



БЮЛЕТЕНЬ

БЮРО ІНФОРМАЦІЇ
РАДИ ЄВРОПИ В УКРАЇНІ



Видається з 1996 року

Редакційна колегія:

Анна Дмитрук, Тетяна Іваненко,
Вікторія Лепшина, Олександр Павличенко

Зміст

Комітет міністрів. Статутна резолюція (2000)1 "Про Конгрес місцевих і регіональних влад Європи"	3
КМРВС. Рекомендація № 79(2000) "Про фінансові ресурси органів місцевої влади та їхні обов'язки: тест на субсидіарність"	5
КМРВС. Резолюція № 87(2000) "Про участь органів місцевої й регіональної влад у наданні соціальних послуг"	11
Комітет міністрів. Рекомендація Rec(2001)19 "Про участь громадян у місцевому публічному житті"	15

КМРВС. Рекомендація № 99(2001) "Про міжнародне співробітництво на регіональному рівні"	22
КМРВС. Рекомендація № 102(2001) "Про стан місцевої й регіональної демократій в Україні"	24
КМРВС. Рекомендація № 107(2002) "Про проблеми сільської місцевості в Європі"	29
КМРВС. Рекомендація № 113(2002) "Про відносини між громадськістю, місцевою радою й виконавчою владою в місцевій демократії (інституційні рамки місцевої демократії)"	33
КМРВС. Рекомендація № 114(2002) "Про органи місцевої влади і надання комунальних послуг"	38
КМРВС. Рекомендація № 117(2002) "Про сприяння транскордонному співробітництву — важливому чиннику демократичної стабільності в Європі"	40
КМРВС. Рекомендація № 132(2003) "Про комунальну власність у світлі принципів Європейської хартії місцевого самоврядування"	42
КМРВС. Рекомендація № 138(2003) "Про стабільні регіони в контексті глобалізації"	45
КМРВ. Рекомендація № 139(2003) "Неурядові організації і місцева та регіональна демократії"	47
Комітет міністрів. Рекомендація Rec(2004)1 "Про фінансове й бюджетне управління на місцевому й регіональному рівнях"	49
Комітет міністрів. Рекомендація Rec(2004)12 "Про процеси зміни кордонів та/або структури органів місцевої й регіональної влад"	58
КМРВ. Рекомендація 151(2004) "Про переваги й вади прямо обраної місцевої виконавчої влади у світлі принципів Європейської хартії місцевого самоврядування"	65
Комітет міністрів. Рекомендація Rec(2005)1 "Про фінансові джерела органів місцевої й регіональної влад"	68
Комітет міністрів. Рекомендація Rec(2005)2 "Про ліпшу практику й подолання перешкод у транскордонному й міжтериторіальному співробітництві територіальних громад і влад"	82
КМРВ. Рекомендація 182(2005) "Про участь громадськості у справах місцевого значення і виборах"	85



Рада Європи. Комітет міністрів

Статутна резолюція (2000)1 Про Конгрес місцевих і регіональних влад Європи*

(Ухвалено Комітетом міністрів 15 березня 2000 року
на 702-му засіданні заступників міністрів)

3

Комітет міністрів,

відповідно до умов пункту *a* статті 15 і статті 16 Статуту Ради Європи,

беручи до уваги Статутну резолюцію (94)3 про заснування Конгресу місцевих і регіональних влад Європи,

беручи до уваги пропозицію Парламентської асамблеї про інституційні реформи в рамках Ради Європи,

беручи до уваги пропозиції Постійної конференції місцевих і регіональних влад Європи про реформування її Статуту і пропозиції Конгресу місцевих і регіональних влад Європи з приводу статутного посилення й перегляду Статуту,

провівши консультації з організаціями, які представляють місцеві й регіональні органи влади Європи, зокрема з Асамблеєю європейських регіонів і Радою європейських міст і регіонів, і беручи до уваги їхній внесок у розвиток демократії на регіональному й місцевому рівнях,

вважаючи, що однією з основ демократичного суспільства є існування міцної й ефективної місцевої й регіональної демократії відповідно до принципу субсидіарності, що є складовою Європейської хартії місцевого самоврядування й за допомогою якого переважно найближчі до громадян органи влади здійснюють громадські зобов'язання з урахуванням обсягу й характеру громадських завдань і вимог продуктивності та економіки,

бажаючи посилити й розвинути роль місцевих і регіональних органів влади в рамках інституційної структури Ради Європи,

маючи на увазі, що створення консультативного органу, який справді представляє як місцеві, так і регіональні органи влади в Європі, глави держав і урядів Ради Європи принципово вже ухвалили на своїй Віденській зустрічі,

вважаючи, що положення, викладені нижче, не суперечать Статуту Ради Європи, ухвалив таке.

Стаття 1

Конгрес місцевих і регіональних влад Європи (далі — "КМРВС") — це орган, який представляє місцеві й регіональні органи влади. Членство в ньому та його функції регулюються цими статтями, Статутом, затвердженим Комітетом міністрів, і Правилами процедури, які затверджує КМРВС.

Стаття 2

1. КМРВС є консультативним органом, що має таку мету:

- a) забезпечення участі місцевих і регіональних органів влади у втіленні в життя ідеалу європейської єдності, як це визначено в статті 1 Статуту Ради Європи, а також [забезпечення] їхнього представництва і активної участі в роботі Ради Європи;
- b) подання пропозицій Комітетові міністрів з метою сприяння місцевій і регіональній демократії;
- c) сприяння співробітництву між місцевими й регіональними органами влади;
- d) налагодження в межах сфери своєї відповідальності контактів з міжнародними організаціями, що є частиною загальної політики зовнішніх зносин Ради Європи;
- e) тісне співробітництво, з одного боку, з національними демократичними об'єднаннями місцевих і регіональних органів влади, а з іншого — з європейськими організаціями, які представляють місцеві й регіональні органи влади держав-учасниць Ради Європи.

2. Комітет міністрів і Парламентська асамблея консультують КМРВС з питань, які можуть

впливати на зобов'язання й суттєві інтереси місцевих і/або регіональних органів влади, які представляє КМРВС.

3. КМРВС на регулярній основі готує по кожній окремій країні доповіді про стан з місцевою й регіональною демократією в усіх державах-учасницях і державах, які подали заявку на приєднання до Ради Європи, і забезпечує, зокрема, виконання принципів Європейської хартії місцевого самоврядування.

4. Рекомендації і висновки КМРВС надсилаються відповідним чином до Парламентської асамблеї і/або Комітетові міністрів. Резолюції та інші затверджені тексти, які не вимагають дальших дій з боку Асамблеї і/або Комітету міністрів, передаються їм на ознайомлення.

Стаття 3

1. КМРВС з додержанням винятків, передбачених у його Статуті, складається з представників, які мають виборчий мандат до місцевих або регіональних органів влади. Делегати призначаються відповідно до критеріїв і процедури, встановлених у Статуті, який буде затверджено Комітетом міністрів. При цьому кожна держава забезпечує, зокрема, справедливий розподіл її місцевих і регіональних органів влади різного типу.

2. Кожна держава-учасниця має право на таку саму кількість місць у КМРВС, яку вона має в Парламентській асамблеї. Кожна держава-учасниця може направляти заступників у такій кількості, що дорівнює кількості представників, призначених відповідно до тих самих критеріїв і процедури.

3. КМРВС відряджає представників і заступників на період своїх двох звичайних сесій, і вони виконують свої функції до відкриття наступної сесії.

Стаття 4

1. Звичайні сесії КМРВС проводяться один раз на рік. Звичайні сесії проводяться в місці розташування Ради Європи, якщо Конгрес і Комітет міністрів не вирішать за взаємною згодою, що засідання буде проведено в іншому місці.

2. КМРВС виконує свої функції за участю двох Палат: одна представляє місцеві органи влади (далі — "Палата місцевих влад"), а інша — регіональні органи влади (далі — "Палата регіонів"). КМРВС може засновувати в межах наданих йому бюджетних ресурсів та з урахуванням пріоритетів Ради Європи такі органи: Бюро, Постійний комітет, статутні комітети і для виконання його завдань — спеціальні робочі групи. Конгрес інформує Комітет міністрів про створення комітетів. Бюро, Постійний комітет та статутні комітети можуть проводити засідання в палатах лише протягом пленарних засідань цих органів. Будь-яка справа, яка розглядається на засіданні Статутного комітету в Палаті, не може розглядатися на пленарному засіданні цього Комітету.

Стаття 5

Кількість місць у статутних комітетах встановить Конгрес у Правилах процедури в такий спосіб, щоб гарантувати принцип, згідно з яким кожний член Конгресу має право на місце в комітеті.

Стаття 6

1. Цей текст замінює Статутну Резолюцію (94)3 про заснування Конгресу місцевих і регіональних влад Європи, затверджену Комітетом міністрів 14 січня 1994 року на 506-му засіданні заступників міністрів.

2. Текст Статуту Конгресу місцевих і регіональних влад Європи, що додається до цієї Статутної резолюції, замінює текст Статуту, який Комітет міністрів затвердив 14 січня 1994 року на 506-му засіданні заступників міністрів.



Рада Європи. Конгрес місцевих і регіональних влад

5

Рекомендація № 79(2000) Про фінансові ресурси органів місцевої влади та їхні обов'язки: тест на субсидіарність*

Грунтується на 4-й загальній доповіді з політичного нагляду за впровадженням Європейської хартії місцевого самоврядування

(Застосування пункту 1 статті 3, пунктів 1—5 статті 4 і статті 9 Хартії)

Конгрес, пам'ятаючи пропозицію Палати місцевих влад,

1) звертаючи увагу на те, що Європейська хартія місцевого самоврядування є єдиною міжнародною угодою, призначеною захищати права органів місцевої влади в Європі, та що нині 34 держави-члени Ради Європи вже підписали й ратифікували Хартію, 3 держави підписали її, але не ратифікували, а 4 держави ще мають її підписати,

2) згадуючи угоду з Комітетом міністрів та пояснювальну доповідь до Хартії, згідно з якими Конгрес, починаючи з 1994 року, є відповідальним за політичний нагляд за впровадженням Хартії, що його здійснює спеціальна робоча група за допомогою групи незалежних експертів,

3) проаналізувавши таким чином правові засади місцевого самоврядування та умови, в яких воно функціонує в державах, що лише підписали Хартію, та підкреслюючи, що процедура перевірки діє радше як політичний стимул, ніж система правових покарань, та що її метою є повага широкого кола моделей і практик місцевого самоврядування в різних європейських державах, а не бажання стандартизувати їх (відповідно, процедура враховує індивідуальні особливості кожної держави-члена й дає можливість прогресивно тлумачити положення Хартії),

4) беручи до уваги, що така діяльність завдяки, мабуть, її змішаному політико-правовому характеру є потужним політичним засобом заохочення визнання основних принципів місцевої демократії в державах-членах Ради Європи,

5) отже, упевнений, що ця система нагляду за впровадженням Хартії є особливо зручним компромісним рішенням для забезпечення відповідності міжнародної угоди внутрішній організації окремих держав (згідно з системою нагляд за впровадженням Хартії на європейському рівні здійснюють представники, обрані на місцевому рівні, котрі, зрештою, самі виграють від положень Хартії),

6) згадуючи, що робоча група, про яку йшлося вище, виконує свої обов'язки двома способами:

a) готуючи загальні доповіді про впровадження різних статей Хартії (нагляд „згідно з повноваженнями”);

b) аналізуючи прямі скарги органів місцевої влади на те, що їхні органи державної влади не дотримали положень Хартії (нагляд на запит),

7) вітаючи сталість і серйозність роботи робочої групи, внаслідок чого процедури забезпечення відповідності Хартії стають у Конгресі все більш інституціоналізованими (в цьому зв'язку слід також визнати, що труднощі, які виникають під час процедури, є ціною, яку треба сплатити за глибокий, вищою мірою об'єктивний підхід робочої групи до з самого початку практичного поступового здійснення політичного нагляду за впровадженням Хартії),

8) згадуючи, що на підставі цього процесу Конгрес, починаючи з 1994 року, ухвалив три резолюції і три рекомендації про відповідність багатьом статтям Хартії; ці документи, що ґрунтуються на трьох доповідях і проекті четвертої доповіді, охоплюють більше ніж п'ятирічний термін та підготовлені робочою групою за допомогою групи незалежних експертів, яка діяла від її імені,

9) на додаток до аналізу четвертої доповіді "Фінансові ресурси органів місцевої влади та їхні функції: тест на субсидіарність", що є кульмінацією нового етапу процедури нагляду за впровадженням Хартії "згідно з повноваженнями",

10) звертаючи увагу на те, що четверта доповідь про нагляд ґрунтується також і на виснов-

ках міжнародної конференції "Хартії місцевого й регіонального самоврядування Ради Європи: субсидіарність у діяльності, функції та фінанси органів місцевої й регіональної влад", організованої робочою групою в Анконі (Італія) 14—16 жовтня 1999 року,

11) висловлює глибоку стурбованість з приводу недостатнього впровадження статті 9 Хартії, в якій ідеться про фінансові ресурси органів місцевої влади, зокрема:

a) про тенденцію, яка призводить до того, що в багатьох державах-членах Ради Європи все менше органів місцевої влади володіє ресурсами;

b) про те, що часто ресурси цих органів влади непропорційні функціям, переданим чи делегованим їм іншими органами влади,

12) пропонує державам-членам та Комітетові міністрів, ухвалюючи рішення про органи місцевої влади, зокрема з питання відповідності ресурсів цих органів влади їхнім функціям, враховувати міркування, викладені в Додатку I,

13) пропонує Комітетові міністрів доручити Керівному комітетові з питань місцевої й регіональної демократії (CDLR) разом з Конгресом місцевих і регіональних влад провести міжнародну конференцію з цього питання з метою сприяння відкритому конструктивному діалогу між представниками відповідних органів влади в державах-членах Ради Європи,

14) ухваливши дуже сприятливий висновок [12(1999)] про проект Всесвітньої хартії місцевого самоврядування, підготовлений у рамках діяльності Комісії ООН з народонаселення (UNCHS), пропонує 41 державі-членові Ради Європи, а також Комітетові міністрів як регіональному представникові цих держав на міжнародному рівні підтримати цей проект та поінформувати органи ООН, зацікавлені в ухваленні зазначеної вище Хартії, про їхню підтримку.

ДОДАТОК I

I. Функції органів місцевої влади

a. Однією з основних передумов реалізації принципу субсидіарності є відповідність пункту 1 статті 3 Європейської хартії місцевого самоврядування, в якій ідеться про організацію місцевих рад: "Спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення" (концепція місцевого самоврядування).

b. Ця спроможність може існувати лише за умови, якщо органам місцевої влади гарантовано право виконувати свої функції у сферах, які найбільше стосуються їхніх мешканців. Це право має бути здійснено завдяки передачі цим органам влади мінімальної кількості основних функцій, закріплених у законодавстві, або — ліпше — в конституції. У секторальному законодавстві було б доцільно визначити точний обсяг функцій центрального уряду та кожного з відповідних рівнів місцевого уряду для кожної окремої сфери, щоб уникнути питання про автономність, яку вже в принципі визнано конституцією та законодавством.

c. Такі законодавчі рамки має доповнювати положення про загальну відповідальність, визнану законодавством або — ще ліпше — конституцією, що надає органам місцевої влади право діяти у сферах, невилучених з їхніх повноважень або непереданих іншому органу влади.

d. Закони, в яких сформульовано загальні умови існування й функціонування органів місцевої влади, мають також містити положення про принципи, які визначають функції органів місцевої влади. Це безпосередньо заохочуватиме громадян ставитися до місцевого самоврядування не просто як до адміністративного явища, а радше як до явища, що відчутно впливає на найважливіші аспекти їхнього повсякденного життя. Такі закони мають містити перелік пропонованих органам місцевої влади функцій; інформацію про їхній зміст та здійснення має бути викладено в інших, більш конкретних, законах.

e. Потрібно звернути увагу на те, що слід уникати передачі занадто багатьох функцій органам місцевої влади без відповідного фінансового забезпечення. Підрозділи центрального уряду не повинні передавати функції з єдиною метою — полегшити свій фінансовий тягар. Отже, треба постійно шукати відповідний баланс, який забезпечував би, місцевому самоврядуванню справжню свободу вибору та спроможність організувати служби, які відповідають конкретним потребам громадян. До того ж децентралізація занадто багатьох функцій через їхнє делегування може призвести до того, що представники, обрані на місцевому рівні, просто здійснюватимуть національну політику. Крім того, зрону-

міло, що чим більше функцій, тим гострішим стає питання про уніфікований розподіл служб у країні, а також з'являється більше доводів на користь втручання центрального уряду з метою обмежити можливість маневру органів місцевої влади і збалансувати їхні ресурси.

II. Фінансові ресурси органів місцевої влади

a. З метою виконання функцій у контексті національної економічної політики органи місцевої влади потребують відповідних власних фінансових ресурсів, якими вони мали б право вільно розпоряджатися під час виконання своїх функцій та які були б пропорційними цим функціям.

Виходячи з цього, четверта доповідь Конгресу про політичний нагляд за впровадженням Хартії висвітлює такі вади:

- i) обмежено частку прибутків, що надходять від справді місцевого оподаткування, ставку якої можуть визначати органи місцевої влади — лише у 8 державах-членах Ради Європи органи місцевої влади можуть пишатися часткою власних ресурсів, яка дорівнює чи перевищує 50 % їхніх загальних фінансових ресурсів;
- ii) є тенденція до зменшення особливих чи об'єднаних місцевих податків і тенденція центральних чи регіональних органів влади заміщувати їх трансферними ресурсами чи пайовими податковими надходженнями, які, хоча не є трансферами як такі, втім не можуть бути вільно використані органами місцевої влади, що їх одержують;
- iii) переваження трансферів над власними ресурсами, яке в деяких країнах зростає й через надання важливішого значення зарезервованим субсидіям порівняно з загальними субсидіями;
- iv) відносний брак продуктивності податків, які мають збирати органи місцевої влади (головним залишається оподаткування землі та майна, а оподаткування економічної діяльності — в ім'я розвитку вільної конкуренції — постійно зменшується);
- v) певний рівень плутанини між функціями фінансування місцевих бюджетів, відшкодування за делеговані функції та забезпечення фінансового вирівнювання;
- vi) невизначеність критеріїв методів та мети фінансового вирівнювання у деяких країнах, а також дискреційних повноважень деяких органів центральної або регіональної влади в цій сфері;
- vii) нестабільність та випадковість джерел фінансування органів місцевої влади і відносно обмежене використання ними позикових капіталів, а через це можливість для центрального уряду й далі здійснювати деякі форми нагляду;
- viii) контроль з боку органів центральної чи регіональної влади за бюджетами органів місцевої влади, іноді приховування висновків попереднього контролю за доцільністю ухвал органів місцевої влади, що є порушенням Хартії;
- ix) вплив національних економічних проблем на місцеве самоврядування, зокрема в тих країнах, які зобов'язані дотримуватися обмежень, що виникають через впровадження Маастрихтської угоди (в державах-членах Європейського Союзу й державах-кандидатах на вступ потреба в суворішій бюджетній політиці нерідко знаходить відображення в загалом більшому фінансовому тиску, який впливає також на органи місцевої влади й може бути використаний як підстава для позбавлення їх незалежності або може призвести до звинувачення в тому, що децентралізація як така є причиною зростання публічного дефіциту; ця проблема існує також у деяких країнах Центральної та Східної Європи, тому що Міжнародний валютний фонд рекомендує більше централізувати державні ресурси);
- x) недосконалість процедури об'єднаного фінансування (центральні/місцеві органи влади) проєктів публічних робіт.

b. Пам'ятаючи ці пункти [Конгрес уже ввів їх до Резолюції № 71(1998)], важливо з'ясувати кілька понять:

- i) термін "власні ресурси" стосується фінансових ресурсів, які одержано внаслідок незалежних рішень органів місцевої влади та якими органи місцевої влади можуть вільно розпоряджатися, а в разі оподаткування — змінювати ставки відповідно до своїх потреб і настільки, наскільки на це готові погодитися члени місцевої громади.

Такий вид ресурсів має надаватися органам місцевої влади за допомогою офіційного правового інструмента, якщо можливо, закону чи конституції, який за всіх обставин може бути скасовано лише іншим інструментом, рівнозначним за юридичною чинністю;

- ii) органи місцевої влади мають одержувати значну частину ресурсів із власних податкових надходжень та зборів, ставку цих надходжень і зборів органи місцевої влади повинні мати право встановлювати самі.

Спроможність органів місцевої влади збирати власні податки є умовою їхньої незалежності та символом самоврядування, яке представницькі органи вповноважені здійснювати внаслідок їхнього обрання громадянами. Встановлюючи податки, представники, обрані на місцевому рівні, беруть на себе зобов'язання перед громадянами. Це зобов'язання робить представників підзвітними за забезпечення громадян послугами. Якщо, з іншого боку, фінанси органів місцевої влади надходять з інших джерел, а не безпосередньо від громадян, обрані представники можуть легше ухилитися від виконання своєї функції розумного використання цих ресурсів. Більше того, доступність для органів місцевої влади власних податкових надходжень забезпечує їхнім представникам певний рівень безпеки, оскільки дає можливість передбачувати можливий рівень ресурсів у майбутньому;

- iii) особливі податки є, мабуть, найідеальнішим видом ресурсів. До них входять податки, які призначаються саме тій категорії органів влади, до якої належить відповідна влада, тобто це податки, які має право збирати тільки дана влада.

Особливі податки є найвиразнішою ознакою самоврядування органів місцевої влади;

- iv) пайові податки, які повністю збирають інші органи влади, не можна зараховувати до категорії "власного оподаткування" органів місцевої влади. Такі ресурси є швидше трансферами, ніж справжніми податками.

Органи місцевої влади не можуть впливати ні на базу, ні на ставку пайових податків. Однак, на відміну від трансферів, ці ресурси є дуже сталими (за умови, що критерії їхнього надання визначено конституцією чи законом) та можуть принаймні бути пов'язані з політикою, яку здійснюють органи місцевої влади;

- v) податки, що ґрунтуються на спільній для різних органів влади базі, але ставку яких органи місцевої влади можуть змінювати, належать до категорії "об'єднані податки". Хоча це не особливі податки, їх можна, на відміну від пайових податків, розглядати як такі, що прямо доступні для органів місцевої влади;
- vi) органи місцевої влади повинні мати право змінювати ставки податків, які вони збирають. Відповідно, не існуватиме справжнього самоврядування доти, доки органи місцевої влади не встановлюватимуть своїх ставок податків, звичайно, в межах закону, а там, де це потрібно, — в попередньо визначених рамках. Представникам, обраним на місцевому рівні, важливо мати це право для виконання їхніх функцій щодо співгромадян, інакше самій концепції місцевого самоврядування як головній арені функціонування демократії загрожує небезпека;
- vii) право змінювати обсяги податків, що збираються, — це те, що відрізняє власні ресурси від трансферів, чий обсяг, за визначенням, щоразу окремо ухвалює інший орган влади, а не місцева влада.

Трансфери не повинні обмежувати місцевого самоврядування. Якщо можливо, слід віддавати перевагу загальним трансферам, тобто тим, які не призначені для фінансування конкретної діяльності;

viii) крім того, частка трансферів, яку спрямовують на фінансове вирівнювання, не може обмежувати місцеве самоврядування.

Фінансове вирівнювання не повинно відвертати багатші органи місцевої влади від спроб додатково підвищити податки на тій підставі, що прибуток буде використано лише на трансфери іншим органам влади. Так само вирівнювання не повинно також відвертати бідніші органи місцевої влади від максимального використання їхніх фіскальних можливостей.

Фінансове вирівнювання має відбуватися на всіх рівнях, тобто вертикально — між державами (чи федераціями), регіонами (чи федеральними утвореннями) й органами місцевої влади — та горизонтально — між різними органами місцевої влади. Горизонтальне вирівнювання має залишатися на розумному рівні.

Слід розробити прозорі й сталі критерії вирівнювання, бажано після консультацій з представни-

ками органів місцевої влади. Ці критерії мають бути встановлені законом і на жодному етапі не повинні змінюватися в односторонньому порядку чи без попередньої консультації з відповідними органами місцевої влади.

III. Необхідне співвідношення між функціями й фінансовими ресурсами

a. Четверта доповідь за результатами контролю засвідчила, що, загалом кажучи, більшість органів місцевої влади в Європі не має достатніх фінансових ресурсів для виконання своїх функцій.

b. Фінансові проблеми, з якими стикається багато з цих органів місцевої влади, є наслідком серії процесів, що завершуються передаванням функцій без відповідного фінансового відшкодування¹.

Інакше центральні органи влади можуть вимагати від органів місцевої влади брати участь у витратах, непередбачених будь-яким законодавчим заходом².

Це залишає органам місцевої влади тільки здійснення національної політики та унеможливорює виконання ними своїх функцій³.

Ці проблеми ускладнюються ще й через те, що відповідне законодавство в державах-членах не формує чітко принципу відповідності між функціями й ресурсами, тому застосування цього принципу залишається доброю волею парламентів під час затвердження річних бюджетів.

c. Ще до того, як вноситься будь-яка пропозиція про потребу підтримувати баланс між ресурсами та обов'язками, виявляється що треба ще раз вказати причини, чому управління, наближене до громадянина, в принципі є фінансово бажанішим, ніж централізоване (рішення більше відповідають конкретному контексту та, відповідно, існує більший нагляд за видатками). Нагляд може бути ще ефективнішим, якщо визначальна частка ресурсів залежатиме від рішень самих представників, обраних на місцевому рівні. Отже, в інтересах кожного, щоб якомога більше власних ресурсів було децентралізовано.

d. З огляду на можливі розв'язки цих проблем і не хтуючи розробленням детальних таблиць із порівняння точної вартості виконуваних обов'язків та рівня потенційних ресурсів, бажано заохочувати уряди створювати системи, за якими будь-який перерозподіл функцій був би достатньо прозорим, щоб дати змогу органам місцевої влади та її представникам по-справжньому контролювати цей процес та відстежувати, щоб передача функцій дійсно супроводжувалася рівнозначним фінансовим трансфером.

e. Ці системи мають ґрунтуватися на правовому принципі, закріпленому в законі чи конституції. Цей принцип, який ми можемо назвати принципом супровідного фінансування, має проголошувати, що задля підтримання балансу між функціями та по-трібними для їхнього виконання ресурсами кожна нову передачу функцій має чітко супроводжувати відповідне фінансування незалежно від того, що це спричиняє передачу нового податкового джерела, забезпечення новим трансферним ресурсом, найм нового персоналу або передачу матеріальних цінностей.

f. Більше того, слід намагатися більш прозоро й систематично визначати функції, які за законом призначаються для різних носіїв влади, та заохочувати справжню культуру нагляду за балансом між передачею функцій та виділенням ресурсів.

g. На практиці запропоновані рішення для розв'язання цих проблем залежать переважно від пильності самих органів місцевої влади та їхніх об'єднань, а також долучення до процесу ухвалення рішень, що їх стосуються. Серед можливих пропозицій було б, без сумніву, корисно створювати об'єднані центральні/місцеві комітети органів влади для оцінювання поточного балансу між ресурсами та функціями⁴. Якщо децентралізація нових податків нереальна, органи місцевої влади мають укласти з центральними органами влади угоду про фінансову стабільність, щоб забезпечити відносну стабільність рівня місцевих ресурсів. Слід також заохочувати уряди розглянути питання про оптимальний рівень пропорційного розподілу функцій між органами центральної та місцевої влад.

¹ Наприклад, деякі держави передають органам місцевої влади найдорожчі сфери відповідальності — догляд за особами поважного віку, допомога молоді та дошкільні дитячі заклади. Таке делегування повноважень за суттю є логічним, але є значною фінансовою загрозою у зв'язку зі зростанням населення й кількістю випадків фінансової залежності чи нестабільності.

² Це стосується договірних процедур, що мають на меті впровадження конкретних зручностей чи пришвидшення розвитку публічної діяльності в конкретному секторі, і є вимаганням грошей у органів місцевої влади.

³ Див., наприклад, доповідь про становище з місцевими фінансами у Федеративній Республіці Німеччині, Рекомендація № 64(1999).

h. На більш формальному рівні це означає, що потреба балансу між функціями й ресурсами зумовлює впровадження — з ініціативи центральних урядів — систем вирівнювання, які давали б кожному органу влади можливість незалежно від його розміру чи фінансового становища виконувати обов'язки, визначені саме для цієї категорії органів влади.

i. Це в жодному разі не суперечить принципу субсидіарності, якщо з метою пристосування до широкого кола ситуацій органи місцевої влади заохочуватимуться до вибору такої кількості функцій, які вони готові виконувати (наприклад, для свого населення).

j. І нарешті, щодо оцінки відповідних сум, то, загалом та в ідеалі кажучи, рішення залишається за центральним урядом, який має передати органам місцевої влади суму, еквівалентну тій, що витратив би сам, виконуючи відповідну функцію. Однак досвід чітко говорить про те, що якщо органи місцевої влади, які загалом ближчі до потреб свого населення, мають у своєму розпорядженні відповідні технічні ресурси та компетентний персонал, то вони можуть керувати призначеними їм секторами ліпше, застосовуючи методи, які більше відповідають потребам громадян, ніж центральні органи влади. Тому, важливо, щоб передані ресурси були не регламентовані (як, наприклад, податки) або щоб їх можна було переглядати.

k. Хартія не визначає процедур, які слід впровадити для залучення до процесу ухвалення рішень, але таке залучення є все ж таки визначальним чинником інституційної організації різних держав.

⁴ Цей захід також було запропоновано в Рекомендації Конгресу № 64(1999) щодо становища з місцевими фінансами у Федеративній Республіці Німеччині.



Резолюція № 87(2000)
Про участь органів місцевої й регіональної
влад у наданні соціальних послуг*

Конгрес,

1) взявши до уваги доповідь п. М. Андерссона, виголошену від імені робочої групи з питань відповідальності органів місцевої й регіональної влад у сфері соціальних послуг, вважаючи, що:

2) немає універсального посібника з соціального захисту, оскільки саме потреби і здатність надавати соціальні послуги визначають діапазон цих послуг у будь-якому суспільстві. Процеси економічних і соціальних перетворень породжують нові перспективи й нові ризики для кожного покоління, що вимагає від соціальних служб постійної адаптації,

3) спосіб організації соціальних служб значною мірою визначається політичними міркуваннями й рівнем забезпеченості ресурсами. Етнічні проблеми й зубожіння міського населення додали нових вимірів бідності, що охоплює такі традиційні категорії користувачів, як сім'ї, діти, молодь, хворі та інваліди, безробітні, особи поважного віку та правопорушники,

4) поліпшення стану здоров'я й добробуту населення, зменшення соціальної нерівності є першочерговими завданнями всіх демократичних урядів,

5) якісні соціальні послуги є запорукою якості життя населення, якщо їх спрямовано:

a) на зменшення серед населення захворюваності, втрати працездатності або нещасних випадків, яким можна запобігти;

b) на надання особам, які не можуть працювати — серед них і інвалідам або тим, хто страждає на хронічні захворювання — можливості вести настільки насичене й нормальне життя, наскільки це можливо;

c) на максимальне сприяння соціальному розвитку дітей у стабільній родині;

d) на зменшення розбіжностей між такими групами населення, як, наприклад, малозабезпечені, меншини, особи поважного віку та сільські жителі,

6) п р о п о н у є, щоб під час обговорення питання про надання органами місцевої й регіональної влад місцевих соціальних послуг 12-та Конференція європейських міністрів, відповідальних за місцеві громади, взяла до уваги:

відмінності

7) існує помітна національна різниця в питаннях організації й фінансування соціальних служб, а саме:

a) у розв'язанні центральними, регіональними й місцевими владами питань державного фінансування, формування політики та надання послуг;

b) у роботі державного, благодійного й приватного секторів. Навіть якщо органи державної влади є основними платниками, пропорційний розподіл коштів між державним і недержавним секторами у країнах різний;

c) також відрізняються ступені адміністративної автономії приватних соціальних служб,

8) нарешті, дуже різні місцеві адміністративні системи. Органи місцевої й регіональної влад мають різні законодавчі й виборчі повноваження для формування політик, планування й забезпечення місцевих потреб громад. Також дуже різні ресурси громад і потреби місцевого населення в різних регіонах Європи,

9) беручи до уваги відмінності й різні типи громад, поточні реформи, які проводять-

ся по всій Європі й стосуються функцій та управління органів місцевої влади, важко коротко визначити участь органів місцевої й регіональної влад у наданні громадських послуг, серед них і послуг, пов'язаних з охороною здоров'я,

10) ці відмінності слід визнати в програмах, створюваних різними органами управління, також слід враховувати те, що немає єдиної моделі планування, координування й надання соціальних послуг і послуг, пов'язаних з охороною здоров'я, для всіх регіонів Європи. Цілком прийнятним є опрацювання всіляких підходів до планування й надання послуг у містах або регіонах з урахуванням місцевих потреб та системи послуг,

децентралізацію

11) згідно з пунктом 3 статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, "муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими органами, які мають найтісніший контакт з громадянином",

12) перебуваючи на ближчому до громадянина рівні управління, органи місцевої влади добре усвідомлюють зв'язки, що існують між усіма складовими здоров'я й такими громадськими послугами, як охорона здоров'я, відпочинок та дозвілля, житло, послуги сім'ям і особам поважного віку. Оскільки ці послуги надаються на місцях, вони повинні мати форму місцевих, щоб відповідати місцевим потребам та очікуванням користувачів,

13) уряд має використовувати свій конкретний досвід і повноваження для планомірного задоволення нерідко протилежних у своїй різноманітності потреб населення. Він має багатий досвід у досягненні справжньої рівноваги між часто протилежними очікуваннями різних зацікавлених груп населення. Він може також координувати зусилля з підвищення ефективності служб для ліпшого задоволення місцевих потреб,

14) органи місцевої й регіональної влад є головними у визначенні потреб та їхньої першочерговості, наданні консультацій користувачам, а також у плануванні і створенні інфраструктур та служб. Зважаючи на те, що інтереси мешканців є пріоритетом для органів місцевої й регіональної влад, такі органи можуть бути незамінними в справі збереження здоров'я суспільства. Практично всі функції органів місцевої й регіональної влад прямо або опосередковано впливають на стан здоров'я й добробут місцевого населення,

15) органи місцевої й регіональної влад виконують справді важливу функцію у плануванні й забезпеченні координації місцевих послуг соціального спрямування (до яких належать громадські послуги, серед них і ті, що пов'язані з охороною здоров'я). У багатьох країнах, крім найбільшої участі у плануванні й наданні послуг, органи місцевої й регіональної влад здатні цілісно й інтегровано підходити до питань надання послуг у сферах побутового обслуговування, охорони здоров'я й добробуту населення,

16) органи місцевої й регіональної влад повинні мати повноваження зі сприяння економічному, соціальному та екологічному добробуту у своєму регіоні: поліпшення стану здоров'я вимагає від уповноважених органів влади спільних дій у всіх сферах їхньої діяльності, оскільки розв'язання проблем, пов'язаних зі здоров'ям, належить до кола їхніх повноважень,

17) це завдання слід закріпити як дискреційне повноваження місцевих рад, щоб зобов'язати їх уживати заходів для поліпшення добробуту мешканців регіону та тих, хто працює в регіоні: органи місцевої й регіональної влад повинні мати змогу ухвалювати рішення про спектр соціальних послуг та послуг, пов'язаних з охороною здоров'я, які мають бути надані мешканцям,

18) центральні органи влади повинні докласти зусиль для визначення умов, за яких органи місцевої й регіональної влад могли б якнайліпше сприяти здоров'ю населення на рівні громад. Вони мають розробити й випробувати загальні положення, що чітко визначатимуть участь органів місцевої й регіональної влад у плануванні, нагляді й практичному впровадженні соціальних послуг і послуг, пов'язаних з охороною здоров'я, на місцевому рівні та в нагляді за якістю цих послуг,

19) передача повноважень має супроводжуватися зобов'язанням додержуватися стандартів. Місцеві послуги мають відповідати загальним стандартам, щоб усі мешканці отримували послуги щонайменше стандартної якості,

20) органи місцевої влади в багатьох країнах мають набагато менше повноважень у справі збору податків, ніж це потрібно для надання послуг. Таким чином, здатність органів

місцевої влади надавати значну частину послуг залежить від загальних або спеціальних субсидій з боку інших сфер управління,

21) якщо повноваження й відповідальність передано органам місцевої або регіональної влади, то вони повинні мати у своєму розпорядженні фінансові та інші ресурси, потрібні для виконання поставлених перед ними завдань,

співробітництво

22) користувачі соціальних послуг і послуг, пов'язаних з охороною здоров'я, повинні мати доступ до комплексної системи допомоги. Цього можна досягти завдяки активнішому співробітництву в справі спільного планування, впровадження й надання послуг соціальними службами, службами охорони здоров'я на національному чи регіональному рівнях, місцевими громадами та благодійним сектором; різні види діяльності треба ефективно поєднувати задля підвищення добробуту місцевого населення,

23) органи державної влади мають надати органам місцевої влади чітко визначених дискреційних повноважень для участі в партнерських договорах з іншими установами, організаціями або закладами місцевого рівня, що повністю відповідають їхнім [органів місцевої влади] функціям, і функції сприяння соціальному добробуту даного регіону також. Таке партнерство дає можливість усім державним установам, а також приватним і недержавним службам планово та інтегровано підходити до надання місцевих послуг, пов'язаних з охороною здоров'я, та до інших громадських послуг, уникати обмеженого й фрагментарного ставлення до них,

24) у процесі міжурядового співробітництва й координування треба чітко визначати участь та відповідальність кожної сфери управління і взаємини між ними; слід уникати обмежувальних і нормативних дій, а також контролю за місцевими урядами,

25) органам місцевої влади треба дати більше повноважень у справі їхнього співробітництва, що нерідко є необхідною умовою для забезпечення ними ефективних послуг, наприклад, якщо їхніх ресурсів та/або фінансових можливостей недостатньо для надання послуг такого обсягу й вартості,

26) вкрай потрібно досягти ще більшої єдності між усіма партнерами на місцевому рівні – громадським сектором, підприємництвом та добровільними організаціями, чия діяльність і зусилля можуть впливати на добробут місцевих громад,

27) навіть у розвинутих суспільствах потреби настільки різні, що офіційні соціально-служби змушені залучати й підтримувати неформальні системи соціальної допомоги та взаємодопомоги, які пропонують послуги на основі особистих відносин, у рамках сім'ї, сусідства або інших слабо структурованих громадських об'єднань. Якщо таких неформальних систем допомоги немає, офіційні соціальні служби будуть перевантажені,

28) вочевидь, немає чіткої межі між офіційним і неформальним секторами соціального забезпечення (ці два джерела соціального забезпечення не заперечують, а радше доповнюють одне одного). Зростаюча тенденція до надання спільних послуг потребує проведення соціальної політики, спрямованої на зміцнення зв'язків між офіційними соціальними службами й неформальними системами соціальної допомоги з урахуванням різниці між ними,

модернізацію

29) рух до поліпшення стандартів, усунення нерівності й прискорення надання послуг вимагають нового підходу до соціальних послуг, серед них і послуг, пов'язаних з охороною здоров'я. Треба поставити новий наголос на організації діяльності так, щоб усі служби, де вони не були б, надавали споживачам потрібні послуги. Органи державної влади мають відкрити шлях радикальному поліпшенню якості, підвищенню надійності й рентабельності соціальних послуг, а також по-новому наголосити на перепідготовці і збільшенні автономії всюди, де це можливо,

30) модернізація соціальних служб і служб охорони здоров'я вимагає справжньої участі громадськості та споживачів в ухваленні рішень на національному й місцевому рівнях. Органи державної влади повинні чітко визначити, чого саме користувачі можуть чекати від соціальних служб, закладів охорони здоров'я й житлових організацій,

31) прогресу має бути досягнуто у визначальних сферах, які є основою розвитку всіх служб, а саме: відповідне фінансування служб, підвищення кваліфікації й участі персоналу,

впровадження сучасних інформаційних систем, створення сучасної інфраструктури (приміщення та обладнання). Досягнення значного прогресу в цих сферах вимагає ефективного керівництва на місцевому рівні, оскільки впровадження таких стратегій потребує культурних і організаційних змін,

32) органи державної влади повинні планувати й оцінювати роботу та її підсумки. Треба зокрема проаналізувати такі аспекти: поліпшення стану здоров'я, справедливий доступ, ефективне надання відповідних послуг, результативність, досвід пацієнтів/користувачів та підсумки лікування. Ці показники можуть стати засобом поліпшення ефективності діяльності на місцевому рівні завдяки порівняльному аналізу і обміну позитивним досвідом. Урахування всіх цих показників дасть можливість оцінювати, аналізувати й підвищувати ефективність роботи на місцевому рівні,

33) модернізацію слід підтримувати значними додатковими ресурсами (не лише приміщеннями та обладнанням) і на рівні персоналу соціальних служб та служб охорони здоров'я, які є головними у впровадженні програми модернізації. Треба визнати справжню цінність внеску таких працівників у справу планування й надання соціальної допомоги та допомоги, пов'язаної з охороною здоров'я,

34) слід використовувати можливості новітніх інформаційних і комунікативних технологій, зокрема для надання максимально ефективної допомоги, організованої так, щоб якнайліпше й у найзручнішій формі задовольняти вимоги громадськості,

35) модернізувати устаткування, обладнання й системи можна завдяки збільшенню державних субсидій, поліпшенню методів управління громадськими службами та розвитку партнерства між державним і приватним секторами. Частіше звернення до приватних служб може сприяти підвищенню конкурентоспроможності та збільшенню гнучкості в наданні послуг. Це зумовлює найвищу ефективність, зростання уваги до потреб користувачів та заохочення нововведень. З іншого боку, приватизація має також ризики й потребує дбайливого управління з боку органів державної влади, які мають, зокрема, визначити чіткі критерії ефективності й забезпечити звітність.





**Рекомендація Rec(2001)19
Про участь громадян
у місцевому публічному житті***

*(Ухвалено 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 їхньому 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,

упевнений 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 висуває нові проблеми, що є наслідком не лише структурних і функціональних змін в організації місцевих урядів, а й радикального політичного, економічного й соціального розвитку в Європі, а також глобалізації,

свідомий того, що суспільні очікування призвели до того, що місцева політика змінює свою форму, а це, у свою чергу, потребує більш відкритих, гнучких і конкретних методів участі,

беручи до уваги, що за певних обставин рівень довіри людей до обраних інститутів влади падає, й те, що державні інститути відчують потребу перебудуватися й відповідати громадськості по-новому, щоб підтримати законність ухвалення рішень,

визнаючи, що є багато всіляких 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, чийм наслідком 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 публічному житті на національному, регіональному й місцевому рівнях,

беручи до уваги, що діалог між громадянами й представниками влади, обраними на місцевому рівні, є суттєвим для місцевої демократії, оскільки зміцнює законність демократичних місцевих інститутів та ефективність їхніх дій,

беручи до уваги, що, додержуючись принципу субсидіарності, органи місцевої влади мають зайняти провідну позицію в справі заохочення участі громадян і що успіх будь-якої політики місцевої демократичної участі залежить від відданості цих органів влади,

зважаючи на Рекомендацію № R(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,

р е к о м е н д у є урядам держав-членів [Ради Європи]:

1) сформувати політику з залученням органів місцевої влади — а якщо потрібно, то й регіональної — спрямовану на заохочення участі громадян у місцевому публічному 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 в 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 й регіональної влад 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 в Додатку I до цієї Рекомендації, та ефективно впроваджувати в життя політику, що заохочує участь громадян у місцевому публічному житті;

— поліпшувати місцеві норми участі громадян у місцевому публічному житті й практичні домовленості про це та вживати будь-яких інших заходів у межах їхньої компетенції, що сприятимуть участі громадян, за умов 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 й 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 крутих 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 усебічної 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 добрі практики, пов'язані з 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 в процесі участі, або на ті, які де-факто залишаються на узбіччі місцевого публічного життя.

10. Визнати важливість справедливого представництва жінок у місцевій політиці.

11. Визнати потенціал дітей і молоді для стабільного розвитку місцевих громад і підкреслити участь, яку вони можуть брати.

12. Визнати й піднести значення громадських об'єднань як важливих партнерів, а також як рушійної сили в розвитку, підтримці й 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 ГРОМАДЯН ДО УЧАСТІ В МІСЦЕВОМУ ПУБЛІЧНОМУ ЖИТТІ ТА НА ЗРОСТАННЯ ТАКОЇ УЧАСТІ

A. Загальні кроки й заходи

1. З огляду на складність та зростаючу глобалізацію світу, відзначивши провідну участь органів місцевої влади у змінюваному світі, з'ясувати, чи зрозумілі для громадян доцільність дій і ухвалення рішень.

2. Належно підкреслити цю участь і за 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, дитсадків та інших установ для дітей чи малюків, закладів для людей поважного віку, лікарень і центрів здоров'я, спорту і відпочинку, театрів, бібліотек тощо.

3. Поліпшити освіту з питань громадянства і впровадити в шкільні програми й програми підготовки вчителів завдання, які сприяли б обізнаності про відповідальність, що покладена на кожну 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 відповідними засобами, і розробленням кодексів поведінки також, поводитися згідно з високими етичними стандартами й забезпечувати їх додержання.

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 яка-небудь процедура, про перебіг цієї процедури, а також про відповідальних службових осіб.

6. Здійснювати справжню комунікативну політику з метою роз'яснення громадянам основних проблем, що хвилюють громаду, й наслідків найважливіших політичних рішень органів влади та інформувати громадян про можливості й форми участі в місцевому публічному житті.

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

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



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 публічну участь на місцевому рівні), проведенню конференцій і семінарів чи відкриттю добре підтримуваної веб-сторінки, щоб приклади ліпшої практики можна було розміщувати на ній і вони стали доступними.

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, ширше 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, чийми функціями є давати поради чи висувати пропозиції, а також круглі столи, опитування громадської думки, огляди користувачів тощо.

4. Впровадити або за потреби поліпшити законодавство/норми, що уможливають:

- i) петиції/позови, пропозиції й скарги громадян до місцевих рад чи інших органів місцевої влади;
- ii) народні ініціативи з вимогою до обраних органів влади розглянути 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 кооптування громадян до органів, що ухвалюють рішення, серед них і 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 проєктів і альтернативних варіантів, виконання, бюджетне й фінансове планування);
- ii) ілюструвати кожну фазу планування ясними, зрозумілими матеріалами, легко доступними для громадськості, використовуючи для цього по змозі на додаток до традиційних (карти, макети, аудіовізуальні матеріали) інші засоби інформації, доступні завдяки новим технологіям (CD-роми, DVD, доступні для громадськості документальні електронні бази даних).

6. З метою залучення громадян до оцінювання й поліпшення місцевого управління розвивати механізми, що дадуть змогу мати регулярний зворотний зв'язок.

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 вже ухваленим рішенням, не знайдуть громадської підтримки. Втім, органи місцевої влади мають бути чесними з громадськістю в обмеженні пропонованих форм прямої участі та уникати появи надмірних очікувань щодо можливості узгодження різних інтересів, зокрема тоді, коли рішення стосу-

ються конфліктуючих груп чи розподілу ресурсів.

8. Належно визнавати волонтерські настрої, що існують у багатьох місцевих громадах, і сприяти цим настроям, наприклад, завдяки системі грантів чи іншим формам підтримки й заохочення благодійності, 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 відповіді права, функції і сподівання цих сторін у процесі їхньої взаємодії.

D. Конкретні кроки й заходи, спрямовані на заохочення тих категорій громадян, яким через різні причини важко брати участь [у місцевому публічному житті]

1. Регулярно збирати інформацію про участь різних категорій громадян і визначати, чи належно представлено жінок, молодь, непривілейовані соціальні й певні професійні групи в обраних органах влади й чи вони беруть хоча б малу участь або взагалі жодної участі у виборчих кампаніях чи інших формах місцевого публічного 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 за потреби проводити спеціальні медіа-кампанії для заохочення участі таких груп (слід приділити увагу вибору певної мови, ЗМІ та стилю проведення кампанії, які задовольнять потреби кожної групи);
- ii) впровадити конкретні інституційні форми участі, випрацьовані за потреби під час консультацій з групою чи групами громадян, залучення яких заохочується (є широкий спектр можливостей для задоволення конкретних потреб різних груп, наприклад, усілякі форми зустрічей, конференцій чи кооптування);
- iii) призначати службовців, які конкретно відповідають за розв'язання проблем вразливих груп, передання відповідним органам, що ухвалюють рішення, вимог до змін і повідомлення цим групам про досягнутий прогрес, а також про відповідь (позитивну чи негативну) на їхні вимоги.

3. Зокрема щодо 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 їхнім сімейним і трудовим життям;
- ii) розглянути, якщо це законодавчо можливо, впровадження обов'язкової чи рекомендованої системи квот щодо мінімальної кількості кандидатів однієї статі, котрі 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 щодо 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 "дитячі ради" й "молодіжні ради", які є по-справжньому 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, ухваленій Конгресом місцевих і регіональних влад Європи в 1992 році щодо участі молоді в житті місцевої і регіональної громад.

5. Стосовно іноземців, то слід заохочувати, зокрема, їхню активну участь у житті місцевої громади на недискримінаційних засадах, відповідно до положень конвенції Ради Європи "Про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні" 1992 року, навіть якщо ці положення не обов'язкові для держав, або щонайменше керуючись духом механізмів, передбачених цією конвенцією.



Рада Європи. Конгрес місцевих і регіональних влад

Рекомендація № 99(2001) Про міжнародне співробітництво на регіональному рівні*

Конгрес, пам'ятаючи пропозицію Палати регіонів,

1) вважаючи, що:

a) сьогодні міжнародне співробітництво на регіональному рівні потужно розвивається по всій Європі, оскільки воно:

- i) є винятково ефективним напрямком європейської інтеграції та єднання народів;
- ii) також є важливим чинником економічного розвитку;

b) регіони Європи не завжди мають однакові конституційні, адміністративні й матеріальні можливості для ефективної участі в міжурядовому співробітництві;

c) деякі перешкоди та сприятливі для міжнародного співробітництва регіонів обставини залежать від рішень держав-членів,

2) рекомендує державам-членам:

a) створити сприятливий клімат та умови для ефективного розвитку міжнародного співробітництва регіонів;

b) усунути юридичні й адміністративні перешкоди, що гальмують або перешкоджають міжнародному співробітництву регіонів, та передбачити створення відповідних правових рамок або статутів для територій, зокрема транскордонних регіонів, із добре розвинутими мережами співробітництва;

c) працювати над ухваленням у найкоротші строки Хартії регіонального самоврядування, оскільки створення і зміцнення регіональних структур є головною умовою розвитку міжнародного співробітництва регіонів;

d) ратифікувати Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями і два додаткових протоколи до неї, якщо вони [держави-члени] ще не зробили цього, і за потреби укласти двосторонні угоди для полегшення впровадження в життя цієї конвенції;

e) посилити позиції регіонів у дво- або тристоронніх міжурядових комісіях, які відповідають за територіальне планування чи регіональну політику на прикордонних територіях держав-членів;

f) європейським установам, зокрема установам Європейського Союзу, сприяти й підтримувати міжрегіональне співробітництво і забезпечити належне врахування його результатів під час формування та реалізації європейських політик;

g) активно залучати регіони до впровадження в життя програм Європейського Союзу з міжурядового й міжрегіонального співробітництва, полегшити міжурядові контакти з метою створення нових проектів співробітництва;

h) виділяти найнеблагополучнішим регіонам потрібні фінансові ресурси для ефективної участі в процесі міжрегіонального співробітництва, зокрема в програмах Європейського Союзу з міжрегіонального співробітництва, які потребують спільного фінансування з боку регіонів;

i) заохочувати регіони до міжрегіонального партнерства, зокрема з новими державами-членами Ради Європи з Центральної і Східної Європи;

j) заохочувати партнерські стосунки і створення міжрегіональних мереж у Південно-Східній Європі як внеску до політичної й демократичної стабільності регіону;

k) підтримувати регіони в їхніх зусиллях у справі обміну досвідом з питань перебудови економічної й комерційної структур з метою підвищення конкурентоспроможності регіонів на європейському й світовому ринках, зокрема сприяючи мобільності робочої сили, високим технологіям та спеціалізованій освіті молоді;

l) спонукати регіони до об'єднання зусиль, зокрема для обмінів молоддю, науковцями й службовцями регіональних урядів та для рухливості [цих груп населення], що сприятиме соціальній і культурній відкритості, потрібній для співпраці та інтеграції в Європі;

m) ввести представників регіонів до складу національних делегацій у міжурядових керівних комітетах Ради Європи, відповідно до їхніх повноважень;

3) рекомендує Комітетові міністрів Ради Європи:

a) визнати важливість співробітництва регіонів Європи для демократичної й політичної стабільності держав-членів, їхнього економічного, екологічного, культурного та соціального розвитку і ввести поняття "регіональний вимір" у міжурядову діяльність Ради Європи, зокрема в галузях соціальної єдності, довкілля, культури та освіти, з метою врахування досвіду регіонів, що працюють на найближчому до громадян рівні;

b) у своїх програмах спеціальної допомоги новим державам-членам Ради Європи відвести належне місце Конгресу місцевих і регіональних влад Європи, який у межах своєї компетенції має зробити свій внесок у демократичну стабільність цих країн, допомагаючи їм створювати демократичні структури на місцевому й регіональному рівнях.





Рада Європи. Конгрес місцевих і регіональних влад

Рекомендація № 102(2001) Про стан місцевої й регіональної демократій в Україні*

Конгрес,

1) посилаючись:

a) на пункт 3 статті 2 Статутної резолюції Комітету Міністрів (2000)¹ стосовно Конгресу місцевих і регіональних влад Європи (КМРВЕ), яка доручає йому [Конгресу] проведення підготовки звітів за результатами планового нагляду за станом місцевої й регіональної демократій у державах-членах та державах-кандидатах;

b) на свої Резолюції №№ 31(1996), 58(1997) та 106(2000), що встановлюють керівні принципи підготовки згаданих звітів;

c) на свою Рекомендацію № 48(1998), яка ґрунтується на першому звіті за результатами нагляду за станом місцевої й регіональної демократії в Україні;

d) на свою Резолюцію № 68(1998), яка ґрунтується на згаданому звіті, доручає своєму Бюро:

i) уважно відстежувати прогрес у просуванні демократичних реформ на місцевому й регіональному рівнях;

ii) наглядати за впровадженням пропозицій, що містяться в Рекомендації № 48;

iii) вживати будь-яких заходів, потрібних для заохочення впровадження згаданої вище Рекомендації, таких як організація в Україні семінару(ів) із відповідними органами влади, проведення місії для ознайомлення з існуючим становищем, підготовка відповідної доповіді (...);

e) на інформаційний звіт про стан місцевої й регіональної демократії в Україні, підготовлений доповідачами по Україні п. Луї Роппою (Бельгія) та п. Леоном Кієресом (Польща) після їхнього офіційного візиту до Києва в грудні 2000 року;

f) на два ухвалені Інституційним комітетом експертних звіти про зміщення з посади мера міста Миргорода, що ілюструють складнощі у відносинах між місцевими обраними представниками та органами державної виконавчої влади на місцях,

2) розглянувши другий звіт доповідачів за результатами нагляду, який було зроблено на виконання рішення Бюро КМРВЕ від 1 лютого 2001 року та враховуючи результати офіційних візитів доповідачів до Києва й Черкас 17–21 липня та 3–4 вересня 2001 року,

3) дякуючи:

a) службам Адміністрації Президента України, Верховній Раді України та Кабінетові Міністрів України за атмосферу співпраці й конструктивний підхід, виявлені під час підготовки цього другого звіту;

b) експертам КМРВЕ д-рові Генриху Хофшульте та д-рові Джузеппе Ла Скала, а також Секретаріату [КМРВЕ] за допомогу, надану доповідачам у підготовці згаданого звіту;

c) Фондові сприяння місцевому самоврядуванню України та п. Вадиму Прошку, українському члену групи незалежних експертів КМРВЕ з питань Європейської хартії місцевого самоврядування (ЄХМС), за їхню допомогу в організації зустрічей і надану інформацію,

4) вітаючи ратифікацію Україною Європейської хартії місцевого самоврядування (11.09.97), яку було ухвалено без застережень, відтак вона набула чинності в країні 01.01.98 року,

5) висловлюючи жаль з приводу того, що Україна ще не ратифікувала Європейської Конвенції регіональних мов і мов меншин та Європейської Конвенції про участь іноземців у

громадському житті на місцевому рівні,

б) висловлюючи жаль з приводу того, що:

а) за умов централізованої системи державного управління деякі українські політичні сили все ще проти будь-якої реформи, спрямованої на децентралізацію державної влади на основі принципу субсидіарності (пункт 3 стаття 4 ЄХМС);

б) положення законів і Конституції про місцеве й регіональне самоврядування часто нечіткі й погано впроваджуються;

с) протягом двох останніх років згаданий дефіцит законодавства й безладдя практично позначилися на виникненні дефіциту демократії й верховенства права, що є значним кроком назад,

7) висловлює думку, що під час ратифікації Хартії компетентні українські органи влади, напевне, недооцінили масштабу й ступеня політичного впливу цієї важливої конвенції Ради Європи, до повного впровадження якої в країні ще далеко,

8) переконаний, що:

а) другий звіт КМРВС за результатами нагляду за станом місцевої й регіональної демократії у країні українські органи влади мають розглядати як конструктивний засіб відображення потенціалу країни й забезпечення потреб населення України в демократії, верховенстві права й додержанні прав людини;

б) Європейська хартія місцевого самоврядування є фундаментальним інструментом регулювання розподілу адміністративних і виконавчих повноважень у країні, а місцева й регіональна демократія є обов'язковою умовою збалансованого впровадження принципу субсидіарності,

9) серйозно стурбований погіршенням демократії й недодержанням верховенства права на місцевому й регіональному рівнях в Україні вважає за потрібне нагадати, що, окрім обіцянок, виявів дружби й добрих намірів, реальний інтерес Конгресу полягає в забезпеченні повного впровадження Європейської хартії місцевого самоврядування (ЄХМС) та виконанні його рекомендацій,

10) враховуючи це, бере до уваги політичні аргументи, представлені українськими органами влади, на пояснення погіршення ситуації з демократією на місцевому й регіональному рівнях і складнощі зі швидким затвердженням радикальних реформ для зміцнення місцевого й регіонального самоврядування, але залишається впевнений, що таке погіршення вимагає конкретних відповідей вищих політичних органів влади України, що відображатиме їхню щирю волю поважати принципи Ради Європи в царині додержання демократії й верховенства права на місцевому й регіональному рівнях,

11) з огляду на викладене:

а) вважає проведення зустрічей представників Конгресу з Головою Верховної Ради та Прем'єр-міністром, які відбулися 3—4 вересня 2001 року, обнадійливим знаком у цьому напрямку;

б) вітає підписання 30 серпня 2001 року Указу Президента № 749/2001 "Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні" (див. Додаток 3 Пояснювального меморандуму до цієї Рекомендації) й розглядає цей документ як формальне зобов'язання Президента України перед Конгресом місцевих і регіональних влад Європи;

с) вітає ухвалення Верховною Радою України обнародованого 12 липня 2001 року Президентом України Бюджетного кодексу, націленого, між іншим, на встановлення більш збалансованих, прозорих та об'єктивних відносин між державою та органами місцевої й регіональної влад у сфері розподілу громадських ресурсів;

д) вітає Комітет державного будівництва й місцевого самоврядування Верховної Ради України у зв'язку зі зверненням з приводу надання відповідними органами Ради Європи офіційного висновку щодо розробленого проекту закону про місцеве самоврядування та сподівається, що на цій основі стане можливим встановлення плідної співпраці над законодавством;

е) вітає лист виконавчого директора Асоціації міст України від 10 вересня 2001 ро-

ку, адресований Президентіві КМРВЕ (див. Додаток 4 Пояснювального меморандуму до цієї Рекомендації), який підтверджує, що після двох попередніх візитів доповідачів до України було вжито деяких заходів, спрямованих на посилення місцевої демократії в Україні,

12) враховуючи це, пропонує службам Адміністрації Президента України, Верховній Раді України та Кабінетові Міністрів України взяти до уваги такі міркування й рекомендації:

А) щодо умов адміністративно-територіального поділу країни та інституційних засад демократії на місцевому й регіональному рівнях:

- a) має бути створено визначену Конституцією демократичну систему регіонального самоврядування, яка прямо представляє інтереси громад на проміжному рівні між місцевими й державними органами влади;
- b) принципи, які містяться в проекті Європейської хартії регіонального самоврядування, мають стати суттєвими орієнтирами для досягнення цієї важливої мети;
- c) враховуючи це, для добре збалансованого функціонування всіх рівнів самоврядування в країні та чіткого розуміння й розподілу відповідних повноважень закон і Конституція мають чітко відрізнити місцеве самоврядування від регіонального, а останнє від органів державної виконавчої влади на місцях;
- d) в разі ухвалення важливих рішень у цій галузі фундаментальні права місцевих і регіональних органів влади мають бути завжди захищені застосуванням статті 5 ЄХМС, яка визначає, що "зміни територіальних кордонів місцевих влад не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, можливо, шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом";

В) щодо обов'язків органів місцевої й регіональної влад:

- a) надмірна кількість правових актів, часом навіть суперечливих, заважає органам місцевої й регіональної влад виконувати їхні функції;
- b) потрібно терміново усунути всі суперечності у відповідному законодавстві, спираючись на визначений у пункті 3 статті 4 ЄХМС принцип субсидіарності;
- c) ці суперечності можна було б усунути завдяки ухваленню комунального кодексу, який чітко розподіляв би функції різних рівнів відповідної державної влади;
- d) в законодавчому порядку органам місцевої й регіональної влад має бути передано суттєві, виняткові й повні повноваження. Ці повноваження:
 - i) мають бути чітко відділені від повноважень, наданих іншим органам влади;
 - ii) їх не можуть підривати чи обмежувати інші, центральні або регіональні органи влади, якщо це не передбачено законом (пункт 1 статті 3 та пункт 4 статті 4 ЄХМС),
 - iii) мають замінити низку важливих делегованих повноважень, які для місцевих виборних представників, їхніх виконавчих органів і штату є накладеним ззовні диспропорційним тягарем;
- e) передача обов'язків органам місцевої й регіональної влад має супроводжуватися передачею потрібних для їх реалізації фінансових ресурсів (пункт 2 стаття 9 ЄХМС);
- f) органи місцевого самоврядування також повинні мати можливість вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції й вирішення якого не доручено жодному іншому органу влади (пункт 2 статті 4 ЄХМС), та пристосовувати виконання делегованих обов'язків до місцевих умов (пункт 5 стаття 4 ЄХМС);

С) щодо фінансових ресурсів органів місцевої й регіональної влад, то, беручи до уваги позитивні зміни, досягнуті завдяки щойно ухваленому Бюджетному кодексу, повна реалізація основних положень статті 9 ЄХМС (пункти 1, 2, 3) все ще потребує застосування й інших заходів. У цьому зв'язку корисно нагадати, що:

- a) органи місцевого й регіонального самоврядування мають бути наділені власни-

ми адекватними фінансовими ресурсами, якими вони зможуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень;

- b) обсяг фінансових ресурсів органів місцевого й регіонального самоврядування має відповідати функціям, передбаченим конституцією та законодавством;
- c) принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого й регіонального самоврядування має надходити від місцевих податків та зборів, розмір яких вони уповноважені визначати в межах закону;
- d) має бути швидко й чітко законодавчо нормовано статус місцевої й регіональної власності (охоплюючи і природні ресурси) та пряме управління нею відповідними органами влади;

D) *щодо проблем у відносинах між місцевими й центральними органами влади*, а саме, наявності зростаючої кількості звільнень голів місцевих рад зі своїх посад через політичний тиск на місцевих обраних представників з боку місцевих органів державної виконавчої влади:

- a) треба відзначити, що згідно з пунктом 1 статті 7 та статтею 8 ЄХМС мандат місцевих виборних представників передбачає вільне здійснення останніми своїх функцій і що центральні органи влади мають наглядати тільки за законністю дій місцевої влади, щоб забезпечити домірність заходів наглядового органу важливості інтересів, які він має намір охороняти;
- b) з огляду на викладене слід також відзначити, що:
 - i) ухвали про звільнення місцевих виборних представників мають завжди бути повністю обумовленими положеннями відповідного законодавства;
 - ii) положення Закону про місцеве самоврядування, в якому йдеться про звільнення з посад виборних представників, виписано досить нечітко, тож є можливість для зловживань. Ці положення треба ретельно виписати для того, щоб незалежні суди могли чітко здійснювати юридичний нагляд;
 - iii) право звільнених місцевих виборних представників на судовий захист має бути не тільки визначено в законі, а й забезпечено на практиці;
- c) органи центральної влади повинні застосувати чинне законодавство так, щоб гарантувати, що компетентні органи влади України, тобто органи судової влади як остання інстанція уважно вивчать усі випадки звільнення місцевих або регіональних виборних представників та тиску на них з боку представників державних адміністрацій за останні три роки;

E) *щодо голів [місцевих і регіональних] рад*:

- a) законодавство слід доповнити конкретними положеннями, щоб точніше визначити статус голови ради, норми, що регулюють його відносини з радою та виконавчим комітетом, здійснення його повноважень, правові й судові гарантії, потрібні для їх виконання;
- b) слабкість статусу голови ради не можна доповнювати чи коригувати, щоб полегшити умови його [голови] звільнення;

F) *щодо виконавчих органів місцевої й регіональної влади*, треба, щоб усі місцеві й регіональні ради, і [ради] міст Києва й Севастополя, мали свої виконавчі органи (політично підзвітні їм урядові структури) та адміністрації (штат) аж до внесення потрібних змін до Конституції. Це буде конкретним впровадженням пункту 2 статті 3 та пункту 1 статті 6 ЄХМС;

G) *щодо статусу міст Києва й Севастополя* слід наголосити: ухвалення окремих законів для цих двох важливих міст України не має позбавити їх управління, що ґрунтується на повноцінній системі місцевого самоврядування, яка враховує викладені в ЄХМС принципи.

Зокрема шкода, що незважаючи на чіткі положення Конституції досі не ухвалено закону про місто Севастополь;

H) *щодо судового захисту місцевого самоврядування* слід нагадати, що під час триваючих політичних дискусій навколо реформи судової системи потрібно врахувати право органів місцевого самоврядування на правовий захист з метою гарантування їм вільного

здійснення своїх повноважень (стаття 11 ЄХМС);

I) щодо доступу місцевих і регіональних представників до засобів масової інформації слід швидко вирішити це питання. Відповідні органи Ради Європи мають бути поінформовані про вжиті в цьому зв'язку заходи для того, щоб європейські програми співробітництва з питань ЗМІ могли враховувати вимір місцевої демократії;

J) щодо можливого реформування виборчої системи на місцевому рівні:

- a) слід наголосити, що вибір виборчої системи є політичним питанням. З огляду на це будь-яка можлива реформа в цій сфері мусить враховувати всі переваги й вади запропонованих рішень для того, щоб уникнути дефіциту демократії;*
- b) потрібно належним чином консультуватися з об'єднаннями, що представляють органи місцевої й регіональної влад;*

K) щодо консультування органами центральної влади об'єднань органів місцевого самоврядування треба нагадати, що на основі:

- a) пункту 6 статті 4 ЄХМС "у процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються місцевих властей, з останніми мають проводитися консультації у міру можливості своєчасно і належним чином";*
- b) статті 3 Хартії КМРВЕ, схваленої Комітетом міністрів як додаток до Статутної Резолюції (2000)1 про КМРВЕ, "представники й заступники призначаються до КМРВЕ згідно з офіційною процедурою, що є в кожній державі-члені. Вона має передбачати, зокрема, проведення у кожній державі-члені консультацій з відповідними асоціаціями та/або інституційними органами (...)"*. За точного додержання цього положення відповідні українські органи влади мають забезпечити, щоб обрані представники Республіки Крим також мали змогу бути призначеними членами делегації України в КМРВЕ;

L) щодо підготовки представників органів місцевого самоврядування треба, щоб текст Європейської хартії місцевого самоврядування було точно перекладено, пояснено та офіційно розповсюджено в усіх органах місцевої й регіональної влад країни. Зокрема текст Хартії має стати для згаданих представників одним з основних правових джерел під час будь-яких спеціальних навчальних заходів, які проводяться для них.





Рекомендація № 107(2002)
Про проблеми сільської місцевості в Європі*

Конгрес,
згадуючи, що:

1) сільська місцевість охоплює 85 % усієї території Європи та в ній розташовано житло більше ніж половини її жителів. Вона є джерелом більшості харчових продуктів та деревини, мінералів та іншої сировини. Вона дає красу, мир і відпочинок усім європейцям, а також є багатим резервом дикої природи і людської культури,

2) сільські райони характеризуються унікальною культурою, економічним і соціальним ладом, надзвичайним розмаїттям проявів життєдіяльності та різноманітністю ландшафту (ліси й сільськогосподарські угіддя, незаймані природні краєвиди, села й маленькі містечка, регіональні центри й невеличкі промислові містечка),

3) дрібне приватне сільське господарство завжди було тією основою, на якій ґрунтується більшість сільських економік: воно має стабільний спосіб існування й формує культурний ландшафт у багатьох сільських місцевостях Європи,

4) сільськогосподарські, структурні, транспортні політики Європейського Союзу, а також ті, що спрямовані на захист довкілля та збереження природи, дуже впливають на сільську місцевість як у її державах-членах, так, усе відчутніше, і в тих країнах, що мають згодом приєднатися,

беручи до уваги, що:

5) сільська місцевість та населення Європи зазнають таких суттєвих змін, як:

a) постійне зменшення кількості населення в багатьох периферійних, віддалених або малонаселених регіонах Західної Європи та в сільських поселеннях у багатьох районах Східної Європи, а також занепад сільського господарства і втрата сільської сфери обслуговування в тих самих районах;

b) швидкий розвиток міст, переміщення людей та промисловості в напрямку міст і мгутній розвиток будівництва в центральних районах. Це часто трапляється зі швидкістю, яку сільські громади не можуть витримати, та в масштабах і стилем розвитку, що поглинають сільську специфіку й культуру;

c) модернізація сільського господарства, що дає великий прибуток Європі у зв'язку з виробництвом різноманітних і відносно дешевих продуктів, але за рахунок великих змін у ландшафті, втрати дикої природи, зменшення кількості дрібних сільських господарств та в деяких районах – спустошення земель;

d) забруднення землі, води й повітря, спустошення багатьох земель і вирубування лісів внаслідок промислового та іншого розвитку, а також нерозумної практики землекористування;

e) даліше великомасштабне руйнування ландшафту й падіння рівня культури у зв'язку з прорахунками в розвитку індустрії відпочинку й туризму. Надмірна кількість туристів переповнює маленькі міста та села. Розвиток туризму може залежно від його обсягу й характеру завдати шкоди ландшафтам та екосистемам;

f) загальна тенденція в централізації торгівлі, промисловості й управлінні, а також у стандартизації культури. Це значно зменшило як різноманітність регіональної культури в сільській Європі, так і здатність сільських жителів визначати свій спосіб життя або впливати на нього,

6) вплив цих змін суттєво змінюється від одного сільського регіону до іншого, але результатом є:

- a) слабкість і брак різноманітності в місцевих економіках, наслідком чого є низькі доходи та стандарти життя: бідність широко розповсюджена в багатьох сільських регіонах;
- b) невідповідність сільського житла й багатьох сільських служб;
- c) втрата соціальної й культурної життєздатності багатьох районів;
- d) занепад ландшафтів, дикої природи, землі та водних систем;
- e) втрата архітектурних пам'яток, регіональних і місцевих культур;
- f) зменшення здатності місцевого населення висловлюватися про свої ідеали, впливати на політики, які їх стосуються, та проявляти власні ініціативи, упевнений, що:
 - 7) потрібні сконцентровані зусилля, щоб оживити й зміцнити економіку сільських регіонів Європи,
 - 8) програми розвитку сільської місцевості слід формувати й здійснювати з урахуванням значної різноманітності інтересів сільських регіонів Європи; такі програми сприятимуть підвищенню обізнаності й залученню сільських мешканців, а також відповідному визнанню інтересів та потреб сільських чоловіків і жінок, рекомендує урядам держав-членів:
 - 9) визнати розмаїття регіонів, особливості сільської місцевості та потреби сільських громад;
 - 10) відображати ці особливості й потреби у своїх політиках, пов'язаних із сільським та лісовим господарствами, промисловим розвитком, туризмом, транспортом, житловим будівництвом, наданням послуг та довкіллям;
 - 11) планувати свої стратегії розвитку сільської місцевості, виходячи з позицій динамічного партнерства з усіма секторами: багатостороння політика й діяльність вимагають залучення багатьох урядових і неурядових інституцій на місцевому, регіональному, національному й міжнародному рівнях;
 - 12) дотримуватися принципу субсидіарності в політиці розвитку сільської місцевості; вона має бути якомога децентралізованою та ґрунтуватися на засадах партнерства й співробітництва між усіма зацікавленими рівнями. Наголос слід робити на участі та підході "знизу-догори", що сприятиме творчості й солідарності сільських громад;
 - 13) визнати вирішальне значення демократично обраних органів місцевої й регіональної влад у сільських регіонах. Розвиток сільської місцевості в межах об'єднаної Європи має відбуватися на місцях під керівництвом громад;
 - 14) зміцнювати значення маленьких міст як складових сільських регіонів і головного чинника розвитку, а також сприяти розвитку життєздатних сільських громад і відновленню сіл;
 - 15) наголосити ще раз на головній ролі, яку сільські мешканці мають відігравати самі в розвитку політики й діяльності задля власного благополуччя та захисту спадщини;
 - 16) знайти спосіб надання сільським громадам можливості висловлювати свої потреби та сподівання і спрямовувати їхню енергію на задоволення цих потреб. З метою залучення ресурсів (національних та місцевих, громадських та приватних) слід встановити ефективні зв'язки між урядами й сільськими громадами;
 - 17) вживати рішучих заходів для відродження та зміцнення економіки сільських регіонів у Європі, даючи їм змогу одержувати більшу частку доданої вартості на харчові продукти, лісову та іншу продукцію, яку вони виробляють;
 - 18) підтримувати диверсифікацію економічної й соціальної діяльності, зосереджуючи зусилля на забезпеченні рамок для незалежних приватних та громадських ініціатив через інвестиції, технічну підтримку, бізнес, освіту та підготовку;
 - 19) збільшити зусилля на підтримку приватних сільськогосподарських підприємств по всій сільській Європі. Це потрібно не лише для виробництва харчових продуктів, а й для того, щоб допомогти підтримати спосіб життя, сільську економіку й культурний ландшафт у та-

ких регіонах;

20) відродити потужний промисловий потенціал сільської економіки, використовуючи сучасні інформаційні технології, які компенсують звичні вади сільської місцевості – відстані та низьку заселеність – і поєднати їх з відповідними ресурсами, культурами й навичками;

21) забезпечити сучасну інфраструктуру шляхів, залізниць, енерго- й водопостачання, каналізації й телекомунікації в сільській місцевості. Нові або модернізовані засоби мають відповідати прийнятним стандартам за умови, що вони не завдають шкоди сільському довкіллю. Найліпше запроваджувати їх за умов децентралізації;

22) переглянути політику транспортного забезпечення, яке є важливим елементом підтримки життєздатності сільських громад. Потрібними є також:

a) мінімальні стандарти для місцевих служб (наприклад, для магазинів та шкіл) задля сприяння невеликим відстаням та життєздатності громад;

b) перегляд тих зовнішніх вимог агенцій, що фінансують громадський транспорт, до ефективності його діяльності, котрі можуть зашкодити, зокрема, сільським службам;

c) підтримка зобов'язань служби громадського транспорту, а не тільки оцінювання її діяльності за фінансовими та економічними показниками;

d) мінімальні стандарти обслуговування для лібералізованих/приватизованих транспортних систем;

23) сприяти в наступні роки стабільному розвитку довкілля, соціальної та економічної сфер, що приведе до створення життєздатних сільських громад з розгалуженими економіками та здоровим довкіллям;

24) визнати та захищати багату спадщину довкілля в сільській місцевості Європи, зокрема її ландшафти, історичні будівлі та мешканців і різновиди дикої природи. Цю спадщину слід розглядати як головну цінність сільського розвитку, наприклад, як базу для сільського туризму, який потрібно постійно заохочувати;

25) особливо наголосити на стабільному розвитку, підвищенні обізнаності, обміні інформацією та освіті;

закликає Європейський Союз:

26) визнати питання стабільного розвитку сільської місцевості пріоритетним та зробити його головним принципом справжньої Європейської аграрної політики, яка є відмінною, але доповнює Загальну аграрну політику (CAP), з метою зміцнення територіальної єдності Європейського Союзу та його майбутнього розширення;

27) передбачити в усіх політиках Співтовариства щодо сільського розвитку обов'язкове збереження та поліпшення якості сільського довкілля;

28) взяти за мету повернути у зворотний напрям міграцію населення з сільської місцевості, боротися з бідністю, стимулювати зайнятість та рівність можливостей, відповідати на зростаючі потреби в більш якійсній охороні здоров'я, безпеці, особистому розвитку та дозвіллі, поліпшенні добробуту в сільській місцевості;

29) реформувати Загальну аграрну політику з метою сприяння стабільному сільсько-кому розвитку в соціальному та економічному планах, а також довкіллю. Загальна аграрна політика, маючи на меті стабільний розвиток сільського господарства й сільської місцевості, має:

a) підтримувати управління в сільських регіонах і спрямовувати його на благо людей та природи, регулярне забезпечення споживачів високоякісною здоровою їжею й товарами;

b) допомагати встановленню справедливих цін на продукти, до вартості яких входять зовнішні витрати;

c) забезпечувати розумні прибутки для сільських громад і запобігати спустошенню земель;

d) підтримувати зайнятість та сприяти економіці й культурі в сільських регіонах;

e) допомагати дрібним приватним сільським господарствам пристосовуватися до нових умов та дати їм чіткі орієнтири на майбутнє;

f) сприяти стабільному використанню природних ресурсів, зокрема землі, води, повітря та енергії;

g) сприяти чесній торгівлі сільськогосподарською продукцією;

h) підтримувати також завдяки торгівлі стабільність доквілля в усьому світі;

i) використовувати політики в інших сферах для здійснення важливих завдань у європейських сільських регіонах;

30) упевнитися, що всі політики Співтовариства, пов'язані з сільським розвитком, спрямовані на таку підтримку якості й краси європейських сільських ландшафтів (природних ресурсів, біологічного різноманіття та культурної ідентичності), що їх використання нинішнім поколінням не зашкодить наступним поколінням.





**Рекомендація № 113(2002)
Про відносини між громадськістю,
місцевою радою й виконавчою владою
в місцевій демократії
(інституційні рамки місцевої демократії)***

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

a. 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.

b. 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.

c. 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 узяти 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 сприяють 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 консультиватися 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, слабке 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). Спирних питань можна уникнути, якщо проводити вибори 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".

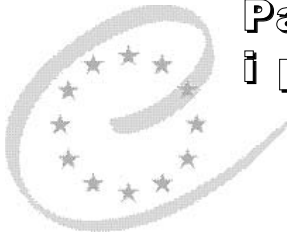
f. Можна також застосовувати інші засоби нагляду за виконавчою владою з боку ради, наприклад:

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.



Рада Європи. Конгрес місцевих і регіональних влад

Рекомендація № 114(2002) Про органи місцевої влади і надання комунальних послуг*

Конгрес, згадуючи пропозицію Палати місцевих влад,

- 1) беручи до уваги результати й Підсумкову декларацію конференції "Органи місцевої влади і надання комунальних послуг у Європі", яка проходила в Іннсбруці (Австрія) 10–12 жовтня 2001 року і була організована Конгресом спільно з Комітетом регіонів Європейського Союзу та місцевою владою Іннсбрука,
- 2) вважаючи, що надання комунальних послуг, зокрема з постачання електрики, газу, води, транспортного забезпечення, та утилізації відходів, є однією з основних функцій органів територіальної влади,
- 3) усвідомлюючи той факт, що часто комунальні послуги мають надаватися відповідно до принципу субсидіарності,
- 4) вважаючи, що оскільки комунальні послуги є засобом служіння громадським інтересам, вони мають:
 - a) задовольняти потреби користувачів;
 - b) забезпечувати економічну, соціальну й територіальну єдність, а також
 - c) не шкодити довкіллю – відповідно до принципів стабільного розвитку європейських регіонів,
- 5) констатуючи, що лібералізація й відкриття кордонів держав-членів Європейського Союзу посилили тенденцію до зменшення частки державного сектора на користь приватного, на чому було наголошено в директивах Європейського Союзу про ринки електрики й газу,
- 6) підкреслюючи з цього приводу, що приватний сектор здатний надавати комунальні послуги, які відповідають стандартам Європейського Союзу; він може суттєво зменшити вартість цих послуг і поліпшити їхню якість, сприяти інноваціям та урізноманітненню послуг, продуктивно й потужно забезпечувати товарами та послугами,
- 7) вважаючи, що і приватні, і державні підприємства мають служити громадським інтересам, захищати довкілля, додержуватися принципу рівноправності, захищати користувачів і забезпечувати послуги, які справді відповідають їхнім потребам,
- 8) вважаючи, однак, що приватний сектор не може завжди забезпечувати баланс і соціальну та територіальну єдність у сфері надання послуг, що його цікавить насамперед вартість послуг, а не громадський інтерес, максимальне збільшення прибутків, а не поліпшення послуг а також і те, що він нерідко не піддається демократичному контролю,
- 9) підкреслюючи, що завдяки лібералізації ринків комунальні підприємства, які надають послуги, намагаються підвищити ефективність, зменшити вартість, впроваджувати інновації, поліпшувати якість послуг і задовольняти потреби користувачів,
- 10) вважаючи, що право власності на інфраструктури комунальних послуг, зокрема водопостачання й очисні споруди, що їх створили міста і ефективно ними керували протягом багатьох десятиріч, не треба віддавати приватному сектору задля його збагачення,
- 11) підкреслюючи, що хоча в багатьох країнах Центральної й Східної Європи було досягнуто успіхів у зміцненні ринків електрики, газу, транспорту та утилізації відходів, перед деякими з цих країн постають великі проблеми, що стосуються стану інфраструктур (зокрема, шляхів, автомагістралей і очисних споруд),
- 12) констатуючи, що в цих країнах постачання питної води й електрики залишається нерівномірним, а вартість послуг – високою для користувача, та відзначаючи, що в деяких

країнах органи місцевої влади за безцінь продавали власність, яка їм належала, приватним інвесторам з метою негайного отримання коштів,

13) вважає, що підприємства, де існує державно-приватне партнерство, допомагають забезпечити постійну послідовну діяльність на рівні місцевого управління, колективний контроль в інтересах громади й більшу ефективність у справі забезпечення товарами та послугами. Свідченням цього є успіх товариств зі змішаною формою власності, які існують у кількох європейських країнах і змогли поєднати у своїй діяльності ефективність приватного та стабільність державного секторів,

14) звертає увагу урядів держав-членів Ради Європи на потребу спільно з органами місцевої влади сприяти:

a) *економічній єдності* – заохочуючи державні підприємства створювати робочі місця й шукати способи оптимізації діяльності, а не просто збільшувати прибутки; обмежуючи практику продажу власності за безцінь з метою негайного отримання коштів; урізноманітнюючи діяльність і перешкоджаючи створенню національних і міжнародних монополій, зокрема в галузях водо- та енергопостачання;

b) *соціальної єдності* – гарантуючи захист громадських інтересів через надання кожному мешканцеві можливості користуватися комунальними послугами; даючи громаді можливість брати участь у процесі ухвалення рішень про створення комунальних підприємств і надання послуг; надаючи спеціальні тарифи особам з низьким рівнем прибутків та спеціальні послуги інвалідам;

c) *територіальній єдності* – забезпечуючи рівномірний розподіл послуг на всій території; надаючи знедоленим регіонам, зокрема сільським та віддаленим, такі самі пільги й тарифи, які існують у міських та економічно розвинутіших регіонах,

15) привертає увагу урядів держав-членів до того факту, що виконання цих завдань потребує, щоб міста та їхні ради мали змогу й далі компенсувати збитки від структурно дефіцитних видів діяльності за рахунок прибуткових,

16) просить національні уряди та європейські інституції пильнувати за тим, щоб законодавство з комунальних послуг:

a) передбачало штрафні санкції за проведення демпінгової політики з єдиною метою усунення конкуренції;

b) перешкоджало створенню національних монополій чи олігополій у сфері комунальних послуг,

17) пропонує Європейському парламентові і Раді Європейського Союзу взяти до уваги той факт, що органи місцевої й регіональної влад все ще є власниками інфра-структур і підприємств комунальних послуг і виконують важливі економічні й соціальні функції, і, відповідно, закликає законодавчі органи ЄС гарантувати цим підприємствам можливість і далі надавати послуги без примусового їхнього продажу,

18) пропонує Комісії Європейського Союзу розробити керівні принципи тлумачення змісту статті 16 Договору Європейського співтовариства про забезпечення й надання послуг, які становлять загальний економічний інтерес, і просить Комісію врахувати в них побажання органів місцевої і регіональної влад,

19) висловлює своє занепокоєння з приводу того, що Генеральна угода про торгівлю послугами (GATS) Світової організації торгівлі (WTO) може обмежити свободу органів місцевої влади у врахуванні соціальних аспектів і екологічних проблем у справі надання послуг комунальними інфраструктурами, і закликає уряди держав-членів Ради Європи консультуватися з національними об'єднаннями органів місцевої влади з цього питання та забезпечити, щоб це право було захищено під час обговорення відповідних гарантій у рамках договорів зі Світовою організацією торгівлі.



Рада Європи. Конгрес місцевих і регіональних влад

Рекомендація № 117(2002) Про сприяння транскордонному співробітництву – важливому чиннику демократичної стабільності в Європі*

Конгрес, пам'ятаючи пропозицію Палати регіонів,

1) нагадуючи про діяльність Ради Європи на ниві транскордонного співробітництва в Європі та її вирішальну участь у розвитку європейського транскордонного співробітництва, завдяки своїм конвенціям, діяльності на міжурядовому рівні (обрано Комітет експертів), Комітетові радників з питань розвитку транскордонного співробітництва в Центральній і Східній Європі та Конгресові місцевих і регіональних влад Європи,

2) підкреслюючи, що транскордонне співробітництво залишається чинником соціального єднання й діалогу між суспільствами для зміцнення стабільності в Європі,

3) нагадуючи свої рекомендації № 74 "Про пакт стабільності в Південно-Східній Європі: Спеціальні проекти з розвитку місцевої демократії й транскордонного співробітництва" та № 85 "Про досягнення демократичної стабільності завдяки транскордонному співробітництву в Європі", ухвалені Конгресом у 2000 році,

4) з задоволенням відзначаючи зміни на ліпше, що відбуваються в останні роки, а саме:

a) 1 лютого 2001 року набув чинності Протокол № 2 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або владами;

b) у Пакті стабільності (висновки робочої групи I "Про демократизацію і права людини", ухвалені в м. Порторозі в травні 2001 року та в м. Скоп'є в грудні 2001 року) визнано пріоритетність транскордонного співробітництва,

5) вітаючи рішення Комітету міністрів збільшити кількість радників з питань сприяння транскордонному співробітництву в Центральній і Східній Європі до 12, разом з 2 повноправними та 2 асоційованими членами Конгресу,

6) беручи до уваги висновок CdR 1811/2000 Комітету регіонів Європейського Союзу "Про стратегію сприяння транскордонному й міжрегіональному співробітництву в розширеному Європейському Союзі" – основоположний документ, який визначає курс на майбутнє,

7) усвідомлюючи, що розвиток транскордонного співробітництва перебуває в країнах на різних стадіях і що такий стан речей створює можливості для поширення досвіду та інновацій,

8) упевнений, що транскордонне співробітництво стало засобом розвитку секторальних політик органів місцевої й регіональної влад у прикордонних регіонах Європи та, відповідно, заслуговує на проникнення в різні сфери повсякденного життя, а також вимагає від цих органів влади мати в розпорядженні державних службовців і обраних представників, які є фахівцями в питаннях транскордонного співробітництва,

9) пропонує державам-членам Ради Європи:

a) усунути існуючі юридичні та адміністративні перешкоди й надати органам місцевої й регіональної влад фінансові й людські ресурси для здійснення діяльності на транскордонному рівні, а також засоби для транскордонного управління;

b) підписати й ратифікувати Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними громадами чи владами так звану Мадридську конвенцію, а також два додаткових протоколи до неї, якщо вони цього ще не зробили;

c) надати органам місцевої й регіональної влад потрібні повноваження й фінансові засоби, що дадуть їм змогу здійснювати публічні політики у сфері транскордонного співробітництва;

d) сприяти створенню єврорегіонів і заохочувати їх до співробітництва в рамках європейської мережі;

e) враховувати соціальний і економічний виміри під час формування транскордонних політик;

f) надати працівникам і обраним представникам органів місцевої й регіональної влади із прикордонних регіонів та міст можливість отримати належну підготовку з питань транскордонного співробітництва;

g) з метою фінансування транскордонних проектів надати органам місцевої й регіональної влади можливість доступу до фінансових ресурсів, що виділяють їхні країни для подібних проектів;

h) зробити добровільні внески для фінансування програм Ради Європи з розвитку транскордонного співробітництва в Південно-Східній Європі,

10) пропонує Комітетові міністрів Ради Європи:

a) враховувати чинник транскордонного співробітництва в міжурядовій діяльності, зокрема в питаннях соціальної єдності й громадянського суспільства;

b) приділити особливу увагу транскордонному співробітництву під час опрацювання проектів зі сприяння розвитку міжкультурного діалогу та з запобігання конфліктам;

c) підтримувати зусилля з розвитку транскордонного співробітництва всюди, де в цьому є потреба;

d) надати особливої ваги участі представників, обраних на місцевому й регіональному рівнях, у розвитку транскордонного співробітництва;

e) приділити найбільшу увагу конкретним проблемам, що постають перед містами, розділеними міжнародним кордоном, зокрема, коли кордон суттєво обмежує свободу пересування й доступ до послуг і зручностей, що існують тільки по один бік кордону, і сприяти ухваленню таких рішень, які розглядають розділені міста та їхнє населення як єдине ціле;

f) політично підтримати обговорення зацікавленими сторонами багатостороннього регіонального договору про транскордонне співробітництво в Південно-Східній Європі,

11) пропонує Комітетові радників з питань розвитку транскордонного співробітництва в Центральній і Східній Європі:

a) зробити свій внесок в обговорення й підписання багатостороннього договору про транскордонне співробітництво в Південно-Східній Європі;

b) співпрацювати з організаціями, які не входять до Ради Європи і працюють у сфері транскордонного співробітництва, зокрема з Асоціацією європейських прикордонних регіонів і Асамблеєю регіонів Європи, з метою підвищення ефективності координації їхньої діяльності,

12) пропонує Парламентській асамблеї:

a) підтримати підготовку і обговорення багатосторонньої регіональної угоди про транскордонне співробітництво в Південно-Східній Європі;

b) виконувати своє зобов'язання сприяти транскордонному співробітництву,

13) пропонує Європейському Союзу:

a) виконувати свої програми зі сприяння транскордонному співробітництву в розширеній Європі та створення єврорегіонів (охоплюючи регіони, розташовані на зовнішніх кордонах розширеного Європейського Союзу) і підтримувати органи місцевої й регіональної влади у цих робочих структурах, зокрема за допомогою програм "Інтеррег", "Фаре", "Тасис";

b) взяти до уваги ініціативи зі сприяння транскордонному співробітництву при управлінні перевіреними структурними фондами.



Рада Європи. Конгрес місцевих і регіональних влад

Рекомендація № 132(2003) Про комунальну власність у світлі принципів Європейської хартії місцевого самоврядування*

Конгрес, пам'ятаючи про пропозиції Палати місцевих влад,

1) зважаючи:

a) на підпункт b пункту 1 статті 2 Статутної резолюції (2000) 1 Конгресу, в якій зазначено, що завданням Конгресу місцевих і регіональних влад Європи (КМРВЕ) є подання пропозицій Комітету міністрів з метою сприяти місцевій демократії;

b) на пункт 3 статті 2 Статутної резолюції (2000) 1 Конгресу, згідно з яким КМРВЕ забезпечує впровадження принципів Європейської хартії місцевого самоврядування (далі — "Хартія");

c) на доповідь про комунальну власність (CPL(10)3, част. II),

2) беручи до уваги, що:

a) доповідь "Комунальна власність у світлі принципів Європейської хартії місцевого самоврядування" є першою в категорії політичних і міжсекційних доповідей, що конкретно спрямована на забезпечення застосування Хартії в державах-членах Ради Європи;

b) законодавчий зв'язок комунальної власності з Хартією і можливість здійснювати право на володіння такою власністю, головним чином, випливають із формулювання й тлумачення пунктів 1 і 2 статті 3 ("Концепція місцевого самоврядування") у світлі преамбули, а також пунктів 1 і 3 статті 9 ("Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування"), пунктів 2, 4 і 6 статті 4 ("Сфера компетенції місцевого самоврядування"), пунктів 2 і 3 статті 8 ("Адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування"), пункту 1 статті 10 ("Право органів місцевого самоврядування на свободу асоціації") і статті 11 ("Правовий захист місцевого самоврядування");

c) Хартію (відповідно до моделі, яку захищає Європейський суд з прав людини згідно з Європейською конвенцією з прав людини) слід розглядати як сучасний інструмент, який треба тлумачити у світлі нинішніх умов життя, а також як обов'язок Конгресу;

d) систематичне тлумачення статей 3 і 9 Хартії, преамбули й пояснювальної доповіді ведуть до висновку про те, що місцеве самоврядування за змістом цієї міжнародної угоди має передбачати можливість для місцевих рад володіти не лише фінансовими ресурсами, а й матеріальними цінностями та що, відповідно, цю власність слід вважати суттєвою й невід'ємною складовою місцевого самоврядування;

e) конституції держав-членів та/або національне законодавство мають забезпечити органи місцевої влади достатніми гарантіями щодо комунальної власності під час здійснення ними (органами місцевої влади) їхніх функцій,

3) дякуючи групі незалежних експертів з Хартії та Інституційному комітетові за цінну допомогу в підготовці доповіді про комунальну власність,

4) вітаючи той факт, що в 31-й державі, в яких Конгрес проаналізував законодавство, органи місцевої влади, за винятком однієї країни, нібито формально мають право й дієздатність володіти комунальною власністю,

5) вітаючи існування після 1990 року в країнах Центральної і Східної Європи, за деякими винятками, загального руху, який ставить за мету введення комунальної власності й гарантування органам місцевої влади права володіти нею,

6) визнаючи, що:

a) загалом існує дві системи комунальної власності: в державах, де дозволено існування лише однієї такої форми власності, й у державах, де комунальну власність поділено на таку, що перебуває в державному володінні (державна власність), і на таку, що є в приватному володінні (приватна власність);

b) загалом, форми комунальної власності є такими самими, як і форми державної власності, тобто існує рівність між органами державної й місцевої влад у правовому ставленні до власності;

c) відповідне законодавство, за єдиним винятком, однакове для власності органів місцевої й державної влад;

d) процедури придбання й використання комунальної власності відрізняються;

e) загалом органи місцевої влади можуть засновувати комерційні компанії і створювати об'єднання з іншими органами місцевої влади чи юридичними особами завдяки передачі власності цим компаніям чи юридичним особам або завдяки управлінню певною комунальною власністю;

f) у деяких державах уся комунальна власність чи її частина може давати матеріальне забезпечення або бути конфіскованою та/або проданою;

g) загалом органи місцевої влади мають право одержувати вигоду від її відчуження, реквізиції або/та переважного права придбання на свою користь на підставі державних інтересів; це право здійснює або відповідний орган місцевої влади (одноособово чи разом з іншою юридичною особою), або інша юридична особа;

h) у деяких країнах держава може відчужувати та/чи реквізувати комунальну власність, виходячи з державних інтересів, звичайно, в рахунок сплати відшкодування;

i) загалом органи місцевої влади, які володіють комунальною власністю, можуть здійснювати своє право на неї в повному обсязі, якщо вона є нормою, що підлягає певним виняткам;

j) органи місцевої влади, які здійснюють права як власник комунальної власності, є обраним представницьким органом та/або виконавчим органом; виконавчий орган є підзвітним представницькому органу;

k) контроль за комунальною власністю здійснюється або у формі звичайних адміністративних перевірок органів місцевої влади, або (в окремих випадках) як спеціальні види нагляду;

l) гласність у питаннях комунальної власності забезпечується завдяки звичайним або спеціальним нормам, що визначають діяльність органів місцевої влади;

m) у більшості держав суди з юрисдикцією щодо комунальної власності – це звичайні цивільні суди, хоча існує певна кількість держав, де є два типи судів – адміністративні й цивільні;

n) податок на комунальну власність є бюджетним чи позабюджетним джерелом органів місцевої влади;

o) існують різноманітні національні способи оподаткування комунальної власності;

p) у деяких державах делегування центральним урядом повноважень органам місцевої влади супроводжується також передачею власності;

q) у країнах Центральної і Східної Європи демократичні зміни, за звичай, супроводжуються запровадженням не лише самоврядування, а й комунальної власності, яка, відповідно, найчастіше підлягає приватизації,

7) р е к о м е н д у є всім державам-членам Ради Європи з метою ефективного впровадження Хартії у сферах, пов'язаних із комунальною власністю:

a) гарантувати:

i) органам місцевої влади в конституції та/або в національному законодавстві право, якщо його ще не надано, володіти комунальною власністю – це є основним чинником місцевого самоврядування, що забезпечує виконання обов'язків в інтересах місцевої громади;

ii) органам місцевої влади в національному законодавстві право, якщо його ще не надано, об'єднуватися під час здійснення своїх функцій з іншими органами місцевої влади з метою виконання обов'язків, що становлять спільний інтерес, та передавати організованим таким чином об'єднанням власність або управління часткою комунальної власності під демократичним контролем;

- iii) органам місцевої влади право в межах законодавства купувати на пільгових умовах або використовувати власність третіх сторін завдяки вжиттю примусових заходів (відчуження, реквізиція, використання переважного права на придбання тощо) на користь громади і згідно з демократичними принципами й процедурами, наприклад, створюючи можливість оскарження рішення в компетентному суді та сплачуючи справедливе й чесне відшкодування,
- b) бажано, не порушуючи права на доступ до форм прямої демократії, надати право на комунальну власність місцевому представницькому та/або виконавчому органу, який має діяти від імені місцевої ради,
- c) забезпечити, щоб:
 - i) органи місцевої влади, маючи право володіти комунальною власністю, могли за звичай здійснювати це право згідно з законодавством, а будь-які винятки були передбачені законом та служили законній меті, були потрібними й відповідали принципу місцевого самоврядування;
 - ii) характер і обсяг комунальної власності давав можливість органам місцевої влади виконувати їхні обов'язки на користь місцевої громади;
 - iii) органи місцевої влади в межах законодавства мали можливість купувати й використовувати комунальну власність;
 - iv) можливість комунальної власності, якщо це передбачено законом, бути відчуженою, виступати як матеріальне забезпечення й бути конфіскованою негативно не впливала на своє загальне існування та існування місцевого самоврядування;
 - v) конфіскація комунальної власності, якщо це дозволено законом, здійснювалася на користь громади й за умови поваги демократичних принципів, тобто щоб це було загальною нормою сплати справедливого законного відшкодування;
 - vi) адміністративний нагляд за комунальною власністю, що здійснюється згідно з законом, провадився, у принципі, задля забезпечення законодавчого додержання норм і міг здійснюватися з огляду на доцільність лише як виняток за умови поваги критерію пропорційності;
 - vii) за умови додержання норм демократії та згідно з законодавством існувала справжня прозорість управління й відкритість у справах, пов'язаних із комунальною власністю;
 - viii) згідно з законом органи місцевої влади мали право звертатися по доступний і корисний засіб судового захисту до незалежного й безстороннього суду, створеного згідно з законом для забезпечення захисту комунальної власності;
 - ix) органи місцевої влади загалом могли використовувати як власні ресурси всі збори від використання комунальної власності;
 - x) оподаткування комунальної власності, якщо воно є, не було надмірним і зміцнювало її та місцеве самоврядування;
 - xi) делегування державою нових повноважень органам місцевої влади супроводжувалося по змозі й відповідно до закону не лише передачею фінансових ресурсів, а й власності, яка принаймні має охоплювати ту власність, що належала державним службам, які її передають, та що потрібна для здійснення нових повноважень;
 - xii) держава не передавала органам місцевої влади власності, що є швидше тягарем для них, ніж корисним ресурсом, потрібним для виконання їхніх функцій, а також зайве не обмежувала їхніх бюджетів.



Рекомендація № 138(2003)
Про стабільні регіони
в контексті глобалізації*

Конгрес, пам'ятаючи пропозицію Палати регіонів,

1) нагадуючи перелічені нижче ухвалені рекомендації й резолюції:

a) резолюцію № 55(1997) "Про місцеві й регіональні фінансові заходи щодо довкілля в Європі";

b) рекомендацію № 57(1999) "Про місцеві й регіональні економічні заходи щодо довкілля";

c) рекомендацію № 101(2001) та резолюцію № 121(2001) "Про наслідки глобалізації в регіонах";

d) резолюцію № 126(2002) "Ріо + 10: До наступної всесвітньої зустрічі у верхах за стабільний розвиток";

e) рекомендацію № 106(2002) та резолюцію № 127(2002) "Про стабільний розвиток і лібералізацію ринку енергетики",

вважаючи, що:

2) глобалізація все суттєвіше впливає на стабільний розвиток,

3) кілька років тому в усьому світі почалося обговорення переваг і ризиків глобалізації та її впливу на стабільний розвиток,

4) глобалізація – дуже складний процес, який так чи інакше зачіпає місцеві й регіональні інтереси,

5) глобалізація в економічній сфері є в основному наслідком дії міжнародних договорів, зокрема Спільної угоди про торгівлю послугами (GATS), і впровадження нових правил торгівлі безпосередньо впливатиме на органи місцевої й регіональної влад,

6) Програма 21 [століття] (Agenda 21), ініційована на світових зустрічах у верхах у Ріо-де-Жанейро (1992 рік) і в Йоганнесбурзі (2002 рік), спрямована на стабільну економічну, соціальну та екологічну глобалізацію і встановлює законодавчі рамки для органів місцевої й регіональної влад,

7) нові світові правила, встановлені Спільною угодою про торгівлю послугами, зрештою призведуть до обмеження можливості органів місцевої й регіональної влад впливати на стабільний економічний розвиток і визначати його ефективні рамки,

8) однак, як свідчать численні приклади в Європі, такі обмеження реально не загрожують основним повноваженням органів місцевої й регіональної влад,

9) тільки національні уряди беруть участь у міжнародних переговорах. Вони ухвалюють рішення, які впливають на органи місцевої й регіональної влад, але, звичайно, уряди повністю не враховують наслідків впливу дії міжнародних угод на місцевому й регіональному рівнях,

переконаний, що:

10) світові проблеми можна розв'язати тільки завдяки співробітництву. Партнерські стосунки, участь і співпраця з громадянським суспільством є основою стабільної політичної культури. Концепція глобального управління визначає засади врегулювання транснаціональних проблем. Процес глобалізації потребує не тільки обов'язкових для виконання міжнародних норм, але й системи різних механізмів, наприклад, участі усіх зацікавлених сторін,

11) органи місцевої й регіональної влад є головними учасниками концепції глобального управління,

12) органи місцевої й регіональної влад роблять свій внесок у збереження світової спадщини довкілля та стабільний розвиток,

13) відповідальність за майбутнє планети передбачає також відповідальність за всіх громадян, громадські організації, місцеву економічну структуру й місцеве довкілля, які є складовими світової економіки, тобто підтримання місцевої й регіональної конкурентоспроможності як основи стабільного розвитку,

14) під час проведення політичних дебатів на національному рівні потрібно більше зважати на вплив міжнародних угод, зокрема поточних переговорів у рамках Світової організації торгівлі (WTO), на органи регіональної влади,

15) національні уряди мають враховувати інтереси органів місцевої й регіональної влад під час проведення міжнародних переговорів. Органам місцевої й регіональної влад має бути надано право робити свій внесок та брати активну участь у переговорах,

16) процес глобалізації успішно розвиватиметься тільки за умови, що органи місцевої й регіональної влад будуть готові захищати свої інтереси з огляду на подолання майбутніх труднощів,

виражає свою стурбованість тим, що:

17) вплив глобалізації використовується як привід для зниження екологічних і соціальних стандартів, інакше кажучи, підтримки екологічного й соціального демпінгу з метою здобуття переваги в конкурентній боротьбі, ігноруючи можливий негативний вплив на стабільний розвиток,

р е к о м е н д у є національним урядам:

18) для органів місцевої й регіональної влад під час проведення міжнародних переговорів запровадити механізм консультацій, покликаний забезпечити врахування їхніх [названих органів влад] інтересів і першочергових завдань у стабільному розвитку. В цьому контексті Європейська комісія висловила бажання належно враховувати інтереси всіх зацікавлених сторін. Такі консультації мають на меті не лише узаконення рішень, а й дають можливість забезпечити набагато ефективніше втілення в життя відповідної політики після укладення угод;

19) надати органам місцевої й регіональної влад більше можливостей для захисту їхніх інтересів на міжнародному рівні, підтримуючи їхню більш дійову участь у переговорах;

20) забезпечити, щоб вплив переговорів, зокрема в рамках Спільної угоди про торгівлю послугами, було належно враховано насамперед у контексті стабільності;

21) заохотити Європейську комісію, яка на переговорах представляє держави, що є членами Європейського Союзу, і, відповідно, є найважливішою стороною Спільної угоди про торгівлю послугами, належно враховувати її вплив на органи місцевої й регіональної влад,

22) розпочати відвертий діалог з представниками громадянського суспільства на місцевому, регіональному й національному рівнях, наслідуючи приклад Європейської комісії в цьому питанні,

23) підтримати органи місцевої й регіональної влад в їхніх зусиллях рішуче й успішно інтегруватися у світову економіку, сприяючи постійному змагання між ними.



Рада Європи. Конгрес місцевих і регіональних влад

47

Рекомендація № 139(2003) Неурядові організації і місцева та регіональна демократія*

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 (КМРВЕ), 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 щодо демократичних інституцій у дії,

2) повністю ознайомившись з Підсумковою декларацією (так звану 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) КМРВЕ 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) КМРВЕ) та Рекомендацію № 128(2003) і Резолюцію № 152 (2003) щодо переглянутої Європейської хартії про участь молоді в місцевому й регіональному житті;

c) резолюцію № 91 (2000) КМРВЕ "Про відповідальне громадянство та участь у публічному житті";

d) Висновок № 15 (2001) КМРВЕ щодо рекомендації № Rec(2001) 19 Комітету міністрів державам-членам "Про участь громадян у місцевому публічному житті", а також рекомендації № 115 (2002) й резолюції № 141 (2002) "Про участь іноземців у місцевому публічному житті: консультативні органи",

4) беручи до уваги, що:

a) як місцеві й регіональні органи влад, 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 влад 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 влад 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

влад;

f) таке партнерство характеризується додатковими послугами, які органи місцевої й регіональної влад 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 влад і НУО не завжди визнається та втілюється в усіх державах-членах Ради Європи;

b) слід також докласти зусиль, щоб органи місцевої й регіональної влад 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, ніж поодинокі дії;

c) органи місцевої й регіональної влад можуть ширше використовувати конкретний досвід НУО в процесі планування та здійснення деяких своїх проєктів;

d) НУО та органи місцевої й регіональної влад можуть розвивати нові стосунки, згідно з якими органи місцевої й регіональної влад не лише фінансуватимуть діяльність НУО, але й делегуватимуть їм більше повноважень,

6) рекомендує урядам держав-членів Ради Європи:

a) ухвалити законодавство, яке сприяло б партнерству між органами місцевої й регіональної влад і НУО;

b) практично підтримати механізм поліпшення співробітництва між органами місцевої й регіональної влад 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 влад і НУО;

b) зміцнити офіційні стосунки між міжнародними НУО і Радою Європи, допомагаючи таким чином зміцнити партнерство між органами місцевої й регіональної влад і НУО;

8) рекомендує Комітетові у зв'язках з НУО, які мають консультативний статус при Раді Європи:

a) організувати обміни інформацією та проєктами з КМРВЄ;

b) більше координувати співробітництво між угрупованнями міжнародних НУО і комітетами КМРВЄ;

c) сприяти створенню мережі важливих прикладів місцевого й регіонального співробітництва та поширенню позитивної практики;

d) зміцнювати співробітництво з КМРВЄ 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;

e) посилювати діяльність з поширення основних документів Ради Європи, зокрема тих, що стосуються НУО, серед них і міжнародних.



Рекомендація Rec(2004)1 Про фінансове й бюджетне управління на місцевому й регіональному рівнях*

(Ухвалено 8 січня 2004 року
на 867-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 за-
для збереження й утілення ідеалів і принципів, які є їхньою спільною спадщиною, та сприя-
ння їхньому економічному й соціальному прогресу,

беручи до уваги, що цієї мети можна досягти, крім іншого, спільними діями в еко-
номічних, соціальних, правових і адміністративних справах,

зважаючи на положення Європейської хартії місцевого самоврядування, яку він ухвалив
як міжнародний договір 15 жовтня 1985 року та яку вже ратифікувала переважна більшість
держав-членів Ради Європи,

зважаючи на перелічені нижче доповіді Керівного комітету з питань місцевої й
регіональної демократії (CDLR):

- "Вплив обмежень національного державного боргу, впроваджених на європейсько-
му рівні на фінансову незалежність органів місцевої й регіональної влад" (2000);
- "Методи визначення суми потрібних видатків органів місцевої влади і методи
оцінювання прибутку" (2001);
- "Ризик фінансових зобов'язань органів місцевої влади" (2002);
- "Оздоровлення органів місцевої й регіональної влад, що перебувають у фінансовій
скруті" (2002);
- "Бюджетні процедури й бюджетне управління на місцевому рівні" (2002),

беручи до уваги висновок № 20 (2003) Конгресу місцевих і регіональних влад Європи
(КМРВЕ) про попередній проект рекомендації Комітету міністрів державам-членам "Про
фінансове й бюджетне управління на місцевому й регіональному рівнях",

свідомий того, що місцеве, а де воно є, і регіональне самоврядування передбачають
певний рівень незалежності фінансового й бюджетного управління, без чого органи місцевої
й регіональної влад не могли б звітувати за ту частку громадських справ, за яку вони
відповідають, а також контролювати й управляти нею,

вірячи в те, що державні кошти витрачаються відкрито і згідно з законом, а також у те,
що процедури фінансового й бюджетного управління мають у цьому визначальне значення,

беручи до уваги, що для більшої ефективності процедури фінансового й бюджетного уп-
равління слід узгоджувати з потребами місцевих і регіональних громад,

рекомендує урядам держав-членів:

1) формувати політику фінансового й бюджетного управління на місцевому й
регіональному рівнях, виходячи з таких принципів:

- a) забезпечення відповідності національної економічної політики макроекономічним
завданням;
 - b) досягнення й підтримання фінансової стабільності органів місцевої й регіональної
влад;
 - c) забезпечення належної ефективності послуг, що надаються громаді;
 - d) забезпечення відкритості рішень і відповідальності за них;
- 2) належними засобами забезпечувати повагу цих принципів, зокрема використовую-

чи за потреби національне законодавство для внесення змін до регуляторних рамок фінансового й бюджетного управління на місцевому й регіональному рівнях та застосовуючи Керівні принципи, додані до цієї Рекомендації;

3) залучати органи місцевої й регіональної влад або їхніх представників до обговорення та здійснення реформ, які можуть виявитися потрібними у сфері фінансового й бюджетного управління на місцевому й регіональному рівнях, а також до фінансових відносин між різними рівнями управління, зокрема з метою розвитку цих рекомендацій;

4) перекласти дану Рекомендацію державною мовою (мовами) та поширити її серед органів місцевої й регіональної влад та їхніх асоціацій, пропонуючи враховувати Керівні принципи, наведені для них у частині II Додатку.

ДОДАТОК ДО РЕКОМЕНДАЦІЇ REC(2004)1

Частина I

КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ ДЛЯ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

Ці принципи призначено для центральних органів влади, оскільки саме вони відповідають за випрацювання правових рамок і здійснення нагляду за діяльністю органів місцевої й регіональної влад.

У деяких федеративних державах ці повноваження належать федеральним утворенням, тоді Керівні принципи призначено саме для них. Центральні органи влади мають донести ці Керівні принципи до уваги таких утворень.

Загальні принципи

1. Органи місцевої й регіональної влад уповноважені в рамках національної економічної політики мати передбачені ресурси, які відповідали б їхнім повноваженням і обов'язкам та давали б змогу ефективно здійснювати ці повноваження, а також якими вони мали б право вільно розпоряджатися.

2. Загальна система місцевих і регіональних фінансів має бути спрямована на встановлення потрібної рівноваги між фінансовими трансферами, серед них субсидіями й тією часткою податків, що призначаються державою, з одного боку, і податками та зборами, що справляються за рішеннями органів місцевої влади, — з іншого. Така рівновага має забезпечити право узгоджувати рівні прибутків і видатків з місцевими пріоритетами, а також забезпечувати, щоб місцеві послуги відповідали мінімальним стандартам незалежно від рівня місцевих чи регіональних фінансових можливостей.

3. Органи влади вищої ланки, чиї рішення спричиняють додаткові витрати органів місцевої й регіональної влад, мають забезпечити, щоб ці витрати відшкодовувалися за рахунок нових фінансових ресурсів, наприклад, додаткових бюджетних ресурсів, серед них фінансових трансферів чи інших фінансових засобів.

4. Законодавство має передбачити норми розроблення, затвердження й виконання місцевих і регіональних бюджетів, а також нагляду за їхнім виконанням та розумним і збалансованим управлінням на майбутнє.

5. Забороняється доручати затверджувати бюджет і звіт про його виконання будь-якому комітетові чи органів, крім обраного дорадчого органу місцевого або регіонального органу влади.

6. Орган місцевої чи регіональної влади повинен у рамках законодавства мати право незалежно затверджувати бюджет, адаптувати відповідні чинні норми для бюджету й застосовувати їх у конкретній ситуації.

7. Орган місцевої чи регіональної влади повинен мати змогу виділяти з коштів бюджетного року кредитові сальдо на разові витрати (наприклад, на самофінансування капіталовкладень, зменшення місцевого боргу, накопичення ресурсів, формування резервних фондів) й переносити дебетові сальдо (з метою поліпшення ситуації), виділяючи кошти з майбутніх бюджетів та списуючи їх.

Обмеження фінансової незалежності органів місцевої й регіональної влад

8. Держава або законодавчо заснований наглядовий орган може вживати заходів з метою обмеження фінансової незалежності органу місцевої чи регіональної влади або обмеження чи зменшення призначених їм обсягів фінансування. Такі заходи слід вживати в рамках, визначених законом; вони не повинні бути надмірними чи загрожувати принципу місцевої автономії.

9. Такі обмежувальні заходи можуть бути загальними (застосовуються до всіх органів влади) або конкретними (застосовуються до обмеженої кількості органів влади, зважаючи на їхнє конкретне становище). Їхньою метою має бути:

– підтримання здорової макроекономічної політики на державному рівні, з одного боку, та

– забезпечення розумного й надійного управління за умови додержання норм, закріплених у законодавстві та адміністративному праві, а також подолання фінансових труднощів або розв'язання особливих проблем, з якими стикаються органи місцевої чи регіональної влади, які підлягають обмеженням, – з іншого.

10. Обмеження, які держава може накладати на фінансову незалежність органів місцевої чи регіональної влади, мають бути визначені законодавством. Вони повинні ґрунтуватися на об'єктивних, прозорих і таких, що можна перевірити, критеріях, які слід застосовувати чесно й так, щоб уникнути бухгалтерських механізмів, що можуть спотворити правду.

11. Органи місцевої чи регіональної влади слід заздалегідь інформувати, згідно з відповідними процедурами про вжиття будь-якого заходу, спрямованого на обмеження їхньої фінансової або бюджетної незалежності; має бути повідомлено про застосування й наслідки будь-якого заходу. Слід створити інституційні механізми регулярного діалогу, консультацій і співробітництва між усіма рівнями управління.

12. Центральний орган влади повинен регулярно проводити перевірки з метою визначення, чи такі обмеження справді потрібні й ефективні.

13. Конкретні заходи, що обмежують фінансову й бюджетну свободу деяких органів місцевої чи регіональної влади, мають бути короткотерміновими й скасованими одразу, щойно вони досягнуть мети.

14. Обмеження, що накладаються на кожний орган влади, мають бути чіткими, об'єктивними й чітко визначеними.

15. Обмеження мають бути пропорційними бажаній меті й вільними від будь-якого калітельного змісту.

16. Слід уникати заходів, що мають значний вплив на фінансову незалежність органу місцевої чи регіональної влади, наприклад, загального й суворого обмеження рівнів видатків та оподаткування, якщо можна застосувати лояльніші заходи, наприклад, стимули та гнучкі обмеження (які відрізняються в часі та враховують становище, а також середні рівні витратання й оподаткування для певного типу громади).

Методи фінансового оцінювання

17. Слід розробити й опублікувати прогнозні дані про зростання сум потрібних видатків та можливих прибутків, фінансових трансферів та критеріїв розподілу цих трансферів на національному рівні. Їх треба розглядати як попередні оцінки й регулярно коригувати. Вони мають ґрунтуватися на прозорих, сталих, справедливих і об'єктивних формулах обчислення.

18. Метою такого оцінювання є забезпечення інформацією про зміну в макроекономічній ситуації та передбачуваному обсязі трансферного фінансування, яке може бути виділено органам місцевої й регіональної влад центральними органами влади, а також надання можливості, де це прийнятно, справедливо розподіляти трансфери між різними органами влади.

19. За потреби держава має сприяти впровадженню стандартів основних місцевих і регіональних служб, а також розробленню схем процедур фінансового оцінювання суми потрібних видатків на місцевому й регіональному рівнях.

Оцінювання фінансових ризиків та управління ними

20. Оцінювання фінансових ризиків має охоплювати попередній нагляд [за прибутками, видатками, заборгованістю, відсотковими ставками, основними базами оподаткування тощо] й механізми запобігання [цим ризикам] (наприклад, таблиці, в яких відображено зростання прибутків і видатків, заборгованості та відсоткових ставок, основних баз оподаткування тощо), а також втручання й процедури нагляду. Слід віддати перевагу підходу, що передбачає механізми загального регулювання, а не нагляд за окремими видами діяльності.

21. Органам місцевої й регіональної влад слід заборонити ризиковані капіталовкладення. Якщо орган місцевої чи регіональної влади хоче робити капіталовкладення на ринку цінних паперів, це слід робити професійно.

22. Будь-які способи фінансування, що мають на меті або наслідком яких є приховування рівня заборгованості органу місцевої чи регіональної влади, слід заборонити. Всі способи фінансування мають відповідати умовам, що забезпечують чи відновлюють прозорість фінансового становища ситуації або обмежують відповідні ризики.

23. Законодавство має унеможливити чи обмежити можливість використання будинків і майна, потрібних для здійснення мандатних або пов'язаних з мандатом завдань органу місцевої чи регіональної влади, як застави під гарантування позики.

24. Загалом органи місцевої й регіональної влад повинні мати право робити позики лише з метою фінансування капіталовкладень, а не поточних видатків. Рівень заборгованості може бути встановлений відносно обсягу власних ресурсів органу влади, їхнього розміру, стабільності та передбачуваного розвитку.

Представники, обрані на місцевому рівні, і службовці

25. Якість і точність фінансової й бюджетної інформації, що подається органом місцевої чи регіональної влади, має бути підтверджена його головою, головою виконавчого органу влади або будь-яким іншим обраним представником чи виконавчим органом, призначеним згідно з законом, який бере на себе відповідальність.

26. Службовці, котрі відповідають за справляння місцевих чи регіональних податків та/або здійснення місцевих чи регіональних видатків і мають певний ступінь незалежності в здійсненні своїх обов'язків, повинні згідно з законом персонально відповідати за свої управлінські дії.

27. Центральний орган влади має забезпечити місцевим і регіональним службовцям та обраним представникам відповідне професійне навчання. Якщо орган місцевої чи регіональної влади або їхня асоціація не організують такого навчання, то центральний орган влади може, наприклад, встановити відповідні стандарти, організувати навчання й допомогти організації місцевої чи регіональної влади або їхньому об'єднанню організувати таке навчання для обраних представників і службовців.

Нагляд

28. Зовнішні процедури нагляду мають бути передбачені законом, бути пропорційними й чесними. Процедура має обмежуватися аналізом законності рішень. У разі незгоди процедура має забезпечити наглядовому органу можливість звертатися до компетентного судового органу.

29. Загалом слід надавати перевагу контролю, що здійснюється після, а не до попереднього схвалення чи надання дозволу.

30. Якщо цього не зроблено, а потрібне попереднє схвалення, зокрема для здійснення делегованих повноважень, закон має встановити наглядовому органу розумне часове обмеження для ухвалення рішення, яке вважатиметься законним за умови, що жодної іншої відповіді не надійде протягом визначеного часу.

31. Якщо бюджет не затверджено у визначений строк або якщо орган місцевої чи регіональної влади не може виконати свої зобов'язання (наприклад, невведення до бюджету видатків, які є обов'язковими за законом чи договором, помилки в статтях бюджету, грубе порушення бюджетних процедур тощо), має існувати законний граничний термін затвердження місцевих чи регіональних бюджетів та механізми забезпечення неперервності в діяльності громадських служб. Такі механізми уможливають втручання центрального ор-

гану влади, наглядового органу чи незалежного адміністративного органу з метою виправлення ситуації з одночасною гарантією того, що втручання відповідне його причині, неполітичне, ненадмірне, не загрожує місцевому чи регіональному самоврядуванню, а також не триватиме довше, ніж це потрібно для виправлення становища або подолання виявлених вад.

32. Слід робити статистичний і порівняльний аналізи виконання бюджету, витрачання й динаміки витрачання з метою виявлення відхилень та вжиття відповідних запобіжних заходів, а не давати постійних дозволів, які унеможливають динамічний огляд стану справ.

33. Центральний орган влади має забезпечити, щоб було укладено угоди, які дадуть змогу порівнювати бюджети найбільш схожих за розмірами й соціально-економічними показниками міст і регіонів, а також контролювати їхнє виконання (завдяки оприлюдненню в пресі або в інтернеті). До них слід додавати пояснювальні матеріали (пояснення змісту використуваних показників тощо).

Фінансове оздоровлення органів місцевої й регіональної влад, які перебувають у скруті

34. Як правило, центральний орган влади не повинен виступати гарантом позик органу місцевої чи регіональної влади.

35. Поточні видатки органу місцевої й регіональної влад фінансуються за рахунок точних прибутків та з резервних фондів загального призначення, за винятком особливих грошових авансів і короткотермінових позик.

36. Держава чи наглядовий орган мають встановити процедури контролю за фінансовим станом органів місцевої й регіональної влад завдяки збору фінансової інформації та її поширенню. Ця інформація надаватиме громадянам, органам місцевої чи регіональної влади й урядові змогу бути поінформованими про фінансовий стан даного органу влади, порівняти його з іншими органами влади, що мають схожі характеристики, та за потреби вжити відповідних заходів згідно з законом, щоб уникнути будь-яких можливих фінансових труднощів.

37. Мають існувати процедури, що давали б змогу органам місцевої чи регіональної влади розв'язувати локальну короткотермінову фінансову кризу без допомоги вищого органу влади чи держави. Такі процедури можуть бути впроваджені, наприклад, у рамках кодексу органів місцевої й регіональної влад з банкрутства та неплатоспроможності.

38. Держава чи наглядовий орган має розробити чіткі норми втручання й додержуватися їх з метою подання допомоги органам місцевої чи регіональної влади, який перебуває у фінансовій скруті.

39. Норми втручання мають переслідувати таку мету – фінансове оздоровлення відповідного органу місцевої чи регіональної влади, а також визначення обраних представників та службовців, відповідальних за дії, що призвели до цього. Крім того, повинні містити положення, що мають на меті запобігати чи уникати зворотного ефекту від втручань, наприклад, звички органів місцевої й регіональної влад звертатися по допомогу або виявляти легковажність у фінансовому управлінні чи змагатися за державну допомогу.

40. Якщо фінансові труднощі виникають через структурний дефіцит прибутків, центральна влада має не лише подати фінансову допомогу, а й втрутитися з метою викорінення причин такого структурного дефіциту.

41. Центральний орган влади має забезпечити спеціальні фінансові ресурси з метою надання допомоги органам місцевої й регіональної влад, які перебувають у надзвичайному стані або є жертвами природних катастроф чи постраждалими внаслідок глибокого економічного занепаду.

42. Фінансова допомога подається після діалогу з відповідним органом місцевої чи регіональної влади та на підставі плану економічного оздоровлення, який передбачає фінансові внески й зобов'язання самого органу влади.

43. Фінансова допомога має відповідати матеріальному становищу органу місцевої чи регіональної влади та середньостроковому економічному й бюджетному потенціалам.

КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ ДЛЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ Й РЕГІОНАЛЬНОЇ ВЛАД

Органам місцевої й регіональної влад, формуючи політику в царині фінансового й бюджетного управління, слід брати до уваги перелічені нижче заходи, оскільки вони входять до сфери їхньої компетенції.

Загальний принцип

44. Новообраним місцевим чи регіональним виконавчим органам бажано на початку строку перебування при владі представити програму, визначивши в ній мету, пріоритети й заходи, а також терміни виконання та відповідні бюджетні ресурси.

45. Орган місцевої чи регіональної влади має розробити довгостроковий бюджетний план (що охоплює від двох до чотирьох років після поточного року), в якому визначити загальні завдання бюджету, вартість здійснюваної політики та взятих зобов'язань, а також майбутні бюджетні наслідки ухвалених чи таких, що ухвалюватимуться, рішень.

46. Проекти й пропозиції до бюджету слід готувати з залученням внутрішніх експертів (наприклад, скарбника, внутрішнього ревізора) та зважаючи на сторонні думки (економістів, незалежних аудиторів та ін.), зокрема в разі публічного обговорення (слухань у відповідних комітетах, місцевій чи регіональній раді тощо).

47. Якщо виконавчий орган або місцева чи регіональна рада ухвалюють рішення, слід чітко пояснювати бюджетні видатки на поточний і наступний фінансовий роки.

48. Як правило, засідання комітетів, що опікуються питаннями бюджету, мають бути відкритими для громадськості, а їхні документи – опублікованими й доступними для громадськості.

49. Обраним представникам і службовцям органів місцевої й регіональної влад слід запропонувати скористатися відповідними курсами навчання з бюджетних питань – як початковими, так і більш фаховими, які допоможуть їм розуміти документи, що до них надходять, та ухвалювати відповідні компетентні рішення. Службовців треба стимулювати до навчання, тісніше пов'язуючи його з підвищенням по службі.

50. Будь-яка дія органу місцевої чи регіональної влади, що може призвести до державних боргів чи спричинити значний фінансовий ризик, спочатку має бути узгоджена з відповідним обраним дорадчим органом.

Інформація й відкритість

51. Бюджетні й бухгалтерські документи мають бути легко зрозумілими й такими, що дають чітке й усебічне уявлення про бюджет (зокрема про основні баланси, проблеми й пріоритети, найважливішу інформацію тощо), а також містити достатні подробиці, потрібні для аналізу змісту бюджету та проведення відповідних порівнянь (з іншими фінансовими роками, іншими органами влади тощо).

52. Опубліковані, наприклад, в інтернеті документи мають містити належні пояснення, які зроблять їх більш зрозумілими для невідготовленої публіки.

53. У бюджетних документах видатки й прибутки слід подавати за видами й функціями, вказуючи, наскільки це можливо, різні сектори відповідного місцевого й регіонального управління, щоб можна було оцінити розподіл ресурсів між сферами діяльності.

54. За потреби до бюджетних документів слід додавати інформацію про діяльність місцевої чи регіональної служби управління (фінансові показники, показники з виробництва та підсумків діяльності, порівняння з роботою інших органів місцевої чи регіональної влади, а також тлумачення цієї інформації).

55. Орган місцевої чи регіональної влади має стимулювати участь громадян і соціальних партнерів у публічних справах завдяки регулярним консультаціям з ними та забезпечувати їх об'єктивною інформацією про фінансові сторони обговорюваних питань.

56. Орган місцевої чи регіональної влади повинен забезпечити інформування грома-

дьян про проекти бюджетів щойно їх буде передано до місцевих чи регіональних рад на остаточне затвердження. Коли бюджет затверджено, його зміст та наслідки для громади має бути оприлюднено, наприклад, з поясненням змін в оподаткуванні чи визначенні пріоритетів державного фінансування, а також із наведенням координат служб, готових детальніше інформувати громадськість.

Підготовка бюджету

57. Бюджет має готуватися спеціальним підрозділом органу місцевої чи регіональної влади, який добре розуміється на видатках відділів органу влади й на використанні бюджету і може запропонувати виконавчій владі різні варіанти, а також організувати внутрішнє обговорення перед розглядом на наступному етапі.

58. Пропозиції до бюджету мають обговорити органи влади та особи, відповідальні за конкретні сфери діяльності, відтак – особи, відповідальні за фінанси: вони мають розглянути підсумкові баланси, загальний прибуток, позики та всі інші питання.

59. Слід робити об'єктивний вибір серед різних програм капіталовкладень, використовуючи, наприклад, систему оцінювання, що ґрунтується на кількох критеріях. Якщо обсяг запропонованої програми капіталовкладення відповідає цим критеріям, треба передбачити спільне обговорення програми за участю місцевої громади; в такому разі потрібно розробити відповідні процедури, що забезпечить належну організацію цього проекту.

60. Наслідки для бюджету зв'язків органу місцевої чи регіональної влади з ринковим сектором (наприклад, прибутки й видатки, пов'язані з участю в акціонерному капіталі або здійсненні наданих гарантій тощо) слід ретельно оцінювати згідно з нормами й процедурами оцінювання, що використовуються в приватному секторі.

Оцінювання фінансових ризиків і управління ними

61. Представлений бюджет і розрахунки мають давати якомога завершену й об'єктивну картину фінансового становища органу місцевої чи регіональної влади. З метою підготовки зведених рахунків органу місцевої чи регіональної влади слід звести результати та показати ризики й зобов'язання всіх підлеглих установ.

62. Якщо зведення рахунків неможливе, орган місцевої чи регіональної влади має подати звіт про свою участь у будь-якій зовнішній організації чи залучення до такої організації та ймовірні ризики, яких може зазнати організація, чиїм фінансовим акціонером є орган місцевої чи регіональної влади.

63. Представлення бюджету має супроводжуватися аналізом фінансових ризиків, яких може зазнати орган місцевої чи регіональної влади: підраховані ризики дають поштовх до створення резервних фондів, ступінь же ймовірного непідрахованого ризику слід оцінити.

64. У тих країнах, де органи місцевої чи регіональної влади можуть зберігати гроші в банках, які вони вважають надійними, потрібна система страхування або перестраховування задля захисту органів місцевої чи регіональної влади від втрати певних капіталів у разі банкрутства цього банку.

65. Мають бути опубліковані гарантійні чи гарантійні депозитні зобов'язання з окремим визначенням зобов'язань на поточний фінансовий рік, неповернутих позик і вартості цих гарантій; при цьому, щоб обмежити такі ризики, рекомендовано застосовувати коефіцієнти оцінювання ризиків.

66. Організація чи управління комерційними підприємствами та участь у таких підприємствах має бути обмежена в принципі діяльністю громадських служб чи діяльністю, в якій немає елементів вільного ринку, або діяльністю, спрямованою на сприяння розвитку економіки (наприклад, розвиток житлового будівництва, створення підприємницьких осередків, сприяння зайнятості тощо).

67. Якщо орган місцевої чи регіональної влади має право робити капіталовкладення на фінансовому ринку, він повинен у принципі обмежувати ці капіталовкладення ринком облігацій. Будь-який інший фінансовий продукт має стати суб'єктом спеціальних відносин для оцінювання його змінюваності й ризику (в будь-якому разі він підлягає професійному управлінню).

68. Слід впроваджувати вдосконалені системи й показники, найважливіші з яких треба оприлюднювати, щоб дати змогу порівнювати фінансові ситуації, аналізувати відхилення й запобігати ризикам.

69. Органи місцевої й регіональної влад повинні здобувати — індивідуально чи колективно — спеціальні знання, потрібні для управління ризиками, що виникають через їхні фінансові зобов'язання; це може бути навчання фінансових службовців місцевих адміністративних органів або залучення до нього на комерційній основі працівників державних служб чи незалежних публічних консультативних органів, об'єднань органів місцевої влади та приватного сектора. Функції консультанта й наглядача не може виконувати один і той самий орган.

70. Слід заохочувати горизонтальне й вертикальне співробітництво між органами влади з метою сприяння завершенню великих проектів завдяки розподілу видатків і ризиків.

71. Оцінюючи вартість проекту капіталовкладення, слід враховувати відповідні точні видатки (наприклад, на утримання штату, функціонування, матеріально-технічне забезпечення), які, звичайно, слід передбачити в багаторічному спеціальному кошторисі.

72. У державно-приватному партнерстві ризики слід ділити реалістично, а орган місцевої чи регіональної влади має уникати — завдяки втручанням — ролі гаранта в ризикованих приватних капіталовкладеннях. Зокрема потрібна недвозначна державна гарантія, якщо характер структури чи служби є таким, що орган влади може опинитися у важкому становищі, пов'язуючи своє майбутнє з користувачем.

Затвердження бюджету

73. Стратегію бюджетного обговорення слід передбачити ще на початку бюджетної процедури, плануючи попереднє обговорення всіх завдань, визначених на рік та, можливо, на майбутні роки.

74. Орган місцевої чи регіональної влади має встановити достатній строк для того, щоб радники мали змогу ознайомитися з представленими бюджетними документами й проаналізувати їх.

75. Якщо обрані представники вважають, що подана інформація є невідповідною чи нечіткою, вони — індивідуально чи колективно (наприклад, в уповноважених комітетах) — повинні мати змогу запитувати додаткову інформацію, опитувати відповідних службовців і, за потреби, звертатися до експертів на свій вибір.

Виконання бюджету

76. За потреби обговорення стану виконання бюджету слід проводити через півроку, щоб внести зміни до бюджету на майбутнє або проаналізувати зміни в економічному, бюджетному й соціальному становищі, а також по закінченні фінансового року.

77. Рада має одержувати оновлені дані (наприклад, кожні три чи чотири місяці) нагляду за бюджетом. Якщо потрібно уточнити бюджет, бажано робити такі уточнення один чи два рази на рік, супроводжуючи це оглядом чи обговоренням [даних] нагляду за витрачанням бюджетних коштів.

78. Кількість поправок до бюджету та їхній обсяг слід обмежити, щоб уникнути відхилення від початкових бюджетних завдань. Внесення поправок слід організувати так, щоб дати повну картину пропонованих змін та їхньої важливості. Поправки треба розглядати на такому самому рівні прозорості, гласності й додержання умов демократичного контролю, як і початкові бюджети.

Звіти про виконання бюджету

79. Звіт (за фінансовий рік n) слід представляти раді протягом розумного часу і, звичайно ж, до обговорення виконання бюджету наступного року ($n+1$), а також до планування бюджету наступного за ним року ($n+2$).

80. Звіти затверджуються після їх належного обговорення спочатку в комітеті, потім — у раді, з урахуванням сторонньої думки (наприклад, зовнішнього аудиту).

81. Місцевий чи регіональний виконавчий орган влади має забезпечувати оприлюднення бюджетних звітів комітетів та ради (це відкриває громадськості доступ до них чи консультації через інтернет).

Нагляд

82. Орган місцевої чи регіональної влади має розробити та впровадити в загальну практику процедуру внутрішнього аудиту (наприклад, кодекс етики, заходи незалежності, право ініціативи, умови втручання, повідомлення ради, контроль за термінами виконання, опублікування звітів тощо), а також подавати підтримку таким внутрішнім перевіркам (завдяки рекомендованій методології, зовнішнім технічним програмам).

83. Не відмовляючись від існуючих правових зобов'язань, орган місцевої чи регіональної влади має регулярно вдаватися до щорічного зовнішнього аудиту (в будь-якій формі) з метою підтвердження звітів та перевірки їхньої відповідності закону (зокрема, щоб запобігти шахрайству й корупції).

84. Орган місцевої чи регіональної влади має регулярно оцінювати ефективність свого управління, наприклад, за допомогою зовнішнього аудиту.

Фінансові труднощі

85. Орган місцевої чи регіональної влади не повинен звертатися по фінансову допомогу до держави чи наглядового органу, якщо можна виправити фінансове становище, використовуючи інші засоби.

86. Як тільки орган місцевої чи регіональної влади опиняється у фінансовій скруті, він має розробити й впровадити план фінансового оздоровлення, якщо потрібно, за допомогою держави чи наглядового органу, незалежних адміністративних органів влади чи приватних аудиторських фірм.

87. План оздоровлення слід обговорити й ухвалити на відкритому засіданні ради чи зборів. У плані мають бути визначені потрібні дані й зобов'язання, на яких мають ґрунтуватися відповідні бюджети. Залежно від законодавства, план може мати форму договору з органом, який забезпечуватиме фінансову допомогу відповідному органу місцевої чи регіональної влади.



Рекомендація Rec(2004)12 Про процеси зміни меж та/або структури органів місцевої й регіональної влад

(Ухвалено 20 жовтня 2004 року
на 900-му засіданні заступників міністрів)

Комітет міністрів, відповідно до пункту *b* статті 15 Статуту Ради Європи,

згадуючи, що в пункті 6 статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування передбачено, що "у процесі планування та ухвалення рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, з останніми мають проводитися консультації у міру можливості своєчасно і належним чином",

згадуючи, що в статті 5 цієї ж таки Хартії зазначено, що "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",

згадуючи, що важливо враховувати і той факт, що статті, наведені вище, можна, згідно зі статтею 13 Хартії, застосовувати також до органів регіональної влади,

згадуючи, що в Пояснювальній доповіді до Хартії зазначено, що:

a) в тому, що стосується пункту 6 статті 4, "порядок та час консультацій мають бути такими, щоб органи місцевої влади мали реальну можливість впливати, але цілком можливо, що надзвичайні обставини можуть перешкодити вимозі дати консультації, зокрема нагальної. Такі консультації мають проводитися безпосередньо з відповідним органом чи органами влади або опосередковано – за посередництва їхніх об'єднань, якщо йдеться про кілька органів влади",

b) в тому, що стосується статті 5, "пропозиції щодо зміни меж, серед яких найскладніша – це злиття з іншими органами влади, є, очевидно, найважливішими для органу місцевої влади та населення, якому він служить. Хоча в більшості країн нереально очікувати, щоб місцева громада мала право накладати вето на такі зміни, дуже важливо, щоб попередньо проводилися прямі або опосередковані консультації з цих питань. Референдуми, можливо, зможуть забезпечити відповідні процедури для проведення таких консультацій, проте в багатьох країнах немає належного законодавчого механізму. Там, де законодавство не передбачає звернення до обов'язкового референдуму, можна використовувати інші форми консультацій",

беручи до уваги, що спільний практичний досвід держав-членів у питанні зміни меж та/або структури органів місцевої й регіональної влад забезпечує основу для рекомендацій державам-членам про розв'язання аналогічних ситуацій у майбутньому,

р е к о м е н д у є урядам держав-членів, які розв'язують питання про зміну меж та/або структури органів місцевої та/або регіональної влад:

1) ретельно готуватися до цього з метою визначення та врахування відповідних обов'язкових правових і практичних умов;

2) забезпечити існування ґрунтовно розроблених процедур ухвалення рішень, що базувалися б на порозумінні між інституціями;

3) розробити поетапний план і чітко розподілити повноваження, серед них і з керування проведенням змін, а також організувати послідовний контроль;

4) всебічно й неупереджено оцінювати результати та інформувати про це відповідні органи місцевої та/або регіональної влад;

згідно з доброю практикою, про яку йдеться нижче в пунктах *A*, *B*, *C* та *D*, й виходячи з того, що завдання, методи й результати процесу зміни мають повністю відповідати положенням Європейської хартії місцевого самоврядування.

До того ж держави мають, де це потрібно, забезпечувати й надалі, щоб завдання, методи й результати процесу зміни відповідали зобов'язанням цих держав за підпунктом *b* пункту 1 статті 7 Європейської хартії регіональних мов або мов меншин та за статтею 16 Рамкової конвенції про захист національних меншин.

Ці рекомендації можна також застосовувати тоді, коли зміну здійснює вища ланка місцевого й регіонального керівництва стосовно нижчої ланки або коли в заздалегідь визначених рамках органи місцевої чи регіональної влади самореформуються, наприклад, у разі злиття двох існуючих органів місцевої чи регіональної влади одного рівня в один або зміни територіальних меж між ними.

А. Підготовка

І. Аналіз

1. Ретельна підготовка передбачає обізнаність:

- про спосіб, в який визначені проблеми концептуально пов'язуються з тими їхніми розв'язками, які слід знайти;
- про те, що є п'ять основних параметрів, які визначають будь-яку систему органу місцевої та/або регіональної влад: розмір¹, повноваження, ступінь автономії, фінансова структура та спосіб дії²;
- про те, що ці параметри взаємопов'язані й, відповідно, зміна одного з них спричинює зміну другого чи кількох інших;
- про те, що серед учасників та інших сторін, зацікавлених у змінах, має панувати певна згода, що дасть можливість визначити чітку мету реформи.

2. Початковим пунктом розгляду питання про зміни має бути завдання щодо розміру чи повноважень. Якщо такого завдання немає, це може перешкодити формулюванню чіткої стратегії дій.

3. Створюючи будь-який план зміни, слід керуватися або загальною перспективою, або теорією різних рівнів управління в державі³ та взаємодією між ними (програма) як на поточному етапі, так і по закінченню реформування.

4. Ширший соціальний і економічний контексти, в яких має відбуватися реформа, потребують чіткого аналізу, зокрема економічних умов і розподілу населення по всій території.

5. Нездатність надавати якісні й різноманітні послуги, яких потребують громадяни, а також низька якість демократичного життя можуть підірвати правочинність органів місцевої й регіональної влад. Тому аналіз існуючих передумов реформи має охоплювати питання:

- ефективності й можливості дій;
- демократичної правочинності, серед них і наслідків виборів;
- вміння досягати згоди й підтримання або формування почуття громади.

Потрібно також уникати фальсифікацій або навіть думки про фальсифікації на виборах.

6. У питаннях розміру⁴ треба зважати на таке:

- a)* розмір має важливий й складний вплив на можливість органів місцевої й регіональної влад функціонувати й виконувати свої завдання, а також на ефективність місцевої й регіональної демократії;

¹ Розмір, за звичай, визначається кількістю жителів, щільністю населення, географічною площею та ресурсами, що є в розпорядженні [відповідного органу влади].

² Мається на увазі, чи даний орган влади буде відповідальним лише за остаточне надання послуг чи також і за створення [служб із надання таких послуг].

³ Якщо йдеться про субнаціональне територіальне утворення, то в рамках того утворення, яке здійснює реформування.

⁴ Розмір, за звичай, визначається кількістю жителів, щільністю населення, географічною площею та ресурсами, що є в розпорядженні [відповідного органу влади].

- b) треба зосередити зусилля на досягненні оптимального розміру, проте немає жодного стандарту оптимального розміру, який можна було б використовувати для всіх ситуацій. Оптимальний розмір залежить від таких чинників, як розподіл повноважень між ланками управління, ступінь фінансової автономії та існування систем фінансового вирівнювання;
 - c) відхилення від оптимального розміру можуть до певної міри компенсуватися завдяки різноманітним заходам (див. підпункти *k-l* пункту 6): внутрішня децентралізація й деконцентрація в більших утвореннях і зовнішнє об'єднання й співробітництво між меншими утвореннями;
 - d) вплив розміру може мати різний характер, навіть протилежний очікуваному, якщо говорити про ефективність та дієвість надання послуг чи зміну якості місцевої й регіональної демократії. Більше того, вплив розміру на ефективність та дієвість може різнитися між окремими різними повноваженнями або політичними сферами;
 - e) немає жодного чіткого зв'язку між розміром та ефективністю надання послуг: великі органи місцевого самоврядування можуть вигравати від економії завдяки зростанню масштабів виробництва. Але поза певною межею вони можуть створювати також круті бюрократії, які впливатимуть на ефективність та дієвість їхньої ж таки роботи;
 - f) немає жодного чіткого зв'язку між розміром і якістю місцевої й регіональної демократії. Загалом особиста участь (зокрема через вибори) може бути успішнішою в невеликих органах місцевої влади, тоді як колективна участь при цьому виявляється нижчою. У великих столичних регіонах внутрішня децентралізація й деконцентрація можуть допомогти поліпшити участь (наприклад, обраним органам влади районного рівня в містах);
 - g) існує єдиний чіткий зв'язок між розміром і фінансовою/бюджетною автономією – це той, що дуже малі органи місцевої влади майже не мають фінансової незалежності (або зовсім не мають) внаслідок низького прибутку та високих накладних витрат;
 - h) важливими показниками оптимального розміру є як рівень задоволення наданням послуг, так і рівень надійності та вміння органів місцевої й регіональної влад реагувати;
 - i) Е-уряди [так звані інтерактивні сторінки публічних органів влади, за допомогою яких відбувається спілкування з громадою] можуть впливати на взаємозв'язок між розміром органів місцевої й регіональної влад, з одного боку, та наданням послуг і якістю місцевої й регіональної демократії, з іншого. Крім цього, нові технології сприяють співробітництву й громадській діяльності на вищому рівні. Одночасно Е-уряди збільшують для громадян можливість участі;
 - j) вплив можливої зміни розміру органу місцевої або регіональної влади треба розглядати як у рамках ефективності й дієвості надання послуг, так і якості місцевої й регіональної демократії. Такий розгляд має також стати предметом глибокого аналізу ще до ухвалення будь-яких рішень. Цей розгляд має враховувати наслідки ефективності й дієвості в усіх окремих сферах політики чи повноважень так само, як вплив на демократію в місцевій громаді;
 - k) якщо орган місцевої або регіональної влади занадто малий з огляду на певні аспекти, то як вихід може бути розглянуто зовнішнє об'єднання та співпраця з іншими органами влади. Така співпраця може бути горизонтальною, вертикальною та транскордонною (якщо відповідне національне законодавство це дозволяє);
 - l) якщо орган місцевої або регіональної влади з огляду на певні аспекти занадто великий, виходом зі становища можуть стати внутрішня децентралізація й деконцентрація;
 - m) якщо злиття малих місцевих чи регіональних органів влади є найдоцільнішим рішенням, потрібно приділити увагу, зважаючи на історію й традиції, створенню такої нової інституційної структури, за якої відчуття належності населення до попередньо існуючих утворень по змозі збереглося б.
7. На підготовчому етапі не варто також ігнорувати питання власності в громадських фондах, передачі персоналу та установ, а також розподілу боргового тягаря й можливої

зміни фінансового навантаження.

8. З метою поліпшення ефективності й дієвості надання послуг слід використовувати нові технології та підвищувати якість місцевої й регіональної демократії.

9. Треба також використовувати досвід інших – не лише власної країни, а й Європи та світу.

Проте конкретні рішення рідко можна запозичити без адаптації, тому для досягнення найвищої ефективності треба зосередити зусилля на визначенні типу (широкого) завдань, які ставилися перед іншими реформами, та процедур, що застосовувалися на місцях, а також проблем, які розв'язувалися під час проведення реформ.

10. Рішення з висунення пропозиції про територіальну та/або адміністративну реформу можна ухвалювати лише після завершення попереднього аналізу та повного його схвалення.

II. Участь

11. Усебічні системні реформи багато в чому залежать від можливості досягти згоди. Це легше, коли йдеться про маломасштабні реформи.

12. Серед учасників та інших осіб, зацікавлених у реформі, має бути певна згода, що давала б їм можливість формулювати чітку мету реформи.

13. Попередній аналіз загального напрямку, в якому брали б участь учасники та інші зацікавлені представники, може бути корисним методом досягнення такої згоди.

14. Реформи, що ґрунтуються на добровільній участі органів місцевої або регіональної влади певного рівня, є бажанішими, ніж реформи за законодавчим рішенням вищого органу влади всупереч бажанню нижчої ланки влади. Задля здійснення успішної реформи ініціативу "знизу догори"⁵ може бути доповнено ухвалою вищого органу влади, навіть усупереч волі деяких інших органів влади, що беруть участь у реформуванні. Задля успішності реформи ініціатива "згори донизу"⁶ має шукати добровільну підтримку відповідної ланки територіальної адміністрації, яка підлягає реформуванню.

15. Учасники та інші зацікавлені представники мають брати участь у реформах, починаючи з підготовчого етапу.

16. Злиття та інші реформи, пов'язані зі зміною меж, слід здійснювати тільки відповідно до принципів, гарантованих Європейською хартією місцевого самоврядування (наприклад, консультації з відповідними місцевими громадами, можливо, через референдум). Це не означає, що центральні органи влади не можуть створювати позитивні стимули органам місцевої чи регіональної влади для співробітництва, злиття, децентралізації або участі в деконцентрації.

17. Підготовка, ухвалення рішень, здійснення та оцінювання будь-якої реформи мають ґрунтуватися на інституційному діалозі, який відповідає вимогам ефективності, прозорості, підзвітності, представницького характеру та дієвості.

18. З метою забезпечення ефективності інституційного діалогу треба, щоб:

- він відбувався в потрібний час;
- він відбувався на основі чітко визначених процедур;
- уся відповідна інформація була б доступною для всіх учасників, зокрема відповідні дати, порядок денний та заходи мають бути відомі заздалегідь;
- результати, якщо не обов'язково, то щонайменше належно слід розглянути в процесі підсумкового ухвалення рішення;
- інституційний діалог дуже істотний і не втрачає значення, якщо відбуваються паралельні процеси;

⁵ Термін "знизу догори" означає, що ініціатива вищої ланки влади з реформування залежить від ініціативи тієї ланки місцевої чи регіональної влади, яку треба реформувати.

⁶ Термін "згори донизу" означає, що реформу ініціює вища ланка територіальної влади.

- за умови поваги норм публічного доступу до інформації та з метою забезпечення необхідного рівня довіри між учасниками питання про доступ громадськості до інформації про процес потрібна згода між усіма учасниками.

19. Задля забезпечення прозорості інституційного діалогу треба поважати норми доступу до публічної інформації, а підсумки діалогу якнайшвидше оприлюднювати.

20. Учасники інституційного діалогу є підзвітними демократично обраним органам влади (зборам).

21. З метою забезпечення представницького характеру діалогу треба залучати до нього всі рівні місцевої або регіональної влади, які мають законний інтерес до цієї справи, незалежно від їхньої політичної належності. Участь у діалозі загалом не повинна обмежуватися тільки тими, хто належить до політичної більшості. Оскільки учасники представляють органи місцевої чи регіональної влади, вони мають представляти саме ці органи місцевої чи регіональної влади.

22. З метою забезпечення дієвості інституційного діалогу потрібно:

- якнайліпше використовувати існуючі ресурси та процедури;
- уникати зайвого дублювання;
- належно координувати діалоги між різними ланками влади (держава – регіон, держава – місцева влада, регіональна – місцева влада, федеративна держава – місцева влада).

III. Складання програми

23. Програму здійснення реформи потрібно розглянути дуже ретельно. З одного боку, слід приділити достатньо часу необхідним обговоренням та практичним домовленостям на центральному, а також місцевому рівнях; з іншого – затягування може призвести до втрати темпу.

Будь-яка запропонована реформа забирає, за звичай, кілька років.

24. Будь-який план реформи має складатися з чітко визначених кроків.

25. Будь-яка реформа потребує чіткого визначення повноважень, серед них і злагодженого керівництва, з метою забезпечення як цілісності, так і послідовності. Особливу увагу слід звернути на можливість прив'язання процесу реформування до органу або адміністративної угоди між зацікавленими інституціями.

26. Важливо вивчити попередній досвід як у себе в країні, так і за кордоном. Проте конкретне рішення рідко можна запозичити без адаптації, тому для більшої користі порівняльну роботу варто зосередити на визначенні типу (широкого) завдань, які ставилися під час інших реформ, процедур, які використовувалися, та на проблемних питаннях, що розв'язувалися під час здійснення реформ.

27. Стратегія реформи має охоплювати процедури врегулювання для розв'язання специфічних проблем конкретних органів місцевої чи регіональної влади, які виникають у процесі реформування. Узгодженість, потрібна для визначення мети реформи, гарантуватиме, що цю процедуру не буде використано для зміни стратегічних завдань.

28. Там, де населення нерівномірно розподілено по території, а економічні умови відрізняються, треба передбачити застосування різних рішень:

- у державі не обов'язково має бути однаковий рівень місцевого й регіонального управління;
- повноваження органів місцевої й регіональної влад одного рівня можуть відрізнятися;
- інституційні стосунки органів місцевої й регіональної влад одного рівня можуть відрізнятися.

Проте цілком можливо, що після такого розгляду буде застосовано уніфікований підхід.

29. Планування експериментального підходу "знизу догори" може дати корисні результати з поглядів як точного визначення завдань і параметрів процесу реформування, так і

створення рушійної сили реформ.

В. Ухвалення рішень

1. Рішення про початок проведення реформи треба ухвалювати на найвищому інституційному рівні після консультацій із зацікавленими інституціями (див. рекомендації щодо інституційного діалогу); це рішення може бути змінено або підтверджено на референдумі, якщо це дозволено законодавством.

2. Програму реформи та її здійснення має бути ухвалено на найвищому інституційному рівні після консультацій із зацікавленими інституціями (див. рекомендації щодо інституційного діалогу).

3. Заручитися підтримкою для проведення реформи можна або беручи участь у консультаціях із зацікавленими сторонами, або надаючи органам місцевої й регіональної влад повноваження в національних рамках, визначених на центральному рівні.

С. Здійснення

1. Для успішного здійснення реформи суттєвим є також керівництво, про що йшлося вище⁷.

2. Оскільки в процесі реформування наголос зміщується з центральної влади на децентралізовані органи влади, дуже важливо під час реформування чітко передати функцію керівництва децентралізованій ланці.

3. Політичні зобов'язання центральної влади⁸ щодо реформ обов'язкові для розв'язання всіх вагомих проблем, що виникають під час реформування.

4. На період реформування потрібно визначити спільне коло повноважень, яке, наприклад, передбачає процедури планування за участю всіх зацікавлених сторін.

5. На етапі реформування експериментальний підхід "знизу догори" може також дати корисні результати.

6. Центральна влада має, за звичай, складати програми підтримки, спрямовані на забезпечення інформаційною технологією та іншими потрібними інфраструктурами. Такі програми можуть бути передбачені в процесі планування, про який йшлося вище.

7. Для підтримання нормальної бюджетної дисципліни під час перехідного етапу, збереження власності й забезпечення належного процесу переведення персоналу органів місцевої й регіональної влад, які підлягають реформуванню, треба встановити відповідні рамки.

8. Нагляд за здійсненням реформ важливий з погляду вчасного визначення так званих вузьких місць і порівняння досвіду всіх зацікавлених органів місцевої й регіональної влади.

9. Такий нагляд на всіх рівнях державного управління, залучених до участі в реформуванні, мають здійснювати як ті, хто бере участь у цьому процесі, так і незалежні експерти. Нагляд не треба обмежувати лише реформуванням адміністративних структур як таких; він має бути значно ширшим.

Д. Надання оцінки

1. По закінченні реформування потрібно дати незалежну оцінку широкому колу питань, не обмежуючись лише оцінюванням реформи адміністративних структур як таких, з метою визначити, чи виконано завдання реформи і в якому обсязі.

2. Оцінку мають дати також безпосередні учасники реформування.

3. Результати оцінки потрібно оприлюднити.

4. Слід ужити заходів для забезпечення можливості впровадження реформ або навіть їх відміни, якщо їхні результати виявилися багато в чому протилежними завданням. Ці захо-

⁷ Див. пункт 25 розділу А.

⁸ Або органів місцевої чи регіональної влади, який здійснює реформу.

ди мають охоплювати створення правових рамок, якщо таких немає, для регулювання прав та обов'язків, які зазнають змін внаслідок впровадження або відміни реформи.

5. Слід ужити заходів для забезпечення того, щоб підсумки оцінювання враховувалися під час формування загальної політики реформування та в пов'язаних з цим процесах.

6. Підсумки оцінювання мають бути доступними для інших держав-членів Ради Європи й передані як інформація Конгресові місцевих і регіональних влад Ради Європи.





Рада Європи.
Конгрес місцевих і регіональних

65

Рекомендація 151(2004)
Про переваги й вади прямо обраної
місцевої виконавчої влади
у світлі принципів Європейської
хартії місцевого самоврядування*

Конгрес,

1) зважаючи:

a) на підпункт *b* пункту 1 статті 2 резолюції Комітету міністрів (2000)1 про Конгрес [місцевих і регіональних влад] Ради Європи, в якому зазначено, що одним із завдань Конгресу є подання пропозицій Комітетові міністрів з метою сприяти місцевій демократії;

b) на пункт 3 статті 2 тієї самої резолюції, згідно з якою Конгрес має забезпечувати здійснення принципів Європейської хартії місцевого самоврядування (далі – "Хартія");

c) на пояснювальний меморандум про переваги й вади прямо обраної місцевої виконавчої влади (далі – "місцева виконавча влада, або голова") (CPL (11) 2, част. II);

d) на рекомендацію Конгресу 113(2002) "Про відносини між громадськістю, місцевою радою та виконавчою владою в місцевій демократії",

2) звертає увагу на те, що:

a) загалом тенденції свідчать: останнім часом в Європі загалом спостерігається перехід до прямих виборів місцевої виконавчої влади [народом];

b) у країнах, де непрямі вибори передбачають певне втручання центрального уряду або навіть королівську прерогативу, спостерігаються деякі ознаки поступового пом'якшення,

3) зважає на те, що викладені нижче причини, які ґрунтуються на практиці й досвіді протягом останніх 10 років місцевого самоврядування в Європі, засвідчують про користь прямого обрання виконавчої влади місцевого рівня. Серед них:

a) *більша правомочність*. Перевагою прямого обрання виконавчої влади є політична, демократична й моральна правомочність, що її забезпечує пряме обрання голови ради народом на протипагу обранню меншою групою членів ради. Отже, на думку Конгресу, таке пряме обрання:

i) підвищує загальну правомочність політичної системи на місцевому рівні й дає подвійну змогу громадянам – голосувати як за кандидата партії, так і за незалежного кандидата;

ii) вочевидь забезпечує чіткіший розподіл влади між представницьким і виконавчим органами влади;

iii) місцевому голові дає можливість діяти більш-менш незалежно попри політичний тиск членів ради, що належать до різних політичних партій;

iv) сприятиме незалежності ради від виконавчої влади й, відповідно, реальності її нагляду також;

b) *більша ідентифікація*. Перевагою, без сумніву, є ширша представницька демократія, залучення й відданість місцевого населення, які мають знайти своє відображення в рівні активності виборців. Тобто, на думку Конгресу, цей тип виборів:

i) сприяє зміцненню засад місцевої демократії на початкових етапах її розвитку й допомагає населенню чітко визначати місцевий рівень державної влади та зрозуміти ідею місцевого самоврядування;

ii) сприяє ширшій обізнаності населення з концепцією місцевого самоврядування загалом, а також глибшій інтеграції та ідентифікації мешканців з радою;

iii) допомагає прямо обраному голові ради бути уособленням того, що хочуть мешканці, і таким, яким вони самі його уявляють;

iv) є простим, легким і дешевшим;

c) *більша відповідальність*. Система прямого обрання місцевого голови [народом] запроваджує прозору систему політичної відповідальності. Діяльність органу місцевої влади можна розглядати як засіб забезпечення [населення] послугами, а голови – особою, особисто відповідальною перед населенням, заради якого він чи вона працює або не працює. Громадяни почуваються більш причетними до управління справами місцевого значення після обрання особи, яка найбільше відповідає їхнім потребам. Отже, Конгрес вважає, що пряме обрання:

i) заохочує міцніше й більш підзвітне політичне керівництво, відкритіші порядки денних засідань і ширше залучення громадян;

ii) поліпшує образ місцевого голови, повертає до нього увагу ЗМІ, сприяє його більшій відкритості й, можливо, більшій підзвітності органів місцевої влади;

iii) допомагає забезпечувати набагато невідкладнішу та, безсумнівно, ефективнішу відповідь на місцеві потреби;

d) нарешті, *ліпше управління та більша стабільність*. Прямо обраний орган виконавчої влади може бути чинником стабільності під час здійснення своїх повноважень. Розподіл влад є чіткішим та, відповідно, прозорішим, оскільки місцеве керівництво – виконавче й дорадче – не об'єднане в один орган. Ця система заохочуватиме:

i) ефективніше управління та єдність;

ii) пришвидчення адміністративної процедури та ухвалення рішень;

iii) зменшення ризику політичної конфронтації, що може загрожувати керівництву,

4) з іншого боку, звертає увагу на те, що наведені нижче пункти можна вважати вадами системи та що за певних обставин вони можуть підірвати мандат прямо обраного органу виконавчої влади:

a) *політичні кризи*. Загальновідомо, що найбільшу стурбованість спричинює ймовірність політичного конфлікту, якщо рада та її голова мають різні політичні погляди. Це може призвести до виникнення підвищеного ризику неефективності та кризових явищ в управлінні, зокрема в питаннях бюджету, а також до певного ризику політичної нестабільності загалом;

b) *надмірна концентрація влади в одних руках*. Другою вадою може стати побоювання можливості надмірної концентрації влади в руках голови, що, у свою чергу, дає поштовх таким небажаним явищам, як:

i) зменшення чинності представницької ради;

ii) поляризація процесу ухвалення рішень у раді;

iii) персоналізація влади та створення так званих клієнтських мереж;

iv) персоналізація особи голови ради або подрібнення системи політичних партій;

v) скорочення кількості форм внутрішнього нагляду за діяльністю міської адміністрації;

c) *ризик популізму*. Відомо, що кандидати, які будують свою виборчу кампанію на одному питанні, або кандидати, які перебувають у центрі уваги ЗМІ, можуть сприяти популізму в місцевій політиці, оскільки посада привертає увагу кандидатів, які є відомими особистостями, але неспроможні виконувати обов'язки голови місцевої влади;

d) *послаблення політичних партій та применшення значення політичних стимулів*. Незалежні кандидати зменшують роль політичних партій у виборчому змаганні та роблять місцеві вибори менш політизованими,

5) зважаючи на всі ці доводи, Конгрес:

a) запрошує держави-члени Ради Європи враховувати наведені вище висновки Конгресу під час реформування місцевого урядового сектора;

b) закликає держави-члени, зокрема, приділяти належну увагу системі противаг і балансів між політичними представницькими й виконавчими органами; якщо її немає, це разом з браком представницької політичної культури у громадян або сталої громадської думки може призвести до переважання виконавчої влади над радою;

c) закликає держави-члени приділяти особливу увагу питанням управління комунальною власністю, що має відбуватися під наглядом ради;

d) нагадує, що принципи, які визначають відносини між радою й виконавчою владою, визначено Конгресом у його Рекомендації 113(2002) (Додаток, част. 3).





Рекомендація Rec(2005)1 Про фінансові джерела органів місцевої й регіональної влад

(Ухвалено 19 січня 2005 року
на 912-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 для збереження й утілення ідеалів і принципів, які є їхньою спільною спадщиною, та сприяння їхньому економічному й соціальному прогресу, а також те, що одним зі способів досягнення цієї мети є спільні дії в економічній, соціальній, правовій і адміністративній сферах,

беручи до уваги, що місцеве самоврядування передбачає певний ступінь фінансової автономії,

беручи до уваги положення статті 9 Європейської хартії місцевого самоврядування, яку він ухвалив як міжнародний договір 15 жовтня 1985 року та яку вже ратифікувала переважна більшість держав-членів Ради Європи,

зважаючи на Резолюцію про місцеві фінанси, ухвалену на Конференції європейських міністрів, відповідальних за місцеву владу (Лісабон, 1996),

зважаючи на рекомендацію Rec(2004) 1 Комітету міністрів "Про фінансове й бюджетне управління на місцевому й регіональному рівнях",

зважаючи на такі доповіді Керівного комітету з питань місцевої й регіональної демократії (CDLR):

- "Місцеві фінанси в Європі" (1997);
- "Обмеження місцевого оподаткування, фінансове вирівнювання й методи підрахунку загальних субсидій" (1998);
- "Вплив на фінансову незалежність органів місцевої й регіональної влади як результат обмежень національного державного боргу, впроваджених на європейському рівні" (2000);
- "Методи визначення суми потрібних видатків органів місцевої влади та методи оцінювання прибутку" (2001);
- "Ризик фінансових зобов'язань органів місцевої влади" (2002);
- "Фінансове оздоровлення органів місцевої й регіональної влад, що перебувають у скруті" (2002);
- "Бюджетні процедури й бюджетне управління на місцевому рівні" (2002),

зважаючи на Рекомендацію № 79(2000) Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи щодо фінансових ресурсів органів місцевої влади та їхніх повноважень, ухвалену в зв'язку з проведенням контролю за виконанням Європейської хартії місцевого самоврядування,

беручи до уваги, що місцеве оподаткування, державні субсидії й механізми фінансового вирівнювання слід адаптувати до потреб місцевих громад, щоб їхні органи влади могли діяти найефективніше за умови належної поваги до норм і кодексів поведінки, що застосовуються на національному рівні,

беручи до уваги, що розв'язувати фінансові проблеми органів місцевої влади треба з урахуванням конкретних особливостей кожної держави, які [особливості], крім іншого, є наслідком їхньої структури, територіальної організації, розподілу повноважень між різними ланками управління й традицій,

беручи до уваги, що цю Рекомендацію, спеціально підготовлено для органів місцевої влади, може бути також застосовано з відповідними суттєвими змінами й до органів самоврядування регіонального рівня та згадуючи при цьому Гельсинську підсумкову декларацію про регіональне самоврядування, ухвалену на Конференції європейських міністрів, відповідальних за місцеву й регіональну влади (Гельсинкі, 2002),

беручи до уваги, що зміни, які відбулися після її ухвалення, виправдовують заміну рекомендації Rec(2000)14 Комітету міністрів державам-членам "Про місцеве оподаткування, фінансове вирівнювання та субсидії органам місцевої влади" цією Рекомендацією,

рекомендує урядам держав-членів:

1) забезпечити справедливий розподіл державних фінансових ресурсів між усіма ланками управління, враховуючи повноваження, визначені для кожної з цих ланок, та зміни в цих повноваженнях, а також економічні умови;

2) гарантувати органам місцевої влади систему фінансування їхніх видатків, що ґрунтується на таких принципах:

- ресурси органів місцевої влади та їхнє призначення мають відповідати вимозі ефективного здійснення їхніх повноважень;
- органи місцевої влади уповноважені в рамках національної економічної політики нарощувати відповідні власні ресурси;
- значна частина трансферів та загалом власних ресурсів не повинна призначатися на якісь спеціальні завдання;
- обсяг державних субсидій має бути справедливим, прозорим і передбачуваним; справедливість вимагає, щоб правила призначення були загальними, недискримінаційними, стабільними, а також не давали змоги по-різному їх тлумачити і не підлягали обговоренню в кожному конкретному випадку;
- система фінансового вирівнювання має давати органам місцевої влади можливість забезпечувати громадян, якщо вони цього захочуть, порівняно високим рівнем послуг за умови відповідного рівня оподаткування та зборів; ця система має враховувати як різницю у фінансовій спроможності органів місцевої влади, так і різницю в сумі потрібних їм видатків;
- там, де цього вимагає національна економічна політика, треба вжити заходів, щоб система фінансування органів місцевої влади загалом відповідала цим вимогам; ці заходи:
 - a) мають бути пропорційними вимогам, про які йшлося;
 - b) треба обговорювати з названими органами влади або їхніми представниками, а також
 - c) треба впроваджувати за допомогою закону;
- спеціальні обмеження, що застосовуються до обмеженої кількості органів місцевої влади, потрібно скасовувати одразу, як тільки це стає можливим;

3) переглянути, якщо в цьому є потреба, правові й адміністративні рамки місцевого оподаткування та субсидювання органів місцевої влади, сприяючи таким чином поліпшенню послуг та їх ефективному наданню; переглянути також правові й адміністративні рамки фінансового вирівнювання, щоб забезпечити справедливість і солідарність між цими органами влади за умови, зокрема, належної поваги Керівних принципів, що додаються до цієї Рекомендації;

4) залучати членів місцевих рад, зокрема тих, про кого йдеться в цій Рекомендації, до обговорення потрібних у даному регіоні реформ та на умовах здійснення таких реформ;

5) перекласти цю Рекомендацію державною мовою (мовами) і довести її до відома органів місцевої влади та об'єднань органів місцевої влади, запрошуючи їх враховувати Керівні принципи, призначені для них та викладені в частині II Додатку.

ДОДАТОК ДО РЕКОМЕНДАЦІЇ № Rec(2005)1

КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ ДЛЯ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

Ці Керівні принципи призначено для центральних органів влади, оскільки саме вони [ці органи влади] є відповідальними за формування правових рамок та нагляд за діяльністю органів місцевої влади. У деяких федеральних державах ці обов'язки покладено на федеральні утворення. У такому разі Керівні принципи адресуються їм. Центральні органи влади повинні донести Керівні принципи до їхнього відома.

1. Визначення

За змістом цієї Рекомендації:

a) з погляду можливості органу влади *змінювати рівні свого оподаткування* ресурси можна класифікувати або як *власні*, або як *трансферні*.

Власні ресурси органу влади – це ті, чий рівень орган влади може змінювати, можливо, в заздалегідь визначених рамках. Ці ресурси можуть, наприклад, бути фіскальними або ні, особливими чи пайовими тощо.

Трансферні ресурси органу влади – це ті, чий рівень орган влади не може змінювати. Вони можуть, наприклад, бути фіскальними чи ні, особливими чи додатковими, пропорційними чи ні (субсидіями) тощо;

b) з погляду можливості органу влади вільно використовувати свої прибутки, ресурси можна класифікувати або як *цільові* або як *нецільові*.

Цільові ресурси органу місцевої влади – це ті, які можуть бути використані з певною метою (товари, власність, служба, програма) і рішення щодо яких ухвалює інший, а не зацікавлений орган влади.

Нецільові ресурси – це ті, які можна вільно використовувати за умови належної поваги законодавства до використання органом місцевої влади державних ресурсів;

c) з погляду відносин між сумою, що становить прибуток органу місцевої влади, й загальною сумою надходжень, що стягуються на місцевому рівні, ресурси можуть бути *пропорційними* або *непропорційними*.

Пропорційні ресурси органу влади – це ті, що безпосередньо визначаються сумою, стягуваною на місці. Вони можуть, наприклад, бути фіскальними чи ні, особливими чи ні (пайовими) тощо.

Власні ресурси є, за звичай, пропорційними.

Субсидії є непропорційними фінансовими трансферами;

d) з погляду кількості органів влади, які розподіляють свої прибутки, ресурси можуть бути *особливими* або *пайовими*.

Особливі ресурси органу влади – це ті, прибутки від яких загалом становлять прибуток даного органу влади. Вони можуть, наприклад, бути фінансовими чи ні, власними ресурсами або фінансовими трансферами тощо.

Пайові ресурси органу влади – це ті, які одержує даний орган влади на додаток до ресурсів, що їх стягує інший орган влади на тій самій базі;

e) інші визначення:

додаткові ресурси – це пайові власні ресурси;

додаткові податки – це фіскальні додаткові ресурси;

загальні субсидії – це нецільові непропорційні фінансові трансфери;

спеціальні субсидії – це цільові непропорційні фінансові трансфери.

Фінансова спроможність – це максимальні прибутки, які може одержувати орган влади у звичних, визначених на національному рівні умовах. Як правило, фінансова спроможність залежить переважно від податкової (фіскальної) спроможності. Проте існують органи влади, які можуть одержувати дуже суттєві нефіскальні ресурси (прибуток від власності, зокрема

землі й будівель, економічної діяльності чи фінансових капіталовкладень); їхня фінансова спроможність враховує це.

Податкова (фіскальна) спроможність органу влади – це можливість справляти податки у звичних, визначених на державному рівні умовах. Відповідно, податкова спроможність є пропорційною податковій базі, а різниця в податкових базах призводить до різниці в податковій спроможності.

Сума необхідних видатків органу влади – це сума, що теоретично потрібна органів влади, щоб виробляти або надавати товари чи послуги, чи попередньо визначений набір товарів та послуг стандартного рівня. Різниця між сумами потрібних видатків органів влади полягає або в різниці у витратах виробництва на одиницю продукції чи послуги, що виробляються чи надаються органами влади для забезпечення необхідного попередньо визначеного кількісного та якісного мінімуму, або в кількості служб, потрібних (система ефективності) для досягнення такого мінімуму, або в різниці між кількістю жителів, які мають право на такі послуги.

Делеговані завдання – це повноваження, за які в основному відповідає вища ланка влади, а їхнє здійснення передає органів місцевої влади.

Позаплановий прибуток – це нерегулярний прибуток.

Податкове навантаження – це співвідношення між усіма обов'язковими внесками й даною вартістю (для підприємств) чи прибутком (для родин) на відповідній території.

2. Загальні принципи

1. Держави мають звертати увагу й упроваджувати в практику основні принципи, яких слід дотримуватися щодо фінансових ресурсів органів місцевої та, з відповідними потрібними змінами, щодо регіональної влади, як це викладено в статті 9 Європейської хартії місцевого самоврядування.

2. Головними завданнями в розвитку внутрішньоурядових фінансових відносин має бути:

- забезпечення прибутків для кожної ланки управління відповідно до розподілу повноважень і стандартних фінансових потреб (вертикальний фіскальний баланс);
- досягнення справедливого розподілу між органами місцевої влади (горизонтальний фіскальний баланс);
- заохочення ефективності публічного сектора.

3. Органи місцевої влади повинні в рамках національної економічної політики мати право на достатні власні ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися під час здійснення своїх повноважень та обов'язків у межах закону (фінансова автономія).

4. Податки (право їх стягувати, прибутки та можливість за потреби визначати їхній рівень у заздалегідь визначених рамках) мають бути передані органам місцевої влади, якщо ці податки не спричиняють значних горизонтальних перепадів, несправедливого рівня прибутків між органами місцевої влади або дискримінації чи викривлень серед органів влади, які передають право стягувати податки вищим ланкам управління (принцип субсидіарності). Там, де право стягувати податки передається органам місцевої влади, вони (ці органи влади) повинні також мати певне право втручатися в управління цим процесом з метою поліпшення його ефективності, а також розпоряджатися цими прибутками (*фіскальна автономія*). Фіскальна автономія передбачає для органів місцевої влади певний рівень свободи в податковій політиці, зокрема у визначенні рівнів оподаткування.

5. Кожний орган місцевої влади має щонайповніше фінансувати свої видатки, які він вважає потрібними, за рахунок власних ресурсів (фіскальна еквівалентність на рівні місцевого органу влади).

6. Фіскальна еквівалентність на індивідуальному рівні потребує від органів місцевої влади згідно з загальними нормативними рамками призначати плату за місцеві публічні послуги й стягувати податки з громадян і місцевого бізнесу за користування місцевою інфраструктурою (принцип податкового прибутку).

7. Органи місцевої влади мають підтримувати баланс у фінансуванні публічних служб

через оподаткування і збори відповідно до публічно-приватної користі, яку дають ці служби. Якщо орган влади має намір допомогти якійсь категорії громадян одержати доступ до публічної служби, він має не субсидіювати цю службу, а подати фінансову допомогу відповідним користувачам, наскільки це можливо, в цільовій індивідуальній формі.

8. З метою регулювання місцевого інтересу органи місцевої влади повинні мати право стягувати плату за послуги, пеню та відшкодування, а також видавати місцевим підприємцям дозволи та права на безперешкодне користування своєю власністю.

9. Коли податки розподіляються спільно з місцевими ланками управління, місцева частка має бути пропорційною місцевим податковим зусиллям, щоб заохочувати місцевих службовців зміцнювати й розвивати місцеву податкову базу (принцип походження, чи деривативу).

10. Якщо існують великі між'юрисдикційні розбіжності між фінансовою спроможністю та сумою потрібних видатків, центральні органи влади мають відшкодувати фінансово слабшим органам місцевої влади. Такі трансфери мають бути нецільовими й забезпечувати всі органи місцевої влади фінансуванням задля надання ними середнього стандартного рівня публічних послуг.

11. Що стосується місцевих служб, які представляють державний інтерес (вертикальні перепади), або служб, чия діяльність потребує певного узгодження на державному рівні, центральна влада має подавати допомогу органам місцевої влади завдяки стандартним процедурам і надалі підтримувати ці програми завдяки спеціальним субсидіям чи загальним субсидіям, у яких передбачено певні кошти на служби.

12. Якщо органи місцевої влади діють як уповноважені представники вищої ланки управління, центральний уряд має брати участь у фінансуванні цих програм (принцип сполучаності). Повне фінансування доцільне, якщо уповноважена урядова структура може контролювати керівництво програмою; якщо ні, до фінансування слід залучати органи місцевої влади з метою збереження обсягу програми й подання допомоги в справі визначення мети і здійснення ефективного керівництва.

3. Керівні принципи місцевого оподаткування

а. Фіскальна децентралізація

13. Фінансова автономія органів місцевої влади передбачає, що вони мають достатні власні ресурси, щоб фінансувати суттєву частку видатків під час здійснення своїх повноважень, як це визначено в конституції чи законі. Ця частка має бути досить великою, щоб дозволити й заохочувати достатню свободу дій і відповідальність органів місцевої влади в процесі визначення їхніх видатків протягом здійснення ними повноважень.

14. Пайові ресурси органів місцевої влади складаються переважно з нецільових додаткових ресурсів та/або нецільових пайових пропорційних ресурсів, визначених чинним законодавством.

15. Отже, потрібен певний ступінь податкової децентралізації. Для його визначення можна використовувати такі параметри, а саме співвідношення:

- між податковими надходженнями органів місцевої влади й загальними податковими надходженнями держави;
- між місцевими податковими надходженнями й загальними місцевими ресурсами;
- між податковими надходженнями й субсидіями від державних та інших публічних органів влади;
- між власними податковими надходженнями органів місцевої влади і внутрішнім валовим продуктом країни;
- між максимальними й мінімальними ресурсами, які можуть одержати органи влади, змінюючи рівні місцевого оподаткування у визначених законом межах.

16. Якщо з огляду на наведені вище параметри ступінь фіскальної децентралізації виявляється низьким, то згідно з чинним законодавством центральні органи влади разом з місцевими органами влади мають розглянути способи збільшення частки власних податкових надход-

жень органів місцевої влади й податкових надходжень, що надходять як трансфери без обов'язкового збільшення при цьому загального податкового навантаження.

17. Органи місцевої влади повинні мати право визначати рівень свого (особливого чи додаткового) оподаткування по змозі в попередньо встановлених рамках. Таким чином вони зможуть змінювати кількість та якість своїх служб відповідно до місцевих потреб і побажань, а також сприяти більшій підзвітності обраних представників.

18. Якщо органи місцевої влади можуть ухвалювати рішення про рівень надходжень, одержуваних за рахунок податків, встановлених на державному рівні, то вони, загалом, повинні мати право змінювати радше рівень оподаткування, ніж його базу. Зафіксовані рівні мають відображати місцевий політичний вибір, а податкову базу треба об'єктивно оцінити та вноормувати законом.

19. Свободу органів місцевої влади в податкових питаннях слід обмежувати, виходячи лише з міркувань справедливості або обмежень національної економічної політики.

20. Обмеження фінансової автономії органів місцевої влади мають бути пропорційні поставленим завданням. Ці обмеження треба обговорювати з органами місцевої влади чи їхніми об'єднаннями, впроваджувати за законом та якнайшвидше скасовувати.

21. Загалом, якщо вищий орган влади ухвалює рішення, що звужує податкову базу органу місцевої влади, це має бути відшкодовано.

22. Рівні місцевого оподаткування можуть суттєво відрізнятися залежно від того, який рівень послуг вибрали місцеві громади. Про це треба поінформувати громадськість, це також забезпечує підзвітність органів місцевої влади. Різницю ж у фінансовій спроможності та, зокрема, в місцевих податкових базах і сумах потрібних видатків треба розглядати в рамках системи вирівнювання.

23. Мінімальні умови відкритості рішень про місцеве оподаткування має бути визначено законом як стосовно центральних органів влади (опублікування інформації, на якій ґрунтуються такі рішення, матеріалів національних обговорень, консультацій з органами місцевої влади чи їхніми об'єднаннями), так і стосовно органів місцевої влади (матеріали громадських засідань, публічного чи поіменного голосування, опублікування основних документів до засідань, на яких ухвалюватимуться рішення, тощо).

b. Структура місцевого оподаткування

24. Податкові надходження органу місцевої влади мають складатися з надходжень або від окремих осіб, або від власності, або від підприємств¹, розташованих на території відповідного органу влади.

25. Структура місцевого оподаткування має бути такою, щоб забезпечувати справедливий відкритий розподіл місцевого податкового навантаження згідно з можливістю платників податків їх сплачувати.

26. Структура місцевого оподаткування має забезпечувати, щоб загальне податкове навантаження та його співвідношення з рівнем послуг, надаваних людям і підприємствам, які сплачують ці податки, були ясно зрозумілими (оскільки це є перед-умовою ефективного розподілу ресурсів відповідно до місцевих потреб).

27. Органи місцевої влади повинні мати право змінювати рівні податків, які становлять значну частину їхніх надходжень, для запобігання тому, щоб послуги, чиї рівні майже не відрізняються, не супроводжувалися значною різницею в рівнях місцевих податків.

28. Місцеві податки мають бути високо прибутковими й не потребувати значних адміністративних і контрольних витрат.

29. Місцеве оподаткування має бути достатньо стабільним, щоб забезпечити неперервність та передбачуваність функціонування публічних служб, а також мати певний ступінь гнучкості, щоб податкові надходження можна було узгоджувати з бюджетними видатками, які змінюються.

30. Місцеві податки мають бути нейтральними й не спричиняти жодної негативної де-

¹ Дослідження Керівного комітету з питань місцевої й регіональної демократії (CDLR) свідчать, що органи місцевої й регіональної влад мають більшу фінансову автономію в країнах, де вони одержують частку надходжень від прибуткового податку й усіх надходжень від податку на землю та будівлі.

формації в економіці (щонайменше впливати на зростання та економічну структуру власності місцевої громади), в демографічному становищі (не створювати умов для міграції) й соціальному житті (не створювати додаткових проблем для соціальних груп, які відчують труднощі).

31. Центральні органи влади повинні мати право подавати допомогу органам місцевої влади у формуванні місцевого законодавства з оподаткування. Створення єдиної бази даних (чи єдиного пункту доступу) ввм2мув.2і

у разі ухвалення рішення набувала чинності ефективна система вирівнювання.

41. Органи місцевої влади треба забезпечувати належною інформацією про те, як працюють системи вирівнювання, щоб вони могли сприйняти систему, з якою не обізнані чи якої не розуміють.

42. Вирівнювання можна досягти завдяки субсидіям від вищої ланки влади (вертикальне вирівнювання) або перерозподілу місцевих податкових надходжень, зокрема якщо їх стягують підрозділи центрального уряду (горизонтальне вирівнювання), або використувуючи обидва способи. Вертикальне вирівнювання загалом зменшує ризик виникнення недоволення серед органів місцевої влади. Горизонтальне вирівнювання (здійснюється за законом відповідно до принципу солідарності між органами влади одного рівня) має перевагу, оскільки зміцнює солідарність органів місцевої влади й дає їм більше незалежності від центральних органів влади; слід передбачити, зокрема, що, коли можливості місцевого оподаткування суттєво відрізняються, важко досягти бажаного ступеня вирівнювання лише завдяки фінансовим трансферам від держави. Але рівень горизонтального перерозподілу, на який, як очікується, можуть погодитись органи місцевої влади, що мають вищий за середній прибуток на душу населення, не повинен бути дуже високим, щоб не віднадувати їх від використання й розвитку власної податкової бази. Обсяг ресурсів, що його виділяє державний бюджет на вертикальне вирівнювання, повинен відображати пріоритетність служб, за які відповідають органи місцевої влади в загальних рамках публічних видатків; їхню стабільність треба гарантувати чинним законом, крім того, вельми потрібна певна форма індексації зростання сукупних національних бюджетних надходжень.

43. Бажаний ступінь вирівнювання різниці між сумою потрібних видатків та фінансовою спроможністю треба визначати чітко й передбачувано.

44. У системах вирівнювання треба заздалегідь і відкрито визначати, які саме місцеві органи мають право одержувати фінансові трансфери з метою вирівнювання фінансової спроможності й суми потрібних видатків. Критерії такого права має бути викладено в законі.

45. Хоча системи вирівнювання діють, за звичай, на національному рівні, можливо, варто заохочувати системи об'єднання чи перерозподілу деяких місцевих податків між органами місцевої влади, що входять до території одного міста, та, зокрема, між радами, розташованими в промислових, центральних і так званих спальних районах. Місцева система вирівнювання такого типу уможливорює відшкодування, щонайменше часткове, для районів, розташованих на околицях, та може бути впроваджена через угоду, досягнуту між відповідними радами.

46. Механізми, що використовуються для вирівнювання серед підвідомчих [територій], мають завжди ґрунтуватися на стандартизованих (а не чинних) рівнях надходжень і видатків. Стандартизація витрат і надходжень діє як запобіжний засіб проти можливих фінансових ризиків, які інакше могли б підірвати відповідальність органів місцевої влади (та їхніх службовців) і призвести до розбазарювання громадських ресурсів. Вона також допомагає органам місцевої влади уникати моральної небезпеки, оскільки перешкоджає тим, хто одержує допомогу, шахраювати з критеріями розподілу.

47. Центральні органи влади мають регулярно перевіряти, як діють системи вирівнювання, та розглядати спільно з органами місцевої влади можливі способи поліпшення їхнього функціонування, спрямовані на ефективне подолання негативних наслідків нерівномірного розподілу ресурсів та суми потрібних видатків.

b. Вирівнювання суми потрібних видатків

48. Вирівнювання (стандартизованих) конкретних сум потрібних видатків можна досягти завдяки субсидіям, обґрунтованим відповідними об'єктивними критеріями. Навіть якщо ці субсидії призначено для конкретних програм, вони мають надавати хоча б певне обмежене право розсуду того, як використовувати їх у рамках таких програм, а також можливість уникати обтяжливого нагляду та звітування.

49. Спочатку суму потрібних видатків слід оцінювати на підставі критеріїв, які:

- є об'єктивними та які органи місцевої влади не можуть безпосередньо контролювати;
- не можуть безпосередньо впливати на свободу вибору органів місцевої влади в рам-

ках доступних бюджетів;

- не передбачають каральних санкцій проти тих органів місцевої влади, які намагаються впорядкувати управління своїми службами з метою оптимізувати свою діяльність, або зменшуючи витрати виробництва на одиницю продукції, або намагаючись (завдяки угодам про співпрацю чи злиття) збільшити кількість користувачів та вироблюваної продукції з метою одержання значної економії, та які можуть ненавмисно сприяти поведінці, що є протилежною завданням, пов'язаним з місцевою відповідальністю та ефективністю в справі забезпечення публічними послугами;
- якнайповніше враховують демографічну, географічну, соціальну та економічну складові, що призводять до різниці в сумах.

50. Формули підрахунку, використовувані для оцінювання суми потрібних видатків, мають відповідати таким умовам:

- вага, що надається різним окремим показникам, має визначатися на підставі об'єктивної інформації про вплив різновидів цих показників на реальну вартість місцевих служб;
- оскільки оцінювання потреб обов'язково охоплює оцінні судження про вагу різних показників, потрібно визначати та оцінювати результати цих суджень разом з представниками зацікавлених органів місцевої влади чи їхніми об'єднаннями;
- формули для оцінювання потреб (моделі) мають бути якомога простими й легко зрозумілими, сприяти відкритості та звітності, проте достатньо всебічними й детальними, щоб бути надійними;
- формули для оцінювання потреб мають залишатися настільки стабільними, наскільки це можливо, щоб давати органам місцевої влади можливість робити довгострокові прогнози та щоб зміни справді відображали зміни в реальному становищі органів місцевої влади.

51. У процесі вирівнювання суми потрібних видатків треба якнайповніше враховувати діяльність органів місцевої влади та, зокрема, ті її види, які є дуже важливими чи обов'язковими. Для кожної потреби вирівнювання слід розробити різні формули.

с. Вирівнювання фінансової спроможності

52. Вирівнювання (стандартизованої) фінансової спроможності має на меті посилити недостатньо прибуткову базу місцевого уряду, що вимірюється відповідно до національного критерію (бази); такі трансфери повинні мати форму нецільових загальних субсидій, якими органи місцевої влади повинні мати право вільно розпоряджатися.

53. Бажано, щоб оцінювання фінансової спроможності органів місцевої влади охоплювало всі джерела прибутку. Метою має бути всебічне оцінювання фінансової спроможності.

54. Слід звернути увагу на забезпечення того, щоб вирівнювання фінансової спроможності не підривало місцевого самоврядування через захоплення органів влади на практиці надавати однаковий рівень послуг чи встановлювати однаковий рівень податків.

55. Вирівнювання фінансової спроможності не має віднаджувати органи місцевої влади від поліпшення податкової бази і організації ефективного стягування податків. Визначаючи фінансову спроможність з метою вирівнювання, слід виходити з припущення, що всі органи місцевої влади стягують податки однакового рівня та є однаково ефективними у визначенні обсягів податків та їх стягненні, тобто органи влади не карають за додаткові зусилля й не винагороджують за недостатню роботу. Таке припущення треба застосовувати лише в процесі підрахунку фондів вирівнювання; воно не має підривати права органів влади змінювати чинні рівні податків. Рішення органу місцевої влади не повинні прямо впливати на розмір фондів вирівнювання, які він (цей орган) одержує чи до яких сплачує.

56. На противагу вирівнюванню суми потрібних видатків, де йдеться не про один місцевий податок, [фінансова спроможність] кожного податку окремо не вирівнюється: треба створити відповідну фіскальну систему, яка відображала б сукупний потенціал місцевого оподаткування. Слід створювати фонди вирівнювання ресурсів і призначати кошти відповідно до різниці між податковою спроможністю різних органів місцевої влади та середньою податковою спроможністю.

57. Реальне фіскальне навантаження не можна використовувати як показник фінансової спроможності.

5. Субсидії органам місцевої влади

58. Субсидії надаються центральними органами влади з різною метою та можуть мати різну форму. Загалом їх треба надавати згідно з законом або рішенням, ухваленим на підставі чітких критеріїв, визначених законом. Право розсуду уряду в справі визначення розміру й надання трансферів треба обмежувати з метою уникнення проблем щодо об'єктивності й довіри.

а. Загальні субсидії

59. Внесок вищих ланок влади до місцевих бюджетів має здійснюватися переважно у формі загальних субсидій.

60. Повна сума таких субсидій має:

- покривати стандартну вартість виконання делегованих завдань і структурний брак ресурсів органів місцевої влади відповідно до їхніх статутних повноважень;
- враховувати такі чинники, як демографічні зміни та економічні обставини, наприклад, економічне зростання та збільшення вартості, зокрема коли рівень власних ресурсів органів місцевої влади та їхня можливість впливати на ці ресурси унеможливує узгодження зі зростаючим рівнем видатків, що є наслідком економічних чинників;
- зважати на варіації у вартості, які є наслідком рішень, ухвалених на державному рівні, зокрема на різновиди таких загальних чинників, як заробітна плата й вартість соціальної безпеки, мінімальні стандарти для місцевих служб та стандарти захисту довкілля, що застосовуються на рівні органів місцевої влади.

61. Держави мають забезпечити органам місцевої влади певну стабільність повної суми [субсидій], можливо, через закон або угоду, що передбачає підтримання економічної стабільності, за участю всіх ланок влади. Загальна сума не повинна зазнавати частих довільних коливань під час формування річних державних бюджетів.

62. Критерії призначення загальних субсидій мають бути чітко визначені законом або щонайменше окреслені правовими рамками на недискреційній основі. Це дає органам місцевої влади можливість заздалегідь підрахувати суму субсидій, яку вони одержать, та ухвалити відповідні бюджети.

63. Будь-який значний перерозподіл ресурсів між органами місцевої влади внаслідок суттєвої зміни критеріїв визначення обсягу субсидій, розподілу податків чи формул вирівнювання треба здійснювати поступово, протягом достатньої кількості років, щоб дати органам місцевої влади можливість пристосувати бюджети до нового рівня фінансування без надмірної передачі служб.

64. Органи місцевої влади не повинні мати можливості впливати на суму загальних субсидій, яку вони одержують, якщо тільки це не є одним із чітко визначених положень певної субсидії.

б. Спеціальні субсидії

65. Спеціальні субсидії обмежують свободу політичного вибору органів місцевої влади, є менш ефективними, ніж загальні субсидії, з погляду ефективного використання ресурсів відповідно до обов'язків в умовах дефіциту бюджету й не дуже корисні як засіб вирівнювання. Тому застосування спеціальних субсидій треба загалом обмежити, щоб забезпечити:

- (спільне) фінансування капіталовкладень як частини політики збалансованого стабільного регіонального розвитку;
- фінансування на стандартному для всієї країни рівні тих місцевих публічних служб, чії мінімальні стандарти діяльності визначаються на національному рівні;
- відшкодування будь-яких видатків, пов'язаних із проблемами розташування в центрі, що, відповідно, впливає на забезпечення певними місцевими публічними

службами, до такого рівня, щоб не виникало питання про відшкодування за рахунок механізмів горизонтального вирівнювання, а також довільних угод чи статутних зобов'язань;

- фінансування певних публічних служб, чиє функціонування органи місцевої влади забезпечують від імені держави, або відшкодування витрат органів місцевої влади під час здійснення повноважень, делегованих їм іншими ланками влади; хоча спеціальні субсидії можна використовувати з цією метою, зокрема тому, що вони служать стимулом, загальні субсидії нерідко є більш ефективними; центральні органи влади мають вирішувати, що ліпше, за умови належної поваги до місцевої автономії, зокрема становища на місці.

66. Спеціальні субсидії загалом треба надавати на підставі об'єктивних прозорих критеріїв, виходячи з суми потрібних видатків. Усі органи влади, які мають право на такі субсидії, треба поінформувати про можливість одержати кошти та про відповідні критерії, щоб вони могли подати заявки на субсидії, які потім можна було б порівняти на основі прозорих процедур.

67. Якщо спеціальні субсидії залежать від фінансових внесків з боку органів влади, які їх одержують, рівень цих внесків має бути гнучким, щоб зважати на фінансову спроможність відповідних органів влади. Центральні органи влади мають проаналізувати можливості узгодження спеціальних субсидій з цією спроможністю так, щоб порівнювалася фінансова діяльність, а не фінансові витрати органів влади і щоб найбільш знедоленим органам влади не відмовляли в таких субсидіях.

6. Інші фінансові ресурси

a. Збори і плата за послуги

68. Використання зборів і плати за послуги може стати значним внеском до надходжень органу місцевої влади. Але їхній вплив на попит і доступ до служб варто вивчити.

69. Органи місцевої влади повинні мати право вирішувати, яку призначати плату за послуги, надавані відповідно до становища та згідно з місцевим вибором.

70. Для найбільш знедолених груп населення центральні органи влади можуть встановлювати мінімальні (кількісні та якісні) стандарти і умови доступу до важливих служб (пільги й дотації).

71. За потреби і з метою забезпечення рівноправного доступу до послуг на національному рівні центральні органи влади можуть впроваджувати максимальну плату за основні послуги й мінімальну плату за комунальні послуги.

b. Різні ресурси

72. Щодо різних ресурсів органів місцевої влади (прибуток від економічної діяльності, власності, капіталовкладень, дотацій та спадщини), а також позик, то держави мають враховувати Керівні принципи, призначені для них та наведені в рекомендації Rec(2004) 1 "Про фінансове й бюджетне управління на місцевому й регіональному рівнях".

7. Позики

73. Органи місцевої влади повинні мати право робити позики для фінансування власних проектів капіталовкладень. Такі проекти розраховані на майбутні покоління, тому звернення до позик уможливує справедливий розподіл тягаря між поколіннями. Оскільки майбутні покоління не можуть висловитися про вибір проектів для фінансування, фінансування завдяки позикам прийнятне переважно для служб, де позики може бути відшкодовано завдяки платі, стягнутій з користувачів.

74. Органам місцевої влади не слід дозволяти брати позики для фінансування поточних видатків, за винятком грошових авансів та у виняткових обставинах. Поточні видатки йдуть на користь існуючих поколінь, тому їх фінансування за рахунок позик означає, що за них розплатуватимуться майбутні покоління. Крім того, фінансування поточних видатків за рахунок позик зменшує відповідальність обраних представників за фінансові наслідки їхніх рішень.

75. Доступ органів місцевої влади до позик може бути обмежено рамками національ-

ної економічної політики з метою зменшення ризику неповернення платежів і запобігання ухваленню рішень, що сприятимуть накладенню непомірного фінансового тягаря на майбутні покоління. Будь-які подібні обмеження мають бути справедливими й пропорційними до обмежень, про які йдеться; їх треба заздалегідь обговорити з органами місцевої влади чи їхніми представниками й скасувати, щойно це стане можливим з огляду на макроекономічне становище.

76. З метою підвищення підзвітності осіб, котрі ухвалюють рішення, органи місцевої влади мають звітувати про свої рішення щодо позик. Центральні органи влади не можуть виступати гарантом позик органів місцевої влади за винятком особливих обставин.

Частина II

КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ ДЛЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ

1. Загальні принципи

1. Найважливіші рішення, пов'язані, наприклад, із визначенням рівнів оподаткування, платою користувачів за надані послуги й позиками, має ухвалювати обраний дорадчий орган (рада чи збори) на пленарному засіданні; таке рішення не може бути делеговано виконавчій владі або комітетові чи іншому органу, що є підзвітним обраному дорадчому органу.

2. Обговорення фінансових і бюджетних питань, а також ухвалення відповідних рішень має відбуватися на засіданнях обраного дорадчого органу, відкритих для громадськості.

3. Наслідки рішень органу місцевої влади про джерела надходжень треба оприлюднювати. Бюджетні документи мають містити легкозрозумілі огляди з цього питання.

4. У сферах, де органи місцевої влади наділено дискреційними повноваженнями, найважливіші фінансові питання треба розглядати в комплексі й регулярно ухвалювати рішення. Загалом рішення про надходження та рішення про видатки треба ухвалювати в комплексі під час ухвалення чи перегляду бюджету.

5. Об'єднання органів місцевої влади можуть брати активну участь у знаходженні рішень, що встановлюють рівновагу між різними носіями влади в процесі формування національної економічної політики; це справедливо також, коли йдеться про допомогу органам місцевої влади, наприклад, у виробленні податкового законодавства.

6. Органи місцевої влади мають застосовувати інформаційні технології для поліпшення ефективності управління (збирання і оброблення інформації, підготовка рішень, нагляд за їхнім виконанням). Перевагу слід надавати відкритим, динамічним системам, що працюють у реальному часі і, де це можливо, є поєднуваними з іншими системами органу влади та центральними системами або системою, створеною на основі горизонтальної співпраці. Треба нарощувати можливості здійснення платежів на відстані за допомогою електронних засобів.

7. Органи місцевої влади мають забезпечувати персонал різними формами навчання, в якому він може мати потребу (з правових, фінансових, фіскальних, організаційних та інших питань), і регулярно поновлювати їхні основні технічні навички.

8. Органи місцевої влади мають створити системи для заохочення професіоналізму і етичних засад у персоналу, який має справу з фінансами й, зокрема, фіскальними питаннями. Їм пропонується звернути увагу на найліпшу практику, добре сформульовану Керівним комітетом з питань місцевої й регіональної демократії (CDLR) у Підручнику з питань публічної етики на місцевому рівні, схваленому на Конференції з етичних стандартів у публічному секторі (Ноордвікерхут, 2004).

2. Місцеве оподаткування

9. Основними принципами, які визначають місцеве оподаткування, мають бути справедливість (оподаткування має бути пропорційним до можливостей кожного платника податків їх сплачувати) та ефективність (висока прибутковість і низькі витрати на стягнення податків).

10. Визначення рівня місцевих податків органами місцевої влади має бути якомога відкритішим, а рішення – повністю зрозумілими для громадськості. Заходи, що забезпечуватимуть прозорість фіскальних рішень, мають охоплювати оприлюднення (на папері та в електрон-

ному вигляді), розсилку і, можливо, поширення всіх проектів фінансових рішень, а також матеріалів, потрібних для розуміння всіх цих ухвалюваних документів і рішень.

11. Органи місцевої влади можуть змінювати рівень оподаткування лише з метою пристосування рівня послуг до місцевих потреб і побажань.

12. Органи місцевої влади мають уникати встановлення надмірної кількості податків, оскільки це неминуче призведе до зростання управлінського апарату й може збільшити вартість стягнення податків, коло підстав для оскарження тощо.

13. Не нехтуючи спонукальною метою місцевого оподаткування, не слід перешкоджати діяльності, що перебуває в рамках закону. Будь-яка спонукка має виходити з принципу рівноправності громадян перед законом. Тоді визначення податкової бази, рівня оподаткування й пільг має відповідати поставленій меті.

14. Треба уникати недоречних змін у правових рамках місцевого оподаткування, які можуть призвести до надмірних втрат з боку учасників економічної діяльності або домашніх господарств.

15. Органи місцевої влади мають забезпечувати громадськість інформацією й поясненнями щодо будь-якого податку, зокрема податку, що його стягує вища ланка влади. Якщо йдеться про особливі податки, то розроблення відповідної регламентуючої документації й донесення її до громадськості є справою рад.

16. Органи місцевої влади мають забезпечувати громадськість усебічною, зрозумілою інформацією про те, як орган влади використовує податкові надходження.

17. Засоби інформування громадськості про місцеве оподаткування мають враховувати конкретні місцеві особливості: це можуть бути електронні публікації, плакати, листи, телефонна служба тощо. Корисними можуть виявитися і попередні консультації, а також публічні збори після того, як рада ухвалила нормативні документи.

18. Якщо йдеться про особливі податки, органи влади мають звернути велику увагу:

- на забезпечення як простоти, так і справедливості структури податків;
- на якість підготовки відповідної нормативної документації, зокрема в малих радах;
- на механізми ухилення від податків та шахрайства, які можуть бути наслідком недосконалої місцевої нормативної бази.

19. Інформацію про податкову базу треба регулярно оновлювати; вона має ґрунтуватися на чинниках, що не призводять до суперечок. З метою одержання потрібної інформації (поліція, реєстр народжуваності, одружень, смертей тощо) потрібно налагоджувати співробітництво між відділами органу місцевої влади. Співробітництво з вищими ланками влади може дати органам місцевої влади можливість одержувати інформацію, потрібну їм для визначення податкової бази.

20. Основна частина місцевого оподаткування має спиратися на відносно стабільну податкову базу.

21. Реєстрація і збір місцевих податків відразу на початку фінансового року дає раді можливість мати у своєму розпорядженні фінансові ресурси одразу і таким чином поліпшує рух платежів. Потрібно вжити заходів уникнення затримок, які можуть призвести до коригувань і змусити платників податків сплачувати протягом одного року податок, розрахований на кілька років. Треба створити систему нагляду за стягуванням несплачених податків, яка, по-перше, дасть можливість захистити інтереси громади, а по-друге, враховувати соціальне становище.

22. Місцеві податки не повинні створювати для платників податків жодної напруженості й формальності, щоб платники через незалежні від них причини цих податків не платили. Місцеве оподаткування не має ґрунтуватися на попередній сплаті податків платниками.

23. Документи про сплату податків мають давати платникам податків можливість перевірити точність інформації, на підставі якої визначається сума сплачуваних податків: податкова база, рівень, усі пільги тощо. Також потрібно чітко інформувати про процедуру подання скарги й процедуру одержання дозволу на пільгові терміни сплати податку, якщо його сума велика.

24. Бажано, щоб судовий процес було скорочено до мінімуму, якщо йдеться про відстрочки, пов'язані з судовою процедурою й невизначеністю довкола цих процедур. Отже, рекомендується зробити все можливе для обмеження такої практики: закони й норми мають бути однозначними й містити обмежену кількість пільг і спеціальних правових питань, правом розсуду щодо яких наділено суди; інформація має бути вільнодоступною; соціальні обставини, які дають право на пільгові строки сплати податків, слід чітко визначити і та ін. У податкових документах має бути визначено остаточний термін подання скарги, відповідна процедура й часові обмеження для ухвалення рішення, а також можливість його оскарження. Бюджетні міркування, де це доречно, слід відкидати, щоб урахувати тенденції в судочинстві.

25. Органи місцевої влади мають регулярно здійснювати аудити кожного податку, який стягує сам орган влади. У процесі аудиту потрібно:

- порівняти вартість збору (та зміни в цій вартості) з прибутком від податку;
- визначити, наприклад, чи всіх платників податків внесено до реєстру та чи всі вони сплатили податок;
- оцінити позитивне й негативне значення податків, що мають таку саму мету.

3. Збори і плата за послуги

26. Як правило, збори не мають перевищувати вартість послуг, а орган місцевої влади не повинен шукати способів штучного підвищення прибутку за рахунок надання публічних послуг.

27. Чинні збори не мають суттєво зменшувати попит, зокрема на важливі публічні служби.

28. Вибір між фінансуванням завдяки зборам (платять користувачі) та фінансуванням за рахунок податків (платять платники податків) складний; органи влади мають ухвалювати рішення, належно враховуючи конкретні особливості. Рішення ухвалюється для кожної служби окремо, виходячи з міркувань справедливості й рівноправності.

29. Органи місцевої влади мають упевнитися, що доступ до важливих служб відкритий для найбільш знедолених верств населення.

4. Інші ресурси

30. Органи місцевої влади мають враховувати Керівні принципи щодо інших ресурсів (позики, прибутку від економічної діяльності, власності, капіталовкладень, дотацій та спадщини), запропоновані їм у рекомендації Комітету міністрів Rec(2004)1 "Про фінансове й бюджетне управління на місцевому й регіональному рівнях".

31. Позапланові надходження можна використовувати лише для фінансування видатків на капіталовкладення й повернення боргів.



Рекомендація Rec(2005)2 Про ліпшу практику й подолання перешкод у транскордонному й міжтериторіальному співробітництві територіальних громад і влад*

(Ухвалено 19 січня 2005 року
на 912-му засіданні заступників міністрів)

Комітет міністрів відповідно до пункту *b* статті 15 Статуту Ради Європи,

зважаючи на Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними громадами чи владами, підписану в Мадриді 21 травня 1980 року (Мадридська конвенція), додатковий протокол до неї від 9 листопада 1995 року й Протокол № 2 від 5 травня 1998 року, в якому йдеться про міжтериторіальне співробітництво,

пам'ятаючи про декларацію Комітету міністрів "Про транскордонне співробітництво в Європі", ухвалену 6 жовтня 1989 року з нагоди 40-річчя Ради Європи, в якій заохочуються поступові дії, спрямовані на усунення адміністративних, правових, політичних і психічних бар'єрів, що можуть стримувати розвиток транскордонних проектів,

пам'ятаючи про Вільнюську декларацію "Про регіональне співробітництво та зміцнення демократичної стабільності в розширеній Європі", ухвалену Комітетом міністрів 3 травня 2002 року,

пам'ятаючи про Кишинівську політичну декларацію "Про транскордонне й міжтериторіальне співробітництво держав Південно-Східної Європи", ухвалену Комітетом міністрів 6 листопада 2003 року,

згадуючи, що співробітництво між органами місцевої й регіональної влад в Європі, зокрема його розвиток після ухвалення Мадридської конвенції, є суттєвим чинником підтримання добросусідських відносин між державами-членами й може допомогти зміцнити демократію й демократичну стабільність в Європі,

дізнавшись, зокрема зі щорічних доповідей Комітету радників з питань розвитку транскордонного співробітництва в Центральній і Східній Європі, про численні приклади ліпшої практики на ниві транскордонного співробітництва держав-членів та їхніх територіальних громад чи влад,

враховуючи спроби Комітету експертів з питань транскордонного співробітництва визначити коло перешкод правового, адміністративного, економічного чи практичного характеру, що впливають на транскордонне співробітництво територіальних громад чи влад,

упевнений, що узагальнення ліпшої практики й усунення перешкод можуть сприяти ратифікації Мадридської конвенції та протоколів до неї державами, які ще не зробили цього, надаючи Сторонам можливість повністю застосовувати положення Конвенції,

вірячи, що усунення перешкод на шляху до транскордонного й міжтериторіального співробітництва може до того ж сприяти розробленню нових правових інструментів або міждержавних угод, які враховуватимуть зміни в такій співпраці,

рекомендує урядам держав-членів:

- 1) розробити відповідні правові рамки транскордонного й/або міжтериторіального співробітництва територіальних громад чи влад згідно з принципами Мадридської конвенції і протоколів до неї;
- 2) вивчити можливість приєднання до Конвенції і протоколів до неї;
- 3) щоб поліпшити транскордонне й міжтериторіальне співробітництво, а також усунути перешкоди, з якими стикаються територіальні громади чи влади в цій діяльності, вжити заходів, наведених у Додатку до цієї Рекомендації, пристосувавши їх за потреби до конкретного становища;

4) залучати територіальні громади чи влади, які за національним законодавством мають відповідні повноваження, до підготовки й упровадження заходів, запропонованих у Додатку до цієї рекомендації;

5) і далі вести діалог і співпрацю в рамках Керівного комітету з питань місцевої й регіональної демократій (CDLR) і Комітету експертів з питань транскордонного співробітництва (LR-CT), спрямовані на зміцнення правових рамок і практичних домовленостей з транскордонного й міжтериторіального співробітництва.

ДОДАТОК ДО РЕКОМЕНДАЦІЇ Rec(2005)2

Ці заходи чи "ліпшу практику" адресовано органам центральної влади, якщо вони відповідають за визначення правових рамок і контроль за діяльністю територіальних громад чи влад. У деяких державах з федеральним ладом ці виняткові права передано федеральним утворенням, тому ці заходи адресовано їм. Органи центральної влади мають донести інформацію про них [заходи] до федеральних утворень.

А. Заходи, пов'язані з правовими рамками транскордонного й міжтериторіального співробітництва

1. Впровадити відповідні правові рамки діяльності з транскордонного й міжтериторіального співробітництва територіальних громад чи влад завдяки:

- законодавству, що, відповідаючи Мадридській конвенції, гарантуватиме територіальним громадам чи владам потрібні повноваження, серед них [право] укладати угоди про транскордонне співробітництво в межах, чітко визначених законом, а також відповідні ресурси, зокрема фінансові, для розгортання транскордонного співробітництва;
- двостороннім і/або багатостороннім міждержавним угодам, що визначають загальні повноваження з розгортання транскордонної й міждержавної діяльності, або секторальним повноваженням, наприклад, на ниві охорони здоров'я чи цивільного захисту.

2. Створити потрібні правові засади для ратифікації й повного впровадження Мадридської конвенції і протоколів до неї.

3. Подавати територіальним громадам чи владам консультативну допомогу й інформувати їх про прогрес у процесі ратифікації Мадридської конвенції і протоколів до неї.

4. Опублікувати, бажано разом із законом чи указом про ратифікацію, повний текст Мадридської конвенції й протоколів до неї.

5. Вести переговорний процес й негайно укласти двосторонні й/або багатосторонні угоди, якщо предметом цих угод є впровадження Мадридської конвенції.

6. Періодично переглядати застереження й заяви, зроблені під час ратифікації Мадридської конвенції, зокрема завдяки регулярним обмінам думками в Раді Європи, щоб визначити, чи й досі вони актуальні, а потім ухвалювати відповідні законодавчі або інші заходи, спрямовані на їх скасування.

7. Забезпечити правову перевірку, бажано ретроспективну, угод про транскордонне співробітництво територіальних громад чи влад.

8. Визнати, оскільки це дозволено національною конституцією, ухвали в рамках угоди з транскордонного співробітництва такими, що мають однаковий правовий статус і чинність з ухвалами національного законодавства.

9. Уможливити або, якщо це видається можливим, спростити для інституціоналізованих форм транскордонної й міжтериторіальної співпраці [територіальних громад чи влад] набуття правосуб'єктності, щоб вони [ці громади чи влади] могли ухвалювати рішення, обов'язкові для виконання, а також одержувати й розпоряджатися фінансами.

10. Проаналізувати, чи впливає законодавство на прикордонні регіони, й за потреби

ініціювати надання відповідних консультацій.

В. Заходи з інформування, підготовки [кадрів] та інституційного діалогу

1. Організувати регулярні й/або інституціоналізовані консультації з уповноваженими органами влади сусідніх держав з питань, що становлять спільний інтерес, з метою ухвалення спільних рішень, виявлення правових і практичних перешкод на шляху транскордонного й міжтериторіального співробітництва і життя відповідних заходів, спрямованих на вправлення становища.

2. Забезпечити або за потреби поліпшити надходження до територіальних громад чи влад інформації з питань діяльності держави й відповідної політики, а також про їхні [громад чи влад] можливості.

3. Не ігноруючи чинних процедур і можливості інституційного діалогу й консультацій з прикордонними територіальними громадами чи владами, розпочати або підтримувати регулярні консультації між різними рівнями влади з метою визначення справ, що становлять спільний інтерес, відповідальних сторін і засобів розв'язання в інтересах місцевої громади.

4. Створити структуру для координування дій органів центральної влади й відповідної місцевої влади на ниві транскордонного співробітництва задля вирішення поточних питань та інформування про зміни на цій ниві на національному й європейському чи міжнародному рівнях.

5. Заохочувати й за потреби подавати допомогу в заснуванні транскордонних і міжнародних структур із співпраці на рівні територіальних громад чи влад у питаннях обміну інформацією, планування і вжиття спільних заходів, а також забезпечення розв'язання однією зі сторін питань, висунутих іншою стороною.

6. Розвивати всі види навчання, серед них вивчення мов особами, які на місцях опікуються питаннями транскордонного й міжнародного співробітництва, зокрема членами територіальних громад чи представниками влад, спільно, якщо це потрібно, з об'єднаннями територіальних влад.

С. Заходи із транскордонного розвитку

1. Упровадити процедури і сформувати органи з метою подання допомоги територіальним громадам чи владам у складанні планів, підготовці й здійсненні проектів, а також поданні їх [планів, проектів] відповідним національним і міжнародним організаціям, що здійснюють фінансування.

2. У рамках бюджетної політики, у світлі відповідних положень Європейської хартії місцевого самоврядування та з метою оптимізації транскордонної діяльності узгоджувати фінансові можливості територіальних громад чи влад з їхніми потребами.

3. Забезпечувати централізовану фінансову допомогу програмам і проектам з транскордонного й міжнародного співробітництва.

4. Сформувати й узгодити політику перетину кордону, яка не заважала б транскордонному й міжтериторіальному співробітництву, наприклад, завдяки створенню спеціальних прикордонних постів перетину для тих, хто працює по обидва боки кордону, або забезпечення їх відповідно до чинних національних або міжнародних положень безплатними чи дешевими багаторазовими візами.



Рада Європи. Конгрес місцевих і регіональних влад

85

Рекомендація 182(2005) Про участь громадськості у справах місцевого значення і виборах*

Конгрес, пам'ятаючи про пропозицію Палати місцевих влад,

1) зважаючи:

a) на підпункт b пункту 1 статті 2 резолюції Комітету міністрів (2000)1 про Конгрес [місцевих і регіональних влад] Ради Європи, в якому зазначено, що одним із завдань Конгресу є подання пропозицій Комітетові міністрів для сприяння місцевій демократії;

b) на пункт 3 статті 2 тієї самої резолюції, згідно з якою Конгрес має забезпечувати здійснення принципів Європейської хартії місцевого самоврядування (далі – "Хартія");

c) 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 впливає 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, котрі 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 загрозувати 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 влад 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 р е к о м е н д у є Комітетові міністрів Ради Європи закликає 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, позазаконно 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 грома-

ду, 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;

i) 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;

j) 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 надасть усю потрібну допомогу в цій роботі.

**Бюлетень Бюро інформації
Ради Європи в Україні**

№ 12

Засновано в 1996 році

Засновник: Бюро інформації Ради Європи в Україні

Бюро інформації Ради Європи в Україні: 01030, Київ, вул. Івана Франка, 24А

Тел.: 234-40-84; 234-37-78

Факс: 234-40-84

<http://www.coe.kiev.ua>

E-mail: informkiev@coe.int

Редакційна колегія:

Анна Дмитрук, Тетяна Іваненко, Вікторія Лепшина,
Олександр Павличенко

Обкладинка Андрія Гуріна

Над номером працювали:

Відповідальна за випуск *Т. В. Іваненко*

Фаховий редактор *О. С. Левчун*. Літредактор-коректор *Н. Г. Несин*

Підписано до друку 23.11.05. Папір офсетний № 1. Формат 60x84/8.

Друк офсетний. Фіз. друк. арк. 10,5. Умов. друк. арк. 9,8. Наклад 2000 прим.

Надруковано в ТОВ "Центр ІТ". Київ, вул Кіквідзе, 43.
