

СТАТУТНЫ ФОРУМ

Даклад

CG-FORUM(2020)02-05final

7 снежня 2020 г.

Мова арыгіналу: англійская

Актуальны каментар Кангрэсу да тлумачальнага дакладу па Еўрапейскай хартыі мясцовага самакіравання

Камітэт па пытаннях выканання забавязанняў дзяржавамі-ўдзельніцамі Еўрапейскай хартыі мясцовага самакіравання (Камітэт нагляду)

Дакладчык¹: Якаб ВІНЕН, Нідэрланды (L, EPP/CSE)

Рэзалюцыя 460(2020)	2
Тлумачальны даклад	4

Кароткі змест

Гэты дакумент прадстаўляе актуальны каментар да тлумачальнага дакладу па Еўрапейскай хартыі мясцовага самакіравання, які ўлічвае трыццацігадовы досвед выкарыстання Хартыі дзяржавамі-ўдзельніцамі Рады Еўропы і які ў значнай ступені засноўваецца на нарматыўнай і маніторынгавай дзейнасці Рады Еўропы. Ён бярэ пад увагу, сярод іншага, справаздачы па маніторынгу і рэкамендацыі, прынятыя Кангрэсам адносна становішча мясцовай і рэгіянальнай дэмакратыі ў дзяржавах-удзельніцах, адпаведныя тэксты іншых органаў і інстанцый Рады Еўропы, у прыватнасці, рэкамендацыі Камітэту міністраў, меркаванні Еўрапейскай камісіі за дэмакратыю праз права (Венецыянскай камісіі) і рэкамендацыі і рэзалюцыі Парламенцкай асамблеі, а таксама прэцэдэнтнае права, прынятае нацыянальнымі судамі дзяржаваў-удзельніц у працэсе тлумачэння палажэнняў Хартыі. Кангрэс разглядае гэты Актуальны каментар як практычны інструмент для Рады Еўропы і для нацыянальных і іншых міжнародных зацікаўленых бакоў, а таксама для навуковых колаў і даследчыкаў.

Такім чынам, Кангрэс запрашае свой Камітэт па выкананні забавязанняў дзяржавамі-ўдзельніцамі Еўрапейскай хартыі мясцовага самакіравання (Камітэт па наглядзе) сістэматычна абапірацца ў сваёй працы на гэты Актуальны каментар; працягваць на аснове гэтага каментарыю палітычны дыялог з нацыянальнымі, рэгіянальнымі і мясцовымі ўладамі ў рамках пост-маніторынгавай дзейнасці ва ўсіх зацікаўленых дзяржавах-удзельніцах. Больш за тое, Кангрэс заклікае сваіх удзельнікаў узяць на сябе адказнасць за выкарыстанне і распаўсюджванне Актуальнага каментару як адпаведнага інструменту, які прапануе ўсім ўзроўням кіравання абноўленыя рэкамендацыі, якія дазваляць ім замацаваць сваю палітычную і прававую культуру ў сферы мясцовага самакіравання. Кангрэс таксама абавязвае сваё Бюро пазнаёміць адпаведныя органы Рады Еўропы з гэтым Актуальным каментаром і заклікаць іх браць яго пад увагу ў сваёй працы, звязанай з мясцовай дэмакратыяй.

¹ L: Палата мясцовых уладаў / R: Палата рэгіёнаў.
EPP/CSE: Група Еўрапейскай народнай партыі ў Кангрэсе.
SOC/G/PD: Група сацыялістаў, зялёных і прагрэсіўных дэмакратаў.
ILDG: Незалежная ліберальна-дэмакратычная група.
ECR: Група еўрапейскіх кансерватараў і рэфармістаў.
NR: Удзельнікі, якія не належаць да палітычных групаў Кангрэсу.

РЕЗАЛЮЦЫЯ 460 (2020)²

1. Абапіраючыся на:

a. Еўрапейскую хартыю мясцовага самакіравання (ETS № 122, 1985; далей “Хартыя”) і, у прыватнасці, на Тлумачальны даклад па ёй;

b. Статутную рэзалюцыю CM/Res(2020)1, якая датычыцца Кангрэсу мясцовых і рэгіянальных уладаў Рады Еўропы (далей “Кангрэс”), і перагледжаную Хартыю, прынятую Камітэтам міністраў 15 студзеня 2020 г., якая даручае Кангрэсу забяспечыць эфектыўную рэалізацыю прынцыпаў Еўрапейскай хартыі мясцовага самакіравання ў рамках сваёй дзейнасці па маніторынгу;

c. даклады і рэкамендацыі па маніторынгу, прынятыя Кангрэсам у дачыненні да стану мясцовай і рэгіянальнай дэмакратыі ў дзяржавах-удзельніцах Рады Еўропы;

d. адпаведныя тэксты іншых органаў і інстанцый Рады Еўропы, у прыватнасці рэкамендацыі Камітэту міністраў, меркаванні Еўрапейскай камісіі за дэмакратыю праз права (Венецыянская камісія), рэкамендацыі і рэзалюцыі Парламенцкай асамблеі;

e. прэцэдэнтнае права нацыянальных судовоў дзяржаваў-удзельніц пры тлумачэнні палажэнняў Хартыі,

2. Кангрэс:

a. вітае прыняцце Актуальнага каментару да тлумачальнага даклада па Еўрапейскай хартыі мясцовага самакіравання як даведачны тэкст, які ўлічвае трыццацігадовы досвед выкарыстання Хартыі дзяржавамі-удзельніцамі ў Еўропе, і які, ў значнай ступені, заснаваны на нарматыўнай і маніторынгавай дзейнасці, якая ажыццяўляецца Радай Еўропы;

b. перакананы, што каментар паспрыяе пашырэнню ведаў і забеспячэнню большай павагі да Хартыі, так як робяць яе лёгкадасупнай і зразумелай у сучасным кантэксце;

c. разглядае Актуальны каментар як практычны інструмент не толькі для Рады Еўропы, але і для нацыянальных і іншых міжнародных зацікаўленых бакоў, незалежна ад таго, будуць гэта нацыянальныя ці мясцовыя выбарныя прадстаўнікі або дзяржаўныя ўстановы, адміністрацыі, юрысдыкцыі, нацыянальныя асацыяцыі мясцовых і рэгіянальных уладаў, грамадзянская супольнасць, ці іншыя міжнародныя арганізацыі, а таксама навуковыя колы і даследчыкі;

d. прапаноўвае Камітэту па выкананні забавязанняў дзяржавамі-удзельніцамі Еўрапейскай хартыі мясцовага самакіравання (Камітэту па наглядзе):

² Абмеркаваная і прынятая Статутным форумам 7 снежня 2020 г. (гл. Дакумент CG-FORUM(2020)02-05, тлумачальны мемарандум), дакладчык: Якаб ВІНЕН, Нідэрланды (L, EPP/CSE).

i. сістэматычна ўлічваць Актуальны каментар да тлумачальнага дакладу па Хартыі ў сваёй працы, у прыватнасці ў працэсе падрыхтоўкі дакладаў па маніторынгу ў рамках ацэнкі выканання палажэнняў Хартыі і Дадатковага пратакола аб праве на ўдзел у працы органаў мясцовых ўлад у дзяржавах-удзельніцах Рады Еўропы (CETS № 207);

ii. весці палітычны дыялог з нацыянальнымі, рэгіянальнымі і мясцовымі ўладамі ў рамках постманіторынгавай дзейнасці з усімі зацікаўленымі дзяржавамі-ўдзельніцамі на падставе гэтага Актуальнага каментару да тлумачальнага дакладу па Хартыі;

e. запрашае іншыя органы Кангрэса, у прыватнасці, Камітэт па пытаннях кіравання, браць да ўвагі актуальную інтэрпрэтацыю ў сваёй дзейнасці, калі яны павінны спасылацца на Тлумачальны даклад па Хартыі;

f. заклікае сваіх удзельнікаў узяць на сябе адказнасць за выкарыстанне і распаўсюджванне Актуальнага каментару як адпаведнага інструмента, які прапануе органам улады на ўсіх ўзроўнях, у прыватнасці, дзяржаўным органам і юрысдыкцыям, абноўленыя кіруючыя прынцыпы, якія дазваляць ім умацаваць сваю палітычную і прававую культуру ў сферы мясцовага самакіравання. Кангрэс таксама мае на мэце падштурхнуць удзельнікаў да распрацоўкі механізмаў і працэдур, якія б забяспечылі выкананне палажэнняў Хартыі ў іх заканатворчай і нарматворчай дзейнасці ў адказ на выклікі і праблемы XXI-га стагоддзя;

g. даручае свайму Бюро пазнаёміць адпаведныя органы Рады Еўропы з гэтым Актуальным каментаром і прапанаваць ім улічваць яго ў сваёй працы, звязанай з мясцовым самакіраваннем.

ТЛУМАЧАЛЬНЫ МЕМАРАНДУМ

Змест

Прэамбула	5
Артыкул 1	8
Артыкул 2 – Канстытуцыйныя і прававыя асновы мясцовага самакіравання.....	11
Артыкул 3 — Паняцце мясцовага самакіравання.....	13
Артыкул 4 – Сфера дзейнасці мясцовага самакіравання	20
Артыкул 5 – Ахова тэрытарыяльных межаў органаў мясцовага самакіравання	33
Артыкул 6 – Адміністрацыйныя структуры і рэсурсы, адпаведныя для выканання задач органаў мясцовага самакіравання	36
Артыкул 7 – Умовы здзяйснення паўнамоцтваў на мясцовым узроўні	39
Артыкул 8 – Адміністрацыйны нагляд за дзейнасцю органаў мясцовага самакіравання	44
Артыкул 9 – Фінансавыя рэсурсы органаў мясцовага самакіравання	50
Артыкул 10 – Права органаў мясцовага самакіравання належаць да асацыяцый.....	64
Артыкул 11 – Прававая абарона мясцовага самакіравання	69
Артыкул 12 – Забавязанні.....	72
Артыкул 13 – Органы ўлады, на якія распаўсюджваецца дзеянне Харты.....	76
Артыкул 14 – Прадастаўленне інфармацыі	78
Артыкул 15 – Падпісанне, ратыфікацыя і ўступленне ў сілу.....	79
Артыкул 16 – Палажэнне аб тэрыторыі.....	80
Артыкул 17 – Дэнансаванне	80
Артыкул 18 – Паведамленні	81

АКТУАЛЬНЫ КАМЕНТАР КАНГРЭСУ ДА ТЛУМАЧАЛЬНАГА ДАКЛАДУ ПА ЕЎРАПЕЙСКОЙ ХАРТЫІ МЯСЦОВАГА САМАКІРАВАННЯ

Прэамбула

Дзяржавы-ўдзельніцы Рады Еўропы, якія падпісалі гэты дакумент,³

1. з увагі на тое, што мэтай Рады Еўропы з'яўляецца дасягненне большай еднасці паміж яе ўдзельнікамі дзеля захавання і рэалізацыі ідэалаў і прынцыпаў, якія з'яўляюцца іх агульнай спадчынай;
2. з улікам таго, што адным з метадаў дасягнення гэтай мэты з'яўляецца заключэнне пагадненняў у адміністрацыйнай сферы;
3. зважаючы на тое, што мясцовыя ўлады з'яўляюцца адной з галоўных асноваў любога дэмакратычнага рэжыму;
4. беручы пад увагу, што права грамадзян на ўдзел у кіраванні дзяржаўнымі справамі з'яўляецца адным з дэмакратычных прынцыпаў, якія прызнаюцца ўсімі дзяржавамі-ўдзельніцамі Рады Еўропы;
5. з улікам таго, што гэтакі права найбольш непасрэдна рэалізуецца на мясцовым узроўні;
6. перакананыя, што існаванне мясцовых органаў улады з рэальнымі абавязкамі можа забяспечыць эфектыўнае і набліжанае да грамадзян кіраванне;
7. усведамляючы, што захаванне і ўмацаванне мясцовага самакіравання ў розных краінах Еўропы з'яўляецца важным унёскам у працэс збудавання Еўропы, заснаванай на прынцыпах дэмакратыі і дэцэнтралізацыі ўлады;
8. сцвярджаючы, што гэтакі бачанне патрабуе наяўнасці мясцовых уладаў з органамі прыняцця рашэнняў, створаных на дэмакратычнай аснове, якія валодаюць шырокай аўтаноміяй у пытаннях, датычных іх абавязкаў, спосабаў і сродкаў выканання гэтых абавязкаў і рэсурсаў, неабходных для іх здзяйснення,

Дамовіліся аб наступным:

Тлумачальны даклад

Прэамбула дае магчымасць выкласці асноўныя палажэнні, на якіх грунтуецца Хартыя.

У першую чаргу, гэта:

³ Абзацы прэамбулы пранумараваныя выключна для патрэб гэтага каментарыя.

- *істотны ўнёсак мясцовага самакіравання ў дэмакратыю, эфектыўнае кіраванне і дэцэнтралізацыю ўлады;*
- *важная роля мясцовых уладаў у збудаванні Еўропы;*
- *неабходнасць дэмакратычнага фармавання мясцовых уладаў і надання ім шырокай аўтаноміі.*

Актуальны каментар

1. Як і прэамбула да любога юрыдычнага тэксту, з фармальнага пункту гледжання прэамбула да Хартыі з'яўляецца ўводзінамі да яе палажэнняў. Існуюць розныя меркаванні адносна таго, наколькі важная прэамбула для тлумачэння дамовы і які яе юрыдычны статус, але артыкул 31 Венскай канвенцыі аб праве міжнародных пагадненняў вызнае юрыдычную значнасць прэамбулы як неад'емнай часткі “кантэксту” пагаднення. Адпаведна, прэамбула з'яўляецца часткай “тэксту” дамовы і часта цытуецца ў якасці доказу яе “аб'екта і мэты”. Такім чынам, прэамбулу да Хартыі нельга прапусаць як звычайны фармальны ўступ, і яна павінна разглядацца як важная крыніца для тлумачэння Хартыі.

2. Зыходзячы з яе фармулёўкі, прэамбула Хартыі мае тры мэты: сімвалічную, тлумачальную і прававую. З сімвалічнага пункту гледжання яна падкрэслівае каштоўнасці, якія ляжаць у аснове тэксту, перш за ўсё — дэмакратыю. Аднак асноўная мэта прэамбулы — тлумачальная: яна выкладае прычыны ўвядзення Хартыі і падкрэслівае яе асноўныя прынцыпы. Толькі адно палажэнне ў прэамбуле з'яўляецца “сутнасным”, бо яно замацоўвае права, не згаданае ў Хартыі, а менавіта “права грамадзян на ўдзел у вядзенні дзяржаўных спраў”. Гэты аспект быў рэалізаваны ў Дадатковым пратаколе (гл. ніжэй).

3. Прэамбула падзеленая на дзесяць заяў. Першая — гэтая заява, якую можна знайсці практычна ў любой дамоў. Яна сцвярджае, што (у адрозненне ад іншых пагадненняў Рады Еўропы, адкрытых для дзяржаў, якія не з'яўляюцца яе ўдзельніцамі) дзяржавы, якія падпісалі Хартыю, павінны быць удзельнікамі Рады Еўропы.⁴ Другая заява спасылаецца на артыкул 1 Статута Рады Еўропы, які набыў моц 5 жніўня 1949 г., і паўтарае мэты Рады Еўропы. Яна звязвае мясцовае самакіраванне з мэтамі самой Рады. Важнасць гэтай сувязі падкрэслівалася пачынаючы ад самых першых ініцыятыў, накіраваных на ўмацаванне мясцовага самакіравання ў Еўропе, якія паўсталі неўзабаве пасля Другой сусветнай вайны.⁵ Адначасова ў гэтай заяве сцвярджаецца, што мэтай Рады Еўропы з'яўляецца “дасягненне большай еднасці паміж яе ўдзельнікамі”.

⁴ Прапанова даць магчымасць далучацца да Хартыі краінам, якія не ўваходзяць у Радэ Еўропы, была зробленая ў Рэкамендацыі 218 (2007) “Магчымасць далучыцца да Еўрапейскай хартыі мясцовага самакіравання для еўрапейскай супольнасці і дзяржаў, якія не з'яўляюцца ўдзельнікамі Рады Еўропы”. Гэтая ініцыятыва, аднак, не была рэалізаваная.

⁵ Глядзіце даклад Камітэту па пытаннях рэгіянальнага планавання і мясцовага самакіравання за 1953 г. (дак. 210 ад 23 верасня 1953 г.) “Даследаванне нацыянальных або міжнародных органаў, звязаных з мясцовым самакіраваннем, і вывучэнне найлепшых падыходаў, з дапамогай якіх гэтыя органы і самі мясцовыя ўлады могуць спрыяць пашырэнню еўрапейскай ідэі”.

4. Трэцяя заява засяроджаецца на метадах дасягнення “большай еднасці”, да якой імкнецца Рада, у прыватнасці, шляхам заключэння “пагадненняў у адміністрацыйнай сферы”. Слова “пагадненні” азначае тут міжнародныя дамовы або канвенцыі, і мясцовае дзяржаўнае кіраванне відавочна з’яўляецца пытаннем, якое належыць да “адміністрацыйнай сферы”.⁶ Як пазначана ў адным з наступных пунктаў, Хартыя датычыцца адміністрацыйнай арганізацыі дзяржаваў-удзельніц і прапаноўвае ім здзяйсняць яе прынцыпы, накіраваныя на стварэнне дэцэнтралізаванай адміністрацыйнай сістэмы. Такім чынам, сама Хартыя з’яўляецца адным з такіх “пагадненняў”.

5. У сувязі з гэтым у прэамбуле сцвярджаецца, што “мясцовыя ўлады з’яўляюцца адной з галоўных асноваў любога дэмакратычнага рэжыму”. У ёй паказаная сувязь паміж мясцовым самакіраваннем і дэмакратыяй, якая павінна лічыцца “ядром” Хартыі. Грунтуючыся на падыходзе, які кіруецца прынцыпам дэцэнтралізацыі, Хартыя лічыць, што мясцовая дэмакратыя з’яўляецца кутным каменем дэмакратыі. Такім чынам яна ізноў звязвае Хартыю з асноватворнымі мэтамі Рады Еўропы: мясцовыя ўлады разглядаюцца як адна з галоўных асноваў дэмакратыі, якая ёсць асноўнай місіяй Рады Еўропы.

6. Пятая заява ўсталёўвае права, якое не згадваецца ў артыкулах Хартыі і грунтуецца выключна на прэамбуле: “права грамадзян на ўдзел у кіраванні дзяржаўнымі справамі. Сама Хартыя насамрэч тычыцца толькі мясцовых уладаў, а не мясцовых грамадзянаў. Гэтае “права грамадзян” было замацаванае пазней у Дадатковым пратаколе да Еўрапейскай хартыі мясцовага самакіравання аб праве на ўдзел у пытаннях мясцовага самакіравання, які набыў моц 1 чэрвеня 2012 г. (гл. ніжэй). Акрамя таго, у прэамбуле гаворыцца што, хаця права грамадзян на ўдзел у кіраванні дзяржаўнымі справамі можа быць рэалізаванае на любым узроўні кіравання, мясцовы ўзровень з’яўляецца найбольш прыдатным.

7. У шостае заяве мясцовыя органы ўлады разглядаюцца як адміністрацыйныя ўстановы (“установы, якія дзейнічаюць у адміністрацыйнай сферы”) са сваімі ўласнымі абавязкамі і з’яўляюцца інструментам забеспячэння эфектыўнага кіравання, набліжанага да грамадзян. Наступная заява ўводзіць у Хартыю выраз “мясцовае самакіраванне”. Гэты выраз (як і яго французскі эквівалент “*autonomie locale*”) факсуецца на “аўтаноміі” мясцовых уладаў, пазбягаючы любой магчымай блытаніны з мясцовымі адгалінаваннямі дзяржаўных органаў. Адпаведна, паняцце “мясцовага самакіравання”, выкладзенае ў прэамбуле, утрымлівае ў сябе як ідэю мясцовай дэмакратыі, так і ідэю дэцэнтралізацыі.

8. У апошняй заяве прэамбулы зноў падсумоўваюцца асноўныя прынцыпы, якія выпрацавала Хартыя: з аднаго боку, мясцовая дэмакратыя разумеецца як існаванне мясцовых органаў прыняцця рашэнняў, “створаных на дэмакратычнай аснове” (аб гэтым прынцыпе гл. артыкул 3.2); з другога боку, *мясцовая аўтаномія* разумеецца як “свабода прыняцця рашэнняў”, якой карыстаюцца мясцовыя органы пры выкананні сваіх

⁶ Гэта больш выразна сфармулявана ў французскай версіі: “*conclusion d’accords dans le domaine administratif*”.

абавязкаў (гл. артыкулы 3.1, 4 і 9). Варта адзначыць, што гэта адзіны пункт ва ўсёй англамоўнай версіі Хартыі, дзе ўжываецца слова “аўтаномія”.

9. Заключны сказ прэамбулы (“*дамовіліся аб наступным*”) шчыльна звязаны з першым пунктам (“*Дзяржавы-ўдзельніцы Рады Еўропы, якія падпісалі гэты дакумент*”). Ён адзначае, што Хартыя мае статус абавязковай міжнароднай канвенцыі. Іншыя магчымыя варыянты (простая “дэкларацыя прынцыпаў” або “праатакол да Еўрапейскай канвенцыі аб правах чалавека”) былі адхіленыя стваральнікамі Хартыі, і “распрацоўка незалежнай Еўрапейскай хартыі, шмат у чым падобнай да існуючай Сацыяльнай хартыі” стала фармулёўкай, прынятай у Рэзалюцыі 126 (1981)⁷. Пытанне аб прававой прыродзе Хартыі было канчаткова вырашанае Канферэнцыяй міністраў, адказных за мясцовае самакіраванне, якая адбылася ў Рыме з 6 па 8 лістапада 1984 г.⁸

10. Як адзначалася вышэй, Хартыя настойліва заахвочвае грамадзян да ўдзелу ў палітычным жыцці на мясцовым узроўні. Прэамбула гаворыць пра гэта як пра права грамадзян, якое “найбольш непасрэдна рэалізуецца” на мясцовым узроўні. Адпаведныя спасылкі ёсць таксама ў артыкуле 3.2, дзе гаворыцца пра “сходы грамадзян, рэферэндумы або любыя іншыя формы непасрэднага ўдзелу грамадзян”. Артыкул 5, які тычыцца змены межаў мясцовага самакіравання, таксама спасылаецца на “папярэднія кансультацыі з зацікаўленымі мясцовымі супольнасцямі, магчыма, шляхам рэферэндуму”. Гэтае права было замацаванае Дадатковым пратаколам да Хартыі аб праве ўдзелу ў працы органаў мясцовай улады, прынятым 16 лістапада 2009 г. на Канферэнцыі міністраў ва Утрэхце. Дадатковы пратакол набыў моц 1 чэрвеня 2012 г., калі яго ратыфікавалі восем краін.

11. Папярэднія дакументы Кангрэсу ўжо разглядалі права грамадзян на ўдзел у мясцовых справах, асабліва ў дачыненні да мясцовых рэферэндумаў⁹. У Тлумачальным дакладзе да Дадатковага пратакола адзначана, што ён абавязвае на прэамбулу да Хартыі: “... было прызнана, што Хартыя, якая абавязвае Бакі дзейнічаць паводле асноўных правілаў, якія гарантуюць палітычную, адміністрацыйную і фінансавую незалежнасць мясцовых органаў улады, павінна таксама прапанаваць (Бакам) магчымасць пашырыць сферу сваіх міжнародна-прававых забавязанняў, каб уключыць пэўныя правы фізічных асоб на мясцовым узроўні”.

Артыкул 1

Бакі прызнаюць абавязковы для сябе характар наступных артыкулаў у форме і межах, прадугледжаных артыкулам 12 гэтай Хартыі:

⁷ Гл. Рэзалюцыю 126 (1981) аб прынцыпах мясцовага самакіравання і Тлумачальны мемарандум (*Harmegnies Report*), CPL(16)6, 21 верасня 1981 г., асабліва с. 11.

⁸ Што тычыцца прававой формы Хартыі, большасць міністраў выказаліся за форму канвенцыі, і толькі меншасць падтрымала форму рэкамендацыі.

⁹ Гл. Рэкамендацыю № R(96)2 Камітэту міністраў дзяржавам-удзельніцам Рады Еўропы “Аб рэферэндумах і грамадскіх ініцыятывах на мясцовым узроўні”; Рэкамендацыю (2001)19 Камітэту міністраў дзяржавам-удзельніцам “Аб удзеле грамадзян у мясцовым грамадскім жыцці”; Рэкамендацыю 113 (2002) “Аб адносінах паміж грамадскасцю, мясцовымі сходамі і выканаўчай уладай у мясцовай дэмакратыі (інстытуцыйная аснова мясцовай дэмакратыі)”.

Тлумачальны даклад

Артыкул 1 выказвае агульнае абавязанне Бакоў выконваць прынцыпы мясцовага самакіравання, прадугледжаныя часткай I Хартыі (артыкулы 2-11), у межах, прадугледжаных артыкулам 12.

Актуальны каментар

12. Гэты артыкул змяшчае абавязанні Бакоў па выкананні прынцыпаў мясцовага самакіравання, выкладзеных у частцы I Хартыі (артыкулы 2-11), у межах, прадугледжаных артыкулам 12. Гэтае палажэнне дапускае “зменную геаметрыю” у прыняцці асноўных прынцыпаў Хартыі (гл. ніжэй). Такім чынам, не існуе агульнага або ўніверсальнага спосабу ратыфікацыі гэтага міжнароднага пагаднення. Частка II, наадварот, павінна быць прынятая ў поўным аб’ёме ўсімі Бакамі, гэта значыць тымі суверэннымі краінамі, якія з’яўляюцца дзяржавамі-ўдзельніцамі Рады Еўропы (гл. прэамбулу) і якія падпісалі і ратыфікавалі Хартыю¹⁰. Такім чынам, дзяржавы, якія не ўваходзяць у Раду Еўропы, не могуць падпісаць або прыняць Хартыю, згодна з артыкулам 15.1¹¹.

13. Акрамя відавочна простых фармулёвак гэтага ўступнага артыкула, гэтае палажэнне тычыцца важнага аспекту Хартыі. Бакі “*прызнаюць абавязковы для сябе характар*”¹² Хартыі, або, прынамсі, некаторых з яе асноўных артыкулаў. Слова “абавязковы” тут з’яўляецца ключавым. Яно азначае, што Бакі абавязаныя прытрымлівацца Хартыі і добрасумленна яе выконваць. Хартыя з’яўляецца міжнародным пагадненнем рэгіянальнага характару, г.зн. мае абавязковую сілу, як і любое іншае пагадненне. Такім чынам, краіны, якія яе ратыфікавалі, павінны ўкараняць яе ў адпаведнасці з даўно ўсталяваным прынцыпам міжнароднага права “*pacta sunt servanda*”, а таксама ў парадку, усталяваным Венскай канвенцыяй ААН аб праве міжнародных пагадненняў (1968 г.).

14. Хартыя - гэта не проста праграмны дакумент, дыпламатычная рэкамендацыя або палітычная дэкларацыя, але дзейная і абавязковая для выканання шматбаковая міжнародная дамова. Хартыя вельмі ясна выказваецца на гэты конт і не выкарыстоўвае дыдактычных фармулёвак, якія часта сустракаюцца ў іншых міжнародных пагадненнях¹³. Такое тлумачэнне Хартыі перагукаецца з працэсам яе падрыхтоўкі і зацвярджэння: тагачасная “Канферэнцыя мясцовых і рэгіянальных улад” (папярэдніца цяперашняга Кангрэсу) адхіліла ідэю афармлення простага праграмнага дакумента і

¹⁰ Працэс падпісання і ратыфікацыі Хартыі афіцыйна пачаўся 15 кастрычніка 1985 г. і быў завершаны 23 кастрычніка 2013 г., калі Сан-Марына здала на захаванне сваю ратыфікацыйную граматы. Такім чынам, Хартыя была падпісаная і ратыфікаваная ўсімі дзяржавамі-ўдзельніцамі Рады Еўропы ад 2013 г.

¹¹ Гл. спасылку 2.

¹² Па-французску: “Les Parties s’engagent à se considérer comme liées...”

¹³ Напрыклад, “Бакі будуць імкнуцца па меры неабходнасці і ў межах магчымага паважаць прынцыпы Хартыі”, або любыя іншыя выказванні падобнага стылю.

выразна падтрымала ідэю стварэння сапраўднага міжнароднага пагаднення¹⁴. Такое тлумачэнне падмацоўваецца прэамбулай да Хартыі (гл. вышэй).

15. Кангрэс неаднаразова разглядаў ключавое пытанне прававога характару Хартыі¹⁵. Напрыклад, у Рэкамендацыі 395 (2017)¹⁶ Кангрэс падкрэсліў, што “Хартыя, ратыфікаваная 47-ю дзяржавамі-ўдзельніцамі Рады Еўропы, мае юрыдычную сілу як міжнародная дамова і павінна ажыццяўляцца непасрэдна ў дзяржавах-удзельніцах адпаведна з прававой традыцыяй кожнай”, і выказаў шкадаванне ў сувязі з “тэндэнцыяй да адыходу ад непасрэднага выкарыстання Хартыі, якая з’яўляецца адной з асноўных прычын праблем у сферы мясцовай і рэгіянальнай дэмакратыі, якія рэгулярна паўстаюць у дзяржавах-удзельніцах Рады Еўропы”. Далей Кангрэс рэкамендаваў “нацыянальным органам улады забяспечыць непасрэднае выкарыстанне Еўрапейскай хартыі мясцовага самакіравання ў межах іх унутраных прававых сістэм і, у прыватнасці, упэўніцца, што Хартыя належным чынам бярэцца пад увагу ў судовых працэсах”.

16. Такім чынам, абавязковы характар Хартыі, абвешчаны ў гэтым ключавым палажэнні, з’яўляецца кутным каменем яе прававой значнасці і эфектыўнасці і мае мноства наступстваў для Бакоў. Па-першае, пасля ратыфікацыі Хартыі, Бок абавязаны прасоўваць і праводзіць неабходныя заканадаўчыя або інстытуцыйныя папраўкі і захады для таго, каб прынцыпы Хартыі былі належным чынам замацаваныя ў яго прававой сістэме (гл. артыкул 2). Такія крокі пацягнуць за сабой, між іншым, унясенне змен у заканадаўства аб мясцовым самакіраванні або нават (што яшчэ больш пажадана) унясенне змен у сваю канстытуцыю з мэтай увесці прынцып самакіравання (арт. 2).

17. Па-другое, калі гэтыя прынцыпы будуць належным чынам уключаныя ў прававую і палітычную сістэмы краіны, на органы дзяржаўнай улады (галоўным чынам заканадаўчай і выканаўчай улады) ускладаецца абавязак прытрымлівацца гэтых прынцыпаў і выконваць іх, што азначае, што органы ўлады не павінны адмяняць, ліквідаваць або падрываць ажыццяўленне гэтых прынцыпаў.

18. Нарэшце, абавязковы характар Хартыі павінны забяспечвацца існаваннем эфектыўнай сістэмы нацыянальных сродкаў прававой абароны, даступных органам мясцовай улады, каб яны маглі належным чынам абараняць свае правы і паўнамоцтвы (гл. арт. 11).

¹⁴ Статус “канвенцыі” з’яўляецца вынікам Рэзалюцыі 126 (1981). Папярэднія спробы распрацаваць прынцыпы мясцовага самакіравання, такія як Рэзалюцыя 64 (1968) і Рэкамендацыя 615 (1970), прынялі форму простых дэкларацый прынцыпаў.

¹⁵ Гл. Рэкамендацыю 39 (1998) “Аб уключэнні Еўрапейскай хартыі мясцовага самакіравання ў юрыдычныя сістэмы краін, якія яе ратыфікавалі, і аб прававой абароне мясцовага самакіравання”, і даклад на тэму “Уключэнне Еўрапейскай хартыі мясцовага самакіравання ў прававыя сістэмы краін, якія яе ратыфікавалі, і аб прававой абароне мясцовага самакіравання” – CPL(4)7 ч. II; і Рэзалюцыю 331 (2011) “Еўрапейская хартыя мясцовага самакіравання ў айчынным праве” – CPL(21)2.

¹⁶ Абмеркаваная і прынятая Кангрэсам 28 сакавіка 2017 г., на 1-м пасяджэнні (гл. Дакумент CG32(2017)19, тлумачальны мемарандум), судакладчыкі: С. Дыксан, Злучанае Каралеўства (R, ILDG) і Л. Вербек, Нідэрланды (R, SOC).

Артыкул 2 – Канстытуцыйныя і прававыя асновы мясцовага самакіравання

Прынцып мясцовага самакіравання павінен прызнавацца ўў нацыянальным заканадаўстве, а дзе гэта магчыма, і ў канстытуцыі.

Тлумачальны даклад

Гэты артыкул прадугледжвае, што прынцып мясцовага самакіравання павінен быць замацаваны ў пісаным заканадаўстве.

З увагі на важнасць гэтага прынцыпу, пажадана, каб гэта было дасягнута шляхам уключэння яго ў асноўны тэкст, які вызначае дзяржаўны лад, гэта значыць у канстытуцыю. Аднак было прызнана, што ў тых краінах, у якіх працэдура ўнясення змен у канстытуцыю патрабуе згоды большасці галасоў заканадаўчага органу або згоды ўсяго насельніцтва, выказанай на рэферэндуме, можа быць немагчыма ўзяць абавязанне замацаваць у канстытуцыі прынцып мясцовага самакіравання. Таксама было прызнана, што краіны, якія не маюць пісанай канстытуцыі, але канстытуцыю якіх можна знайсці ў розных дакументах і крыніцах, могуць сутыкнуцца з пэўнымі цяжкасцямі ці нават быць не ў стане ўзяць на сябе гэтакае абавязацельства.

Неабходна таксама ўлічваць той факт, што ў краінах з федэратыўным уладкаваннем мясцовае самакіраванне можа рэгулявацца суб'ектамі федэрацыі, а не цэнтральным федэральным урадам. Для федэратыўных краін, гэтая Хартыя ні ў якім разе не ўплывае на падзел паўнамоцтваў і абавязкаў паміж федэратыўнай дзяржавай і суб'ектамі федэрацыі.

Актуальны каментар

19. Артыкул 2 з'яўляецца ўступным палажэннем асноўнай часткі Хартыі (частка I). Праз гэта ён мае асноватворнае і сімвалічнае значэнне, якое выходзіць за межы яго юрыдычнай сілы, што таксама прызнаецца Бакамі. Насамрэч, усе яны прынялі гэты артыкул, які з'яўляецца адным з нешматлікіх палажэнняў, якія не могуць быць прадметам агаворкі (гл. артыкул 12). Што тычыцца абавязковага характару, то гэта палажэнне патрабуе, каб прынцып мясцовага самакіравання быў адкрыта прызнаны на нацыянальным узроўні, г. зн., у пісаным законе (заканадаўстве). Практычныя і апэратыўныя наступствы такога прызнання можна цалкам зразумець у святле артыкулу 11, у адпаведнасці з якім “прынцыпы мясцовага самакіравання, замацаваныя ў канстытуцыі або ў нацыянальным заканадаўстве” павінны быць абароненыя сродкамі судовай сістэмы, якія могуць запатрабаваць органы мясцовых уладаў (гл. ніжэй).

20. Гэты артыкул уздымае тры асноўныя праблемы ў тлумачэнні. Першая датычыцца сэнсу фармулёўкі “прызнанне прынцыпу мясцовага самакіравання”. Другая звязаная з нацыянальнымі крыніцамі права, у якіх гэты прынцып павінен быць замацаваны, а трэцяя звязаная з адносінамі паміж гэтымі правіламі і Хартыяй.

21. Пачнем з таго, што выраз “мясцовае самакіраванне” перадае самую сутнасць Хартыі. Адпаведна, ён патрабуе сістэматычнага тлумачэння, з асаблівай увагай да фармулёўкі артыкулу 3 (паняцце мясцовага самакіравання) і артыкулу 4 (сфера дзейнасці мясцовага самакіравання). Таму мясцовае самакіраванне — гэта шматграннае паняцце, якое складаецца з усіх аспектаў, ахопленых Хартыяй.

22. Артыкул 2 патрабуе ад Бакоў прызнання “прынцыпу” мясцовага самакіравання. Гэтая фармулёўка ўводзіць у Хартыю розніцу паміж паняццямі “прынцыпы” і “правілы”, распрацаваную правазнаўцамі і канстытуцыйнымі судамі і прынятую на нацыянальным узроўні. Такім чынам, для выканання артыкулу 2 лічыцца дастатковым, каб Бок выклаў у пісаных правілах асноўныя элементы мясцовага самакіравання без неабходнасці дэталёвага рэгулявання. Адсюль паўстае пытанне аб тым, што з’яўляецца гэтымі “асноўнымі элементамі”. Тут ключавую ролю адыгрываюць і прэамбула, і артыкул 3 Хартыі, якія тычацца тых аспектаў мясцовага самакіравання, якія заўсёды лічыліся сутнаснымі характарыстыкамі гэтага паняцця ў сучаснай еўрапейскай традыцыі. Як сказана ў прэамбуле, гэтыя асноўныя элементы наступныя:

- a. “органы мясцовага самакіравання, якім належаць дэмакратычна створаныя органы прыняцця рашэнняў”;
- b. “шырокая аўтаномія ў дачыненні да сваіх абавязкаў”;
- c. “спосабы і сродкі выканання гэтых абавязкаў і рэсурсы, неабходныя для іх рэалізацыі”.

Таму, каб ацаніць выкананне артыкулу 2, трэба праверыць не толькі фармальнае прызнанне прынцыпу ў нацыянальным заканадаўстве, але таксама і тое, ці замацаваныя ў заканадаўства гэтыя асноўныя элементы.

23. У дачыненні да прававых крыніц, у якіх павінен быць замацаваны прынцып мясцовай аўтаноміі, Хартыя ўсталёўвае два ўзроўні прызнання. Першы — гэта “нацыянальнае заканадаўства” — паняцце, якое трэба разумець як эквівалент пісьмовага парламенцкага заканадаўства (“акты” або “статуты”). Заканадаўства мусіць тлумачыцца выключна ў фармальным сэнсе як такое, якое спасылкаецца на першакрыніцы, прынятыя парламентам, або ягоным адпаведнікам, без магчымасці выкарыстоўваць падзаконныя крыніцы (напрыклад, адміністрацыйныя правілы) для выканання патрабаванняў артыкулу 2. Гэты ўзровень прызнання ёсць абавязковым. Другі ўзровень заключаецца ў прызнанні прынцыпу самакіравання ў канстытуцыі. У Тлумачальным дакладзе гэты ўзровень разглядаецца як “пажаданы”, ён мусіць ажыццяўляцца “там, дзе гэта магчыма”, г. зн., у тых краінах, якія маюць пісаную канстытуцыю і дзе існуе палітычны кансэнс па гэтым пытанні. Сярод розных форм пісаных канстытуцый, “цвёрды” тып (г. зн. канстытуцыя, якую можна змяніць толькі з дапамогай спецыяльнай працэдуры з удзелам кваліфікаванай большасці) трэба разглядаць як крыніцу права, якая можа лепш забяспечыць наданне стабільнасці прынцыпу мясцовага самакіравання. Аднак Тлумачальны даклад прызнае, што ў некаторых краінах гэта можа быць праблематычным і таму “можа быць немагчыма ўзяць на сябе забавязанне замацаваць прынцып мясцовага самакіравання ў канстытуцыі”.

24. Гістарычныя прэцэдэнты гэтага палажэння паказваюць, што спасылка на “нацыянальнае заканадаўства” адсутнічала ў праекце тэксту Хартыі 1981 г., які

сцвярджаў, што “прынцып мясцовага самакіравання мае быць прызнаны ў канстытуцыйным праве”. Лічылася, што спасылкі на “канстытуцыйнае права”, а не на “канстытуцыю” будзе дастаткова для таго, каб ахапіць тыя краіны, канстытуцыйнае права якіх не заснавана на адзіным пісаным тэксце, і каб улічыць асаблівае становішча федэральных дзяржаў, дзе мясцовае самакіраванне рэгулюецца канстытуцыйнай суб’ектаў федэрацыі¹⁷.

25. Трэцяе і апошняе пытанне, узнятае ў артыкуле 2, — гэта прававы статус Хартыі і яе сувязь з унутрыдзяржаўнымі правіламі. Як было сказана ў прэамбуле і ў артыкуле 1, Хартыя з’яўляецца абавязковым дакументам: як міжнароднае пагадненне, яна мае юрыдычную сілу, і Бакі павінны яе добрасумленна выконваць. Гэта азначае, што ўсе нацыянальныя крыніцы права, у тым ліку канстытуцыя, павінны ўлічваць Хартыю. Такім чынам, Хартыя мае быць не толькі прававым інструментам, які мае юрыдычную сілу (артыкул 11), але і кіруючым дакументам для заканадаўчага органу, магчыма, для ўнясення паправак у канстытуцыю.

Артыкул 3 — Паняцце мясцовага самакіравання

1. Мясцовае самакіраванне азначае права і здольнасць мясцовых органаў улады ў межах закону здзяйсняць рэгуляванне значнай долі публічных спраў і кіраванне ёй, пад сваю адказнасць і ў інтарэсах мясцовага насельніцтва.

2. Гэтае права ажыццяўляецца радамі або сходамі, удзельнікі якіх свабодна абіраюцца шляхам таемнага галасавання на аснове прамога, роўнага, усеагульнага выбарчага права, і якія могуць мець адказныя перад імі выканаўчыя органы. Гэтае палажэнне ніякім чынам не абмяжоўвае выкарыстанне сходаў грамадзян, рэферэндумаў або любых іншых форм непасрэднага ўдзелу грамадзян, калі гэта дазволена законам.

Тлумачальны даклад

У гэтым артыкуле замацаваныя асноўныя характарыстыкі мясцовага амакіравання так, як іх трэба разумець для мэтай Хартыі.

Пункт 1

Паняцце “здольнасць” перадае ідэю таго, што юрыдычнае права рэгуляваць пэўныя публічныя справы і кіраваць іх ходам павінна суправаджацца наяўнасцю сродкаў, якія дазваляюць гэта рабіць эфектыўна. Уключэнне фразы “ў межах закону” вызнае той

¹⁷ Гл. артыкул 1 праекта Хартыі 1981 г. (Рэзалюцыя 126/1981 Канферэнцыі мясцовых і рэгіянальных органаў улад Еўропы); таксама: п. 1 Рэзалюцыі Парламенцкай асамблеі 64 (1968) аб Дэкларацыі прынцыпаў мясцовай аўтаноміі і п. 6.2 Рэкамендацыі 615 (1970) Дэкларацыі прынцыпаў мясцовай аўтаноміі, згодна з якой “Прынцып мясцовай аўтаноміі павінен быць увасоблены ў канстытуцыі кожнай дзяржавы”. Спасылка на канстытуцыю была таксама ўключаная ў Еўрапейскую хартыю муніцыпальных свабодаў 1953 года, якую папярэднічай Хартыі: “Муніцыпальныя свабоды павінны вызначацца канстытуцыйнай і гарантавацца правам звяртацца ў незалежныя судовыя органы”.

факт, што гэтае права і магчымасць могуць быць больш дакладна вызначаныя заканадаўствам.

Выраз “пад сваю адказнасць” падкрэслівае, што органы мясцовага самакіравання не павінны абмяжоўвацца толькі выкананнем функцыі прадстаўнікоў вышэйшых уладаў.

Немагчыма вызначыць, якія менавіта справы мусяць падпадаць пад рэгуляванне і кіраванне органаў мясцовага самакіравання. Такія выразы, як “мясцовыя справы” і “ўласныя справы”, былі адхіленыя як занадта расплывістыя і цяжкія для тлумачэння. Традыцыі дзяржаваў-удзельніц, датычныя спраў, якія належаць да кампетэнцыі органаў мясцовага самакіравання, моцна адрозніваюцца. У рэчаіснасці большасць справаў маюць як мясцовыя, так і нацыянальныя наступствы, і адказнасць за іх можа адрознівацца ў залежнасці ад краіны і з цягам часу, і нават можа дзяліцца паміж рознымі ўзроўнямі кіравання. Абмежаванне паўнамоцтваў органаў мясцовага самакіравання пытаннямі, якія не маюць больш шырокага значэння, стварае рызыку таго, што ім будзе адведзена маргінальная роля. З іншага боку, зразумела, што краіны захочуць пакінуць за цэнтральным урадам пэўныя функцыі, такія як нацыянальная абарона. Хартыя мае на ўвазе, што органы мясцовага самакіравання павінны мець шырокі спектр паўнамоцтваў, якія можна выконваць на мясцовым узроўні. Вызначэнне гэтых паўнамоцтваў з’яўляецца прадметам артыкулу 4.

Пункт 2

Права на самакіраванне павінна ажыццяўляцца дэмакратычна створанымі органамі ўлады. Гэты прынцып адпавядае таму важнаму значэнню, якое Рада Еўропы надае дэмакратычным формам кіравання.

Гэтае права звычайна прадугледжвае прадстаўнічы сход з падпарадкаванымі ім выканаўчымі органамі або без іх, але таксама дапускае магчымасць прамой дэмакратыі, калі гэта прадугледжана законам.

Тлумачальная справаздача

Пункт 1

26. Гэтае палажэнне вызначае змест і суб’екты мясцовага самакіравання. Пад суб’ектамі Хартыя разумее не мясцовых грамадзян, а “органы мясцовага самакіравання”. Гэта тэрытарыяльныя грамадскія ўтварэнні, надзеленыя ўласнай правасуб’ектнасцю, і правамоцныя прымаць і выконваць рашэнні. Гэтыя органы павінны мець дэмакратычныя характарыстыкі, апісаныя ў артыкуле 3.2. Хартыя накіраваная на розныя тыпы органаў мясцовага самакіравання, паколькі яны не абмяжоўваюцца самым нізкім або “мясцовым” узроўнем улады і могуць таксама ахопліваць “рэгіянальныя” органы (гл. арт. 13). Таму паняцце “органы мясцовага самакіравання” (узгаданы ў Хартыі 36 разоў) трэба разумець і тлумачыць у шырокім сэнсе. Ён уключае розныя тыпы суб’ектаў, такія як гарадскія і сельскія муніцыпалітэты, абласныя цэнтры і сталічныя гарады са спецыяльным статусам, а таксама надмуніцыпальныя і правінцыйныя ўтварэнні (правінцыі, графствы, акругі, дэпартаменты і інш.).

27. Гэтыя органы мясцовага самакіравання (і, магчыма, рэгіянальныя органы ўлады, гл. артыкул 13 ніжэй) маюць законнае права на самакіраванне (ці “аўтаномію”), уключна з паўнамоцтвамі рэгуляваць значную долю публічных спраў і кіраваць ёю пад уласную адказнасць і ў інтарэсах мясцовага насельніцтва. Гэтае законнае права цалкам ахоўваецца Хартыяй (гл. артыкул 11: права патрабаваць абароны ў судзе). Органы мясцовага самакіравання таксама павінны быць здольнымі эфектыўна ажыццяўляць гэтае законнае права на самакіраванне з выкарыстаннем належных інстытуцыйных і нарматыўных сродкаў, прадугледжаных іншымі артыкуламі Хартыі (артыкул 9: належныя фінансавыя рэсурсы; артыкул 6: арганізацыйныя і кадравыя рэсурсы і г.д.).

28. Аднак мясцовая аўтаномія неабавязкова распаўсюджваецца на ўсе мясцовыя ўтварэнні, якія знаходзяцца ў пэўнай краіне, паколькі нацыянальныя ўлады, ратыфікуючы Хартыю, могуць выключыць некаторыя органы мясцовага самакіравання з мясцовай аўтаноміі, або могуць абмежаваць ажыццяўленне мясцовага самакіравання некаторымі органамі ўлады (гл. артыкул 13а ніжэй).

29. З іншага боку, права на мясцовае самакіраванне не з’яўляецца абсалютным ці неабмежаваным: яно павінна ажыццяўляцца “ў межах закону”, фраза, якая адсутнічала ў праекце Хартыі 1981 г.¹⁸ і паходзіць з папраўкі, прапанаванай брытанскай дэлегацыяй. Гэтая фраза паказвае, што юрыдычнае права і рэальная здольнасць мясцовых органаў улады здзяйсняць самакіраванне могуць больш дакладна вызначацца нацыянальным заканадаўствам, вядома, у адпаведнасці з палажэннямі Хартыі.

30. Органы мясцовага самакіравання павінны мець права і магчымасць “здзяйсняць рэгуляванне і кіраванне” публічнымі справамі. Гэтая фраза прадугледжвае, што мясцовыя органы ўлады не проста займаюцца і кіруюць гэтымі справамі, але і “рэгулююць” іх, гэта значыць яны таксама выдаюць мясцовыя пастановы і падзаконныя акты. Гэта не значыць, што Хартыя ўсталёўвае пэўны ўзровень нарматыўнай аўтаноміі, які павінен надавацца мясцовым органам улады, бо толькі нацыянальнае заканадаўства мае вызначаць узровень такой аўтаноміі, а таксама працэдурныя і/або сутнасныя ўмовы для першасных або дэлегаваных заканадаўчых паўнамоцтваў, якія ажыццяўляюцца органамі мясцовага самакіравання. Аднак поўнае пазбаўленне рэгуляцыйных паўнамоцтваў супярэчыла б Хартыі.

31. Акрамя таго, органы мясцовага самакіравання павінны ажыццяўляць свае паўнамоцтвы “пад сваю адказнасць” і “у інтарэсах мясцовага насельніцтва”. Такім чынам, органы мясцовага самакіравання не павінны абмяжоўвацца функцыяй прадстаўнікоў органаў вышэйшай улады. Яны могуць вызначаць свае ўласныя палітычныя прыярытэты і распрацоўваць стратэгіі і дзяржаўную палітыку на карысць мясцовага насельніцтва. Яны не нясуць адказнасці перад органамі вышэйшай улады за свае рашэнні ў межах закону, але нясуць палітычную адказнасць перад мясцовым насельніцтвам. Таму галоўная задача органаў мясцовага самакіравання — абараняць і прасоўваць мясцовыя грамадскія інтарэсы.

¹⁸ Рэзалюцыя 126/1981 “Аб прынцыпах мясцовага самакіравання”, Канферэнцыя мясцовых і рэгіянальных органаў улады Еўропы, шаснаццатая сесія (27-29 кастрычніка 1981 г.). Абмеркаваная Канферэнцыяй і прынятая 29 кастрычніка 1981 г., 3-е пасяджэнне (гл. дак. CPL(16)6, частка I, праект рэзалюцыі, прадстаўлены Камітэтам па мясцовых структурах і фінансах, дакладчык: сп. Л. Хармегнес).

32. Паводле Хартыі, органы мясцовага самакіравання павінны рэгуляваць “значную долю публічных спраў” і кіраваць ёю. У працэсе распрацоўкі Хартыі такія выразы, як “мясцовыя справы” і “ўласныя справы” былі адхіленыя як залішне расплывістыя і цяжкія для тлумачэння. У дачыненні да пытанняў, якія разглядаюцца як натуральная і неад’емная частка кампетэнцыі органаў мясцовага самакіравання, традыцыі Бакоў значна адрозніваюцца. Напрыклад, у некаторых краінах пачатковая і сярэдняя адукацыя, а таксама часткова сістэма аховы здароўя падпадаюць пад адказнасць органаў мясцовага самакіравання, у той час як у іншых краінах гэтыя паслугі аказвае дзяржава або цэнтральны ўрад. Насамрэч, большасць пытанняў маюць як мясцовыя, так і нацыянальныя аспекты, і адказнасць за іх можа быць рознай у розных краінах, у залежнасці ад іх традыцый і канстытуцыйных асноў.

33. Абмежаванне сферы дзеяння органаў мясцовага самакіравання справамі, якія не маюць шырокіх наступстваў, пагражала б зменшыць іх ролю да малазначнай, але дапускаецца, што Бакі могуць вырашыць пакінуць за цэнтральным урадам пэўныя функцыі (напрыклад, нацыянальная абарона або крымінальная паліцыя). Адпаведна, Хартыя дае дзяржавам пэўную свабоду дзеяння ў плане ўсталявання “межаў закону” і вызначэння сферы дзейнасці органаў мясцовага самакіравання. Аднак падкрэсліваецца, што доля публічных спраў у вядзенні мясцовага самакіравання павінна быць “істотнай”, а не рэшткавай. Іншымі словамі, мясцовыя структуры не павінны абмяжоўвацца другараднымі задачамі або руціннымі абавязкамі і павінны мець шэраг паўнамоцтваў з магчымасцю распрацоўваць і праводзіць адпаведную і актуальную мясцовую грамадскую палітыку на карысць мясцовага насельніцтва (у такіх сферах, як ахова навакольнага асяроддзя, культура і адукацыя, базавая інфраструктура, развіццё гарадоў, жыллё, транспарт і таму падобнае).

34. У дакладзе “Хранічныя праблемы”¹⁹, прынятым у 2017 г., Кангрэс выказаў занепакоенасць з нагоды абмежаваных паўнамоцтваў, нададзеных органам мясцовага самакіравання ў шэрагу краін, асабліва з нагоды адсутнасці ў іх сапраўдных функцый кіравання, што абмяжоўвае сферу дзейнасці гэтых органаў і якасць паслуг, якія яны могуць прадстаўляць у інтарэсах грамадзян.

35. Акрамя таго, мясцовыя ўлады не могуць эфектыўна рэгуляваць “значную частку мясцовых спраў” і кіраваць ёй, калі яны недастаткова вялікія і/або пазбаўленыя рэсурсаў, неабходных для выканання сваіх задач. Такія суб’екты мелі б юрыдычнае “права”, але не мелі б рэальнай “здольнасці” дзейнічаць, як таго патрабуе Хартыя. Таму можа быць мэтазгодным зліццё муніцыпалітэтаў (пры ўмове, што выконваюцца правілы аб змене межаў у артыкуле 5). Іншая магчымасць – выкарыстанне міжмуніцыпальнага супрацоўніцтва для стварэння супольнага “банка” паслуг (артыкул 10.1).

36. Нарэшце, варта адзначыць, што “права і здольнасць мясцовых органаў улады здзяйсняць рэгуляванне значнай часткі публічных спраў і кіраванне ёй», відавочна, накладае на Дзяржаву адпаведнае забавязанне, а менавіта — гарантаваць, каб гэтыя органы мясцовага самакіравання мелі:

¹⁹ Камітэт па маніторынгу, “Паўторныя праблемы, выяўленыя па выніках місій Кангрэсу па маніторынгу і назіраннем за выбарамі (перыяд 2010–2016)”, 32-я сесія CG32(2017)19final, 28 сакавіка 2017 г.

- a. такія ўмовы службы, якія дазваляюць набіраць высокакваліфікаваны персанал на падставе заслуг і кампетэнцыяў (артыкул 6.2);
- b. такія ўмовы працы мясцовых выбраных прадстаўнікоў, якія “забяспечваюць ім свабоднае выкананне імі сваіх функцый” (артыкул 7.1);
- c. права “на дастатковыя ўласныя фінансавыя рэсурсы” (артыкул 9.1), “сувымерныя з іх абавязкамі” (артыкул 9.2), якія складаюцца “прынамсі часткова” з “мясцовых падаткаў і збораў, стаўку якіх гэтыя органы маюць права вызначаць у межах закону” (гл. артыкул 9.3).

Пункт 2

37. Артыкул 3.2 з’яўляецца асноўным палажэннем Хартыі, якое сцвярджае прынцып дэмакратыі. Права на самакіраванне павінна ажыццяўляцца дэмакратычна створанымі органамі ўлады. Паняцце мясцовай аўтаноміі не мае на ўвазе простую перадачу паўнамоцтваў і абавязкаў ад цэнтральнай улады органам мясцовага самакіравання, але таксама патрабуе ад мясцовага самакіравання непасрэднага або апасродкаванага выражэння волі мясцовага насельніцтва. Такім чынам, два пункты артыкулу 3 шчыльна звязаныя: “мясцовае самакіраванне” фармуецца ў кантэксце “мясцовай дэмакратыі”. Пункт 2 таксама паказвае, як вызначаюцца інтарэсы мясцовага насельніцтва, г. зн. самім насельніцтвам шляхам дэмакратычнага прыняцця рашэнняў.

38. Пры ўсталяванні прынцыпу мясцовай дэмакратыі пункт 2 шчыльна звязаны з артыкулам 7, які спасылаецца на тыя ўмовы, пры якіх мясцовыя выбарныя прадстаўнікі выконваюць свае функцыі. Сярод гэтых умоў, акрамя прынцыпу фінансавай кампенсацыі (артыкул 7.2) і патрабавання законна ўсталяваных правілаў аб несумяшчальнасці (артыкул 7.3), першачарговае значэнне мае спасылка ў артыкуле 7.1 на свабоднае выкананне мясцовымі выбарнымі прадстаўнікамі сваіх функцый.

39. На падставе супольнага тлумачэння артыкулу 3.2 і артыкулу 7.1 і ў святле прэамбулы да Хартыі можна выснаваць важны набор прынцыпаў, датычных “мясцовай дэмакратыі”. Перш за ўсё, гэта выбар прадстаўнічай дэмакратыі на мясцовым узроўні, дзе паўнамоцтвы прымаць рашэнні надаюцца радам або сходам, якія непасрэдна абіраюцца насельніцтвам. Сход прадстаўнікоў — гэта орган, які мусіць займацца найбольш важнымі для мясцовай супольнасці пытаннямі, такімі як бюджэтныя або падаткавыя пытанні²⁰. Гэты прынцып вызначае, што “права грамадзян на ўдзел у вядзенні дзяржаўных спраў”, згаданае ў прэамбуле, у асноўным ажыццяўляецца на мясцовым узроўні шляхам абрання мясцовых прадстаўнікоў. Таму мясцовыя выбары адыгрываюць ключавую ролю у мясцовай дэмакратыі: мясцовыя прадстаўнікі павінны абірацца найпрост на свабодных выбарах шляхам тайнага галасавання на падставе прамога, роўнага, усеагульнага выбарчага права²¹. Гэтае палажэнне азначае, што

²⁰ Гл. Рэкамендацыю 113 (2002) “Аб адносінах паміж грамадскасцю, мясцовым сходам і выканаўчай уладай у мясцовай дэмакратыі (інстытуцыйныя рамкі мясцовай дэмакратыі)”.

²¹ На гэтай падставе Кангрэс рыхтуе справаздачы і рэкамендацыі па выніках назірання за мясцовымі і/або рэгіянальнымі выбарамі. Гл. Статутную рэзалюцыю CM/Res(2020)1. Кангрэс праводзіць такія назіральныя

ўскосныя або двухступенныя выбары ў мясцовыя рады або сходы не адпавядаюць Хартыі. Права на ўдзел больш прадметна выкладзенае ў Дадатковым пратаколе, які ўлічвае абедзве формы ўдзелу:

- a. удзел у якасці выбаршчыкаў або кандыдатаў на мясцовых выбарах;
- b. непасрэдна ўдзел у кансультацыйных працэсах, мясцовых рэферэндумах і петыцыях.

40. Па-другое, у параўнанні з прадстаўнічай дэмакратыяй, прамая дэмакратыя адыгрывае дадатковую (а не дапаможную) ролю. Артыкул 3.2 абвясчае, што прамыя выбары мясцовых прадстаўнікоў ніякім чынам не ўплываюць на “выкарыстанне сходаў грамадзян, рэферэндумаў або любой іншай формы прамога ўдзелу грамадзян”. Таму Хартыя выразна пакідае месца для прамой дэмакратыі ў краінах, дзе яна з’яўляецца часткай нацыянальнай ідэнтычнасці.

41. Па-трэцяе, што тычыцца структуры мясцовага самакіравання, Хартыя не выказваецца на карысць нейкай пэўнай формы мясцовай палітычнай арганізацыі і пакідае выбар нацыянальнаму заканадаўству. Хартыя толькі падкрэслівае цэнтральную ролю, якая павінна надавацца абраным радам і сходам²². Тут не згадваецца неабходнасць мець выканаўчыя органы, або спосаб іх прызначэння, а толькі гаворыцца, што абраныя рады або сходы “могуць мець адказныя перад імі выканаўчыя органы”²³.

42. Асноўная праблема для тлумачэння палягае ў вызначэнні выканаўчых органаў як “адказных” перад выбранымі радамі ці сходамі. Трактоўка паняцця “адказны” мае важныя наступствы для формы кіравання на мясцовым узроўні. Для пачатку, “адказнасць” сапраўды азначае, што выканаўчы орган павінен абірацца радай. Прамыя выбары мэраў — тэндэнцыя, якая распаўсюдзілася ў Еўропе ў апошнія дзесяцігоддзі, — не маглі быць прадбачаныя ў 1985 г. Таму можна сцвярджаць, што гэтае палажэнне Хартыі не распаўсюджваецца на мэраў, выбраных прамым галасаваннем, бо іх нельга характарызаваць як выканаўчыя органы мясцовай рады. У любым выпадку, у 2002 і 2004 гг. Кангрэс заяўляў, што артыкул 3.2 пакідае магчымасць для прамых выбараў выканаўчай улады²⁴.

43. З іншага боку, гэтая “адказнасць” часта выклікае занепакоенасць датычна таго, што мясцовы выканаўчы орган можа прызначацца цэнтральным або рэгіянальным урадам, як гэта гістарычна склалася ў некаторых краінах. У тым, што непасрэдна тычыцца адказнасці прызначаных выканаўчых органаў, нацыянальнае заканадаўства павінна ўсталяваць працэдуры, якія дазваляюць сходу адхіляць выканаўчы орган ад выканання абавязкаў (г. зн. выклікаць яго адстаўку або звальненне)²⁵.

місіі, кіруючыся Кодэксам належнай практыкі ў выбарчых справах Венецыянскай камісіі ад 25 кастрычніка 2018 г.

²² Спасылка на “орган выканаўчай улады” адсутнічала ў тэкстах 1968 і 1970 гг. Яна была ўключаная ў рэзалюцыю 1981 г., пункт 2.2 якой цалкам адпавядае артыкулу 3.2 Хартыі.

²³ Такім чынам, Хартыя усталёўвае агульны прынцып адказнасці выканаўчай улады перад прадстаўнічымі органамі, незалежна ад спосабу абрання або прызначэння выканаўчай улады.

²⁴ Гл. Рэкамендацыю 113 (2002) аб адносінах паміж грамадскасцю, мясцовым сходам і выканаўчай уладай у мясцовай дэмакратыі (інстытуцыйныя рамкі мясцовай дэмакратыі). Глядзіце таксама: Рэкамендацыя 151 (2004) “Аб перавагах і недахопах непасрэдна выбранай мясцовай выканаўчай улады ў святле прынцыпаў Хартыі”.

²⁵ Гл. Рэкамендацыю 113 (2002).

44. У кожным выпадку пяршыства непасрэдна і ўсеагульна выбранай рады або сходу азначае, што гэты орган прымае найбольш важныя рашэнні (у некаторых краінах існуе нават выразная прэзюмпцыя кампетэнтнасці рады) і што павінны быць нейкія інструменты, якія забяспечвалі б падсправаздачнасць выканаўчага органурадзе. Паняцце “адказнасць” не абавязкова азначае, што выканаўчы орган можа быць адхілены сходам (за выключэннем прызначаных выканаўчых органаў, якія павінны адхіляцца ад пасады сходам)²⁶. Адпаведна, дзяржавы-удзельніцы могуць увесці ў нацыянальнае заканадаўства палажэнне пра вотум недаверу, які можа быць абвешчаны выбранай радай з патрабаваннем адстаўкі выканаўчага органу.

45. Для выканання патрабавання “адказнасці” неабходна як мінімум забяспечыць сістэму эфектыўнага нагляду за выканаўчай уладай з боку сходу, якая б дазваляла ажыццяўляць рэгулярны кантроль дзейнасці выканаўчай улады. Рэкамендацыя Кангрэсу 113 (2002) таксама спасылаецца на магчымасць іншых сродкаў нагляду за выканаўчай уладай з боку схода: наданне выбарным прадстаўнікам права адрасаваць выканаўчай уладзе пісьмовыя або вусныя запыты; пашырэнне паўнамоцтваў апазіцыі ў сферы нагляду шляхам арганізацыі спецыяльнага пасяджэння сходу, прысвечанага разгляду прапаноў апазіцыі і прадстаўленню апазіцыі магчымасці выказаць сваё меркаванне ў афіцыйных муніцыпальных бюлетэнях; або сістэма, з дапамогай якой муніцыпалітэт спрыяе выкананню прадстаўнікамі апазіцыі іх абавязкаў.

46. Іншым праблемным пытаннем з’яўляецца магчымасць правядзення рэферэндуму аб адкліканні мясцовага органувыванаўчай улады як інструмента палітычнай адказнасці. На падставе артыкулу 3.2 выглядае, што падсправаздачнасць органувыванаўчай улады (незалежна ад таго, як ён прызначаецца) перад выбранай радай з’яўляецца асноўнай формай “палітычнай” адказнасці, але гэта да канца не выключае магчымасці для непасрэдна абранай выканаўчай улады быць адкліканай супольнасцю, як формы прамой палітычнай адказнасці. Аднак, як зазначыў Кангрэс у Рэкамендацыі 113 (2002), калі распачынаецца хадайніцтва аб адкліканні супольнасцю, “гэтыя працэдурныя павінны ў той жа час забяспечваць усе гарантыі, неабходныя для стабільнага мясцовага самакіравання”. Гэтыя гарантыі прадугледжваюць дакладнае вызначэнне кола пытанняў, па якіх выканаўчая ўлада можа прыцягвацца да адказнасці; наяўнасць кваліфікаванай большасці галасоў для выказвання вотуму недаверу; разумныя тэрміны ажыццяўлення працэдурны і інш.

47. Еўрапейская камісія за дэмакратыю праз права (Венецыянская камісія Рады Еўропы), у дакладзе за 2019 год аб адкліканні мэраў і мясцовых выбраных прадстаўнікоў²⁷ пацвердзіла, што бюлетэні, пададзеныя на карысць адклікання непасрэдна абраных мэраў, адпавядалі міжнародным стандартам, але таксама паказала на магчымыя рызыкі і небяспекі. Венецыянская камісія прызнала адкліканне мэраў “прымальным, хоць і выключным інструментам палітычнай адказнасці”. Гэты механізм павінен выкарыстоўвацца толькі ў тых выпадках, “калі ён прадугледжаны нацыянальным або рэгіянальным заканадаўствам, калі выкарыстанне гэтага механізма

²⁶ Гл. Рэкамендацыю 113 (2002).

²⁷ Венецыянская камісія, CDL-AD(2019)011, даклад і выснова № 910/2017 “Аб адкліканні мэраў і мясцовых выбраных прадстаўнікоў”.

рэгулюецца на кожным этапе і спалучаецца з належнымі і эфектыўнымі працэсуальнымі гарантыямі, каб пазбегнуць злоўжывання”. У дакладзе выразна сфармуляваны шэраг ключавых умоў, якія павінны быць выкананыя для правядзення такіх рэферэндумаў:

а. адкліканне павінна быць дазволена “толькі ў дачыненні да мэраў, якія абіраюцца прамым шляхам, у тых выпадках, калі гэта прадугледжана канстытуцыяй або нацыянальным/рэгіянальным законам”;

б. адкліканне “трэба выкарыстоўваць як выключны інструмент, і нацыянальнае або рэгіянальнае заканадаўства павінна рэгуляваць яго вельмі асцярожна і толькі ў якасці дапаўнення да іншых дэмакратычных механізмаў, якія ёсць у прадстаўнічай сістэме”;

с. “заканадаўства павінна змяшчаць належныя працэсуальныя гарантыі, якія б забяспечвалі празрыстасць, легітымнасць і законнасць працэсу адклікання”; яно таксама павінна “ясна вызначаць удзельнікаў працэсу і ўсталёўваць дастаткова высокія крытэрыі для таго, каб ініцыяваць адкліканне (колькасць подпісаў або дэпутатаў мясцовай рады) і для таго, каб яго зацвердзіць; і прадугледжваць дакладныя і разумныя тэрміны выканання і судовы перагляд розных этапаў і ўмоў працэсу”.²⁸

48. Аднак, беручы пад увагу права на свабоднае выкананне мясцовымі выбранымі прадстаўнікамі сваіх функцый (частка першая артыкулу 7), нельга дапускаць правядзення рэферэндуму аб адкліканні дэпутатаў мясцовых рад і сходаў. У згаданай вышэй справаздачы Венецыянская камісія адзначыла, што “прынцып забароны імператыўнага мандата актуальны для асобных дэпутатаў мясцовых рад” нават у тых краінах, у якіх гэты прынцып звычайна лічаць датычным толькі дэпутатаў парламента.²⁹

Артыкул 4 – Сфера дзейнасці мясцовага самакіравання

1. Асноўныя паўнамоцтвы і абавязкі органаў мясцовага самакіравання вызначаюцца канстытуцыяй або статутам. Аднак гэтае палажэнне не перашкаджае надзяленню органаў мясцовага самакіравання паўнамоцтвамі і абавязкамі ў канкрэтных мэтах у адпаведнасці з законам.

2. Органы мясцовага самакіравання маюць поўную свабоду ў межах закону вырашаць любое пытанне, не выключанае з іх кампетэнцыі і не даручанае іншаму органу.

3. Публічныя забавязанні, як правіла, выконваюць пераважна органы ўлады, найбольш набліжаныя да грамадзян. Калі адказнасцю надзяляецца іншы орган улады, неабходна ўзважваць абсяг і характар задачы і патрабаванні эфектыўнасці і эканоміі.

²⁸ Пункты 121-123.

²⁹ Гл. пункт 18: “Нават калі канстытуцыйныя палажэнні выразна забараняюць надзяленне імператыўным мандатам парламентарыяў на нацыянальным узроўні, у дзяржаве, заснаванай на прадстаўнічай і дарадчай дэмакратыі, аднолькавыя прынцыпы павінны прымяняцца ў дачыненні да ўсіх прадстаўнікоў, як на рэгіянальным і мясцовым, так і на нацыянальным узроўні. Такім чынам, адкліканне выбраных прадстаўнікоў супярэчаць прынцыпу прадстаўніцтва”.

4. Паўнамоцтвы органаў мясцовага самакіравання звычайна з'яўляюцца поўнымі і выключнымі. Іх нельга аслабляць або абмяжоўваць рашэннем іншага, цэнтральнага або рэгіянальнага органа ўлады, за выключэннем выпадкаў, прадугледжаных законам.
5. У выпадку, калі цэнтральныя або рэгіянальныя органы ўлады дэлегуюць свае паўнамоцтвы органам мясцовага самакіравання, апошнія павінны, наколькі магчыма, мець права прыстасоўваць іх рэалізацыю да мясцовых умоваў.
6. Кансультацыі з органамі мясцовага самакіравання павінны праводзіцца, наколькі гэта магчыма, своєчасова і належным чынам у працэсе планавання і прыняцця рашэнняў па ўсіх пытаннях, якія іх непасрэдна датычацца.

Тлумачальны даклад

Як было растлумачана ў каментары да артыкулу 3, было б немагчыма і немэтазгодна спрабаваць вычарпальна пералічыць паўнамоцтвы і абавязкі, якія ўваходзяць у кампетэнцыю органаў мясцовага самакіравання ва ўсёй Еўропе. Тым не менш, гэты артыкул вызначае агульныя прынцыпы, на якіх заснаваныя абавязкі органаў мясцовага самакіравання і характар іх паўнамоцтваў.

Пункт 1

Паколькі характар абавязкаў органаў мясцовай улады закладае падмурак для рэальнага мясцовага самакіравання, з пункту погляду яснасці і юрыдычнай пэўнасці пажадана, каб іх асноўныя абавязкі не ўскладаліся на іх на разовай аснове, але былі належным чынам замацаваныя ў заканадаўстве. Звычайна, абавязкі надаюцца канстытуцыяй або актам парламента. Аднак, нягледзячы на выкарыстанне ў гэтым пункце слова "статут", прызнаецца, што ў некаторых краінах дзеля эфектыўнасці можа быць пажадана, каб парламент дэлегаваў некаторыя паўнамоцтвы па прызначэнні канкрэтных абавязкаў, асабліва ў дачыненні да тых аспектаў або пытанняў, якія патрабуюць выканання ў выніку дырэктывы Еўрапейскай супольнасці, пры ўмове, што парламент захоўвае належныя паўнамоцтвы па наглядзе за выкарыстаннем дэлегаваных паўнамоцтваў. Акрамя таго, выключэнне дзейнічае ў выпадку дзяржаваў-удзельніц Еўрапейскай супольнасці, калі Правілы супольнасці (якія маюць непасрэднае дзеянне паводле артыкулу 189 Рымскага пагаднення) прадугледжваюць выкарыстанне канкрэтнай меры пры дадзеным узроўні адміністравання.

Пункт 2

У дадатак да абавязкаў, якія заканадаўства ўскладае на пэўныя ўзроўні ўлады, могуць паўставаць іншыя патрэбы або поле для дзеяння дзяржаўных органаў. Там, дзе гэтае поле для дзеяння мае лакальны характар і не выключанае з атрымання агульнай кампетэнцыі ў большасці дзяржаваў-удзельніц, для разумення органаў мясцовага самакіравання як самастойных палітычных суб'ектаў, якія апекуюцца агульным дабрабытам сваіх жыхароў, істотна, што ў гэтых пытаннях яны маюць права

дзеінічаць паводле ўласнай ініцыятывы. Аднак агульныя правілы, згодна з якімі яны маюць дзеінічаць у такіх выпадках, могуць усталёўвацца законам. Тым не менш, у некаторых дзяржавах-удзельніцах органы мясцовага самакіравання мусяць мець магчымасць спасылацца ў сваіх дзеяннях на заканадаўчы орган. У адпаведнасці з такой сістэмай, існаванне якой ахопліваецца пунктам 2 артыкулу 4, органам мясцовага самакіравання можа адводзіцца шырокая свабода дзеяння па-за выкананнем іх канкрэтных абавязкаў.

Пункт 3

Гэты пункт фармулюе агульны прынцып, паводле якога выкананне публічных забавязанняў павінна быць дэцэнтралізавана. Гэты прынцып неаднаразова заяўляўся ў кантэксце Рады Еўропы і, у прыватнасці, у высновах Лісабонскай канферэнцыі еўрапейскіх міністраў, адказных за мясцовае самакіраванне, 1977 г. Гэта азначае, што любая задача звычайна ўскладаецца на самы мясцовы ўзровень улады, калі толькі маштаб або характар гэтай задачы не вымагаюць, каб яе выкананне разглядалася ў межах шырэйшай тэрыторыі, і калі няма істотных меркаванняў эфектыўнасці або эканоміі.

Гэты пункт, аднак, не патрабуе сістэматычнай дэцэнтралізацыі функцый у выпадку такіх органаў мясцовай улады, якія з-за свайго характару і памеру могуць выконваць толькі абмежаваныя задачы.

Пункт 4

Гэты пункт прысвечаны праблеме дублявання абавязкаў. Дзеля яснасці і каб пазбегнуць любой тэндэнцыі да паступовага размывання адказнасці, паўнамоцтвы павінны звычайна быць поўнымі і выключнымі. Аднак у пэўных выпадках неабходныя ўзаемадапаўняльныя дзеянні розных узроўняў улады, і важна, каб у гэтых выпадках умяшанне цэнтральных ці рэгіянальных улад адбывалася ў адпаведнасці з дакладнымі заканадаўчымі палажэннямі.

Пункт 5

Дзякуючы сваёй адміністрацыйнай структуры і добраму веданню мясцовых умоваў, органы мясцовага самакіравання могуць быць адпаведнымі інстанцыямі для ажыццяўлення пэўных функцый, канчатковая адказнасць за якія кладзецца на вышэйшыя ўзроўні ўлады. Аднак, дзеля таго, каб зварот да такога дэлегавання не ствараў празмерных абмежаванняў у сферы незалежнай улады мясцовага ўзроўню, істотна, каб органы мясцовага самакіравання, дзе магчыма, мелі права ўлічваць мясцовыя асаблівасці для рэалізацыі дэлегаваных паўнамоцтваў. Прызнаецца, аднак, што ў выкананні некаторых функцый, напрыклад, пры выдачы пасведчання асобы, неабходнасць адзіных правілаў можа не пакідаць месца для свабоды мясцовых паўнамоцтваў.

Пункт 6

У той час як пункты з 1 па 5 тычацца пытанняў, якія ўваходзяць у кампетэнцыю органаў мясцовага самакіравання, пункт 6 тычыцца як пытанняў, што ўваходзяць у сферу паўнамоцтваў такіх органаў, так і тых пытанняў, што знаходзяцца па-за сферай іх паўнамоцтваў але значна ўплываюць на іх дзейнасць. Тэкст прадугледжвае, што спосаб і тэрміны кансультацыі павінны быць такімі, каб органы мясцовай улады мелі рэальную магчымасць аказаць уплыў, але прызнае, што выключныя абставіны могуць адмяніць патрабаванне адносна кансультацыі, асабліва ў тэрміновых выпадках. Такія кансультацыі павінны праводзіцца непасрэдна з удзелам адпаведнага органу або органаў ці ўскосна праз пасярэдніцтва іх асацыяцый, калі закранаюцца некалькі органаў улады.

Актуальны каментар

Пункт 1

49. Артыкул 4.1 патрабуе яснасці і юрыдычнай пэўнасці для рэгулявання “асноўных паўнамоцтваў і абавязкаў” органаў мясцовага самакіравання. Гэтыя паўнамоцтвы і абавязкі павінны быць замацаваныя ў канстытуцыі або ў заканадаўстве, каб забяспечыць прадказальнасць, трываласць і абароненасць на карысць мясцовага самакіравання. Таму задачы органаў мясцовай улады не павінны вызначацца адвольным чынам і мусяць быць належным чынам замацаваныя ў пісаным парламенцкім заканадаўстве. Усталяванне мясцовых паўнамоцтваў і кампетэнцыяў шляхам адміністрацыйнага рэгулявання прэрэчыць духу Хартыі і мусяць пазбягацца.

50. Гэтае агульнае правіла не прэрэчыць надзяленню органаў мясцовага самакіравання паўнамоцтвамі і абавязкамі “ў канкрэтных мэтах” у адпаведнасці з законам. Гэтае выключэнне было ўнесенае ў праект Хартыі на больш познім этапе³⁰. Яно дазваляе ўскладаць на органы мясцовай улады канкрэтныя задачы, яшчэ не ўключаныя ў нацыянальную прававую базу мясцовага самакіравання. Гэты механізм можа быць здзейснены шляхам адміністрацыйнага рэгулявання, але ў любым выпадку павінен дзейнічаць у парадку выключэння.

51. Патрабаванне статутнага заканадаўства павінна разглядацца ў спалучэнні з іншымі працэсуальнымі гарантыямі, прадугледжанымі Хартыяй, напрыклад, з агульным прынцыпам папярэдняй кансультацыі з органамі мясцовай улады (артыкул 4.6.), кожны раз, калі прымаюцца рашэнні аб функцыях органаў мясцовага самакіравання. Парламенцкія працэдуры прапануюць нашмат больш магчымасцей для своечасовых і эфектыўных кансультацый з органамі мясцовай улады да таго, як будуць прынятыя заканадаўчыя рашэнні па размеркаванні іх абавязкаў, тым больш, калі гэтыя абавязкі выкладзеныя ў канстытуцыі. Акрамя таго, парламенцкае рэгуляванне таксама спрыяе рэалізацыі іншых гарантый Хартыі, такіх як прынцып сувымернасці (артыкул 9.2) або прынцып выраўноўвання (артыкул 9.5), бо парламенцкія працэдуры забяспечваюць

³⁰ Тэкст праекта Еўрапейскай хартыі мясцовага самакіравання (Рэзалюцыя 126 (1981)) не ўтрымліваў выключэння “у канкрэтных мэтах”. У тэксце толькі гаварылася: “*Канкрэтныя абавязкі органаў мясцовага самакіравання вызначаюцца канстытуцыяй або статутам*”.

дастаткова часу і рэсурсаў, каб правільна разлічыць належнае фінансаванне задач мясцовага самакіравання.

52. Сфера абавязкаў мясцовага самакіравання жыццёва важная для мясцовай дэмакратыі, таму артыкул 3.1 патрабуе, каб “значная доля дзяржаўных спраў” рэгулявалася і кіравалася органамі мясцовай улады. Мясцовая дэмакратыя не абмяжоўваецца свабоднымі і справядлівымі выбарамі, яна таксама павінна даць магчымасць абраным на мясцовым узроўні палітыкам распрацоўваць мясцовыя стратэгіі і прынцыпы дзейнасці ў адказ на патрэбы мясцовага насельніцтва.

53. У некалькіх выпадках нацыянальнае заканадаўства вызначыла кампетэнцыю органаў мясцовага самакіравання ў асноўным як адказнасць за “мясцовыя”, “унутраныя” або “ўласныя” справы. Аднак гэтыя расплывістыя і гнуткія фармулёўкі складаныя для інтэрпрэтацыі і залежаць ад розных нацыянальных традыцый. Фактычны змест асобных мясцовых функцый і адпаведных працэдур і інструментаў можа істотна адрознівацца ў розных краінах, як можа адрознівацца і разуменне іх адноснай важнасці. Таму дэвалюцыя па сутнасці з’яўляецца асіметрычным працэсам і мае эвалюцыйную прыроду. Тым не менш, пералік паўнамоцтваў органаў мясцовай улады часта сустракаецца ў законах аб мясцовым самакіраванні.

54. Аднак, падобна да таго, як успрыманне і адпаведны памер “значнай долі публічных спраў” (гл. артыкул 3.1 вышэй) можа істотна адрознівацца ў розных краінах, тое ж самае можна сказаць і пра канцэпцыю асноўных “паўнамоцтваў і абавязкаў”³¹. Напрыклад, у той час як у некаторых краінах мясцовыя органы ўлады маюць пэўныя паўнамоцтвы па ахове правапарадку, у іншых краінах забеспячэнне правапарадку не з’яўляецца абавязкам мясцовых органаў. Катэгорыі тыпаў адказнасці таксама адрозніваюцца для розных Бакоў. У той час як у большасці краін “ўласная кампетэнцыя” ў мясцовых пытаннях адрозніваецца ад задач, “дэлегаваных” дзяржавай або рэгіёнамі (гл. артыкул 4.5), у некаторых краінах таксама адрозніваюць “абавязковыя” і “добраахвотныя” задачы, або нават “выключныя” і “супольныя” задачы, якія падзяляюцца з іншымі органамі ўлады. Такія адрозненні павінны быць выразна прапісаныя ў заканадаўстве, што з’яўляецца дадатковым аргументам на карысць апісання і сістэматызавання паўнамоцтваў і абавязкаў у законах ці нават у канстытуцыі.

55. Нацыянальнае заканадаўства прытрымліваецца розных мадэляў у дачыненні да таго, як рэгулюецца працэс прызначэння абавязкаў на мясцовым узроўні. У некаторых краінах існуюць агульныя заканадаўчыя палажэнні, якія даюць шырокую фармулёўку ў апісанні “зместу” або сферы такіх абавязкаў (напрыклад, “пачатковая адукацыя”, “зялёныя зоны” і інш.). Затым, у якасці наступнага кроку, сектаральнае заканадаўства дакладна вызначае канкрэтныя задачы або паўнамоцтвы, ускладзеныя на органы мясцовага самакіравання. У іншых краінах агульныя палажэнні адсутнічаюць, і фактычныя функцыі і абавязкі мясцовых органаў улады вызначаюцца ў шэрагу заканадаўчых актаў, прызначаных для канкрэтных сектараў. У такіх выпадках практычна

³¹ У англійскай версіі Хартыі выкарыстоўваюцца два розныя словы, якія можна было б разумець як дзве розныя рэчы, але гэта не пацвярджаецца большасцю моўных версій. У некаторых моўных версіях Хартыі выраз “паўнамоцтвы і абавязкі” перакладаецца проста як “кампетэнцыі”, што падаецца слабейшай фармулёўкай. Французская версія Хартыі спасылаецца на “compétences de base”, як і нямецкая (“die grundlegenden Zuständigkeiten”) і італьянская (“le competenze di base”).

немагчыма атрымаць поўную карціну паўнамоцтваў і абавязкаў органаў мясцовага самакіравання, што можа негатыўна паўплываць на празрыстасць і перашкодзіць працэсу належнай кансультацыі з мясцовымі ўладамі ў адпаведнасці з артыкулам 4.6.

56. Далейшае пытанне палягае ў тым, якія паўнамоцтвы і абавязкі разглядаюцца як “асноўныя” і, у прынцыпе, патрабуюць сістэматычнага заканадаўчага ці нават канстытуцыйнага рэгулявання. З улікам разнастайнасці нацыянальных традыцый, пра якую было згадана вышэй, у розных краінах паўстаюць розныя вызначэнні “асноўных” паўнамоцтваў. Нацыянальныя ўлады карыстаюцца шырокай свабодай у вызначэнні гэтых “асноўных” паўнамоцтваў. Аднак некаторыя колькасныя і якасныя крытэрыі могуць выкарыстоўвацца для вызначэння “асноўных паўнамоцтваў і абавязкаў” у краіне, якая падпісала Хартыю. Напрыклад, традыцыйныя задачы, якія характарызуюць дзейнасць органаў мясцовага самакіравання ў канкрэтнай краіне, безумоўна, будуць ўключаныя ў лік гэтых асноўных паўнамоцтваў.

Пункт 2

57. Органы мясцовага самакіравання павінны мець права праяўляць сваю ініцыятыву ў пытаннях, якія не былі непасрэдна выключаныя з іх кампетэнцыі законам. У гэтай сферы нацыянальныя прававыя традыцыі могуць вар’іравацца паміж прынцыпам “*ultra vires*”, які патрабуе заканадаўчай асновы для любых дзеянняў органаў мясцовага самакіравання³², і прынцыпам “агульнай кампетэнцыі”, які дзейнічае ў муніцыпалітэтах Францыі, або «Aufgabenerfindungsrecht» у германскіх прававых сістэмах. Многія краіны фактычна прынялі так званае палажэнне аб агульнай кампетэнцыі органаў мясцовага самакіравання, якое таксама можа спалучацца з прынцыпам субсідыярнасці (гл. артыкул 4.3). Іншыя краіны, на жаль, адмянілі гэтае палажэнне³³.

58. У дадатак да тэндэнцый рэцэнтралізацыі, здольнасці мясцовых органаў улады дзейнічаць паводле ўласнай ініцыятывы ў пытаннях, якія не выключаныя з іх кампетэнцыі і не аднесеныя да кампетэнцыі іншых органаў, пагражае таксама пашырэнне дэталёвага дзяржаўнага або рэгіянальнага рэгулявання іх дзейнасці. Такім чынам, нават у краінах, дзе мясцовыя органы ўлады маюць моцны статус, дзяржаўныя або рэгіянальныя практыкі празмернага рэгулявання могуць падрываць мясцовую аўтаномію. Гэтая небяспека, вядома, значна большая ў краінах, дзе сфера дзейнасці органаў мясцовага самакіравання моцна абмежаваная. Асабліва гэта тычыцца некаторых краін, якія прытрымліваюцца англійскай прававой традыцыі (напрыклад, Вялікабрытанія, Ірландыя і Кіпр), дзе правы мясцовых органаў улады фармальна абмежаваныя прынцыпам “*ultra vires*”, што азначае, што яны могуць выконваць толькі функцыі, непасрэдна замацаваныя за імі законам. Такі падыход распаўсюдзіўся ў некалькіх краінах.

³² Гэта стала прычынай таго, што першапачатковая фармулёўка гэтага пункта ў праекце Хартыі (Рэзалюцыя 126 (1981)) была зменена і былі дададзеныя словы “у межах закону”. Першапачатковая фармулёўка была наступнай: “Органы мясцовага самакіравання маюць агульнае астаткавае права дзейнічаць па ўласнай ініцыятыве ў дачыненні да любога пытання, якое напэўна не было не даручана іншым органам улады і не было спецыяльна выключана з кампетэнцыі мясцовага самакіравання”.

³³ У Італіі, напрыклад, папраўка да канстытуцыі 2001 г. увяла пункт аб агульнай кампетэнцыі і прынцып субсідыярнасці. Наадварот, у Іспаніі палажэнне аб агульнай кампетэнцыі было ліквідавана нацыянальным заканадаўствам 2013 г.

59. Абмежаванні “поўнай свабоды” органаў мясцовай улады могуць таксама накладацца маніторынгавымі, падаткавымі і бюджэтнымі правіламі, якія патрабуюць надзейнай прававой базы для выдаткаў. Гэта асабліва актуальна ў краінах, якія пацярпелі ад фінансавога крызісу, калі правілы кіравання бюджэтам і фінансамі для мясцовых органаў сталі значна больш строгімі і менш гнуткімі. Згодна з гэтымі правіламі, рэалізацыя “свабоды” мясцовай ініцыятывы можа залежаць ад магчымасці органам мясцовага самакіравання прадставіць доказы таго, што ён мае дастаткова сродкаў для выканання “новых” задач, і што гэтыя задачы могуць быць выкананыя фінансаво ўстойлівым чынам.

60. Нарэшце, яшчэ адна сфера, якая выклікае заклапочанасць, — гэта пытанні, адказнасць за якія размяркоўваецца паміж органамі мясцовага самакіравання і рэгіянальнымі/цэнтральнымі органамі, або выпадкі, калі адпаведныя задачы кіравання маюць няясную фармулёўку. У такіх выпадках, артыкул 4.2 павінен тлумачыцца ў спалучэнні з артыкулам 3, і мясцовая ініцыятыва павінна быць дазволена, абапіраючыся на прынцып субсідыярнасці (гл. ніжэй).

Пункт 3

61. Гэты пункт артыкулу 4 уводзіць “прынцып субсідыярнасці”, згодна з якім дзяржаўныя абавязкі павінны ажыццяўляцца “пераважна” тымі ўзроўнямі або органамі ўлады, якія найбольш набліжаныя да грамадзян. Таму гэты прынцып, па сутнасці, з’яўляецца палітычным, бо ён мае на мэце максімальна наблізіць да грамадзян працэс прыняцця рашэнняў. Гэта падкрэслівае непазбежны палітычны характар дэцэнтралізацыі, якую можна разумець толькі як прадастаўленне выбраным органам улады іх уласных, а не дэлегаваных, паўнамоцтваў (гл. артыкул 4.5). У дачыненні да мясцовых органаў улады, прынцып субсідыярнасці мае падвойнае абгрунтаванне: з аднаго боку, ён павялічвае (праз набліжанасць) празрыстасць і дэмакратычнасць прыняцця дзяржаўных рашэнняў; з другога боку, ён павялічвае эфектыўнасць дзеянняў органаў улады, бо органы мясцовага самакіравання найбольш прыдатныя для выканання пэўных задач (напрыклад, аказанне сацыяльнай дапамогі або прадастаўленне жылля) дзякуючы іх непасрэднай дасведчанасці аб патрэбах грамадзян.

62. Акрамя таго, гэты пункт уводзіць крытэрыі ўскладання адказнасці на іншы орган, менш блізкі да грамадзян: размеркаванне абавязкаў павінна ўзважыць “абсяг” (памер або маштаб) і “характар” самой задачы, а таксама патрабаванні “эфектыўнасці” (не тое самае, што выніковасць) і “эканоміі” (маштабу, прасторы і інш.). Гэта, вядома, даволі агульныя крытэрыі, якія патрабуюць далейшага ўдакладнення і канкрэтызацыі, але субсідыярнасць з’яўляецца ключавым кіруючым прынцыпам для вызначэння “значнай долі дзяржаўных спраў», якая належыць кампетэнцыі мясцовых органаў улады (гл. артыкул 3.1 вышэй); акрамя таго, гэта азначае, што, зыходзячы з гэтага прынцыпу, заканадаўцы павінны вызначыць “асноўныя паўнамоцтвы” (артыкул 4.1) мясцовых органаў улады.

63. Прынцып субсідыярнасці ахоплівае ўсе ўзроўні мясцовага і рэгіянальнага кіравання і робіць ступень набліжанасці да грамадзян асноўным крытэрыем размеркавання абавязкаў. Органы мясцовага самакіравання таксама могуць спасылацца на гэты прынцып кожны раз, калі мясцовыя функцыі перадаюцца рэгіёнам. Іншымі словамі,

прынцып субсідыярнасці жыццёва важны для абароны мясцовых органаў улады ад тэндэнцый да ўзбуйнення і цэнтралізацыі, якія пагражаюць пазбавіць мясцовае самакіраванне ягонага зместу.

64. Рэалізацыя прынцыпу субсідыярнасці можа мець значныя наступствы: з аднаго боку, гэта можа прывесці да гарызантальнага падзелу паўнамоцтваў, калі задачы, якія даручаюцца вышэйшым узроўням кіравання, адрозніваюцца ад тых, якія могуць эфектыўна выконвацца мясцовымі органамі³⁴. З іншага боку, гэты прынцып можа прывесці да адрознення (якое сустракаецца часта ў федэратыўных дзяржавах) паміж адзіным заканадаўствам (прынятым на цэнтральным узроўні) і яго выкананнем, якое павінна быць даручана рэгіянальным і мясцовым органам улады, бо яны лепш ведаюць стан грамадства³⁵.

65. Акрамя таго, субсідыярнасць можа змякчыць жорсткасць адзінага падыходу да рэалізацыі, і, такім чынам, забяспечыць большую эфектыўнасць, хуткасць рэагавання і падсправаздачнасць дзеянняў ураду.

Пункт 4

66. Артыкул 4.4 прадугледжвае, што паўнамоцтвы органаў мясцовага самакіравання “звычайна” з’яўляюцца *поўнымі і выключнымі*, і што іх нельга аслабляць або абмяжоўваць “за выключэннем выпадкаў, прадугледжаных законам”³⁶. Закон, безумоўна, можа ўводзіць абмежаванні паўнамоцтваў мясцовых органаў улады, але такія абмежаванні павінны быць выключнымі, засноўвацца на аб’ектыўных прычынах і мець вузкае тлумачэнне.

67. З іншага боку, дубляванне абавязкаў можа стаць пагрозай для мясцовай аўтаноміі. Зразумела, што органы ўлады вышэйшага узроўню звычайна маюць большыя і лепшыя фінансавыя, арганізацыйныя і чалавечыя рэсурсы, чым органы мясцовага самакіравання. На практыцы гэтыя органы ўлады “вышэйшага ўзроўню” могуць імкнуцца ўзяць пад кантроль найбольш прывабныя дзяржаўныя абавязкі, магчыма, пакідаючы мясцовым органам улады толькі іх выкананне (ці нават самую нязручную яго частку). Больш за тое, цэнтральныя або рэгіянальныя органы ўлады могуць мець большыя або нават выключныя паўнамоцтвы рэгулявання ў розных сферах, што дазваляе ім падрабязна вызначаць сферу дзейнасці органаў мясцовага самакіравання.

³⁴ У Францыі, напрыклад, існуе адрозненне паміж фінансавымі сацыяльнымі выплатамі (напрыклад, пенсіямі), якія падпадаюць пад кампетэнцыю цэнтральнага ўраду, і ільготамі ў натуральнай форме (напрыклад, жыллё), за якія адказваюць органы мясцовага самакіравання.

³⁵ Гл. “Вызначэнне і межы прынцыпу субсідыярнасці”. Доклад, падрыхтаваны для Кіруючага Камітэту па пытаннях мясцовых і рэгіянальных органаў улады (CDLR), Мясцовыя і рэгіянальныя органы ўлады ў Еўропе, № 55, Страсбург 1994.

³⁶ Першапачатковы варыянт гэтага пункта ў праекце Хартыі 1981 г. (Рэзалюцыя 126/1981) выказаўся мацней на карысць органаў мясцовага самакіравання, бо ён уключаў дадатковую гарантыю на іх карысць. Гэтая гарантыя гучала так: “iv. Паўнамоцтвы, дадзеныя органам мясцовай улады, звычайна павінны быць поўнымі і выключнымі. Яны не могуць аслабляцца або абмяжоўвацца адміністрацыйнымі захадамі органаў цэнтральнай або рэгіянальнай улады. У той меры, у якой органы цэнтральнай або рэгіянальнай улады ўлаўнаважаныя канстытуцыяй або заканадаўствам умешвацца ў пытанні, адказнасць за якія падзяляецца з органамі мясцовага самакіравання, апошнія павінны захоўваць права праяўляць ініцыятыву і прымаць рашэнні”. Аднак у канчатковай версіі гэтая гарантыя была знятая.

68. Згодна з Рэкамендацыяй CM/Rec(2007)4 Камітэту міністраў дзяржавам-удзельніцам аб мясцовых і рэгіянальных дзяржаўных службах³⁷, заканадаўцы павінны дакладна вызначыць абавязкі розных узроўняў улады і збалансаванае размеркаванне роляў паміж гэтымі ўзроўнямі ў сферы мясцовых паслуг. Такое размеркаванне роляў, прынятае зацікаўленымі бакамі, дазволіць пазбегнуць як вакууму ўлады, так і дублявання паўнамоцтваў. Больш за тое, такое размеркаванне абавязкаў павінна спрыяць *прадказальнасці* і *гарантаваць бесперапыннасць* у прадстаўленні пэўных мясцовых публічных паслуг, якія лічацца неабходнымі для насельніцтва.

69. У сваім дакладзе “Паўторныя праблемы”³⁸ Кангрэс заявіў, што недакладнае размежаванне паўнамоцтваў на цэнтральным, рэгіянальным і мясцовым узроўнях можа выклікаць неадназначнае разуменне і дубляванне абавязкаў. Паўнамоцтвы органаў мясцовага самакіравання як правіла павінны быць поўнымі і выключнымі і, ў прынцыпе, не павінны змяняцца або абмяжоўвацца іншымі, цэнтральнымі ці рэгіянальнымі органамі ўлады. Вызначэнне мясцовай кампетэнцыі павінна быць накіраванае на ўдакладненне адпаведных сфераў кампетэнцыі розных узроўняў кіравання без абмежавання сферы дзейнасці органаў мясцовай улады з тым, каб яны мелі свабоду прымаць і ажыццяўляць рашэнні, скіраваныя на развіццё і паляпшэнне паслуг. Кангрэс неаднаразова заклікаў нацыянальныя органы ўлады ўдакладніць сферы кампетэнцыі ў адпаведнасці з прынцыпам субсідыярнасці, каб пазбегнуць неадназначнага разумення і дублявання абавязкаў.

70. Больш за тое, у некалькіх маніторынгавых дакладах Кангрэсу адзначалася, што блытаніна і адсутнасць дакладнага размежавання паўнамоцтваў размываюць адказнасць і могуць прывесці да пераходу паўнамоцтваў на карысць органаў улады вышэйшага ўзроўню, асабліва цэнтральнага ўрада. З-за недахопу рэсурсаў на ніжэйшых узроўнях кіравання часта патрабуюцца дадатковыя захады з боку органаў ўлады вышэйшага ўзроўню, але даволі часта гэтыя захады не засноўваюцца на прынцыпах парытэту і партнёрства, і органы мясцовага самакіравання ў выніку зводзяцца да простых прадстаўнікоў рэгіянальных або нацыянальных ўладаў.

Пункт 5

71. Дэлегаванне паўнамоцтваў паміж рознымі ўзроўнямі ўлады з’яўляецца даўняй традыцыяй многіх еўрапейскіх дзяржаваў. Цэнтральны ўрад мае карысць ад тэрытарыяльнай сеткі органаў мясцовай і рэгіянальнай ўлады: яны знаходзяцца бліжэй да грамадзян і маюць досвед мясцовай сітуацыі, яны адлюстроўваюць мясцовыя ўмовы і забяспечваюць эканомны маштаб працы. Такім чынам, мясцовыя органы і службы выконваюць дэлегаваныя функцыі ад імя вышэйшых органаў улады, часцей за ўсё ад імя дзяржавы.

72. Дэлегаванне паўнамоцтваў і функцый кіравання можа ўключаць розныя механізмы, пачынаючы ад заканадаўства і сканчаючы адмысловымі ўрадавымі рашэннямі або правіламі. Як правіла, нацыянальныя або рэгіянальныя органы ўлады захоўваюць за

³⁷ Прынятая Камітэтам міністраў 31 студзеня 2007 г. на 985-м пасяджэнні намеснікаў міністраў.

³⁸ Камітэт па маніторынгу, “Паўторныя праблемы, выяўленыя па выніках місій Кангрэсу па маніторынгу і назіранні за выбарамі (перыяд 2010–2016)”, 32-я сесія CG32(2017)19final, 28 сакавіка 2017 г.

сабой фактычную ўладу і перадаюць яе выкананне або выкарыстанне мясцовым суб'ектам. У той жа час дэлегуючыя органы (як “уласнікі” паўнамоцтваў) надалей упаўнаважаныя даваць указанні мясцовым органам адносна таго, як тыя мусяць выконваць дэлегаваныя задачы і кантраляваць іх выкананне.

73. У адпаведнасці з Рэкамендацыяй CM/Rec(2007)4 Камітэту міністраў дзяржавам-удзельніцам “*Аб мясцовых і рэгіянальных дзяржаўных службах*”, набліжанасць мясцовых дзяржаўных службаў да насельніцтва з’яўляецца фундаментальнай неабходнасцю, а органы мясцовага самакіравання адыгрываюць ключавую ролю ў забеспячэнні іх працы. Для таго, каб адаптаваць гэтыя службы да патрэб і чаканняў грамадзян, мясцовыя органы павінны карыстацца высокай ступенню дэцэнтралізацыі і здольнасці да незалежных дзеянняў пры аказанні паслуг. Органы, якія дэлегуюць паўнамоцтвы, павінны прыняць мінімальныя стандарты для абароны карыстальнікаў дэлегаваных паслуг і стварыць неабходны механізм для кантролю за іх выкананнем.

74. З іншага боку, умяшанне дзяржавы часам прыводзіць да празмернага рэгулявання і празмернага дэлегавання, што можа падарваць аўтаномію мясцовых органаў улады і нават адцягнуць органы мясцовага самакіравання ад іх непасрэднай ролі і абавязкаў. Артыкул 4.5 не забараняе гэтага, але артыкул 9.2 уводзіць прынцып сувымернасці, каб абараніць мясцовыя органы ўлады ад фінансавага цяжару задач, якія ім дэлегуюцца (гл. ніжэй). Артыкул 4.5, у сваю чаргу, мае на мэце абараніць правы мясцовых органаў улады як суб’ектаў прыняцця рашэнняў і дае ім дыскрэцыйныя паўнамоцтвы, каб яны не становіліся простымі “выканаўчымі” агентамі органаў вышэйшай улады.

75. У канчатковым варыянце Хартыі было дададзенае палажэнне аб тым, што свабода дзеяння дазваляецца “*наколькі гэта магчыма*”, што азначае, што мясцовыя дыскрэцыйныя паўнамоцтвы рэалізуюцца тады, калі іншыя меркаванні і патрэбы не пераважаюць над неабходнасцю свабодна прымаць рашэнні па адаптацыі дэлегаваных паўнамоцтваў і задач да мясцовых патрэбаў.³⁹ З іншага боку, калі органы мясцовага самакіравання выконваюць задачы ад імя органаў улады вышэйшага ўзроўню і не дзейнічаюць па ўласным меркаванні, яны дзейнічаюць як прадстаўнікі гэтых органаў улады. Відавочна, калі значная частка дзейнасці мясцовага самакіравання адводзіцца на выкананне задач ад імя вышэйшых органаў улады, і калі пры гэтым мясцовыя органы ўлады не маюць дыскрэцыйных паўнамоцтваў, то іх аўтаномія можа быць сур’ёзна аслабленая.

Пункт 6

76. Ранейшая версія гэтага пункта ў праекце Хартыі 1981 г. увяла права мясцовых органаў улады “*на эфектыўную долю*” ўдзелу на ранняй стадыі ў вырашэнні “*ўсіх пытанняў, якія выходзяць за рамкі мясцовай улады, але маюць асаблівае мясцовае значэнне*”⁴⁰. Гэтая версія была радыкальна змененая, бо сцвярджалася, што гэце

³⁹ Першы варыянт гэтага пункта ў праекце Хартыі 1981 г. (Рэзалюцыя 126/1981) не ўключала фразу “*наколькі гэта магчыма*”. Першапачатковы варыянт гучаў так: “*У выпадку дэлегавання органамі цэнтральнай або рэгіянальнай улады сваіх паўнамоцтваў, органам мясцовага самакіравання прадстаўляецца пэўная свабода ў прыстасаванні выканання заканадаўства да мясцовых умоў*”.

⁴⁰ Поўны тэкст у дадатку “Праект Еўрапейскай хартыі мясцовага самакіравання” да Рэзалюцыі 126 (1981) “Аб прынцыпах мясцовага самакіравання” Канферэнцыі мясцовых і рэгіянальных улад Еўропы (абмеркаванай і прынятай 29 кастрычніка 1981 г.) гучыць наступным чынам: “*Мясцовыя органы ўлады*

права можа ахопліваць “фактычна любое пытанне”. Канчатковая версія замяніла “права на эфектыўную долю” адносным патрабаваннем (“наколькі гэта магчыма”) кансультацый з мясцовымі ўладамі, але толькі “па ўсіх пытаннях, якія іх непасрэдна датычацца”, і не па пытаннях, якія выходзяць за рамкі мясцовай улады, а па тых, якія маюць “асаблівыя мясцовыя наступствы”. Такім чынам, у канчатковым варыянце Хартыі ўведзенае працэдурае патрабаванне своечасовых і належных кансультацый з мясцовымі ўладамі.

77. Што датычыцца абсягу кансультацый, было ўведзенае істотнае абмежаванне ў тым, што стала выразна патрабавацца непасрэднае дачыненне, а ўскоснае дачыненне або наступствы былі выключаныя з фармулёўкі. Аднак існуе агульнае разуменне таго, што дзяржаўны орган “непасрэдна датычны” ў тых выпадках, калі рэалізацыя дзяржаўнай палітыкі або любога прававога акта непасрэдна ўплывае на яго прававы статус, паўнамоцтвы або фінансавае становішча. Патрабаванне правядзення кансультацый “належным чынам” азначае, што яны павінны быць арганізаваныя так, каб мясцовыя органы ўлады маглі сфармуляваць і прадставіць свае заўвагі і прапановы. Гэтае палажэнне не азначае, што такія прапановы будуць прынятыя цэнтральнымі і рэгіянальнымі органамі ўлады, але патрабуе, каб меркаванні і прапановы мясцовых органаў улады былі прадстаўленыя, абмеркаваныя і прынятыя да ўвагі да таго, як будзе прынятае канчатковае рашэнне.

78. З дапамогай тэрміну “своечасова” Хартыя імкнецца забяспечыць, каб форма і час кансультацый былі такімі, каб мясцовыя органы ўлады мелі магчымасць уплываць на працэс прыняцця рашэнняў, і пазбегнуць сітуацый, калі права мясцовых уладаў на кансультацыі парушалася б на падставе тэрміновасці або эканоміі. Хартыя не вызначае ніякіх стандартных тэрмінаў для “своечасовага” правядзення кансультацый, што залежыць ад становішча кожнага з Бакоў. Аднак, як мінімум, гэта азначае, што кансультацыі павінны праводзіцца на этапе падрыхтоўкі рашэнняў і распрацоўкі палітыкі, а не пасля іх прыняцця.

79. Кансультацыі з’яўляюцца ключавым прынцыпам Хартыі, і дзяржаўныя (або рэгіянальныя) органы павінны кансультавацца з мясцовымі ўладамі пры абмеркаванні і зацвярджэнні законаў, правілаў, планаў і праграм, якія ўплываюць на прававую і апэратыўную базу мясцовай дэмакратыі. Гэты прынцып забяспечвае сапраўдны ўдзел мясцовых зацікаўленых бакоў у працэсе прыняцця рашэнняў органамі цэнтральнай (або рэгіянальнай) улады, якія маюць паўнамоцтвы вызначаць правы мясцовых органаў улады. Гэты прынцып таксама павялічвае дэмакратычнасць працэсу, паколькі палітыкі цэнтральнага ўрада павінны прыслухоўвацца да голасу мясцовых прадстаўнікоў і іх асацыяцый. Акрамя таго, гэтага патрабуюць і прынцыпы празрыстасці ў дзейнасці ўрада, і прынцып субсідыярнасці.

80. Хартыя не вызначае і не прадпісвае формы кансультацый і не рэгулюе істотным чынам працэс кансультацый. Паколькі яе асноўнай функцыяй з’яўляецца стварэнне

павінны мець права на эфектыўны ўдзел на дастаткова ранняй стадыі ў працэсах вывучэння, планавання і прыняцця рашэнняў па ўсіх пытаннях, якія выходзяць за межы кампетэнцыі мясцовых органаў улады, але якія маюць асаблівае мясцовае значэнне”.

агульнага падыходу і асновы для кансультацый, можна зрабіць выснову, што асноўны працэс кансультацый залежыць ад трох асноўных умоваў:

- a. мясцовыя ўлады павінны мець магчымасць атрымліваць поўную інфармацыю аб рашэннях і працэдурах, якія іх непасрэдна датычаць, і гэтая інфармацыя павінна быць даступная на пачатковым этапе працэсу прыняцця рашэнняў;
- b. мясцовыя ўлады павінны мець магчымасць выказаць сваё меркаванне адносна рашэнняў і працэдураў да таго, як яны стануць юрыдычна абавязковымі дакументамі; і
- c. мясцовыя ўлады павінны мець час і магчымасць падрыхтаваць рэкамендацыі або альтэрнатыўныя праекты і прадставіць іх на разгляд.

81. У большасці выпадкаў нацыянальнае заканадаўства не вызначае, якая нацыянальная ўрадавая ўстанова нясе адказнасць за арганізацыю кансультацый з мясцовымі органамі ўлады. Звычайна арганізацыя кансультацый павінна займацца профільнае міністэрства, якому даручана прымаць рашэнне па тым ці іншым пытанні. Адпаведна, у *Стратэгіі Кангрэсу аб праве мясцовых органаў улады на тое, каб з імі кансультаваліся іншыя ўзроўні кіравання* падкрэслівалася неабходнасць “стварэння форм бесперапынных кансультацый паміж міністэрствамі і палітычнымі прадстаўнікамі розных палітычных узроўняў”.⁴¹

82. Кансультацыі часта праводзяцца ў ходзе заканадаўчага працэсу ў нацыянальных парламентах, асабліва на ўзроўні камітэтаў. Нацыянальнае заканадаўства рэдка патрабуе ад парламенцкіх камітэтаў правядзення кансультацый. Праз тое, што ўрады накіроўваюць большасць прававых ініцыятываў у заканадаўчы орган, парламенцкія органы могуць меркаваць, што неабходныя кансультацыі ўжо адбыліся на падрыхтоўчым этапе. Тым не менш, парламенцкія органы з’яўляюцца ключавымі суб’ектамі прыняцця рашэнняў у дачыненні да заканадаўчай базы мясцовага самакіравання.

83. Звычайна ў працэсе кансультацый органы мясцовага самакіравання прадстаўлены нацыянальнай асацыяцыяй мясцовых органаў улады (гл. ніжэй, артыкул 10). Аднак гэта не выключае магчымасці правядзення кансультацый з асобнымі органамі мясцовага самакіравання. Калі прадмет кансультацый датычыцца больш, чым аднаго органу мясцовага самакіравання, то непазбежная пэўная каардынацыя паміж прадстаўнікамі мясцовага самакіравання для абароны іх агульных інтарэсаў.

84. Досвед паказвае, што існуюць розныя спосабы забяспечыць, каб нацыянальныя (або рэгіянальныя) органы ўлады належным чынам кансультаваліся з мясцовымі ўладамі па любых пытаннях, якія закранаюць іх інтарэсы або законныя правы. Асноўныя механізмы такога забеспячэння наступныя:

⁴¹ Рэзалюцыя 368 (2014), абмеркаваная і прынятая Кангрэсам 27 сакавіка 2014 г., дакладчык: Андэрс Кнапэ, Швецыя (злева, ЕРР/ССЕ). Глядзіце таксама Рэзалюцыю 437(2018) “Аб кансультацыях вышэйшых узроўняў улады з мясцовымі органамі ўлады” ад 8 лістапада 2018 г.

- a. Двухбаковыя органы і камітэты, якія складаюцца з прадстаўнікоў дзяржавы і мясцовых органаў улады (звычайна праз іх найбольш адпаведныя асацыяцыі),
- b. парламенцкія камітэты,
- c. канкрэтныя органы ў кантэксце прапаноў ад дзяржаваў Еўрапейскаму Звязу (напрыклад, рэгіянальная палітыка Еўрапейскага Звязу),
- d. абавязковыя кансультацыі, зацверджаныя сектаральным заканадаўствам (напрыклад, заканадаўствам па ахове прыроды),
- e. удзел у рабочых групах профільных міністэрстваў, экспертных камісіях і інш.,
- f. нефармальныя перамовы і лабіяванне.

85. Кансультацыі з'яўляюцца ключавым інструментам для абароны і развіцця мясцовага самакіравання, таму Хартыя змяшчае іншыя артыкулы аб кансультацыях з мясцовымі органамі ўлады, якія праводзяцца іншымі ўзроўнямі кіравання. Кансультацыі бываюць двух тыпаў:

- a. кансультацыі па агульных пытаннях, а менавіта па ўсіх пытаннях, якія маюць непасрэдны ўплыў на мясцовыя органы ўлады (артыкул 4.6); і
- b. спецыяльныя кансультацыі аб змене межаў мясцовых органаў улады (артыкул 5) і аб размеркаванні і выдзяленні фінансавых рэсурсаў мясцовым органам улады (артыкул 9.6).

Праз тое, што абодва тыпы кансультацый маюць аднолькавы прававы статус, іх важнасць павінна ў роўнай ступені прызнавацца ўсімі ўзроўнямі кіравання. Артыкул 4.6 Хартыі таксама павінен выкарыстоўвацца ў спалучэнні з артыкулам 2.4 Дадатковага пратакола да Хартыі аб праве ўдзелу ў працы органаў мясцовага самакіравання.⁴²

86. Кангрэс прыняў некалькі рэкамендацый і рэзалюцый аб праве мясцовых улад на тое, каб іншыя ўзроўні ўлады з імі кансультаваліся. У Рэкамендацыі 171 (2005)⁴³ падкрэсліваецца, што права мясцовых органаў улады на кансультацыі з'яўляецца фундаментальным прынцыпам еўрапейскай прававой і дэмакратычнай практыкі, мэтай якой з'яўляецца спрыянне належнаму кіраванню. Кансультацыі павінны быць важнай часткай распрацоўкі палітыкі і адміністрацыйных працэсаў, якія дазваляюць своечасова даведацца пра патрэбы органаў мясцовага самакіравання і належным чынам улічваць іх у рашэннях нацыянальных і рэгіянальных улад. У гэтай рэкамендацыі Кангрэс вітаў той факт, што “працэс кансультацый паступова становіцца істотнай асаблівасцю палітычных перамоў паміж дзяржавай і мясцовымі органамі ўлады” і што асацыяцыі мясцовых органаў улады адыгрываюць вельмі важную ролю ў працэсах “прасоўвання агульных інтарэсаў і правядзення інстытуцыйнага дыялогу з нацыянальным урадам альбо з рэгіёнамі”.

⁴² “У працэсе планавання і прыняцця рашэнняў адносна мер, якія павінны быць прынятыя для рэалізацыі права на ўдзел у працы мясцовага органу ўлады, павінны праводзіцца кансультацыі з мясцовымі органамі ўлады, наколькі гэта магчыма, своечасова і адпаведным чынам”.

⁴³ Абмеркаваная і зацверджаная Палатай мясцовых уладаў 1 чэрвеня 2005 г. і прынятая Пастаянным камітэтам Кангрэсу 2 чэрвеня 2005 г. (гл. дакумент CPL(12)5).

87. У Рэкамендацыі 328 (2012)⁴⁴ Кангрэс падкрэсліў, што мясцовыя органы ўлады павінны адыгрываць актыўную ролю ў прыняцці рашэнняў па ўсіх пытаннях, якія іх датычацца, такім чынам і ў такіх тэрмінах, каб мець рэальную магчымасць фармуляваць і выказаць свае ўласныя погляды і прапановы з мэтай аказання ўплыву. Кангрэс таксама звярнуўся да дзяржаваў-удзельніц з просьбай удакладніць фармат кансультацый; даваць правільную, ясную і падрабязную інфармацыю ў пісьмовай форме задоўга да кансультацыі; прыцягваць спецыялістаў мясцовых органаў улады да распрацоўкі палітыкі і заканадаўства; старанна аналізаваць наступствы стратэгічна важных рашэнняў; рабіць вынікі кансультацый публічна даступнымі; і прызнаць права мясцовых органаў улады падаваць петыцыі і патрабаваць кампенсацыі, калі працэдура кансультацый не была праведзеная належным чынам.

88. Нарэшце, у сваіх дакладах аб маніторынгу мясцовай і рэгіянальнай дэмакратыі ў 47 дзяржавах-удзельніцах Кангрэс задакументаваў шматлікія выпадкі, калі кансультацыі паміж мясцовымі і рэгіянальнымі органамі ўлады (у асноўным праз іх асацыяцыі) і цэнтральным урадам былі праблематычнымі.⁴⁵ У сувязі з гэтым, Кангрэс вызначыў наступныя праблемы:

- a. адсутнасць фармальнага механізму кансультацый;
- b. неадэкватныя кансультацыі з прадстаўнікамі мясцовых і рэгіянальных уладаў або недастатковае выкарыстанне на практыцы дзейных механізмаў кансультацый; і
- c. слабыя сродкі кансультацыі і абмежаваныя тэрміны, у якія праводзяцца кансультацыі.

Артыкул 5 – Ахова тэрытарыяльных межаў органаў мясцовага самакіравання

Змены тэрытарыяльных межаў органаў мясцовага самакіравання не могуць здзяйсняцца без папярэдняй кансультацыі з зацікаўленымі мясцовымі супольнасцямі, магчыма, шляхам рэферэндуму, калі гэта дазволена законам.

Тлумачальны даклад

Прапановы па змене тэрытарыяльных межаў, скрайнім выпадкам чаго з'яўляецца зліццё з іншымі органамі ўлады, маюць, відавочна, прынцыповае значэнне для органу мясцовага самакіравання і грамадзян, якім ён служыць. Хоць у большасці краін было б нерэалістычна чакаць, што мясцовая супольнасць будзе мець права вета на такія змены, папярэдня кансультацыі з гэтай супольнасцю, праведзеныя непасрэдна або праз прадстаўнікоў, адыгрываюць вельмі важную ролю. Рэферэндумы могуць забяспечыць адпаведную працэдуру для такіх кансультацый, але ў шэрагу краін яны

⁴⁴ Абмеркаваная і прынятая Кангрэсам 18 кастрычніка 2012 г. (гл. Дакумент CG(23)II, Тлумачальны мемарандум).

⁴⁵ Гл. Камітэт па маніторынгу, "Паўторныя пытанні, заснаваныя на ацэнках, зробленых у выніку місій Кангрэсу па маніторынгу і назіранні за выбарамі (перыяд 2010-2016)", 32-я сесія CG32(2017)19final, 28 сакавіка 2017 г.

не прадугледжаныя законам. Калі заканадаўчыя палажэнні не патрабуюць абавязковага правядзення рэферэндуму, могуць выкарыстоўвацца іншыя формы кансультацый.

Актуальны каментар

89. Рэформы мясцовага і рэгіянальнага самакіравання былі праведзеныя ў некалькіх еўрапейскіх краінах, дзе існуюць вельмі малыя і слабыя муніцыпалітэты з абмежаванымі магчымасцямі, што прыводзіць да неэфектыўнасці і перэчыць патрабаванням Хартыі. У такіх выпадках часта абіраецца стратэгія зліцця невялікіх муніцыпалітэтаў (асабліва ў Паўночнай і Цэнтральнай Еўропе, нашмат радзей у Паўднёвай Еўропе, выключэннем з'яўляецца Грэцыя). З іншага боку, міжмуніцыпальнае супрацоўніцтва — гэта альтэрнатыўны або паралельны падыход, які многія краіны абіраюць, каб пашырыць магчымасці мясцовага самакіравання і садзейнічаць сумеснаму прадстаўленню паслуг мясцоваму насельніцтву.

90. У гэтым кантэксце Хартыя не забараняе зліцця муніцыпалітэтаў і не навязвае пэўнага тыпу тэрытарыяльнай або інстытуцыйнай формы самакіравання. Артыкул 5 таксама ўстрымліваецца ад увядзення абавязковых крытэрыяў для формы і правядзення змены межаў, такіх як сацыяльныя, дэмаграфічныя або эканамічныя крытэрыі, якія часта прымяняюцца ў фізічным планаванні. Тым не менш, Хартыя ўводзіць працэдурныя правілы для змены межаў органаў мясцовай улады. Такім чынам, абавязковым працэдурным правілам з'яўляецца патрабаванне, каб змена мясцовых межаў не прымалася без папярэдніх кансультацый, якія мусяць быць праведзеныя своечасова да прыняцця канчатковага рашэння па гэтым пытанні. Гэта неабходна для павышэння эфектыўнасці кансультацый, іншымі словамі, для таго, каб даць мясцовым супольнасцям рэальную магчымасць быць пачутымі і выказаць свае погляды ў сітуацыі, калі яны могуць рэальна ўплываць на рашэнні аб зліцці і розныя аспекты гэтых рашэнняў, а кансультацыі не праводзяцца фармальна ці сімвалічна. Такім чынам, змена тэрытарыяльных межаў, праведзеная без кансультацый з мясцовай супольнасцю, будзе парушэннем артыкулу 5.

91. Паўстае пытанне, з кім трэба кансультавацца. Хартыя спасылаецца на адпаведныя “мясцовыя супольнасці”, панятак, які выразна ўключае ў сябе органы мясцовага самакіравання, непасрэдна закранутыя працэдурай зліцця (і, магчыма, суседнія органы мясцовай улады), а таксама арганізацыі міжмуніцыпальнага супрацоўніцтва, у якія ўваходзяць непасрэдна закранутыя муніцыпалітэты. Калі зліццё ахоплівае значную частку краіны або ўсю краіну, то нацыянальныя асацыяцыі мясцовых і/ці рэгіянальных органаў улады таксама павінны браць удзел у працэдурах кансультацый.

92. Распрацоўка Хартыі на дзвюх афіцыйных мовах таксама стварыла моўную неадназначнасць. Французская версія гаворыць пра “collectivités locales”, тэрмін, эквівалентны англійскаму “local authorities” (які выкарыстоўваецца ва ўсёй Хартыі), у той час як англійская версія артыкулу 5 спасылаецца на “local communities”. Апошні тэрмін уключае ў сябе, у дадатак да саміх зацікаўленых органаў мясцовага самакіравання, таксама і грамадзян, якіх гэтыя органы прадстаўляюць. Тэрмін “local communities” выкарыстоўваецца толькі ў артыкуле 5, у той час як у іншых пунктах Хартыі, якія прадугледжваюць кансультацыі (артыкулы 4.6 і 9.6), у англійскім тэксце таксама

выкарыстоўваецца тэрмін “local authorities”. Больш за тое, артыкул 5 з’яўляецца адзіным палажэннем, паводле якога кансультацыі могуць быць рэалізаваныя шляхам рэферэндуму. Такім чынам, тэрмін “local communities” трэба разумець як паняцце, якое ахоплівае таксама грамадзян і мясцовую грамадзянскую супольнасць у цэлым.

93. У Рэкамендацыі Rec(2004)12 Камітэт міністраў устанавіў некаторыя прынцыпы, якіх павінны прытрымлівацца Бакі, калі яны ўдзельнічаюць у рэформах межаў або структуры мясцовых органаў улады.⁴⁶ Больш за тое, мэты, метады і вынікі любога працэсу рэформ павінны быць цалкам сумяшчальны з палажэннямі Хартыі. Акрамя таго, у адпаведных выпадках Бакі, якія падпісалі Хартыю, павінны таксама забяспечыць, каб мэты, метады і вынікі працэсу рэформ адпавядалі іх забавязанням, што выкладзеныя ў артыкуле 7.1.b Еўрапейскай хартыі рэгіянальных моваў або моваў меншасцяў і ў артыкуле 16 Рамкавай канвенцыі аб абароне нацыянальных меншасцяў.

94. Вышэйзгаданыя рэкамендацыі могуць таксама выкарыстоўвацца ў тых выпадках, калі больш высокі ўзровень мясцовага самакіравання праводзіць рэформы ад імя ніжэйшага ўзроўню або калі, у загодзя ўстаноўленых рамках, мясцовыя органы ўлады ўдзельнічаюць у рэфармаванні самастойна, напрыклад, калі два суседнія гарады або мястэчкі вырашаюць зліцца або аб’яднацца, ствараючы новую мясцовую адзінку наўзамен дзвюх старых. Кансультацыя ў адпаведнасці з Хартыяй не выключае магчымасці абавязковага аб’яднання або змены межаў, але адпаведныя працэдуры павінны быць замацаваныя ў заканадаўстве.

95. На практыцы папярэднія кансультацыі з мясцовымі органамі ўлады фармальна рэгулююцца і маюць абавязковы характар, калі гаворка ідзе пра змену межаў мясцовых органаў улады. У большасці краін заканадаўства аб мясцовым самакіраванні дакладна вызначае формы і працэдуры кансультацый адносна прапаноў аб змене межаў, у тым ліку неабходнасць афіцыйнай згоды мясцовага муніцыпалітэта, а таксама патрабаванне кансультацый з мясцовымі супольнасцямі. Гэтыя працэдуры прапануецца ажыццяўляць не толькі пры змене рэальных межаў мясцовых адзінак, але і пры любой рэструктурызацыі сістэмы мясцовага самакіравання (заснаванне або адмена ўзроўняў кіравання, змена заканадаўства аб мясцовых і рэгіянальных структурах ды інш.)⁴⁷. Артыкул 5 Хартыі замацоўвае прынцып кансультацый у канкрэтным кантэксце, а менавіта ў сітуацыі змены межаў мясцовых органаў улады. Сярод розных спосабаў правядзення такіх канкрэтных кансультацый Хартыя відавочна аддае перавагу мясцоваму рэферэндуму, на якім усе мясцовыя жыхары могуць выказаць сваё меркаванне наконт прапанаваных змен межаў або зліцця мясцовых адзінак.

⁴⁶ Рэкамендацыя Rec(2004)12 Камітэту міністраў дзяржавам-удзельніцам аб працэсах рэформы межаў і/ці структуры мясцовых і рэгіянальных органаў улады (прынятая Камітэтам міністраў 20 кастрычніка 2004 г. на 900-м пасяджэнні намеснікаў міністраў).

⁴⁷ Гл. Камітэт Кангрэсу па кіраванні, “Кансультацыі вышэйшых узроўняў кіравання з мясцовымі ўладамі”, CG35(2018)20final, 8 лістапада 2018 г., с. 13.

Артыкул 6 – Адміністрацыйныя структуры і рэсурсы, адпаведныя для выканання задач органаў мясцовага самакіравання

1. Органы мясцовага самакіравання павінны мець магчымасць без парушэння больш агульных заканадаўчых палажэнняў самім вызначаць свае ўласныя ўнутраныя адміністрацыйныя структуры з мэтай адаптацыі іх да мясцовых патрэб і забеспячэння эфектыўнага кіравання.

2. Умовы службы мясцовых дзяржаўных служачых павінны дазваляць набіраць высокакваліфікаваны персанал на падставе асабістых якасцей і кампетэнтнасці; з гэтай мэтай павінны быць забяспечаныя адэкватныя магчымасці навучання, аплата працы і перспектывы кар'ернага росту.

Тлумачальны даклад

Пункт 1

Тэкст гэтага пункта тычыцца не агульнай канстытуцыі органу мясцовага самакіравання і яго рады, а хутчэй таго, як арганізаваныя яго адміністрацыйныя службы. У той час, як цэнтральныя або рэгіянальныя законы могуць утрымліваць некаторыя агульныя прынцыпы для гэтай арганізацыі, мясцовыя органы ўлады павінны быць у стане распараджацца сваімі ўласнымі адміністрацыйнымі структурамі з улікам мясцовых абставін і адміністрацыйнай эфектыўнасці. Абмежаваныя канкрэтныя патрабаванні ў цэнтральным або рэгіянальным заканадаўстве, якія тычацца, напрыклад, заснавання пэўных камітэтаў або стварэння пэўных адміністрацыйных пасадаў, з'яўляюцца прымальнымі, але не павінны быць настолькі шырока распаўсюджанымі, каб навязваць жорсткую арганізацыйную структуру.

Пункт 2

У дадатак да адпаведных структур кіравання, для эфектыўнасці і дзейнасці органу мясцовага самакіравання вельмі важна, каб ён быў здольны набіраць і ўтрымліваць персанал, узровень якога адпавядае паўнамоцтвам гэтага органу ўлады. Відавочна, што гэта ў значнай ступені залежыць ад здольнасці органу мясцовай улады прапанаваць дастаткова спрыяльныя ўмовы працы.

Актуальны каментар

Пункт 1

96. Гэты пункт сцвярджае, што мясцовыя органы ўлады маюць права вызначаць свае ўнутраныя адміністрацыйныя структуры або арганізацыю. Паўнамоцтвы арганізоўваць свае ўласныя справы, адпаведна, з'яўляюцца часткай аўтаноміі, якой карыстаюцца мясцовыя суб'екты. Гэтая свабода дзеяння, як і іншыя элементы мясцовай аўтаноміі, не з'яўляецца абсалютнай, але павінна адпавядаць агульнай заканадаўчай аснове арганізацыі кіравання ("без парушэння больш агульных

заканадаўчых палажэнняў”). Канчатковай мэтай гэтага пункта з’яўляецца абарона мясцовай аўтаноміі, якая дасягаецца праз наданне органам мясцовага самакіравання права ствараць унутраныя адміністрацыйныя структуры і механізмы, якія дазваляюць ім задавальняць патрэбы мясцовых грамадзян і прадстаўляць поўны спектр камунальных паслуг.

97. Такім чынам, нацыянальнае заканадаўства аб мясцовым самакіраванні можа вызначаць асноўныя кіруючыя прынцыпы ўнутранай адміністрацыйнай арганізацыі органаў мясцовай улады, але павінна пакідаць органам мясцовай улады свабоду выбіраць і ствараць сваю ўласную арганізацыйную структуру. Паўнамоцтвы прымаць рашэнні ў гэтай сферы будуць залежаць ад розных фактараў, такіх як наяўнасць непасрэдна абраных мэраў або мэрэў, абраных муніцыпальнай радай. У першым выпадку як мэр, так і мясцовая рада могуць мець права вызначаць унутраную структуру сваіх арганізацыйных сфер. У апошнім выпадку паўнамоцтва вызначаць усю арганізацыйную структуру органумясцовай улады звычайна належыць радзе, якая зацвярджае падзаконныя акты, статуты або падобныя ўнутраныя правілы, паводле якіх ствараюцца і функцыянуюць розныя органы, службы і падраздзяленні мясцовага самакіравання. Гэтае паўнамоцтва можа быць дэлегаванае мэру для практычнай арганізацыі працы мэры.

98. Паўнамоцтвы мясцовых органаў самім займацца арганізацыяй сваёй дзейнасці павінны быць вельмі шырокімі і мусяць ахопліваць не толькі права вызначаць іх унутраную мясцовую арганізацыю, але таксама права ствараць незалежныя органы, такія як мясцовыя кампаніі або агенцтвы, для паляпшэння мясцовых паслуг, а таксама права заключаць дамовы з іншымі органамі мясцовай улады (гл. заўвагі да артыкулу 10). Органы мясцовага самакіравання таксама мусяць мець права ствараць падпарадкаваныя падраздзяленні і структуры (напрыклад, муніцыпальныя раёны), каб забяспечыць максімальна эфектыўнае выкананне сваіх паўнамоцтваў. Артыкул прызначаны для таго, каб органы мясцовага самакіравання маглі свабодна прымаць рашэнні аб адміністрацыйнай структуры, якую яны будуць выкарыстоўваць для аказання паслуг.

99. Іншым фактарам, які вызначае паўнамоцтвы органаў мясцовага самакіравання ў арганізацыі сваёй дзейнасці, з’яўляецца нацыянальная традыцыя мясцовага самакіравання. У сувязі з гэтым у Еўропе існуе мноства тыпаў мясцовых адміністрацыйных сістэм, таму што мясцовыя адміністрацыйныя сістэмы ўнікальныя для кожнай краіны і адлюстроўваюць яе ўласныя палітычныя, дэмакратычныя і інстытуцыйныя традыцыі. Адпаведна, інстытуцыйная структура органумясцовага самакіравання можа абумоўлівацца ўзаемаадносінамі паміж яе выбранымі прадстаўнікамі, мэрам і адміністрацыйнай структурай. У гэтым кантэксце, як паказвае досвед, існуюць розныя тыпы ўзаемадзеяння паміж мэрам/прэзідэнтам (выканаўчымі органамі) і радай. Скрайнімі мадэлямі такога ўзаемадзеяння з’яўляюцца:

а. мадэль “моцнага мэра/прэзідэнта”, дзе мэр (або прэзідэнт правінцыі) абіраецца найпрост насельніцтвам рэгіёна, валодае найбольш важнымі паўнамоцтвамі і мае дэ-факта палітычную перавагу над радай; і

b. мадэль “моцнай рады”, дзе мэр (ці прэзідэнт) абіраецца (ці прапануецца) радай; і дзе мясцовая рада з’яўляецца вышэйшым органам прыняцця рашэнняў, у той час як мэр займае падпарадкаванае становішча і з’яўляецца своеасаблівым выканаўчым інструментам у распараджэнні рады.

Паміж гэтымі дзвюма скрайнімі мадэлямі існуюць розныя тыпы ўнутранай арганізацыі.

100. Паўнамоцтвы мясцовых органаў улады ў арганізацыі сваёй дзейнасці павінны ажыццяўляцца з належнай павагай да агульнапрынятых прынцыпаў кіравання, такіх як эфектыўнае кіраванне, рацыянальная структура і добрая адміністрацыя; прыняцце рашэнняў у адкрытым абмеркаванні; і правядзенне палітыкі, скіраванай на дасягненне вынікаў у адпаведнасці з доўгатэрміновымі мэтамі планавання і задавальнення калектыўных патрэб і чаканняў.

Пункт 2

101. Гэты пункт датычыцца важнага аспекту мясцовага самакіравання, а менавіта найму персаналу. Мясцовыя органы ўлады павінны мець чалавечыя рэсурсы для выканання сваіх задач, бо ў адваротным выпадку яны былі б пустымі і слабымі публічнымі структурамі.

102. У дачыненні да кіравання чалавечымі рэсурсамі на мясцовым узроўні Хартыя называе некалькі асноўных прынцыпаў і патрабаванняў, якім павінны адпавядаць “умовы службы”. Гэта фармулёўка азначае юрыдычны, кіраўнічы і фактычны кантэкст, у якім мясцовыя супрацоўнікі аказваюць свае паслугі (“statut du personnel” на французскай мове). Гэтыя “умовы службы” могуць рэгулявацца агульным прававым стандартам нацыянальнага парламенту або ўраду для ўсяго публічнага сектара, або могуць існаваць адмысловыя законы і правілы (на нацыянальным або рэгіянальным узроўні), якія вызначаюць гэтыя ўмовы адмыслова для мясцовых органаў улады. У гэтай сферы ў некаторых краінах рэалізуюцца традыцыйныя прынцыпы дзяржаўных устаноў у адносінах да мясцовых служачых (“fonction publique”), і служачыя мясцовых органаў улады лічацца паўнапраўнымі дзяржаўнымі служачымі. Іншыя краіны абапіраюцца на звычайныя прынцыпы працоўных адносін пры найме персаналу на мясцовым узроўні. Сустракаецца таксама і спалучэнне абедзвюх мадэляў.

103. Пры належнай павазе да агульных законаў і палажэнняў аб дзяржаўнай службе органы мясцовага самакіравання павінны мець свабоду дзейнічаць паводле ўласнага меркавання і права вызначаць, у прыватнасці, умовы службы сваіх супрацоўнікаў, бо гэта яшчэ адзін аспект мясцовага самакіравання. Таму гэты пункт шчыльна звязаны з папярэднім. Такім чынам, кожны орган мясцовага самакіравання таксама можа самастойна вызначаць умовы службы шляхам мясцовых падзаконных актаў або правілаў, калектыўных дамоваў і г.д. Мяркуюцца, што такім чынам мясцовыя органы ўлады будуць здольныя вызначаць і ажыццяўляць уласную кадравую палітыку для прыцягнення, найму і ўтрымання кваліфікаванага адміністрацыйнага персаналу. Гэта трэба рабіць у кантэксце нацыянальнага (або рэгіянальнага) падыходу да занятасці ў дзяржаўным сектары. У ходзе маніторынгу Кангрэс адзначыў, што ў многіх краінах нацыянальныя і/або рэгіянальныя ўлады ўсебакова рэгулююць статус супрацоўнікаў

органаў мясцовага самакіравання, абмяжоўваючы такім чынам свабоду дзеянняў мясцовых органаў улады.

104. Паўнамоцтвы наймаць свой уласны персанал і ўстанаўліваць узровень аплаты працы з'яўляюцца важным фактарам, які падкрэслівае арганізацыйную і інстытуцыйную аўтаномію органаў мясцовага самакіравання.

105. Хартыя таксама называе агульныя мэты, якія павінны быць дасягнутыя у фармулёўцы “ўмоваў службы” служачых органаў мясцовага самакіравання: па-першае, “умовы службы” павінны дазваляць набіраць высокакваліфікаваны персанал на падставе заслуг і кампетэнтнасці. Такім чынам, кожны орган мясцовай улады мусіць мець паўнамоцтвы наймаць сваіх супрацоўнікаў, звяртаючы належную ўвагу на гэтыя галоўныя прынцыпы. Па-другое, супрацоўнікам мясцовых органаў улады павінны прапаноўвацца належныя магчымасці навучання, што робіцца ў многіх краінах праз адмысловыя нацыянальныя ці рэгіянальныя школы кіравання або арганізуецца самімі мясцовымі органамі ўлады. У сувязі з гэтым прафесійная падрыхтоўка з'яўляецца фундаментальным аспектам любой кадровай палітыкі, паколькі яно дазваляе супрацоўнікам абнаўляць свае веды і навыкі. Па-трэцяе, супрацоўнікі мясцовых органаў улады таксама павінны мець адпаведныя перспектывы кар'ернага росту, гэта значыць магчымасць падвышэння па службе або прасоўвання ў прафесійнай сферы. Вядома, гэтыя магчымасці ў значнай ступені будуць залежаць ад памеру і рэсурсаў кожнай мясцовай арганізацыі. Нарэшце, мясцовыя супрацоўнікі павінны атрымліваць належную ўзнагароду за сваю працу. На жаль, як адзначыў Кангрэс, у некаторых дзяржавах-удзельніцах гэтая мэта не дасягаецца з-за вельмі нізкага ўзроўню аплаты, якая прапануецца мясцовым супрацоўнікам, што перашкаджае органам мясцовага самакіравання наймаць кваліфікаваны персанал.

106. Нарэшце, супрацоўнікі органаў мясцовага самакіравання як мінімум павінны мець права на прафесійную падрыхтоўку, аплату працы і магчымасці кар'ернага росту, падобныя да тых, якімі карыстаюцца супрацоўнікі іншых узроўняў кіравання, — правіла, якое, на жаль, выконваецца не ва ўсіх краінах. Такім чынам, можна казаць пра поўнае выкананне гэтага пункта ў тых выпадках, калі органы мясцовай улады карыстаюцца аўтаноміяй у сферы чалавечых рэсурсаў, маюць права вырашаць пытанне аб аплаце працы свайго персаналу ў адпаведнасці з прынцыпамі, устаноўленымі рэгіянальным або нацыянальным урадам, і могуць здзяйсняць абгрунтаваную і эфектыўную кадравую палітыку.

Артыкул 7 – Умовы здзяйснення паўнамоцтваў на мясцовым узроўні

1. Умовы знаходжання на пасадзе мясцовых выбарных прадстаўнікоў прадугледжваюць свабоднае ажыццяўленне імі сваіх функцый.

2. Умовы знаходжання на пасадзе мясцовых выбарных прадстаўнікоў прадугледжваюць адпаведную фінансавую кампенсацыю выдаткаў, панесеных пры выкананні імі службовых абавязкаў, а таксама, у адпаведных выпадках, кампенсацыю за страту заробку або ўзнагароду за выкананую працу і адпаведнае сацыяльнае забеспячэнне.

3. Любыя функцыі і віды дзейнасці, якія лічацца несумяшчальнымі з мандатам мясцовага выбарнага прадстаўніка, вызначаюцца законам або асноўнымі прававымі прынцыпамі.

Тлумачальны даклад

Гэты артыкул накіраваны на забеспячэнне таго, каб выбарным прадстаўнікам пры выкананні іх функцый не ствараліся перашкоды ад трэцяга боку, і каб для некаторых катэгорый асоб не ствараліся перашкоды ў вылучэнні іх кандыдатуры на пасаду з чыста матэрыяльных меркаванняў. Пад матэрыяльнымі меркаваннямі трэба разумець адпаведную фінансавую кампенсацыю выдаткаў, звязаных з выкананнем службовых функцый, і, у выпадку неабходнасці, кампенсацыю за страту заробку і, асабліва ў выпадку радных, абраных на пасады з выканаўчымі паўнамоцтвамі на поўную стаўку, узнагароду і адпаведную сацыяльную абарону. У духу гэтага артыкулу таксама было б лагічна чакаць, што будзе прадугледжана магчымасць рэінтэграцыі тых, хто працуе поўны рабочы дзень, у нармальнае працоўнае жыццё пасля заканчэння тэрміну іх паўнамоцтваў.

Пункт 3

Гэты пункт прадугледжвае, што адхіленне ад займання мясцовых выбарных пасада павінна грунтавацца толькі на аб'ектыўных юрыдычных крытэрыях, а не на разавых рашэннях. Звычайна гэта азначае, што выпадкі несумяшчальнасці павінны вызначацца законам. Аднак адзначаліся і такія выпадкі, калі выглядала, што няпісаныя, але цвёрда ўкаранёныя прававыя прынцыпы забяспечвалі належныя гарантыі.

Актуальны каментар

Пункт 1

107. Артыкул 7.1 накіраваны на тое, каб забяспечыць для грамадзян магчымасць свабодна выконваць абавязкі выбарных прадстаўнікоў і каб ім не ствараліся перашкоды ў заняцці палітычных пасада з фінансавых або матэрыяльных меркаванняў. Ніхто не мусіць быць адхілены ад удзелу ў выбарах на мясцовым узроўні; пасля абрання прадстаўнікам мясцовых рад нельга перашкаджаць эфектыўна выконваць свае абавязкі.⁴⁸ Такім чынам, гэты пункт шчыльна звязаны з пунктам 2, які тычыцца фінансавай кампенсацыі (гл. ніжэй). Пад “мясцовым выбарным прадстаўніком” Хартыя разумеє любую асобу, якая займае палітычную пасаду (“mandat” па-французску) на аснове выбараў (у асноўным гэта прадстаўнікі мясцовых/рэгіянальных рад, мэры і г.д.). Такім чынам, гэтае палажэнне распаўсюджваецца толькі на “дэмакратычна абраных”

⁴⁸ Па гэтым пытанні гл. “Умовы знаходжання на пасадзе выбарных прадстаўнікоў”. 29-я сесія Страсбург, 20-22 кастрычніка 2015 г. CG/2015(29)15Final 22 кастрычніка 2015 г. Гл. таксама Рэзалюцыю 393 (2015) і Рэкамендацыю 383 (2015).

прадстаўнікоў мясцовай улады, у той час як прафесійныя работнікі разглядаюцца ў артыкуле 6 (гл. вышэй).

108. Ва ўсёй Еўропе існуе тэндэнцыя, калі большасць выбарных прадстаўнікоў наймаецца мясцовымі органамі ўлады на няпоўны працоўны дзень за выключэннем, безумоўна, тых выпадкаў, калі яны выконваюць вышэйшыя кіраўнічыя або палітычныя функцыі (асабліва ў сярэдніх і буйных гарадах). Час, прысвечаны выкананню задач выбарнага прадстаўніцтва, можа вагацца ад некалькіх гадзін у месяц да поўнага працоўнага дня. Гэта ўплывае на будучыя перспектывы кар'ернага росту выбарных прадстаўнікоў, бо палітычная пасада больш прывабная для тых, у каго ёсць час і фінансавыя магчымасці жыць незалежна ад аплаты мясцовай улады. Больш за тое, навыкі і веды выбарных прадстаўнікоў уплываюць на якасць мясцовых рашэнняў, бо выбарная пасада павінна выконвацца прафесійна ў адпаведнасці з прынцыпамі добрага кіравання.

109. Умовы знаходжання на пасадзе мясцовых выбарных прадстаўнікоў могуць рэгулявацца нацыянальнымі або рэгіянальнымі законамі, але, у любым выпадку, кожнаму мясцовому органу ўлады павінна пакідацца магчымасць самастойна прымаць рашэнні адносна канкрэтных “умоваў знаходжання на пасадзе” для сваіх выбарных прадстаўнікоў. Гэтыя ўмовы могуць быць уключаныя ў агульную “палітыку ў галіне чалавечых рэсурсаў” у дачыненні да выбарных прадстаўнікоў або прынятыя ў несістэматычнай форме. Канчатковая мэта ў тым, каб пераканацца, што выбарныя прадстаўнікі з'яўляюцца неад'емнай часткай чалавечых рэсурсаў. Адпаведна, абавязкі мясцовых выбарных прадстаўнікоў павінны быць належным чынам прызнаныя ў грашовым выражэнні, а прадстаўнікі павінны атрымліваць неабходную матэрыяльную падтрымку (абсталяванне, інфраструктура, офісныя памяшканні і г.д.) для належнага выканання сваіх задач і абавязкаў. Напрыклад, у час, калі ўсё больш распаўсюджанай становіцца дыстанцыйная праца, рэкамендуецца, каб выбарныя прадстаўнікі падтрымліваліся адпаведнымі інфармацыйна-камунікацыйнымі тэхналогіямі, каб яны маглі сумясціць выкананне сваіх абавязкаў дэпутатаў мясцовых рад з асноўнай прафесійнай або эканамічнай дзейнасцю. У той жа час і з мэтай збалансавання грамадскага і прыватнага жыцця выбарных прадстаўнікоў (калі яны не наймаюцца мясцовымі органамі ўлады на поўную стаўку), прапануецца, каб мясцовыя органы ўлады ўсталявалі гнуткае планаванне пасяджэнняў рады і іншых звязаных з імі мясцовых мерапрыемстваў..

110. Такім чынам, мясцовыя органы ўлады абавязаныя забяспечыць усіх выбарных службовых асоб памяшканнем, абсталяваннем і тэхнічнай падтрымкай, неабходнымі для выканання іх задач. Гэта павінна быць зроблена незалежна ад палітычнай прыналежнасці служачых, таму мясцовыя органы ўлады не павінны дыскрымінаваць з матэрыяльнага пункту погляду розныя палітычныя фракцыі або групы, якія ўваходзяць у склад рады.

111. Навучанне з'яўляецца яшчэ адным важным аспектам працы для забеспячэння эфектыўнага выканання мясцовымі прадстаўнікамі сваіх абавязкаў. У сувязі з частымі зменамі ў прававым становішчы мясцовага самакіравання чакаецца, што мясцовыя органы ўлады забяспечаць выбарным прадстаўнікам, і асабліва новаабраным сябрам рады, доступ да навучальных праграм па ролі, задачах, абавязках і абмежаваннях

выбарных мясцовых палітыкаў. Чакаецца, што такія праграмы дадуць разуменне пытанняў, звязаных з функцыянаваннем мясцовых органаў улады, такіх як фінансы, празрыстасць, адкрытасць, маральныя кодэксы, канфлікты інтарэсаў, публічныя кансультацыі і падсправаздачнасць. Шляхам выкарыстання таго ж падыходу, можна дапамагаць у прафесійнай рэінтэграцыі службовым асобам, якія не былі перабраныя.

112. Акрамя гэтых аспектаў, на “свабоднае ажыццяўленне” функцый мясцовых выбарных прадстаўнікоў могуць уплываць іншыя асаблівасці грамадскага ці палітычнага жыцця. Напрыклад, мясцовыя выбарныя прадстаўнікі павінны быць абароненыя законам ад пагроз у сацыяльных сетках або ад умяшання ў іхняе прыватнае жыццё. Можна прывесці яшчэ адзін прыклад, калі законы ў пэўнай краіне прадстаўляюць жыццё мясцовай супольнасці з судовага пункту погляду, або дзе мясцовыя выбарныя прадстаўнікі дэ-факта знаходзяцца пад пагрозай магчымага судовага пераследу нават па дробных абвінавачваннях. У сувязі з гэтым барацьба з карупцыяй павінна спалучацца з неабходнымі гарантыямі таго, што для мясцовых палітыкаў не будзе існаваць празмернай пагрозы адвольнага судовага пераследу.

Пункт 2

113. У гэтым пункце ізноў згадваюцца ўмовы знаходжання на пасадзе мясцовых выбарных прадстаўнікоў і звяртаецца асаблівая ўвага на фінансавы аспект іх працы. Гэты пункт мае на мэце забяспечыць, каб мясцовыя выбарныя прадстаўнікі атрымлівалі “адпаведную фінансавую кампенсацыю”, і пазбегнуць прыняцця такіх умоваў знаходжання на пасадзе, якія перашкаджаюць, абмяжоўваюць або нават выключаюць патэнцыйных мясцовых кандыдатаў ад удзелу ў выбарах па фінансавых меркаваннях.

114. Пад выразам “адпаведная фінансавая кампенсацыя” у Хартыі маецца на ўвазе спалучэнне некалькіх элементаў: па-першае, гэта “адпаведная кампенсацыя выдаткаў, панесеных пры выкананні службовых абавязкаў”; па-другое, калі паўстае патрэба (“у адпаведных выпадках”), кампенсацыя за страту прыбытку, панесеную мясцовым прадстаўніком пры выкананні яго/яе службовых абавязкаў у органе мясцовай улады; па-трэцяе, “узнагарода за выкананую працу”, гэта значыць належны “заробак” за працу; і, нарэшце, сацыяльная абарона.

115. Займанне палітычнай пасады прадугледжвае не толькі ўдзел у паседжаннях мясцовых і рэгіянальных рад, але і выкананне многіх іншых задач, такіх як падрыхтоўка дакументаў і падтрыманне кантактаў і сувязі з выбаршчыкамі. Такім чынам, парадак кампенсацыі не павінен абмяжоўвацца аплатай за ўдзел у паседжаннях рады, але таксама ўключаць такія пункты, як выдаткі на праезд, кампенсацыю за страту заробку і ганарары за фіксаваны перыяд або за выкананне рэгулярных заданняў. Увогуле, мясцовыя органы ўлады павінны забяспечваць належную аплату працы выбраных прадстаўнікоў, і гэтая аплата павінна рэальна адлюстроўваць іх працоўную нагрузку. У сувязі з гэтым схемы ўзнагароды выбарных дэпутатаў рады звычайна адрозніваюцца ад схем узнагароды мэраў (ці прэзідэнтаў), якія часта наймаюцца на поўны працоўны дзень. Каб забяспечыць поўнае выкананне гэтага пункта, мясцовыя органы ўлады маюць зрабіць схемы фінансавай кампенсацыі часткай сваёй кадровай палітыкі.

116. Мясовым органам улады рэкамендуецца распрацоўваць схемы аплаты працы і кампенсацыі ў адпаведнасці з практыкай аплаты працы ў дзяржаўным сектары краіны. У большасці краін існуе нацыянальнае або рэгіянальнае заканадаўства аб аплаце працы мясцовых выбарных прадстаўнікоў, якое ў большай ці меншай ступені пакідае кожнаму мясцовому органу ўлады права вызначаць фактычную ўзнагароду або заробак сваіх палітычных лідэраў. Уладам рэкамендуецца ўсталяваць мінімальную і максімальную межы аплаты працы мясцовых выбарных служачых у адпаведнасці з прынцыпамі празрыстасці і належнага кіравання. Гэта дало б мясцовым бюджэтам гнуткасць у плане выплаты фінансавай кампенсацыі выбарным прадстаўнікам. У той жа час гэта дае органам мясцовага самакіравання пэўную свабоду дзеянняў у вызначэнні фактычнага памеру ўзнагароды для іх мэраў/прэзідэнтаў, а таксама для дэпутатаў мясцовых рад.

117. Схемы кампенсацыі таксама павінны пазбягаць няроўнасці паміж рознымі органамі мясцовай улады, калі мясцовыя органы з лепшым фінансавым забеспячэннем робяцца больш прывабнымі для патэнцыйных кандыдатаў. Калі рашэнні аб схемах кампенсацыі прымаюцца на мясцовым узроўні, яны павінны вызначацца з улікам мясцовых умоў, памеру выкананых задач і адказнасці, звязанай з іх выкананнем.

118. Калі выбарныя прадстаўнікі займаюць штатную пасаду ў мясцовай установе, чакаецца, што схемы аплаты будуць уключаць аплату працы, а таксама сацыяльнае страхаванне (напрыклад, медычнае страхаванне, унёскі ў пенсійны фонд) на падставе тых жа прынцыпаў, якія дзейнічаюць і для выбарных прадстаўнікоў на нацыянальным узроўні. Нарэшце, выдаткі, звязаныя з выкананнем задач, якія ўзніклі пры непасрэдным выкананні выбарных абавязкаў (г.зн. кампенсацыі і належныя выплаты), не павінны абкладацца падаткам.

Пункт 3

119. Гэты пункт датычыць сумяшчальнасці паміж прадстаўнічай пасадай на мясцовым узроўні і іншай дзейнасцю, як дзяржаўнай, так і прыватнай. У гэтым выпадку варта адзначыць, што паміж англійскай і французскай версіямі Тлумачальнага даклада ёсць некаторае разыходжанне. У той час як французская версія адпавядае артыкулу 7.3 Хартыі, англійская версія спасылаецца на “адхіленне” ад мясцовых выбарных пасадаў, што з’яўляецца іншым і больш шырокім пытаннем. У другім сказе згадваецца пытанне, якое фактычна разглядаецца ў гэтым абзацы, а менавіта несумяшчальнасць паміж знаходжаннем на мясцовай выбарнай пасадазе і “любымі функцыямі і відамі дзейнасці”. Такім чынам, Хартыя не спасылаецца на асабістыя або фактычныя абставіны, якія могуць перашкаджаць грамадзяніну вылучацца ў якасці кандыдата ў мясцовы орган самакіравання, але датычыцца “функцый” і “дзейнасці”, якія не могуць сумяшчацца з займаннем мясцовай пасады пасля абрання гэтага кандыдата. Гэтае тлумачэнне падмацоўваецца назвай артыкулу 7: “Умовы здзяйснення паўнамоцтваў на мясцовым узроўні”, які азначае, што мясцовы кандыдат фактычна становіцца мясцовым прадстаўніком.

120. Забароны на займанне выбарнай пасады павінны быць як мага больш абмежаванымі і зацвярджацца ў нацыянальным заканадаўстве, што азначае, што яны распаўсюджваюцца на ўсе ўзроўні ўлады. Асноўныя забароны на займанне пасады

павінны быць звязаныя з патэнцыйным канфліктам інтарэсаў або ўключаць у сябе забавязанні, якія перашкаджаюць мясцовому прадстаўніку прафесійна выконваць свае службовыя абавязкі ў мясцовым органе ўлады.

121. У многіх краінах знаходжанне на службовай пасадзе ў органе мясцовага самакіравання можа сумяшчацца з прафесійнай або эканамічнай дзейнасцю, калі занятасць у мясцовым органе ўлады нязначная або няпоўная. У выпадках, калі пасада патрабуе поўнага працоўнага дня, дзейнічае адваротнае. Акрамя таго, многія краіны дазваляюць адначасова быць мэрам або дэпутатам мясцовай рады і дэпутатам парламента (ці, прынамсі, Сената або Верхняй палаты). Гэта дае мясцовому самакіраванню больш моцны голас у працэсе прыняцця рашэнняў заканадаўчым органам.

122. У святле гэтага пункта Бакам рэкамендуецца прадухіляць адначасовае заняцце больш чым адной пасады (па-французску: “cumul de mandats”), калі мясцовыя выбарныя прадстаўнікі (галоўным чынам мэры/прэзідэнты) адначасова займаюць іншую пасаду на мясцовым узроўні або ў рэгіянальным або нацыянальным урадзе, або ў дзяржаўных або муніцыпальных прадпрыемствах. Звычайна лічыцца, што падобная практыка адначасовага знаходжання на пасадзе можа негатыўна паўплываць на працу выбарнага прадстаўніка, стварыць канфлікт інтарэсаў і пярэчыць прынцыпам добрага кіравання.

Артыкул 8 – Адміністрацыйны нагляд за дзейнасцю органаў мясцовага самакіравання

1. Любы адміністрацыйны нагляд за органамі мясцовага самакіравання можа здзяйсняцца толькі ў адпаведнасці з працэдурамі і ў выпадках, прадугледжаных канстытуцыяй або законам.

2. Любы адміністрацыйны нагляд за дзейнасцю органаў мясцовага самакіравання звычайна накіраваны толькі на забеспячэнне адпаведнасці закону і канстытуцыйным прынцыпам. Аднак адміністрацыйны нагляд можа таксама ажыццяўляцца вышэйшымі ўзроўнямі ўлады ў дачыненні да мэтазгоднасці задач, выкананне якіх даручана мясцовым органам улады.

3. Адміністрацыйны нагляд за органамі мясцовага самакіравання павінен здзяйсняцца такім чынам, каб забяспечыць сувымернасць ступені ўмяшання кантрольнага органу значнасці інтарэсаў, якія ён намераны абараняць.

Тлумачальны даклад

Гэты артыкул прысвечаны нагляду за дзейнасцю органаў мясцовага самакіравання з боку іншых узроўняў кіравання. У ім не ідзе гаворка аб тым, каб даць грамадзянам магчымасць падаваць у суд на мясцовыя органы ўлады, ці аб прызначэнні і дзейнасці амбудсмена або іншага афіцыйнага органа, прызначанага для правядзення расследавання. Гэтыя палажэнні перш за ўсё датычацца падыходу да нагляду, які

звычайна асацыюецца з апякунскім наглядам (па французску “contrôles de tutelle”), які даўно стаў традыцыйным у шэрагу краін. Такім чынам, гэты артыкул тычыцца такой практыкі, як патрабаванне папярэдняга дазволу на дзеянне або пацверджання ўступлення дзеяння ў сілу, паўнамоцтвы адмяняць рашэнні мясцовага органуўлады, кантроль бухгалтарскага ўліку і г.д.

Пункт 1

Пункт 1 прадугледжвае наяўнасць належнай заканадаўчай базы для нагляду і, такім чынам, выключае адвольныя працэдуры нагляду.

Пункт 2

Адміністрацыйны нагляд звычайна павінен абмяжоўвацца пытаннем законнасці дзеянняў мясцовага органуўлады, а не іх мэтазгоднасці. Адно асаблівае, але не адзінае выключэнне робіцца ў выпадку дэлегаваных задач, калі орган, які дэлегуе свае паўнамоцтвы, можа пажадаць ажыццяўляць пэўны нагляд за тым, як выконваецца задача. Гэта, аднак, не павінна перашкаджаць органу мясцовай улады карыстацца пэўнай свабодай у прыняцці рашэнняў, як гэта прадугледжана ў артыкуле 4, пункт 5.

Пункт 3

Гэты тэкст натхнёны прынцыпам “прапарцыйнасці”, паводле якога орган кантролю, выконваючы свае прэрагатывы, абавязаны выкарыстоўваць метады, які найменш закранаюць мясцовую аўтаномію і ў той жа час дасягаюць жаданага выніку.

Паколькі доступ да сродкаў судовай абароны супраць неналежнага правядзення нагляду і кантролю ахоплены артыкулам 11, не падавалася істотным уключаць у гэты пункт дакладныя палажэнні аб умовах і спосабе ўмяшання ў канкрэтных сітуацыях.

Актуальны каментар

Пункт 1

123. Артыкул 8 Харты датычыцца “адміністрацыйнага” нагляду за дзейнасцю органаў мясцовага самакіравання. Ягоныя палажэнні не распаўсюджваюцца ні на якія формы нагляду або кантролю, якія ажыццяўляюцца амбудсменам, крымінальнымі пракурорамі або заканадаўчымі органамі. Тлумачальная справаздача абмяжоўвае змест гэтага палажэння наглядам, які ажыццяўляецца “іншымі ўзроўнямі кіравання”, гэта значыць цэнтральнымі органамі ўлады або ўстановамі (галіновымі міністэрствамі, Міністэрствам унутраных спраў і г.д.) або рэгіянальнымі органамі ўлады. Тым не менш, можна меркаваць, што гэтае палажэнне ахоплівае адміністрацыйны нагляд, які ажыццяўляецца іншымі органамі, напрыклад, нагляд за муніцыпалітэтам з боку органаў улады правінцыі, акругі або вострава.

124. Гаворачы пра абсяг пытанняў, над якімі можа здзяйсняцца нагляд, Хартыя ўжывае шырокую канцэпцыю *дзейнасці*, якая ахоплівае ўсе тыпы планаў, праектаў, правілаў, рашэнняў або стратэгий, зацверджаных на мясцовым узроўні.

125. Тлумачэнне паняцця нагляду, якое выкарыстоўваецца ў артыкуле 8.1, павінна ўлічваць магчымыя адрозненні паміж дзвюма афіцыйнымі моўнымі версіямі Хартыі. У англійскай версіі выкарыстоўваецца слова “supervision”, а ў французскай — “contrôle”. Гэтыя два словы азначаюць не зусім адно і тое ж: у шырокім разуменні, слова “supervision” можа ўключаць у сябе простае назіранне за дзейнасцю мясцовых органаў улады праз “маніторынг”, “нагляд” або “адсочванне”, у той час, як “contrôle” па-французску мае на ўвазе выразны і адкрыты ўдзел ў працэсе прыняцця рашэнняў мясцовым органам улады (у французскай адміністрацыйнай традыцыі гэты метад вядомы як “tutelle”). Сістэматычнае прачытанне артыкулу 8 і тлумачальнай справаздачы прыводзіць да высновы, што слова “нагляд” ужываецца ў апошнім значэнні. Такім чынам, у артыкуле 8 “нагляд” азначае любую форму ўмяшання ў працэс прыняцця рашэнняў мясцовага суб’екта, з дапамогай якога вышэйшы адміністрацыйны ўзровень адкрыта або маўкліва ўхваляе, дае дазвол, узгадняе, прыпыняе або анулюе прапанову або канчатковае рашэнне, правіла або план, зацверджаныя мясцовым суб’ектам. Прыкладамі такога нагляду з’яўляюцца, між іншым, паведамленне аб рашэннях мясцовых органаў улады органу, які здзяйсняе нагляд; патрабаванне атрымліваць папярэдні дазвол на дзейнасць; пацвярджэнне ўступлення рашэнняў у сілу; права на адмену рашэння мясцовага органу ўлады, бухгалтарскі кантроль і г.д.

126. З пункту гледжання мясцовага самакіравання, артыкул 8, магчыма, з’яўляецца адным з найбольш істотных, таму што “нагляд” з’яўляецца поўнай процілегласцю аўтаноміі, гэтаксама як кантроль з’яўляецца поўнай процілегласцю свабоды або самакіравання. Чым большыя кантрольныя паўнамоцтвы вышэйшых узроўняў улады, тым меншай будзе фактычная сфера мясцовага самакіравання.

127. Адміністрацыйны нагляд за дзейнасцю органаў мясцовага самакіравання можа ажыццяўляцца ў розных формах і паводле розных працэдур. Гэта можа быць працэдура “апрыёры”, калі мясцовыя органы ўлады мусяць атрымаць ад дзяржавы або рэгіёна папярэдняе ўхваленне або дазвол адносна канкрэтнага рашэння, плана або праекта, якія мясцовая арганізацыя намерваецца прыняць, або працэдура “посфактум” (“апастэрыёры”), дзе дзяржава або рэгіён мае права ануляваць, адмяніць або прыпыніць рашэнне, план або правіла, якія ўжо былі зацверджаныя органамі мясцовага самакіравання.

128. У гэтым палажэнні Хартыя ўсталёўвае важны прынцып у галіне міжурадавага нагляду за органамі мясцовага самакіравання: любая форма такога нагляду павінна прадугледжвацца канстытуцыяй або законам, гэта значыць, што Хартыя ўводзіць у нагляд за органамі мясцовай улады прынцып законнасці. Гэты вельмі важны прынцып мае розныя наступствы: па-першае, усе формы нагляду павінны мець законную аснову, што азначае, што забараняюцца працэдурны *ad hoc* (выпадкі нагляду, якія не рэгулююцца). Нагляд не можа быць імправізаваным або праводзіцца паводле загаду вышэйшага ўзроўню без дакладнай прававой базы. Як наступства, гэта азначае, што вышэйшыя ўзроўні ўлады не маюць агульных або неад’емных паўнамоцтваў па

наглядзе за органамі мясцовага самакіравання і могуць выкарыстоўваць толькі тыя метады нагляду, якія строга рэгулююцца законам.

129. У той жа час органы нагляду павінны строга выконваць працэдурны, устаноўленыя законам для ажыццяўлення такога нагляду (час, спосаб, кампетэнцыя і г.д.), бо ў адваротным выпадку нагляд будзе несапраўдным і можа аспрэчвацца мясцовымі суб'ектам, які падлягае нагляду (у тым ліку ў судзе, гл. заўвагі да артыкулу 11 ніжэй).

130. У сваёй асноўнай рэкамендацыі для дзяржаваў-удзельніц па наглядзе за дзейнасцю мясцовых органаў улады⁴⁹ Камітэт міністраў Рады Еўропы падкрэсліў некаторыя ключавыя прынцыпы і рэкамендацыі ў галіне нагляду. Па-першае, Камітэт міністраў абвясціў, што нагляд павінен адпавядаць “дванаццаці прынцыпам належнага дэмакратычнага кіравання”. Гэтыя прынцыпы ўключаюць адкрытасць і празрыстасць, вяршэнства права, а таксама кампетэнтнасць і дзеяздольнасць. Камітэт міністраў таксама вылучыў тры розныя тыпы кантролю: адміністрацыйны, фінансавы і дэмакратычны, толькі першы з якіх падпадае пад дзеянне артыкулу 8 Хартыі. Існаванне адміністрацыйнага нагляду абгрунтоўваецца неабходнасцю захавання “прынцыпаў вяршэнства права і вызначаных роляў розных дзяржаўных органаў, а таксама абароны правоў грамадзян і эфектыўнага кіравання грамадскай уласнасцю”. Нарэшце, адміністрацыйны нагляд павінен кіравацца наступнымі прынцыпамі і рэкамендацыямі:

- i. віды дзейнасці, якія падлягаюць нагляду, павінны быць дакладна прапісаныя ў законе;
- ii. абавязковы аўтаматычны адміністрацыйны нагляд павінен быць абмежаваны дзейнасцю пэўнай значнасці;
- iii. адміністрацыйны нагляд звычайна павінен адбывацца пасля ажыццяўлення паўнамоцтваў (апастэрыёры);
- iv. апыёрны адміністрацыйны нагляд павінен быць зведзены да мінімуму і звычайна адведзены дэлегаваным паўнамоцтвам;
- v. закон павінен вызначаць абмежаванне па часе або перыяд, прадстаўлены нагляднаму органу для правядзення нагляду; у выпадку апыёрнага нагляду адсутнасць рашэння нагляднага органуна працягу вызначанага часу павінна азначаць, што запланаваная дзейнасць можа ажыццявіцца.

Пункт 2

131. У залежнасці ад абсягу пастаўленых задач, адміністрацыйны нагляд можа заключацца ў праверцы законнасці або ў праверцы мэтазгоднасці. Праверкі законнасці — гэта тып праверак, якімі наглядны орган можа вызначыць толькі, ці выконваў орган мясцовага самакіравання дзейныя законы і правілы (адносна сутнасці або адносна працэдурны) у працэсе прыняцця рашэнняў. Што тычыцца праверкі мэтазгоднасці, наглядны орган можа вынесці або прыняць іншае рашэнне адносна сутнасці рашэнняў, гэта значыць, ён можа мяняць сэнс мясцовых рашэнняў, зыходзячы з меркаванняў мэтазгоднасці або ацэнкі працэдурны.

⁴⁹ Рэкамендацыя CM/Rec(2019)3 Камітэту міністраў дзяржавам-удзельніцам “Аб наглядзе за дзейнасцю мясцовых органаў улады” (прынятая Камітэтам міністраў 4 красавіка 2019 г. на 1343-м пасяджэнні намеснікаў міністраў). Гэтая рэкамендацыя змяшчае дадатак з “Метадычнымі рэкамендацыямі па ўдасканаленні сістэм нагляду за дзейнасцю мясцовых органаў улады”.

132. У дачыненні да гэтых двух тыпаў праверак Хартыя выразна замацоўвае агульнае правіла, што яны (“звычайна”) накіраваныя толькі на забеспячэнне адпаведнасці закону і канстытуцыйным прынцыпам. Такім чынам, Хартыя абвясчае агульную перавагу праверкі законнасці над праверкай мэтазгоднасці, прычым першая з’яўляецца адзінай праверкай, якая ў цэлым адпавядае Хартыі. Пры праверцы законнасці наглядны орган можа праверыць, напрыклад, ці дзейнічаў мясцовы орган улады ў межах сваіх паўнамоцтваў, ці былі выкананыя асноўныя нарматыўныя стандарты або патрабаванні і ці выконваліся паўнамоцтвы ў адпаведнасці з юрыдычнымі працэдурамі і ў адпаведныя тэрміны і г.д. У выпадку праверкі законнасці наглядны орган не можа замяніць дыскрэцыйныя паўнамоцтвы мясцовай улады на свае ўласныя. У шэрагу еўрапейскіх краін органы мясцовага самакіравання маюць агульнае забавязанне паведамляць аб усіх сваіх рашэннях і пастановах вышэйшаму ўзроўню кіравання. Гэты абавязак не з’яўляецца парушэннем Хартыі, бо з’яўляецца неабходным этапам у выкананні наглядным органам сваіх абавязкаў і паўнамоцтваў і прадухіляе любыя негатыўныя наступствы, якія могуць паўстаць у выніку рашэння органу мясцовага самакіравання.

133. Праверкі законнасці могуць мець розныя інстытуцыйныя і працэсуальныя формы. У некаторых краінах вышэйстаячы адміністрацыйны орган можа звярнуцца з хадайніцтвам або запытам да органу мясцовага самакіравання з просьбай змяніць або скасаваць спрэчнае рашэнне. Калі гэтая просьба не будзе задаволеная, вышэйстаячы адміністрацыйны орган можа абскардзіць рашэнне органу мясцовага самакіравання ў судовым парадку, а гэта значыць, што мэтазгоднасць праверкі законнасці ў канчатковым выніку павінна вызначацца незалежным судом. У некаторых краінах наглядныя органы маюць права шляхам судовай забароны прыпыніць дзеянне мясцовага рашэння да таго часу, пакуль пазоў не будзе разгледжаны судом, хаця гэтае права звычайна выкарыстоўваецца ў дачыненні да сур’ёзных парушэнняў закона або да пытанняў, якія ўяўляюць нацыянальны або першачарговы інтарэс. У любым выпадку, існаванне механізма, з дапамогай якога нацыянальныя або рэгіянальныя органы маглі б адмяняць або ануляваць рашэнні, прынятыя мясцовымі ўладамі (па ўласнай ініцыятыве або ў парадку адміністрацыйнага абскарджання), несумяшчальнае з артыкулам 8 Хартыі.

134. Праверкі мэтазгоднасці не забароненыя Хартыяй, але застаюцца моцна абмежаванымі, бо лічыцца, што яны пярэчаць самому сэнсу мясцовага самакіравання. Адміністрацыйны нагляд, заснаваны на мэтазгоднасці, павінен быць абмежаваны задачамі, якія вышэйстаячыя органы ўлады (наглядныя органы) дэлегавалі органам мясцовага самакіравання. Таму тып мясцовай улады мае вялікае значэнне для вызначэння характару і аб’ёму адміністрацыйнага нагляду, які могуць ажыццяўляць вышэйстаячыя адміністрацыйныя органы ў адпаведнасці з Хартыяй.

135. Ад “чыстай” формы адміністрацыйнага нагляду адрозніваецца сітуацыя, калі вышэйстаячы адміністрацыйны орган можа змяняць рашэнні, планы або праекты, першапачаткова зацверджаныя на мясцовым узроўні, на той падставе, што гэта неабходна для каардынацыі дзейнасці некалькіх мясцовых органаў улады. Такія паўнамоцтвы звычайна надаюцца органам мясцовай улады другога ўзроўню (правінцыі, акругі, дэпартаменты) або рэгіянальным/нацыянальным органам улады. У такіх выпадках паўнамоцтвы па каардынацыі дзейнасці (напрыклад, планаванне мясцовай інфраструктуры) з’яўляюцца законнымі і перадаюцца вышэйшаму ўзроўню кіравання,

каб забяспечыць больш рацыянальнае выкарыстанне дзяржаўных сродкаў або больш гарманічнае планаванне фізічнай прасторы.

136. Іншыя механізмы могуць уплываць на рашэнні, планы і праекты, зацверджаныя на мясцовым узроўні: з аднаго боку, схемы супрацоўніцтва паміж рознымі ўзроўнямі ўлады, якія могуць уключаць орган нагляду з боку “вышэйшага” ўзроўню (напрыклад, суфінансаванне мясцовых праектаў); з іншага боку, паўнамоцтвы рэгіянальных (або нацыянальных) органаў вырашаць пытанні “надмуніцыпальнага” парадку, калі гэтыя паўнамоцтвы супярэчаць пазіцыі органаў мясцовай улады. У такіх выпадках лічыцца, што кампетэнцыя вышэйшага органу ўлады больш важная інстытуцыйна, і такі орган можа адмяніць або змяніць рашэнне, прынятае мясцовым органам улады.⁵⁰ Прыводзячы маніторынг выканання Хартыі ў дзяржавах-удзельніцах, Кангрэс павінен уважліва правяраць, ці не хаваюцца за апісанымі вышэй механізмамі і паўнамоцтвамі вышэйшых узроўняў улады нелегітымныя правяры мэтазгоднасці рашэнняў мясцовых органаў улады.

Пункт 3

137. Гэтае палажэнне замацоўвае прынцып сувымернасці ў працэдуры адміністрацыйнага нагляду за дзейнасцю мясцовых органаў улады з боку вышэйстаячых органаў. Гэты прынцып добра вядомы і выкарыстоўваецца ў розных прававых кантэкстах. У гэтым выпадку прынцып сувымернасці значыць, што ступень ўмяшання нагляднага органу павінна быць сувымернай важнасці інтарэсаў, якія ён мае намер абараняць. У сувязі з гэтым у 2019 г. Камітэт міністраў рэкамендаваў урадам дзяржаваў-удзельніц прыняць адпаведныя захады для “стварэння адпаведнай прававой, інстытуцыйнай і нарматыўнай базы для нагляду за дзейнасцю органаў мясцовага самакіравання, якая была б сувымерная — ў заканадаўстве і на практыцы — тым інтарэсам, якія яна прызначаная абараняць”.⁵¹

138. Мяркуючы па ўсім, гэты прынцып дастасавальны да любой формы міжурадавага нагляду, ці гэта будзе апрыёрная ці апастэрыёрная правярка законнасці або мэтазгоднасці. Гэты прынцып мае агульную фармулёўку і можа быць выпрабаваны толькі ў дакладным кантэксте фактычнай спрэчкі, але яго можна вобразна патлумачыць, сказаўшы, што, каб забяспечыць выкананне закону, орган рэгіянальнай/нацыянальнай улады не павінен “выкарыстоўваць кувалду, каб раскалоць арэх”⁵².

139. Такім чынам, згодна з прынцыпам сувымернасці, рэгіянальны або нацыянальны орган улады павінен умешвацца толькі ў той ступені, у якой гэта неабходна, беручы пад увагу значнасць грамадскіх інтарэсаў, якія закранаюцца рашэннем органу мясцовай улады, або сур'ёзнасць меркаванага правапарушэння, якое ён здзейсніў. Рэгіянальны або нацыянальны орган улады павінен спачатку разгледзець магчымасць дзеянняў “de minimis” (папярэджанні, запыты, перамовы), перш чым выкарыстоўваць больш

⁵⁰ Напрыклад, Міністэрства абароны хоча пабудаваць на тэрыторыі мясцовай улады цір, які мае значэнне для нацыянальнай абароны, але мясцовая рада абвясціла горад “свабодным ад стрэльбішчаў”.

⁵¹ Рэкамендацыя CM/Rec(2019)3 Камітэту міністраў дзяржавам-удзельніцам “Аб наглядае за дзейнасцю мясцовых органаў улады”.

⁵² Напрыклад, роспуск або прыпыненне дзейнасці мясцовай рады рэгіянальным органам толькі таму, што мясцовая рада ўхваліла план фізічнай прасторы, які рэгіён уважае незаконным, будзе відавочным парушэннем прынцыпу сувымернасці.

сур'ёзныя паўнамоцтвы, такія як ануляванне або прыпыненне рашэння, плана або праекта, прынятых на мясцовым узроўні. З іншага боку, сістэма, пры якой мясцовыя ўлады павінны атрымаць папярэднюю згоду рэгіянальных або нацыянальных органаў на нязначныя ці нават дробныя рашэнні, не адпавядае прынцыпу сувымернасці.

140. Нягледзячы на шырокія тэарэтычныя параметры, прынцып сувымернасці, вядома, можа быць ўведзены ў законную сілу шляхам судовага працэсу. Зацікаўлены мясцовы орган улады можа падаць адпаведны пазоў, сцвярджаючы, што наглядны орган не выканаў прынцып сувымернасці пры ажыццяўленні сваіх наглядных паўнамоцтваў. Асноўныя аспекты мясцовых паўнамоцтваў будуць такім чынам абароненыя судом.

Артыкул 9 – Фінансавыя рэсурсы органаў мясцовага самакіравання

1. Органы мясцовага самакіравання маюць права ў межах нацыянальнай эканамічнай палітыкі на дастатковыя ўласныя фінансавыя рэсурсы, якімі яны могуць свабодна распараджацца ў рамках сваіх паўнамоцтваў.
2. Фінансавыя рэсурсы органаў мясцовага самакіравання павінны быць сувымерныя з абавязкамі, прадугледжанымі канстытуцыяй і законам.
3. Прынамсі частка фінансавых рэсурсаў органаў мясцовага самакіравання мусіць паходзіць ад мясцовых падаткаў і збораў, стаўкі якіх яны маюць права вызначаць у межах закону.
4. Фінансавыя сістэмы, на якіх грунтуюцца рэсурсы, даступныя мясцовым уладам, павінны быць дастаткова разнастайнымі і гнуткімі, каб дазволіць ім, наколькі гэта практычна магчыма, ісці следам за рэальнымі зменамі ў памеры выдаткаў, неабходных ім для выканання сваіх задач.
5. Абарона органаў мясцовага самакіравання, якія маюць слабейшую фінансавую базу, патрабуе ўвядзення працэдур фінансавага выраўноўвання або эквівалентных мер, скіраваных на выпраўленне наступстваў нераўнамернага размеркавання патэнцыйных крыніц фінансавання і тых выдаткаў, якія яны павінны пакрываць. Такія працэдурныя або меры не павінны абмяжоўваць свабоду выбару органаў мясцовага самакіравання ў межах іх уласнай кампетэнцыі.
6. З органамі мясцовага самакіравання павінны праводзіцца адпаведныя кансультацыі аб парадку выдзялення ім пераразмеркаваных рэсурсаў.
7. Гранты, якія выдаюцца органам мясцовага самакіравання, па магчымасці не павінны быць прызначаныя для фінансавання канкрэтных праектаў. Прадастаўленне грантаў не пазбаўляе органы мясцовага самакіравання падставовай свабоды праводзіць сваю палітыку ў межах уласнай кампетэнцыі.

8. У мэтах атрымання пазык для фінансавання капітальных інвестыцый органы мясцовага самакіравання павінны ў межах закону мець доступ да нацыянальнага рынку капіталу.

Тлумачальны даклад

Законныя паўнамоцтвы на выкананне пэўных функцый трацяць сэнс, калі органы мясцовага самакіравання пазбаўленыя фінансавых сродкаў для іх выканання.

Пункт 1

Гэты пункт накіраваны на тое, каб органы мясцовага самакіравання не былі пазбаўленыя свабоды самім вызначаць прыярытэты выдаткаў.

Пункт 2

У гэтым пункце сфармуляваны прынцып, паводле якога адэкватная сувязь павінна існаваць паміж фінансавымі рэсурсамі, даступнымі органу мясцовага самакіравання, і задачамі, якія ён выконвае. Гэтая сувязь асабліва важная для тых функцый, якія былі спецыяльна прызначаныя для гэтага мясцовага органуўлады.

Пункт 3

Адным з асноўных абавязкаў мясцовых выбарных прадстаўнікоў з'яўляецца ажыццяўленне палітычнага выбару пры супастаўленні вартасці паслуг, якія прадстаўляе орган мясцовай улады, з коштам гэтых паслуг для мясцовых падаткаплацельшчыкаў або карыстальнікаў паслуг. Прызнаецца, што цэнтральныя або рэгіянальныя законы могуць усталёўваць агульныя рамкі паўнамоцтваў мясцовых органаў улады па падаткаабкладанні; аднак яны не павінны перашкаджаць эфектыўнаму функцыянаванню працэсу мясцовай справаздачнасці.

Пункт 4

Пэўныя падаткі або крыніцы фінансавання органаў мясцовага самакіравання па сваёй прыродзе або па практычных прычынах адносна мала залежаць ад уздзеяння інфляцыі і іншых эканамічных фактараў. Празмерная залежнасць ад такіх падаткаў або крыніц можа паставіць мясцовыя ўлады ў складанае становішча, таму што кошты прадстаўлення паслуг непасрэдна залежаць ад зменных эканамічных фактараў. Прызнаецца, аднак, што нават у выпадку адносна дынамічных крыніц фінансавання не можа быць аўтаматычнай сувязі паміж выдаткамі і рухам рэсурсаў.

Пункт 6

Калі пераразмеркаваныя рэсурсы выдзяляюцца ў адпаведнасці з пэўнымі заканадаўчымі крытэрамі, палажэнні гэтага пункта патрабуюць, каб падчас

падрыхтоўкі адпаведнага заканадаўства праводзіліся кансультацыі з мясцовымі органамі ўлады.

Пункт 7

З пункту погляду свабоды дзеянняў органаў мясцовага самакіравання, блокавыя гранты ці нават субсідыі для канкрэтнага сектара больш пажаданыя за субсідыі, прызначаныя на канкрэтныя праекты. Было б нерэальна чакаць, што ўсе гранты на канкрэтныя праекты будуць замененыя агульнымі субсідыямі, асабліва ў выпадку буйных капітальных інвестыцый, але празмернае выкарыстанне мэтавых грантаў сур'ёзна абмяжоўвае свабоду мясцовых уладаў у вызначэнні прыярытэтаў у выдаткаванні рэсурсаў. Тым не менш, доля агульных рэсурсаў, прадстаўленая субсідыямі, значна адрозніваецца ў залежнасці ад краіны, і больш высокая прапорцыя мэтавых грантаў адносна агульных субсідый можа разглядацца як разумны падыход, калі гранты ў цэлым складаюць адносна нязначную долю агульнага даходу.

Другі сказ пункта 7 артыкулу 9 накіраваны на забеспячэнне таго, каб мэтавы грант не падрываў свабоду органамясцовага самакіравання дзейнічаць паводле свайго выбару ў межах сваёй кампетэнцыі.

Пункт 8

Для мясцовых уладаў важна, каб яны мелі доступ да крэдытнага фінансавання для капітальных інвестыцый. Аднак магчымыя крыніцы такога фінансавання будуць непазбежна залежаць ад структуры рынкаў капіталу кожнай краіны, парадак і ўмовы доступу да гэтых крыніц могуць быць устаноўленыя заканадаўствам.

Актуальны каментар

Пункт 1

141. Гэты пункт з'яўляецца ўступным палажэннем артыкулу 9, які рэгулюе ключавы аспект мясцовага самакіравання, г.зн. фінансавыя рэсурсы мясцовых органаў улады. Ён замацоўвае два асноўныя прынцыпы ў галіне фінансаў: па-першае, органы мясцовай улады павінны мець уласныя фінансавыя рэсурсы; па-другое, яны павінны мець свабоду вырашаць, як выдаткоўваць гэтыя рэсурсы.

142. Што тычыцца першага прынцыпу, мясцовыя ўлады павінны мець “права” на ўласныя рэсурсы. Гэтае палажэнне называе не проста тое, што чакаецца ад мясцовых органаў улады, а сапраўднае “права” — такое тлумачэнне падмацоўваецца французскай версіяй Хартыі, дзе гаворыцца пра “права” (“*les collectivités locales ont droit...*”). Адпаведна, гэта яшчэ адзін аспект паняцця “мясцовае самакіраванне”, які вызначаецца як права — права, якое мусіць быць абароненае сродкамі, выкладзенымі ў артыкуле 11 (гл. ніжэй). Як правіла, уласныя рэсурсы органаў мясцовага самакіравання складаюцца з розных кампанентаў, такіх як мясцовыя падаткі, зборы, штрафы, прыбытак, атрыманы паводле прыватнага і камерцыйнага права, працэнты па іх банкаўскіх рахунках і ад дэпазітаў. У многіх краінах грашовыя зборы і штрафы (за

парушэнне правілаў дарожнага руху або аховы навакольнага асяроддзя) з'яўляюцца важнай крыніцай уласных рэсурсаў мясцовых органаў улады, якая працягвае павялічвацца.

143. Уласныя рэсурсы мясцовых органаў улады павінны быць “дастатковымі”, таму гэты пункт шчыльна звязаны з наступным (прынцып сувымернасці мясцовых фінансаў, гл. ніжэй) і з пунктам 4 (які патрабуе разнастайнасці і гнуткасці мясцовых фінансаў).

144. Права на “дастатковыя” рэсурсы не з'яўляецца абсалютным, але павінна рэалізоўвацца “у межах нацыянальнай эканамічнай палітыкі”. Гэта зразумела, таму што фінансы органаў мясцовага самакіравання з'яўляюцца толькі адным з кампанентаў больш шырокай карціны нацыянальнага дзяржаўнага сектара. Такім чынам, мясцовыя фінансы, хутчэй за ўсё, будуць ісці следам за ваганнямі фінансавай сістэмы ўсяго дзяржаўнага сектара краіны і не могуць разглядацца як сфера, ізаляваная ад тэндэнцый эканамічнага росту або стагнацыі. Прыкладам тут можа служыць нядаўні эканамічны крызіс, які аказаў значны негатыўны ўплыў на многія элементы нацыянальнага дзяржаўнага сектара і, адпаведна, на мясцовыя фінансы.

145. Артыкул 9 мае забяспечыць фінансавую здольнасць мясцовых органаў улады праводзіць палітыку ў межах сваёй кампетэнцыі. Гэта можа быць дасягнута некалькімі шляхамі. Адным з такіх шляхоў з'яўляецца ўключэнне прынцыпу дастатковых фінансавых рэсурсаў у канстытуцыю або заканадаўства. Такі падыход абараняе мясцовыя органы ўлады ад змен заканадаўства і прадугледжвае замацаваны ў афіцыйным парадку працэс прыняцця рашэнняў аб унясенні змен у заканадаўчыя нормы. Іншы шлях — абaperціся на інклюзіўныя працэдуры кансультацый паміж асацыяцыямі органаў мясцовага самакіравання і цэнтральным урадам на падставе мемарандумаў аб узаемаразуменні.

146. Фармулёўка “дастатковыя фінансавыя рэсурсы” уключае ў сябе патрабаванне забеспячэння прапарцыянасці паміж абавязковымі функцыямі мясцовых органаў улады і наяўным фінансаваннем. Нават калі прынцып дастатковага фінансавання юрыдычна прызнаны ў нацыянальным заканадаўстве, ключавое значэнне мае яго выкананне. Кантэкст нацыянальнай эканомікі павінен дазваляць выдзяляць або пераразмяркоўваць фінансавыя рэсурсы для мясцовых органаў улады ў рамках нацыянальных выдаткаў. У любым выпадку чакаецца, што з мясцовымі ўладамі будуць праводзіцца адпаведныя кансультацыі аб тым, як ім выдзяляюцца або для іх пераразмяркоўваюцца рэсурсы і якія прынцыпы будуць дзейнічаць пры вызначэнні сум (гл. заўвагі да артыкулу 9.6 ніжэй).

147. Як адзначалася вышэй, гэты пункт уключае ў сябе другі прынцып, паводле якога органы мясцовага самакіравання могуць свабодна распараджацца (прынамсі) сваімі “ўласнымі рэсурсамі” ў рамках сваіх паўнамоцтваў. Такім чынам, артыкул 9.1 замацоўвае як права (мець уласныя рэсурсы), так і свабоду (свабодна выдаткоўваць гэтыя рэсурсы). Гэтая свабода прымае форму рознага кшталту рашэнняў аб выдаткаванні сродкаў, найбольш важным з якіх з'яўляецца прыняцце гадовага бюджэту. Такім чынам, мясцовыя органы ўлады павінны мець свабоду самастойна прымаць свой уласны бюджэт. Іншыя ўзроўні ўлады не павінны ажыццяўляць ніякага нагляду або прэвентыўнага маніторынгу мясцовага бюджэту датычна прыняцця рашэнняў аб выдаткаванні ўласных сродкаў мясцовага органу ўлады. У гэтым дачыненні артыкул 9.1

звязаны з артыкулам 8. Прынцып дастатковых рэсурсаў таксама ўключае ў сябе рацыянальнае фінансавое кіраванне, якое мясцовыя органы ўлады павінны здзяйсняць у адпаведнасці з заканадаўчай базай нацыянальных дзяржаўных фінансаў, бюджэтнага планавання і падсправаздачнасці. Любыя ліміты і абмежаванні, накладзеныя вышэйшымі органамі ўлады на органы мясцовага самакіравання, павінны быць канкрэтнымі і абгрунтаванымі, а таксама накіраванымі на забеспячэнне макраэканамічнай стабільнасці і рацыянальнага фінансавога кіравання.

148. Вялікая колькасць дакладаў аб маніторынгу, дагэтуль прынятых Кангрэсам, падкрэслівае той факт, што артыкул 9 часта дрэнна выконваецца ў краінах, дзе праводзіўся маніторынг. Практычна ва ўсіх сваіх рэкамендацыях на гэтую тэму Кангрэс вызначае наступныя праблемы: звышцэнтралізаваная сістэма фінансавання органаў мясцовага самакіравання; абмежаваны ўзровень уласных даходаў; недастатковы аб'ём даступных фінансавых рэсурсаў; адсутнасць спадарожнага фінансавання дэлегаваных задач; адсутнасць празрыстых і прадказальных механізмаў фінансавай стабілізацыі; і адсутнасць адпаведных кансультацый па пытаннях мясцовых фінансаў⁵³. Беручы пад увагу важнасць гэтага пытання, Кангрэс ухваліў некалькі рэзалюцый і рэкамендацый па пытанні фінансаў органаў мясцовага самакіравання⁵⁴.

Пункт 2

149. Гэты пункт замацоўвае так званы “прынцып сувымернасці” фінансавых рэсурсаў органаў мясцовага самакіравання. Ён азначае, што рэсурсы мясцовых органаў улады павінны быць дастатковымі і адпавядаць іх функцыям і задачам. Гэта не значыць, што ўсе гэтыя задачы мусяць фінансавацца за кошт уласных даходаў. Пункт 2 сцвярджае, што даходы і абавязковыя задачы мясцовых органаў улады павінны быць збалансаванымі, каб забяспечыць адэкватнасць фінансавых рэсурсаў, даступных гэтым органам, адносна задач, ускладзеных на іх законам.

150. Згодна з прынцыпам сувымернасці, любое новае заданне, даручанае або перададзенае органам мясцовага самакіравання, павінна суправаджацца адпаведным фінансаваннем або крыніцай даходу для пакрыцця дадатковых выдаткаў. Адпаведна, а таксама ў мэтах абароны інтарэсаў і аўтаноміі мясцовых органаў улады, рэкамендуецца, каб любая перадача паўнамоцтваў і задач грунтавалася на пільным разліку фактычных выдаткаў на аказанне паслуг, якія павінны пакрыць мясцовыя ўлады. Выдаткі на абавязковыя і дэлегаваныя задачы могуць уключаць некалькі фактараў (напрыклад, сацыяльна-эканамічную структуру насельніцтва), каб зрабіць больш дакладныя разлікі і пазбегнуць адвольных палітычных рашэнняў.

151. Прынцып сувымернасці прадугледжвае таксама ацэнку адпаведнай залежнасці паміж фінансавымі рэсурсамі, даступнымі органу мясцовага самакіравання, і задачамі, якія ён выконвае. Такім чынам, варта рэгулярна правяраць і абнаўляць кошт мясцовых

⁵³ Гл. Камітэт па маніторынгу, “Паўторныя праблемы, выяўленыя паводле ацэнак, атрыманых у выніку місій Кангрэсу па маніторынгу і назіранні за выбарамі (2010-2016)”, 32-я сесія CG32(2017)19final, 28 сакавіка 2017 г.

⁵⁴ Гл. Рэзалюцыю Кангрэсу 372(2014), Рэкамендацыю 362(2014) і Рэзалюцыю 438(2018), а таксама справаздачу “Барацьба з даўгавым цяжарам: мясцовыя ўлады ў фінансавых цяжкасцях”.

паслуг, паколькі ацэнка выдаткаў пры прызначэнні функцыі можа адрознівацца ад выдаткаў, панесеных пры фактычным прадастаўленні і развіцці паслуг.

152. У той жа час гэты пункт падкрэслівае неабходнасць балансу паміж агульнымі даходамі органаў мясцовага самакіравання і іх абавязковымі функцыямі. Асабліва важна захоўваць такі баланс у выпадку тых функцый, якія былі спецыяльна ўскладзеныя на органы мясцовай улады ў якасці дэлегаваных абавязкаў або спецыяльных даручэнняў. Гэты прынцып прадугледжвае, што розныя тыпы мясцовых функцый і даступныя фінансавыя рэсурсы павінны ацэньвацца ў больш шырокім кантэксце выканання гэтых функцый (напрыклад, шчыльнасць насельніцтва, аддаленасць рэгіёна, дэмаграфічныя праблемы). Мяжу паміж даходамі і абавязковымі функцыямі правесці складана, і таму рэкамендуецца належным чынам ацэньваць задачы і абавязковыя функцыі мясцовых органаў улады, каб дакладны разлік фактычных аперацыйных выдаткаў мясцовых уладаў забяспечваў як празрыстасць, так і прадказальнасць мясцовых фінансаў.

Пункт 3

153. Гэты пункт тычыцца мясцовых падаткаў і збораў, якія звычайна разглядаюць як дзяржаўна-прававыя рэсурсы дзяржаўнага кіравання. Паўнамоцтвы спаганяць падаткі з'яўляюцца ключавым элементам фінансавай аўтаноміі органаў мясцовай улады. Тут Хартыя рэгулюе два розныя аспекты дзяржаўна-прававых рэсурсаў, хаця ў некаторых юрысдыкцыях адрозненні паміж імі могуць быць размытымі ці нават незразумелымі. З аднаго боку, ёсць "сапраўдныя" падаткі, якімі мясцовыя ўлады абкладаюць такія крыніцы як нерухомасць, транспартныя сродкі або прафесійная дзейнасць (у некаторых краінах нават асабісты даход). Іх збор дапамагае фінансаваць увесь абсяг дзейнасці органу мясцовага самакіравання. З іншага боку, існуюць зборы (або выплаты), якія могуць спаганяцца мясцовымі ўладамі ў якасці аплаты за прадастаўленне некаторых абавязковых мясцовых паслуг (напрыклад, вываз смецця) або ў якасці кампенсацыі за выкарыстанне аб'ектаў або маёмасці мясцовага самакіравання. Тым не менш, мясцовыя падаткі па-ранейшаму застаюцца асноўнай крыніцай даходу мясцовых органаў улады, незалежна ад таго, збіраюцца яны непасрэдна або супольна з іншымі ўзроўнямі кіравання.

154. Права спаганяць мясцовыя падаткі з'яўляецца непасрэдным доказам мясцовай фінансавай аўтаноміі. Аднак мясцовыя сістэмы падаткаабкладання адрозніваюцца ў залежнасці ад краіны і адлюстроўваюць адпаведныя нацыянальныя традыцыі. Мясцовае падаткаабкладанне стварае аснову мясцовых даходаў для фінансавання мясцовых паслуг, таму яно з'яўляецца найважнейшым паказчыкам для ацэнкі мясцовай аўтаноміі разам з доляй уласных даходаў мясцовага органу і доляй трансфертаў цэнтральнага ўраду ў агульным мясцовым бюджэце. Адпаведна, мясцовыя ўлады з вялікай доляй мясцовых даходаў у сваім бюджэце і адпаведнай магчымасцю фінансаваць свае абавязковыя задачы маюць большую фінансавую аўтаномію.

155. Хартыя не сцвярджае, што ўласныя рэсурсы мясцовых органаў улады павінны ўтрымоўваць раўнамерную долю мясцовых падаткаў, але ўважае абавязковым, каб "прынамсі" частка паходзіла з мясцовых падаткаў і збораў. Гэтая частка павінна быць

дастаткова вялікай, каб забяспечыць максімальна магчымую фінансавую самастойнасць мясцовых органаў улады.

156. Пад мясцовымі падаткамі Хартыя разумее падаткі, якія спаганяюцца самімі органамі мясцовай улады. Гэтыя падаткі не абавязкова павінны быць “прызначаныя” або “ўстаноўленыя” мясцовым органам. Звычайна мясцовыя падаткі (з улікам канстытуцыйных абмежаванняў) устанаўліваюцца і ствараюцца нацыянальным або рэгіянальным заканадаўствам, і тое ж заканадаўства можа вызначаць падатак як “мясцовы”. Некаторыя мясцовыя органы ўлады (асабліва больш буйныя) могуць збіраць уласныя падаткі сваімі сродкамі або звяртацца да міжмуніцыпальных аб'яднанняў ці выкарыстоўваць кантракты на аказанне паслуг. Органы ўлады сярэдняга і малога памеру, з іншага боку, звычайна маюць уласныя падаткі, якія збіраюцца іншымі органамі ўлады, метады, які можа быць блізкі да “супольных падаткаў”. Аднак прызнаецца, што механізмы супольных падаткаў і мясцовых падаткаў, якія збіраюцца цэнтралізавана, падрываюць ступень мясцовай аўтаноміі.

157. У святле артыкулу 9.3 падатак сапраўды з'яўляецца мясцовым толькі ў тым выпадку, калі мясцовы орган улады мае права “у межах закону” вызначаць яго стаўку. Такім чынам, дзейнае падатковае заканадаўства можа вызначаць дыяпазон падатковых ставак, у межах якога мясцовы орган можа свабодна вызначаць фактычную стаўку. Больш за тое, мясцовыя ўлады таксама павінны мець паўнамоцтвы зацвярджаць унутраныя падзаконныя акты або правілы для вызначэння тэхнічных і апэратыўных аспектаў збору падаткаў (тыпы ставак, вылікі, праграмы падатковых ільгот і г.д.), каб агульныя палажэнні закона адпавядалі мясцовым абставінам і патрэбам.

158. Артыкулы 9.3 і 9.1 выразна сцвярджаюць важнасць мясцовай падатковай палітыкі і паўнамоцтваў вызначаць стаўкі як папярэднія ўмовы мясцовай дэцэнтралізацыі. Гэтыя два пункты тычацца пытання належнага фінансавання і, адпаведна, фінансавай аўтаноміі, дзе мясцовыя органы ўлады карыстаюцца двума істотнымі паўнамоцтвамі: паўнамоцтвам валодаць дастатковымі рэсурсамі і паўнамоцтвам павялічваць даходы ў адпаведнасці з мясцовай сітуацыяй (г.зн. сацыяльна-дэмаграфічнымі і сацыяльна-эканамічнымі ўмовамі).

159. Мясцовыя падаткі з'яўляюцца не толькі важнай крыніцай фінансавання органаў мясцовага самакіравання. Яны таксама з'яўляюцца інструментамі палітычнага выбару, уплыву на паводзіны мясцовага насельніцтва і кампаній, а таксама спрыяння мясцоваму эканамічнаму развіццю. Мясцовых выбаршчыкаў закранае падаткаабкладанне, але яны ж таксама з'яўляюцца яго асноўнымі бенефіцыярамі. Гэта адкрывае шлях да палітычнай адказнасці.

160. У многіх краінах мясцовая бюджэтная аўтаномія звязаная з сістэмай дзяржаўнага кантролю за макраэканамічнымі паказчыкамі. Гэтая сістэма можа ўсталёўваць аналагічныя стандарты эфектыўнасці і паказчыкі для мясцовых органаў улады, такім чынам падштурхоўваючы мясцовыя ўлады да ўніфікацыі або стандартызацыі дзяржаўных паслуг. Больш за тое, эканамічны крызіс 2009 г. выклікаў увядзенне рэжыму жорсткай эканоміі ў некалькіх краінах, што прывяло да падатковых рэформ і абмежаванняў сістэмы фінансавання кіравання з тэндэнцыяй надавання цэнтральнаму ўраду большага кантролю над мясцовымі падаткамі. Аднак гэты кантроль мусяць быць

накіраваны выключна на прадухіленне празмернай запазычанасці мясцовых органаў улады і мае дапамагаць ім справіцца з цяжкім фінансавым становішчам.

Пункт 4

161. Гэты пункт адносіцца да дзвюх важных асаблівасцей фінансавых сістэм, на якіх грунтуецца рэсурсы мясцовых органаў улады: яны павінны быць разнастайнымі і яны павінны быць “гнуткімі”. Па-першае, прынцып разнастайнасці: разнастайнасць крыніц даходу мае ключавое значэнне для таго, каб мясцовыя органы ўлады маглі захаваць сваю аўтаномію падчас ваганняў у эканамічных цыклах. У той жа час, павінны існаваць разнастайныя крыніцы даходаў, каб забяспечыць устойлівасць мясцовых органаў улады да знешніх эканамічных фактараў. Такім чынам, фінансы мясцовых органаў улады не павінны засноўвацца выключна на падатках або трансфертах і мусяць падмацоўвацца ўсімі магчымымі крыніцамі мясцовых даходаў: трансферты, мясцовыя падаткі, зборы, выплаты, прыбыткі, атрыманыя паводле прыватнага права, працэнты па банкаўскіх рахунках і дэпазітах, штрафы, продаж маёмасці або тавараў і паслуг прыватнаму сектару і г.д.

162. Паводле Хартыі, дыверсіфікацыя мясцовых даходаў дапамагае мясцовым уладам аператыўна рэагаваць на змены кошту мясцовых паслуг і абараняе іх ад інфляцыі або нечаканых эканамічных цяжкасцей. На практыцы даходы мясцовых органаў улады непасрэдна звязаныя з іх выдаткамі і з іх паўнамоцтвамі прымаць рашэнні па выдатках, таму дыверсіфікацыя даходаў з’яўляецца ключавым аспектам фінансавай аўтаноміі, які адлюстроўвае здольнасць генераваць або рэгуляваць даходы. Такім чынам, нягледзячы на тое, што розныя крыніцы даходаў мясцовых органаў улады могуць фармавацца нацыянальнай эканамічнай палітыкай, у муніцыпалітэтаў будзе прастора для маневру, каб кампенсаваць эканамічныя страты, звязаныя з адной канкрэтнай крыніцай даходу. Напрыклад, калі аб’ём мясцовых падаткаў зніжаецца па агульных эканамічных прычынах, мясцовыя ўлады могуць вырашыць павялічыць мясцовыя зборы і выплаты ад мясцовых спажывцоў паслуг (асабліва ў гарадскіх раёнах), каб кампенсаваць страту даходаў. Такім чынам, прынцып разнастайнасці рэсурсаў прадугледжвае таксама свабоду прыняцця рашэнняў адносна розных крыніц даходу і з’яўляецца яшчэ адным аспектам мясцовага самакіравання.

163. У адрозненне ад прынцыпу, паводле якога мясцовыя органы ўлады павінны мець дастатковыя ўласныя рэсурсы, прынцып разнастайнасці рэсурсаў нельга бачыць у чорна-белых катэгорыях, таму пры ацэнцы яго выканання неабходна ўлічваць складаны спектр фактараў і нюансаў.

164. Іншая асаблівасць сістэмаў мясцовых фінансаў, згаданая ў гэтым пункце, заключаецца ў тым, што яны павінны быць “гнуткімі”. Гэта азначае, што яны павінны дазваляць рост мясцовых фінансаў для пакрыцця выдаткаў на аказанне паслуг, г.зн. мясцовыя фінансы павінны мець магчымасць адаптавацца да новых абставін, патрэб і макраэканамічных сцэнарыяў і быць дастатковымі, каб пакрываць кошт аказання паслуг. Гэты прынцып мае шмат розных праяўленняў. Па-першае, трансферты ад рэгіянальных або нацыянальных органаў кіравання павінны абнаўляцца і, магчыма, павялічвацца з

гадамі, каб улiчыць павышэнне коштаў або фактары, звязаныя з аказаннем паслуг⁵⁵. Па-другое, мясцовым органам улады таксама павiнна быць дазволена павялічваць свае падатковыя стаўкі, калi ў гэтым паўстае неабходнасць з-за iнфляцыi. Нарэшце, любое рашэнне ўладаў больш высокага ўзроўню аб павелiчэннi выдаткаў органаў мясцовай ўлады павiнна гарантаваць, што гэтыя выдаткі пакрываюцца новымi фiнансавымi рэсурсамi (г.зн. новымi фiнансавымi трансфертамі, датацыямi і г.д.) або павелiчэннем iснуючых рэсурсаў. Адпаведна, любое дэлеганне задач без указання крынiцы фiнансавання для пакрыцця выдаткаў на новыя задачы не сумяшчальнае з прынцыпам гнуткасцi.

Пункт 5

165. Гэтае палажэнне тычыцца фiнансавага становiшча мунiцыпалiтэтаў, якiя знаходзяцца ў неспрыяльных фiнансавых умовах з-за эканамiчнай слабасцi сваiх рэгiёнаў або з-за iх геаграфiчнай недаступнасцi (у пераходных, горных або астраўных рэгiёнах), або проста таму, што яны занадта малыя, каб генераваць рэсурсы, дастатковыя для выканання сваiх задач. Дыспрапарцыйнасць памiж задачамi і магчымасцямi некаторых мунiцыпалiтэтаў узрастае, калi адмiнiстрацыйная структура ў пэўнай краiне характарызуецца надзвычайнымi перападамі ў памеры мунiцыпалiтэтаў, асаблiва калi органы мясцовага самакiравання розных памераў і магчымасцей павiнны выконваць аднолькавыя задачы. Такiм чынам, сiстэма фiнансавага выраўноўвання на карысць фiнансава слабейшых мясцовых органаў неабходная ва ўсiх краiнах, і, безумоўна, найбольш важная для тых краiн, дзе памiж мясцовымi ўладамі iснуе надзвычайная дыспрапарцыйнасць.

166. Артыкул 9.5 уводзiць правiла, паводле якога фiнансава слабейшыя органы мясцовага самакiравання павiнны буць абароненыя. Хартыя гаворыць пра фiнансавое выраўноўванне як звычайны метада дапамогi слабейшым мясцовым уладам, бо гэты механiзм пераразмеркавання добра вядомы ў кантэксце фiскальнага федэралiзму. Паводле вызначэння Арганiзацыi эканамiчнага супрацоўнiцтва і развiцця (АЭСР), “бюджэтнае выраўноўванне — гэта перадача бюджэтных рэсурсаў памiж рознымi юрысдыкцыямi з мэтай кампенсачыi няроўнасцi ў магчымасцi атрымання даходаў або ў кошце дзяржаўных паслуг”⁵⁶. Бюджэтнае выраўноўванне мусiць быць спецыфiчным для кожнай краiны, паколькi яно фармуецца шырэйшай iнстытуцыйнай рамкай, якая ўключае памер, колькасць і геаграфiчнае размеркаванне мясцовых органаў улады, а таксама абавязкi і фiнансавыя рэсурсы, выдзеленыя кожнаму тыпу органаў улады. Некаторыя механiзмы выраўноўвання прадугледжваюць простае пераразмеркаванне бюджэтных рэсурсаў, у той час як iншыя дапамагаюць цэнтральнаму ўраду чынна фармаваць і адаптоўваць аказанне дзяржаўных паслуг на мясцовым узроўнi. Таму ў Хартыi выкарыстоўваецца тэрмін “*працэдуры фiнансавага выраўноўвання або экiвалентныя меры*” з мэтай ахапiць шэраг розных iнстытутаў, механiзмаў і пагадненняў, накіраваных на лiквідацыю наступстваў нераўнамернага размеркавання фiнансавання.

⁵⁵ Аб кампенсачыi мясцовым органам улады гл. Рэкамендацыю CM/Rec(2011)11 Камiтэту Мiнiстраў дзяржавам-удзельнiцам “Аб фiнансаваннi вышэйшымi ўзроўнямі кiравання новых паўнамоцтваў мясцовых органаў улады” (прынятую Камiтэтам Мiнiстраў 12 кастрычніка 2011 г. 1123-я сустрэча намеснiкаў мiнiстраў).

⁵⁶ Сетка АЭСР па бюджэтных адносiнах на ўсiх узроўнях дзяржаўнага кiравання, “Бюджэтнае выраўноўванне ў краiнах АЭСР”, 2007 г.

167. Згодна з Рэкамендацыяй Рес (2005) 1 Камітэту міністраў дзяржавам-удзельніцам “Аб фінансавых рэсурсах органаў мясцовых і рэгіянальных улад”⁵⁷, “выраўноўванне можа быць дасягнута шляхам датацыі ад вышэйстаячага органу(вертыкальнае выраўноўванне) або шляхам пераразмеркавання мясцовых падатковых даходаў, асабліва калі яны збіраюцца дэпартаментамі цэнтральнага ўрада (гарызантальнае выраўноўванне), ці спалучэннем абодвух шляхоў. Вертыкальнае выраўноўванне ў агуле зніжае рызыку незадаволенасці сярод мясцовых уладаў. Перавага гарызантальнага выраўноўвання ў тым, што яно ўмацоўвае міжмуніцыпальную салідарнасць і надае органам мясцовага самакіравання большую незалежнасць ад цэнтральнай улады”.

168. Фінансавое выраўноўванне можа прымаць розныя формы і звычайна ўключае сістэму трансфертаў, прызначаных фінансаво слабейшым мясцовым органам улады. Звычайна выкарыстоўваецца паліномная сістэма вылічэння, у адпаведнасці з якой гарманізуюцца розныя зменныя, колькасныя і статыстычныя дадзеныя. З мэтай скарачэння фінансавога разрыву паміж мясцовымі органамі ўлады Хартыя таксама заклікае да празрыстых і прадказальных механізмаў фінансавога выраўноўвання, якія павінны рэагаваць на змены эканамічнага клімату. Аднак у справаздачах па маніторынгу часта адзначалася адсутнасць празрыстых і прадказальных механізмаў фінансавога выраўноўвання⁵⁸.

169. Бюджэтнае выраўноўванне — гэта механізм пераразмеркавання, які павінен адпавядаць шэрагу прынцыпаў, такіх як справядлівасць, стабільнасць, эфектыўнасць і празрыстасць. У гэтым кантэксце дамоўленасці, як правіла, маюць комплексны характар. У той жа час у Хартыі падкрэсліваецца, што працэдуры выраўноўвання або эквівалентныя меры не павінны “абмяжоўваць свабоду выбару органаў мясцовага самакіравання ў межах іх уласнай кампетэнцыі”. Гэта азначае, што выраўноўванне не павінна падпарадкоўвацца тым жа ўмовам, або мець такі ж эфект, што і мэтавыя гранты, бо гэта ў канчатковым выніку абмежавала б свабоду выбару мясцовых органаў улады, якія атрымліваюць фінансаванне.

170. Артыкул 9.5 шчыльна звязаны з артыкулам 3.1 (гл. вышэй). З улікам патрэбы мясцовых органаў улады ў адпаведным “эфектыўным патэнцыяле”, дзяржаўным уладам неабходна не толькі заахвочваць мясцовыя суб’екты да поўнага выкарыстання іх уласных рэсурсаў, але і забяспечваць гэтыя органы неабходнымі сродкамі, што ўключае ў сябе стварэнне сістэмы фінансавога выраўноўвання. У сувязі з гэтым артыкул 9.5 забяспечвае дадатковую гарантыю “здольнасці” выконваць функцыі мясцовага самакіравання, згаданыя ў артыкуле 3.1. Артыкул 9.5 накіраваны на забеспячэнне дастатковых фінансавых рэсурсаў, якія дазваляюць мясцовым уладам пакрываць не толькі выдаткі, звязаныя з іх уласнымі і дэлегаванымі функцыямі, але і выдаткі, звязаныя з утрыманнем палітычнага і адміністрацыйнага апарату, неабходнага для выканання ўскладзеных на іх задач. Без трывалай фінансавай базы палажэнні артыкулу 3 Хартыі не мелі б сэнсу.

⁵⁷ Прынятая Камітэтам міністраў 19 студзеня 2005 г. на 912-м пасяджэнні намеснікаў міністраў.

⁵⁸ Камітэт па маніторынгу, “Паўторныя праблемы, выяўленыя паводле ацэнак, атрыманых у выніку місій Кангрэсу па маніторынгу і назіранні за выбарамі (2010-2016)”, 32-я сесія CG32(2017)19final, 28 сакавіка 2017 г.

171. У адпаведнасці з артыкулам 9.1 Хартыі, трансферты выраўноўвання павінны разглядацца як уласныя рэсурсы мясцовых органаў улады, “якімі яны могуць свабодна распараджацца ў рамках сваіх паўнамоцтваў”. Нягледзячы на тое, што метады ўнутранага заканадаўства для разліку фінансавага выраўноўвання часта выкарыстоўваюць параметры выдаткаў пэўных сектараў (напрыклад, адукацыйныя патрэбы і экалагічныя абавязанні), муніцыпалітэты павінны мець свабоду выкарыстоўваць іх па ўласным меркаванні (гл. таксама артыкул 9.5). Класіфікацыя трансфертаў выраўноўвання як “уласных рэсурсаў” азначае, што гэтыя сродкі пакрываюць толькі выдаткі, панесеныя пры выкананні мясцовых і абавязковых задач; яны не распаўсюджваюцца на тыя, што ўзніклі пры выкананні дэлегаваных паўнамоцтваў. Для гэтых дэлегаваных задач павінен быць створаны асобны — вертыкальны — механізм пераводу сродкаў у адпаведнасці з артыкулам 9.2.

172. Згодна з артыкулам 9.5, Бакі абавязаныя абараняць фінансава слабыя мясцовыя органы ўлады і павінны ўвесці сістэму фінансавай падтрымкі для канкрэтных органаў мясцовага самакіравання, якая выдзяляецца пры пэўных умовах. Стварыўшы такі механізм карэктавання, Бакі таксама выконваюць свае абавязанні забяспечыць, у адпаведнасці з артыкулам 9.2, каб фінансавыя рэсурсы мясцовых органаў улады адпавядалі абавязкам, прадугледжаным канстытуцыяй або законам.

Пункт 6

173. Артыкул 9.6 Хартыі спасылаецца на агульны прынцып кансультацый, замацаваны ў артыкуле 4.6. У гэтым выпадку патрэбная кансультацыя аб тым, якім чынам іншыя ўзроўні ўлады маюць выдзяляць пераразмеркаваныя рэсурсы органам мясцовага самакіравання. Тут не праводзіцца адрознення паміж фондамі выраўноўвання або іншымі датацыямі, або паміж агульнымі і мэтавымі грантамі. Прававая форма рашэння аб выдзяленні сродкаў не ўдакладняецца. Гэта можа быць акт парламента, указ, міністэрскі загад або рашэнне іншага органа, які належыць да больш высокага ўзроўню кіравання (напрыклад, рэгіянальнага або правінцыйнага сходу або выканаўчага камітэта). Органамі, на якія распаўсюджваецца гэтае патрабаванне аб кансультацыях, звычайна з’яўляюцца дзяржаўныя або рэгіянальныя органы ўлады ў краінах, дзе фінансаванне органаў мясцовай улады часткова або цалкам залежыць ад рэгіёнаў. Метад выдзялення пераразмеркаваных рэсурсаў уключае часавыя аспекты (напрыклад, тэрміны фінансавых пераводаў) і сутнасныя аспекты, такія як розныя тыпы і ступені важнасці крытэрыяў для такога размеркавання. Такім чынам, згодна з артыкулам 9.6, кансультацыя з’яўляецца не проста абавязковай працэдурай, якая павінна адбыцца своечасова перад прыняццем канчатковага рашэння. Яна павінна ахопліваць не толькі само рашэнне, але таксама і спосаб і крытэрыі яго прыняцця.

174. Кансультацыі з мясцовымі ўладамі павінны праводзіцца “адпаведным” чынам, што азначае, што для кансультацый павінна быць адведзена дастаткова часу, сыходзячы з адпаведнай інфармацыі, прадстаўленай мясцовым уладам. Паколькі кансультацыі будуць датычыцца размеркавання рэсурсаў, іх працэдуры павінны забяспечваць адкрытасць, празрыстасць і справядлівасць. Адпаведнымі органамі для кансультацый адносна размеркавання рэсурсаў з’яўляюцца рэгіянальныя або нацыянальныя асацыяцыі мясцовых органаў улады, паколькі кансультацыі з асобнымі муніцыпалітэтамі

або невялікімі групамі мясцовых органаў улады выклікалі б сумневы адносна празрыстасці і справядлівасці.

175. Нацыянальныя і рэгіянальныя ўлады павінны таксама забяспечыць, каб форма і час кансультацый былі такімі, каб органы мясцовай улады і іх асацыяцыі мелі магчымасць, акрамя выключных абставінаў, належным чынам інфармаваць і кансультавацца са сваімі ўдзельнікамі, рыхтаваць і прадстаўляць канструктыўныя прапановы і своєчасова выказаць свае інтарэсы і меркаванні, каб яны маглі быць узятыя пад увагу пры распрацоўцы палітыкі і заканадаўства. Хартыя не вызначае ніякіх прававых тэрмінаў для кансультацый, паколькі гэта будзе залежаць ад умоваў і сітуацыі кожнага Бока. Аднак заўсёды неабходна ўлічваць ступень складанасці пытання, каб тыя органы, з якімі кансультуюцца, мелі час падрыхтаваць належны адказ. Стварэнне спрыяльных умоў і механізмаў для эфектыўных кансультацый вышэйшых узроўняў улады з органамі мясцовага самакіравання адпавядае інтарэсам абодвух бакоў, паколькі яно можа палепшыць узаемнае разуменне праблем і рэалій, з якімі сутыкаюцца ўдзельнікі кансультацый, падзелу абавязкаў, а таксама мэт і прыярытэтаў абодвух бакоў⁵⁹. Як заявіў Кангрэс, эфектыўныя кансультацыі з мясцовымі ўладамі, якія праводзяцца іншымі ўзроўнямі ўлады, абапіраюцца на два слупы: дакладна акрэсленую нацыянальную нарматыўна-прававую базу і адпаведную інстытуцыйную структуру. Права мясцовых органаў улады на кансультацыі павінна замацоўвацца ў нацыянальным заканадаўстве.

176. Нацыянальнае заканадаўства таксама павінна асобна прызнаваць ролю нацыянальных асацыяцый органаў мясцовай улады ў працэсе кансультацый, якія праводзяць вышэйшыя ўзроўні ўлады з органамі мясцовай улады па фінансавых пытаннях (гл. таксама артыкул 10 Хартыі). Нацыянальнае заканадаўства таксама павінна гарантаваць права мясцовых органаў улады на падачу скаргі або хадайніцтва, калі яны ўважаюць, што неабходныя кансультацыі не былі праведзены належным чынам або праведзены ўвогуле (гл. артыкул 11).

177. Спосаб правядзення фінансавых кансультацый адрозніваецца ў залежнасці ад краіны. Хаця ёсць выпадкі, калі нацыянальны ўрад абмяркоўвае ўсю сістэму мясцовых дзяржаўных фінансаў з нацыянальнымі асацыяцыямі, рэгулярныя кансультацыі звычайна праводзяцца па канкрэтных фінансавых пытаннях, такіх як крытэрыі размеркавання субсідый выраўноўвання, змены ў мясцовым падаткаабкладанні або мясцовыя крэдыты і запасычанасць. У некаторых краінах міністэрства фінансаў стварае спецыяльную кансультатывую раду для абмеркавання праектаў рашэнняў і палітыкі ў сферы дзяржаўных фінансаў. Кансультатывыя рады, сходны і круглыя сталы па пытаннях фінансавай палітыкі служаць мэтам дасягнення палітычнага кансэнсусу адносна выдзялення рэсурсаў мясцовым уладам. Беручы пад увагу пытанні, якія штораз паўстаюць у дакладах аб маніторынгу, Кангрэс заклікаў да большага ўдзелу мясцовых уладаў або іх прадстаўнікоў у фінансавых пытаннях, у тым ліку ў ацэнцы выдаткаў,

⁵⁹ Гл. Камітэт Кангрэсу па кіраванні, "Кансультацыі вышэйшых узроўняў кіравання з мясцовымі ўладамі", CG35(2018)20final, 8 лістапада 2018 г., с. 4 і 6.

звязаных з любым новым дзяржаўным заканадаўствам, якое павінна быць рэалізавана на мясцовым узроўні⁶⁰.

Пункт 7

178. Гэты пункт тычыцца субсідый, якія выдаюцца органам мясцовага самакіравання вышэйшымі ўзроўнямі ўлады, у асноўным на нацыянальным або рэгіянальным узроўні. У большасці еўрапейскіх краін субсідыі з'яўляюцца вельмі важным рэсурсам для выканання функцый мясцовых органаў улады, а ў некаторых краінах і дагэтуль з'яўляюцца галоўным рэсурсам. Субсідыі — ключавы інструмент міждзяржаўнай фінансавай дапамогі. Мясцовыя ўлады атрымліваюць цэнтралізаваныя субсідыі на канкрэтныя праекты, а таксама агульныя субсідыі (трансферты). Размеркаванне мэтавых субсідый павінна грунтавацца на аб'ектўных, празрыстых крытэрыях, якія грунтуюцца на патрэбах у выдатках, а крытэрыі размеркавання агульных субсідый павінны вызначацца заканадаўствам, каб мясцовыя ўлады маглі загадзя ведаць, колькі яны маюць атрымаць у выглядзе трансфертаў, што з'яўляецца для іх ключавой інфармацыяй у фармаванні абгрунтаванага фінансавага планавання і выканання бюджэту.

179. Мясцовыя органы ўлады атрымліваюць два асноўныя тыпы субсідый: “мэтавыя” і “нямэтавыя”. Першыя — гэта гранты на канкрэтныя мясцовыя праекты і інфраструктуру (дарогі і школы, прыродаахоўныя аб'екты і г.д.), якія мясцовы орган не можа фінансаваць за ўласныя сродкі. Другія — гэта субсідыі, не звязаныя з канкрэтнымі інвестыцыямі. З пункту погляду мясцовага самакіравання, Хартыя падкрэслівае перавагу нямэтавых субсідыяў з той простае прычыны, што яны даюць мясцовым уладам больш свабоды вырашаць, як выдаткоўваць атрыманыя сродкі, у той час як у выпадку мэтавых субсідый мясцовыя ўлады павінны выдаткоўваць сродкі на адпаведныя праекты.

180. Нягледзячы на гэту перавагу, падкрэсленую ў Хартыі, у большасці краін не атрымалася пазбыцца мэтавых субсідый і замяніць іх субсідыямі агульнага прызначэння, якія дазвалялі б мясцовым уладам прымаць рашэнні аб выкарыстанні сродкаў на аснове стратэгічных рашэнняў і першачарговасці выдаткаў. Аднак тэндэнцыя да мэтавых грантаў можа абмежаваць здольнасць мясцовых уладаў свабодна ажыццяўляць сваю палітыку. На жаль, у некаторых краінах мэтавыя гранты выдзяляюцца не толькі на выкананне канкрэтных праектаў (звычайна ў выпадку схем супольнага фінансавання), але і на фінансаванне канкрэтных аперацыйных выдаткаў (напрыклад, на выплату заробкаў настаўнікам пачатковых класаў). У такіх выпадках сфера мясцовага самакіравання моцна звужаецца. Такім чынам, Хартыя падтрымлівае і заахвочвае падыход, які прадугледжвае меншую колькасць мэтавых субсідый, як падыход, найбольш адпаведны прынцыпу мясцовага самакіравання.

181. Суадносіны ўмоўных (мэтавых) і безумоўных (агульных) субсідый лічацца адпаведным паказчыкам для вымярэння фінансавай аўтаноміі мясцовых органаў

⁶⁰ Камітэт па маніторынгу, “Паўторныя праблемы, выяўленыя паводле ацэнак, атрыманых у выніку місій Кангрэсу па маніторынгу і назіранні за выбарамі (2010-2016)”, 32-я сесія CG32(2017)19final, 28 сакавіка 2017 г.

улады. Мэтавыя субсідыі абмяжоўваюць мясцовую аўтаномію, але мэтавая абумоўленасць можа быць часткай палітычных інструментаў, якія ўжываюцца цэнтральным урадам для дасягнення агульнанацыянальных палітычных мэтаў. Мэтавыя субсідыі падвяргаюцца больш жорсткаму кантролю з боку дзяржавы, таму ў апошнія гады яны карыстаюцца перавагай у якасці інструмента для рэалізацыі мер жорсткай эканоміі.

Пункт 8

182. Мясцовым органам улады важна мець доступ да нацыянальных рынкаў капіталу для фінансавання інвестыцыйных праектаў, неабходных для далейшага развіцця іх мясцовасці, таму што ў многіх выпадках іх уласных “звычайных” рэсурсаў недастаткова, каб ахапіць усе праекты і планы, ухваленыя мясцовымі ўладамі для задавальнення мясцовых патрэб. Адпаведна, Хартыя даволі катэгарычна выказваецца пра доступ да нацыянальных інвестыцыйных рынкаў: “мясцовыя органы ўлады павінны мець доступ...”, маючы на ўвазе, што гэты доступ з’яўляецца правам мясцовых органаў. Аднак, як і іншыя правы, замацаваныя ў Хартыі, гэтакі права не з’яўляецца абсалютным і павінна быць узгоднена з агульнай палітыкай, датычнай выдаткаў дзяржаўнага сектара і запазычанасці. Таму ў Хартыі сказана, што доступ павінен адбывацца “ў межах закону”.

183. Такім чынам, заканадаўства можа змяшчаць патрабаванні, працэдуры, крытэрыі, абмежаванні або ліміты ў дачыненні да фінансавай дзейнасці мясцовых органаў улады, але ў любым выпадку гэтыя стандарты не павінны стрымліваць мясцовыя ўлады ад размяшчэння пазыкаў на нацыянальным рынку капіталу або ўскладняць гэты працэс на практыцы. Больш за тое, у выніку нядаўняга эканамічнага крызісу многія краіны ўвялі меры жорсткай эканоміі для эфектыўнай барацьбы з дзяржаўным дэфіцытам, таму доступ да нацыянальнага рынку капіталу варта аналізаваць у кантэксце нацыянальнай бюджэтнай палітыкі і кіравання дзяржаўным доўгам.

184. У розных краінах доступ да нацыянальных рынкаў капіталу адбываецца па-рознаму. У большасці краін прызнана, што мясцовыя ўлады могуць пазычаць прыватны капітал для рэалізацыі доўгатэрміновых інвестыцыйных праектаў, але не для пакрыцця аперацыйных выдаткаў. Як правіла, апошняя практыка забароненая прынцыпамі належнага кіравання дзяржаўнымі фінансамі. Запазычанне дае магчымасць павялічыць рэсурсы ў дадатак да мясцовых падаткаў, збораў і трансфертаў. Такім чынам, артыкул 9.8 разглядае запазычанні як інструмент для фінансавання мясцовай палітыкі і паслуг.

185. Пазыкі і магчымыя абмежаванні на іх з’яўляюцца яшчэ адным аспектам мясцовага самакіравання, таму выключэнне мясцовых улад з нацыянальнага рынку капіталу можа абмежаваць іх аўтаномію. Большасць краін дазваляе мясцовым уладам свабодна прыцягваць крэдыты для інвестыцый пры ўмове выканання пэўных нарматыўных абмежаванняў або лімітаў, у той час як у выпадку перавышэння гэтых абмежаванняў неабходны выразны дазвол рэгіянальных або нацыянальных органаў. Нядаўні эканамічны крызіс узмацніў нагляд і кантроль за мясцовымі фінансамі, таму ліміты былі звужаныя, і ўзмацнілася патрабаванне дазволу ў кантэксце намаганняў па ліквідацыі дзяржаўнага доўгу і неабходнасці забеспячэння макраэканамічнай стабільнасці.

186. Абмежаванні, якія нацыянальныя (ці рэгіянальныя) улады ўводзяць на пазыкі органаў мясцовага самакіравання, накіраваныя на прадухіленне празмернай запазычанасці гэтых уладаў і забеспячэнне іх фінансавай жыццяздольнасці і ліквіднасці. Дзяржаўныя арганізацыі з нізкім узроўнем запазычанасці і высокімі даходамі маюць большую здольнасць выконваць свае абавязковыя функцыі і нават займацца праектамі паводле ўласнага выбару, у той час як муніцыпалітэты з вялікай запазычанасцю і нізкімі даходамі маюць меншую жыццяздольнасць ў доўгатэрміновай перспектыве. Тым не менш, яшчэ застаецца высветліць, якія з гэтых абмежаванняў сувымерныя і апраўданыя і якія выкарыстоўваюцца як замаскіраваная форма кантролю за мясцовымі органамі ўлады.

Артыкул 10 – Права органаў мясцовага самакіравання належаць да асацыяцый

1. Органы мясцовага самакіравання маюць права пры ажыццяўленні сваіх паўнамоцтваў супрацоўнічаць і, у рамках закона, ствараць кансорцыўмы з іншымі органамі мясцовага самакіравання для выканання задач, якія складаюць агульны інтарэс.
2. У кожнай дзяржаве павінна празнавацца права органаў мясцовага самакіравання належаць да асацыяцыі для абароны і прасоўвання іх агульных інтарэсаў, а таксама права належаць да міжнароднай асацыяцыі органаў мясцовага самакіравання.
3. Органы мясцовага самакіравання маюць права супрацоўнічаць з органамі мясцовага самакіравання іншых дзяржаваўна ўмовах, якія могуць быць прадугледжаныя законам.

Тлумачальны даклад

Пункт 1

Гэты пункт ахоплівае супрацоўніцтва паміж органамі мясцовай улады на функцыянальнай аснове, у прыватнасці, з мэтай павышэння эфектыўнасці праз сумесныя праекты або для выканання задач, якія пераўзыходзяць магчымасці аднаго органуўлады. Такое супрацоўніцтва можа мець форму стварэння кансорцыумаў або федэрацый органаў улады, хаця прававыя рамкі для стварэння такіх органаў могуць быць зацверджаныя ў заканадаўстве.

Пункт 2

Пункт 2 тычыцца асацыяцый, мэты якіх значна больш агульныя, чым функцыянальныя меркаванні, выкладзеныя ў пункце 1, і якія звычайна імкнуцца прадстаўляць усе мясцовыя органы ўлады пэўнага тыпу або тыпаў на рэгіянальным або нацыянальным узроўні. Аднак права на прыналежнасць да асацыяцыі гэтага тыпу не азначае прызнання цэнтральным урадам краіны якой-небудзь асобнай асацыяцыі ў якасці паўнаважнага ўдзельніка перамоў.

Для гэтага тыпу дакумента Рады Еўропы натуральна, што права на прыналежнасць да асацыяцыі на нацыянальным узроўні суправаджаецца паралельным правам на прыналежнасць да міжнародных асацыяцыій, шэраг якіх актыўна спрыяе еўрапейскаму адзінству ў адпаведнасці з мэтамі, выкладзенымі ў Статуце Рады Еўропы.

Тым не менш, артыкул 10.2 пакідае асобным дзяржавам-удзельніцам выбар сродкаў, заканадаўчых або іншых, для рэалізацыі гэтага прынцыпу.

Пункт 3

Непасрэднае супрацоўніцтва з асобнымі органамі мясцовага самакіравання іншых краін таксама павінна быць дазволенае, хоць пры выбары спосабу такога супрацоўніцтва павінны шанавацца прававыя нормы, якія могуць існаваць у кожнай краіне, і яно павінна адбывацца ў рамках паўнамоцтваў адпаведных органаў улады.

У гэтым плане асабліва актуальныя палажэнні Еўрапейскай рамкавай канвенцыі аб транспакежным супрацоўніцтве паміж тэрытарыяльнымі супольнасцямі або органамі ўлады (21 мая 1980 г., ETS № 106), хаця некаторыя формы супрацоўніцтва неабавязкова абмяжоўваюцца пажэбнымі рэгіёнамі.

Актуальны каментар

Пункт 1

187. Тут Хартыя вызначае “права” (“droit” у французскай версіі) органаў мясцовага самакіравання супрацоўнічаць з іншымі органамі мясцовай улады ў мэтах ажыццяўлення іх паўнамоцтваў і выканання задач, якія прадстаўляюць агульны інтарэс. Гэта яшчэ адно паўнаважнае права, якім Хартыя надзяляе органы мясцовага самакіравання. Фактычна, кожны з трох пунктаў артыкулу 10 прызнае і замацоўвае новае канкрэтнае права органаў мясцовай улады, такім чынам мясцовае самакіраванне прадстаўленае не толькі як агульны прынцып, але і як набор канкрэтных правоў.

188. У гэтым і іншых пунктах артыкулу 10 Хартыя выкарыстоўвае ясныя фармулёўкі, пазбягаючы ўмоўных або размытых выказаў, таму гэтыя палажэнні могуць выкарыстоўвацца непасрэдна. Варта гэта падкрэсліць з увагі на тое, што цяпер існуе пэўная тэндэнцыя разглядаць Хартыю як слабое пагадненне, якое не можа выкарыстоўвацца непасрэдна. Сістэматычнае тлумачэнне артыкулу 10 паказвае, што права, выкладзенае ў артыкуле 10.1, абмяжоўваецца сферай дзеяння органаў мясцовага самакіравання ў дадзенай краіне, бо супрацоўніцтва з органамі мясцовай улады на тэрыторыі іншай дзяржавы канкрэтна разглядаецца ў артыкуле 10.3.

189. Згодна з артыкулам 10.1, органы мясцовага самакіравання перш за ўсё маюць агульнае права супрацоўнічаць паміж сабой дзеля прадстаўлення мясцовых паслуг або выканання сваіх абавязкаў. Міжмуніцыпальнае супрацоўніцтва (або супрацоўніцтва на іншых узроўнях мясцовага самакіравання) з’яўляецца фундаментальным інструментам для органаў мясцовай улады у сферы прадстаўлення паслуг, з улікам таго, што многія з

іх занадта малыя або занадта слабыя (фінансава) для таго, каб прадстаўляць усе належныя паслугі альбо праводзіць любую значную мясцовую стратэгію ці палітыку.

190. Супрацоўніцтва на мясцовым узроўні з'яўляецца яшчэ адной праявай мясцовага самакіравання, бо гэта адзін са шматлікіх спосабаў, з дапамогай якіх органы мясцовай улады могуць пераадолець недахоп рэсурсаў або праблемы, звязаныя з невялікім абсягам іх паўнамоцтваў. Адпаведна, рашэнне аб тым, трэба ці не трэба ісці на супрацоўніцтва або распрацоўваць асобную стратэгію, адлюстроўвае функцыянальную аўтаномію мясцовых органаў улады.

191. Супрацоўніцтва забяспечвае большую эфектыўнасць і эканомію маштабу для суб'ектаў, якія ў ім задзейнічаныя, для таго, каб ажыццяўляць сумесныя праекты або выконваць задачы, якія перавышаюць магчымасці кожнага з партнёраў. Таму розныя органы мясцовага самакіравання, звычайна ў межах адной тэрыторыі, могуць вырашыць супрацоўнічаць паміж сабой для рэалізацыі сваіх планаў у партнёрстве і сумеснага прадстаўлення паслуг (напрыклад, збор смецця, школьны транспарт і г.д.). Супрацоўніцтва на мясцовым узроўні можа прымаць розныя формы: ад узаемадапамогі дэ-факта або простых двухбаковых пагадненняў да стварэння асобных сумесных арганізацый з агульнай адміністрацыяй.

192. Гэта агульнае права супрацоўнічаць з іншымі мясцовымі суб'ектамі дапаўняецца больш канкрэтным правам, а менавіта правам “фармаваць кансорцыумы”, г.зн. ствараць асобныя арганізацыі. У гэтым пункце французская версія адрозніваецца тым, што згадвае проста права на аб'яднанне (“le droit de s'associer”). Гэтае разыходжанне паміж дзвюма афіцыйнымі моўнымі версіямі Хартыі ў пэўным сэнсе вырашаецца ў тлумачальным дакладзе, бо ў англійскай версіі гаворыцца, што супрацоўніцтва “можа мець форму кансорцыумаў або федэрацый органаў улады”, у той час як у французскай версіі сцвярджаецца, што супрацоўніцтва можа мець форму асацыяцыі або федэрацыі органаў улады. Такім чынам, дзве моўныя версіі тлумачальнага даклада супадаюць.

193. Нягледзячы на тое, што ў Хартыі згадваюцца толькі “кансорцыумы”, канкрэтнае права на стварэнне сумесных інстытуцыйных структур, асобных ад органаў мясцовай улады, якія ў іх удзельнічаюць, можа рэалізоўвацца ў розных формах, напрыклад, праз стварэнне прыватных фондаў і кампаній або публічна-прававых органаў, такіх як агенцтвы, кансорцыумы, аб'яднанні федэрацый або пулы. У кожным выпадку новая сумесная арганізацыя мае ўласную юрыдычную асобу, адрозную ад органаў мясцовай улады, якія з'яўляюцца ўдзельнікамі гэтай арганізацыі. Працэдурны, патрабаванні і крокі, якія неабходна выканаць для стварэння гэтых арганізацый, павінны рэгламентавацца нацыянальным (або рэгіянальным) заканадаўствам, таму Хартыя дадае фразу “у межах закону”.

194. Стварэнне асобных інстытуцыйных структур для сумеснага прадстаўлення мясцовых паслуг з'яўляецца пазітыўнай стратэгіяй, якая дазваляе ашчаджаць сродкі і адначасова павялічыць эфектыўнасць і забяспечыць эканомію маштабу для ўсіх партнёраў. Аднак гэты варыянт не павінен прывесці да размывання адказнасці органаў мясцовага самакіравання, якія ўдзельнічаюць у гэтых структурах, або да стварэння органа, які не з'яўляецца празрыстым і не нясе палітычнай адказнасці за прынятыя рашэнні.

Пункт 2

195. У гэтым пункце Хартыя ясна прызнае і вызначае яшчэ адно права органаў мясцовага самакіравання: права належаць да:

- a. нацыянальнай асацыяцыі, прызначанай для абароны і прасоўвання іх агульных інтарэсаў;
- b. міжнароднай асацыяцыі органаў мясцовага самакіравання.

Тут фармулёўка Хартыі незвычайна катэгарычная: гэтае права “мусіць быць прызнанае ў кожнай дзяржаве” (якая ратыфікавала Хартыю і не зрабіла агаворкі да гэтага пункта). Гэта адзіны ўрывак у Хартыі, дзе выкарыстоўваецца фармулёўка, якая ўзмацняе непасрэдна абавязальны характар гэтага пункта. Прызнанне такога права для пэўнага Бока звычайна дасягаецца шляхам уключэння яго ў агульную прававую базу мясцовага самакіравання.

196. Нягледзячы на тое, што ў Хартыі гаворыцца толькі пра права “належаць” або далучацца да асацыяцыі (якая ўжо існуе), відавочна, што гэты пункт таксама павінен разглядацца як прызнанне неад’емнага права на стварэнне такіх асацыяцый. У адваротным выпадку сама магчымасць іх стварэння была б сур’ёзна абмежаваная.

197. Як паказвае больш як трыццацігадовы досвед выкарыстання Хартыі, гэтае права падтрымліваецца Бакамі амаль паўсюдна. Такім чынам, у большасці краін па ініцыятыве саміх органаў мясцовага самакіравання была створаная буйная або асноўная нацыянальная асацыяцыя органаў мясцовага самакіравання (часам адзіная такая асацыяцыя ў краіне). У федэратыўных краінах або краінах з высокім узроўнем дэцэнтралізацыі былі таксама створаныя рэгіянальныя асацыяцыі органаў мясцовага самакіравання.

198. “Асацыяцыі”, згаданыя ў пункце 2, адрозніваюцца ад тых, якія згадваюцца ў пункце 1. Асацыяцыі, згаданыя ў артыкуле 10.1, створаныя для рэалізацыі мясцовых паслуг, планаў або праектаў і з’яўляюцца інструментамі для выканання абавязкаў і паўнамоцтваў, у той час як асацыяцыі, пра якія гаворыцца ў артыкуле 10.2, ёсць інструментамі прасоўвання агульных інтарэсаў. Гэтыя асацыяцыі адыгрываюць фундаментальную ролю ў прадстаўленні і абароне правоў, паўнамоцтваў і інтарэсаў мясцовых органаў улады і вядуць актыўную дзейнасць ад імя ўсіх гэтых органаў (а не толькі ў інтарэсах сваіх удзельнікаў). Па-першае, яны займаюцца лабіяваннем у нацыянальных/рэгіянальных урадах або парламентах. Па-другое, яны спрыяюць належнаму выкарыстанню некаторых артыкулаў Хартыі, такіх як артыкулы 9.6 і 4.6, паколькі кансультацыі з мясцовымі органамі ўлады, як таго патрабуюць гэтыя палажэнні, звычайна праводзяцца праз адпаведныя асацыяцыі. Па-трэцяе, яны могуць прасоўваць мерапрыемствы і ініцыятывы на карысць усіх мясцовых органаў улады, такія як навучальныя праграмы, публікацыі і даследаванні, кампаніі па павышэнні інфармаванасці і г.д. Больш за тое, у некаторых краінах гэтыя асацыяцыі маюць права падаваць пазовы ў суд у мэтах абароны правоў і інтарэсаў органаў мясцовага самакіравання, што азначае, што яны таксама спрыяюць належнаму выкананню артыкулу 11 Хартыі.

199. Кангрэс падкрэсліў, што адзіная нацыянальная асацыяцыя мясцовых органаў улады можа зрабіць значны ўнёсак у дыскусіях з урадам ад імя органаў мясцовага самакіравання або іх мясцовых і рэгіянальных асацыяцый. Кангрэс звярнуўся да нацыянальных органаў улады з просьбай распрацаваць больш інстытуцыйныя і гарантаваныя законам механізмы кансультацый — з адзінымі тэрмінамі правядзення — каб дазволіць органам мясцовага самакіравання і іх прадстаўнічым асацыяцыям рабіць свой унёсак у працэс прыняцця на дзяржаўным узроўні рашэнняў, якія могуць абмежаваць аўтаномію тэрытарыяльных органаў улады⁶¹.

200. Артыкул 10.2 таксама прызнае права органаў мясцовага самакіравання ўступаць у міжнародныя асацыяцыі мясцовых органаў улады для прасоўвання і абароны сваіх уласных інтарэсаў і мэт на сусветным або міжнародным узроўні. Варта адзначыць, што на еўрапейскім узроўні былі створаныя розныя міжнародныя арганізацыі, найстарэйшай з якіх з'яўляецца Рада еўрапейскіх муніцыпалітэтаў і рэгіёнаў (CEMR), якая аб'ядноўвае нацыянальныя асацыяцыі мясцовых і рэгіянальных органаў улады з большасці еўрапейскіх краін.

Пункт 3

201. Гэты пункт ізноў прагаворвае палажэнне аб праве органаў мясцовага самакіравання на супрацоўніцтва, але робіць гэта са спецыяльным акцэнтам на тое, што органы мясцовай улады ў адной краіне маюць права супрацоўнічаць з органамі мясцовай улады ў іншай краіне. Такім чынам, гэты пункт вызначае права ўдзельнічаць у транснацыянальным, або транспамежным супрацоўніцтве, якое з'яўляецца яшчэ адной формай трансакальнага супрацоўніцтва.

202. Транспамежнае супрацоўніцтва можа прымаць розныя формы, ад больш-менш сімвалічных праграм гарадоў-пабрацімаў паміж аддаленымі адзін ад аднаго органамі мясцовага самакіравання да далёка сягаючых пагадненняў аб супрацоўніцтве паміж мясцовымі органамі ўлады, якія знаходзяцца па розныя бакі ад міжнароднай мяжы, але сутыкаюцца з аднолькавымі праблемамі, маюць агульную культурную спадчыну, ахоўваюць агульныя прыродныя рэсурсы або жадаюць рэалізаваць праекты, у якіх яны маюць узаемны інтарэс. Важна адзначыць, што, хаця афіцыйна гэтая супольная дзейнасць называецца “транспамежнае супрацоўніцтва”, міжнароднае супрацоўніцтва не абмяжоўваецца мясцовымі органамі ўлады, размешчанымі ў памежных раёнах.

203. Нягледзячы на тое, што транспамежнае супрацоўніцтва прадстаўленае як права органаў мясцовага самакіравання, гэта не прычыць двум іншым канкрэтным аспектам палажэння. Па-першае, нацыянальнае заканадаўства аб мясцовым самакіраванні можа ўсталёўваць этапы, працэдуры або патрабаванні, якія тычацца ажыццяўлення такога права (напрыклад, абавязак паведамляць аб любым планаваным супрацоўніцтве з замежнымі органамі мясцовай улады). Гэтыя патрабаванні могуць ўважацца законнымі, калі яны не ствараюць сур'ёзных перашкод магчымасці плённага транспамежнага супрацоўніцтва. Другі аспект заключаецца ў тым, што гэтая дзейнасць на мясцовым

⁶¹ Гл. Камітэт па кіраванні Кангрэса, “Кансультацыі вышэйшых узроўняў кіравання з мясцовымі ўладамі”, CG35(2018)20final, 8 лістапада 2018 г. (дакладчык: А. Кнапэ).

узроўні можа накладацца на сферу замежных спраў, якая з'яўляецца юрысдыкцыяй цэнтральнага ўрада, альбо ўступаць у канфлікт з гэтай сферай. У такім выпадку ажыццяўленне дзяржаўных паўнамоцтваў і забавязанняў не павінна выклікаць адвольнага абмежавання гэтага права для органаў мясцовай улады. У любым выпадку павінны быць створаныя механізмы дыялогу і перамоў для вырашэння любых магчымых канфліктаў.

204. У сферы міжнароднага і транспамяжнага супрацоўніцтва паміж органамі мясцовай улады розных дзяржаў, Рада Еўропы распрацавала некалькі міжнародных дакументаў:

- Еўрапейская рамкавая канвенцыя аб транспамяжным супрацоўніцтве паміж тэрытарыяльнымі супольнасцямі або органамі ўлады (ETS № 106), якая была адкрытая для падпісання 25 мая 1980 г. і набыла моц 22 снежня 1981 г.

- Дадатковы пратакол да Еўрапейскай рамкавай канвенцыі аб транспамяжным супрацоўніцтве паміж тэрытарыяльнымі супольнасцямі або органамі ўлады (ETS № 159), які быў адкрыты для падпісання 9 лістапада 1995 г. і набыў моц 1 снежня 1998 г.

- Пратакол № 2 да Еўрапейскай рамкавай канвенцыі аб транспамяжным супрацоўніцтве паміж тэрытарыяльнымі супольнасцямі або органамі ўлады, датычны міжтэрытарыяльнага супрацоўніцтва (ETS № 169), які быў адкрыты для падпісання 5 мая 1998 г. і набыў моц 1 лютага 2001 г.

- Пратакол № 3 да Еўрапейскай рамкавай канвенцыі аб транспамяжным супрацоўніцтве паміж тэрытарыяльнымі супольнасцямі або органамі ўлады, датычны груп супрацоўніцтва ў еўрапейскім рэгіёне (ETS № 206), які быў адкрыты для падпісання 16 лістапада 2009 г. і набыў моц 1 сакавіка 2013 г.

205. Кангрэс павінен правяраць, як пералічаныя канвенцыі ажыццяўляюцца Бакамі, якія іх падпісалі, падчас правядзення сваіх перыядычных маніторынгавых місій у дзяржавах-удзельніцах.

Артыкул 11 – Прававая абарона мясцовага самакіравання

Органы мясцовага самакіравання маюць права на судовую абарону для забеспячэння свабоднага ажыццяўлення імі сваіх паўнамоцтваў і рэалізацыі прынцыпаў мясцовага самакіравання, замацаваных у канстытуцыі або нацыянальным заканадаўстве.

Тлумачальная справаздача

Пад судовай абаронай маецца на ўвазе доступ органам мясцовага самакіравання да:

а. належным чынам заснаванага суду, або

b. эквівалентнага, незалежнага, устаноўленага законам органа, упаўнаважанага выносіць пастановы і даваць рэкамендацыі адносна таго, ці адпавядаюць закону любое дзеянне, бяздзейнасць, рашэнне або іншы адміністрацыйны акт.

У адной з краін зафіксаваная сітуацыя, дзе, хоць адміністрацыйныя рашэнні не падлягаюць звычайнаму абскарджанню ў судзе, ёсць тым не менш магчымасць звярнуцца да экстраардынарнага сродку прававой абароны — заявы аб аднаўленні разгляду. Гэты сродак судовай абароны, да якога звяртаюцца, калі рашэнне засноўваецца на відавочна няправільным выкарыстанні закона, адпавядае патрабаванням гэтага артыкулу.

Актуальны каментар

206. Гэты артыкул мае ключавое значэнне ва ўнутранай структуры Хартыі і, адпаведна, павінен дэтальна разглядацца Кангрэсам у рамках яго рэгулярнай маніторынгавай дзейнасці. Ён выразна патрабуе, каб органы мясцовай улады мелі права спасылацца на прынцыпы мясцовага самакіравання і абараняць іх у судзе, асабліва ў кантэксце тых судовых працэсаў, у якіх іх правы і паўнамоцтвы аспрэчваюцца або звужаюцца, або калі гэтыя правы знаходзяцца пад пагрозай з боку вышэйшага (цэнтральнага або рэгіянальнага) узроўню кіравання. “Права на судовую абарону” азначае доступ органам мясцовага самакіравання альбо да належным чынам створанага суда, альбо да эквівалентнага незалежнага і устаноўленага законам органу.

207. Такім чынам, гэты артыкул — важны інструмент, неабходны, каб забяспечыць рэальнае прызнанне і абароненасць мясцовай аўтаноміі ў пэўнай краіне. Калі гэты пункт не будзе прызнаны нацыянальным заканадаўствам, нацыянальныя суды ў многіх выпадках не змогуць забяспечыць захаванне прынцыпаў мясцовага самакіравання. Калі мясцовая аўтаномія будзе пазбаўленая эфектыўных судовых гарантый, яе сутнасць і рэалізацыя будуць у значнай ступені пакінутыя на волю або меркаванне палітычных сфер улады, г.зн. заканадаўчай і выканаўчай улады, таму гэты артыкул можа мець значныя наступствы ў краінах, дзе міжурадавыя спрэчкі знаходзяцца па-за юрысдыкцыяй судоў і замест гэтага вырашаюцца палітычнымі сферамі ўлады.

208. Хартыя вызначае два аспекты мясцовай аўтаноміі, якія павінны мець судовую абарону: з аднаго боку, гэта “свабоднае ажыццяўленне” паўнамоцтваў органаў мясцовага самакіравання; з другога боку, гэта прынцыпы мясцовага самакіравання, “замацаваныя ў канстытуцыі або нацыянальным заканадаўстве”. Што тычыцца першага, то “свабоднае ажыццяўленне” тут эквівалентна “самастойнаму” або “поўнаму” выкананню паўнамоцтваў і абавязкаў органаў мясцовага самакіравання. Гэта яшчэ адзін спосаб акрэсліць ажыццяўленне паўнамоцтваў без урадавага ўмяшання з боку рэгіянальных або нацыянальных органаў улады — ідэя, звязаная з артыкулам 3.1 і артыкулам 4.4 Хартыі. Другі аспект датычыцца прынцыпаў мясцовага самакіравання, “замацаваных у канстытуцыі або нацыянальным заканадаўстве”. Гэта азначае, што органы мясцовай улады могуць у судзе абавірацца на прызнанне і абарону прынцыпаў мясцовага самакіравання ў парадку, прадугледжаным нацыянальнымі законамі і правіламі. Тым не менш, краіна, якая ратыфікуе Хартыю, звычайна “пераносіць” або “ўключае” Хартыю ў нацыянальнае заканадаўства, таму, спасылаючыся на гэтыя

нацыянальныя законы і правілы, органы мясцовага самакіравання ўскосна спасылаюцца на саму Хартыю.

209. З іншага боку, строга кажучы, гэты артыкул дазваляе органам мясцовай улады абапірацца ў судзе не на кожнае палажэнне Хартыі, а толькі на тыя, якія падпісаў адпаведны Бок пры ратыфікацыі Хартыі або на больш позняй стадыі (гл. артыкул 12.3). Такім чынам, органы мясцовага самакіравання не могуць звяртацца ў суд з просьбай аб выкананні тых прынцыпаў самакіравання, замацаваных у артыкулах Хартыі, якія адпаведная Дзяржава не абавязвалася прыняць (гл. артыкул 13).

210. Згодна з артыкулам 11, органы мясцовага самакіравання павінны мець “права” на судовую абарону, а не толькі спадзявацца на яе або быць у ёй зацікаўленымі. У гэтым артыкуле разглядаецца найважнейшы аспект сродкаў прававой абароны, якім ёсць права на падачу судовога пазову або працэсуальная правасуб’ектнасць (*locus standi*)⁶². Нацыянальнае заканадаўства павінна прадстаўляць органам мясцовай улады права на падачу судовых пазоваў у мэтах абароны сваіх правоў і паўнамоцтваў як суб’ектаў кіравання.

211. Такім чынам, недастаткова, каб органы мясцовага самакіравання ў пэўнай дзяржаве-удзельніцы мелі права падаваць пазовы ў суд такім жа чынам, як і любыя іншыя юрыдычныя асобы (напрыклад, бізнес-прадпрыемствы) для абароны сваіх прыватных правоў або ўласнасці. Хартыя спасылаецца на здольнасць органаў мясцовага самакіравання (як шрубкоў у механізме дзяржаўнага кіравання) падаваць пазовы ў адпаведнасці з дзяржаўным заканадаўствам на іншыя ўзроўні ўлады (міжурдавыя судовыя справы). Гэта можа спатрэбіцца ў шэрагу сцэнарыяў:

a. напрыклад, нацыянальны або рэгіянальны парламент зацвярджае заканадаўчы акт, які скарачае абавязкі або паўнамоцтвы органаў мясцовага самакіравання або істотна змяншае мясцовую аўтаномію;

b. цэнтральныя або рэгіянальныя органы ўлады зацвярджаюць пастанову, якая ўводзіць дадатковыя механізмы кантролю за органамі мясцовага самакіравання і г.д.

212. З розных тыпаў судаў, у якія органы мясцовага самакіравання могуць падаваць пазовы, артыкул 11 мае выкарыстоўвацца найперш у канстытуцыйных судовых працэсах. Практыка выразна паказвае, што зварот у канстытуцыйныя суды з’яўляецца найлепшым сродкам прававой абароны органаў мясцовага самакіравання ад любой спробы звузіць сферу іх дзейнасці праз парламенцкае заканадаўства і таму ёсць найлепшым механізмам для забеспячэння “абстрактных правак” адпаведнасці айчыннага заканадаўства палажэнням Хартыі. У сувязі з гэтым Кангрэс падчас маніторынгу адзначыў, што органы мясцовай улады ў некаторых краінах маюць права падаваць скаргі ў канстытуцыйны суд, сцвярджаючы, што пэўны заканадаўчы акт не выконвае або парушае прынцып мясцовага самакіравання, у той час як у іншых краінах

⁶² “Droit à agir” па-французску.

гэта немагчыма альбо з-за адсутнасці Канстытуцыйнага суда⁶³, альбо таму, што нацыянальнае заканадаўства не дае мясцовым уладам *locus standi*⁶⁴.

213. У залежнасці ад нацыянальных прававых і канстытуцыйных традыцый працэсуальная праваздольнасць падаваць пазовы ў канстытуцыйныя суды можа мець розныя формы. Напрыклад, у некаторых краінах закон патрабуе, каб пэўная мінімальна колькасць органаў мясцовай улады дзейнічала супольна для таго, каб кваліфікавацца ў якасці пазоўнікаў (Іспанія), у той час як у іншых юрысдыкцыях любы мясцовы орган можа падаць апеляцыю ў канстытуцыйны суд (Латвія, Рэспубліка Малдова). Яшчэ адным пазітыўным падыходам з'яўляецца сітуацыя, калі буйным нацыянальным або рэгіянальным асацыяцыям органаў мясцовага самакіравання дазваляецца падаваць пазовы ў нацыянальныя канстытуцыйныя суды.

214. Акрамя судовых разглядаў у канстытуцыйных судах (там, дзе такія суды існуюць), органы мясцовага самакіравання як дзяржаўныя структуры таксама павінны мець паўнамоцтвы для ўзбуджэння пазоваў у Вярхоўных судах, Дзяржаўных радах або эквівалентных судах апошняй інстанцыі. Органы мясцовай улады могуць ініцыяваць судовыя справы ў гэтых “агульных судах”, каб аспрэчваць адміністрацыйныя пастановы або рашэнні, прынятыя нацыянальнымі або рэгіянальнымі ўстановамі і органамі, калі гэтыя рашэнні або пастановы не ўлічваюць або парушаюць прынцыпы мясцовага самакіравання.

215. Розныя маніторынжавыя справаздачы Кангрэсу паказалі, што ў шэрагу краін органы мясцовага самакіравання (або іх пэўны ўзровень) не маюць адпаведных сродкаў прававой абароны, і што судовая абарона мясцовага самакіравання з'яўляецца недастатковай або нават адсутнічае⁶⁵.

216. Нарэшце, у тых дзяржавах-удзельніцах, якія зрабілі агаворкі да гэтага артыкулу падчас ратыфікацыі Хартыі, органы мясцовай улады не змогуць адстойваць гэтае права ў нацыянальных судах, прынамсі ў адпаведнасці з самой Хартыяй. У любым выпадку, колькасць дзяржаваў-удзельніц, якія не падпісаліся пад гэтым палажэннем, вельмі невысокая⁶⁶.

Артыкул 12 – Забавязанні

1. Кожны Бок абавязваецца лічыць абавязковымі для сябе прынамсі дваццаць пунктаў Часткі I Хартыі, з якіх, прынамсі, дзесяць выбіраюцца з ліку наступных пунктаў:

– артыкул 2,

⁶³ Вялікабрытанія, Нідэрланды.

⁶⁴ У Італіі, напрыклад, толькі рэгіёны (а не правінцыі і муніцыпалітэты) маюць права распчынаць разбіральніцтва ў Канстытуцыйным судзе.

⁶⁵ Гл. Параўнальны аналіз выканання Еўрапейскай хартыі мясцовага самакіравання ў 47 дзяржавах-удзельніцах, дакладчыкі: Кс. Кадарэ і К. ван Овэрміер, CG32(2017)22final, ад 28 сакавіка 2017 г., старонка 30.

⁶⁶ У ліпені 2019 г. гэтая група ўключала толькі тры бакі: Аўстрыю, Нідэрланды і Турцыю.

- артыкул 3, пункты 1 і 2,
- артыкул 4, пункты 1, 2 і 4,
- артыкул 5,
- артыкул 7, пункт 1,
- артыкул 8, пункт 2,
- артыкул 9, пункты 1, 2 і 3,
- артыкул 10, пункт 1,
- артыкул 11.

2. Кожная Дзяржава, якая падпісвае пагадненне, пры здачы на захаванне сваёй ратыфікацыйнай граматы або дакумента аб прыняцці або зацвярджэнні паведамляе Генеральнаму сакратару Рады Еўропы аб пунктах, выбраных у адпаведнасці з палажэннямі пункта 1 гэтага артыкулу.

3. Любы Бок можа ў далейшым у любы час паведаміць Генеральнаму сакратару аб тым, што ён лічыць для сябе абавязковымі любыя пункты дадзенай Хартыі, якія ён яшчэ не прыняў у адпаведнасці з умовамі пункта 1 гэтага артыкулу. Такія забавязанні, прынятыя пазней, лічацца неад'емнай часткай ратыфікацыі, прыняцця або зацвярджэння Бокам, які робіць такое паведамленне, і маюць такую самую сілу пачынаючы ад першага дня месяца, які наступае пасля заканчэння трохмесячнага перыяду пасля даты атрымання паведамлення Генеральным сакратаром.

Тлумачальны даклад

Фармуляванне прынцыпаў мясцовага самакіравання, выкладзеных у частцы I Хартыі, павінна было паспрабаваць узгадніць вялікую разнастайнасць прававых сістэм і структур мясцовага самакіравання, якія існуюць у дзяржавах-удзельніцах Рады Еўропы. Тым не менш, трэба прызнаць, што асобныя ўрады ўсё яшчэ могуць сутыкнуцца з канстытуцыйнымі або практычнымі перашкодамі для падпісання пэўных палажэнняў Хартыі.

Адпаведна, гэты артыкул прымае сістэму “абавязковага ядра”, упершыню ўсталяваную Еўрапейскай сацыяльнай хартыяй, якая прадугледжвае, што Бакі Еўрапейскай хартыі мясцовага самакіравання абавязаныя прыняць як мінімум дваццаць з трыццаці пунктаў часткі I Хартыі, у тым ліку па меншай меры дзесяць з чатырнаццаці асноўных прынцыпаў, якія складаюць “ядро”. Аднак, паколькі канчатковай мэтай застаецца выкананне ўсіх палажэнняў Хартыі, Бакі маюць магчымасць дапаўняць свае забавязанні, калі гэта становіцца магчымым.

Актуальны каментар

Пункт 1

217. Гэтае палажэнне вызначае ўзровень, ступень і форму ратыфікацыі Хартыі дзяржавамі-ўдзельніцамі Рады Еўропы. Як адзначалася вышэй, Хартыя дапускае

розную ступень ратыфікацыі Бакамі. Ратыфікацыя Хартыі — гэта не пытанне адназначнага прыняцця або непрыняцця. Наадварот, Хартыя дапускае розныя формы ратыфікацыі: альбо поўнае і канчатковае прыняцце ад самага пачатку, альбо паступовае прыняцце шляхам далейшых заяў. Такі падыход тлумачыцца тым, што, як сказана ў Тлумачальным дакладзе, распрацоўшчыкі Хартыі імкнуліся, каб фармулёўка прынцыпаў мясцовага самакіравання (выкладзеных у частцы I Хартыі) паспрыяла ўзгадненню вялікай разнастайнасці прававых сістэм і структур мясцовага самакіравання, якія існавалі ў той час у дзяржавах-удзельніцах Рады Еўропы.

218. У той жа час, гэта пачатковае палажэнне Часткі II, якая не можа быць прадметам агаворак любой Дзяржавы падчас ратыфікацыі дагавора.

219. Каб лепш зразумець, як працуе гэтае палажэнне, варта каротка апісаць структуру Хартыі. Хартыя складаецца з прэамбулы і 18-ці артыкулаў. Артыкулы з 2-га па 18-ты складаюцца з трох частак, у той час як артыкул 1 выключаны з гэтых частак і выступае як самастойнае ключовае ўводнае палажэнне. Астатнія 17 артыкулаў уключаныя ў Частку I, Частку II або Частку III. Частка I выкладае “асноўнае ядро” Хартыі і пералічвае розныя прынцыпы і складовыя элементы мясцовага самакіравання. Частка II змяшчае “іншыя палажэнні” (артыкулы 12-14) і павінна быць прынятая дзяржавамі-удзельніцамі пры ратыфікацыі Хартыі. Тое ж тычыцца часткі III (артыкулы з 15-га па 18-ты), у якой паўтараюцца стандартныя палажэнні міжнароднага права для канвенцый і пагадненняў, якія заключаюцца ў Радзе Еўропы (падпісанне, ратыфікацыя, дэнансацыя і г.д.). Гэтыя артыкулы таксама павінны быць прынятыя любой дзяржавай, якая ратыфікуе Хартыю.

220. Як было адзначана вышэй, Частка I прадстаўляе “асноўнае ядро” мясцовага самакіравання, якое адлюстроўваецца ў 13-ці артыкулах, некаторыя з якіх утрымліваюць толькі адзін пункт, а іншыя маюць два і больш, што агулам складае 30 пунктаў. Любая краіна, якая жадае ратыфікаваць Хартыю, павінна прыняць для сябе як абавязковыя як мінімум 20-ці пунктаў. Акрамя таго, як мінімум 10 з гэтых 20-ці пунктаў павінны выбірацца са спісу ў артыкуле 12.1, таму гэтыя пункты лічацца мінімальным “абавязковым ядром” Хартыі.

221. Такім чынам, можна сказаць, што Хартыя змяшчае два тыпы забавязанняў: “абавязковыя” і “неабавязковыя” (“факультатывныя”). Абавязковыя або мінімальныя забавязанні падрабязна пералічаныя ў артыкуле 12.1. Рашэнне аб прыняцці факультатывных забавязанняў пакідаецца на выбар Дзяржавы; такія забавязанні могуць адрознівацца ў залежнасці ад краіны. Таму агульная сітуацыя з пункту погляду ратыфікацыі Хартыі характарызуецца зменлівай геаметрыяй.

Пункт 2

222. Дадзенае палажэнне з’яўляецца тэхнічным дадаткам да папярэдняга пункта. Кожная Дзяржава, якая падпісвае пагадненне, абавязаная пазначыць, якія пункты Хартыі са спісу, пададзенага ў артыкуле 12.1, былі абраныя для ратыфікацыі, і гэта павінна быць зроблена падчас здачы на захаванне яе ратыфікацыйнай граматы (звычайная практыка), хаця для Дзяржаваў было прадугледжана палажэнне аб далучэнні да Хартыі шляхам прыняцця або зацвярджэння (гл. артыкул 15). Гэтае

прыняцце павінна быць аформленае шляхам паведамлення Генеральнаму сакратару Рады Еўропы.

223. Гэта палажэнне таксама важнае і нязвычайнае ў кантэксце звычайнага міжнароднага права, таму што Хартыя, у адрозненне ад многіх міжнародных дакументаў, не прадугледжвае непасрэднай магчымасці для краін рабіць сапраўдныя агаворкі (у тэхнічным сэнсе) падчас ратыфікацыі Хартыі. У Хартыі няма канкрэтнага палажэння, якое б гэта дазваляла.

224. Можна сцвярджаць (прынамсі тэарэтычна), што краіна ўсё яшчэ можа рабіць агаворкі да Хартыі ў адпаведнасці з агульнымі палажэннямі міжнароднага права, таму што Хартыя не забараняе такія агаворкі⁶⁷. Аднак на тле больш чым трыццацігадовага досведу у выкарыстанні Хартыі выразна прасочваецца ідэя таго, што Хартыя дапускае не “сапраўдныя” агаворкі, а толькі “ратыфікаваныя” або “нератыфікаваныя” палажэнні, і што апошнія могуць выкарыстоўвацца толькі ў дачыненні да Часткі I Хартыі, у той час як Часткі II і III з’яўляюцца ва ўсіх выпадках абавязковымі для кожнай краіны⁶⁸.

225. Калі дзяржава-ўдзельніца, ратыфікуючы Хартыю, не мае намеру рабіць агаворкі адносна яе прымянення, яна можа ўключыць у сваю ратыфікацыйную грамату кароткі сказ або заяву аб тым, што яна ратыфікавала Хартыю ў поўным аб’ёме⁶⁹; таксама яна можа нічога не казаць і ўвогуле не ўключаць ніякай заявы, што таксама ёсць спосабам прыняць Хартыю ў поўным аб’ёме⁷⁰.

Пункт 3

226. Стваральнікі Хартыі спадзяваліся, што забавязанні, узятыя на сябе Бакамі, якія падпісалі Хартыю, не застануцца нязменнымі з цягам часу, і што сукупнасць іх забавязанняў будзе пашыраная і паглыбленая тады, калі іх інстытуцыйныя і палітычныя абставіны дазваляць гэта зрабіць. З гэтай прычыны існуе палажэнне аб тым, што любы Бок пасля ратыфікацыі Хартыі можа абвясціць абавязковымі для сябе тыя пункты часткі I, якія былі выключаныя з яго першапачатковага забавязання.

227. Паколькі канчатковай мэтай Кангрэсу было забяспечыць выкананне ўсіх палажэнняў Хартыі, Бакі ў прыватнасці маюць права дадаваць новыя абавязковыя для сябе пункты, калі гэта становіцца магчымым. Як паказвае гісторыя Хартыі, гэты варыянт шырока выкарыстоўваўся дзяржавамі-удзельніцамі Рады Еўропы, і многія з іх паступова пашырылі свае забавязанні, з тым каб уключыць у іх усю Хартыю⁷¹. Той факт, што 20

⁶⁷ Пра агаворкі ў звычайным міжнародным праве гл. артыкул 19 Венскай канвенцыі 1969 г. “Аб праве міжнародных пагадненняў”.

⁶⁸ Гл. Даклад Кангрэсу аб агаворках і дэкларацыях да Еўрапейскай хартыі мясцовага самакіравання ад 28 верасня 2011 г. Гл. таксама Рэзалюцыю Кангрэсу 220 (2011) і Рэкамендацыю 314 (2011), абедзве прынятыя 20 кастрычніка 2011 г.

⁶⁹ Існуюць розныя фарматы такіх заяў. Напрыклад, Злучанае Каралеўства ўважае сябе “звязаным усімі пунктамі часткі 1 Хартыі”; Славенія заявіла аб “жаданні выконваць палажэнні Хартыі”; Эстонская Рэспубліка заявіла, што яна будзе “выконваць усе артыкулы Хартыі на тэрыторыі, якая знаходзіцца пад яе юрысдыкцыяй”.

⁷⁰ Так было ў выпадку Фінляндыі і Ісландыі.

⁷¹ Так было, сярод іншых, у Арменіі, Харватыі і Даніі.

дзяржаваў-удзельніц ратыфікавалі ўсе палажэнні Хартыі ў поўным аб'ёме на канец ліпеня 2019 г., сведчыць аб паспяховай рэалізацыі гэтага механізму⁷².

228. Варта падкрэсліць, што чакаецца і ёсць пажаданым, каб права дзяржаваў-удзельніц “мадыфікаваць” абсяг і ступень сваіх забавязанняў у дачыненні да Хартыі рэалізоўвалася толькі ў адным кірунку, а менавіта ў бок павелічэння гэтых забавязанняў або змяншэння колькасці выключэнняў, раней заяўленых пэўным Бокам. Фактычна гэта ёсць звычайнай практыкай дзяржаваў-удзельніц ад 1985 года, і з гэтага мінулага і цяперашняга досведу можна зрабіць выснову, што, прынамсі дэ-факта, у прыняцці забавязанняў па Хартыі назіраецца свайго роду “непагаршэнне”. Аднак не варта забываць, што, з улікам характару гэтага міжурадавага пагаднення, Бакі, якія яго падпісалі, захоўваюць за сабой канчатковае права скараціць свае забавязанні па Хартыі, што павінна быць зроблена шляхам “дэнансацыі” раней прынятых пунктаў (гл. артыкул 17.2) ці нават дэнансацыі цэлага пагаднення (гл. артыкул 17.1).

Артыкул 13 – Органы ўлады, на якія распаўсюджваецца дзеянне Хартыі

Прынцыпы мясцовага самакіравання, змешчаныя ў гэтай Хартыі, распаўсюджваюцца на ўсе катэгорыі органаў мясцовага самакіравання, якія існуюць на тэрыторыі адпаведнага Боку. Аднак кожны Бок пры здачы на захаванне сваёй ратыфікацыйнай граматы, дакумента аб прыняцці або зацвярджэнні, можа вызначыць катэгорыі мясцовых або рэгіянальных органаў улады, для якіх ён мае намер абмежаваць сферу дзеяння Хартыі або якія ён мае намер выключыць са сферы яе дзеяння. Яна таксама можа пазней уключаць у сферу дзеяння Хартыі іншыя катэгорыі мясцовых або рэгіянальных органаў улады шляхам паведамлення Генеральнаму сакратару Рады Еўропы.

Тлумачальны даклад

У прынцыпе, патрабаванні, выкладзеныя ў Частцы I Хартыі, датычацца ўсіх катэгорый або ўзроўняў мясцовай улады ў кожнай дзяржаве-ўдзельніцы. Яны патэнцыйна датычацца таксама рэгіянальных органаў улады, дзе такія існуюць. Аднак асабліва прававая форма або канстытуцыйны статус пэўных рэгіёнаў (у прыватнасці, дзяржаваў, якія ёсць суб'ектамі федэрацыі) можа перашкодзіць пашырэнню на іх тых жа патрабаванняў, што і да органаў мясцовага самакіравання. Больш за тое, у адной або дзвюх дзяржавах-удзельніцах існуе катэгорыя органаў мясцовага самакіравання, якія з-за свайго невялікага памеру выконваюць толькі нязначныя або кансультатывыя функцыі. Каб прыняць да ўвагі такія выключныя выпадкі, артыкул 13 дазваляе Бакам выключыць пэўныя катэгорыі органаў улады са сферы дзеяння Хартыі.

⁷² Албанія, Арменія, Боснія і Герцагавіна, Харватыя, Данія, Фінляндыя, Венгрыя, Ісландыя, Ірландыя, Італія, Літва, Люксембург, Нарвегія, Польшча, Партугалія, Малдова, Расійская Федэрацыя, Швецыя, Украіна і Злучанае Каралеўства.

Актуальны каментар

229. Гэтае палажэнне з'яўляецца яшчэ адным прыкладам гнуткага падыходу Хартыі ў адносінах да яе ратыфікацыі. У прынцыпе, патрабаванні, выкладзеныя ў Частцы I, датычацца ўсіх катэгорый або ўзроўняў мясцовых органаў улады, якія прысутнічаюць у кожнай дзяржаве-ўдзельніцы. Хартыя не дае вызначэння паняцця “мясцовыя органы ўлады”, таму што яно ў значнай ступені залежыць ад палітычных і канстытуцыйных традыцый і адпаведнага заканадаўства кожнага з Бакоў. Нягледзячы на адсутнасць вызначэння ў Хартыі, пад тэрмінам “мясцовая ўлада” звычайна разумеюць любую форму органудзяржаўнага кіравання, якая адрозніваецца ад агульнадзяржаўнай, федэральнай або рэгіянальнай улады і найбольш блізкая да грамадзяніна (гл. артыкул 3.1). Разнастайнасць сітуацый у розных дзяржавах азначае, што могуць існаваць розныя тыпы мясцовай улады ў залежнасці ад іх памеру, формы рассялення, колькасці насельніцтва і тэрытарыяльнага або нетэрытарыяльнага характару (муніцыпалітэты, сталічныя гарады, вёскі, астравы, акругі, правінцыі, міжмуніцыпальныя аб'яднанні, *Kreise, freguesias, Comunità Montane* і інш.).

230. Калі дзяржава не робіць выразнай заявы падчас ратыфікацыі, Хартыя будзе ўжывацца ў дачыненні да ўсіх тыпаў мясцовых органаў улады, прысутных на тэрыторыі гэтай дзяржавы. Тым не менш, як яшчэ адзін прыклад гнуткасці Хартыі, артыкул 13 дазваляе Бакам самім вызначаць сферу дзеяння дамовы ў дачыненні да розных тыпаў мясцовых органаў улады. Такім чынам, краіна можа выключыць пэўны тып мясцовых органаў улады са сферы дзеяння Хартыі або абмежаваць яе дзеянне іншымі тыпамі мясцовых органаў улады. Напрыклад, калі ў дадзенай краіне ёсць чатыры розныя тыпы (A, B, C і D), дзяржава можа заявіць, што мясцовыя органы ўлады тыпу A не будуць падпадаць пад дзеянне Хартыі (заява аб выключэнні) або, наадварот, што дзеянне Хартыі будзе абмяжоўвацца органамі ўлады тыпаў A і B (заява аб абмежаванні)⁷³.

231. Практыка ажыццяўлення Хартыі таксама паказала, што дзяржава-ўдзельніца можа выключыць пэўны тып мясцовых органаў улады з пэўнага артыкулу або пункта (які ў поўнай ступені ўжываецца ў дачыненні да іншых мясцовых органаў улады), а не з усіх сваіх забавязанняў па Хартыі. У гэтым выпадку спалучаюцца палажэнні артыкулаў 12.2 і 13.⁷⁴ Яшчэ адзін прыклад гнуткасці Хартыі ў гэтай сферы можна знайсці ў артыкуле 16 (“тэрытарыяльны пункт”, гл. заўвагі да гэтага артыкула).

232. Іншым цікавым аспектам артыкулу 13 з'яўляецца магчымасць выкарыстання Хартыі ў дачыненні да рэгіянальных уладаў. Пытанне выкарыстання Хартыі ў дачыненні да рэгіянальных уладаў павінна разглядацца з улікам некалькіх фактараў. Па-першае, гэта фармулёўка Хартыі: праўда, што ў назве і змесце Хартыі пастаянна робяцца спасылкі на “мясцовыя органы ўлады”, але таксама відавочна, што артыкул 13 адкрывае

⁷³ Напрыклад, у сваёй ратыфікацыйнай грамаце Швецыя заявіла, што “Швецыя мае намер абмежаваць сферу дзеяння Хартыі наступнымі мясцовымі і рэгіянальнымі органамі ўлады ў адпаведнасці з палажэннямі артыкулу 13: муніцыпалітэтамі (“Kommuner”) і акруговымі радамі (“Landstingskommuner”). Са свайго боку, Нідэрланды абмежавалі прымяненне Хартыі правінцыямі і муніцыпалітэтамі; а Іспанія абмежавала яго правінцыямі, муніцыпалітэтамі і астравамі.

⁷⁴ Напрыклад, Іспанія ў сваёй ратыфікацыйнай грамаце заявіла, што Каралеўства “не лічыць сябе звязаным пунктам 2 артыкулу 3 Хартыі ў той ступені, у якой сістэма прамога выбарчага права, прадугледжаная ў ім, павінна прымяняцца ва ўсіх мясцовых органах улады, у межах Хартыі”. Гэтая заява была зроблена таму, што рады правінцый у краіне не абіраюцца непасрэдна выбаршчыкамі.

магчымасць ужывання Хартыі ў дачыненні да “рэгіёнаў”, у тым ліку праз заяву аб выключэнні або заяву аб абмежаванні.

233. Па-другое, актуальнымі тут з’яўляюцца і дакументы, якія папярэднічалі Хартыі. Вядома, што падыход, які ляжаў у аснове праектаў Хартыі, заключаўся ў ахопе як мясцовых, так і рэгіянальных органаў⁷⁵. Разуменне таго, што Хартыя будзе выкарыстоўвацца *па аналогіі* ў дачыненні да рэгіянальных уладаў, збольшага было неаспрэчным падыходам, які падмацоўваўся практыкай Кангрэсу і Бакоў. Адпаведна, некалькі Статутных рэзалюцый, якія тычацца Кангрэсу, надзяляюць яго паўнамоцтвамі весці маніторынг стану мясцовай і *рэгіянальнай* дэмакратыі, назіраючы за эфектыўным выкарыстаннем Хартыі⁷⁶. Маніторынгавыя місіі і даклады Кангрэсу аналізуюць стан мясцовай і *рэгіянальнай* дэмакратыі з пункту гледжання Хартыі, і Кангрэс рэгулярна дае рэкамендацыі па мясцовай і рэгіянальнай дэмакратыі, заснаваныя на Хартыі і Рамкавым дакуменце па рэгіянальнай дэмакратыі⁷⁷.

Артыкул 14 – Прадстаўленне інфармацыі

Кожны Бок накіроўвае Генеральнаму сакратару Рады Еўропы ўсю адпаведную інфармацыю, якая датычыцца заканадаўчых палажэнняў і іншых захадаў, прынятых ім у мэтах выканання палажэнняў гэтай Хартыі.

Тлумачальны даклад

Гэты артыкул мае на мэце паспрыяць маніторынгу выканання палажэнняў Хартыі асобнымі Бакамі шляхам забавязання апошніх прадстаўляць адпаведную інфармацыю Генеральнаму сакратару Рады Еўропы. Ва ўмовах адсутнасці адмысловага органа, адказнага за нагляд за выкананнем Хартыі, асабліва важна, каб Генеральнаму сакратару была даступная інфармацыя аб любых зменах заканадаўства або іншых захадах, якія аказваюць значны ўплыў на мясцовую аўтаномію так як яна вызначаная ў Хартыі.

Актуальны каментар

234. Першапачатковай мэтай гэтага палажэння было паспрыяць маніторынгу таго, як Хартыя выкарыстоўваецца асобнымі Бакамі. Гэтае палажэнне таксама падкрэслівае

⁷⁵ Напрыклад, у Рэзалюцыі 126 (1981) “Аб прынцыпах мясцовага самакіравання” (непасрэднай папярэдніцы Хартыі) гаварылася, што “Прынцыпы мясцовага самакіравання, якія змяшчаюцца ў дадзенай Хартыі.... таксама ўжываюцца, *mutatis mutandis*, у дачыненні да тэрытарыяльных адзінак на прамежковым або рэгіянальным узроўні”.

⁷⁶ Глядзіце артыкул 2.3 (перагледжанай) Статутнай рэзалюцыі 2000(1) Камітэту міністраў аб Кангрэсе мясцовых і рэгіянальных улад Еўропы; Артыкул 2.3 Статутнай рэзалюцыі 2007(6), артыкул 2.3 Статутнай рэзалюцыі 2011(2) і артыкул 1-2 Статутнай рэзалюцыі 2020(1).

⁷⁷ База дадзеных была зацверджаная Кангрэсам у 2007 г., а пасля Канферэнцыяй міністраў, адказных за мясцовае і рэгіянальнае самакіраванне, падчас сесіі, якая прайшла ва Утрэхце (Нідэрланды) з 16 па 17 лістапада 2009 г.

абавязковы характар Хартыі (гл. артыкул 1), паколькі патрабаванне аб перадачы “ўсёй адпаведнай інфармацыі” мае на мэце дапамагчы Радзе Еўропы праверыць, як Бакі “выконваюць” умовы Хартыі. Такім чынам, гэтае палажэнне змяшчае негалосны дазвол правяраць або сачыць за выкананнем забавязанняў, прынятых дзяржавамі-ўдзельніцамі. Гэта палажэнне таксама прадугледжвае, што асноўнае забавязанне Боку, які ратыфікаваў Хартыю, у адносінах да Хартыі заключаецца ў прывядзенні свайго ўнутранага заканадаўства ў адпаведнасць з патрабаваннямі і прынцыпамі Хартыі.

235. Механізм, распрацаваны ў артыкуле 14, быў асабліва карысным у святле таго факту, што Хартыя не ўсталявала канкрэтную арганізацыю або орган, адказны за “нагляд” або маніторынг выканання Хартыі (як, напрыклад, Канферэнцыя Бакоў – стандартны механізм міжнароднага права). Таму лічылася асабліва істотным забяспечыць, каб інфармацыя, датычная любых змен у заканадаўстве або іншых захадаў, якія маюць уплыў на мясцовае самакіраванне ў краінах, якія ратыфікавалі Хартыю, была даступная Генеральнаму сакратару. Гэтае патрабаванне аб перадачы інфармацыі распаўсюджваецца, у тым ліку, на:

- Канстытуцыйныя папраўкі, заканадаўчыя акты або адпаведныя пастановы аб мясцовым самакіраванні на нацыянальным або рэгіянальным узроўні.
- Іншыя захады, якія аказваюць вырашальны палітычны ўплыў на сферу мясцовага самакіравання, такія як планы, праграмы, стратэгіі дэцэнтралізацыі і г.д.

236. Гэтае палажэнне не з’яўляецца часткай “асноўнага ядра” Хартыі (Частка I), але яно ўключае ў Частку II Хартыі, таму Бакі не могуць выключыць яго са сваіх забавязанняў.

237. Ад моманту ўступлення Хартыі ў сілу гэтае палажэнне з розных прычын не рэалізуецца на практыцы. Тым не менш, той факт, што гэтае патрабаванне таксама павінна выконвацца Бакамі, адкрывае магчымасць Генеральнаму сакратару (ці, у адпаведнасці з канкрэтным мандатам, Кангрэсу) рабіць запыт аб яго выкананні. У дадатак да гэтага магчымага сцэнару, Кангрэс на працягу многіх гадоў адсочваў найбольш актуальныя заканадаўчыя і палітычныя змены ў галіне мясцовага самакіравання, якія адбываліся ў дзяржавах-удзельніцах Рады Еўропы, шляхам рэгулярных інспекцый і справаздач, якія праводзяцца Кангрэсам у гэтых юрысдыкцыях.⁷⁸

Артыкул 15 – Падпісанне, ратыфікацыя і ўступленне ў сілу

1. Гэтая Хартыя адкрытая для падпісання дзяржавамі-ўдзельніцамі Рады Еўропы. Яна падлягае ратыфікацыі, прыняццю або зацвярджэнню. Граматы аб ратыфікацыі,

⁷⁸ У дадзены момант падставой для гэтага з’яўляецца артыкул 1-2 Статутнай рэзалюцыі (2020)1, у адпаведнасці з якой: “Кангрэс на рэгулярнай аснове будзе рыхтаваць справаздачы па кожнай краіне аб становішчы мясцовай і рэгіянальнай дэмакратыі ва ўсіх дзяржавах-удзельніцах і ў дзяржавах, якія падалі заяўку на ўступленне ў Раду Еўропы, і павінны забяспечыць эфектыўнае выкананне прынцыпаў Еўрапейскай хартыі мясцовага самакіравання”.

прыняцці або зацвярджэнні перадаюцца на захаванне Генеральнаму сакратару Рады Еўропы.

2. Гэтая Хартыя набывае моц у першы дзень месяца, які наступае пасля заканчэння трохмесячнага перыяду ад тае даты, калі чатыры дзяржавы-ўдзельніцы Рады Еўропы выказалі сваю згоду на абавязковасць для іх Хартыі ў адпаведнасці з палажэннямі папярэдняга пункту.

3. У дачыненні да любой дзяржавы-ўдзельніцы, якая следам за тым выкажа сваю згоду на абавязковасць для яе Хартыі, Хартыя набывае моц у першы дзень месяца, які наступае пасля заканчэння трохмесячнага перыяду ад даты здачы на захаванне дакумента аб ратыфікацыі, прыняцці або зацвярджэнні.

Артыкул 16 – Палажэнне аб тэрыторыі

1. Любая дзяржава можа ў момант падпісання або здачы на захаванне сваёй ратыфікацыйнай граматы, дакумента аб прыняцці, зацвярджэнні або далучэнні вызначыць тэрыторыю або тэрыторыі, на якія распаўсюджваецца гэтая Хартыя.

2. Любая дзяржава можа пазней у любы час шляхам заявы на імя Генеральнага сакратара Рады Еўропы пашырыць дзеянне гэтай Хартыі на любую іншую тэрыторыю, названую ў заяве. У дачыненні да гэтай тэрыторыі Хартыя ўступае ў сілу ў першы дзень месяца пасля заканчэння трохмесячнага перыяду ад даты атрымання такой заявы Генеральным сакратаром.

3. Любая заява, зробленая ў адпаведнасці з двума папярэднімі пунктамі, можа быць адкліканай у дачыненні да любой тэрыторыі, названай у такой заяве, шляхам паведамлення на імя Генеральнага сакратара. Адкліканне ўступае ў сілу ў першы дзень месяца, які наступае пасля заканчэння шасцімесячнага перыяду ад даты атрымання такога паведамлення Генеральным сакратаром.

Артыкул 17 – Дэнансаванне

1. Любы Бок можа дэнансаваць гэтую Хартыю ў любы час пасля заканчэння пяцігадовага перыяду ад даты, калі Хартыя ўступіла для яго ў сілу. Генеральны сакратар Рады Еўропы павінен быць папярэджаны за шэсць месяцаў. Такая дэнансацыя не ўплывае на дзеянне Хартыі ў адносінах да іншых Бакоў пры ўмове, што ў любы час такіх Бакоў застаецца не менш за чатыры.

2. Любы Бок можа ў адпаведнасці з палажэннямі, выкладзенымі ў папярэднім пункце, дэнансаваць любы прыняты ім пункт Часткі I Хартыі пры ўмове, што гэты Бок працягвае лічыць абавязковымі для сябе колькасць і катэгорыю пунктаў, прадугледжаных у пункце 1 артыкулу 12. Лічыцца, што любы Бок, які з дэнансаваннем пэўнага пункта Хартыі больш не адпавядае патрабаванням пункта 1 артыкулу 12, таксама дэнансуе саму Хартыю.

Артыкул 18 – Паведамленні

Генеральны сакратар Рады Еўропы паведамляе дзяржавам-удзельніцам Рады Еўропы аб:

- a. любым падпісанні;
- b. здачы на захаванне любой ратыфікацыйнай граматы, дакумента аб прыняцці або зацвярджэнні;
- c. любой даце ўступлення ў сілу гэтай Хартыі ў адпаведнасці з артыкулам 15;
- d. любым паведамленні, атрыманым у адпаведнасці з палажэннямі пунктаў 2 і 3 артыкулу 12;
- e. любым паведамленні, атрыманым у адпаведнасці з палажэннямі артыкулу 13;
- f. любым іншым дзеянні, паведамленні або абвешчэнні, датычнымі гэтай Хартыі.

Тлумачальны даклад

Артыкулы 15-18

Заклучныя палажэнні артыкулаў 15-18, заснаваныя на тыповых заключных палажэннях для канвенцый і пагадненняў, заключаных у межах Рады Еўропы.

Актуальны каментар

238. Гэтыя чатыры артыкулы складаюць частку III Хартыі, якая не можа аспрэчвацца пры ратыфікацыі Хартыі яе Бакамі. Гэтыя палажэнні збольшага заснаваныя на стандартных заключных пунктах, якія звычайна прысутнічаюць у многіх міжнародных пагадненнях. Яны не маюць непасрэднага змястоўнага дачынення да прынцыпаў і элементаў мясцовага самакіравання, і Кангрэс не выпрацаваў ніякіх рэкамендацый і даследаванняў адносна гэтых палажэнняў. З гэтай прычыны, а таксама дзякуючы іх выразнай фармулёўцы, гэтыя палажэнні не павінны патрабаваць глыбокага аналізу або канкрэтных каментароў. Тым не менш, ёсць некалькі адпаведных каментароў, якія варта выкласці ў кароткай форме:

- **Артыкул 15.1:** Вышэй было згадана, што Хартыя адкрытая для падпісання дзяржавамі-удзельніцамі Рады Еўропы (гл. каментар да прэамбулы і спасылку 2). Пасля падпісання Хартыі дзяржава павінна здаць на захаванне сваю ратыфікацыйную грамату, хаця было таксама прадугледжана, што дзяржавы могуць далучаюцца да Хартыі праз прыняцце або зацвярджэнне. Такое прыняцце павінна афармляцца шляхам паведамлення Генеральнаму сакратару Рады Еўропы. Тым не менш, звычайнай практыкай стала ратыфікацыя. Усе Бакі ўзялі на сябе забавязанні прытрымлівацца Хартыі шляхам ратыфікацыі, і ніводны з іх не зрабіў гэтага праз дакумент аб прыняцці або зацвярджэнні.

- **Артыкул 15.2:** Гэта стандартнае палажэнне ў шматбаковых міжнародных пагадненнях, якое змяшчае актуальнае правіла для вызначэння дакладнай даты фактычнага ўваходу Хартыі ў сілу. Хартыя патрабуе, каб былі здадзеныя як найменш чатыры

ратыфікацыйныя граматы. Першай дзяржавай-удзельніцай, якая ратыфікавала Хартыю, быў Люксембург (15 мая 1987 г.), следам за якім ішлі такія краіны як Аўстрыя (23 верасня 1987 г.), Ліхтэнштэйн (11 мая 1988 г.), Кіпр (16 мая 1988 г.) і Германія (17 мая 1988 г.). Такім чынам, у адпаведнасці з артыкулам 15.2, для тых Бакоў, якія ратыфікавалі Хартыю, яна ўступіла ў сілу 1 верасня 1988 г.

- **Артыкул 15.3:** Гэта звычайная практыка ў выпадку шматбаковых міжнародных пагадненняў. Пасля першапачатковага ўступлення Хартыі ў сілу 1 верасня 1988 года, пагадненне ўступае ў сілу ў розны час для кожнага з Бакоў у залежнасці ад даты здачы на захаванне яго ратыфікацыйнай граматы. Гэта мае быць першы дзень месяца пасля заканчэння трохмесячнага перыяду ад дня здачы ратыфікацыйнай граматы на захаванне. Напрыклад, Турцыя ратыфікавала Хартыю 9 снежня 1992 г., таму для гэтай краіны Хартыя ўступіла ў сілу 1 красавіка 1993 г.

- **Артыкул 16:** Гэтае палажэнне — яшчэ адзін прыклад гнуткасці Хартыі і таго, наколькі рознымі могуць быць аб'ёмы забавязанняў, якія бяруць на сябе Бакі. У адпаведнасці з артыкулам 16.1, *“Любая дзяржава можа ў момант падпісання або здачы на захаванне сваёй ратыфікацыйнай граматы, дакумента аб прыняцці, зацвярджэнні або далучэнні вызначыць тэрыторыю або тэрыторыі, на якія распаўсюджваецца гэтая Хартыя”*. Звычайна, калі дзяржавы-ўдзельніцы ратыфікуюць Хартыю, яны абавязваюцца ўжываць яе на ўсёй тэрыторыі, якая знаходзіцца пад іх юрысдыкцыяй.⁷⁹ Аднак з дапамогай гэтага палажэння некаторыя Бакі выказалі жаданне абмежаваць прымяненне Хартыі да пэўных частак сваёй тэрыторыі. Напрыклад, адзін Бок можа абмежаваць ужыванне Хартыі мясцовымі органамі ўлады, размешчанымі на еўрапейскай тэрыторыі гэтай дзяржавы⁸⁰, або ён можа выключыць з ужывання аддаленыя раёны або органы⁸¹. Гэта здзяйсняецца праз падачу заявы.

Пасля таго, як Бок зробіў такую заяву, ён можа пашырыць ужыванне Хартыі на любую іншую тэрыторыю, раней выключаную. І наадварот, Бок можа адклікаць заяву, зробленую падчас ратыфікацыі. І ў тым, і ў другім выпадку гэта ізноў адбываецца шляхам падачы “заявы”. Затым Хартыя набудзе моц у дачыненні да такой “новай” тэрыторыі ў першы дзень месяца пасля заканчэння трохмесячнага перыяду пасля тае даты, калі Генеральны сакратар Рады Еўропы атрымаў адпаведную дэкларацыю.

- **Артыкул 17:** Гэтае палажэнне тычыцца “дэнансавання” Хартыі. У міжнародным праве аднабаковае дэнансаванне дамовы — гэта выразная заява суверэннай дзяржавы, паводле якой яна выходзіць з раней ратыфікаванага міжнароднага пагаднення. Шляхам дэнансавання адзін з Бакоў спыняе свае забавязанні па дамоўце без неабходнасці атрымання папярэдняй згоды іншых Бакоў. Дэнансаванне з'яўляецца сапраўдным і законным спосабам выхаду з міжнародных пагадненняў і адрозніваецца ад такіх паняццяў, як спыненне або паступовы выхад. З пункту гледжання дэнансавання існуе два тыпы міжнародных пагадненняў: тыя, якія ўтрымліваюць канкрэтныя палажэнні аб дэнансаванні, і тыя, якія не ўтрымліваюць (у выпадку чаго ўжываецца агульнае міжнароднае права). Хартыя належыць да першага тыпу. Такім чынам, артыкул 17

⁷⁹ Так было, напрыклад, у Эстоніі.

⁸⁰ Так было ў выпадку Нідэрландаў.

⁸¹ Данія вырашыла, што Хартыя не будзе распаўсюджвацца на Грэнландыю і Фарэрскія выспы.

рэгулюе дзве розныя сітуацыі ў кожным са сваіх складовых пунктаў: артыкул 17.1 датычыцца поўнага дэнансавання Хартыі ў поўным аб'ёме, у той час як артыкул 17.2 ахоплівае дэнансаванне пэўнага пункта Хартыі, раней прынятага Бокам. Абодва выпадкі дэнансавання павінны дакладна адпавядаць патрабаванням Хартыі:

а. Дэнансаванне Хартыі ў поўным аб'ёме (артыкул 17.1):

Гэта можа быць зроблена толькі пасля заканчэння пяцігадовага тэрміну з дня ўступлення Хартыі ў сілу для пэўнага Бока. Аднак гэты Бок павінен за шэсць месяцаў паведаміць аб сваім рашэнні Генеральнаму сакратару Рады Еўропы, што азначае, што дэнансаванне не будзе дзейнічаць да таго часу, пакуль не скончыцца гэты шасцімесячны перыяд. У любым выпадку, такое дэнансаванне не ўплывае на дзеянне Хартыі ў дачыненні да іншых Бакоў, пры ўмове, што такіх Бакоў не менш за чатыры. Патрэба ў гэтым апошнім палажэнні, падаецца, узнікне нягучка ў сувязі з тым, што Хартыя, як адзначалася вышэй, была ратыфікаваная ўсімі дзяржавамі-ўдзельніцамі Рады Еўропы.

б. Дэнансаванне асобных пунктаў Хартыі (артыкул 17.2):

Пасля ратыфікацыі Хартыі пэўны Бок можа захацець адмовіцца ад пэўнага папярэдне прынятага пункта, скарачаючы такім чынам колькасць або абмяжоўваючы дзеянне папярэдніх забавязанняў, якія гэты Бок урачыста ўзяў на сябе. У любым выпадку, варта адзначыць, што такая адмова можа закрануць толькі Частку I Хартыі, паколькі Часткі II і III з'яўляюцца абавязковымі (гл. артыкул 12).

Такое дэнансаванне можа адбыцца толькі пасля заканчэння пяцігадовага перыяду з даты, калі Хартыя ўступіла ў сілу для пэўнага Бока, і гэты Бок таксама мусіць паведаміць за шэсць месяцаў, што азначае, што дэнансаванне не будзе дзейнічаць да заканчэння гэтага шасцімесячнага перыяду. Павінна быць выкананае яшчэ адно важнае патрабаванне: той Бок, які дэнансаваў, павінен заставацца звязаным колькасцю і тыпам пунктаў, прадугледжаных у артыкуле 12.1 (гл. вышэй), іначэй будзе лічыцца, што ён таксама цалкам дэнансаваў Хартыю.

У абодвух выпадках паведамленне мусіць быць накіраванае на імя Генеральнага сакратара Рады Еўропы. Важна падкрэсліць, што з моманту ўступлення Хартыі ў сілу ніводны з Бакоў не дэнансаваў ні Хартыю, ні любы з яе артыкулаў, што сведчыць пра яе прызнанне ў якасці агульнапрызнанага агульнаеўрапейскага стандарту мясцовага самакіравання.

- **Артыкул 18:** Гэта толькі апэратыўнае палажэнне, агульнае для большасці міжнародных пагадненняў, і не патрабуе ніякіх канкрэтных заўваг у гэтым Актуальным каментары.

У пацвярджэнне чаго ніжэйпадпісаныя, належным чынам на тое ўпаўнаважаныя, падпісалі гэтую Хартыю.

Прынята ў Страсбургу 15 кастрычніка 1985 г. на англійскай і французскай мовах, прычым абодва тэксты маюць аднолькавую сілу, у адным асобніку, які захоўваецца ў архівах

Рады Еўропы. Генеральны сакратар Рады Еўропы перадае завераныя копіі кожнай дзяржаве-ўдзельніцы Рады Еўропы.