральним урядом і місцевими владами, що є самоорганізованими або іншим чином мають повноваження, притаманні органу центральної влади, і уповноважені згідно з принципом субсидіарності здійснювати управління з власною відповідальністю і в інтересах свого населення значною частиною громадських справ. Якщо у країні є органи влади, які опікуються значною територією і здійснюють місцеві та регіональні повноваження, представники таких органів влади також мають право засідати у Палаті регіональних влад. Перелік таких органів влади надається у ході національної процедури призначення. Держави – члени, які не мають регіональних органів влади, про які йдеться у цій частині, мають можливість направляти членів до Палати регіональних влад та її органів у якості консультантів. Перелік таких країн визначається Бюро Конгресу та Комітетом управління Конгресу після консультацій з національними делегаціями. 5. Регламент і процедура обрання представників до Конгресу однаковою мірою застосовуються і для обрання заступників.

6. Представники та заступники призначаються на період чотирьох років. У випадку смерті або відмови представника чи заступника, або через втрату ними повноважень, про які йшлося у частині 1, відбувається заміщення на термін до закінчення мандата попередника відповідно до того самого регламенту і процедури. Представник або заступник, який втратив повноваження, про які йшлося у частині 1, не може залишатися членом Конгресу більше шести місяців після втрати повноважень. У випадку, коли місцеві та / або регіональні вибори відбуваються за менш ніж чотири місяці до часу поновлення повноважень, термін повноважень у чотири роки, передбачений Статтею 3.3 Статутної резолюції, може бути подовженим максимум на шість місяців після виборів.

Стаття 3

1. Представники та заступники призначаються до Конгресу згідно з офіційною процедурою, яка існує в кожній державі – члені і є властивою саме для цієї держави. Зокрема, вона повинна передбачати проведення консультацій у кожній державі – члені з відповідними асоціаціями та / або інституційними органами та містити принципи, яких слід дотримуватися під час призначення членів до палат. Кожний уряд повідомляє Генерального секретаря Ради Європи про таку процедуру. Ця процедура має бути схвалена Конгресом згідно з принципами, які визначені в його внутрішніх процедурних правилах.

2. Кожна держава – член, повідомляючи Генерального секретаря про склад делегації, визначає тих представників та заступників, які будуть членами Палати місцевих влад, та тих, які будуть членами Палати регіональних влад. Кожна держава призначає однакову кількість членів до обох палат. Країни, в яких є регіони, про які йдеться у частині 4 статті 2 Хартії, мають призначити, наскільки це можливо, однакову кількість представників до Палати

регіональних влад і до Палати місцевих влад або якомога близьку кількість у випадку непарної кількості представників.

Стаття 4

1. Після призначення представників і заступників Бюро має перевірити їхні повноваження. Його висновки виносяться на голосування Конгресу під час сесій і Статутного з'їзду між сесіями.

2. У разі, якщо національна делегація не відповідає вимогам статті

2.2 Хартії, її члени можуть засідати у Конгресі без права голосу і без відшкодування витрат.

3. Представник або заступник, повноваження яких не були підтверджені, не вважається членом Конгресу і відтак не отримує грошового відшкодування за відвідування засідань Конгресу.

Стаття 5

1. Міжнародні асоціації місцевих та регіональних влад, які мають статус учасників у Раді Європи, мають також статус спостерігачів при Конгресі. Інші організації можуть, на їхнє прохання, одержати статус спостерігача при Конгресі та / або при одній з його палат відповідно до внутрішніх правил процедури.

2. Конгрес може надавати статус «спеціального гостя» делегаціям місцевих та регіональних влад європейських країн, які не є членами Ради Європи за умови, якщо ці делегації мають такий статус у Парламентській асамблеї Ради Європи. Бюро Конгресу надає кожній делегації, яка має статус «спеціального гостя», таку саму кількість місць, яку ця делегація має в Парламентській асамблеї. Надання повноважень делегаціям, які мають статус «спеціального гостя», здійснюється згідно з критеріями, викладеними в статтях 2 і 3. 3. Спостерігачі та члени делегацій, про які йдеться в частині 2, беруть участь у засіданнях Конгресу та його палат з правом виступу після дозволу на це Президента, але без права голосу. Інші умови участі в роботі Статутного з'їзду, комітетів та робочих груп визначаються внутрішніми правилами процедури Конгресу .

Стаття 6

1. Конгрес збирається на сесію один раз на рік. Сесії проводяться в приміщенні штаб-квартири Ради Європи, якщо немає іншого рішення, прийнятого як спільна угода між Конгресом або його Бюро та Комітетом міністрів. Сесії Конгресу та його палат є відкритими.

2. Сесії кожної з двох палат передують та / або відбуваються відразу після сесії Конгресу. За пропозицією Бюро Конгресу кожна з палат може проводити інші сесії. 3. Політичні групи Конгресу зустрічаються, головним чином, на сесіях та засіданнях Статутного з'їзду.

Стаття 7

1. У рамках Конгресу робота також організовується у двох палатах: Палаті місцевих влад і Палаті регіональних влад. Кожна палата складається з такої кількості місць, яка є в її розпорядженні у самому Конгресі.

2. Кожна палата обирає своє бюро з-поміж представників, що входять до неї, на строк у два роки. Бюро складається з президента палати і семи віце-президентів, дотримуючись, за можливості, пропорційного географічного представництва держав – членів. Жодна держава – член не може мати більше одного представника в бюро кожної з палат. Бюро палат можуть збиратися тільки під час зборів Бюро Конгресу.

Стаття 8

1. Статутний з'їзд діє від імені Конгресу між сесіями. Зокрема, він приймає звіти та організовує дискусії та обговорення відповідно до цілей Конгресу.

2. Статутний з'їзд складається з голів усіх національних делегацій та членів Бюро Конгресу. Статутний з'їзд скликається, у разі необхідності, президентом за рішенням Бюро.

Стаття 9

1. Бюро Конгресу складається з бюро палат і Президента Конгресу та несе відповідальність за безперервність роботи Конгресу в період між сесіями Статутного з'їзду і Конгресу. Президенти політичних груп і голови комітетів є ex officio членами Бюро без права голосу.

2. Бюро є також відповідальним за підготовку сесій Конгресу, координування роботи двох палат, зокрема щодо розподілу питань між палатами, координування роботи комітетів і ad hoc робочих груп, підготовку бюджету і здійснення збалансованого розподілу бюджетних коштів між Конгресом і двома палатами. Що стосується розподілу питань, то жодне питання не може розглядатися одразу в обох палатах. Будь-яке питання, в якому зацікавлені обидві палати, має розглядатися в Конгресі. Повноваження Бюро і його роль детально визначаються у внутрішніх правилах процедури.

3. Керівництво Бюро Конгресу здійснює Президент Конгресу.

Стаття 10

1. Якщо питання належить до компетенції обох палат, Бюро Конгресу може у виключних випадках створити ad hoc робочу групу, спільну для обох палат.

2. Після розподілу питань між двома палатами і комітетами відповідно до статті 9 бюро палати, відповідальної за певне питання, може у виключних випадках створити спеціальну робочу групу з обмеженою кількістю членів, що мають визначене коло повноважень (підготовка звітів, організація конференцій, розвиток проектів зі співпраці або певних видів міжурядових заходів у рамках Ради Європи).

3. Організація роботи спеціальних робочих груп визначається внутрішніми правилами процедури.

4. Конгрес та обидві його палати відповідно до положень, що визначаються їхніми внутрішніми процедурними правилами, можуть консультуватися і працювати з представникам міжнародних асоціацій місцевих і регіональних влад, про які йдеться у статті 5, а також з представникам національних асоціацій місцевих і регіональних влад, які беруть участь у

процесі призначення національних делегацій. Як правило, витрати за участь покладаються на такі організації або асоціації.

Стаття 11

1. Всі рекомендації та звернення, які адресовані Комітету міністрів та / або Парламентській асамблеї, так само як і резолюції, адресовані всім місцевим та регіональним владам, приймаються під час пленарного засідання Конгресу або ж Статутним з'їздом.

2. Якщо ж одне з питань оцінюється Бюро Конгресу як таке, що належить до виняткової компетенції однієї з палат, то:

a. рекомендації та звернення з цього питання, адресовані Комітету міністрів та / або Парламентській асамблеї, приймаються Конгресом або ж Статутним з'їздом у період між сесіями, однак без розгляду питання по суті. У виняткових випадках Бюро Конгресу може уповноважити іншу палату сформулювати думку щодо проектів цих документів;

b. резолюції з цього питання, адресовані всім місцевим та регіональним владам, які представляє ця палата, приймаються Конгресом або ж Статутним з'їздом у період між сесіями, однак без розгляду питання по суті.

Стаття 12

Умови, за яких Комітет міністрів та Парламентська асамблея можуть бути колективно представлені під час засідань Конгресу або однієї з його палат, а також умови, за яких окремі представники Комітету міністрів та Парламентської асамблеї можуть брати слово для виступу під час роботи Конгресу чи однієї з його палат, визначаються Комітетом міністрів після консультацій з Конгресом та вносяться до внутрішніх процедурних правил останнього.

Стаття 13

1. Конгрес приймає власні внутрішні процедурні правила, які також поширюються на палати. Зокрема ці правила визначають:

a. методи оцінки відповідності критеріям статті 2.2 Хартії;

b. кворум;

c. питання щодо права голосу та необхідної більшості при голосуванні – під цим мається на увазі, що рекомендації та звернення, адресовані Комітету міністрів і Парламентській асамблеї, а також рекомендації, адресовані країні після проведення місцевих або регіональних виборів, приймаються більшістю в дві третини від поданих голосів;

d. процедуру виборів Президента Конгресу та президента і віце-президентів кожної з палат;

e. процедуру визначення порядку денного і сповіщення про нього членів;

f. організацію роботи в комітетах і ad hoc робочих групах.

2. Крім того, внутрішні процедурні правила Конгресу визначають терміни та спосіб затвердження представників та їхніх заступників і процедуру визначення їхніх повноважень з посиланням, зокрема на статті 2, 3 і 7 цієї Хартії.

Стаття 14

1. Конгрес обирає Президента із числа членів кожної з палат, які є представниками, чергуючи представників від палат. Мандат Президента дійсний на термін у два роки.

2. Кожна палата Конгресу обирає з числа своїх представників свого президента, який наділяється повноваженнями на термін у два роки.

Стаття 15

1. Секретаріат Конгресу створюється Генеральним секретарем Конгресу, який обирається Конгресом. Генеральний секретар Конгресу є підзвітним Конгресу та його органам і діє на підставі повноважень, наданих Генеральним секретарем Ради Європи. Кандидати можуть надсилати свої заяви Генеральному секретарю Ради Європи, який потім передає їх на розгляд Президенту Конгресу, додавши свої пропозиції. Після перевірки кандидатур Бюро передає список кандидатів для голосування до Конгресу. З метою роз'яснення питань, не висвітлених у цій Хартії, Статутний з'їзд від імені Конгресу встановлює процедуру обрання Генерального секретаря Конгресу.

2. Генеральний секретар обирається Конгресом на термін у п'ять років з можливістю переобрання, однак його вік не може перевищувати граничний вік, встановлений для всіх працівників Ради Європи.

3. Генеральний секретар Ради Європи після консультації з Бюро Конгресу призначає Директора.

4. Секретаріат кожної з палат створюється виконавчим секретарем палати, який призначається Генеральним секретарем Ради Європи після неформального обміну думками з президентом відповідної палати, під час якого він пояснює наміри і мотиви свого вибору.

Стаття 16

1. Комітет міністрів приймає бюджет Конгресу в рамках звичайного бюджету Ради Європи.

2. Бюджет має покривати, зокрема витрати, пов'язані з проведенням сесій Конгресу та зі зборами палат і органів Конгресу, а також всі інші витрати, пов'язані з діяльністю Конгресу, які можна чітко визначити. Щодо пленарних сесій, то бюджетом покриваються тільки витрати на участь представників.

3. Голосування за бюджет Конгресу проходить окремо під час голосування за бюджет Ради Європи.

4. Конгрес повідомляє Генерального секретаря Ради Європи та Комітет міністрів про свої потреби у контексті бюджету. Його запити розглядаються в загальному контексті проекту бюджету, який передається на розгляд Генеральним секретарем Ради Європи.

5. Розміри і методи визначення добових ставок членів Конгресу встановлюються окремим рішенням Комітету міністрів.

6. Бюро Конгресу є відповідальним за розпорядження бюджетом Конгресу (окрім коштів на оплату праці постійного персоналу і коштів, виділених на потреби політичних груп). Бюро має дотримуватися фінансових правил Ради Європи і забезпечувати отримання необхідних коштів для

функціонування статутних органів Конгресу і його палат. Ці кошти не можуть перевищувати загальний об'єм бюджетних коштів, виділених Конгресу.

[Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. до к. Пер. з іноз. мов / Заг. ред. В. Б. Гройсмана. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 766 с., С. 95 – 103].

КИЇВСЬКА ДЕКЛАРАЦІЯ

(прийнята на Конференції міністрів держав – членів Ради Європи,
відповідальних за місцеве та регіональне врядування,
3 – 4 листопада 2011 року)

Ми, міністри держав – членів Ради Європи, відповідальні за місцеве та регіональне врядування, які зібралися 3 – 4 листопада 2011 року у м. Київ на 17-й сесії нашої Конференції з метою зробити крок уперед у нашій довготривалій співпраці, розглянувши хід просування Утрехтської декларації та Утрехтського порядку денного, вирішили:

Стосовно майбутньої перспективи загальноєвропейської роботи щодо місцевої та регіональної демократії

1. взяти на себе зобов'язання впроваджувати тривалі та нові ініціативи у майбутньому в наших державах – членах для **зміцнення належного врядування, розвитку потенціалу та демократичної участі громадян на місцевому та регіональному рівнях**, зобов'язатися приймати подальші заходи, що впливають з оглядових доповідей про хід робіт з перспектив на майбутнє, представлених у Києві, і доповідати Комітету міністрів про результати;

2. висловити нашу підтримку доповіді, що була підготовлена нашим колегою Мануелем Чавесом, та із задоволенням відмітити підтримку, яку вона отримала з боку Конгресу і визнання, яке вона надає кожному з інституційних суб'єктів Ради Європи;

3. закликати Комітет міністрів ввести в дію заходи для здійснення пропозицій, представлених у звіті і запропонувати, за згодою Президента та інших представників конгресу, які були присутні з нами в Києві, що:

– ці заходи можуть включати «Раду з реалізації на високому політичному рівні», скликану Головою на період діяльності Комітету міністрів, для надання допомоги в розвитку таких пропозицій, як «загальний порядок денний», а також:

– така «Рада з реалізації на високому політичному рівні» може включати міністрів або державних секретарів, які відповідають за місцеве та регіональне врядування та членів Парламентської асамблеї і Конгресу;

Стосовно подальших наслідків економічної кризи для місцевої влади і політики реагування на це

4. спираючись на наші дискусії в Києві, які підкреслили спільні проблеми та виклики, що стоять перед нами, погодитися прийняти більш розвинений набір керівних принципів для наших дій на національному рівні, який відтепер буде називатися «**Київські керівні настанови**»;

5. зобов'язатися черпати натхнення з «Київських керівних настанов», щоб використовувати їх і робити активний внесок у роботу, що повинна бути проведена згідно з пунктом 7 нижче, залучаючи старших посадових осіб, компетентних у цих питаннях;

6. активно поширювати і привертати увагу всіх зацікавлених сторін в наших країнах до доповіді «Місьцеве самоврядування в критичні моменти: політика кризи, відновлення та стале майбутнє» та до «Київських керівних настанов»;

7. місцевим та регіональним органам влади пережити економічний спад і вирішити довгострокові завдання, включити в програму Ради Європи з питань місцевої і регіональної демократії та управління проведення роботи з:

– аналізу впливу мінливого економічного стану на місцеві бюджети, а також моніторингу та розробки відповідних політичних заходів на основі «Київських керівних настанов» і в повній відповідності до Європейської хартії місцевого самоврядування, настанов Комітету міністрів і, залежно від обставин, до рекомендованої структури регіональної демократії;

Стосовно прав людини на місцевому рівні

8. запропонувати Комітету міністрів, у рамках програми Ради Європи з питань місцевої і регіональної демократії та управління, в діалозі з Парламентською асамблеєю, Конгресом та Конференцією міжнародних неурядових організацій, розробити пропозиції щодо підвищення обізнаності щодо прав людини на рівні місцевого і регіонального управління;

9. запропонувати Комітету міністрів розглянути, як можна найкращим чином упровадити та підтримати **принципи ефективного демократичного управління на місцевому і регіональному** рівні та вбудувати їх у практику місцевих і регіональних органів влади шляхом прийняття проекту рекомендації про принципи належного демократичного управління на місцевому рівні;

Стосовно ролі держави в подоланні перешкод на шляху прикордонного співробітництва

10. закликати держави – члени, оскільки вони ще цього не зробили, підписати та ратифікувати Мадридську конвенцію про транскордонне співробітництво і три додаткових протоколи до неї;

11. продовжувати, незважаючи на нинішні бюджетні труднощі, підтримувати транскордонне співробітництво з метою втілення в життя публічного порядку у все більш широким областях або в областях, які охоплюють більш населення, збагачуючи і раціоналізуючи надання державних послуг, сприяючи територіальній інтеграції та сприяючи більш ефективному економічному і соціальному розвитку;

12. активізувати зусилля для усунення або зменшення, наскільки це можливо, перешкод для транскордонної співпраці для тих територій, які часто були обмеженими через становище на кордоні країни;

13. передбачити, при необхідності, центральний або регіональний «офіс посередника із особливих справ» для транскордонного співробітництва, до завдань якого буде входити сприяння більш динамічній діяльності різних міністерств та зацікавлених сторін, або «контактну особу або орган» прикордонної зони, з якою зможуть зв'язатися територіальні органи влади та громади при просуванні та створенні транскордонного співробітництва;

14. рекомендувати Комітету міністрів включити до програми Ради Європи з питань місцевої і регіональної демократії та управління роботу щодо обміну результатами та досвідом деяких держав – членів, які створили транскордонний «офіс посередника із особливих справ»;

Стосовно Декларації в цілому

15. зобов'язатися забезпечити послідовність нашої роботи і підтримувати зв'язок з нашими колегами із закордонних справ для забезпечення оптимального обміну інформацією та взаємодії з Комітетом міністрів;

16. запросити наступних голів Комітету міністрів, а саме, Україну, Велику Британію та Албанію, довести цю декларацію до відома Комітету міністрів при першій можливості.

[Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. до к. Пер. з іноз. мов / Заг. ред. В. Б. Гройсмана. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 766 с., С. 104 – 107].

Питання для самоперевірки

1. Дайте визначення поняттю «місцеве самоврядування», закріплене в Європейській хартії місцевого самоврядування.
2. Охарактеризуйте підхід щодо визначення повноважень і функцій органів місцевого самоврядування, визначений в Європейській хартії місцевого самоврядування.
3. Як у Європейській хартії місцевого самоврядування розглядається питання зміни територіальних кордонів органів місцевого самоврядування?
4. Як у Європейській хартії місцевого самоврядування розглядається питання визначення адміністративних структур та ресурсів органів місцевого самоврядування?
5. Розкрийте сутність підходу до здійснення адміністративного нагляду за органами місцевого самоврядування, визначений у Європейській хартії місцевого самоврядування?
6. Як у Європейській хартії місцевого самоврядування визначено питання фінансових ресурсів?
7. Як у Європейській хартії місцевого самоврядування розглядається право органів місцевого самоврядування на свободу асоціації?
8. Як у Європейській хартії місцевого самоврядування розглядається питання правового захисту місцевого самоврядування?
9. Визначте співвідношення понять «регіональне самоврядування», «регіоналізація», «децентралізація», «субсидіарність» у розбудові регіонального самоврядування.
10. Дайте визначення поняття «регіональне самоврядування», визначене Гельсінською декларацією регіонального самоврядування.
11. Розкрийте сутність загальних принципів регіонального самоврядування, закріплених Гельсінською декларацією регіонального самоврядування.
12. Розкрийте сутність основних положень щодо розгляду Гельсінською декларацією регіонального самоврядування питання створення та функціонування регіональних органів.
13. Розкрийте основні аспекти впливів фінансово-економічної кризи на місцеве та регіональне врядування, зазначені Утрехтською декларацією про добре місцеве та регіональне врядування в неспокійний час: проблеми змін.
14. Визначте зміст дій уряду стосовно подолання перешкод транскордонному співробітництву, визначені в Утрехтській декларації про добре місцеве та регіональне врядування в неспокійний час: проблеми змін.

15. Охарактеризуйте основні рекомендації Ради Європи у сфері регіональної демократії, визначені в Утрехтській декларації про добре місцеве та регіональне врядування в неспокійний час: проблеми змін.

16. Розкрийте мету та завдання доброго врядування на місцевому рівні, визначені Стратегією щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні.

17. Назвіть 12 принципів доброго демократичного врядування на місцевому рівні, визначте ті принципи, запровадження яких, на Вашу думку, становить найбільші складності в системі місцевого самоврядування в Україні.

18. Які напрями імплементації принципів доброго демократичного врядування на місцевому рівні мають здійснюватися за Стратегією щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні на європейському рівні?

19. Які напрями імплементації принципів доброго демократичного врядування на місцевому рівні мають здійснюватися за Стратегією щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні на національному рівні?

20. Розкрийте роль потенціалу органів місцевого врядування в забезпеченні розвитку потенціалу на місцевому та регіональному рівні.

21. Охарактеризуйте зміст рекомендацій для держав – членів Ради Європи щодо розвитку потенціалу на місцевому та регіональному рівні, визначений Рекомендацією комітету міністрів Ради Європи Res (2007) 12 Про розвиток потенціалу на місцевому та регіональному рівні.

22. Назвіть основні документи закладені в основу підготовки проекту Європейської хартії регіональної демократії.

23. Розкрийте значення підготовки Європейської хартії регіональної демократії як європейського юридичного інструмента для супроводження інституційних реформ на регіональному рівні на посилення регіональної демократії.

24. Розкрийте бачення реалізації принципу субсидіарності при визначені повноважень регіональних органів влади, наведені у Проекті Європейської хартії регіональної демократії.

25. Розкрийте зміст принципу належного врядування та управління, передбачений Проектом Європейської хартії регіональної демократії.

26. Розкрийте сутність принципу лояльності та дотримання територіальної цілісності, визначений у Проекті Європейської хартії регіональної демократії.

27. Розкрийте зміст положень щодо розгляду статусу виборних осіб, які входять до складу регіональних органів, визначений у Проекті Європейської хартії регіональної демократії.

28. Як у Проекті Європейської хартії регіональної демократії розглядається питання забезпечення контролю за діяльністю регіональних органів влади?

29. Як у Проекті Європейської хартії регіональної демократії визначено питання повноважень регіональних органів влади?

30. Назвіть сфери повноважень регіональних органів влади, визначені у Проекті Європейської хартії регіональної демократії.

31. З яких представників, за Хартією Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, складається цей Конгрес?

32. Назвіть основні принципи членства в Конгресі місцевих і регіональних влад Ради Європи для делегації кожної держави – члена.

33. Скільки разів на рік має збиратися на сесію Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи?

34. На скільки років обирається Президент Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи?

35. Охарактеризуйте перспективи загальноєвропейської роботи щодо місцевої та регіональної демократії, розглянуті Київською Декларацією 2011 р.

36. Розкрийте значення місцевої влади у здійсненні політики реагування на подальші наслідки економічної кризи, відповідно до Київської Декларації 2011 р.

37. Що зазначається у Київській Декларації 2011 р. про принципи належного демократичного управління на місцевому рівні?

Практичне завдання

Тема 1

Європейська хартія місцевого самоврядування: імплементація в Україні

Мета: виявлення та розкриття ключових питань практичної реалізації положень Європейської хартії місцевого самоврядування в Україні.

Завдання для виконання:

1. Проаналізуйте принципи організації і функціонування органів місцевого самоврядування, визначені у Європейській хартії місцевого самоврядування, та порівняйте їх з положеннями Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

2. Розгляньте положення Європейської хартії місцевого самоврядування щодо забезпечення ресурсами для виконання органами місцевого самоврядування своїх завдань.

3. Проаналізуйте положення Європейської хартії місцевого самоврядування про забезпечення адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування та порівняйте з відповідними положеннями Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

4. Визначте перспективи розвитку вітчизняного законодавства у сфері місцевого самоврядування в контексті імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування.

Європейська хартія місцевого самоврядування	Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»
Спільне	
Відмінне	
Актуальні питання імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування в Україні:	

Тема 2

12 принципів Європейській Стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні

Мета: визначення сутності принципів інновацій та доброго врядування на місцевому рівні та пріоритетних напрямів їх запровадження в Україні.

Завдання для виконання:

1. Поділ слухачів на 3 – 4 групи.
2. Ознайомтесь з 12 характеристикою принципів Європейській Стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні.
3. Кожна група обирає 3 – 4 принципи Європейській Стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні.
4. Кожна група характеризує принципи та визначає механізми їх запровадження в Україні.
5. Презентація результатів по групам із використанням ватманів та іншого канцелярського матеріалу.

12 принципів Європейській Стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні

Основними принципами Європейської Стратегії є:

- *чесне проведення виборів, представництво та участь громадян;*
- *чутливість;*
- *ефективність та результативність і (при цьому) найбільш раціональне використання ресурсів;*
- *відкритість і прозорість;*
- *верховенство права;*
- *етична поведінка;*
- *компетентність та спроможність;*
- *інновації та відкритість до змін;*
- *надійний фінансовий менеджмент;*
- *сталий розвиток та орієнтація на довгострокові результати;*
- *права людини, культурна різноманітність та соціальне згуртування;*
- *підзвітність.*

РОЗДІЛ 2
ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ДЕМОКРАТІЇ УЧАСТІ
НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

ДОДАТКОВИЙ ПРОТОКОЛ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ ПРО ПРАВО УЧАСТІ У СПРАВАХ
МІСЦЕВОГО ОРГАНУ ВЛАДИ

Офіційний переклад

Преамбула

Держави – члени Ради Європи, які підписали цей Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування (994_036) (далі – Хартія, ETS № 122),

беручи до уваги те, що метою Ради Європи є досягнення більшого єднання між її членами для забезпечення та реалізації ідеалів та принципів, які є їхнім спільним надбанням;

беручи до уваги те, що право участі у веденні суспільних справ є одним з демократичних принципів, які поділяють усі держави – члени Ради Європи;

беручи до уваги те, що поступовий розвиток у державах – членах показав виняткову важливість цього принципу для місцевого самоврядування;

беручи до уваги те, що було б доцільно доповнити Хартію (994_036) положеннями, які гарантували б право участі у справах місцевого органу влади;

ураховуючи Конвенцію Ради Європи про доступ до офіційних документів, прийняту Комітетом Міністрів 27 листопада 2008 р.;

ураховуючи також Декларацію та План дій (994_716), прийняті на Третьому саміті глав держав та урядів країн – членів Ради Європи (м. Варшава, 16 – 17 травня 2005 р.),

домовилися про таке:

Стаття 1

Право участі у справах місцевого органу влади

1. Держави-Сторони в рамках своєї юрисдикції повинні забезпечувати кожному право участі у справах місцевого органу влади.

2. Право участі у справах місцевого органу влади означає право вживати рішучих заходів для визначення або впливу на здійснення повноважень та обов'язків місцевого органу влади.

3. Законодавство повинно передбачати засоби, що сприяють здійсненню цього права. Не здійснюючи несправедливої дискримінації будь-якої особи чи групи, законодавство може передбачати окремі заходи для різних обставин або категорій осіб. Відповідно до конституційних обов'язків та (або) міжнародних

зобов'язань Сторони законодавство може, зокрема, передбачати заходи, які конкретно обмежуються виборцями.

4.1. Кожна Сторона повинна визнати в законодавстві право громадян Сторони брати участь як виборці або кандидати у виборах членів ради або асамблеї місцевого органу влади, на території якого вони проживають.

4.2. У законодавстві також повинно бути визнано право інших осіб брати участь так само у випадках, коли Сторона згідно зі своїм конституційним порядком так вирішить, або у випадках, коли це відповідає міжнародно-правовим зобов'язанням Сторони.

5.1. Будь-які формальності, умови чи обмеження стосовно здійснення права участі у справах місцевого органу влади повинні бути встановлені законодавством і відповідати міжнародно-правовим зобов'язанням Сторони.

5.2. Законодавство повинно встановлювати такі формальності, умови та обмеження, які є необхідними для забезпечення того, що здійснення права участі не загрожує етичній чесності й прозорості здійснення повноважень та обов'язків місцевих органів влади.

5.3. Будь-які інші формальності, умови чи обмеження повинні бути необхідними для функціонування справжньої політичної демократії, для підтримання суспільної безпеки в демократичному суспільстві або для виконання Стороною вимог своїх міжнародно-правових зобов'язань.

Стаття 2

Заходи зі здійснення права участі

1. Сторони повинні вживати всіх таких заходів, які є необхідними для здійснення права участі у справах місцевого органу влади.

2. Ці заходи зі здійснення права участі повинні включати:

i) надання місцевим органам влади повноважень надавати право участі, викладене в цьому Протоколі, сприяти його здійсненню;

ii) забезпечення створення:

a) процедур залучення людей, які можуть уключати 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;

b) процедур доступу згідно з конституційним порядком та міжнародно-правовими зобов'язаннями Сторони до офіційних документів, які є в розпорядженні місцевих органів влади;

c) заходів для задоволення потреб категорій осіб, які натрапляють на конкретні перешкоди в участі, а також

d) механізмів і процедур розгляду скарг і пропозицій стосовно функціонування місцевих органів влади й місцевих комунальних служб та реагування на такі скарги й пропозиції;

iii) сприяння використанню інформаційно-комунікаційних технологій для розвитку та здійснення права участі, викладеного в цьому Протоколі.

3. Ці процедури, заходи та механізми можуть бути різними для різних категорій місцевих органів влади з урахуванням їхнього розміру та компетенції.

4. У ході планування та прийняття рішень стосовно заходів, яких необхідно вжити для здійснення права участі у справах місцевого органу влади, необхідно проводити консультації з місцевими органами влади по можливості своєчасно й належним чином.

Стаття 3

Органи влади, до яких застосовується цей Протокол

Цей Протокол застосовується до всіх категорій місцевих органів влади, які є в межах території Сторони. Однак кожна Сторона, здаючи на зберігання свою ратифікаційну грамоту або свій документ про прийняття чи затвердження, може визначити категорії місцевих або регіональних органів влади, якими вона має намір обмежити сферу застосування Протоколу або які вона має намір виключити зі сфери його застосування. Вона також може включити додаткові категорії місцевих або регіональних органів влади до сфери застосування Протоколу за допомогою подальшого повідомлення, адресованого Генеральному секретарю Ради Європи.

Стаття 4

Територіальне застосування

1. Будь-яка Держава під час підписання або здачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти або документа про прийняття чи затвердження може визначити територію або території, до яких застосовуватиметься цей Протокол.

2. Будь-яка Сторона будь-коли в подальшому за допомогою заяви, адресованої Генеральному секретарю Ради Європи, може поширити сферу застосування цього Протоколу на будь-яку іншу територію, визначену в заяві. Стосовно такої території Протокол набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення тримісячного періоду з дати отримання такої заяви Генеральним секретарем.

3. Будь-яка заява, зроблена згідно з двома попередніми пунктами, стосовно будь-якої території, визначеної в такій заяві, може бути відкликана за допомогою повідомлення, адресованого Генеральному секретарю Ради Європи. Відкликання набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення шестимісячного періоду з дати отримання такого повідомлення Генеральним секретарем.

Стаття 5

Підписання та набрання чинності

1. Цей Протокол є відкритим для підписання державами – членами Ради Європи, які підписали Хартію (994_036). Він підлягає ратифікації, прийняттю або затвердженню. Держава – член Ради Європи не може ратифікувати, прийняти або затвердити цього Протоколу, якщо вона одночасно або раніше не ратифікувала, прийняла або затвердила Хартії. Ратифікаційні грамоти або документи про прийняття чи затвердження здаються на зберігання Генеральному секретарю Ради Європи.

2. Цей Протокол набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення тримісячного періоду з дати, коли вісім держав – членів Ради Європи висловили свою згоду бути зобов'язаними Протоколом відповідно до положень пункту 1.

3. Для будь-якої держави – члена, яка в подальшому висловлює свою згоду бути зобов'язаною ним, Протокол набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення тримісячного періоду з дати здачі на зберігання ратифікаційної грамоти або документа про прийняття чи затвердження.

Стаття 6 **Денонсація**

1. Будь-яка Сторона може будь-коли денонсувати цей Протокол за допомогою повідомлення, адресованого Генеральному секретарю Ради Європи.

2. Така денонсація набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення шестимісячного періоду з дати отримання повідомлення Генеральним секретарем.

Стаття 7 **Повідомлення**

Генеральний секретар Ради Європи повідомляє державам – членам Ради Європи про:

- a) будь-яке підписання;
- b) заду на зберігання будь-якої ратифікаційної грамоти чи будь-якого документа про прийняття або затвердження;
- c) будь-яку дату набрання чинності цим Протоколом відповідно до статті 5;
- d) будь-яке повідомлення, отримане в ході застосування положень статті 3;
- e) будь-яку іншу дію, повідомлення або сповіщення, які стосуються цього Протоколу.

На посвідчення чого ті, що підписалися нижче, належним чином на це вповноважені, підписали цей Протокол.

Учинено в Утрехті 16 листопада 2009 р. англійською та французькою мовами, при цьому обидва тексти є рівноавтентичними, в одному примірнику,

який зберігається в архіві Ради Європи. Генеральний секретар Ради Європи надсилає засвідчені копії кожній державі – члену Ради Європи.

[Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади/ Документ 994_946, поточна редакція – Підписання від 16.11.2009: URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946#n2].

КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ ЩОДО ГРОМАДСЬКОЇ УЧАСТІ У ПРОЦЕСІ ПРИЙНЯТТЯ ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ

Комітет міністрів 27 вересня 2017 року на 1295-му
засіданні заступників міністрів

Комітет міністрів зважаючи на те, що участь громадян лежить в основі самої ідеї демократії; зважаючи на те, що представницька демократія на основі права громадян вільно обирати своїх представників з обґрунтованою періодичністю є частиною спільної спадщини держав – членів; зважаючи на те, що пряма демократія, яка має в основі право брати участь у виборах і ініціювати та підписувати громадські ініціативи та вимоги референдумів, є давньою традицією в певних державах – членах. зважаючи на те, що демократія участі, яка має в основі право визначати чи впливати на здійснення повноважень і обов'язків публічних органів, є складовою представницької і прямої демократії, а також на те, що право на участь громадськості в прийнятті політичних рішень має забезпечуватися для окремих громадян, неурядових організацій (НУО) і громадянського суспільства в цілому; наголошуючи, що відповідальність і підзвітність за прийняття рішень у кінцевому підсумку лежить на публічних органах, які мають демократичну легітимність на прийняття рішень; високо цінуючи документи Ради Європи, що сприяють створенню середовища для участі громадськості, як-от:

- Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод (ETS № 5) і її додаткові протоколи;
- Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів (СЄД № 205);
- Рекомендація Rec(3)3 Комітету Міністрів державам – членам щодо збалансованої участі жінок та чоловіків у прийнятті політичних і громадських рішень;
- Рекомендація CM/Rec(2007)14 Комітету міністрів державам – членам щодо правового статусу неурядових організацій у Європі;
- Кодекс кращих практик громадської участі у процесі прийняття рішень (2009 р.); також враховуючи документи, які визначають право на участь:
- Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади (СЄД № 207);

- Рекомендація Rec(2001)19 Комітету міністрів державам – членам про участь громадян у місцевому публічному житті;

усвідомлюючи потребу в подальшому зміцненні довіри й поваги до наших демократичних установ, і будучи переконаним у тому, що розширення можливостей для громадської участі у прийнятті рішень є одним зі способів досягнути цієї мети; заохочуючи держави – члени спиратися на погляди, інформацію та досвід, отримані завдяки участі, і розвивати культуру ефективної участі на основі поваги до прав людини, демократії та верховенства права,

приймає ці рекомендації та запрошує держави – члени якнайширше їх застосовувати та забезпечувати їх поширення, зокрема серед усіх органів влади, що відповідають за чи іншим чином пов'язані з участю громадян у прийнятті політичних рішень.

I. МЕТА

1. Мета цих рекомендацій – посилити та сприяти участі окремих громадян, НУО та громадянського суспільства в цілому в прийнятті політичних рішень.

II. ВИЗНАЧЕННЯ

2. Для цілей цих рекомендацій використовуються такі визначення:

a. «громадська участь»: залучення окремих громадян, НУО і громадянського суспільства в цілому у процес прийняття рішень органами публічної влади. Громадська участь у прийнятті політичних рішень відрізняється від політичної діяльності в розумінні співпраці з політичними партіями, а від лобіювання – відношенням до ділових інтересів;

b. «процес прийняття рішень»: розробка, прийняття, впровадження, оцінка та уточнення формулювання політичного документа, стратегії, закону чи норми на державному, регіональному чи місцевому рівнях або будь-який процес, де орган публічної влади з відповідними повноваженнями приймає рішення, яке має вплив на громадськість або її сегмент;

c. «неурядові організації» (НУО): добровільні самоврядні органи чи організації, створені для досягнення по суті неприбуткових цілей своїх засновників чи членів, як описано в Рекомендації CM/Rec(2007)14 Комітету міністрів державам – членам щодо правового статусу неурядових організацій в Європі. До них належать, наприклад, групи волонтерів, неприбуткові організації, асоціації, фонди, спільноти, що займаються благодійністю, або мають територіальні особливості, або інші спільні інтереси та групи інформування (пропагандистські групи);

d. «громадянське суспільство в цілому»: зібрання осіб, а також організованих, менш організованих і неформальних груп, через які вони роблять свої внески в суспільство чи виражають свої погляди та думки, зокрема

коли піднімають питання, що стосуються порушень прав людини, корупції й інших неправомірних дій чи висловлення критичних коментарів. Такі організовані чи менші організовані групи можуть включати професійні та масові організації, університети й дослідницькі центри, релігійні та надконфесійні організації, правозахисників;

е. «орган публічної влади»: виконавчий, законодавчий чи адміністративний орган на державному, регіональному та місцевому рівнях, зокрема особи, що здійснюють виконавчі повноваження й адміністративні функції.

Умови, що сприяють громадській участі

3. Для участі потрібно, щоб усі залучені чесно та щиро обмінювалися своїми точками зору, задля гарантії того, що органи публічної влади з повноваженнями приймати рішення ефективно враховують позиції громадянського суспільства. Тому умови для ефективної громадської участі передбачають:

а. повагу до прав людини та основоположних свобод, верховенства закону, дотримання фундаментальних демократичних принципів, політичних зобов'язань, чітких процедур, спільного простору для діалогу й загалом добрих умов для життєздатного, плюралістичного та сталого громадянського суспільства;

б. створення та підтримку державами – членами сприятливого середовища, створення політичної структури, нормативної бази (якщо доречно) і практичної бази, що гарантує окремим особам, НУО та громадянському суспільству в цілому права на свободу об'єднань, свободу зібрань, свободу висловлювання та свободу доступу до інформації;

с. визнання, захист і підтримку ролі громадянського суспільства в плюралістській демократії, його функцій з точки зору адвокатування та моніторингу громадських справ та його внеску у розбудову розмаїтого й активного суспільства.

ПРИНЦИПИ

4. Громадська участь має пропагуватися та заохочуватися принципами, наведеними нижче, які застосовуються до всіх суб'єктів, які беруть громадську участь у прийнятті політичних рішень:

а. взаємоповага між усіма суб'єктами як основа для чесної взаємодії та взаємної довіри;

б. повага до незалежності НУО, незалежно від того, чи їх погляди відповідають точці зору органів публічної влади;

с. повага до позиції органів публічної влади, на яких лежить відповідальність і підзвітність за прийняття рішень; d. відкритість, прозорість і підзвітність;

е. оперативність, де всі суб'єкти пропонують відповідний зворотний зв'язок;

f. недискримінація та інклюзивність, щоб усі менш привілейовані та найбільш уразливі могли бути почутими, а їхня думка врахована;

g. гендерна рівність і рівноправна участь усіх груп, зокрема тих, що мають особливі інтереси та потреби, як-от молоді, людей похилого віку, неповносправних осіб і меншин;

h. доступність завдяки використанню чіткої лексики та відповідних засобів участі, офлайн або онлайн, і на будь-якому пристрої.

IV. ОСНОВИ ГРОМАДСЬКОЇ УЧАСТІ У ПРОЦЕСІ ПРИЙНЯТТЯ ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ

5. Громадська участь повинна мати на меті надання, збирання та розповсюдження думок фізичних осіб, прямо чи через НУО та/або представників громадянського суспільства, забезпечуючи істотний обмін інформацією та поглядами, які допомагають зробити процес прийняття рішень зваженим, для врахування потреби громадськості.

6. Громадська участь має гарантуватися належними, структурованими та прозорими засобами, зокрема, де це потрібно, правовими чи нормативними заходами, до яких можуть належати обробка запитів на компенсацію чи відшкодування у випадку недотримання. Будь-які обмеження щодо участі мають чітко визначатися цими нормами та відповідати Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, а також відповідній практиці Європейського суду з прав людини.

7. Громадяни повинні мати змогу брати участь на різних стадіях процесу прийняття рішень, які приймаються органами публічної влади з відповідними повноваженнями.

8. Інформація має бути легкодоступною, прозорою та доступною громадськості, за винятком випадків, коли вона є секретною через чітко визначені законодавством причини чи обмеженою в цілях захисту даних згідно з відповідними конвенціями й іншими міжнародними зобов'язаннями Ради Європи.

9. Для суттєвого внеску на етапі, коли рішення ще можна змінити, має вчасно надаватися доречна інформація.

10. Органи публічної влади мають планувати громадську участь і керувати нею, чітко визначати цілі, суб'єкти, процес і часові рамки, а також методи, що застосовуються.

11. Органи публічної влади мають надавати актуальну, повну інформацію про процес прийняття рішень і процедури для участі.

12. Органи публічної влади повинні намагатись уникнути невинуватених перешкод для громадян, НУО та громадянського суспільства в цілому в процесі участі громадян, а також мають вживати належних заходів для сприяння цій участі.

13. Коли органи публічної влади певним чином сприяють участі окремих осіб, НУО та громадянського суспільства в цілому в процесі такої участі, вони повинні робити це, уникаючи впливу на результати здійснення такої участі.

14. У разі потреби слід створити чи розвинути координуючі органи з метою впровадження процесів громадської участі і керування ними, а їхні ролі мають чітко визначатися, наголошуватися та підтримуватися.

15. Органи публічної влади та НУО можуть укласти рамкові угоди про співпрацю для підтримки участі громадян.

16. Окрім виняткових і чітко визначених обставин, виділений час має передбачати достатньо можливостей для належної підготовки та конструктивних внесків. Аналогічно, звертатися до обмежених процедур і/або процедур, що передбачають обмежену кількість суб'єктів, слід лише за виняткових обставин і за наявності причин на це.

17. Масштаби та методи участі мають бути пропорційними проблемі. Органи публічної влади повинні намагатися залучити якомога більше внесків, зокрема з боку маргіналізованих, неблагополучних і вразливих груп людей.

18. Органи публічної влади не повинні приймати остаточне рішення до кінця процесу громадської участі, який вони розпочали, якщо цього не вимагають виняткові обставини, і за умови наявності чітких обґрунтувань.

V. ТИПИ ГРОМАДСЬКОЇ УЧАСТІ

19. Громадська участь у процесі прийняття рішень може мати різні форми, зокрема це надання інформації, консультування, діалог і активна участь¹.

¹Як визначено в Кодексі кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень

Надання інформації

20. На всіх етапах процесу прийняття рішень уся відповідна інформація має подаватися чіткими та зрозумілими формулюваннями, а також у належному й доступному форматі, без недоречних адміністративних перешкод і, в принципі, безкоштовно, відповідно до принципів відкритості даних².

²Дані мають бути повними, первинними, вчасними, доступними, недискримінаційними, немайновими, не захищатися ліцензією та піддаватися обробці, потрібно перевірити їхню відповідність.

21. Органи публічної влади мають надати якнайповніший доступ до ключових документів та інформації в режимах офлайн і онлайн, не обмежуючи можливість аналізу та повторного використання такої інформації.

Консультування

22. Консультування дозволяє органам публічної влади збирати погляди громадян, НУО та громадянського суспільства в цілому щодо конкретної політики чи теми як складову частину офіційної процедури.

23. Консультації можуть проводитися за допомогою різних методів та інструментів, як-от зустрічей, громадських слухань, фокус-груп, вивчення громадської думки, опитувальників та цифрових інструментів.

24. Органи публічної влади мають надавати загальнодоступні коментарі про результати консультацій, особливо інформацію з причинами прийнятих остаточних рішень.

Діалог

25. Діалог – це структурований, тривалий і орієнтований на результати процес, який має в основі взаємні інтереси в обміні поглядами між органами публічної влади, громадянами, НУО та громадянським суспільством у цілому.

26. Органи публічної влади, НУО та громадянське суспільство в цілому можуть розглядати питання про створення різних платформ як постійного місця для діалогу й участі. Такі платформи можуть охоплювати регулярні громадські слухання, громадські форуми, консультативні ради чи аналогічні структури.

Активне залучення

27. Активне залучення стосується можливостей для громадської участі у процесі прийняття рішень, які пропонуються органами публічної влади громадянам, НУО та громадянському суспільству в цілому що виходять за рамки забезпечення інформацією, консультаціями та діалогом. Сюди можуть належати робочі групи чи комітети для спільної розробки документів, а також політик і законів, для яких у кінцевому результаті вимагається рішення відповідного органу публічної влади.

28. За умови існування спільних робочих груп чи комітетів, органи публічної влади повинні впровадити прозорі критерії та процеси для представлення громадян, НУО та громадянського суспільства в цілому.

29. Доречними на різних етапах процесу прийняття рішень можуть бути різні види партнерства за участю органів влади, НУО та представників громадянського суспільства. До них можуть належати партнерські відносини, пов'язані з виконанням рішень.

VI. ЗАХОДИ ДЛЯ РЕАЛІЗАЦІЇ

30. Щоб уможливити громадську участь, державичлени повинні якомога ширше застосовувати ці рекомендації та забезпечувати їх поширення відповідним органам публічної влади для вживання заходів із підвищення обізнаності, а також за потреби самостійно розповсюджувати ці рекомендації своїми офіційними мовами. Це можуть бути зручні довідники, брошури й інші інструменти (офлайн і онлайн), навчання для публічних службовців і підтримка навчальних заходів для членів громадянського суспільства.

31. Де це доречно, держави – члени повинні прийняти або адаптувати свої правила та заходи, щоб органи публічної влади могли застосовувати ці рекомендації.

32. Держави – члени можуть запропонувати громадянському суспільству:

- повідомляти й поширювати інформацію про можливості для участі та сприяти внеску широких сегментів громадянського суспільства;
- сприяти оцінці впровадження законів і норм щодо громадської участі.

33. Щоб оцінити досвід держав – членів у практичному застосуванні цих рекомендацій, Комітет міністрів може попросити Європейський комітет з питань демократії та врядування (CDDG) разом із Конференцією міжнародних неурядових організацій (INGO) Ради Європи забезпечити регулярне спостереження за застосуванням та надавати коментарі Комітету міністрів.

34. Комітет міністрів може передати ці рекомендації Парламентській асамблеї, Уповноваженому з прав людини, Конгресу місцевих та регіональних влад Європи, Конференції МНУО Ради Європи та Європейській комісії за демократію через право («Венеціанська комісія»), а також запропонувати їм поширювати та широко застосовувати ці рекомендації у власній роботі.

[Керівні принципи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень. Прийнято Комітетом міністрів 27 вересня 2017 року на 1295-му засіданні заступників міністрів. URL: <https://rm.coe.int/guidelines-on-civil-participation-in-political-decision-making/168076e135>].

РЕКОМЕНДАЦІЯ КОМІТЕТУ МІНІСТРІВ РАДИ ЄВРОПИ RES(2001)19 ПРО УЧАСТЬ ГРОМАДЯН У МІСЦЕВОМУ СУСПІЛЬНОМУ ЖИТТІ (прийнята 6 грудня 2001 року на 776-му засіданні заступників міністрів)

Комітет міністрів, відповідно до пункту b статті 15 Статуту Ради Європи, беручи до уваги, що метою Ради Європи є досягнення більшої єдності між її членами задля збереження й утілення ідеалів і принципів, які є їхньою спільною спадщиною, а також для сприяння їх економічному й соціальному прогресу,

беручи до уваги, що участь громадян є осердям демократії та те, що громадяни, віддані демократичним цінностям, є свідомими своїх

громадянських обов'язків, беруть участь у політичній діяльності і становлять життєву силу будь-якої демократичної системи,

будучи впевненим у тому, що місцева демократія є одним із наріжних каменів демократії в країнах Європи та що її зміцнення є чинником стабільності,

звертаючи увагу на те, що місцева демократія має функціонувати в контексті, який генерує нові виклики, що є наслідком не лише структурних і функціональних змін в організації місцевих урядів, а й радикальних політичних, економічних й соціальних змін в Європі, а також глобалізації,

усвідомлюючи, що суспільні очікування призвели до того, що місцева політика змінює свою форму, а це, у свою чергу, потребує більш відкритих, гнучких і ad hoc методів участі,

беручи до уваги, що за певних обставин рівень довіри людей до обраних інститутів влади знижується, й те, що державні інститути відчувають потребу перебудовуватися й відповідати громадськості по-новому, щоб підтримати законність ухвалення рішень,

визнаючи, що існує багато різноманітних заходів для сприяння участі громадян і що ці заходи можна адаптувати до різноманітних умов місцевих громад,

беручи до уваги, що право громадян висловлюватися про найважливіші рішення, наслідком чого є довгострокові зобов'язання, або робити вибір, який потім важко змінити (і це турбує більшість громадян) – один із демократичних принципів, спільних для всіх держав – членів Ради Європи,

беручи до уваги, що це право можна якнайліпше здійснювати на місцевому рівні та що, відповідно, слід ужити заходів для більш прямого залучення громадян до управління місцевими справами за умови збереження ефективності й дієвості такого управління,

знову підтверджуючи свою впевненість у тому, що представницька демократія є частиною загальної спадщини держав – членів і підґрунтям для участі громадян у суспільному житті на національному, регіональному й місцевому рівнях,

беручи до уваги, що діалог між громадянами й представниками влади, обраними на місцевому рівні, є важливим для місцевої демократії, оскільки зміцнює законність демократичних місцевих інститутів та ефективність їх дій,

беручи до уваги, що додержуючись принципу субсидіарності, органи місцевої влади мають взяти на себе провідну роль у справі заохочення участі громадян і що успіх будь-якої політики місцевої демократичної участі залежить від відданості цих органів влади,

зважаючи на Рекомендацію № К(81)18 Комітету міністрів державам – членам про участь [громадян] на рівні місцевих рад і беручи до уваги, що ті зміни, які відбулися після її ухвалення, стали підставою для її заміни цією Рекомендацією,

зважаючи на Висновок 232(2001) Парламентської асамблеї, зважаючи на Висновок 15(2001) Конгресу місцевих і регіональних влад Європи та на інші відповідні документи Конгресу в цій сфері,

рекомендує урядам держав – членів:

1) сформувати політику із залученням органів місцевої, а якщо потрібно, і регіональної влади, спрямовану на заохочення участі громадян у місцевому суспільному житті, на основі принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, ухваленої як міжнародний договір 15 жовтня 1985 року й ратифікованої на сьогодні переважною більшістю держав – членів Ради Європи, а також на підставі принципів, що містяться в Додатку I до цієї Рекомендації;

2) ухвалити в контексті таким чином сформованої політики, а також враховуючи заходи, наведені у Додатку II до цієї Рекомендації, заходи в межах їхніх повноважень, зокрема з метою поліпшення законодавчих рамок, що визначають участь і забезпечення того, щоб національне законодавство й норми давали можливість органам місцевої та регіональної влади застосовувати широке коло інструментів участі відповідно до пункту 1 Рекомендації № R(2000)14 Комітету міністрів «Про місцеве оподаткування, фінансове вирівнювання й субсидії органам місцевої влади»;

3) відповідно запропонувати органам місцевої й регіональної влад:

– приєднатися до принципів, що містяться у Додатку I до цієї Рекомендації, та ефективно впроваджувати в життя політику, що заохочує участь громадян у місцевому суспільному житті;

– поліпшувати місцеві норми участі громадян у місцевому суспільному житті й практичні домовленості про це та вживати будь-яких інших заходів у межах їх компетенції, що сприятимуть участі громадян, за умови належної поваги до заходів, наведених у Додатку II до цієї Рекомендації;

4) забезпечити, щоб Рекомендацію було перекладено державними мовами або мовами їхніх країн, належно оприлюднено й доведено до відома органів місцевої й регіональної влад;

вирішив, що ця Рекомендація замінить Рекомендацію № R(81)18 про участь на рівні місцевих рад.

ДОДАТОК I

ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ПОЛІТИКИ ДЕМОКРАТИЧНОЇ УЧАСТІ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

1. Гарантувати громадянам право на доступ до чіткої, вичерпної інформації про різноманітні справи, що стосуються їхніх місцевих громад, і право висловлюватися про найважливіші рішення, які впливають на їхнє майбутнє.

2. Шукати нових способів піднесення громадянської свідомості та спільно з громадами й органами місцевої влади сприяти культурі демократичної участі.

3. Підвищувати обізнаність про належність до громади та заохочувати громадян брати на себе відповідальність і робити внесок у життя своїх громад.

4. Приділяти більше уваги зв'язкам між органами державної влади і громадянами та заохочувати місцевих лідерів робити наголос на участі громадян та уважно ставитися до їхніх вимог і очікувань з метою забезпечити належну відповідь на потреби, які вони [громадяни] висловлюють.

5. Виробити загальний підхід до питання участі громадян, зважаючи як на механізм представницької демократії, так і на форми прямої участі в ухваленні рішень та в управлінні місцевими справами.

6. Уникати занадто жорстких рішень і дозволяти експериментувати, надаючи при цьому перевагу наділенню повноваженнями, а не встановленню норм; відповідно, забезпечити широке коло інструментів участі та можливість їх поєднання, адаптуючи способи їх застосування залежно від обставин.

7. Почати з поглибленої оцінки стану участі громадян на місцевому рівні; визначити відповідні точки відліку й упровадити систему контролю для відстеження будь-яких змін та визначення причин будь-яких позитивних чи негативних тенденцій у цій участі, а також оцінки впливу вжитих заходів.

8. Уможливити обмін інформацією в країнах і між ними про позитивний досвід, пов'язаний із участю громадян; підтримувати спільне навчання працівників органів місцевої влади з питань ефективності різних методів участі, а також забезпечити цілковиту поінформованість громадськості про все коло доступних можливостей.

9. Звернути особливу увагу на ті категорії громадян, які стикаються з більшими труднощами, долучаючись до участі, або на ті, які де-факто залишаються на узбіччі місцевого суспільного життя.

10. Визнати важливість справедливого представництва жінок у місцевій політиці.

11. Визнати потенціал дітей і молоді для стабільного розвитку місцевих громад і підкреслити роль, яку вони можуть відігравати.

12. Визнати й піднести значення асоціацій та об'єднань громадян як ключових партнерів у розвитку та підтримці культури участі та як рушійної сили у практичному впровадженні демократичної участі.

13. Відповідно до принципу субсидіарності заручитися підтримкою органів влади всіх територіальних рівнів, при цьому кожен орган влади відповідає за належні дії в межах його компетенції.

ДОДАТОК II

КРОКИ Й ЗАХОДИ, СПРЯМОВАНІ НА ЗАОХОЧЕННЯ ТА ПІДТРИМКУ УЧАСТІ ГРОМАДЯН У МІСЦЕВОМУ СУСПІЛЬНОМУ ЖИТТІ

A. Загальні кроки й заходи

1. Переконатися, враховуючи складність та зростаючу глобалізацію світу, що важливість місцевих дій та ухвалення рішень роз'яснюється громадськості

шляхом визначення ключових ролей органів місцевої влади у середовищі, що змінюється.

2. Належно підкреслити цю участь і у разі потреби з'ясувати, чи гарантує наявний баланс сил на національному, регіональному й місцевому рівнях органам місцевої влади та її обраним представникам достатню можливість діяти на місцевому рівні з метою створення потрібних стимулів і мотивації для залучення громадян. Для цього використовувати кожен можливість функціональної децентралізації, наприклад, делегуючи більшу відповідальність у питаннях, що стосуються шкіл, дошкільних та інших установ для дітей чи малюків, закладів для людей похилого віку, лікарень і центрів здоров'я, спорту і відпочинку, театрів, бібліотек тощо.

3. Поліпшити викладання з питань, що стосуються громадянства, і впровадити в шкільні програми й програми підготовки вчителів завдання, які сприяли б обізнаності про відповідальність, покладену на кожен людину в демократичному суспільстві, зокрема в місцевій громаді, незалежно від того, чи це обраний представник влади, чи місцева адміністративна службова особа, державний або комунальний службовець, чи звичайний громадянин.

4. Заохочувати представників влади, обраних на місцевому рівні, і працівників органів місцевої влади всіма придатними засобами, і розробленням кодексів поведінки також; поводитися згідно з високими етичними стандартами й забезпечувати їх дотримання.

5. Впроваджувати більшу прозорість у діяльність місцевих установ і органів влади, зокрема:

i) забезпечувати публічне ухвалення рішень на місцевому рівні (оприлюднення порядку денного засідань місцевої ради й місцевих органів виконавчої влади; відкритість для громадськості засідань місцевої ради та її комітетів; [проведення] сесій, присвячених питанням-відповідям; опублікування протоколів засідань і рішень тощо);

ii) для всіх громадян гарантувати й поліпшувати доступ до інформації про питання місцевого значення (організація інформаційних бюро, центрів документації, публічних баз даних; використання інформаційних технологій; спрощення адміністративних формальностей і зменшення вартості одержання копій документів тощо);

iii) забезпечувати відповідною інформацією про адміністративні органи та їхню організаційну структуру, а також інформувати громадян, яких безпосередньо стосується будь-яка процедура, про її перебіг, а також про відповідальних службових осіб.

6. Здійснювати повномасштабну комунікативну політику з метою роз'яснення громадянам основних проблем, що непокоять громаду, й наслідків найважливіших політичних рішень органів влади та інформувати громадян про можливості й форми участі в місцевому суспільному житті.

7. Розвивати – як у найбільш населених містах, так і в сільських регіонах – форму так званої сусідської демократії, щоб дати громадянам можливість

більше впливати на їхнє місцеве середовище й діяльність місцевих рад у різних сферах життя. Конкретніше:

i) заснувати на субмуніципальному рівні органи, якщо потрібно, виборні або такі, до яких входять обрані представники, яким можуть бути надані дорадчі та інформаційні функції і, можливо, делеговані виконавчі повноваження;

ii) заснувати адміністративні установи, підпорядковані місцевій раді, для сприяння контактам між органами місцевої влади і громадянами;

iii) виробити в кожній сфері інтегрований підхід до організації й забезпечення громадських служб, що ґрунтувався б на бажанні чути громадян і працювати відповідно до їх потреб;

iv) заохочувати місцевих мешканців брати участь – прямо або через об'єднання сусідів – у формуванні й здійсненні проєктів, які безпосередньо впливають на їхнє довкілля, наприклад, створення й підтримання зелених зон та ігрових майданчиків, боротьбу зі злочинністю, створення умов для допомоги/самопомоги (догляд за дітьми, людьми похилого віку та ін.).

В. Кроки й заходи, пов'язані з участю в місцевих виборах і системі представницької демократії

1. Перевіряти функціонування місцевих виборчих систем з метою визначення, чи є в них якісь серйозні вади або домовленості про участь у голосуванні, що може відвертати певні групи населення від голосування, та розглянути можливість виправлення цих вад або домовленостей.

2. Усіма засобами сприяти участі у виборах. За потреби проводити інформаційні кампанії з метою роз'яснення, як голосувати, а також заохочувати широку громадськість реєструватися для участі в голосуванні й скористатися своїм правом голосу.

Слушним засобом також можуть виявитися інформаційні кампанії, спрямовані на певні сектори населення.

3. Перевіряти реєстрацію виборців і перебіг виборів з метою визначення (за потреби), чи відбуваються якісь зміни в загальній процедурі, чи є проблеми щодо певних категорій або груп населення, які мало цікавляться виборами.

4. Зважаючи на складність і вимоги сучасного життя, розглянути заходи, спрямовані на те, щоб зробити вибори зручнішими, наприклад:

i) переглянути, як працюють виборчі дільниці (їх кількість, доступність, години роботи тощо);

ii) впровадити нові можливості голосування – такі, що більше відповідають прагненням громадян у кожній державі – члені (дострокове голосування, голосування поштою, голосування на поштовій дільниці, електронне голосування тощо);

iii) впровадити спеціальні форми допомоги (наприклад, інвалідам чи неписьменним особам), або інші спеціальні зручності для голосування для певних категорій виборців (голосування за дорученням, голосування вдома, в лікарнях, казармах чи у в'язницях тощо).

5. Для поліпшення оцінки впливу будь-яких запланованих заходів у разі потреби здійснювати (або дозволяти здійснювати) пілотні проекти з апробації нових виборчих заходів.

6. Проаналізувати процедури висування кандидатів на місцеві виборні посади й розглянути, наприклад, такі питання:

i) чи мають виборці брати участь у відборі кандидатів, наприклад, якщо їм (виборцям) дати можливість подавати незалежні списки чи висувати своїх кандидатів або обирати одного чи більше кандидатів;

ii) чи мають виборці більше впливати на вибори або призначення (голів) місцевих виконавчих рад; цього можна досягти завдяки прямим виборам, референдумам, рішення яких є обов'язковими для виконання, та іншим способам.

7. Вивчити питання про сумісництво в разі обрання на посаду з метою вжиття заходів, спрямованих на запобігання сумісництву, коли це може перешкоджати здійсненню відповідних обов'язків або призвести до конфлікту інтересів.

8. Вивчити умови, що впливають на ефективне здійснення обраною службовою особою її повноважень, з метою ухвалення рішення про те, чи можуть певні аспекти статусу представників місцевої влади або практичні домовленості про здійснення ними повноважень заважати їхній участі в політиці. За потреби розглянути заходи, спрямовані на усунення таких перешкод, і, зокрема, надати обраним представникам можливість присвячувати відповідний час їхнім обов'язкам, а також звільнити їх від певних економічних обмежень.

С. Кроки й заходи, спрямовані на заохочення прямої участі громадян в ухваленні рішень на місцевому рівні та в управлінні місцевими справами

1. Сприяти діалогу між громадянами і обраними представниками влади, а також обізнаності органів місцевої влади про різні способи спілкування з громадськістю й про широке коло засобів, за допомогою яких громадськість може брати пряму участь в ухваленні рішень. Таку обізнаність можна розвивати завдяки публікації посібників (наприклад, у формі хартії про суспільну участь на місцевому рівні), проведенню конференцій і семінарів чи відкриттю добре підтримуваної веб-сторінки для розміщення прикладів ліпшої практики.

2. Використовуючи огляди і обговорення, розвивати розуміння сили й слабкості різних способів участі громадян в ухваленні рішень; заохочувати інновації й експерименти в намаганнях органів місцевої влади спілкуватися з громадськістю й тісніше залучати її до ухвалення рішень.

3. Зокрема, повною мірою використовувати:

i) нові інформаційні й комунікативні технології й уживати заходів для забезпечення використання органами місцевої влади та іншими державними органами (на додаток до традиційних засобів і тих, що довели свою корисність, скажімо, офіційні публічні повідомлення чи офіційні брошури) всього

комплексу доступних комунікативних засобів (інтерактивні веб-сторінки, багатоканальне мовлення тощо);

ii) більш дорадчі механізми ухвалення рішень, серед них і ті, що передбачають обмін інформацією й думками, наприклад, публічні збори громадян, суди присяжних засідателів та різні види зібрань, груп, громадських комітетів, чиїми функціями є давати поради чи висувати пропозиції, а також круглі столи, опитування громадської думки, огляди користувачів тощо.

4. Впровадити або у разі потреби вдосконалити законодавство, що уможливить:

i) петиції/клопотання, пропозиції й скарги громадян до місцевих рад чи інших органів місцевої влади;

ii) народні ініціативи з вимогою до обраних органів влади розглянути порушені в їх рамках питання й дати громадянам відповіді чи ініціювати процедури референдуму;

iii) консультативні референдуми чи референдуми, на яких ухвалюються обов'язкові для виконання рішення, про справи місцевого значення; ці референдуми оголошують органи місцевої влади з власної ініціативи чи на прохання місцевої громади;

iv) механізми клопотання громадян до органів, що ухвалюють рішення, у тому числі й до представницьких органів;

v) засоби залучення громадян до управління (комітети користувачів, партнерські ради, пряме управління службами з боку громадян тощо).

5. Збільшувати вплив громадян на місцеве планування, взагалі на стратегічні й довгострокові рішення і, зокрема:

i) давати громадянам можливість брати участь у різних етапах ухвалення саме таких рішень, зокрема, розділяючи цей процес на кілька етапів (наприклад, складання програми, підготовка проектів і альтернативних варіантів, виконання, бюджетне й фінансове планування);

ii) ілюструвати кожну фазу планування чіткими, зрозумілими матеріалами, легкодоступними для громадськості, використовуючи для цього, у разі можливості, на додаток до традиційних (карти, макети, аудіовізуальні матеріали) інші засоби інформації, доступні завдяки новим технологіям (CD, DVD, доступні для громадськості документальні електронні бази даних).

6. З метою залучення громадян до оцінювання й поліпшення місцевого управління розвивати механізми зворотного зв'язку.

7. Забезпечити, щоб безпосередня участь громадян по-справжньому впливала на ухвалення рішень, а також щоб громадяни були добре поінформовані про наслідки своєї участі й бачили її реальні результати. Цілком символічна участь або така, що використовується задля гарантування законності визначеним рішенням, не знайдуть громадської підтримки. Втім, органи місцевої влади мають бути чесними з громадськістю в обмеженні пропонуваніх форм прямої участі та уникати появи надмірних очікувань щодо можливості узгодження різних інтересів, зокрема тоді, коли рішення стосуються конфлікуючих груп чи розподілу ресурсів.

8. Заохочувати та належно визнавати волонтерські настрої, що існують у багатьох місцевих громадах, і сприяти цим настроям, наприклад, через системи грантів чи інші форми підтримки й заохочення, добровільних і громадських організацій, груп громадянської активності тощо або завдяки укладанню контрактів чи угод між цими організаціями й органами місцевої влади, в яких йтиметься про відповідні права, функції і сподівання цих сторін у процесі їх взаємодії.

D. Спеціальні кроки й заходи, спрямовані на заохочення тих категорій громадян, яким через різні причини важко брати участь [у місцевому суспільному житті]

1. Регулярно збирати інформацію про участь різних категорій громадян і визначати, чи належним чином представлено жінок, молодь, непривілейовані соціальні й певні професійні групи в обраних органах влади та чи беруть вони хоча б мінімальну участь або взагалі жодної участі у виборчих кампаніях чи інших формах місцевого суспільного життя.

2. Визначити мету для досягнення певних рівнів представництва та/або участі відповідних груп громадян і розробити пакети конкретних заходів, спрямованих на збільшення можливості участі цих груп громадян, наприклад:

i) запровадити для відповідних груп громадян активну комунікативну та інформаційну політику, зокрема у разі потреби проводити спеціальні медіа-кампанії для заохочення до участі таких груп (слід приділити увагу вибору певної мови, ЗМІ та стилю проведення кампанії, які задовольнятимуть потреби кожної групи);

ii) впровадити конкретні інституційні форми участі, відпрацьовані у разі потреби під час консультацій з групою чи групами громадян, залучення яких заохочується (є широкий спектр можливостей для задоволення конкретних потреб різних груп, наприклад, різноманітні форми зустрічей, конференцій чи кооптування);

iii) призначати службовців, які конкретно відповідають за розв'язання проблем незахищених груп населення, передання відповідним органам, що ухвалюють рішення, вимог до зміни повідомлення цим групам про досягнутий прогрес, а також про відповідь (позитивну чи негативну) на їхні вимоги.

3. Зокрема стосовно жінок:

i) підкреслити важливість справедливого представництва жінок в органах влади, що ухвалюють рішення, й розглянути домовленості, які могли б полегшити поєднання активної політичної діяльності жінок з їх сімейним і трудовим життям;

ii) розглянути, якщо це можливо за законом, впровадження обов'язкової чи рекомендованої системи квот щодо мінімальної кількості кандидатів однієї статі, що можуть бути внесені до виборчого списку, та/або введення квоти місць, передбачених для жінок у місцевих радах, органах місцевої виконавчої влади й різноманітних комітетах і управліннях, створюваних органами місцевої влади.

4. Зокрема стосовно молоді:

i) розвивати школу як важливу громадську арену для участі молоді в демократичних процесах та для навчання молоді такої участі;

ii) сприяти на рівні місцевих рад ініціативам на зразок «дитячої ради» й «молодіжної ради», які є справді корисним засобом освіти з питань місцевого громадянства, на додаток до можливостей діалогу з наймолодшими членами суспільства;

iii) заохочувати молодіжні об'єднання й, зокрема, сприяти розвитку гнучких форм і структур громадського залучення, наприклад, молодіжних центрів, повністю використовуючи можливість молоді самостійно створювати та здійснювати проекти;

iv) розглянути питання про зменшення вікового цензу для голосування або можливості бути обраними на місцевих виборах, а також про участь у місцевих референдумах, консультаціях і народних ініціативах;

v) розглянути різні види ініціатив, запропонованих у Європейській хартії участі молоді в громадському житті на місцевому і регіональному рівнях, ухваленій Конгресом місцевих і регіональних влад Європи в 1992 році.

5. Стосовно іноземців, зокрема, слід заохочувати їх активну участь у житті місцевої громади на недискримінаційних засадах, відповідно до положень Конвенції Ради Європи про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні 1992 року, навіть якщо ці положення необов'язкові для держав, або, щонайменше, керуючись духом механізмів, передбачених цією Конвенцією.

[Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. до к. Пер. з іноз. мов / Заг. ред. В. Б. Гройсмана. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 766 с. с. 108 – 120].

**РЕКОМЕНДАЦІЯ КОНГРЕСУ МІСЦЕВИХ І РЕГІОНАЛЬНИХ ВЛАД
ЄВРОПИ 113 (2002) ПРО ВІДНОСИНИ МІЖ ГРОМАДСЬКІСТЮ,
МІСЦЕВОЮ РАДОЮ Й ВИКОНАВЧОЮ ВЛАДОЮ В МІСЦЕВІЙ
ДЕМОКРАТІЇ (ІНСТИТУЦІЙНІ РАМКИ МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ)
(4 червня 2002 року)**

Застосування пункту 2 статті 3 Європейської хартії місцевого самоврядування на підставі 5-ї загальної доповіді з нагляду за впровадженням Хартії

Конгрес, пам'ятаючи про пропозицію Палати місцевих влад,

1) зважаючи на пункт 2 статті 3 Європейської хартії місцевого самоврядування (далі – Хартія),

2) звертаючи увагу на те, що нині Хартія є єдиним міжнародним договором, який визначає – головним чином у пункті 2 статті 3 – основні характеристики місцевого самоврядування та його інституційні рамки,

3) звернувши увагу на 5-ту загальну доповідь з політичного нагляду за впровадженням Хартії (далі – 5-та доповідь), що стосується інституційних рамок місцевого самоврядування (пункт 2 статті 3), підготовлену п. А. Кнапе

(Швеція) за допомогою групи незалежних експертів з Хартії, що функціонує в структурі Інституційного комітету Конгресу,

4) впевнений, що права місцевого самоврядування мають здійснювати демократично обрані органи влади,

5) відзначаючи, що всі форми демократичного місцевого врядування передбачають існування представницьких рад, які прямо обирає народ (з або без підпорядкованих виконавчих органів), та що це за пунктом 2 статті 3 не перешкоджає громадянам проводити збори, референдуми чи будь-які інші форми їхньої прямої участі, якщо таке дозволено законом,

6) звертаючи увагу на те, що законодавство в державах – членах дозволяє як різні методи обрання чи призначення виконавчої влади, так і різну організацію відносин між представницькими радами й виконавчою владою,

7) відзначаючи, що в переважній більшості держав – членів органи місцевої виконавчої влади обирає або рада, або безпосередньо народ,

8) відзначаючи також, що пряме обрання голів місцевого самоврядування народом усе частіше стає й методом обрання голови виконавчої влади в державах – членах Ради Європи,

9) вітаючи тенденції в законодавстві й практиці держав – членів, які свідчать про те, що вибори місцевої виконавчої влади стають усе поширенішим явищем,

10) беручи до уваги, що обрання місцевої виконавчої влади є найбільш доречною процедурою,

11) беручи до уваги, що в будь-якому разі всі органи виконавчої влади незалежно від того, обрані вони чи призначені, мають регулярно звітувати про те, як вони здійснюють свої повноваження,

12) вважаючи, що згідно з пунктом 2 статті 3 Хартії національне законодавство має гарантувати представницьким радам засоби ефективного нагляду за діяльністю виконавчої влади, що може здійснюватися серед іншого завдяки затвердженню місцевого бюджету й податків через голосування, ухвалення звітів про виконання бюджету чи планів розвитку міст і затвердження місцевої політики на весь період обрання,

13) пам'ятаючи про те, що відповідальність виконавчих органів перед радами, до яких входять обрані представники влади, що гарантовано в пункті 2 статті 3 Хартії, може мати різні форми залежно, зокрема, від того, обираються чи призначаються органи виконавчої влади,

14) звертаючи увагу на те, що управління великими міськими органами влади й зумовлений цим технічний характер їхніх рішень нерідко потребують більшого, ніж звичайно, виконавчого апарату,

15) проте залишаючись переконаними в тому, що професійні управлінці мають виконувати свої обов'язки під наглядом обраного органу,

16) беручи до уваги, що слід обов'язково радитися з людьми, якщо це можливо, коли ухвалюються рішення з важливих громадських справ,

17) беручи також до уваги, що, як зазначено в преамбулі до Рекомендації № R(96)2 Комітету міністрів Ради Європи державам – членам, місцевий

референдум «може бути інструментом» безпосередньої участі, який виховує громадянську відповідальність, дає можливість розв'язувати конфліктні ситуації демократично й сприяє зміцненню місцевого самоврядування через посилення відчуття громадянами своєї належності до громади»,

18) зважаючи на Рекомендацію Rec(2001)19 Комітету міністрів державам – членам «Про участь громадян у місцевому публічному житті»,

19) згадуючи, що стосовно зміни місцевих територіальних кордонів стаття 5 Хартії гарантує: такі зміни «не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, можливо, шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом»,

20) відзначаючи, що ця Рекомендація є внеском Конгресу до спільного проекту Ради Європи «Змусити працювати демократичні інститути»,

21) пропонує державам – членам враховувати зауваження й рекомендації, викладені в Додатку до цієї Рекомендації, коли виникне потреба ухвалювати рішення, що впливатимуть на організацію органів місцевої влади, 22) пропонує державам – членам, які ще не зробили цього, підписати й/або ратифікувати Європейську хартію місцевого самоврядування (ETS 122),

23) пропонує державам – членам, які ще не зробили цього, підписати й ратифікувати Конвенцію про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні (ETS 144), а також ужити заходів для просування Європейської хартії про участь молоді в місцевому й регіональному житті.

ДОДАТОК

ПРИНЦИПИ, ЩО ВИЗНАЧАЮТЬ ВІДНОСИНИ МІЖ ГРОМАДСЬКІСТЮ, МІСЦЕВИМИ РАДАМИ Й ВИКОНАВЧОЮ ВЛАДОЮ В МІСЦЕВІЙ ДЕМОКРАТІЇ

1. Пряма представницька місцева демократія

а. У 5-й доповіді звернено увагу на те, що в усіх державах – членах Ради Європи місцева демократія ґрунтується на тому, що місцеву громаду представляють ради, чийх членів прямо обирає народ. Цей основоположний принцип уже давно впроваджено в багатьох державах.

б. Одночасно нині для переважної більшості європейських місцевих органів самоврядування пряма демократія в її найбільш чистій формі – зборів населення для розв'язання питань місцевого значення – все частіше, якщо не завжди, визначається як кількістю населення, так і складністю вирішуваних справ.

с. Конгрес вважає, що у важливих справах, які становлять публічний інтерес на місцевому рівні, слід передбачити, за потреби, звернення до референдуму. Така форма консультацій потребує процедури, згідно з якою місцевому населенню пропонують ухвалити справжнє рішення, яке буде обов'язковим до виконання для місцевої влади. У справах меншої ваги можна також передбачити консультації з народом, тобто процедуру, згідно з якою населенню просто пропонують висловити думку, що не матиме обов'язкової

чинності для місцевих обраних представників, і тоді за ними [обраними представниками] залишається остаточне рішення.

d. Конгрес помітив, що значна кількість виборців утримується від участі в місцевих виборах, і стурбований цим. Він упевнений, що виборчі кампанії та акт голосування є унікальною можливістю для громадян взяти участь у формуванні місцевої політики.

2. Участь громадян

a. Для справжнього функціонування місцевої демократії важливо, щоб зв'язки між місцевими органами влади, обраними представниками й громадськістю, зміцнювалися.

b. Цього можна досягти, крім іншого, завдяки створенню дорадчих рад (до них входять іноземці, молодь, старші громадяни, діти та ін.) або рад, які об'єднують сусідів, та сприянню цим радам. Ці ради відображатимуть увесь спектр інтересів місцевого населення за умови, що всі остаточні рішення залишатимуться за обраними представницькими органами, крім випадків, коли питання місцевого значення розв'язуватимуть збори громадян або коли закон передбачає будь-яку іншу форму прямого публічного залучення до управління громадськими справами.

Національне законодавство держав – членів взагалі має зобов'язати місцеві влади заздалегідь і повністю інформувати громадськість про їхню політику.

Корисним засобом зміцнення зв'язків між органами місцевої влади й громадськістю є якнайширше оприлюднення рішень або інформації про перебіг обговорення громадських справ (в офіційних журналах, на дошках для оголошень, в Інтернеті, у місцевій пресі, в офіційних виданнях місцевої влади, в передачах місцевого радіо й телебачення). Методи оприлюднення можуть відрізнятися, охоплюючи сучасні засоби й найширшу можливу аудиторію.

Публічні засідання місцевих рад мають бути правилом, що вже стало практикою в переважній більшості держав – членів, а закриті засідання – винятком. Ця норма має, звичайно, бути встановлена законом, який повинен забезпечити, щоб засідання за зачиненими дверима відбувалися лише в особливих випадках – коли йдеться про захист приватного життя або основних прав людини.

Громадськість повинна мати право ставити запитання місцевим службовцям під час засідань ради; їй слід дати постійну можливість консультуватися з обраними представниками й місцевими урядовими службовцями.

c. Відповідно до національного законодавства органи місцевої влади мають забезпечити право громадян на доступ до офіційних документів. Зрозуміло, що слід також належно зважати на захист приватного життя й основних прав громадян, а також на фінансові можливості місцевих рад. У зв'язку з цим Конгрес привертає увагу до Рекомендації Rec(2002)2 Комітету міністрів Ради Європи державам – членам «Про доступ до офіційних документів».

d. Як уже було зазначав Конгрес у Рекомендації № 61(1999), існування на місцевому рівні інституту уповноваженого з прав людини чи посередника може впливати позитивно за умови успішного управління, зміцнення зв'язків між громадськістю і органами місцевої влади, більшої відкритості й ефективності місцевої адміністрації.

3. Відносини між радами і виконавчою владою

a. 5-та доповідь наводить різні методи обрання чи призначення виконавчої влади, які відображають різноманітні історичні традиції та інституційну практику в державах – членах. Сама Хартія нібито не встановлює єдиного стандарту відбору представників виконавчої влади. Як підкреслено в 5-й доповіді, на основі сучасної практики держав – членів можна виділити чотири категорії процедури обрання чи призначення виконавчої влади: обрання чи призначення місцевими радами; пряме обрання народом; призначення центральними чи регіональними урядами або незалежним органом; здійснення виконавчих повноважень у рамках ради. Зазначено, що в багатьох державах – членах органи місцевої влади мають виконавчі органи, прямо обрані народом. З огляду на сучасну практику держав – членів процедура, яка не передбачає виборів місцевої виконавчої влади, є неприйнятною в контексті сучасної місцевої демократії.

Проте важливо, незважаючи на метод – обрання чи призначення виконавчої влади, – звернути увагу на те, що пункт 2 статті 3 [Хартії] проголошує: «Це право [на місцеве самоврядування] здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи». Тобто Хартія встановлює загальний принцип, який полягає в тому, що виконавча влада підпорядковується представницьким органам незалежно від того, чи її обирають, чи призначають.

b. Отже, читаючи пункт 2 статті 3 Хартії, можна дійти висновку, що саме представницька рада покликана опікуватися найважливішими для місцевої громади питаннями – бюджетними або податковими.

c. Але іноді через конкретні причини – неефективність чи брак процедур нагляду, які є в розпорядженні ради, короткий строк перебування на посаді членів ради, слабе підґрунтя демократичних традицій чи конкретна участь головного адміністративного службовця – можуть виникнути труднощі в додержанні принципу Хартії, що проголошує відповідальність виконавчої влади перед представницьким органом.

d. У 5-й доповіді звертається увага на те, що нині в деяких державах – членах точиться дискусія довкола питання про перегляд системи на користь ради. У доповіді висловлено думку, що загалом інституційного балансу слід шукати на місцевому рівні та що рада повинна мати засоби для здійснення ефективного нагляду за виконавчою владою.

e. Наступні пункти стосуються того, як досягти такого балансу й забезпечити, щоб можна було закликати звітувати виконавчу владу на політичному рівні:

i) крім випадків, коли виконавчу владу призначає центральний уряд, концепція відповідальності за пунктом 2 статті 3 Хартії не обов'язково означає, що виконавчу владу має відправляти у відставку рада, або що можливість відставки не можна відвернути, якщо це передбачено законодавством. Крім того, відставка виконавчої влади може також бути непрямим наслідком реалізації радою певних прав іншого характеру. Це означає, що абсолютного мінімуму, потрібного для додержання вимоги про відповідальність, можна досягти, впровадивши систему ефективного нагляду за виконавчою владою з боку ради, що уможливить регулярну перевірку її діяльності.

Як правило, щоб досягти цього, одночасно звільнивши раду від деяких обтяжливих завдань і таким чином сприяючи ефективності управління на місцевому рівні, національне законодавство має заохочувати дійовий нагляд за виконавчою владою з боку ради, надавши їй можливість відмовитися від певних управлінських завдань, щоб сконцентруватися на функції формування місцевої політики (в першу чергу на рішеннях з питань бюджету й податків) і обов'язках стосовно нагляду. В цьому контексті передача радою повноважень виконавчій владі може стати цікавою можливістю. Нагляд з боку ради може взагалі відбуватися завдяки здійсненню певних основних повноважень і обов'язків, як, наприклад, ухвалення бюджету, власних постанов, норм і планів міського розвитку, схвалення голосуванням місцевих податків і доповідей про виконання бюджету, розв'язання конфліктних питань. Ці повноваження взагалі не делегуються;

ii) якщо виконавчу владу обирає народ, слід на самому початку обрання зажадати від неї представлення політичної програми. Для розв'язання спірних питань між радою й виконавчою владою, обраними народом, Конгрес пропонує впроваджувати процедури, які даватимуть змогу розв'язувати такі питання (зокрема суперечку між виконавчою владою й радою, яка паралізує процес ухвалення рішень).

Спірних питань можна уникнути, якщо проводити вибори до виконавчої влади й ради одночасно.

На додаток, процедури нагляду, які є в розпорядженні ради, мають забезпечувати право ради – можливо, разом із громадськістю – закликати виконавчу владу до звіту ще до закінчення строку її повноважень, маючи навіть можливість у кінцевому підсумку відправляти її у відставку. Якщо тих, хто очолює органи державної влади, безпосередньо обирає народ, будь-яке таке звільнення також має схвалювати народ. Однак ці процедури мають одночасно передбачати всі гарантії, потрібні для стабільного місцевого управління (точне визначення питань, з яких виконавчу владу можна закликати звітувати, кваліфікована більшість для голосування за недовіру, достатній час для впровадження процедури);

iii) приділяючи особливу увагу питанню про відповідальність органів виконавчої влади, призначених центральним чи регіональним урядом або незалежним органом влади, а також питанню, чи можна закликати такі органи звітувати перед радою, Конгрес вважає, що національне законодавство держав –

членів має передбачити процедури, які дадуть раді можливість відправляти виконавчу владу у відставку (тобто ініціювати її відставку чи звільнення) і будуть обов'язковими до виконання для органів, що призначили цю виконавчу владу. Отже, можна зазначити, що тоді, коли рада не може відправити у відставку виконавчий орган, призначений центральним чи регіональним урядом або незалежним органом, сформульовані в преамбулі Хартії **вимоги до відповідальності перед радою буде не дотримано** й на більш загальному рівні існування місцевих влад, «які мають створені на демократичній основі директивні органи».

f. Можна також застосовувати інші засоби нагляду за виконавчою владою з боку ради, наприклад:

i) гарантувати обраним представникам такі основні права:

- вимагати проведення засідання ради;
- вводити їхні питання до порядку денного;
- ставити письмові чи усні запитання перед органами виконавчої

влади;

ii) збільшувати можливості нагляду з боку опозиції завдяки:

– організації спеціальних засідань ради, присвячених розгляду пропозицій опозиції, й надання їй можливості висловлювати думку на сторінках місцевих інформаційних видань;

– створенню системи, згідно з якою орган місцевого самоврядування полегшує членам опозиції виконання їхніх обов'язків.

[Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. до к. Пер. з іноз. мов / Заг. ред. В. Б. Гройсмана. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 766 с. с. 121 – 129].

РЕКОМЕНДАЦІЯ КОНГРЕСУ МІСЦЕВИХ І РЕГІОНАЛЬНИХ ВЛАД ЄВРОПИ 139(2003) ПРО НЕУРЯДОВІ ОРГАНІЗАЦІЇ І МІСЦЕВУ ТА РЕГІОНАЛЬНУ ДЕМОКРАТІЮ

(26 листопада 2003 року)

Конгрес,

1) беручи до уваги доповідь п. Бернарда Сюо (Франція) «Неурядові організації (НУО) і місцева та регіональна демократія», представлену після конференції на цю тему в Європейському молодіжному центрі (м. Будапешт) 28 лютого – 1 березня 2003 року, що була організована Конгресом місцевих і регіональних влад Європи (КМРВС), Комітетом у зв'язках з НУО, які мають консультативний статус при Раді Європи, підрозділом Генерального директорату з політичних питань та Європейським молодіжним центром у Будапешті за підтримки Спільного проекту 1 «Демократичні інституції у дії»,

2) повністю ознайомившись з Підсумковою декларацією (так званою Будапештською декларацією), ухваленою наприкінці конференції, зокрема з 15 – 21 пунктами, на яких ця Рекомендація багато в чому ґрунтується,

3) згадуючи, що протягом років він активно шукав способів сприяння участі громадян у громадському житті на місцевому й регіональному рівнях, зокрема через:

a) Висновок (CG/BUR (10) 62) КМРВЄ про попередні проекти резолюцій Комітету міністрів про партнерство між Радою Європи й національними НУО і статус учасника міжнародних НУО в Раді Європи;

b) Хартію про участь молоді в місцевому й регіональному житті (Резолюція № 237(1992) КМРВЄ) та Рекомендацію № 128(2003) і Резолюцію № 152 (2003) щодо переглянутої Європейської хартії про участь молоді в місцевому й регіональному житті;

c) Резолюцію № 91(2000) КМРВЄ «Про відповідальне громадянство та участь у публічному житті»;

d) Висновок № 15(2001) КМРВЄ щодо Рекомендації № Rec (2001)19 Комітету міністрів державам – членам «Про участь громадян у місцевому публічному житті», а також Рекомендацію № 115(2002) й Резолюцію № 141(2002) «Про участь іноземців у місцевому публічному житті: консультативні органи»,

4) беручи до уваги, що:

a) як місцеві й регіональні органи влади, так і міжнародні й національні НУО мають обов'язки, які роблять їх відповідальними перед громадянами в повсякденному житті, й від чого ці громадяни мають користь;

b) НУО засновано на добровільній основі, й кожна з них має свою сферу діяльності й методи роботи; вони беруть важливу участь у розбудові справді громадянського суспільства, будучи сполучною ланкою між громадянами й органами місцевої й регіональної влади та зміцнюючи плюралістичну демократію;

c) як представницькі органи, наділені демократичною законністю завдяки виборам на основі загального виборчого права, органи місцевої влади беруть на себе загальну відповідальність за всі сектори місцевого громадського життя; її здійснення має ґрунтуватися на принципі субсидіарності;

d) справжнє партнерство між органами місцевої й регіональної влади і НУО робить можливим зміцнення місцевої й регіональної демократії і участь громадян, руйнуючи бар'єри між ними й гарантуючи, щоб усі думки й гострі питання було враховано;

e) законність цього партнерства впливає з потреби ще більше наблизити процес ухвалення рішень до громадян і розширити механізми консультацій, інформування та участі громадян з метою вироблення нових форм управління на місцевому й регіональному рівнях, а також продовження консультацій та діалогу між НУО та органами місцевої й регіональної влади;

f) таке партнерство характеризується додатковими послугами, які органи місцевої й регіональної влади і НУО надають суспільству в багатьох сферах,

таких як соціальна діяльність, освіта, культура, довкілля, міське планування, управління природними ресурсами з огляду на принципи стабільного розвитку;

g) це партнерство вже посприяло й сприятиме розв'язанню конфліктів та їхньому запобіганню, що дає можливість повернути осіб, переміщених під час конфліктів. Невтомний пошук усіх способів збереження миру має бути постійною метою партнерів,

5) упевнений у тому, що:

a) принцип партнерства між органами місцевої й регіональної влади і НУО не завжди визнається та втілюється в усіх державах – членах Ради Європи;

b) слід також докласти зусиль, щоб органи місцевої й регіональної влади і НУО взаємно й реально визнали один одного як повноправних партнерів та підтримували й заохочували один одного там, де спільні акції дають більше позитивних результатів, аніж поодинокі дії;

c) органи місцевої й регіональної влади можуть ширше використовувати конкретний досвід НУО в процесі планування та здійснення деяких своїх проєктів;

d) НУО та органи місцевої й регіональної влади можуть розвивати нові стосунки, згідно з якими органи місцевої й регіональної влади не лише фінансуватимуть діяльність НУО, але й делегуватимуть їм більше повноважень,

б) рекомендує урядам держав – членів Ради Європи:

a) ухвалити законодавство, яке сприяло б партнерству між органами місцевої й регіональної влади і НУО;

b) практично підтримати механізм поліпшення співробітництва між органами місцевої й регіональної влади і НУО з питань, що становлять спільний інтерес;

7) рекомендує Комітетові міністрів Ради Європи:

a) запропонувати Керівному комітетові з питань місцевої й регіональної демократії (CDLR) розглянути пропозиції зі створення інституційного механізму для зміцнення партнерства між органами місцевої, регіональної й державної [центральної] влади і НУО;

b) зміцнити офіційні відносини між міжнародними НУО і Радою Європи, допомагаючи таким чином зміцнити партнерство між органами місцевої й регіональної влади і НУО;

8) рекомендує Комітетові у зв'язках з НУО, які мають консультативний статус при Раді Європи:

a) організувати обміни інформацією та проєктами з КМРВС;

b) більше координувати співробітництво між угрупованнями міжнародних НУО і комітетами КМРВС;

c) сприяти створенню мережі важливих прикладів місцевого й регіонального співробітництва та поширенню позитивної практики;

d) зміцнювати співробітництво з КМРВС у сфері неформальної освіти, зокрема завдяки навчанню жінок і молоді з питань активного громадянства і участі в місцевій та регіональній демократіях, беручи за приклад діяльність

Ради Європи з гендерних питань, роботи з молоддю та допомоги найбільш знедоленим;

е) посилювати діяльність щодо поширення основних документів Ради Європи, зокрема тих, що стосуються НУО, у тому числі міжнародних.

[Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. до к. Пер. з іноз. мов / Заг. ред. В. Б. Гройсмана. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 766 с. с. 130 – 133].

РЕКОМЕНДАЦІЯ КОНГРЕСУ МІСЦЕВИХ І РЕГІОНАЛЬНИХ ВЛАД ЄВРОПИ 182 (2005) ПРО УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ У СПРАВАХ МІСЦЕВОГО ЗНАЧЕННЯ І ВИБОРАХ (17 травня 2005 року)

Конгрес,

пам'ятаючи про пропозицію Палати місцевих влад,

1) зважаючи:

а) на підпункт б пункту 1 статті 2 Резолюції Комітету міністрів (2000)1 про Конгрес [місцевих і регіональних влад] Європи, в якому зазначено, що одним із завдань Конгресу є подання пропозицій Комітету міністрів для сприяння місцевій демократії;

б) на пункт 3 статті 2 тієї самої резолюції, згідно з якою Конгрес має забезпечувати здійснення принципів Європейської хартії місцевого самоврядування (далі – Хартія);

с) на пояснювальну доповідь про участь громадськості у справах місцевого значення і виборах (CPL (12) 10, част. II),

2) Конгрес звертає увагу на те, що згідно з Преамбулою до Хартії «право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються всіма державами – членами Ради Європи» та що «це право найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні»,

3) Конгрес знову підтверджує свою прихильність справі забезпечення участі громадян у місцевому житті й виборах та вважає його одним із пріоритетів більш загального Плану дій Ради Європи, ухваленого на III зустрічі глав держав і урядів у Варшаві, спрямованого на зміцнення демократії, утвердження політичних свобод та забезпечення участі громадян завдяки форуму Ради Європи «За майбутнє демократії в Європі»,

4) Конгрес звертає увагу на те, що **представницька демократія є найбільш рівноправною формою участі, оскільки пропонує громадянам можливість безпосередньо впливати на процес ухвалення рішень завдяки загальному виборчому праву.** Правомочність обраних представників випливає з того факту, що їх обрали, і саме ця **демократична правомочність** дає їм право ухвалювати остаточні рішення. **З цього приводу Конгрес нагадує свій «Європейський кодекс поведінки представників, обраних на місцевому й регіональному рівнях», підготовлений з метою зміцнення довіри між місцевими й**

регіональними політиками та пересічними громадянами, в якому сформульовано етичні стандарти для обраних представників і службовців та згідно з яким вони [обрані представники й службовці] підзвітні виборцям, навіть і тим, які за них не голосували,

5) оскільки участь громадян і громадянського суспільства загалом у виборах є найсуттєвішою умовою ефективного управління та успішного ухвалення рішень, Конгрес упевнений у важливості забезпечення потрібних для цього законодавчих рамок, інституцій та ресурсів,

6) по-перше, Конгрес підкреслює важливість запобігання **низькій участі [громадян] у виборах, тому що саме участь громадян забезпечує правомочність обраних представників. Отже, участь є визначальним елементом будь-якої демократії, а активна участь є ознакою життєздатності демократії,**

7) тому Конгрес із жалем відзначає зміну рівня участі у виборах, і хоча в деяких країнах спостерігається слабка тенденція до його підвищення, в більшості країн він падає. А щоб бути життєздатною, демократія потребує підтримки з боку активних виборців, і тому цим мають опікуватися уряди і обрані представники,

8) Конгрес упевнений, що з метою забезпечення правомочності таких представників слід ужити заходів для заохочення участі громадян у виборах, та висловлює жаль з приводу того, що уряди, на його думку, не докладають достатніх зусиль для запровадження новітніх методів, спрямованих на досягнення цієї мети,

9) по-друге, Конгрес **звертає увагу на те, що участь, яка, з одного боку, стимулює демократичне обговорення, а з іншого – дає змогу громадянському суспільству контролювати й здійснювати здоровий вплив на ухвалення рішень, не обмежується лише виборами,** оскільки значна кількість груп громадянського суспільства бере активну участь в ухваленні рішень,

10) він також звертає увагу на те, що рівень участі груп [об'єднань] має тенденцію до зростання, але навіть у тих державах – членах, де дійсно визнають групи громадянського суспільства, це набуває зовсім різних і нерівноправних форм,

11) він зважає: як би добре не впливали групи, яких не обирають, їхня діяльність все одно потребує певних законодавчих або інституційних рамок, щоб не загрожувати демократичній правомочності схвалених рішень. Тобто їхню участь слід забезпечувати демократичними гарантіями, а також інституційними, фінансовими й технічними ресурсами, для того щоб органи місцевої влади могли відповідним чином спрямовувати цю участь,

12) ефективна й збалансована взаємодія між обраними представниками та громадянським суспільством, яка ґрунтується на доповнюваності й співробітництві, можлива тільки за умови впровадження відповідних рамок участі груп в ухваленні рішень,

13) пам'ятаючи побоювання, висловлені раніше, Конгрес звертає увагу на те, що більшість держав – членів стурбована спадом активності виборців, тому

органам місцевої, регіональної й державної [центральної] влади слід активніше працювати для виправлення такого становища,

14) крім цього, хоча нині більше використовуються інші форми участі, а не вибори, все ще зарано робити висновки про їхню ефективність,

15) нарешті, він звертає увагу на те, що рівень участі збільшується одночасно зі зростанням освітнього рівня та соціально-економічного статусу. Саме тому деякі держави – члени вжили заходів, спрямованих на заохочення участі тих верств населення, які беруть найменшу участь [у місцевому житті],

16) зважаючи на це, Конгрес рекомендує Комітетові міністрів Ради Європи закликати держави – члени:

a) заохочувати органи місцевої влади визнавати участь груп [об'єднань] та впроваджувати відповідні правові рамки;

b) використовуючи інституційні механізми, заохочувати органи місцевої влади пильнувати за тим, щоб групи, яких не обирають, незаконно не впливали на ухвалення рішень органом місцевої влади; при цьому вони [групи] в чітко визначених рамках відіграють роль привілейованих партнерів органу місцевої влади (як у деяких державах – членах, наприклад, через консультативні ради, об'єднання громадян, комітети мешканців, об'єднання користувачів, консультативні ради резидентів-іноземців, дитячі форуми та громадські опитування);

c) спільними зусиллями боротися проти зниження рівня участі громадян у державах – членах, де це загрожує місцевій демократії, проте не порушуючи при цьому права громадян на таємницю голосування (зокрема завдяки заходам із заохочення участі громадян у виборах, а саме: гарантуванню більшої гласності під час виборів, розвитку голосування за допомогою пошти й за дорученням, а також електронного голосування, збільшенню часу роботи виборчих дільниць, створенню відповідних умов для голосування особам з особливими потребами);

d) вжити заходів для заохочення участі тих груп населення, які беруть найменшу участь [у місцевому житті], наприклад, жінок, молоді, менш освічених осіб або представників найбільш вразливих верств населення;

e) разом працювати задля обміну й розвитку ліпших практик;

f) забезпечувати найширшу громадськість інформацією про можливості її [громадськості] участі у справах місцевого значення;

g) визнати важливість участі громадян, **організовуючи місцеві референдуми, на які виносити будь-які питання, що стосуються ухвалених рішень або тих, що їх ухвалюватиме орган місцевої влади чи національний уряд та які безпосередньо впливають на місцеву громаду, надаючи цим місцевим референдумам або консультативного статусу, або статусу референдуму, на якому ухвалюються рішення, згідно з конституційними традиціями кожної держави – члена;**

h) просити Конгрес підготувати підручник, щоб ліпше використовувати та оцінювати існуючий практичний досвід роботи з підвищення участі громадян у виборах;

і) підписати й ратифікувати [тим державам, які ще не зробили цього] Європейську конвенцію про участь іноземців у публічному житті на місцевому рівні (1992); ця Конвенція, серед іншого, передбачає право всіх іноземних резидентів обирати чи бути обраними до місцевих органів влади, якщо вони є законослухняними громадянами, постійно проживають на території відповідної країни п'ять років до виборів;

ж) вжити заходів для сприяння [впровадженню] переглянутої Європейської хартії про участь молоді в місцевому й регіональному житті,

17) Конгрес рекомендує форуму Ради Європи «За майбутнє демократії» присвятити значну частину роботи питанню заохочення участі, зокрема у виборах. Конгрес зі свого боку подасть усю потрібну допомогу в цій роботі.

[Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. до к. Пер. з іноз. мов / Заг. ред. В. Б. Гройсмана. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 766 с. с. 134 – 138].

Питання для самоперевірки

1. Розкрийте основні вимоги до розвитку національного законодавства щодо забезпечення права участі у справах місцевого органу влади, наведені у Додатковому протоколі до Європейської хартії місцевого самоврядування Про право участі у справах місцевого органу влади.
2. Назвіть основні процедури, заходи та механізми забезпечення права участі у справах місцевого органу влади, згадані у Додатковому протоколі до Європейської хартії місцевого самоврядування Про право участі у справах місцевого органу влади.
3. Дайте визначення поняття «громадська участь», наведене в Керівних принципах щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень.
4. Дайте визначення поняття «процес прийняття рішень», наведене в Керівних принципах щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень.
5. Охарактеризуйте такі форми громадської участі у процесі прийняття рішень: надання інформації, консультування, діалог і активна участь.
6. Визначте напрями розвитку більш прямого залучення громадян до управління місцевими справами в Україні відповідно до Рекомендація комітету міністрів Ради Європи Rec(2001)19 Про участь громадян у місцевому суспільному житті.
7. Охарактеризуйте основні принципи політики демократичної участі на місцевому рівні, наведені у Додатку 1 Рекомендації комітету міністрів Ради Європи Rec(2001)19 Про участь громадян у місцевому суспільному житті.
8. Розкрийте основні заходи заохочення та підтримки участі громадян у місцевому суспільному житті, наведені у Додатку 2 Рекомендації комітету міністрів Ради Європи Rec(2001)19 Про участь громадян у місцевому суспільному житті.
9. Розкрийте значення місцевого референдуму у вихованні громадянської відповідальності.
10. Поясніть роль дорадчих рад як органів, що відображають інтереси місцевого населення.
11. Визначте значення інформування громадян про діяльність органів місцевого самоврядування в забезпеченні участі громадян.
12. Чи підпорядковується виконавча влада представницьким органам в залежності від того, чи її обирають, чи призначають?

13. Розкрийте роль неурядових організацій у розвитку громадянського суспільства, зміцненні демократії.

14. Назвіть можливості партнерства неурядових організацій та органів місцевої й регіональної влади для зміцнення місцевої й регіональної демократій і участі громадян.

15. Визначте перспективи розширення механізмів консультацій, інформування та участі громадян для вироблення нових форм управління на місцевому й регіональному рівнях в Україні.

16. Назвіть основні сфери суспільного життя в яких органи місцевої й регіональної влади і неурядові організації можуть надавати додаткові послуги.

17. Чи може бути застосовано досвід неурядових організацій з питань планування та здійснення проектів в діяльності органів місцевої й регіональної влади?

18. Що, на Вашу думку, можна віднести до спільних інтересів органів місцевої й регіональної влади і неурядових організацій.

19. На реалізацію якого принципу Європейської хартії місцевого самоврядування спрямовано Рекомендацію Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 182 (2005) про участь громадськості у справах місцевого значення і виборах?

20. Розкрийте значення представницької демократії у забезпеченні участі громадськості у справах місцевого значення і виборах.

21. Поясніть висновок про те, що участь громадян у виборах є найсуттєвішою умовою ефективного управління та успішного ухвалення рішень.

22. Визначте перспективні напрями розвитку українського законодавства щодо реалізації Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 182 (2005) про участь громадськості у справах місцевого значення і виборах.

Практичне завдання

Тема 3

Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади

Мета: виявлення та розкриття ключових питань практичної реалізації положень Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування в Україні.

Завдання для виконання:

1. Розкрийте сутність «права участі у справах місцевого органу влади», яке розглядається в Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування

2. Визначте основні форми та засоби реалізації права участі у справах місцевого органу влади, передбачені українським законодавством.

3. Визначте перспективи розвитку вітчизняного законодавства у сфері місцевого самоврядування в контексті імплементації Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування.

Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування	Напрями та засоби реалізації в Україні

Тема 4

Участь громадськості у справах місцевого значення і виборах

Мета: визначення та розкриття основних засобів забезпечення участі громадськості у справах місцевого значення та виборах.

Завдання для виконання:

1. Ознайомтесь з текстом Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 182 (2005) про участь громадськості у справах місцевого значення і виборах від 17 травня 2005 року.

2. Розкрийте роль представницької демократії у забезпеченні участі громадськості у справах місцевого значення і виборах.

3. Охарактеризуйте основні проблеми реалізації можливостей участі громадськості у справах місцевого значення і виборах в Україні та визначте можливі шляхи їх вирішення.

4. Заповніть таблицю пропозицій щодо розвитку українського законодавства щодо регулювання питань участі громадськості у справах місцевого значення і виборах.

Розвиток українського законодавства щодо регулювання питань участі громадськості у справах місцевого значення і виборах

РОЗДІЛ 3
ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ТРАНСКОРДОННОГО
ТА МІЖРЕГІОНАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

ЄВРОПЕЙСЬКА РАМКОВА КОНВЕНЦІЯ ПРО ТРАНСКОРДОННЕ
СПІВРОБІТНИЦТВО МІЖ ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ОБЩИНАМИ АБО
ВЛАСТЯМИ

Мадрид, 21 травня 1980 року
(Про приєднання до Конвенції див. Постанову ВР № 3384-XII від 14.07.93)
(Доповнення див. в Додатковому протоколі від 09.11.95)
(Додатково див. Протоколи: № 2 від 05.05.98 № 3 від 16.11.2009)

Дата підписання: 21.05.1980
Дата набуття чинності: 22.12.1993

Офіційний переклад

Преамбула

Держави – члени Ради Європи, які підписали цю Конвенцію,
враховуючи, що метою Ради Європи є досягнення більшого єднання між її членами та розвиток співробітництва між ними,
враховуючи, що, як зазначено в статті 1 Статуту Ради Європи (994_001), ця мета досягатиметься, зокрема, шляхом укладання угод в адміністративній галузі,

беручи до уваги, що Рада Європи прагне забезпечити участь територіальних общин або властей Європи в досягненні її мети,

враховуючи, що для досягнення цієї мети важливе значення може мати співробітництво між прикордонними територіальними общинами або властями в таких галузях, як регіональний, міський та сільський розвиток, охорона довкілля, поліпшення діяльності підприємств громадського користування і комунального обслуговування, а також взаємна допомога у надзвичайних ситуаціях,

враховуючи набутий досвід, який свідчить про те, що співробітництво між місцевими та регіональними властями в Європі дозволяє їм ефективно виконувати свої завдання і сприяє, зокрема, благоустрою та розвитку прикордонних регіонів,

сповнені рішучості якнайширше розвивати таке співробітництво і таким чином сприяти економічному та соціальному прогресу прикордонних регіонів і зміцненню солідарності, яка об'єднує народи Європи, погодились про таке:

Стаття 1

Кожна Договірною Сторона зобов'язується підтримувати та заохочувати транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, які знаходяться під її юрисдикцією, та територіальними общинами або

владами, які знаходяться під юрисдикцією інших Договірних Сторін. Вона прагне, враховуючи належним чином відповідні конституційні положення кожної Сторони, сприяти укладанню угод та досягненню домовленостей, які можуть бути для цього необхідними.

Стаття 2

1. Для цілей цієї Конвенції «транскордонне співробітництво» означає будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або властями, які знаходяться під юрисдикцією двох або декількох Договірних Сторін, та на укладання з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей. Транскордонне співробітництво здійснюється в межах компетенції територіальних общин або властей, визначеної внутрішнім законодавством. Межі та характер такої компетенції цією Конвенцією не змінюються.

2. Для цілей цієї Конвенції вислів «територіальні общини або власті» означає общини, власті або органи, які здійснюють місцеві або регіональні функції та визнаються як такі внутрішнім законодавством кожної держави. Однак кожна Договірна Сторона під час підписання цієї Конвенції або після цього у повідомленні на ім'я Генерального секретаря Ради Європи може визначити общини, власті або органи, види діяльності і форми, якими вона має намір обмежити сферу застосування цієї Конвенції або які вона має намір виключити з неї.

Стаття 3

1. Для цілей цієї Конвенції Договірні Сторони з урахуванням положень пункту 2 статті 2 заохочують будь-які ініціативи територіальних общин і властей, що ґрунтуються на розроблених у Раді Європи рамкових домовленостях між територіальними общинами та властями. Вони можуть, якщо визнають за доцільне, враховувати типові міждержавні двосторонні або багатосторонні угоди, розроблені у Раді Європи і спрямовані на сприяння співробітництву між територіальними общинами та властями.

Досягнуті домовленості та укладені угоди можуть ґрунтуватися на типових і рамкових угодах, статутах та договорах, які наводяться у Додатку до цієї Конвенції в пунктах 1.1-1.5 та 2.1-2.6 і в які можуть вноситися будь-які необхідні зміни залежно від конкретної ситуації в кожній Договірній Стороні. Ці типові і рамкові угоди, статuti та договори призначаються для керівництва і не мають сили договору.

2. Якщо Договірні Сторони визнають за необхідне укласти міждержавні угоди, в них, крім іншого, можуть визначатися контекст, форми та межі, в яких можуть здійснювати свою діяльність територіальні общини та власті, зацікавлені у транскордонному співробітництві. Кожна угода може також визначати общини або власті, яких вона стосується.

3. Попередні положення не перешкоджають Договірним Сторонам використовувати за спільною згодою інші форми транскордонного співробітництва. Положення цієї Конвенції не можуть також тлумачитися як такі, що анулюють вже існуючі угоди про співробітництво.

4. Угоди та договори укладаються з належним урахуванням повноважень, передбачених внутрішнім законодавством кожної Договірної Сторони, щодо міжнародних відносин та загальної політики, а також з урахуванням будь-яких правил контролю чи нагляду, яких мають дотримуватися територіальні общини або власті.

5. З цією метою будь-яка Договірна Сторона під час підписання цієї Конвенції або після цього у повідомленні на ім'я Генерального секретаря Ради Європи може визначати органи, які за її внутрішнім законодавством мають право здійснювати контроль або нагляд щодо відповідних територіальних общин і властей.

Стаття 4

Кожна Договірна Сторона прагне усунути будь-які юридичні, адміністративні або технічні труднощі, які можуть затримати розвиток та безперешкодне здійснення транскордонного співробітництва, та у разі необхідності проводить консультації з іншою або іншими зацікавленими Договірними Сторонами.

Стаття 5

Договірні Сторони розглядають питання про доцільність надання територіальним общинам або властям, які беруть участь у транскордонному співробітництві відповідно до положень цієї Конвенції, такого самого режиму, який їм надається у співробітництві на національному рівні.

Стаття 6

Кожна Договірна Сторона надає на прохання іншої Договірної Сторони якнайповнішу інформацію з метою сприяння останній у виконанні її зобов'язань за цією Конвенцією.

Стаття 7

Кожна Договірна Сторона піклується про те, щоб зацікавлені територіальні общини або власті були інформовані про засоби діяльності, які їм надаються згідно з цією Конвенцією.

Стаття 8

1. Договірні Сторони надають Генеральному секретарю Ради Європи всю відповідну інформацію щодо угод та домовленостей, передбачених у статті 3.

2. Будь-яка пропозиція, зроблена однією або декількома Договірними Сторонами з метою доповнення або розширення цієї Конвенції чи типових угод та домовленостей, повідомляється Генеральному секретарю Ради Європи. Генеральний секретар виносить її на розгляд Комітету міністрів Ради Європи, який приймає рішення щодо неї.

Стаття 9

1. Цю Конвенцію відкрито для підписання державами – членами Ради Європи. Вона підлягає ратифікації, прийняттю або затвердженню. Ратифікаційні грамоти або документи про прийняття чи затвердження здаються на зберігання Генеральному секретарю Ради Європи.

2. Конвенція набирає чинності через три місяці від дати здачі на зберігання четвертої ратифікаційної грамоти або четвертого документа про прийняття чи затвердження за умови, що поміж держав, які виконали цю формальність, принаймні дві держави мають спільний кордон.

3. Стосовно будь-якої держави, яка підписала цю Конвенцію і яка ратифікуватиме, прийматиме або затверджуватиме її після набрання нею чинності, Конвенція набирає чинності через три місяці від дати здачі на зберігання її ратифікаційної грамоти або документа про прийняття чи затвердження.

Стаття 10

1. Після набрання цією Конвенцією чинності Комітет міністрів Ради Європи може одностайно вирішити запропонувати будь-якій європейській державі, яка не є членом Ради, приєднатися до цієї Конвенції. На таку пропозицію кожна держава, яка ратифікувала Конвенцію, має дати ясно висловлену згоду.

2. Таке приєднання здійснюється шляхом здачі на зберігання Генеральному секретарю Ради Європи документа про приєднання, який набирає чинності через три місяці від дати його здачі на зберігання.

Стаття 11

1. Будь-яка Договірна Сторона може, у тому, що її стосується, денонсувати цю Конвенцію шляхом подання відповідного повідомлення на ім'я Генерального секретаря Ради Європи.

2. Така денонсація набирає чинності через шість місяців від дати отримання Генеральним секретарем такого повідомлення.

Стаття 12

Генеральний секретар Ради Європи повідомляє держави – члени Ради Європи, а також будь-яку державу, яка приєдналася до цієї Конвенції, про:

- a) будь-яке підписання;
- b) заду на зберігання будь-якої ратифікаційної грамоти або будь-якого документа про прийняття, затвердження чи приєднання;
- c) будь-яку дату набрання чинності цією Конвенцією відповідно до статті 9 Конвенції;
- d) будь-яку заяву, отриману на виконання положень пункту 2 статті 2 або пункту 5 статті 3;
- e) будь-яке повідомлення, отримане на виконання положень статті 11, і дату, з якої денонсація набирає чинності.

На посвідчення чого нижчепідписані, належним чином на те уповноважені представники підписали цю Конвенцію.

Вчинено у Мадриді двадцять першого дня травня місяця 1980 року англійською і французькою мовами, причому обидва тексти є однаково автентичними, в одному примірнику, який зберігатиметься в архіві Ради Європи. Генеральний секретар Ради Європи надсилає засвідчені копії цієї Конвенції кожній державі – члену Ради Європи і будь-якій державі, якій запропоновано приєднатися до цієї Конвенції.

Додаток 1*

Типові угоди, статuti та договори, а також угоди, статuti та договори про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади

Цю градуїовану систему типових угод розроблено з врахуванням наявності двох головних категорій, які визначаються в залежності від рівня укладання угоди:

– типові міждержавні угоди про транскордонне співробітництво на регіональному та місцевому рівнях;

– угоди, договори та статuti про основні принципи співробітництва, які можуть бути основою для транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади.

Як видно з нижченаведеної таблиці, виключно до компетенції держав входять лише дві типові міждержавні угоди: про розвиток транскордонного співробітництва та про регіональні транскордонні зв'язки. Інші міждержавні угоди лише встановлюють юридичні межі, які дозволяють територіальним общинам або органам влади реалізувати угоди або договори, відповідні основні принципи яких наведені у другій категорії.

* Як вказано в другому підпункті пункту 1 статті 3 Конвенції, оскільки типові угоди, статuti та договори, а також угоди, статuti та договори про основні принципи співробітництва призначаються для керування, вони не мають сили договору.

1. Типові міждержавні угоди

Загальні положення міждержавних угод

1.1. Типова міждержавна угода про розвиток транскордонного співробітництва.

1.2. Типова міждержавна угода про транскордонні регіональні зв'язки.

1.3. Типова міждержавна угода про транскордонні місцеві зв'язки.

1.4. Типова міждержавна угода про транскордонне співробітництво на контрактній основі між місцевими органами влади.

1.5. Типова міждержавна угода про органи транскордонного співробітництва між місцевими органами влади.

2. Угоди, статuti та договори про основні принципи співробітництва між місцевими органами влади

2.1. Угода про основні принципи створення групи зв'язку між місцевими органами влади.

2.2. Угода про основні принципи координації управління транскордонними місцевими державними справами.

2.3. Угода про основні принципи створення транскордонних асоціацій приватного права.

2.4. Договір про основні принципи поставки товарів або надання послуг між прикордонними місцевими общинами (типу «приватне право»).

2.5. Договір про основні принципи поставки товарів або надання послуг між прикордонними місцевими громадами (типу «публічне право»).

2.6. Договір про основні принципи створення органів транскордонного міжгромадського співробітництва.

[Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями : Конвенція : міжнар. док. від 21.05.1980. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/995_106].

Протокол № 3
до Європейської рамкової конвенції
про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або
властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС)

(Протокол ратифіковано Законом № 4704-VI від 16.05.2012)

Дата підписання: 16.11.2009

Дата ратифікації Україною: 16.05.2012

Дата набрання чинності для України: 01.03.2013

Офіційний переклад

Преамбула

Держави – члени Ради Європи, які підписали цей Протокол № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями (ETS № 106) (995_106),

бажаючи сприяти співробітництву між територіальними громадами або властями, які належать до різних держав, відповідно до політико-адміністративних структур і міжнародних зобов'язань держав;

будучи сповненими рішучості доповнити із цією метою законодавчі рамки, передбачені Європейською рамковою конвенцією про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями (995_106) й Протоколами до неї (994_099) від 9 листопада 1995 року (ETS № 159) та 5 травня 1998 року (ETS № 169) (994_520);

беручи до уваги Декларацію Третього саміту глав держав та урядів Ради Європи (994_716) (м. Варшава, 16 – 17 травня 2005 року) та прийнятий на Саміті План дій, який передбачає розвиток «транскордонного співробітництва в разі необхідності»;

усвідомлюючи відмінності між державами стосовно політико-адміністративної організації територіальних громад та властей;

бажаючи запобігти труднощам, які могли б виникнути через розбіжності в національному законодавстві в галузі транскордонного та міжтериторіального співробітництва;

бажаючи задовольнити потреби тих держав – членів, які є сповненими рішучості в дальшому гармонізувати своє національне законодавство;

усвідомлюючи, що для низки держав – членів рамкового законодавства може бути достатньо, особливо зважаючи на сучасний стан їхнього національного законодавства, яке охоплює відповідні положення права Європейського співтовариства, прийняті компетентними інституціями Європейського Союзу, домовилися про таке:

Частина I

Стаття 1

Об'єднання єврорегіонального співробітництва (ОЄС)

1. Територіальні общини або власті й інші органи, зазначені відповідно до пункту 1 статті 3, можуть утворити орган транскордонного співробітництва у формі «об'єднання єврорегіонального співробітництва» (ОЄС) на території держав – членів Ради Європи, які є Сторонами цього Протоколу, відповідно до умов, передбачених ним.

2. Метою ОЄС є заохочення, підтримка та розвиток в інтересах населення транскордонного та міжтериторіального співробітництва між його членами у сферах спільної компетенції та відповідно до повноважень, установлених згідно з національним законодавством відповідних держав.

Стаття 2

Правосуб'єктність, право- та дієздатність і застосовне законодавство

1. ОЄС є юридичною особою, що підпадає під дію законодавства Сторони, яка є державою – членом Ради Європи й у якій знаходиться його штаб-квартира.

2. ОЄС має найширшу правоздатність, яка надається юридичним особам відповідно до національного законодавства тієї держави.

3. Законодавство, яке застосовується до типу корпоративного суб'єкта, обраного для ОЄС членами, обумовлюється в угоді про заснування ОЄС без обмеження положень цього Протоколу чи будь-яких інших окремих положень, прийнятих Стороною відповідно до статті 13.

4. ОЄС має право на власний бюджет і повноваження його виконувати.

5. ОЄС може укладати контракти, наймати персонал, придбавати рухоме та нерухоме майно й здійснювати процесуальні дії.

Стаття 3

Членство

1. Членами ОЄС є територіальні общини або власті Сторони, а також можуть бути відповідні заінтересовані держави – члени Ради Європи. Усі юридичні особи, які створено з конкретною метою задоволення потреб, що становлять загальний інтерес, та які не займаються виробничою або комерційною діяльністю, можуть бути членами, якщо:

– їхня діяльність фінансується переважно державою, територіальною общиною або властю чи подібним органом або

– їхнє управління підлягає контролю цими суб'єктами, або
– половина членів їхнього адміністративного, управлінського чи наглядового органу призначається державою, територіальною общиною або властю чи подібним органом.

Фізичні особи не можуть бути членами ОЄС.

2. Територіальні общини або власті держави, яка не є Стороною цього Протоколу та яка має спільний кордон зі Стороною, що є або стане державою, де знаходиться штаб-квартира ОЄС, можуть брати участь у створенні цього ОЄС або приєднатися до нього, якщо це дозволено угодою між цими двома державами без обмеження положень цього Протоколу.

3. Територіальні общини або власті Сторін мають більшість виборчих прав в ОЄС.

Стаття 4 **Заснування ОЄС**

1. ОЄС засновується шляхом укладання письмової угоди між її членами-засновниками.

2. Потенційні члени подають усю відповідну документацію для підтвердження того, що необхідних процедур або формальностей, передбачених національним законодавством, яке застосовується до них, дотримано. Ця документація додається до угоди.

3. Угода визначає, на додаток до переліку членів, назву ОЄС, адресу його штаб-квартири, строк існування, мету й завдання ОЄС, а також географічну сферу її застосування. Назва ОЄС, члени якого мають обмежену відповідальність, повинна містити слово «обмежений».

4. До укладання угоди про заснування ОЄС чи до приєднання до ОЄС територіальні общини або власті в установленому порядку інформують, сповіщають свої національні органи влади стосовно цього наміру чи отримують від них дозвіл.

5. У наданні дозволу може бути відмовлено, якщо членство в ОЄС може порушити цей Протокол чи норми національного законодавства, у тому числі повноваження та обов'язки потенційних членів, або якщо членство є не виправданим з огляду на державний інтерес або державну політику відповідної Сторони. У такому разі Сторона повідомляє про причини відмови в наданні дозволу.

6. У заяві, яка здається разом з документом про ратифікацію чи будь-коли в подальшому, кожна держава може відмовитися від вимоги про інформування, сповіщення чи отримання дозволу, зазначеної в пункті 4, у цілому чи для окремих категорій територіальних общин або властей, чи для окремих типів співробітництва.

7. Угода реєструється чи опубліковується в державі, де знаходиться штаб-квартира ОЄС, а також у всіх державах, до яких належать його члени відповідно до застосовного національного законодавства.

8. Територіальні общини або власті, які є членами ОЄС, інформують свої національні органи влади про те, що ОЄС засновано законно.

9. Угода складається мовою (мовами) держави, де знаходиться штаб-квартира ОЕС, та мовою (мовами) члена (членів), причому всі тексти є рівноавтентичними.

Стаття 5

Статути

1. Статути ОЕС є складовою частиною угоди про його заснування.
2. Статути складаються мовою (мовами) держави, де знаходиться штаб-квартира ОЕС, та мовою (мовами) члена (членів), причому всі тексти є рівноавтентичними. Вони можуть визначати, яка мова чи мови вважається (уважаються) робочою мовою (робочими мовами).
3. На додаток до обов'язкових положень угоди, статути містять правила стосовно членства в ОЕС, виходу з нього або його розпуску, у тому числі правові наслідки, а також стосовно діяльності, органів та їхніх завдань, укомплектування персоналом, бюджетів і фінансування, відповідальності, підзвітності й прозорості ОЕС без обмеження положень цього Протоколу та відповідно до застосовного законодавства.

Стаття 6

Унесення поправок до угоди й статутів

Унесення будь-якої поправки до угоди, зазначеної в статті 4, та будь-якої суттєвої поправки до статутів, зазначених у статті 5, здійснюється за однаковими процедурами й з дотриманням форми відповідних статей. Суттєві поправки до статутів є такими, які безпосередньо чи опосередковано спричиняють унесення поправки до угоди. Більшість, яка є необхідною для прийняття будь-якої такої поправки, визначається в статутах.

Стаття 7

Завдання та сфера діяльності

1. ОЕС виконує ті завдання, які його члени йому доручають. Ці завдання повинні відповідати компетенції членів згідно з їхнім відповідним національним законодавством, а також бути переліченими в угоді й статутах.
2. ОЕС ухвалює рішення та забезпечує їхнє виконання стосовно та в інтересах фізичних та юридичних осіб відповідно до юрисдикції держав, до яких належать його члени. Члени вживають усіх необхідних заходів, які підпадають під їхню компетенцію, для забезпечення виконання рішень ОЕС.
3. Завдання, поставлені перед ОЕС, не повинні стосуватися здійснення розпорядчих повноважень. ОЕС не є вповноваженим уживати заходів, які можуть зачіпати права та свободи фізичних осіб чи обкладати зборами фіскального характеру.
4. ОЕС не має права здійснювати повноваження, які здійснюють територіальні общини або власті як представники держави, до якої вони належать, за винятком випадків, коли це належним чином дозволено. Воно може здійснювати повноваження, які надають йому держави – члени ОЕС.

Стаття 8

Строк існування

1. ОЕС засновується на обмежений або необмежений строк, який повинно бути визначено в угоді й статутах.

2. ОЕС повинно бути ліквідовано *ipso facto*, коли строк, на який його було засновано, закінчився чи якщо територіальні общини або власті втрачають контроль над більшістю виборчих прав. Його також може бути ліквідовано одностайним рішенням його членів.

Стаття 9

Відповідальність

1. ОЕС (або, - якщо його активів недостатньо, - його члени спільно) несе відповідальність перед третіми сторонами за свої дії, у тому числі борги будь-якого характеру, навіть якщо ті дії виходять за межі його завдань.

2. ОЕС несе відповідальність перед своїми членами за будь-яке порушення законодавства, під яке воно може підпадати.

3. Органи ОЕС несуть відповідальність стосовно ОЕС за будь-яке порушення законодавства, яке вони вчинили під час виконання своїх функцій.

4. Якщо член ОЕС має лише обмежену відповідальність згідно з національним законодавством, під яке він підпадає, інші члени також можуть обмежити свою відповідальність у статутах.

5. Держава, на території якої планується заснування штаб-квартири ОЕС, може заборонити реєстрацію або опублікування повідомлення про ОЕС, якщо один чи більше його потенційних членів мають обмежену відповідальність.

Стаття 10

Вирішення спорів

1. У разі виникнення спору між ОЕС та його членами компетентними судами є суди держави, де знаходиться штаб-квартира ОЕС.

2. У разі виникнення спору між ОЕС і третьою стороною компетентними судами є суди держави, де третя сторона дійсно проживає або, у разі юридичної особи, держави, де знаходиться її головний офіс або штаб-квартира за умови, що ці держави є державами – членами Ради Європи.

3. Незважаючи на положення пункту 2, ОЕС, територіальні общини або власті, інші відповідні суб'єкти публічного чи приватного права й треті сторони можуть укласти арбітражну угоду. Якщо резиденція, головний офіс або штаб-квартира третьої сторони не знаходиться на території держави – члена Ради Європи, ОЕС укладає арбітражну угоду стосовно всіх видів діяльності із цією стороною.

4. Треті сторони зберігають за собою *vis-a-vis* територіальних общин або властей, від імені яких ОЕС виконує окремі завдання, усі права, якими вони користувалися б, якби ті завдання не виконувалися ОЕС.

5. У будь-якому разі права фізичних та юридичних осіб охоплюють право на звернення до всіх компетентних органів і судів, у тому числі право на доступ до послуг їхньою мовою та доступ до інформації.

Стаття 11

Нагляд, адміністративна та юридична перевірка

1. Рішення та дії ОЕС підлягають такому самому наглядові й адміністративній та юридичній перевірці законності дій територіальних общин або властей, що вимагаються в державі, де знаходиться штаб-квартира ОЕС.

2. ОЕС відповідає на інформаційні запити, зроблені органами влади держави, до якої належать територіальні общини або власті. Наглядові органи Сторін намагаються створити засоби відповідного координування та інформування.

3. Рішення та дії територіальних общин або властей та інших суб'єктів публічного чи приватного права підлягають наглядові й адміністративній та юридичній перевірці законності дій територіальних общин або властей та інших суб'єктів публічного права у формі, що вимагається в державах, до юрисдикції яких належать зазначені органи влади.

4. У випадках, коли ОЕС здійснює будь-яку діяльність з порушенням норм державної політики, державної безпеки, охорони здоров'я або суспільної моралі держав, до яких належать його члени, або з порушенням державного інтересу зазначених держав, компетентний орган чи установа цих держав може заборонити цю діяльність на своїй території чи вимагати від членів, які підпадають під його (її) юрисдикцію, вийти з ОЕС, якщо останнє не припиняє відповідної діяльності. Такі заборони не є засобом довільного або прихованого обмеження співробітництва між членами. Перевірка рішення компетентного органу чи установи судовим органом є можливою.

5. Незважаючи на порядок розпуску ОЕС відповідно до цього Протоколу й статутів, на запит компетентного органу із законним інтересом компетентний суд або компетентний орган Сторони, де знаходиться штаб-квартира ОЕС, може вимагати ліквідації ОЕС, якщо він вважає, що дії ОЕС виходять за межі завдань, покладених на нього. Компетентний суд або орган можуть надати ОЕС час для виправлення ситуації. Якщо ОЕС не може зробити цього впродовж наданого часу, його може бути оголошено ліквідованим.

Стаття 12

Фінансовий аудит

1. Менеджмент і виконання бюджету ОЕС підлягають фінансовому аудиту відповідно до національного законодавства Сторони, де знаходиться його штаб-квартира. Ця держава невідкладно інформує інші держави, територіальні общини або власті яких є членами ОЕС, про результати аудиту й про заходи, ужиті стосовно ОЕС.

2. Будь-яка інша держава, яка є залученою або безпосередньою участю в ОЕС, або шляхом участі її територіальних общин або властей чи інших юридичних осіб, перелічених у пункті 1 статті 3, може на своїй території та відповідно до застосовного національного законодавства здійснювати фінансовий аудит ОЕС. ОЕС та держав членів повинно бути поінформовано заздалегідь.

Частина II

Стаття 13

Виконання Протоколу

1. Сторони вживають таких законодавчих, адміністративних чи інших заходів, які є відповідними для забезпечення виконання положень частини I.

2. Для сприяння виконанню цього Протоколу додаток передбачатиме детальніші, але факультативні положення для заснування та функціонування ОЕС. Сторони, які бажають увести до свого національного законодавства всі положення додатка або їхню частину, можуть це зробити згідно з відповідними конституційними та законодавчими процедурами.

3. Положення додатка може бути відтворено так, як вони є, або адаптовано для задоволення потреб відповідних Сторін.

4. Сторони можуть заявити, що положення додатка, як тільки вони вводяться до їхньої правової системи, є здійснюваними заходами, зазначеними в пункті 1.

5. Положення додатка не є автентичним тлумаченням положень, охоплених у частині I.

6. Положення додатка розробляються Радою Європи й додаються до цього Протоколу, як тільки їх схвалить Комітет міністрів.

Стаття 14

Інформація

1. Сторони інформують свої територіальні общини або власті про заходи, ужиті для виконання цього Протоколу.

2. Сторони повідомляють Генеральному секретарю Ради Європи про заходи, ужиті для виконання цього Протоколу.

3. Сторони надсилають Генеральному секретарю Ради Європи всю відповідну інформацію про ОЕС, утворене відповідно до цього Протоколу.

Стаття 15

Застосовність інших договорів

Цей Протокол не впливає на застосовність договорів, які існують між Сторонами в питаннях транскордонного чи міжрегіонального співробітництва, або можливість Сторін укласти нові договори в цій сфері, якщо вони цього бажають.

Стаття 16

Сфера застосування

1. У заяві, яка здається на зберігання Генеральному секретарю Ради Європи під час ратифікації, прийняття, затвердження чи приєднання, кожна держава визначає категорії територіальних общин або властей і юридичних осіб, які зазначено в пункті 1 статті 3 та яких вона виключає зі сфери застосування цього Протоколу.

2. Для застосування цього Протоколу самостійними державними общинами або властями, наділеними власними законодавчими повноваженнями

відповідно до національного законодавства Сторони, до юрисдикції якої вони належать, уважаються «територіальні общини або власті» без обмеження положень пункту 1.

3. Будь-яку заяву, зроблену згідно з пунктом 1, може бути змінено шляхом надіслання повідомлення, адресованого Генеральному секретарю. Таке повідомлення набирає чинності в день його отримання.

Стаття 17 **Застереження**

Не дозволяється жодних застережень стосовно цього Протоколу.

Стаття 18 **Терміни та визначення**

Терміни та визначення, які використовуються в цьому Протоколі, мають те саме значення й уживаються для тих самих цілей, що й такі самі терміни та визначення, наведені в Європейській рамковій конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (995_106), Додатковому протоколі (994_099) та Протоколі № 2 (994_520) до неї.

Частина III **Стаття 19**

Підписання та набрання чинності Протоколом

1. Цей Протокол є відкритим для підписання державами, які підписали Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (995_106). Він підлягає ратифікації, прийняттю або затвердженню. Держава, яка підписала цей Протокол, не може його ратифікувати, прийняти або затвердити, якщо вона раніше чи одночасно не ратифікувала, прийняла або затвердила Європейської рамкової конвенції. Ратифікаційні грамоти або документи про прийняття чи затвердження передаються на зберігання Генеральному секретарю Ради Європи.

2. Цей Протокол набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення тримісячного строку з дати передачі на зберігання четвертої ратифікаційної грамоти або четвертого документа про прийняття чи затвердження.

3. Стосовно будь-якої держави, яка підписала цей Протокол та яка одночасно висловлює свою згоду на обов'язковість для неї цього Протоколу, Протокол набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення тримісячного строку з дати передачі на зберігання ратифікаційної грамоти або документа про прийняття чи затвердження.

Стаття 20 **Приєднання**

1. Після набрання цим Протоколом чинності будь-яка держава, яка приєдналася до Європейської рамкової конвенції (995_106), може також приєднатися до цього Протоколу.

2. Приєднання здійснюється шляхом передачі на зберігання Генеральному секретарю Ради Європи документа про приєднання, який набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення тримісячного строку з дати передачі його на зберігання.

Стаття 21

Денонсація

1. Будь-яка Сторона може будь-коли денонсувати цей Протокол шляхом надіслання повідомлення Генеральному секретарю Ради Європи. Така денонсація набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення тримісячного строку з дати отримання такого повідомлення Генеральним секретарем.

2. Якщо цей Протокол денонсовано, правосуб'єктність, правота дієздатність ОЕС, заснованого до денонсації, залишаються незмінними.

Стаття 22

Повідомлення

Генеральний секретар Ради Європи повідомляє державам – членам Ради Європи та будь-якій іншій державі, яка приєдналася до цього Протоколу, про:

- a) будь-яке підписання;
- b) передачу на зберігання будь-якої ратифікаційної грамоти або документа про прийняття, затвердження чи приєднання;
- c) будь-яку дату набрання цим Протоколом чинності згідно зі статтями 19 й 20;
- d) будь-яке внутрішнє законодавство стосовно виконання положень цього Протоколу відповідно до пункту 1 статті 13;
- e) затвердження додатка або його частин Комітетом міністрів Ради Європи;
- f) будь-яку заяву, отриману під час застосування положень пункту 6 статті 4, пункту 4 статті 13 і пунктів 1 й 3 статті 16 чи будь-яке повідомлення про зміну таких заяв;
- g) будь-яку іншу дію, повідомлення чи інформацію стосовно цього Протоколу.

На посвідчення чого ті, що підписалися нижче, належним чином на те вповноважені, підписали цей Протокол.

Учинено в м. Утрехт 16 листопада 2009 року англійською та французькою мовами, причому обидва тексти є рівноавтентичними, в одному примірнику, який передається на зберігання в архіві Ради Європи. Генеральний секретар Ради Європи надсилає засвідчені копії кожній державі – члену Ради Європи та будь-якій державі, яка приєдналася до цього Протоколу.

[Протокол №3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС) : Протокол : міжнар. док. від 16.11.2009 № 3. Закон України від 16 травня 2012 р. №4704-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/994_947].

Питання для самоперевірки

1. Розкрийте основні цілі транскордонного співробітництва між територіальними громадами або органами влади.
2. Назвіть організаційно-правову форму на основі якої здійснюється транскордонне співробітництво між територіальними громадами або органами влади.
3. Які зміни у визначенні повноважень сільських, селищних, міських рад, внесені в процесі реформи місцевого самоврядування, стосуються питань транскордонного співробітництва між територіальними громадами або органами влади?
4. Розкрийте сутність та значення поняття «об'єднання єврорегіонального співробітництва» (ОЄС).
5. Назвіть мету створення ОЄС.
6. Чи має право ОЄС формувати власний бюджет?
7. Чи можуть завдання, поставлені перед ОЄС, стосуватися здійснення розпорядчих повноважень?

Практичне завдання

Тема 5

Імплементация європейських стандартів транскордонного та міжрегіонального співробітництва в Україні

Мета: узагальнити знання щодо змісту європейських стандартів транскордонного та міжрегіонального співробітництва й окреслення пріоритетних напрямів їх імплементации в Україні.

Завдання для виконання:

1. Ознайомтеся з текстами Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями та Протокол №3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС).

2. Розкрийте повноваження органів місцевого самоврядування України у сфері транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади.

1. Обґрунтуйте перспективи реалізації положень Європейської рамкової Конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, для сприяння регіональному, міському та сільському розвитку в Україні.

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Адміністративно-територіальний устрій країн Європейського Союзу : навч. посіб. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; авт.-упоряд.: М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, П. В. Ворона [та ін.] ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, М. К. Орлатого. – Київ : НАДУ, 2015. – 627 с. : табл. – Дод. : с. 591 – 623. – Бібліогр. в кінці розд.
2. Віліжінський В. М. Реформування системи місцевого самоврядування в Україні з урахуванням національних традицій врядування : монографія / В. М. Віліжінський, М. П. Попов. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. – 182 с.
3. Державна регіональна політика і регіональний розвиток: сучасні реалії України та європейський досвід : монографія / О. О. Бабінова ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : Фенікс, 2011. – 270 с. – Бібліогр. : с. 248 – 269 (244 назви).
4. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін.; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. – Київ : ТОВ «Софія». – 2012. – 128 с.
5. Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. до к. Пер. з іноз. мов / Заг. ред. В. Б. Гройсмана. – Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 766 с.
6. Досвід реформування адміністративно-територіального устрою в країнах Європейського Союзу : опор. конспект лекцій / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; авт.-упоряд. : П. В. Ворона, П. М. Любченко, М. І. Лахижа, І. М. Грищенко. - Київ : НАДУ, 2015. - 94 с. - (Бібліотека магістра). – Бібліогр. : с. 85 - 92.
7. Кравченко В. В. Місцеве самоврядування в системі публічного управління / В. В. Кравченко, Є. І. Бородін, С. А. Квітка : навч. посіб. у схемах. – Дніпро : ГРАНІ, 2018. – 148 с.
8. Куйбіда В. С. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах / В. С. Куйбіда, В. В. Толкованов. – Київ : Крамар, 2010 – 258 с.
9. Лелеченко А. П. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. / А. П. Лелеченко, О. І. Васильєва, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук. – Київ : – 2017. – 110 с.
10. Методичні рекомендації щодо вивчення дисципліни «Місцеве самоврядування в системі публічного управління» / уклад. : Є. І. Бородін, Т. М. Тарасенко. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – 33 с.

11. Місцеве самоврядування в Україні: євроінтеграційний шлях : Колективна монографія / Кол. авт.; за заг. ред. Р. М. Плюща. – Київ : РІДНА МОВА, 2016. – 808 с.

12. Місцеве самоврядування в Україні та світі. Цікаві факти / Загальна редакція та упорядкування / І. Л. Парасюк, Ю. В. Телешова. – Київ : ФОП Москаленко О. М., 2016 – 15 с.

13. Петришина М. О. Міжнародно-правові стандарти у сфері місцевого самоврядування / М. О. Петришина, О. О. Петришин. – Харків : Право, 2016. – 44 с. – (Серія «Наукові доповіді»).

14. Стратегія та принципи здійснення реформ територіальної організації публічної влади в країнах ЄС : наук. розробка / уклад. : Л. Л. Прокопенко, О. М. Рудік, І. Д. Шумляєва та ін. – Київ : НАДУ, 2013. – 52 с.

15. Транскордонне співробітництво / Мікула Н. А., Толкованов В. В. – Київ : видавництво «Крамар», 2011, 259 с.

ЕЛЕКТРОННІ РЕСУРСИ

1. Офіс Ради Європи в Україні. Документи. URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/documents>
2. Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи. Постійне представництво України при Раді Європи. URL: <https://coe.mfa.gov.ua/ua/ukraine-coe/congress>
3. Проект міжнародної технічної допомоги «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO. – Режим доступу : <http://despro.org.ua/>
4. Асоціація міст України. URL: <http://www.auc.org.ua/>
5. Українська асоціація районних та обласних рад. – Режим доступу: <http://uaror.org.ua/>
6. Децентралізація влади. URL: <http://decentralization.gov.ua/>
7. Дніпропетровський регіональний офіс реформ. URL: <http://officereform.dp.ua/>

Додаток
Регіональний офіс реформ у Дніпропетровській області

Регіональний офіс з питань впровадження реформ у сфері місцевого самоврядування, децентралізації повноважень органів виконавчої влади у Дніпропетровській області, створений на основі Меморандуму про узгодження мети діяльності у впровадженні реформи місцевого самоврядування між Всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» і Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, *надає організаційну, консультативну, інформаційну допомогу з впровадження реформ у сфері місцевого самоврядування, децентралізації повноважень органів виконавчої влади з метою посилення інституційного, адміністративного та експертного забезпечення реформи на місцевому і регіональному рівні..*

Робота офісу також спрямована на здійснення моніторингу впровадження реформ на регіональному рівні, узагальнення інформації щодо проблемних питань та внесення пропозицій Уряду щодо шляхів їх вирішення¹.

¹ Регіональний офіс реформ. Дніпропетровська обласна державна адміністрація. URL : <http://old.adm.dp.gov.ua/OBLADM/obldp.nsf/document.xsp?id=A2754D10B8F919CEC2257E460043BF12>

Навчальне видання
Європейські стандарти місцевого самоврядування : хрестоматія

Укладачі: д-р іст. наук, проф. Є. І. Бородин,
д. наук з держ. упр., доц. С. А. Квітка,
канд. наук з держ. упр., доц. Т. М. Тарасенко

В авторській редакції

Формат 60x841/16. Підписано до друку 18.10.2019
Ум. друк. арк. 1,8. Обл.-вид. арк. 1,5. Тираж 100 пр.

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національна академія державного управління при Президентіві України

Україна, 49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29