

**35-та сесія**

Звіт  
CG35(2018)20 (остаточна редакція)  
8 листопада 2018 р.

**Проведення консультацій вищих рівнів влади з органами місцевого самоврядування**

Комітет з управління

Доповідач<sup>1</sup>: Андерс Кнапе, Швеція (L, EPP/CSE)

Резолюція 437 (2018) .....	2
Практичні рекомендації.....	3
Пояснювальна записка .....	9

*Резюме*

Право органів місцевого самоврядування на те, щоб із ними консультувалися вищі рівні управління з питань, що стосуються таких органів, - засадничий принцип місцевої демократії, закріплений Європейською хартією місцевого самоврядування. Для того, щоб такі консультації були ефективні, цей принцип має бути втілений у політичній і нормативній базі, яка відбивала б потреби органів місцевого самоврядування кожної держави-учасниці.

Конгрес приділяє значну увагу наявності у держав-учасниць ефективних і дієвих систем консультацій і виступає за ретельний і всебічний підхід до проведення консультацій, щоб забезпечити якісніші рішення та врядування на місцевому й центральному рівнях. Резолюція 368 (2014) «Стратегія реалізації права місцевих органів влади на те, щоб із ними консультувалися інші рівні управління» закликає центральні й місцеві органи влади та асоціації органів місцевого самоврядування до спільної праці з метою налагодження систематичних і регулярних консультацій у їхніх країнах. Стратегія визначає основні заходи з вдосконалення механізму проведення консультацій у державах-учасницях, зокрема, Конгресу доручено надати національним асоціаціям практичні рекомендації з цього питання.

Ці практичні рекомендації окреслюють основні елементи, що мають міститися в таких процедурах консультацій.

<sup>1</sup> L: Палата місцевих влад / R: Палата регіонів  
EPP/CSE — група Європейської народної партії в Конгресі  
SOC — група соціалістів  
ILDG — група незалежних і ліберальних демократів  
ECR — група європейських консерваторів і реформаторів  
NR — члени Конгресу, що не входять до складу політичних груп

## РЕЗОЛЮЦІЯ 437 (2018)<sup>2</sup>

1. Право органів місцевого самоврядування на те, щоб із ними консультувалися вищі рівні управління, є засадничий принцип європейської правової та демократичної практики, закріплений Європейською хартією місцевого самоврядування (пункт 6 статті 4, стаття 5, пункт 6 статті 9, стаття 10). Коли консультація проводиться своєчасно й належним чином з усіх питань, що безпосередньо стосуються цих органів, вона сприяє зміцненню демократії й належного врядування, а також розробленню та імплементації раціональної політики й законодавства.

2. Згідно зі своєю Резолюцією 368 (2014), якою він ухвалив Стратегію реалізації права місцевих органів влади на те, щоб із ними консультувалися, та зобов'язався розробити практичні рекомендації щодо вдосконалення процесів консультування, аби підвищити їхню конкретність та результативність, Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи:

a. затверджує практичні рекомендації щодо проведення консультацій вищих рівнів управління з органами місцевого самоврядування (додаються до цієї резолюції);

b. зобов'язується використовувати ці практичні рекомендації як керівний документ у своїй моніторинговій діяльності;

c. закликає органи місцевого самоврядування й національні та регіональні асоціації місцевих і регіональних органів самоврядування використовувати ці практичні рекомендації як інструмент і орієнтир у своєму діалозі з регіональними та центральними урядами з питань вдосконалення процесів консультацій.

---

<sup>2</sup> Обговорена та ухвалена Конгресом на 3-му засіданні 8 листопада 2018 р. (див. Документ CG35(2018)20, пояснювальна записка), доповідач: Андерс КНАПЕ, Швеція (L, EPP/CSE).

## ДОДАТОК

### ПРАКТИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ПРОВЕДЕННЯ КОНСУЛЬТАЦІЙ ВИЩИХ РІВНІВ УПРАВЛІННЯ З ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

#### 1 Вступ

1. Право органів місцевого самоврядування на те, щоб із ними консультувалися вищі рівні управління — засадничий принцип європейської правової та демократичної практики, закріплений Європейською хартією місцевого самоврядування (пункт 6 статті 4, стаття 5, пункт 6 статті 9 і стаття 10) — сприяє належному врядуванню, а також розробленню та імплементації раціональної політики та законодавства.
2. Проведення консультацій має бути обов'язковим елементом у процесах вироблення політичних рішень і адміністрування, аби побажання органів місцевого самоврядування ставали відомі завчасно й належним чином бралися до уваги в рішеннях центральних і регіональних органів влади.
3. Органи місцевого самоврядування мають відігравати активну роль у формуванні рішень і політики з усіх питань, що їх стосуються. Їхню участь потрібно організовувати у такі спосіб та строки, які надавали б цим органам реальну можливість формулювати та висловлювати свої власні погляди та пропозиції з метою здійснення впливу.
4. Для того, щоби процеси консультацій не залишалися лише механізмами надання інформації та обміну нею, ці практичні рекомендації ставлять за мету розширити можливості органів місцевого самоврядування та їхніх асоціацій з підвищення ефективності консультацій та сприяння їм, а також розробити систему реальних політичних переговорів.

#### 2 Мета і принципи проведення консультацій

##### 2.1 Мета

5. Створення сприятливих умов і механізмів для проведення ефективних консультацій вищих рівнів управління з органами місцевого самоврядування задовольняє інтереси обох сторін, дозволяючи поглибити взаємне розуміння проблем і реального стану речей, поліпшити розподіл обов'язків, а також цілей і першочергових завдань між обома сторонами. Цей діалог може стати форумом для обговорення загальних питань, зокрема фінансування, а також створити умови для формування спільного підходу до проблем і можливостей у сфері місцевого самоврядування та діяльності місцевих органів. Він здатний полегшити розуміння на вищих рівнях управління тих умов, у яких органи місцевого самоврядування мають надавати свою частку публічних послуг. У свою чергу, це уможливорює краще розуміння органами місцевого самоврядування тієї загальної відповідальності, яку парламенти та уряди несуть за весь державний сектор. Таким чином, ефективні механізми проведення консультацій потребують розвитку та імплементації більш відповідного законодавства й політики.
6. Практичні рекомендації щодо проведення консультацій вищих рівнів управління з органами місцевого самоврядування покликані забезпечити національні асоціації органів місцевого самоврядування та національні делегації настановами щодо:
  - концепції проведення консультацій;
  - нормативної бази та інституційного середовища;
  - процесу та процедури (формату, строків, інформації, публічності).
7. Ці рекомендації покликані надихнути органи місцевого самоврядування та їхні асоціації на вдосконалення процесів консультацій, щоби підвищити їхню конкретність та результативність. Загальна мета цих практичних рекомендацій — допомогти в закріпленні культури спілкування, консультацій і діалогу між різними рівнями управління в державах-учасниках Ради Європи в інтересах як демократії, так і ефективного вироблення рішень владою.

##### 2.2 Принципи

8. У проведенні консультацій вищих рівнів управління з органами місцевого самоврядування

слід керуватися такими принципами:

- Взаємна повага між усіма учасниками;
- Відкритість і прозорість;
- Зустрічне реагування, де з усіма учасниками встановлено належний зворотний зв'язок.

### 3 Практичні рекомендації щодо проведення консультацій

9. Ефективне проведення консультацій між органами місцевого самоврядування та іншими рівнями управління спирається на дві підвалини: чітко визначена національна нормативна база та відповідне інституційне середовище. Право органів місцевого самоврядування на проведення з ними консультацій має бути закріплене в національному законодавстві. Не менш важливо, щоб кожна держава-учасниця мала належні інституційні рамки для організації консультацій з органами місцевого самоврядування. Зі свого боку, органи місцевого самоврядування мають потребу в інституціях, здатних представляти та захищати їхні інтереси, наприклад, у національних асоціаціях органів місцевого самоврядування, спроможних виділяти належні ресурси й час, щоб забезпечувати ефективне представництво органів місцевого самоврядування в консультаційних процедурах.

10. Ще одною ключовою складовою будь-якої успішної консультації є наявність відповідної адміністративної практики та культури вироблення рішень на рівні центрального і регіональних урядів. Це потребує не лише чітко сформульованої нормативної бази на національному рівні та, де це доречно, на регіональному рівні та наявності письмових норм і підзаконних актів, а й також можливості організувати офіційні засідання як постійних, так і спеціальних комісій/комітетів; робочих груп для обміну думками та знаннями з окремих питань (особливо в галузі місцевих фінансів і управління майном) оперативного характеру, що потребують вжиття заходів з боку центрального та регіональних урядів.

#### 3.1 Нормативна база

11. Проведення консультацій вищих рівнів управління з органами місцевого самоврядування потребує чітко сформульованої нормативної бази на національному рівні. Європейська хартія місцевого самоврядування в своїх основних принципах передбачає таке: у процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, з останніми мають проводитися консультації, у міру можливості своєчасно і належним чином (пункт 6 статті 4); з ними повинні належним чином проводитися консультації про порядок передання їм перерозподілених ресурсів (пункт 6 статті 9); і зміни територіальних кордонів органів місцевого самоврядування не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад (стаття 5).

12. Підписанти Хартії мають закріпити право органів місцевого самоврядування на проведення з ними консультацій і ці основні принципи у своєму національному законодавстві, бажано — в Конституції. Потрібно вжити заходів із забезпечення того, щоби право на проведення консультацій гарантувалося як законодавством, так і фактично. До того ж, зважаючи на те, що у деяких країнах уже успішно склалися традиції проведення консультацій, які не спираються на законодавчі основи, рекомендується, щоби відповідне законодавство також забезпечувало чітку й докладну регламентацію процесу проведення консультацій з метою формалізувати цей процес і зробити його передбачуваним та результативним. Тому відповідна нормативна база може чітко визначати: а) цілі консультацій; б) сторони, що беруть у них участь, їхні права та обов'язки; в) строки, форми й порядок проведення консультацій; і г) очікувані результати консультацій.

13. Законодавство має також гарантувати, що ведеться письмовий облік консультацій і що органи місцевого самоврядування мають право отримувати чітку й детальну інформацію у письмовому вигляді про запропоновані програмні документи та регуляторні рішення. У національному законодавстві має визнаватися роль національних асоціацій органів місцевого самоврядування у процесі проведення консультацій вищих рівнів управління з органами місцевого самоврядування. Законодавство також має гарантувати право на подання скарги чи клопотання органами місцевого самоврядування, якщо вони вважають, що обов'язкові консультації не проводилися належним чином або не проводилися взагалі.

14. Національне законодавство і, де це доречно, регіональне законодавство мають визнавати право національних асоціацій на участь у консультаціях і представництво інтересів своїх членів.

### 3.2 Інституційне середовище

15. Проведення консультацій з органами місцевого самоврядування — це процес, що потребує формального та належного інституційного середовища. Консультації з органами місцевого самоврядування є обов'язок конкретної державної установи, яка має мандат на ухвалення рішень із питань, що вчиняють безпосередній вплив на органи місцевого самоврядування.

16. Національна виконавча влада таким чином відіграє ключову роль у проведенні консультацій з органами місцевого самоврядування з питань політики й рішень, що безпосередньо впливають на місцеве життя. За місцевого самоврядування та територіальне управління зазвичай відповідає профільне міністерство, причому це міністерство також має вживати заходів з організації консультацій з органами місцевого самоврядування. За відсутності профільного міністерства, відповідального за органи місцевого самоврядування, організація консультацій з органами місцевого самоврядування щодо виділення ресурсів місцевим бюджетам має бути доручена міністерству фінансів. Консультації також можуть проводитися на вищих рівнях, наприклад, з президентом держави та/або прем'єр-міністром, але хоча проведення консультацій на цьому рівні можна лише вітати, досягнення практичних результатів також потребує проведення консультативних нарад з профільними міністерствами. Регламенти на рівні відповідних профільних міністерств мають чітко визначати форми та порядок проведення консультацій з органами місцевого самоврядування.

17. Ще одним ключовим суб'єктом консультацій є центральний (і, де це доречно, регіональний) законодавчий орган, наділений повноваженнями ухвалювати загальнонаціональну нормативно-правову базу з питань місцевого самоврядування. Там, де у національних законодавчих органів є структурні підрозділи (комітети), яким доручено розгляд конкретних галузевих справ (в більшості країн у парламентах за місцевого самоврядування та регіональну політику відповідає окремий комітет), законодавчі ініціативи зазвичай обговорюються на рівні комітетів, перш ніж їхнє ухвалення розглядатиметься на сесії парламенту. Таким чином, рівень парламентських комітетів є найприйнятнішим для організації консультацій з правових ініціатив, що безпосередньо позначаються на органах місцевого самоврядування. Відповідно, регламенти парламентських комітетів мають містити конкретні положення щодо організації консультацій з органами місцевого самоврядування, визначаючи тематику консультацій, процедуру й строки їхнього проведення, а також учасників цього процесу.

18. Регламент не лише має надавати можливість органам місцевого самоврядування та асоціаціям органів місцевого самоврядування брати участь у засіданнях комітетів, але й отримувати повний доступ до всіх відповідних документів і надавати свої письмові висновки щодо законопроектів. У регламентах парламентських комітетів слід також передбачити можливість залучення фахівців з асоціацій органів місцевого самоврядування до підготовки законопроектів, які позначаються на їхньому правовому статусі, завданнях і функціях, або економічному чи фінансовому стані.

19. У державах із федеративним чи регіональним устроєм державні органи регіонального та федерального рівня також є основними учасниками процесу консультацій і мають доводити свою політику та рішення до органів місцевого самоврядування у сфері своєї компетенції. У разі, якщо регіони наділені законодавчими повноваженнями, процес консультацій слід організувати за участю регіональної законодавчої та виконавчої влади. Якщо на регіональному рівні немає міністерств, слід організувати консультації з головою регіонального законодавчого органу та відповідними виконавчими відділами регіональних адміністрацій.

#### *Роль національних асоціацій органів місцевого самоврядування*

20. Національне законодавство має визнавати право національних асоціацій на участь у консультаціях і представництво інтересів своїх членів. Органи місцевого самоврядування та їхні асоціації є як учасниками, такі бенефіціарами процесу консультацій. Наскільки можливо, органи місцевого самоврядування мають розмовляти з центральними та регіональними урядами єдиним голосом. Тому наявність потужних загальнонаціональних асоціацій органів місцевого самоврядування є передумовою успішного проведення консультацій інших рівнів управління з органами місцевого самоврядування. На додаток до національної нормативної бази, асоціаціям рекомендується укладати меморандум про взаєморозуміння з національними парламентами та профільними міністерствами, який би діяв як практичні рекомендації, що далі деталізують процес консультацій та оперативні форми застосування права на проведення консультацій, гарантованого Хартією.

21. У країнах, де органи місцевого самоврядування представлені декількома асоціаціями, центральним урядам слід сприяти створенню загальнонаціональної системи консультацій з

органами місцевого самоврядування і гарантувати представництво всіх асоціацій у консультативному процесі. У цій національній системі консультацій мають бути представлені всі рівні управління. Національним асоціаціям слід співпрацювати якомога тісніше, аби виробити спільну позицію з питань, що їх стосуються.

22. Національна асоціація органів місцевого самоврядування зазвичай представляє місцеві органи влади в процесі консультацій. Однак це не виключає можливості проведення консультацій з окремими місцевими органами влади. Якщо консультація проводиться лише через асоціації органів місцевого самоврядування, то такі асоціації зобов'язані розповсюджувати серед своїх членів документи та інформацію, а також збирати від них відгуки. У країнах, де асоціації органів місцевого самоврядування відсутні, на лійному міністерстві, що має повноваження ухвалювати рішення, лежить обов'язок направляти проекти рішень і керівних принципів до органів місцевого самоврядування та запитувати їхню думку.

### **3.3 Процеси та процедури**

23. Наскільки можливо, з органами місцевого самоврядування потрібно своєчасно та належним чином консультуватися з усіх питань, що безпосередньо їх стосуються, у процесах планування й вироблення рішень.

#### *3.3.1 Учасники процесу*

24. Національні асоціації органів місцевого самоврядування мають представляти місцеві органи влади в процесі консультацій. Вони мають забезпечувати своє регулярне запрошення до розгляду відповідних законодавчих і політичних ініціатив, співпрацю з іншими асоціаціями та періодичний обмін передовою практикою між собою.

25. Можливе проведення консультацій з окремими органами місцевого самоврядування. Однак якщо предмет консультацій стосується більш ніж однієї одиниці місцевого самоврядування, слід забезпечити координацію між відповідними представниками органів місцевого самоврядування.

#### *3.3.2 Предмет консультацій*

26. З органами місцевого самоврядування слід консультуватися з усіх питань, що безпосередньо їх стосуються. Коли на їхньому правовому статусі, компетенції, економічному та/або фінансовому становищі прямо позначаються реалізація державної політики або який-небудь нормативно-правовий акт, це стосується їх безпосередньо.

27. Зокрема, консультації мають бути обов'язковими під час обговорення будь-якого рішення, що стосується зміни територіальних кордонів органів місцевого самоврядування (стаття 5 Хартії) або порядку передачі їм перерозподілених ресурсів (пункт 6 статті 9). Щоразу, коли органам місцевого самоврядування передають додаткові обов'язки, потрібно здійснювати аналіз економічних наслідків (пункт 2 статті 9).

#### *3.3.3 Етапи залучення органів місцевого самоврядування*

28. Органи місцевого самоврядування та їхні асоціації мають відігравати активну роль у підготовці рішень і користатися реальною можливістю висловлювати свої думки та пропозиції.

29. Центральні та регіональні органи влади також мають забезпечувати такі форми й строки проведення консультацій, які б уможливили для органів місцевого самоврядування та асоціацій органів місцевого самоврядування (крім виняткових обставин) належне інформування своїх членів і проведення консультацій із ними, підготовку та подання конструктивних пропозицій, а також своєчасне висловлення своїх інтересів і думок із тим, щоби на них зважали у процесі вироблення політики та законодавства. Хартія не встановлює жодних нормативних строків, оскільки це залежить від умов у кожній державі-учасниці. Однак слід завжди зважати на складність питання, щоби у сторін, які мають висловити свою думку, був час на формулювання належної відповіді.

30. Консультації потрібно організувати на підготовчому етапі розроблення рішень чи політики, а не після їхнього затвердження відповідним органом, уповноваженим ухвалювати рішення, аби мати змогу скористатися практичними знаннями органу місцевого самоврядування.

#### *3.3.4 Форми проведення консультацій*

31. Державні органи спільно з асоціаціями органів місцевого самоврядування мають визначити деталі процесу та форму проведення консультацій, щоби забезпечити відповідність процесу

принципам Хартії, а саме: організація консультацій належним чином. Обидві сторони мають заздалегідь домовитися про всі заходи забезпечення прозорості та взаємодії зі ЗМІ стосовно процесу консультацій, а також призначити особу чи осіб, відповідальних за надання звітів про засідання. До зустрічі потрібно підготувати конкретний порядок денний із чіткою структурою та заздалегідь узгоджені списки учасників, а документи до зустрічі розповсюдити серед усіх учасників.

32. Європейська хартія місцевого самоврядування не визначає та не приписує форм проведення консультацій і не уточнює, як саме має проходити процес консультацій. Оскільки універсальних рішень не існує, можна скористатися різними формами відповідно до обговорюваних питань і згідно з законами, нормативно-правовими актами й особливими традиціями відповідної країни.

33. Консультації можуть проводитися в письмовій формі. У таких випадках слід зберігати письмові звіти про консультації та надавати доступ до них усім зацікавленим сторонам.

34. Офіційні зустрічі: консультації можуть включати до себе організацію офіційних зустрічей або створення спеціальних комісій і робочих груп для обміну думками та знаннями з окремих питань (особливо в галузі місцевих фінансів і управління майном) оперативного характеру, що потребують вжиття швидких заходів з боку центрального та регіональних урядів.

35. Спільні консультаційні платформи: можливо створення платформи, яка б об'єднувала центральний уряд і асоціації органів місцевого самоврядування. До складу таких органів входять представники уряду та асоціацій, причому обидві сторони мають делегувати однакову кількість представників.

36. Обговорення за круглим столом: у федеративних державах до цих круглих столів можуть залучатися представники трьох рівнів влади — федерального, регіонального та місцевого. Такі багаторівневі круглі столи зазвичай проводять із питань, що позначаються на всіх рівнях державного управління. Як правило, ці круглі столи проводять з метою розгляду проектів федерального бюджету та обговорення централізованих субвенцій регіональним і місцевим органам влади. Вони дають змогу асоціаціям органів місцевого самоврядування надати свій досвід і практичні знання на ранньому етапі законодавчого процесу. Ці круглі столи мають проходити регулярно і за заздалегідь визначеним порядком денним.

37. Спеціальні консультативні ради: для центральних і регіональних урядів може виявитися доцільним створити спеціальні консультативні ради з розроблення проектів рішень. Важливо, аби фахівці, що беруть участь у таких консультаціях, мали чітко визначений мандат від національної асоціації чи асоціацій.

38. Участь у роботі у парламентських комітетів: цей процес має регламентуватися меморандумом про взаєморозуміння між асоціацією органів місцевого самоврядування та відповідними парламентськими органами, в якому слід визначити обов'язки учасників та обсяг їхнього внеску до законодавчого процесу.

### 3.3.5 Інформація і публічність

39. Ще до того, як відбудуться консультації, національні та регіональні органи влади мають надати чітку й детальну інформацію в письмовому вигляді щодо запропонованої політики, аби ті, до кого звертаються за консультацією, були добре обізнані про мотиви й цілі кожного запланованого рішення чи політики. Достатню інформацію також слід своєчасно надавати протягом самого процесу консультацій, щоби сприяти змістовній участі з боку органів місцевого самоврядування.

40. Потрібно оприлюднювати обсяг співпраці з боку різних сторін, до яких зверталися за консультацією, а також результати консультації.

41. Публічні органи влади повинні забезпечувати загальнодоступний зворотний зв'язок щодо результатів консультацій. Результати мають публікуватися та поширюватися відповідно до національних нормативно-правових актів. Докладні роз'яснення причин згоди на певні пропозиції чи відмови від них також мають сповіщатися в письмовій формі та публікуватися.

42. Національним асоціаціям органів місцевого самоврядування слід регулярно публікувати до уваги громадськості інформацію про консультації з центральними та регіональними органами влади, а також розповсюджувати результати консультацій серед своїх членів. Якщо національна асоціація підтримує остаточне рішення за підсумками консультацій, слід зробити офіційну заяву

про таку підтримку. Якщо вона не згодна з рішенням, то може виступити з відповідною публічною заявою, виклавши підстави для своєї позиції.

43. Усі залучені до консультацій сторони мають максимально користуватися розширеними можливостями, що надають нові медіа для проведення консультацій.



## ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

### 1 Вступ

1. 2014 року Конгресом було ухвалено Резолюцію 368 «Стратегія реалізації права місцевих органів влади на те, щоб із ними консультувалися інші рівні управління», покликану вдосконалити процес проведення консультацій між різними рівнями управління в державах-учасниках задля підвищення ефективності участі органів місцевого самоврядування і відповідного підвищення якості законодавства та політики на загальнонаціональному і регіональному рівнях.

2. Європейська хартія місцевого самоврядування містить декілька статей про консультації інших рівнів управління з органами місцевого самоврядування, причому передбачено два види консультацій: а) консультації на загальних підставах, а саме: з кожного питання, що має безпосередній вплив на органи місцевого самоврядування (пункт 6 статті 9), і б) спеціальні консультації щодо зміни територіальних кордонів органів місцевого самоврядування (стаття 5), а також консультації про порядок передачі органам місцевого самоврядування перерозподілених ресурсів (пункт 6 статті 9). Оскільки обидва види консультацій характеризуються однаковим правовим статусом, значенням і порядком проведення, їхня важливість має рівною мірою визнаватися всіма рівнями управління.

3. Конгресом ухвалено низку інших рекомендацій і резолюцій щодо права органів місцевого самоврядування на те, щоб із ними консультувалися інші рівні управління. У своїй Рекомендації 171 (2005)<sup>3</sup> Конгрес наголосив, що право органів місцевого самоврядування на те, щоб із ними консультувалися («закріплене пунктом 6 статті 4, статтею 5, пунктом 6 статті 9 і статтею 10»), є засадничий принцип європейської правової та демократичної практики, мета якого полягає у сприянні належному врядуванню. Проведення консультацій має бути обов'язковим елементом у процесах вироблення політичних рішень і адміністрування, уможливлючи завчасну обізнаність про побажання органів місцевого самоврядування та їхнє належне врахування в рішеннях центральних і регіональних органів влади. У цій Рекомендації Конгрес вітає те, що «процес консультацій поступово стає невіддільною рисою політичних переговорів між державою та органами місцевого самоврядування» і що асоціації органів місцевого самоврядування відіграють дуже важливу роль у процесах «просування спільних інтересів і ведення інституційного діалогу з центральним урядом або з регіонами». Водночас Конгрес визнає той факт, що консультації «рідко набувають форми справжніх політичних переговорів», поки що залишаючись «майже завжди механізмом обміну інформацією». Відповідно він, серед іншого, рекомендує «трансформувати процес консультацій у систему переговорів», а також визнати національні асоціації за партнерів у процесі консультацій і створити постійний консультативний орган.

4. У своїй Рекомендації 328 (2012)<sup>4</sup> Конгрес підкреслив, що органи місцевого самоврядування мають відігравати активну роль в ухваленні рішень з усіх питань, що їх стосуються, причому у такі спосіб та строки, які надавали б цим органам місцевого самоврядування реальну можливість формулювати та висловлювати свої власні погляди та пропозиції задля здійснення впливу. Конгрес далі доопрацював попередні пропозиції та звернувся до держав-учасниць із проханням, серед іншого, уточнювати формат консультацій, завчасно до початку консультацій надавати належну, чітку й детальну інформацію у письмовому вигляді, залучати практичний досвід органів місцевого самоврядування під час розроблення політики та законодавства, ретельно аналізувати наслідки стратегічно важливих рішень, публікувати результати консультацій (пояснюючи також причини відхилення пропозицій) та визнавати за органами місцевого самоврядування право на клопотання і на компенсацію, якщо процедура консультації не було проведено належним чином.

5. У своїй Резолюції 347 (2012)<sup>5</sup> Конгрес закликав національні асоціації місцевих і регіональних влад лобювати свої центральні/регіональні органи влади задля імплементації всіх статей Хартії, що стосуються проведення консультацій, а також задля виділення належних ресурсів, щоб забезпечувати ефективне представництво органів місцевого самоврядування в консультаційних процедурах. Національні асоціації мають забезпечувати своє регулярне запрошення до розгляду відповідних законодавчих і політичних ініціатив, співпрацю з іншими асоціаціями та періодичний обмін передовою практикою між собою. Насамкінець, Конгрес ухвалив рішення розробити практичні рекомендації та представити стратегію подальшого зміцнення процесу консультацій.

<sup>3</sup> Обговорена та ухвалена Палатою місцевих влад 1 червня 2005 р. і ухвалена Постійним комітетом Конгресу 2 червня 2005 р. (див. Документ CPL (12) 5)

<sup>4</sup> Обговорена та ухвалена Конгресом 18 жовтня 2012 р. (див. Документ CG(23)II, пояснювальна записка)

<sup>5</sup> Обговорена та ухвалена Конгресом 18 жовтня 2012 р. (див. Документ CG(23)II, пояснювальна записка)

6. Своєю Резолюцією 368 (2014)<sup>6</sup> Конгрес затвердив відповідну Стратегію з метою зміцнення та підвищення ефективності консультаційних процесів і, тим самим, також вдосконалення якості законодавства, місцевої та регіональної політики. Основними напрямками діяльності в рамках цієї Стратегії мають бути: (1) надання настанов, (2) використання моніторингових та інших заходів Конгресу, (3) систематизація даних оцінювання консультаційних процедур, і (4) збирання даних від держав-учасниць. Резолюція 368 (2014) містила також систематизований перелік конкретних елементів, що мають включатися до настанов із проведення консультацій.

7. Таким чином, ціллю цього звіту є роз'яснити порядок застосування державами-учасницями пункту 6 статті 4, статті 5 і пункту 6 статті 9 Хартії та визначити роль національних асоціацій органів місцевого самоврядування у процесі проведення консультацій вищих рівнів управління з органами місцевого самоврядування.

8. Цей звіт починається з опису того, як право органів місцевого самоврядування (і їхніх асоціацій) на отримання консультацій має бути інституційно закріплене в національному законодавстві, та розгляду офіційного визнання й правової основи консультацій. У ньому розглядаються нормативна база, основні види нормативно-правових актів, тематика консультацій, учасники та порядок проведення процесу консультацій.

## **2 Право на консультації, передбачене Хартією**

9. Пункт 6 статті 4 про проведення своєчасно і належним чином консультацій з органами місцевого самоврядування у процесі планування та вироблення рішень щодо всіх питань, які їх безпосередньо стосуються, не є єдиним положенням Хартії про консультації. Пункт 6 статті 4 встановлює право органів місцевого самоврядування на проведення з ними консультацій як загальний принцип, тоді як ще два положення — стаття 5 про територіальні кордони органів місцевого самоврядування та пункт 6 статті 9 про перерозподіл ресурсів — стосуються спеціальних напрямів консультацій. Стаття 10 посилається на право входити до асоціацій з метою захисту й задоволення своїх спільних інтересів.

10. Згідно з пунктом 6 статті 4 Хартії, «у процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, з останніми мають проводитися консультації, у міру можливості своєчасно і належним чином». Існує загальне розуміння того, що питання «безпосередньо стосується» державної чи приватної організації, коли на їхньому правовому статусі, повноваженнях і функціях, економічному та/або фінансовому становищі прямо позначаються реалізація державної політики або, у формальному сенсі, який-небудь нормативно-правовий акт.

11. Якщо питання стосується багатьох органів місцевого самоврядування, то ці органи місцевого самоврядування можуть бути представлені своїм законним представником, а саме — асоціацією органів місцевого самоврядування. У багатьох країнах органи місцевого самоврядування представлені національною асоціацією, яка об'єднує принаймні 50% всіх органів місцевого самоврядування. Однак є країни, де представництво органів місцевого самоврядування розділене між декількома асоціаціями органів місцевого самоврядування. Незалежно від того, чи представлені органи місцевого самоврядування одною або декількома асоціаціями, обов'язком центральних і регіональних урядів є гарантування рівноправного та ефективного представництва органів місцевого самоврядування у процесі консультацій.

12. Вимога щодо проведення консультацій «належним чином» означає, що вони мають бути організовані так, аби дозволити органам місцевого самоврядування формулювати та презентувати свої погляди й пропозиції. Це не означає, що центральна та регіональна влада погодиться з цими пропозиціями, але становить вимогу щодо обов'язкового представлення, обговорення та врахування думок і пропозицій від органів місцевого самоврядування перед ухваленням остаточного рішення. Однак право затверджувати остаточне рішення самостійно і під свою відповідальність залишається за установою, якій належить мандат на ухвалення рішень.

13. Поняття «своєчасно» означає забезпечення того, що форма й строки проведення консультацій дають можливість органам місцевого самоврядування впливати на процес вироблення рішень і уникати ситуацій, де органам місцевого самоврядування відмовлено в праві проведення з ними консультацій під приводами терміновості чи економії коштів. Хартія не встановлює жодних нормативних строків для поняття «своєчасно», оскільки це залежить від умов і контексту в кожній державі-учасниці. Однак це передбачає серед іншого, що консультації потрібно організовувати на етапі розроблення рішень чи політики, а не після їхнього

<sup>6</sup> Обговорена та ухвалена Конгресом 27 березня 2014 р. (див. Документ CG(26)9 (остаточний), пояснювальна записка)

затвердження відповідним органом, уповноваженим ухвалювати рішення.

14. Європейська хартія місцевого самоврядування не визначає та не приписує форм проведення консультацій і не уточнює, як саме має проходити процес консультацій. Визнаючи, що основна функція Хартії полягає у встановленні загальної концепції та основ для проведення консультацій, можна дійти висновку, що основний процес консультацій ґрунтується на трьох основних умовах: а) органи місцевого самоврядування мають бути в змозі отримувати повну інформацію про рішення та політику, що безпосередньо їх стосуються, причому ця інформація має бути доступна на початковому етапі процесу вироблення рішень; б) органам місцевого самоврядування потрібно надавати можливість висловлювати свою думку щодо рішень і політики ще до того, як вони стануть юридично зобов'язальними документами, і в) в органів місцевого самоврядування мають бути час і спроможність, щоб готувати рекомендації або альтернативні проекти та подавати їх на обговорення та консультації.

15. Право органів місцевого самоврядування на проведення з ними консультацій має закріплюватися національним законодавством, бажано — у конституціях держав-учасниць. У багатьох країнах ухвалені парламентом законодавчі акти можна класифікувати за двома групами: а) ті, в яких право на консультацію загалом визнається, і б) ті, в яких законодавство передбачає проведення консультацій з органами місцевого самоврядування у конкретних галузях (наприклад, щодо зміни територіальних кордонів відповідно до статті 5 Хартії). Здебільшого право на проведення консультацій є загальновизнаним «щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування», тим самим даючи органам місцевого самоврядування більше повноважень і гнучкості в представленні та захисті своїх інтересів.

16. Національне законодавство має визнавати право національних асоціацій на участь у консультаціях і представництво інтересів своїх членів (пункт 2 статті 10 Хартії). З цього погляду, у національному законодавстві можна дотримуватися одного з двох підходів. Перший підхід зобов'язує вищі рівні управління проводити консультації з тими асоціаціями, що представляють понад 50% одиниць місцевого самоврядування, тоді як другий підхід не висуває жодних умов для участі асоціацій у консультаціях. Хоча «порог представництва» для асоціацій, залучених до процесу консультацій, може варіюватися між країнами, позиція органів місцевого самоврядування стосовно інших рівнів управління очевидно буде набагато сильнішою, якщо вони матимуть змогу говорити єдиним голосом.

### 3 Учасники процесу консультацій

17. У законодавстві держав-учасниць здебільшого не уточнюється, яка саме установа центрального уряду відповідає за організацію консультацій з органами місцевого самоврядування. Звичайна адміністративна логіка підказує, що профільне міністерство, якому надані повноваження виносити рішення з конкретного питання, має відповідати за організацію консультацій. У Резолюції 368 (2014) підкреслюється потреба в тому, щоби «створити форми постійних консультацій між міністерствами та політичними представниками різних політичних рівнів».

18. Що стосується консультацій з органами місцевого самоврядування, то центральний уряд, як правило, представлений міністерством, відповідальним за питання місцевого самоврядування. Іноді до процесу консультацій залучають інших членів уряду, наприклад, міністерство фінансів або міністерство економіки, зважаючи на їхні обов'язки та обговорювані питання. У деяких країнах (наприклад, у Грузії) міністерство, відповідальне за проведення консультацій з органами місцевого самоврядування, визначене законодавчо, причому це міністерство має повноваження презентувати результати консультацій в інших відповідних міністерствах і/або залучати своїх представників до процесу консультацій.

19. Консультації часто проводяться в рамках законодавчого процесу в національних парламентах, особливо на етапі слухань у комітетах. Як правило, відповідний парламентський комітет проводить три слухання за участю зацікавлених сторін і незалежних експертів. Тому етап комітетських слухань — це слушний момент для органів місцевого самоврядування та їхніх асоціацій, щоб представити свої думки та рекомендації. Але залишається відкритим питання про те, хто саме має відповідати за ініціювання та організацію таких консультацій: органи місцевого самоврядування (та їхні об'єднання) чи парламентарії, оскільки останні мають законодавчий мандат. На відміну від профільних міністерств, законодавчий процес у парламентах ґрунтується не на адміністративних процесах, а на виборних мандатах і процесі розгляду. Однак, щоб відрізнити консультації від лобювання, слід нагадати, що мета консультацій полягає в ухваленні рішень, найдоцільніших у світлі реальних потреб, і тому орган, що затверджує такі рішення, має відповідати за проведення консультацій.

20. Національне законодавство рідко зобов'язує парламентські комітети організувати консультації. Оскільки уряди подають більшість законодавчих ініціатив до законодавця, парламентські органи можуть припускати, що потрібні консультації вже відбулися на підготовчих етапах. Поряд із тим, саме парламентські органи ухвалюють основні рішення щодо нормативно-правової бази місцевого самоврядування.

До того ж, оскільки представлені урядом ініціативи часто змінюються на парламентському етапі, важливо організувати консультації з відповідними парламентськими комітетами. У деяких країнах асоціація органів місцевого самоврядування та відповідні парламентські органи укладають меморандум про взаєморозуміння, який передбачає конкретні зобов'язання, зокрема вимогу про те, щоб асоціація залучалася на етапі слухання в комітетах тих законодавчих ініціатив, що безпосередньо впливають на органи місцевого самоврядування. Робота з законодавчими органами може стати для органів місцевого самоврядування потужним інструментом у захисті своїх інтересів, і тому важливо, щоб парламентські структури відігравали активну роль в організації консультацій з органами місцевого самоврядування.

21. У державах із федеративним чи регіональним устроєм виникає питання щодо рівня, на якому мають організуватися консультації з органами місцевого самоврядування. Досвід європейських країн показує, що у федеративних державах консультації часто проводяться на рівні суб'єктів федерації, тоді як в інших державах з регіональним устроєм консультації схильні організувати на національному рівні, оскільки, як правило, на цьому рівні існують повноваження з ухвалення рішень щодо питань місцевого самоврядування.

22. Місцеві органи влади в процесі консультацій зазвичай представляє національна асоціація органів місцевого самоврядування. Однак це не виключає можливості проведення консультацій з окремими місцевими органами влади. Якщо предмет консультацій стосується більш ніж однієї одиниці місцевого самоврядування, то координація між відповідними представниками органів місцевого самоврядування в захисті своїх спільних інтересів стає неминучою. У деяких країнах існують дві чи більше асоціацій органів місцевого самоврядування, які можуть бути організовані відповідно до типу місцевих і/або регіональних органів самоврядування (округу, регіону, землі). Крім того, у багатьох країнах існують асоціації посадових осіб місцевих органів влади (асоціації мерів, працівників фінансових служб громад тощо), котрі також можуть відігравати роль у представництві місцевих інтересів, особливо коли це стосується галузевого законодавства.

23. Процес консультацій проходить легше, коли органи місцевого самоврядування представляє єдина асоціація, яка підтримує добре налагоджені зв'язки зі своїми членами та має спроможність і практичний досвід, щоби брати ефективну участь у процесі консультацій. Проведення консультацій з декількома асоціаціями є складнішим, особливо коли ці асоціації не є однорідними, не мають однакових можливостей і в деяких випадках включають до себе дрібні асоціації, між якими існують політичні суперечності. Хоча політичні зв'язки забезпечують цінні неофіційні канали для лобювання власних інтересів, вони несуть із собою приховані ризики перетворення асоціацій лише на додатки до партійної політики, особливо в країнах з централізованою владою та поляризованою політичною системою.

24. Для центральних урядів може бути доцільним підтримувати створення національної системи консультацій там, де існує декілька асоціацій органів місцевого самоврядування. У таких випадках центральне урядове відомство, що відповідає за проведення консультацій, має забезпечувати пропорційне представництво асоціацій і наявність чітких і точних правил вироблення рішень та формулювання спільних думок щодо предмета консультацій. Насправді центральна/регіональна влада може ухвалити рішення про проведення консультацій окремо з кожною асоціацією, але в таких випадках позиція органів місцевого самоврядування буде відносно слабкою, оскільки сильніші асоціації загалом матимуть більший вплив, аніж слабкіші.

#### **4 Інституціоналізована система в порівнянні з адаптованим процесом**

25. Європейська хартія місцевого самоврядування не визначає, в якій формі чи інституційних рамках мають проходити консультації з органами місцевого самоврядування. У національному законодавстві держав-учасниць це питання, як правило, теж не вирішене. Як зазначалося вище, в деяких країнах обов'язковим є проведення консультацій з тими асоціаціями, що представляють більшість одиниць місцевого самоврядування, тоді як в інших країнах цей обов'язок не закріплено в національному законодавстві. Порядок проведення консультацій загалом визначається нормативними документами та регламентами, ухваленими міністерствами та іншими державними установами, і тому практика проведення консультацій в державах-учасницях суттєво відрізняється залежно від того, формалізована процедура консультацій чи ні.

26. Як правило, ухвалені національними парламентами законодавчі акти містять докладний порядок проведення консультацій з органами місцевого самоврядування, коли йдеться про зміни в адміністративних кордонах. У деяких країнах закон про державний бюджет також включає до себе процедури організації консультацій з органами місцевого самоврядування. Однак там, де йдеться про консультації з загальних питань, законодавчі акти загалом не наводять докладного опису процедур консультацій, котрі зазвичай визначаються угодами й меморандумами між центральною владою та органами місцевого самоврядування.

27. У деяких країнах ведення переговорів формалізоване, але важливу роль також відіграють неформальна практика і звичаї. Процедурні правила часто стосуються лише інституціональних механізмів проведення консультацій, а не взаємодії між представниками центральної влади та органів місцевого самоврядування. Неофіційні консультації, однак, загалом не сприяють досягненню довгострокових результатів, а також не допомагають розвитку демократичної практики вироблення рішень і формулювання політики.

28. Інституціоналізовані консультації потребують наявності твердо встановлених правил і процедур, а також установ, наділених чітким мандатом у процесі консультацій. Зазвичай такі правила і процедури визначаються угодами між місцевою та центральною владою, а також регламентом публічних органів влади; вони відомі та зрозумілі всім сторонам, залученим до процесу консультацій. Ключовими особами в інституційних консультаціях є національні асоціації, які спроможні формулювати інтереси своїх членів — органів місцевого самоврядування — і представляти ці інтереси у процесі консультацій. Національні асоціації також можуть призначити експертів до різних комітетів і робочих груп, організованих профільними міністерствами та парламентськими органами за конкретними напрямками політики в галузі місцевого самоврядування.

29. Основні характеристики інституціоналізованих консультацій такі:

- формально визначені правила і процедури;
- визначення установ, які мають мандат представляти своїх виборців;
- консультації на основі письмового спілкування, з відкритими й прозорими процедурами.

30. Інституціоналізовані консультації надають органам місцевого самоврядування можливість розробити довгострокову стратегію для проведення консультацій з іншими рівнями управління та підвищити результативність процесу консультацій. Інституціоналізовані консультації також забезпечують додаткові права участі, наприклад, залучення до складання законодавчих актів та до розроблення програмних документів. Оскільки центральні уряди усвідомлюють, що зобов'язані консультиватися з національними асоціаціями, вони природно зацікавлені в залученні представників цих асоціацій до розроблення проектів рішень і політики.

31. Однак така тісна співпраця між центральною владою та органами місцевого самоврядування ускладнюється, якщо консультації проводяться неформальним чином. У таких випадках обидві сторони можуть діяти лише в короткострокових інтересах, а спілкування часто завершується відразу після ухвалення рішення. З цієї причини, у державах-учасницях Ради Європи слід підтримувати модель інституціоналізованих консультацій між органами місцевого самоврядування та центральною/регіональною владою.

## 5 **Форми інституціоналізованих консультацій**

32. Найпоширенішою практикою проведення інституціоналізованих консультацій іншими рівнями управління з органами місцевого самоврядування є створення центральним урядом та асоціаціями органів місцевого самоврядування спільної консультаційної платформи. До складу такого органу входять представники уряду та асоціацій, причому обидві сторони мають делегувати однакову кількість представників. Якщо консультаційну платформу організовано за участю численних асоціацій, вони зазвичай представлені на пропорційній основі.

33. Ще одною практичною формою проведення консультацій є круглий стіл, який дозволяє асоціаціям органів місцевого самоврядування надати свій досвід і практичні знання на ранньому етапі законодавчого процесу, тим самим розширюючи їхні можливості впливати на процес вироблення рішень. Такі круглі столи мають проходити регулярно і за заздалегідь визначеним порядком денним. В інтересах прозорості бажано запрошувати на ці круглі столи пресу та ЗМІ. Асоціації органів місцевого самоврядування мають забезпечувати, щоби призначені ними обрані представники брали активну участь в обговореннях і щоб органи місцевого самоврядування, які входять до їхнього складу, були добре інформовані про порядок денний і підсумки роботи

круглого столу. Круглі столи також можуть бути ефективним інструментом проведення консультацій профільними міністрами з органами місцевого самоврядування стосовно поточних пріоритетів у політиці. У таких випадках важливо виявляти можливий вплив розроблюваної політичної лінії на органи місцевого самоврядування і формулювати рекомендації, аби забезпечити, щоби ця політична лінія зважала на законні інтереси органів місцевого самоврядування. Асоціаціям органів місцевого самоврядування слід публікувати регулярні звіти про такі круглі столи, розповсюджуючи інформацію про тематику, проведення та результати цих круглих столів.

34. У федеративних державах до цих круглих столів можуть залучатися представники трьох рівнів влади — федерального, регіонального та місцевого. Такі багаторівневі круглі столи зазвичай проводять із питань, що позначаються на всіх рівнях державного управління. Як правило, ці круглі столи проводять з метою розгляду проектів федерального бюджету та обговорення централізованих субвенцій регіональним і місцевим органам влади. Однак багаторівневий круглий стіл — це складний інструмент, і досягнення консенсусу між усіма зацікавленими сторонами може виявитися складним. В окремих випадках одна чи декілька сторін можуть звертатися до конституційного суду, щоб захистити свої інтереси. Як правило, такі круглі столи мають бути формалізовані та організовуватися згідно з попередньо узгодженим регламентом. Будь-яке спілкування, пов'язане з цими круглими столами, має бути в письмовій формі, а сам процес консультацій — належним чином документуватися.

35. Однією з найефективніших форм консультацій є участь у слуханнях законопроектів, що проходять у парламентських комітетах. Цей процес має регламентуватися меморандумом про взаєморозуміння між асоціацією органів місцевого самоврядування та відповідними парламентськими органами. Такий меморандум має чітко визначати обов'язки учасників та обсяг їхнього внеску до законодавчого процесу. Ця форма консультацій потребує від національних асоціацій наявності належних практичних знань і досвіду. На початкових етапах консультації фахівці асоціації повинні розглянути пропонуване законодавство та підготувати проект висновку щодо його тексту з рекомендаціями, аби забезпечити його відповідність інтересам органів місцевого самоврядування. Статути національних асоціацій мають наділяти свої правління повноваженнями ухвалювати такі документи та надсилати їх на розгляд до парламенту. Правління також можуть призначати своїх членів для участі в засіданнях відповідних парламентських комітетів. В окремих випадках правління асоціації може доручати фахівцям з асоціації розроблення альтернативного законопроекту та потім презентувати його перед відповідними парламентськими органами.

36. На практиці існують окремі сфери, де проведення консультацій з органами місцевого самоврядування офіційно регламентоване і має зобов'язальний характер. Це здебільшого стосується змін у територіальних кордонах органів місцевого самоврядування. У більшості держав-учасниць законодавство про органи місцевого самоврядування чітко визначає форми й порядок проведення консультацій стосовно пропозицій про зміну територіальних кордонів, включно з офіційною згодою місцевої ради, а також містить вимогу щодо проведення консультацій з місцевими громадами. Рекомендується використовувати ці процедури не лише для зміни кордонів окремих одиниць місцевого самоврядування, а також у разі будь-якої структурної перебудови в системі місцевого самоврядування (запровадження, скасування рівнів, зміни до законодавства про міжмуніципальне співробітництво тощо).

37. Спосіб проведення фінансових консультацій відрізняється між країнами. Хоча бувають випадки, коли центральний уряд обговорює з національними асоціаціями всю систему фінансування органів місцевого самоврядування, регулярні консультації зазвичай проводяться з конкретних фінансових питань, наприклад, критеріїв виділення вирівнювальних субсидій, змін у місцевому оподаткуванні та/або місцевих кредитів і запозичень. У деяких країнах міністерство фінансів створює спеціальну консультативну раду для обговорення проектів рішень та політики у сфері державних фінансів. Національні асоціації схильні призначати не політиків, а експертів до таких консультативних рад на тій підставі, що вони обговорюватимуть технічні проблеми, які потребують спеціальних знань і досвіду. Однак ці консультативні ради не слід розглядати як заміну більш загальним консультативним зустрічам за участю політичного керівництва міністерства та національної асоціації чи асоціацій. Консультативні ради здебільшого використовують для розроблення й перегляду проектів рішень, тоді як зустрічі та круглі столи з питань політики мають на меті досягнення політичного консенсусу щодо розподілу ресурсів між органами місцевого самоврядування і, конкретніше, щодо проекту річного державного бюджету.

38. Слід зазначити, що всі з наведених вище форм і засобів консультацій вищих рівнів управління з органами місцевого самоврядування мають позитивний вплив тоді, коли процес консультацій відбувається у відповідних інституційних рамках на основі формальних правил.

Міцні та спроможні національні асоціації органів місцевого самоврядування є ключовим чинником у тому, щоб ці складні системи консультацій працювали на захист органів місцевого самоврядування і зміцнення демократії на місцевому рівні.

## **6 Складнощі та проблеми у проведенні консультацій між центральними та місцевими органами влади**

39. У нещодавньому звіті про імплементацію Хартії в державах-учасниках<sup>7</sup> зазначалося, що положення про консультації часто порушуються, а декілька держав-учасниць висловили свої застереження стосовно відповідних положень. Грузія і Туреччина висловили бажання не бути зв'язаними пунктом 6 статті 4. Як свідчить практика, це положення Хартії входить до числа тих, що порушують найчастіше. У моніторингових звітах наведено сім таких випадків; ще дев'ятнадцять випадків часткового дотримання положення і лише десять країн, де це положення виконується повністю. Недоліки у формалізації консультацій — це найпоширеніші причини часткового чи повного недотримання.

40. Стосовно статті 5 Грузія та Греція заявили, що не зв'язують себе нею, тоді як часткове дотримання було встановлене в дев'яти країнах, а в трьох випадках — порушення Хартії. Процес вироблення політики зверху вниз, недоступний для інших, часто наводять як причину часткового чи повного недотримання.

41. Азербайджан, Бельгія, Чехія, Грузія і Туреччина заявили, що не зв'язують себе пунктом 6 статті 9. В інших державах-учасниках моніторинговими звітами та рекомендаціями встановлено п'ять випадків часткового дотримання, а також сім випадків порушення Хартії на загальнонаціональному рівні. Брак належної організації та стійких механізмів проведення консультацій згадувався серед найчастіших причин часткового чи повного недотримання.

42. Хоча право органів місцевого самоврядування на проведення з ними консультацій визнається більшістю держав-учасниць, організація консультацій фактично залежить від готовності центральної влади, тоді як окремим центральним органам влади, котрі не визнають органи місцевого самоврядування за рівноправних партнерів, бракує мотивації, щоб організувати консультації з ними.

43. У молодих демократіях іноді можна помітити застосування особливих моделей консультацій, аніж систематичного діалогу. Брак законодавчо інституціоналізованих форм консультацій може призвести до ризику того, що консультації проводитимуться на розсуд центрального уряду. Слід визнати, що загальне декларування права органів місцевого самоврядування на проведення з ними консультацій, яке не супроводжується чітко визначеними правилами та механізмами проведення консультацій, не відповідає інтересам органів місцевого самоврядування. Правила та механізми проведення консультацій потрібні для того, щоби право на консультацію можна було здійснювати примусово.

44. У більшості федеративних систем саме суб'єктам федерації (а не федеральному урядові) належать повноваження з регулювання законодавства про місцеве самоврядування, і тому механізми консультацій, як правило, існують лише на регіональному рівні, тоді як багато федеральних законів безпосередньо впливають також і на органи місцевого самоврядування. До того ж, асоціації мають дуже обмежений вплив на федеральний уряд, що дуже ускладнює процес консультацій.

45. Обмежена здатність органів місцевого самоврядування виражати й формулювати свої інтереси, а також брак персоналу й спроможності в деяких асоціаціях органів місцевого самоврядування можуть розглядатися як основна слабкість, що становить перешкоду для інституціоналізованих і системних консультацій. Ще однією проблемою є роздробленість асоціацій органів місцевого самоврядування в деяких країнах, яка знижує їхній вплив на процеси вироблення рішень і формулювання політики. Вплив політичних партій на деякі з дрібніших асоціацій також може перешкоджати процесу ведення консультацій і досягнення консенсусу.

46. З огляду на окреслені вище проблеми, Конгресу потрібно вжити активних заходів із реалізації стратегії щодо права органів місцевого самоврядування на те, щоб із ними консультивалися інші рівні управління. Пріоритети в майбутній діяльності мають включати до себе:

- сприяння проведенню вищими рівнями управління інституціоналізованих і системних

<sup>7</sup> Конгрес місцевих і регіональних влад, Моніторинговий комітет (2017), Порівняльний аналіз імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування у 47 державах-учасниках. Доповідачі: К. Кадоре і К. Ван Овермейре (за допомогою експерта Н.-К. Хлепас).

- консультацій з органами місцевого самоврядування через формалізацію процесу консультацій;
- співпрацю з центральними урядами та парламентами з метою впровадження ефективних форм і механізмів проведення консультацій з органами місцевого самоврядування стосовно регламенту та підзаконних актів на рівні парламентських органів і профільних міністерств;
  - зміцнення спроможності національних організацій бути загальнонаціональним рупором органів місцевого самоврядування, а також виступати активними партнерами центральної влади в процесі консультацій;
  - надання допомоги роздробленим асоціаціям з метою створення загальнонаціональних консультативних систем, щоб об'єднати зусилля з захисту законних інтересів органів місцевого самоврядування.