

Неофіційний переклад

25-а СЕСІЯ
Страсбург, 29-31 жовтня 2013 р.

Місцева і регіональна демократія в Україні

РЕКОМЕНДАЦІЯ 348 (213)¹

1. Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи посилається на:

a. підпункт 1.*b* статті 2 Статутної резолюції CM/Res (2011) 2 Комітету Міністрів щодо Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, у якій зазначено, що одна із цілей Конгресу - «вносити пропозиції Комітету Міністрів для сприяння місцевій і регіональній демократії»;

b. пункт 3 статті 2 вищезгаданої Статутної резолюції CM/Res (2011) 2, у якій зазначено, що «Конгрес регулярно готує доповіді по країнах про стан місцевої і регіональної демократії в усіх державах-членах та в державах-кандидатах на вступ до Ради Європи, і має забезпечувати, зокрема, реалізацію принципів Європейської хартії місцевого самоврядування»;

c. Резолюцію 307(2010) (переглянуту) про Процедури моніторингу обов'язків та зобов'язань, взятих на себе державами-членами Ради Європи у зв'язку з ратифікацією ними Європейської хартії місцевого самоврядування (ETS № 122);

d. Рекомендацію 219 (2007) про статус столичних міст, Рекомендацію 132 (2003) про муніципальну власність у світлі принципів Європейської хартії місцевого самоврядування;

e. Резолюцію Конгресу 299 (2010) про наступні кроки Конгресу на підставі рішень Конференції міністрів країн Ради Європи, відповідальних за місцеве і регіональне самоврядування (Утрехт, Нідерланди, 16-17 листопада 2009 р.), у якій зазначено, що Конгрес буде використовувати Рамкову рекомендацію про регіональну демократію Ради Європи у своїй діяльності з моніторингу, а також відповідь Комітету міністрів на Рекомендацію Конгресу 282 (2010) [CM/Cong (2011)Res282final], що заохочує уряди держав-членів враховувати вищезгадану Рамкову рекомендацію у своїй політиці та реформах;

f. попередню Рекомендацію 102 (2001) про місцеву і регіональну демократію в Україні;

g. пояснювальну записку [CG(25)8PROV] про стан місцевої та регіональної демократії в Україні, подану паном Марком Кулзом (Бельгія, L, ILDG) і паном Паскалем Манженом (Франція, R, EPP/ECC).

2. Делегація Конгресу здійснила два офіційних візити в Україну, 20-23 травня 2012 р. та 22-23 квітня 2013 р.²

¹ Обговорено та схвалено Конгресом 31 жовтня 2013 року на третьому засіданні (див. Документ [CG\(25\)8FINAL](#) пояснювальна записка) доповідачі: Марк Кулз, Бельгія (L, ILDG) та Паскаль Манджен, Франція (R, EPP/CCE).

3. Делегація хотіла б подякувати Постійному представництву України при Раді Європи та українській владі всіх рівнів, асоціаціям місцевих і регіональних органів влади, експертам і всім, з ким відбулися обговорення, за їхній інтерес до роботи Конгресу і їхню допомогу на різних етапах процедури моніторингу, а також за надану делегації інформацію.

4. Конгрес відзначає, що:

a. Україна підписала Європейську хартію місцевого самоврядування (STE № 122, надалі - "Хартія") 6 листопада 1996 року й ратифікувала її без застережень 11 вересня 1997 року з набуттям чинності 1 січня 1998 року;

b. Україна підписала Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади (CETS № 207) 20 жовтня 2011 року, але ще не ратифікувала його.

5. Конгрес вітає:

a. ініціативи, проявлені урядом з метою проведення серйозної територіальної реформи, які вважаються позитивними, і той факт, що місцеві влади були залучені до цього процесу через свої асоціації в рамках механізму консультацій, а також затвердження урядом "Стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року";

b. прийняття "Закону про асоціації органів місцевого самоврядування" від 16 квітня 2009 року, який визначає правову основу організації та діяльності асоціацій місцевих органів влади і їх добровільного об'єднання, а також їх взаємодії з центральними та місцевими органами влади;

c. спільні дії національних українських асоціацій в рамках "Конгресу місцевих і регіональних влад України";

d. заяви Президента України від 28 березня та 6 червня 2013 року, у яких він заявив, що реформа місцевого самоврядування є однією з найбільш нагальних реформ, які має здійснити країна;

e. створення координаційних і консультативних інструментів, таких, як "Конституційна асамблея", яка збирає представників політичних партій і громадянського суспільства для розробки пропозицій змін до Конституції України, та "Рада регіонів", завдання якої – вдосконалити відносини між державними органами та місцевою владою;

f. роботу Конституційної асамблеї над пропозиціями щодо внесення змін до Розділу XI – Місцеве самоврядування – Конституції України, презентованим Асамблеї на її засіданні 21 червня 2013 року;

g. ратифікацію Україною Протоколу № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва.

6. При цьому Конгрес висловлює жаль у зв'язку з наступним:

a. законодавство обмежує здатність місцевих органів влади приймати рішення та вирішувати свої справи – "питання місцевого значення" – і той факт, що місцеві органи влади не можуть повністю здійснювати свої повноваження із усіх питань, що їх стосуються, що створює проблему відносно Статей 3 та 4 Хартії;

b. ряд малих і великих міст, включаючи столицю, довгий час залишаються без обраного мера через прогалину у виборчому законі, що підриває здійснення місцевого самоврядування у цих містах, особливо з урахуванням пункту 1 статті 7 Хартії;

²Доповідачам допомагали пан Берн Земмельроген, консультант і член Групи незалежних експертів з Європейської хартії місцевого самоврядування, та пані Седеф Канкочак, співсекретар Моніторингового комітету Конгресу.

c. обмеження фінансової самостійності місцевих органів влади через обмеження системи міжбюджетних відносин, а також недостатнє супутнє фінансування делегованих повноважень, що не завжди гарантує прозорість, зокрема, при розподілі дотацій і трансфертів, та складність формули вирівнювання, що ускладнює її застосування до регіонів;

d. відсутність чіткого розмежування повноважень та адміністративної діяльності між установами центрального уряду і місцевими та регіональними органами влади, що може призвести до перетину або дублювання при здійсненні повноважень та спричинити втручання центру (в особі глави адміністрації) у діяльність місцевих органів влади та недотримання положень статті 8 Хартії;

e. відтік населення із сільської місцевості, що спричиняє демографічний занепад і складнощі у підтримці життєздатності місцевої економіки в багатьох муніципалітетах, а також повернення до централізації повноважень у малих містах через передачу цих повноважень, спочатку наданих місцевим органам влади, державі;

f. повільний темп реформ, незважаючи на рішучі заяви на найвищому державному рівні, і нові законопроекти, які ведуть до рецентралізації повноважень на центральному рівні, всупереч цілям реформи.

7. У світлі вищенаведеного, Конгрес рекомендує Комітету міністрів закликати українську владу врахувати наступні рекомендації:

a. зміцнити субсидіарність, надавши місцевим органам влади повноваження управління суттєвою часткою суспільних справ і підвищивши дієздатність місцевих органів влади, заохочуючи добровільне об'єднання місцевих органів влади, у спосіб, визначений центральними органами влади, наприклад, шляхом злиття й міжмуніципального співробітництва;

b. найближчим часом організувати вибори мерів у тих містах, де посада мера довгий час залишається вакантною, насамперед у столиці – місті Києві;

c. зміцнити фінансову самостійність місцевих органів влади й удосконалити систему вирівнювання, забезпечивши справедливий і прозорий перерозподіл коштів, ґрунтуючись на чітких критеріях і завданнях, включивши це до плану реформ для забезпечення відповідності Статті 9 Хартії;

d. передати повноваження адміністрацій у районах та областях виборним представникам для створення підпорядкованої їм адміністрації;

e. розробити конкретні стратегії, зокрема шляхом передачі повноважень на місцевий рівень, спрямовані на відродження приміських і сільських районів, вразливих до демографічного, економічного і соціального занепаду, і залучати місцеві органи влади в цих географічних районах до розробки цих стратегій центральною владою;

f. вчасно здійснити реформу, ухваливши законодавство, засноване на пропозиціях щодо внесення змін до Розділу XI Конституції України, представленому на засіданні Конституційної асамблеї 21 червня 2013 року, і, якщо необхідно, переглянувши Конституцію;

g. у найближчому майбутньому ратифікувати Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади (CETS № 207), вже підписаний Україною 20 жовтня 2011 року, зокрема, для розширення доступу громадськості до важливих місцевих планувальних документів.