

# РЕГІОНАЛЬНА ДЕМОКРАТІЯ

Рамковий документ Ради Європи



Конгрес місцевих і регіональних органів  
влади ради Європи

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

# **Рамкова рекомендація Ради Європи Про регіональну демократію**

Представлено Міністрам з питань місцевих та  
регіональних органів влади Європи,  
Утрехт - 16 - 17 листопада 2009 року

Макет : Конгрес місцевих та регіональних органів влади  
Ради Європи  
Надруковано : Рада Європи  
Видання : може 2017

## **Зміст**

<b>I.</b>	<b>ПЕРЕДМОВА.....</b>	<b>5</b>
<b>II.</b>	<b>ОФІЦІЙНИЙ ТЕКСТ РАМКОВОЇ РЕКОМЕНДАЦІЇ ПРО РЕГІОНАЛЬНУ ДЕМОКРАТІЮ.....</b>	<b>10</b>
A.	Введення.....	10
B.	Структура та зміст рамкової рекомендації .	16
1.	Регіональна побудова .....	16
1.1.	Регіональна структура .....	16
1.2.	Компетенції.....	17
1.3.	Відносини з іншими рівнями влади\$ .....	19
1.4.	Зв'язки з центральними органами влади .....	20
1.4.1.	Участь у прийнятті рішень.....	20
1.4.2.	Контроль і заміна.....	20
1.4.3.	Лояльність, територіальна цілісність і єдність.....	22
1.5.	Захист регіонального самоврядування.....	23
2.	Регіональні органи та внутрішня організація (регіональна демократія).....	23
2.1.	Самоорганізація .....	23
2.2.	Регіональні органи .....	24
2.3.	Умови повноважень.....	24
2.4.	Обласна адміністрація .....	25
2.5.	Ефективне управління .....	26
3.	Фінансування .....	26
3.1.	Ресурси.....	26
3.2.	Фінансове вирівнювання і перекази .....	27
3.3.	Запозичення.....	28
4.	Національні та міжнародні відносини .....	29

<b>III.</b>	<b>КОМЕНТАРІ ДО СТАТЕЙ</b> .....	<b>30</b>
1.	Регіональна побудова .....	30
1.1	Регіональна структура .....	30
1.2	Компетенції.....	31
1.3	Відносини з іншими рівнями влади.....	36
1.4	Зв'язки з центральною владою .....	38
1.4.1	Участь у прийнятті рішень.....	38
1.4.2	Контроль і заміна .....	40
1.4.3	Лояльність, територіальна цілісність і єдність .....	44
1.5	Захист регіонального самоврядування.....	46
2.	Регіональні органи та внутрішня організація (регіональна демократія).....	48
2.1	Самоорганізація .....	48
2.2	Регіональні органи .....	49
2.3	Умови повноважень.....	51
2.4	Обласна адміністрація .....	54
2.5	Ефективне управління .....	55
3.	Фінансування .....	58
3.1	Ресурси.....	58
3.2	Фінансове вирівнювання і трансфери .....	62
3.3	Запозичення.....	66
4.	Національні та міжнародні відносини .....	67
	<b>RECOMMENDATION 282 (2010)</b> .....	<b>71</b>
	<b>REPLY ADOPTED BY THE COMMITTEE OF MINISTERS</b> .....	<b>75</b>

## **I. ПЕРЕДМОВА**

В рамках Ради Європи, регіональні органи влади, незалежно від їхнього типу або інституційних особливостей, мають критерії та принципи стосовно їхньої демократичної структури, організації, повноважень та власних ресурсів, місця в державі, відносин з іншими органами влади і громадянами. Усі зазначені елементи зібрані в «Рамковому документі про регіональну демократію».

Всі ці фактори для підтримання основи системи територіальної демократії, яка є сучасною, відкритою, активною на різних рівнях, взаємно підтримуючою та такою, що залучає до участі, зацікавленої у сталому розвитку та добробуту населення, приводиться в цьому документі, названому «Рамкова рекомендація Ради Європи про регіональну демократію».

Регіональна демократія немислима без регіональної автономії, ступінь і характеристика якої мають вирішуватися кожною державою в рамках багаторівневого управління, яке в даний час виявляється найкращим способом узгодження демократії, ефективності та обслуговування населення.

Політична сила цього документа та важливість критеріїв, які він містить, пов'язані не тільки з тим, що його текст було взято до уваги на Конференції міністрів Ради Європи, відповідальних за місцеве та регіональне врядування, під час засідання в Утрехті 16 листопада 2009 року, а й з тим, що його зміст в значній мірі базується на так званих Гельсінських принципах і проекті Європейської хартії про регіональну демократію, ухваленому Конгресом у 2008 році.

Цей справжній кодекс прав і обов'язків регіональних суб'єктів, спрямований на проміжні органи влади між центральним урядом і базовим рівнем (місцевими органами влади), виконує дві основні функції.

По-перше, він має слугувати джерелом натхнення в процесі прийняття країнами рішень про створення або реформування регіональних органів влади.

По-друге, цей документ має діяти в якості збірки рекомендаційних політичних принципів, на які може спиратися Конгрес в контексті здійснення свого статутного завдання щодо моніторингу місцевої демократії в державах-членах Ради Європи.

Не маючи зобов'язуючої сили, як Європейська хартія про місцеве самоврядування, яка є неофіційним

еквівалентом і необхідним доповненням, «Рамкова рекомендація Ради Європи про регіональну демократію» має велике символічне значення, через те, що стандарти, які вона втілює, мають загальне схвалення Конференцією міністрів в Утрехті, Конгресу, Парламентської Асамблеї, Комітету регіонів ЄС і, більш широко, регіональним співтовариством і його основними об'єднаннями. Не маючи зобов'язуючої сили, рамкова рекомендація повинна розглядатися як крок у правильному напрямку; тим не менш, метою залишається ухвалення Європейської хартії про регіональну демократію.

Зберігаючи своє регіональне розмаїття, кожна країна з 6 розділів і 55 пунктів рамкової рекомендації, може застосовувати принципи, концепції і можливості, які вона вважає найбільш відповідним і найбільш актуальними для формування своєї регіональної інституційної практики для розвитку якісного управління заради населення.

Завдяки своїй гнучкості, вибору альтернатив і масштабу регіональних варіантів, які вона пропонує, текст також може бути корисним для федеральної, регіональної або просто децентралізованої держави.



Однак, якщо вона буде застосовуватися заслуговуючим довіри способом у відповідності з духом, з яким вона розроблялась, рамкова рекомендація повинна бути реалізована в усьому світі на основі основоположних принципів, які вона містить, як це викладено в тексті щодо кожного рівня регіональної демократії, а саме незмінної демократичної легітимності, достатньої автономії, реального потенціалу для дій, визнання з боку держави і шановного статусу в ній, а також участі громадян.

Для того, щоб втілити Рамкову рекомендацію в життя і, для загального відома, надати їй вагу і життєву силу, вплив і авторитет, підкреслити значимість її змісту, який повинен бути прийнятним для всіх держав і в той же час корисним для регіонів, Конгрес прийняв рішення представити її у вигляді ясного, простого документу з пронумерованими пунктами для полегшення її використання.

Також були включені пояснювальні коментарі до різних частин тексту для того, щоб уточнити, наскільки це можливо, зміст ідеї, яка лежить в основі динаміки та потенціалу регіональної побудови, гідної цієї назви.

Бажанням Конгресу є те, що цей текст, як і роль, яку Європейська хартія про місцеве самоврядування

відіграє і продовжує відігравати, може надихнути тих, хто має справу з керівництвом та управлінням регіональними органами влади у 21-му столітті, що пред'являє високі вимоги з точки зору демократії та якості управління.

Конгрес також сподівається, що в тих країнах, де регіональна влада ще не існує, текст може породжувати «регіональне бажання» заснувати таку проміжну структуру, яка зближує владу і громадян.

## **II. ОФІЦІЙНИЙ ТЕКСТ РАМКОВОЇ РЕКОМЕНДАЦІЇ ПРО РЕГІОНАЛЬНУ ДЕМОКРАТІЮ**

### **A. Введення**

Зміцнення місцевої і регіональної демократії та забезпечення поваги прав людини є основною метою Радою Європи, через те, що нормально функціонуюча демократія забезпечує одну з основ для миру і стабільності в Європі.

Через розмаїття, місцеві і регіональні органи влади також відображають той факт, що основні принципи демократії та участі громадськості в управлінні умов життя, процвітають.

Робота Європейського комітету з питань місцевої та регіональної демократії (КМРД) і Конгресу місцевих і регіональних органів влади Ради Європи свідчить про важливість надання державам-членам (незалежно від їх внутрішньої структури) «рамкової рекомендації про регіональну демократію» для допомоги їм в інституційному розвитку.

У червні 1993 року конференція «Регіоналізація в Європі: еволюція і перспективи», що проводилась в Женеві Постійною конференцією місцевих і регіональних органів влади Ради Європи, на запрошення Швейцарської Конфедерації та кантону Женеві, була першим проявом інтересу Ради Європи до регіонів та регіоналізації.

У Рекомендації 1349 (1997), Парламентська Асамблея Ради Європи висловила свою повну підтримку проекту Конгресу Європейської хартії про регіональне самоврядування від 1997 року. Вона рекомендувала Комітету Міністрів зрозуміти політичні можливості, надані проектом Статуту, за участю Парламентської Асамблеї та Конгресу місцевих і регіональних органів влади Ради Європи, в роботі, яка буде доручена Міжурядовому комітету експертів для доопрацювання тексту до його прийняття і відкриття для підписання.

На 13-й сесії Конференції європейських міністрів, відповідальних за місцеві і регіональні уряди, що відбулася у Фінляндії в 2002 році, міністри просили Комітет міністрів надати коло повноважень КМРД для підготовки проектів правових документів різних типів з урахуванням керівних принципів, розроблених в ході Конференції (надалі - «Гельсінські принципи»), за

зразком Європейської хартії про місцеве самоврядування (ЄХМС).

Рекомендація Комітету міністрів (2004)12, адресована державам-членам щодо процесу реформування кордонів та / або структури місцевих та регіональних органів влади, встановлює численні показники для створення або зміни таких організацій, зокрема, необхідність проведення консультацій між органами влади. Будь-які реформи повинні ґрунтуватися на ефективному, прозорому, відповідальному діалозі із залученням представників інститутів. Доступ громадськості до інформації повинен бути забезпечений, а результати діалогу повинні бути оприлюднені як можна швидше. В разі проведення діалогу із залученням інститутів, представники, місцеві та регіональні органи влади всіх рівнів, які мають законний інтерес в питаннях, що розглядаються, повинні бути запрошені до участі, незалежно від їх політичної будови. Наприкінці, дуже важливо, щоб вся необхідна інформація була своєчасно доступною для всіх учасників за допомогою чітко встановлених процедур, результатом чого, якщо не обов'язковою, принаймні, є приділення належної уваги в остаточному процесі прийняття рішень та, звичайно, щоб інституційний діалог мав справжнє значення і не був позбавлений своєї суті паралельними процесами.

На 14-й сесії Конференції європейських міністрів, відповідальних за місцеві і регіональні уряди в Будапешті, Міністри доручили КМРД виробити детальний звіт про події, нововведення і питання, які обговорюватимуться на 15-й конференції у Валенсії, в той час як на Конференції у Валенсії вона вирішила «тримати питання регіонального самоврядування та подальшу роботу, що проводиться в цій галузі, в рамках нагляду під час [ii] шести наступних сесій [в Утрехті, в 2009 році], з тим щоб дати належну увагу цим важливим аспектам демократичного суспільства».

У той же час, Конгрес, продовжуючи роботу, яку він розпочав в процесі підготовки Європейської хартії про місцеве самоврядування (1997), в 2008 році виніс пропозицію щодо проекту Європейської хартії про регіональну демократію, яка додається до Рекомендації 240 (2008).

У 2008 році, діючи за інструкціями, наданими у Валенсії в 2007 році, КМРД запропонував Комітету міністрів Ради Європи працювати з Конгресом для складання «Рамкової рекомендації про регіональну демократію».

Цей документ являє собою компіляцію і синтез рішень Міністрів і Конгресу, який виступає в якості точки відліку для будь-якого уряду, який бажає розпочати процес регіоналізації або реформування його місцевих і регіональних структур, не розміщуючи свої джерела в порядку черговості.

Складений КМРД, із залученням представників уряду, Конгресу і МНУО, «рамкова рекомендація» також є засобом виходу за межі сфери дії статті 13 Європейської хартії про місцеве самоврядування, з тим, щоб допомогти урядам підвести найкращий баланс у розподілі повноважень і відповідальності між різними рівнями влади.

«Рамкова рекомендація» також повинна підкреслити принцип субсидіарності<sup>1</sup>, принцип соціальної та

---

<sup>1</sup>**Принцип субсидіарності** призначений, щоб переконатися, що рішення приймаються як можна ближче до громадян, гарантуючи, що дії, які будуть виконуватися на більш високому рівні, будуть виправдані в світлі можливостей, наявних на національному, регіональному або місцевому рівні. Принцип був розроблений з метою приведення місць, де рішення приймаються, ближче до громадян та запобіганню невиправданої віддаленості. Принцип субсидіарності не впливає на фактичне існування повноважень, але дозволяє визначити, чи існуючі повноваження можуть бути здійснені, і вступає в силу тільки в разі існування конкуруючих повноважень.

територіальної згуртованості<sup>1</sup> і необхідність солідарності між компонентами суверенної держави (або «федеральної» лояльності)<sup>2</sup>.

Вона також враховує появу, у різній мірі в залежності від країни, поняття «регіональні інтереси», що охоплює такі регіональні сектори діяльності, як культуру і навчання, соціальний захист та охорону здоров'я, збалансований, сталий розвиток, охорону природи і охорону біорозмаїття та економічну політику.

---

<sup>1</sup> **Принцип територіальної згуртованості** може бути визначений як принцип справедливості серед громадян, незалежно від того, де вони живуть. Метою територіальної згуртованості є забезпечення громадян.

<sup>2</sup> (Федеральні або регіональні) органи влади можуть здійснювати свої повноваження самостійно і в теорії не повинні відповідати перед вищою або федеральною владою або іншими компонентними органами, яким чином вони здійснюють свої повноваження. Автономія компонентних органів, проте, ставить під загрозу структуру держави. Тому, усі суб'єкти мають дотримуватися «**федеральної**» лояльності, а при здійсненні ними своїх повноважень і обов'язків, утримуватися від кроків, які можуть поставити під загрозу загальний структурний баланс і зашкодити інтересам інших компонентних органів.



Поєднання всіх цих принципів і «правил життя» в рамках одного державного устрою становить сутність принципів демократії.

Що стосується дорадчих органів регіональних організацій, і, отже, демократичного представництва, прямі вибори при таємному голосуванні є кращим варіантом, хоча й інші засоби призначення членів не повинні виключатися (наприклад, непрямі вибори членів органів, що представляють регіональні організації).

## **В. Структура та зміст рамкової рекомендації**

### **1. Регіональна побудова**

#### *1.1. Регіональна структура*

1. Регіональні органи влади - це територіальні органи влади між центральним урядом і місцевими органами влади. Це не обов'язково означає ієрархічні відносини між регіональними та місцевими органами влади.

2. У разі існування регіональних органів влади, принцип місцевого самоврядування повинен бути визнаний у внутрішньому законодавстві та / або за допомогою конституції, у разі потреби.

## 1.2. Компетенції

3. Під регіональним самоврядуванням розуміється правова компетентність і здатність регіональних органів влади, в рамках конституції і закону, регулювати і управляти часткою суспільних справ під своєю відповідальністю в інтересах населення регіону і відповідно до принципу субсидіарності.

4. Регіональні компетенції визначаються конституцією, статутом регіону або національним законодавством. Регіональні органи влади повинні, в межах закону та / або конституції, мати повну свободу дій для реалізації власної ініціативи з питання, яке не вилучене з їхньої компетенції і не призначається будь-якому іншому органу. Правила та обмеження регіональної компетенції повинні ґрунтуватися на конституції і / або законі.

5. Регіональні органи влади повинні мати повноваження у прийнятті рішень та адміністративні повноваження у сферах, охоплених їх компетенцією. Ці повноваження мають дозволяти схвалювати та здійснювати політику, характерну для регіону. Повноваження щодо прийняття рішень може включати в себе законодавчі повноваження.

6. Для конкретних цілей і в рамках закону, повноваження можуть бути покладені на регіональні органи влади іншими органами державної влади.

7. При делегуванні повноважень регіональним органам влади, вони повинні володіти свободою адаптувати їх здійснення до регіональних умов, в рамках встановлених конституцією та / або законом.

8. Регіональні органи влади повинні нести відповідальність за підтримування регіональної культури, захисту і підвищення ролі культурної спадщини регіону, в тому числі регіональних мов.

9. Регіональний економічний розвиток являє собою важливий аспект регіональної відповідальності, який має здійснюватися у партнерстві з суб'єктами економічної діяльності в регіоні.

10. Регіональні органи влади повинні допомогти адаптувати освіту та підготовку кадрів до вимог розвитку зайнятості в регіоні.

11. Соціальне забезпечення та охорона здоров'я повинні бути в числі напрямків діяльності регіональних органів влади, які також повинні нести відповідальність за забезпечення соціальної згуртованості в регіоні.

12. Збалансований розвиток території є основною метою будь-яких дій регіональних органів влади, що впливають на територіальну організацію регіону.

13. Регіональні органи влади несуть відповідальність за захист та розширення природних ресурсів та біорозмаїття та забезпечення сталого

розвитку регіону, з урахуванням місцевої, національної, європейської та міжнародної політики в цьому відношенні.

### 1.3. Відносини з іншими рівнями влади

14. Відносини між регіональними органами влади та іншими субнаціональними територіальними органами регулюються принципами регіонального самоврядування, викладені в цьому документі та місцевого самоврядування, викладених у Європейській хартії про місцеве самоврядування і принципом субсидіарності.

15. Регіональні органи влади та інші субнаціональні територіальні органи влади, в межах закону, мають право визначити їх взаємні відносини, і вони мають право співпрацювати один з одним.

16. Регіональні органи влади повинні співпрацювати з місцевими органами влади в справі досягнення цілей, що становлять спільний інтерес і для задоволення потреб громадян.

17. Місцеві органи влади повинні приймати участь в консультаціях, наскільки це можливо, своєчасно і належним чином у процесі планування і прийняття рішень з усіх питань, що безпосередньо стосуються їх.

## 1.4. Зв'язки з центральними органами влади

### 1.4.1. *Участь у прийнятті рішень*

18. Регіональні органи влади мають право, як зазначено в пунктах 3.2 та 3.3, брати участь у прийнятті державних рішень, які зачіпають їх компетенцію, життєво важливі інтереси і сферу регіонального самоврядування.

19. Участь має бути забезпечено через представництво в органах, що приймають рішення та / або шляхом консультацій та дискусій між державними і регіональними органами влади. У разі необхідності, участь може бути забезпечено шляхом консультацій та дискусій між органами державної влади та представниками органів регіональної влади.

20. У тій мірі, яку конституція та / або закон дозволяє, регіональні органи влади та / або їх представницькі органи повинні бути представлені або залучені у консультації через відповідні органи та / або процедури, з урахуванням міжнародних переговорів держави та здійснення договорів, у яких їх компетенція або сфера регіонального самоврядування знаходяться під загрозою.

### 1.4.2. *Контроль і заміна*

21. Будь-який контроль регіональних органів влади центральними органами державної влади, як правило, спрямований тільки на забезпечення їх

відповідності закону. Проте, контроль делегованих повноважень може також включати оцінку доцільності.

22. Адміністративний контроль за діяльністю регіональних органів влади може здійснюватися тільки відповідно до таких процедур і в таких випадках, які передбачені конституційним чи законодавчим положенням. Такий контроль здійснюється постфактум і будь-які вжиті заходи повинні бути відповідні важливості інтересів, які він має намір захищати.

23. Повноваження національних або федеральних органів влади щодо тимчасової заміни діяти замість регіональних органів влади може здійснюватися тільки у виняткових випадках та відповідно до процедур, передбачених конституцією або законом. Таке повноваження дається лише у конкретних випадках, коли регіональні органи влади серйозно не здійснювали повноваження, покладені на них і повинно бути застосовано відповідно до принципу пропорційності з урахуванням інтересів, яке воно покликане захищати.

24. Повноваження щодо прийняття рішень в результаті заміни повинно бути покладено на співробітників, які діють виключно в інтересах регіональної влади, за винятком делегування обов'язків.

#### *1.4.3. Лояльність, територіальна цілісність і єдність*

25. Відносини між регіональними органами влади та центральним урядом повинні ґрунтуватися на принципі взаємної лояльності та рівної гідності і тягнути за собою повагу єдності, суверенітету і територіальної цілісності держави.

26. Регіональне самоврядування неминуче тягне за собою дотримання верховенства закону і повагу територіальної організації кожної держави, будь то у відносинах між центральним урядом і регіональними органами влади, відносинах між регіональними органами влади та іншими територіальними органами влади або відносинах між регіональними органами влади та громадянами.

27. Регіональні органи влади повинні вжити всі необхідні заходи для забезпечення виконання зобов'язань, що випливають з конституції чи закону.

28. Здійснення регіонального самоврядування повинно сприяти економічним цілям та цілям соціальної згуртованості центрального уряду та діяльності центрального уряду, спрямованої на досягнення порівнянних умов життя і збалансованого розвитку всієї території країни, в дусі солідарності між регіональними органами влади.

### 1.5. Захист регіонального самоврядування

29. Існування регіональних органів влади може бути передбачено конституцією або встановленими законами. Існування регіонів, якщо вони створені, гарантується конституцією і / або законом, і може бути скасоване тільки через процес внесення поправок до конституції та / або закону, який заснував їх.

30. Регіональні органи влади мають право звернутися до судового захисту для забезпечення вільного здійснення ними своїх повноважень та дотримання принципів регіонального самоврядування, закріплених у національному законодавстві.

31. Регіональні кордони не можуть бути змінені без попереднього узгодження з регіоном (регіонами). Попередні консультації можуть включати референдум.

## **2. Регіональні органи та внутрішня організація (регіональна демократія)**

### 2.1. Самоорганізація

32. У разі, якщо конституція та / або закон передбачають право регіонів визначати свою внутрішню організацію, у тому числі їх статuti та інститути, вона має визначити це право як можна ширше.



## 2.2. Регіональні органи

33. Регіональні органи влади повинні мати представницькі збори. Виконавчі функції, якщо вони не здійснюються безпосередньо представницьким органом, покладаються на особу або орган, підзвітний йому відповідно до умов та процедур, встановлених законом. У разі, якщо виконавчий орган обирається безпосередньо населенням, він не повинен обов'язково бути підзвітним представницькому зібранню, але повинен надавати йому звіт про діяльність.

34. Право місцевого самоврядування здійснюється зборами, які обираються прямим, вільним або таємним голосуванням. Це положення не повинно впливати на звернення до зборів громадян, референдумів або будь-який інший формі прямої участі громадян, якщо це дозволено законом.

35. Регіональні збори мають бути безпосередньо обрані шляхом вільного і таємного голосування на основі загального виборчого права, або побічно обиратися та складатися обраними народом представниками законодавчого місцевого органу самоврядування.

## 2.3. Умови повноважень

36. Умови повноважень виборних регіональних представників передбачають вільне здійснення ними своїх функцій. Вони повинні забезпечувати належну

фінансову допомогу і / або належну грошову компенсацію витрат, понесених при здійсненні повноважень, а також, при необхідності, повної або часткової компенсації за втрачений заробіток чи винагороди за виконану роботу і відповідне соціальне забезпечення. Члени зібрання повинні мати право вільно висловлювати свою думку в ході зустрічі цих зборів. Функції та діяльність, не сумісні з повноваженнями представника, визначаються законом.

37. У разі можливості, застосування санкцій відносно регіональних виборних представників повинні бути передбачені законом, бути пропорційними відповідно до важливості інтересу, який вони покликані захищати, а також можуть бути предметом судового розгляду. Відсторонення і звільнення можуть бути передбачені у виняткових випадках.

#### 2.4. Обласна адміністрація

38. Регіональні органи влади повинні мати свою власність, свою адміністрацію та власних співробітників.

39. Регіональні органи влади повинні вільно визначати внутрішню структуру своєї адміністративної системи і їх органів, в рамках, визначених законом.

40. Умови служби співробітників регіональних органів влади повинні відповідати загальним принципам державної служби і бути такими, щоб

забезпечувати підбір висококваліфікованого персоналу на основі заслуг та компетентності; для цього забезпечуються належні можливості професійної підготовки, оплати праці та просування по службі.

### 2.5. Ефективне управління

41. Регіональні органи влади повинні заохочувати здійснення права громадян на участь в управлінні державними справами і має на меті зблизити адміністрацію з громадськістю.

42. Здійснення регіонального самоврядування повинно відповідати принципам інформованого прийняття рішень та оцінки прийнятих рішень, а також переслідувати мету гнучкості, відкритості, прозорості, участі та підзвітності державних органів.

43. Виконання суспільних завдань на регіональному рівні повинні відповідати принципам ефективного управління і високої якості державних послуг.

## **3. Фінансування**

### 3.1. Ресурси

44. Регіональні органи влади повинні мати у своєму розпорядженні осяжні ресурси, порівняні з їх компетенцією і обов'язками та які дозволяють їм здійснювати ці повноваження ефективно.

45. Регіональні органи влади повинні мати можливість вільно розпоряджатися своїми ресурсами для здійснення своїх повноважень.

46. При здійсненні своїх повноважень, регіональні органи влади повинні мати можливість покладатися, зокрема, на власні ресурси, якими вони повинні мати можливість вільно розпоряджатися. Ці ресурси можуть включати в себе регіональні податки, інші доходи, встановлювані регіональною владою, фіксовані частки державних податків, нецільове фінансування з боку держави та установчих територіальних органів влади, відповідно до закону.

47. Фінансові системи, з яких ресурси доступні для регіональних органів влади, повинні бути досить різноманітними і гнучкими, з тим щоб, наскільки це практично можливо, не відставати від реального зростання вартості виконання своїх завдань.

### 3.2. Фінансове вирівнювання і перекази

48. Захист більш слабких у фінансовому плані регіональних органів влади має бути забезпечений за допомогою процедур фінансового вирівнювання або аналогічних заходів, спрямованих на коригування наслідків нерівномірного розподілу можливих джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні підтримувати. Такі процедури або заходи не повинні призводити до обмеження фінансових ресурсів

регіональних органів влади в мірі перешкоджання їх вільного управління.

49. Фінансові перекази регіональним органам влади мають регулюватися зумовленими правилами на основі об'єктивних критеріїв, пов'язаних з регіональною компетенцією. Наскільки це можливо, субсидії, що виділяються регіональним органам влади, не повинні призначатися для фінансування конкретних проектів.

50. Фінансові перекази регіональним органам влади не повинні обмежувати основні свободи регіональних органів влади вирішувати у здійсненні їх повноважень.

51. Фінансові перекази регіональним органам влади повинні регулюватися правилами, встановленими законом та на основі об'єктивних критеріїв, що відносяться до регіональної компетенції.

52. Будь-яка передача компетенції регіональних органів влади повинна супроводжуватися передачею відповідних фінансових ресурсів.

### 3.3. Запозичення

53. З метою запозичення коштів для капіталовкладень, регіональні органи влади повинні мати доступ до ринку капіталу в межах закону.

#### **4. Національні та міжнародні відносини**

54. Регіональні органи влади мають право створювати асоціації та здійснювати заходи міжрегіонального співробітництва в межах своєї компетенції і в рамках закону. Регіональні органи влади також можуть бути членами міжнародних організацій регіональних органів влади.

55. У разі, якщо національне та / або європейське право дозволяють, регіональні органи влади повинні мати право брати участь або бути представленими через органи, створені для цієї мети, в діяльності європейських інститутів.

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

### III. КОМЕНТАРІ ДО СТАТЕЙ<sup>1</sup>

#### 1. Регіональна побудова

##### 1.1 Регіональна структура

1) У цьому пункті надається «непряме» визначення регіональних органів влади (вони можуть бути відомі під різною назвою в різних країнах) в порівнянні з двома традиційними рівнями влади в усіх державах, а саме центрального рівня та місцевого рівня.

У проміжному шарі між центральним і місцевим, насправді цілком можливо, що різні рівні влади можуть співіснувати, і така ситуація логічно повинна спонукати країни в питанні до вибору, чи буде він посилається, для цих рівнів, на Європейську хартію про місцеве самоврядування або до цієї рамкової рекомендації.

---

<sup>1</sup> Документ підготовлений М. Жан-Клод ван Каувенберге, спеціалістом Конгресу з питань регіоналізації

Також надається роз'яснення необов'язковості існування ієрархічності у відносинах між місцевими і регіональними органами влади, що відповідає динамічному підходу до місцевого самоврядування.

2) У державах, де існують регіональні органи влади, в широкому сенсі, як зазначалося вище, принцип регіональної автономії, контури якого визначають різні концепції, викладені в цій Рамковій рекомендації, повинен бути визнаний в законодавстві, як той, що регулює цей рівень влади та / або в тексті національної конституції.

### 1.2 Компетенції

3) Цей пункт надає традиційне визначення концепції політичної автономії, чи то на місцевому, чи то регіональному рівні, тобто не тільки визнані компетенції, але і, в більш практичному плані, фактичні повноваження регулювати і управляти часткою суспільних справ в межах конституції, права і власної відповідальності.

Етимологічно, слово «автономія» походить від грецького «авто», тобто самого себе, і «номос», тобто закон або правило. Таким чином, у своєму первісному значенні, автономія є правом керувати самим собою,



встановлювати свої власні правила, звідси поняття «самоврядування» англійською мовою.

Як зазначає Андреас Гросс в доповіді Парламентської асамблеї: «Термін автономія є неоднозначним, оскільки він може відноситися до форм організації, які варіюються від простої децентралізації до регіоналізму і федералізму, тобто вона являє рівний або нерівний поділ влади або окремих повноважень. Існують різні форми автономії в Європі на основі різних політичних систем, до яких входять автономні утворення. Якою б не була форма, кожна держава містить деякі елементи децентралізації»<sup>1</sup>.

Це може бути підсумовано висловом, що «це відносний термін для опису ступеню незалежності, якою користуються конкретні особи в межах суверенної держави»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Документ 9824-3/6/2003 Парламентської Асамблеї Ради Європи, пункт 30

<sup>2</sup> Гансум, Герст та Лінч, «Концепція автономії у міжнародному законодавстві», 1980

Заключними слова цього пункту *«відповідно до принципу субсидіарності»* була зроблена спроба визначити сфери компетенції влади, виходячи з принципу субсидіарності, згідно з якою кожен рівень влади виконує завдання на своєму рівні за умови, що вони будуть здійснюватися найбільш ефективним і дієвим способом на користь громадянина.

Оскільки текст введення до рамкової рекомендації зазначає: *«Принцип був розроблений з метою приведення місць, де рішення приймаються, ближче до громадян та запобігання надмірного віддалення таких місць»*, додаючи: *«принцип субсидіарності не має вплив на фактичне існування повноважень, але дозволяє визначити, чи існуючі повноваження можуть бути здійснені, і вступає в силу тільки тоді, коли є конкуруючі повноваження»*.

Резолюція Конгресу 97 (2000) також зазначає, що *«застосування цього принципу у регулюванні відносин між місцевими органами влади, регіонами, центральним або федеральним урядами відповідних для країн, європейських інститути вимагають, щоб національні, регіональні і, в разі необхідності, європейські законодавці утримувалися від надмірного регулювання у питаннях, які входять до компетенції*

місцевих або регіональних органів влади, які повинні користуватися достатнім місцем для маневрування».

4) У цьому пункті заявляється про загальний принцип компетенції, а саме, що все, що стосується регіональних інтересів слід розуміти як будь-яку сферу, яка не виключена з повноважень регіонів або присвоєні конституцією, за законом чи за регіональним статутом, іншому рівню влади. Однак, це ясно з останньої частини пункту, що у будь-якому випадку посилання повинно робитися на положення закону чи конституцію щодо передбачених повноважень або обмежень, пропонованих у них.

Залежно від інституційних систем країни, залишкові повноваження будуть іноді відноситись до компетенції держави, а іноді, як у деяких федеральних землях, що мають законодавчі повноваження, до самих регіонів, але в будь-якому випадку конституція буде вирішальним фактором у всіх випадках.

5) Формальний зміст компетенції регіональної влади стає ще більш очевидним із заяви про повноваження щодо прийняття рішень (політичні варіанти) і адміністративні повноваження (реалізація заходів), наприклад, для втілення в життя регіональної політики за рішенням компетентних органів. Передбачається

також, що законодавчі повноваження можуть бути включені в ряд регіональних компетенцій, як це має місце у федеральних або регіоналізованих країнах.

б) Крім того, передбачається, що особливі повноваження можуть бути довірені або делеговані регіональним органам влади, де розвиток внутрішнього політичного керівництва країни призвів до подальшого перерозподілу повноважень іншими органами державної влади на регіональний рівень, порівняно з встановленою інституційною структурою.

7) Цей пункт встановлює умови, в яких делеговані повноваження повинні бути здійснені. Регіональні органи влади повинні бути вільні у здійсненні їх, цілком автономно, ми могли б сказати, іншими словами, щоб *«адаптувати їх здійснення»* в регіональному контексті і до регіональної практики, яка лежить в рамках правової системи.

8-13) У цих пунктах міститься ряд прикладів сучасної, динамічної регіональної компетенції, коли можна вважати, що регіональні органи влади мають всі можливості для реалізації обов'язків з точки зору принципів субсидіарності, близькості і ефективного управління.

Сфери, про які йде мова, це збереження та популяризація регіональної культури, регіональний економічний розвиток, освіта та підготовка кадрів у зв'язку з проблемами зайнятості, проблеми соціального забезпечення та охорони здоров'я, розвиток територій та охорона і поліпшення стану природних ресурсів та біорозмаїття та політика сталого розвитку в цілому.

Цей список прикладів, який не є вичерпним, заснований на наборі методів, які спостерігаються в деяких країнах, де існують регіональні органи влади, чи справді вони мають законодавчі повноваження. Тим не менш, в кінцевому рахунку, кожна держава повинна приймати рішення про масштаби та розмаїття обов'язків, якими вона має намір наділити регіональні органи влади.

### 1.3 Відносини з іншими рівнями влади

14) Що стосується відносин з іншими рівнями влади в державі, то рекомендується, щоб вони були організовані знизу вгору, на принципах взаємної поваги між різними рівнями. Так, пропонується модель не є ієрархічною або підлеглою, але призначена для того, щоб бути побудованою на засадах автономії та субсидіарності.

Отже, в обраній редакції робиться пряме подвійне посилання, як на ставлення держави до регіональної автономії у відповідності з уявленнями, розвинутими в «рамковій рекомендації», а також щодо поваги регіональними органами влади місцевих органів влади відповідно до принципів Європейської хартії про місцеве самоврядування.

15) Для практичного застосування вищевказаних принципів, коли справа доходить до визначення стосунків між регіональними органами влади та іншими субнаціональними органами влади, передбачається, що останньому має бути дозволено вирішувати для себе рамки і процедури, що регулюють взаємовідносини, без стороннього (центрального) втручання, але відповідно до закону.

16) У цьому пункті зазначається, що мета будь-якої співпраці або співробітництва, яке розвивається між регіональними та місцевими органами влади, має служити загальним інтересам у відповідь на потреби громадян.

17) Знову ж, відповідно до принципів, підтриманих Європейською хартією про місцеве самоврядування, якої регіональні органи влади повинні дотримуватись, було висловлено думку, що з місцевими органами

влади повинні проводитися консультації кожного разу, коли питання, що представляють безпосередній інтерес для них, обговорюються. Правдивим є те, що формулювання «*своєчасно у міру можливості*», здається, вказує на обов'язок як до засобу, а не результату, але це формулювання слід інтерпретувати обережно, оскільки основний принцип відкритості для внутрішньодержавного діалогу та участі абсолютно природній для відповідних автономій усередині державі на різних рівнях.

#### 1.4 Зв'язки з центральною владою

##### 1.4.1 *Участь у прийнятті рішень*

18) Ця точка зору охоплює потребу «зв'язувати» регіональні органи влади в державних процесах прийняття рішень кожного разу, коли держава планує проведення реформ або заходів, які зачіпають регіональні органи влади в якості проміжного рівня влади.

Так само, як у попередньому пункті зазначалась необхідність для регіональних органів влади проводити консультації з місцевими органами влади щодо реформ, які зачіпають їх інтереси, з метою дотримання принципів рівної гідності та інституційної автономії,

тому регіональні органи влади вправі розраховувати на таке ж ставлення з боку центральних органів влади, коли вони планують прийняти рішення, *«які зачіпають їх компетенцію, основні інтереси і сферу регіонального самоврядування»*.

Це йде до самого серця концепції про регіональну автономію.

19) Цей пункт відповідає на питання: Яку форму повинна прийняти «регіональна асоціація» у державних процесах прийняття рішень?

Деякі підходи можуть бути передбачені. В ідеалі, регіональні органи влади повинні бути представлені у державних директивних органах (наприклад, друга палата, консультативний орган штату / регіону) та / або за допомогою офіційних або неофіційних консультацій та обговорення, які дозволяють проводити дебати між різними зацікавленими рівнями влади.

Звичайно, передбачається, що діалог центрального / регіонального органу влади може вестися на регіональній стороні через асоціації, що представляють інтереси регіональних органів влади.



20) З урахуванням передбачення в конституції або законі, даний пункт припускає, що консультації такого роду поширюються на сферу міжнародних переговорів, що проводяться державою, та на виконання договорів, що впливають на компетенції регіональних органів влади.

Це буде також застосовуватися, коли такі міжнародні конвенції відносяться до сфери регіональної автономії або там, де виконання міжнародних положень спричинить собою дії регіональної влади, залежно від внутрішніх домовленостей в державі, про які йде мова.

Це звичайна ситуація у федеральних і регіоналізованих державах, але це також можливо у менш регіоналізованих.

#### *1.4.2 Контроль і заміна*

21) У цьому пункті розглядається чутливе питання державного контролю регіональних органів влади, який, звичайно, варіюється від однієї країни до іншої, але, тим не менш, заснований на ряді основних принципів.

Наприклад, державний контроль не може виходити за рамки перевірки законності і, зокрема перевірки того, що регіональні рішення не перевищують

повноваження, покладені на регіони конституцією або законом і не порушують вищі принципи (наприклад, міжнародну конвенцію - конституцію).

Контроль за доцільністю заборонено у зв'язку з відображенням свого роду інтервенціоналізму, який знаходиться в протиріччі з відповідальною регіональною автономією.

Тим не менш, невеликий відступ від цього принципу допускається щодо повноважень, делегованих державою. На відміну від «передачі повноважень», де держава делегує ряд своїх функцій регіональним органам влади (див. пункт б), контроль може бути включати в себе оцінку доцільності, оскільки держава надала іншому органу частину влади, яку вона мала і щодо якої вона бажає зберегти заходи контролю.

Однак, для того, щоб визначити фактичний характер і межі контролю доцільності, слід мати на увазі, що, де делеговані повноваження існують, друга частина пункту б дозволяє адаптувати їх до регіональної основи.

22) Друга частина принципів контролю, викладена в цьому пункті, пояснює умови, які застосовуються до права контролю, який називається «адміністративним», щоб чітко відрізнити його від політичного контролю.

По-перше, підкреслюється, що контроль має здійснюватися «тільки відповідно до таких процедур і в таких випадках, які передбачені конституційними чи законодавчими положеннями». Мова йде про перевірку законності в законному порядку.

У будь-якому разі, такий контроль повинен здійснюватися «після факту», що виключає можливість будь-якої попередньої цензури державою рішень, які регіональні органи влади можуть мати намір схвалити.

І нарешті, ідея про те, що заходи контролю мають бути пропорційні інтересам, які держава має намір захищати, насправді висловлює бажання знеохочувати надмірній метушливий контроль рішень другорядного значення, прийнятих регіональними органами влади. Іншими словами контроль, неспівставний з важливістю прийняття заходу, тобто інтересів, які знаходяться під загрозою.

23-24) Ці пункти стосуються самих драконівських заходів контролю, вжиті державою, де центральна влада замінює регіональні органи влади, які серйозно не виконали повноваження, надані їм.

Таке втручання з боку держави шляхом керування регіональними органами влади безпосередньо

представниками держави, якщо її керівництво серйозно *«помилляється»* або *«незаконне»*, може бути передбачено *«лише у виняткових випадках»*, а процедури, викладені в конституції або в законі, повинні ретельно дотримуватися.

Така заміна повинна бути за своєю суттю *«тимчасовою»* і застосовуватися у *«виняткових випадках»*, а співробітникам доручено діяти виключно в інтересах регіонального органу влади.

Як видно з дуже жорсткого формулювання цієї виняткової можливості, вона не може служити приводом для співробітників центрального уряду діяти в межах визначення *«контроль доцільності»* в рамках своїх повноважень. Метою заміни може бути тільки приведення діяльності регіональних органів влади, які отримали на неї санкції, в належні рамки законності.

Що стосується виключення щодо делегованих повноважень, логічно буде пояснити те, що там, де делеговані повноваження були використані нерегулярним або незаконним чином, заміна насправді означає відкликання цих повноважень, які держава забирає до себе.

Знову таки, концепція стримується принципом пропорційності, який вимагає, щоб ця виняткова процедура застосовувалася тільки в обсязі, необхідному для інтересів.

#### *1.4.3 Лояльність, територіальна цілісність і єдність*

25) Автономія не означає незалежність. Автономії регіональних органів влади, як це визначено у відповідності з принципами, викладеними у рамковій рекомендації, існує всередині системи взаємних прав і обов'язків різних інституційних компонентів держави.

Це знаходить своє вираження в тексті «*взаємна лояльність*» і «*рівна гідність*». Не бажаючи дозволити, щоб будь-які «сепаратистські» тлумачення забарвлювали принципи автономії, текст дає зрозуміти, що зобов'язання регіональних органів влади по відношенню до держави, включали повагу до єдності останньої, суверенітету і територіальної цілісності.

26) Цей пункт містить нагадування про повагу до верховенства закону і територіальної організації держави, і про те, що повага повинна пронизувати відносини між різними рівнями влади і з громадянами.

Такі взаємні і міжорганізаційні відношення є найважливішою умовою гармонії та єдності в державі.

27) Регіональні органи влади зобов'язані вжити всіх необхідних заходів для забезпечення виконання зобов'язань, що випливають з конституції чи закону. Таким чином, регіональні органи влади зобов'язані вжити про-активну позицію в практичній реалізації зобов'язань, які всі держави накладають на субнаціональні органи влади або ті, які їм запропоновано прийняти.

28) Останній параграф цієї глави присвячений питанню участі регіональних органів влади в необхідній загальній економічній і соціальній єдності держави. Незважаючи на автономні повноваження, які можуть надаватися в межах держав, регіональні органи влади не є ізольованими структурами, які живуть в «територіальних бульбашках».

У сучасному світі європеїзації та глобалізації, будь-який гармонійний економічний і соціальний розвиток у державі, який стосується забезпечення порівнянних умов життя для всіх своїх громадян і збалансованого розвитку всієї території країни, буде логічно вимагати конвергентних дій з боку всіх органів, заснованих у

державі, в дусі солідарності та взаємодоповнюваності у діяльності з центральною владою.

У такому випадку, в якості партнерів держави, регіональні органи влади знаходяться на передовій разом з місцевими установами. Політична філософія, що лежить в основі цього підходу, доречна для регіонів, які працюють разом з державою, а не які працюють в опозиції до неї або в ізоляції.

### 1.5 Захист регіонального самоврядування

29) Хоча регіональні органи влади зобов'язані поважати державні структури, зворотне повинно бути однаковим.

Після створення та визнання державами, з компетенціями і ресурсами, наданими в тій чи іншій мірі, регіональні органи влади повинні отримати вигоду з механізмів забезпечення їх існування. У зв'язку з цим, спочатку передбачається на інституціональному рівні надати «офіційний» статус і сталість у відповідності з конституцією або законом.

Їх існування може підпадати під сумнів відповідно до конституційних або законодавчих змін.

30) Хоча це є логічним підходом з точки зору демократичного процесу, якщо центральна влада

завжди може теоретично відмінити, що було створено і реформувати регіональну структуру, яку вона створила, характер наступних пунктів проясняє, що це виняткові гіпотези, які повинні бути повністю виправдані в разі таких подій.

Незважаючи на відсутність формальних інституціональних «зупинок», будь-яка спроба повернути повноваження регіональних органів влади на центральний рівень, буде суперечити духу автономії та концепції субсидіарності.

Це складає умову, що регіональні органи влади мають право звернутися до судового засобу правового захисту з метою забезпечення «вільного здійснення ними своїх повноважень та дотримання принципів регіонального самоврядування, закріплених у національному законодавстві». У таких випадках, адміністративні або конституційні суди повинні мати юрисдикцією для заборони будь-якого втручання з боку держави у прерогативи регіональних органів влади.

31) Крім того, рекомендується, щоб регіональні кордони не могли бути змінені державою без попередньої консультації з регіональним органом влади або органами влади. Це включає в себе



можливість попередніх консультацій шляхом референдуму.

Правда, посилення робиться на консультацію регіонального органу влади, а не згоди останнього, але передбачається, що демократична політична практика в даний час скоротить рухи в напрямку, відхилені регіональними органами влади та її громадянами.

## **2. Регіональні органи та внутрішня організація (регіональна демократія)**

### *2.1 Самоорганізація*

32) Зміст цього пункту, який фактично сформульований в найзагальнішому вигляді, стосується питання коли конституція та / або закон держави забезпечує можливість регіональним органам влади вирішувати питання «їх внутрішньої організації, в тому числі їх статuti та інститути», вони можуть визначити зміст і механізми в самому широкому вигляді.

Це означає, що, як тільки держава визнала принцип регіональної автономії, вона повинна надати регіональним органам влади повну свободу у визначенні найбільш відповідного способу організації її інститутів, органів і порядок роботи.

Було б суперечливим для держави надавати регіональним органам влади автономію, а потім вказувати їм, як її використовувати.

Тільки межі, встановлені конституцією або законом, визначають компетенції або правила, що регулюють нагляд.

«Самоврядування» є основоположним принципом будь-якої поважаючої себе регіональної автономії.

## 2.2 Регіональні органи

33-35) Читаючи ці пункти, стане ясно, що існує ряд альтернатив, які керують складом регіональних органів влади, або зборів або виконавчих.

Як було зазначено у вступі до Рамкової конвенції: «Що стосується дорадчих органів регіональних органів влади, і, отже, демократичного представництва, прямі вибори при таємному голосуванні є кращим засобом, хоча й інші способи призначення членів не повинні бути виключені (непрямі вибори членів, що представляють регіональні органи влади, наприклад)».

Таким чином, передбачається, що збори мають обиратися *«за допомогою прямого, вільного і таємного голосування»*, а в тих небагатьох країнах, де збори

територіальних органів влади складаються непрямо, вони можуть *«складатися з обраних народом представників місцевих законодавчих органів самоврядування»*.

Друга можлива система прийнятна тільки тому, що вибори на місцевому рівні здійснюють пряму демократичну легітимність, яка делегується обраними представниками на регіональний рівень.

У тексті додається, що цей принцип демократичних виборів членів зборів, будь то прямих або непрямий, жодним чином не заважає вдатися до інших форм демократичної участі, де це дозволено законом, наприклад, через збори громадян або референдуми.

Що стосується виконавчих функцій регіональних органів влади, дві системи також передбачені для контролю зборами, перед яким ця виконавча влада відповідальна.

Якщо виконавча влада еманує зі зборів, вона буде відповідати за свої дії перед зборами відповідно до умов та процедур, передбачених законом.

З іншого боку, якщо виконавчий орган обирається безпосередньо народом, він не «обов'язково повинен

бути підзвітний представницькому зібранню, але повинен надавати йому звіт про свою діяльність».

З цього буде видно, що різниця між цими двома ситуаціями спирається на ступінь легітимності членів виконавчої влади, яка у разі прямих виборів населенням покладає на своїх членів народно-демократичну базу, яка є рівною, якщо не вищою, по відношенню до регіональних зборів членів.

### 2.3 Умови повноважень

36) У цьому пункті міститься ряд основних принципів, що стосуються умов повноважень виборних членів, які, як демократія вимагає, повинні мати справжню свободу висловлювати свої політичні погляди, а також матеріальні умови, що відповідають виконанню ними своїх функцій та систему гарантій, яка дозволяє застосування санкцій лише під крилом закону.

Система «допомоги» і / або фінансової компенсації за витрати, понесені при здійсненні повноважень особою, чи є вона членом виконавчого органу влади або зборів, є незмінно делікатною темою в кожній країні, а прийнятий текст закріплює обережну рекомендацію, що така компенсація повинна бути «відповідною». Це надає дуже широке поле для суджень.

Тим не менш, цей текст пропонує більш чіткі керівні принципи для визначення такої компенсації. Мова йде про *«повну або часткову компенсацію втрати заробітку»* [понесеної обраним регіональним представником], з додатковим критерієм про *«винагороду за виконану роботу і відповідне соціальне забезпечення»*.

Він також рекомендує, що функції і види діяльності, не сумісні з повноваженнями представника, мають визначатися законом. Це означає, що правила, що впливають на несумісність регіональних представників, будь то з точки зору права або вступу на посаду, мають бути визначені на прозорій правовій основі.

37) Цей пункт вирішує важливу проблему санкцій відносно регіональних виборних представників. Хоча можливість застосування санкцій, звичайно, повинна бути присутня, санкції щодо відповідальних регіональних виборних представників, повинні бути встановлені в законі (*немає покарання без встановлення його законом*), а накладені санкції повинні бути в пропорції як до відповідальності, так і до інтересу, який контролюючий орган прагне захищати.

Не в останню чергу, передбачено, що такі санкції повинні встановлюватися *«згідно з судовим рішенням»*.

Зайве говорити, що метою є уникнення свавільних дій в цьому питанні, або з боку центральних органів влади, або навіть з боку регіональних органів влади щодо одного зі своїх регіональних представників, який звинувачується у нелегальних або незаконних діях.

Ні в якому разі санкції не можуть бути пов'язані з політичними переконаннями, якщо вони не є незаконними.

З цієї причини, мінімальним стандартом є існування незалежної системи судового контролю поза установою.

Судовий контроль, звичайно, означає, що обвинувачений представник повинен мати незалежного та неупередженого «суддю», який поважає право на захист і, в цілому, принципи «справедливого судового розгляду», як це визначено в Європейській конвенції про права людини та основні свободи.

Застереження наприкінці цього пункту, що відсторонення і звільнення можуть бути передбачені «у виняткових випадках» ясно вказує, що ці санкції, які є найбільш серйозною проблемою в масштабі санкцій, які можуть бути накладені на виборних представників, повинні використовуватися з обережністю і обачністю.

## 2.4 Обласна адміністрація

38-39) Пункти під заголовком «Обласна адміністрація» стосуються людських і фінансових ресурсів, які будь-який регіональний орган влади повинен мати в своєму розпорядженні для того, щоб виконувати свої функції і здійснювати повноваження, покладені або передані державою.

Ефективні адміністративні структури, відповідно до звичаїв і традицій країни, за наявності компетентних співробітників, поряд з відповідними фінансовими ресурсами, потрібні для нормального функціонування цього рівня влади, який може «вільно встановлювати» рамки, структури, організаційні заходи та органи, які мають бути створені для досягнення повної ефективності. Це, звичайно, повинно здійснюватися відповідно до закону, який держава може прийняти з метою управління її субнаціональними органами влади.

40) Цей пункт встановлює ряд принципів, що регулюють «умови служби співробітників регіональних органів влади».

Перш за все, ці умови повинні відповідати вимогам загальних принципів державної служби, що діють у країні. Загальне посилення також робиться щодо

деяких основоположних принципів ефективної державної служби, такі, як вимога *«підбору висококваліфікованого персоналу на основі заслуг та компетентності»*.

У свою чергу, співробітники цих органів повинні мати належні умови служби, засновані на *«адекватних можливостях навчання, оплати праці та просування по службі»*.

Кожний регіональний орган влади має вирішувати питання надання сили принципам, загальний характер яких не виключає суворих стандартів, необхідних для регіональних громадських послуг.

## 2.5 Ефективне управління

41) Симптоматично, що першим фактором, який слід відзначити згідно назви цього пункту, має бути бажання розвивати політику участі громадян в управлінні державними справами. Сьогодні громадянин більше не розглядається пасивним суб'єктом управління, але і як особа активно бере участь в управлінні, яку слід заохочувати за допомогою різних процедур, країною в інший час, ніж вибори.

Така представницька демократія призначена для з'єднання мостом через прірву, яка часто існує між



владою і населенням, до якого вона може підійти ближче.

У цьому зв'язку, варто зазначити, що Конгрес неодноразово намагався сприяти зміцненню громадянської участі у місцевому та регіональному рівнях суспільного життя.

Наприклад, у Резолюції 91 (2000) про НУО та участь у громадському житті, він підтвердив керівні принципи такої політики, підкресливши, що *«демократична політика заснована на цивільних правах, які вимагають, щоб громадяни, які є політично зрілими, були зацікавлені у веденні державних справ, схильні до демократичного мислення і усвідомлювали свою політичну спільну відповідальність .... Відповідальність свідомого, демократичного громадянина включає бажання бути інформованим про політичні події, робити свій внесок у формування інформованої громадської думки і приймати участь в політичних подіях, як активний, відданий член суспільства».*

У своїй Рекомендації 139 (2003) про НУО і місцеву та регіональну демократію, Конгрес ще раз підкреслив, що *«вільне входження у партнерські відносини між місцевими та регіональними органами влади та НУО сприяє зміцненню місцевої і регіональної демократії та*

громадянської участі, за рахунок скорочення розриву між цими органами та їх громадянами, гарантуючи, що всі точки зору і області чутливості враховуються; ... легітимність такого партнерства походить від необхідності зробити процес прийняття рішень ближчим до громадян і розширити механізм для консультацій, надання інформації та участі громадян з метою досягнення нових форм місцевого і регіонального управління ...»

42-43) Ці пункти виражають сучасні вимоги до ефективного управління, на які всі органи влади повинні в теорії, і перш за все на практиці, надалі спиратися в прагненні до ефективності, тобто ефективності витрат щодо загальних інтересів та обслуговуванні населення.

Відповідно, згадуються кілька критеріїв, наприклад, добре підготовлені і ретельно зважені рішення, культура оціночної діяльності та цільове управління, в тому числі *«гнучкість, відкритість, прозорість, участь та підзвітність державних органів»*.

Узагальнюючи ці поняття, в цьому пункті також підтверджується необхідність *«ефективної організації та високої якості державних послуг»*.

### **3. Фінансування**

#### *3.1 Ресурси*

44) Цей розділ про фінансування регіональних органів влади заснований на старому прислів'ї, що не може бути нормальної політики без належного фінансування. Концепція фінансової автономії визначається як здатність покрити витрати за рахунок власних ресурсів.

Метою є надання можливості регіональним органам влади виконувати свої повноваження і обов'язки ефективно.

Два параметра важливі для досягнення цієї мети. По-перше, передумовою є існування чітких рамок з викладенням видів ресурсів, на які регіональні органи влади можуть розраховувати при складанні своїх бюджетів та програм дій. По-друге, податкові повноваження, покладені на регіональні органи влади, повинні відповідати масштабу повноважень і відповідальності органів влади на регіональному рівні.

З урахуванням цих загальних вимог, наступні три абзаци прагнуть викласти їх більш докладно.

45) Цей пункт, який доповнює попередній, встановлює принцип автономії при розподілі ресурсів, наявних у

регіональних органів влади відповідно до правового або конституційного розподілу обов'язків, як це прийнято в країні.

Така свобода управління та використання регіональних ресурсів з метою реалізації повноважень і завдань регіональних органів влади представляє принцип: грошові надходження, що виділяються державою на здійснення політики, зумовлюються від випадку до випадку або на постійній основі представляють собою виключення до цього.

46) Цей пункт має важливе значення для фінансової та податкової автономії регіональних органів влади, оскільки у ньому визначається, які саме види ресурсів вони повинні мати в своєму розпорядженні для того, щоб здійснювати повноваження, покладені на них, поперше, і зокрема, *«власні ресурси»*, які вони повинні мати можливість вільно використовувати, так як на цьому наполягається у цьому і попередньому пункті.

Такі власні ресурси можуть походити від різних видів доходів, таких як регіональні податки або збори, мита і відрахування, які можуть автономно розподілятися регіональними органами влади, з урахуванням положень і в межах, встановлених законом або конституцією.

Передбачається також, що власні регіональні ресурси можуть бути доповнені фіксованою часткою державних податків, що виділяються державою регіональним органам влади відповідно до правових норм, що діють в країні, або ж нецільовими субсидіями, які держава надає регіональним органам влади.

Очевидним є те, що, як, втім, це має місце в більшості держав, існує подвійне джерело фінансування доходів бюджетів регіональних органів влади, яке надходить як від автономних ресурсів цих органів влади і від надходження державних коштів.

Як зазначено у вельми всеосяжній Рекомендації (2004) 1 Комітету міністрів держав-членів про фінансово-бюджетне управління на місцевому та регіональному рівнях, *«вся система місцевого і регіонального фінансування повинна бути спрямована на підведення відповідного балансу між фінансовими переказами, у тому числі субсидіями та частками податків, визначених на національному рівні, з одного боку, та встановленими на місцях податками і зборами, з іншого. Такий баланс повинен забезпечити вільне право регулювати доходи і витрати відповідно до місцевих пріоритетів, а також забезпечити, щоб місцеві служби, проте, досягали мінімальних стандартів, незалежно від місцевої чи регіональної бюджетної забезпеченості».*

Деякі коментатори відзначають, що фінансова автономія існує тільки тоді, коли ресурсів достатньо, щоб зробити більше, ніж фінансування обов'язкових витрат.

Варто додати, що чим більше частка власних ресурсів, тим більш реальним стає регіональна автономія. Наслідком цього є те, що влада повинна взяти на себе велику політичну відповідальність щодо своїх громадян, платників податків.

Але чи не це є ціна автономії?

Важливо також відзначити ще два стандарти в цьому питанні: ресурси, наявні у регіональних органів влади, повинні бути відповідні їх повноваженням і функціям, і в той же час знаходитись в правових рамках, визначених державою.

47) У заключному параграфі зазначається, що фінансові механізми, згадані в попередніх пунктах, не повинні бути встановлені на певний момент часу, в іншому випадку ресурси не зможуть відповідати вартості інфляції в регіональних операціях.

Отже, рекомендується, щоб ці фінансові ресурси були «досить різноманітними і гнучкими, з тим, щоб

[регіональна влада], наскільки це практично можливо, відповідати реальній зміні вартості виконання своїх завдань».

Крім того, резолюція Конгресу про державну регіональну політику фінансування (Резолюція 265 (2008)) зазначає, що «фінансові системи повинні забезпечувати регіони розумною стабільністю і в той же час дозволяти їм відповідати реальним змінам вартості виконання своїх обов'язків».

### 3.2 Фінансове вирівнювання і трансфери

48) Цей пункт приводить нас до делікатної проблеми дисбалансу багатства між різними регіональними органами влади в рамках однієї країни.

Враховуючи відмінності в ресурсах регіональних органів влади через історію, географію, населення та клімат, що впливають на соціально-економічний розвиток різних регіональних компонентів країни, фінансові механізми необхідні для забезпечення територіальної рівності.

Така рівність або посягає на права громадян мати еквівалентні послуги на всій території або бажання зміцнення національної єдності, або, краще, обидві мети разом.

Фінансові механізми вирівнювання є єдиним способом корекції таких дисбалансів і забезпечення зближення ресурсів регіональних органів влади на благо своїх співгромадян.

Європейська політика в області структурних фондів впроваджує саме це в різних регіонах 27 країн, що входять до Союзу.

Так, цей пункт рекомендує державам забезпечити процедури фінансового вирівнювання або аналогічні заходи компенсації, «спрямовані на подолання наслідків нерівномірного розподілу можливих джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні підтримувати».

Є два чинники, які можуть виправдати фінансовий механізм вирівнювання в якості допомоги регіональним органам влади: (i) низький фіскальний потенціал, тобто податкові надходження, які постулюють рівень, еквівалентний середньому по країні, наприклад, і (ii) відмінності, зокрема, у тягарях, що осідають на регіональні органи влади, будь то через їх периферійне, сільське або високогірне розміщення, міську концентрацію, яка призводить до зовнішніх витрат, або соціально-економічне або соціальне



неблагополуччя в порівнянні зі стандартами країни (наприклад, рівень безробіття).

Таке фінансове вирівнювання матиме форму «вертикальної» солідарності, в якій держава виступає як «перерозподільувач» ресурсів для своїх регіональних органів влади, або «горизонтальної» солідарності між самим регіональними органами влади, в якій найбагатші допомагають бідним, а сильні допомагають слабким.

Хоча мотивація може бути зрозумілою, останній пункт, здається, суперечить попереднім: такі фінансові механізми вирівнювання, в цілому, не повинні збіднювати будь-який регіональний орган влади, що звучить як благочестиві надії, а не практична, реальна перспектива.

Фінансові перекази повинні бути закріплені в правових текстах або правилах на основі «об'єктивних критеріїв, пов'язаних з регіональною компетенцією». Мета полягає в тому, щоб визначити їх обсяг з урахуванням різних завдань, покладених на регіональні органи влади та їх фінансовий потенціал, щоб не перерозподіляти задля вирівнювання.

Нарешті, використовуючи іноді надлишкові формулювання, наступні пункти переформулюють наступні три правила.

По-перше, відповідно до загального принципу автономії, свобода регіональних органів влади існує, щоб використовувати на свій розсуд ресурси, які вона піднімає, або отримує.

Другий принцип певним чином знову перефразує перший, хоча і кваліфікованою фразою *«наскільки це можливо»*, яка передбачає, що *«субсидії для регіональних органів влади не повинні призначатися для фінансування конкретних проектів»*. Іншими словами, субсидії не можуть бути виділені, якщо це прямо не передбачено в правилах, як механізм субсидіювання проекту.

Третій принцип полягає у відповідальності особи, яка приймає рішення: коли держава вирішує передати повноваження регіональним органам влади, вона повинна прийняти наслідки і в той же час забезпечити відповідні компенсаційні ресурси.

Слід зазначити, що всі критерії, що містяться в цих пунктах щодо фінансового вирівнювання, насправді відображають ту ж філософію, що і викладена в

рекомендації Комітету міністрів держав-членів про місцеві податки, фінансове вирівнювання та субсидії для місцевих органів влади (Rec2000) 14).

Серед іншого, ця рекомендація відноситься до методу оцінки витрат, необхідних для фінансового вирівнювання та відповідних механізмів.

«Такі системи повинні бути розроблені так, щоб вони могли хоча б частково вирівнювати фінансові сили місцевих органів влади, з тим щоб надати їм, якщо вони хочуть, в цілому аналогічний діапазон і рівень послуг при стягненні аналогічних місцевих податків» (Пункт 2b параграфу 2 рекомендації).

### 3.3 Запозичення

53) Рекомендується, щоб така фінансова техніка була дозволена регіональним органам влади для того, щоб поповнювати свої ресурси. Цей пункт стосується запозичень на ринку капіталу для фінансування інвестиційних витрат. Що стосується розподілу, зверніть увагу на обмеження (рятівні або логічні), згідно з якими звичайні операційні витрати не можуть фінансуватися за рахунок запозичень, які повинні зберігатися протягом довгострокового фінансування інвестицій. Варто також зауважити, що багато держав

контролюють наслідки таких запозичень (або інші відповідні ресурси) на рівні боргу регіональних органів влади. Іноді, це стосується інших правил, між «внутрішніми» запозиченнями та запозиченнями на зовнішніх ринках.

Пункт 24 Рекомендації (2004) 1 Комітету міністрів держав-членів про фінансово-бюджетне управління на місцевому та регіональному рівнях, який вже цитувався, зазначає: *«У цілому, місцеві та регіональні органи влади повинні мати право брати боргові зобов'язання тільки для фінансування інвестиційних витрат, а не для поточних витрат. Рівень боргу може бути встановлений відносно обсягу власних коштів органу, їх обсягу, стабільності і прогнозованого розвитку».*

#### **4. Національні та міжнародні відносини**

54) Дані пункти окреслюють повноваження регіональних органів влади і можливості для дій спільно з іншими рівнями влади на внутрішньому і зовнішньому рівні.

Регіональні органи влади можуть створювати об'єднання з метою координації їх діяльності та захисту своїх інтересів. Це принцип права на свободу

об'єднання, перекладений на регіональний інституційний рівень.

Більш того, це повністю відповідає сучасному контексту, в якому міжрегіональне співробітництво розвивається в різних державах-членах Ради Європи.

Хоча органи влади можуть працювати разом на національному рівні, вони також можуть зробити це на міжнародному рівні, що ясно випливає з твердження: *«Регіональні органи влади також можуть бути членами міжнародних організацій регіональних органів влади»*. Єдиним обмеженням цього права є те, що їхні дії повинні відноситись до питань, що входять в їх компетенцію, і, звичайно, відповідно до закону.

55) Якщо так, то логічно, що регіональні органи влади повинні мати можливість залучати себе в роботу європейських інституцій у широкому сенсі. Європейський Союз і Рада Європи створили численні форуми для консультації та мережі, що займаються регіональними питаннями. Так що цей пункт дає можливість регіональним органам влади приймати участь у європейських питаннях, як і слід було очікувати, *«в тій мірі, в якій національне та / або європейське право дозволяє»*.

Це може приймати форму прямої участі з боку регіональних органів влади або непрямой участі через органи, створені для представлення їх для цієї мети.

56) Цей пункт відкриває двері на прикордонне співробітництво, в яке багато регіональних органів влади вже залучені. Були навіть створені інструменти для цієї мети.

Така прикордонна або міжнародна діяльності повинні відповідати не тільки тому, що внутрішнє законодавство дозволяє, але й міжнародним зобов'язанням держави і, більш загально, зовнішній політиці кожної країни.



## **RECOMMENDATION 282 (2010)<sup>1</sup>**

### **Follow-up by the Congress to the Council of Europe Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government (Utrecht, Netherlands, 16-17 November 2009)**

1. The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe welcomes the substantive discussions held at the 16th Council of Europe Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government in Utrecht on 16 and 17 November 2009, which confirmed member governments' commitment to continuing and further developing the Council of Europe's activities in the field of local and regional democracy.

2. The Congress notes that the Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority (CETS No. 207) and Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs) (CETS No. 206) were signed by a large number of countries during

---

<sup>1</sup> Debated and adopted by the Congress on 18 March 2010, 2nd Sitting (see Document CG(18)7, explanatory memorandum), rapporteurs: K. Andersen (Denmark, R, ILDG) and J.-C. Frécon (France, L, SOC).



the conference, bearing witness to this commitment. It sincerely hopes that other signatures will follow shortly.

3. In view of the growing importance of the regional tier of governance, it believes that the Reference Framework for Regional Democracy, which the ministers responsible for local and regional government took note of at the conference, is a major initial step in the process of strengthening regional democracy.

4. It is therefore pleased by the ministers' recommendation that the Congress and the Parliamentary Assembly use the reference framework when considering institutional and governance reforms at the regional level and by the inclusion of the text in the conference final declaration.

5. The Congress also welcomes the report by Ms M. Kiviniemi, Minister of Public Administration and Local Government of Finland, on enhancing the work of the Council of Europe in the field of local and regional democracy, which is a major contribution to discussion of the subject.

6. The Congress would nevertheless like to draw attention to the joint position it adopted with the Parliamentary Assembly regarding the document, underlining, in particular, the importance of the diversity of the Council of Europe's political organs, which is a mark of its originality and the uniqueness of its contribution.

7. At the same time, the Congress supports the Kiviniemi report's proposal that co-operation with the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) be stepped up as regards monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government (STE No. 122). With reference to Committee of Ministers Statutory Resolution CM/Res(2007)6, the Congress will continue to give top priority to its monitoring activities and believes there is a need for the CDLR to follow up the resulting recommendations at intergovernmental level.

8. In the light of the above, the Congress asks the Committee of Ministers to:

- a. take note of these comments on the Kiviniemi report and to continue guaranteeing the diversity of the organs and activities of the Council of Europe which are its key asset in the field of local and regional democracy, while also ensuring a level of inter- and intra-institutional co-operation that enables tangible results to be achieved;
- b. encourage member governments to take account of the Reference Framework for Regional Democracy when formulating policies for the regional level or in the context of relevant institutional reforms;
- c. sign up to the provisions of the Utrecht Final Declaration with regard to European Local Democracy Week and to support and encourage the activity, in particular by promoting the event and its results among governments of member states.



## **REPLY ADOPTED BY THE COMMITTEE OF MINISTERS**

on 19 April 2011 at the 1112th meeting of the Ministers' Deputies  
CM/Cong(2011)Rec282 final - 21 April 2011

"Follow-up by the Congress of the Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government (Utrecht, Netherlands, 16-17 November 2009)"– Recommendation 282 (2010) of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe

1. The Committee of Ministers has given careful consideration to Recommendation 282 (2010) on "Follow-up by the Congress of the Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government (Utrecht, Netherlands, 16-17 November 2009)", which it has brought to the attention of the governments of member states and has sent it to the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) for comments.

2. In the course of its examination, the Committee has taken due note of the comments of the Congress on the report "How to enhance the work of the Council of Europe in the field of local and regional democracy?" (the Kiviniemi report), which was presented to the 16th session of the Council of Europe Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government. The Committee is committed to the Council of Europe's institutional structure, in which the Congress plays an

important role. In this connection, it refers to its 1103rd meeting (19-20 January 2011), where it adopted a revised version of the Statutory Resolution and of the Congress Charter. It encourages the Congress to continue its activities aimed at strengthening local and regional democracy at the pan-European level. It considers that a high level of interinstitutional co-operation within the Council of Europe will make an effective contribution to achieving this objective. This is even more necessary in the context of the reform process currently under way, one of the aims of which is to ensure that the activities of the Congress contribute more to the Organisation's fundamental objectives.

3. The Committee notes that the Utrecht Declaration specifically invites the Congress to participate in a certain number of activities, and welcomes the fact that the Congress has responded positively to these invitations.

4. The Committee of Ministers encourages the governments of member states to take account of the Reference Framework for Regional Democracy in connection with policies and reforms, as proposed in paragraph 8 b. of the recommendation. It recalls that the Framework was prepared jointly by the Congress and the CDLR as "a useful and practical reference for those considering institutional reforms and governance at the regional level, as well as for the Parliamentary Assembly and the Congress in their work".

5. Turning to the possible role of intergovernmental co-operation as part of the follow-up to Congress recommendations connected with monitoring, the Committee notes that this is one of the numerous aspects which should be considered in the context of the general review of the monitoring of the European Charter of Local Self-Government being carried out by Mr Chaves, the Spanish Minister for Local and Regional Policy. The Committee of Ministers will consider the conclusions of this review in due course.

6. Finally, the Committee welcomes the decision to make “human rights at local level” the main theme of the 2011 European Local Democracy Week and encourages all those concerned to contribute to the successful outcome of this initiative.

В рамках Ради Європи, регіональні органи влади, незалежно від їхнього типу або інституційних особливостей, мають критерії та принципи стосовно їхньої демократичної структури, організації, повноважень та власних ресурсів, місця в державі, відносин з іншими органами влади і громадянами. Усі зазначені елементи зібрані в «Рамковому документі про регіональну демократію».

Політична сила цього документа та важливість критеріїв, які він містить, пов'язані не тільки з тим, що його текст було взято до уваги на Конференції міністрів Ради Європи, відповідальних за місцеве та регіональне врядування, під час засідання в Утрехті 16 листопада 2009 року, а й з тим, що його зміст в значній мірі базується на так званих Гельсінських принципах і проекті Європейської хартії про регіональну демократію, ухваленому Конгресом у 2008 році.

Цей справжній кодекс прав і обов'язків регіональних суб'єктів, спрямований на проміжні органи влади між центральним урядом і базовим рівнем (місцевими органами влади), виконує дві основні функції. По-перше, він має слугувати джерелом натхнення в процесі прийняття країнами рішень про створення або реформування регіональних органів влади. По-друге, цей документ має діяти в якості збірки рекомендаційних політичних принципів, на які може спиратися Конгрес в контексті здійснення свого статутного завдання щодо моніторингу місцевої демократії в державах-членах Ради Європи.

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Рада Європи є провідною організацією на континенті у галузі захисту прав людини. Вона включає в себе 47 країн-членів, 28 з яких є членами Європейського Союзу. Конгрес місцевих і регіональних влад - це інституція Ради Європи, яка відповідає за посилення місцевої та регіональної демократії у 47 країнах-членах. Конгрес складається з двох палат - Палати місцевих влад та Палати регіонів, а також трьох комітетів. 648 обраних місцевих представників представляють понад 200,000 місцевих та регіональних органів влади.