

Посібник
з питань партисипативної демократії
(демократії участі) на місцевому рівні

Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні. Під редакцією Толкованова В.В. — Київ, Крамар, 2011, 199 с.

Автори:

ГУК А.К., голова Європейського комітету з питань місцевої та регіональної демократії (CDLR) Ради Європи, начальник відділу Державного фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні

ОЛУЙКО В.М., член Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, доктор наук з державного управління, професор

ПРОШКО В.Я., член групи незалежних експертів з питань Європейської хартії місцевого самоврядування при Конгресі місцевих і регіональних влад Ради Європи, кандидат фізико-математичних наук

ТОЛКОВАНОВ В.В., кандидат юридичних наук, доктор права

Рецензенти:

КНЯЗЄВ В.М., доктор філософських наук, професор

УДОВИЧЕНКО В.П., доктор економічних наук, професор

Анотація: Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні було підготовлено у співробітництві з Академією муніципального управління, Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Державним фондом сприяння місцевому самоврядуванню в Україні, Центром досліджень питань регіонального і місцевого розвитку та сприяння адміністративній реформі, ВГО «Клуб мерів», Програмою сприяння Парламентові України II за сприяння Ради Європи, Швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» DesPro та Міністерства закордонних справ Королівства Норвегія. Цей посібник представляє досвід України та інших держав-членів Ради Європи з питань розвитку партисипативної демократії на місцевому рівні з урахуванням положень Європейської хартії місцевого самоврядування та додаткового протоколу до неї, інших документів Ради Європи. До посібника також включено методичні матеріали до нової навчальної дисципліни з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні, яка має викладатись у вищих навчальних закладах України.

Для посадових осіб органів місцевого самоврядування, державних службовців, науковців, студентів, а також широкого кола громадян, які цікавляться питаннями розвитку місцевого самоврядування та партисипативної демократії.

Затверджено Вченою радою Академії муніципального управління (протокол № 4 від 21 квітня 2011 р.)

ЗМІСТ

Вступне слово.....	5
1. Актуальність питань розвитку партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні.....	7
2. Форми партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні.....	11
2.1. Місцеві референдуми.....	11
2.2. Загальні збори громадян за місцем проживання.....	21
2.3. Місцеві ініціативи та громадські слухання.....	28
2.4. Органи самоорганізації населення.....	36
3. Рада Європи, її діяльність та основні документи з питань розвитку партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні.....	45
3.1. Європейський тиждень місцевої демократії та досвід його впровадження в Україні.....	48
3.2. Європейська стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні та її 12 принципів.....	52
3.3. Діагностичний інструментарій Ради Європи щодо участі громадян у публічному (громадському) житті на місцевому рівні (CLEAR).....	55
3.3.1. Презентація інструментарію CLEAR.....	55
3.3.2. Аналіз результатів впровадження Діагностичного інструментарію CLEAR в Україні.....	72
3.4. Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень.....	80
3.5. Європейська конвенція про участь іноземних громадян у громадському житті на місцевому рівні та пояснювальна доповідь до неї.....	96
3.6. Переглянута Європейська хартія щодо участі молоді у громадському житті на місцевому та регіональному рівнях та пояснювальна доповідь до неї.....	113
3.7. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевої влади та пояснювальна доповідь до нього.....	128
3.8. Рекомендація 19 (2001) Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у публічному (громадському) житті на місцевому рівні».....	137
3.9. Рекомендація 113 (2002) Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи «Про відносини між громадськістю, місцевою радою та виконавчою владою в місцевій демократії (інституційні рамки місцевої демократії)».....	147
3.10. Рекомендація 139 (2003) Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи «Неурядові організації і місцева та регіональна демократія».....	153

3.11. Рекомендація 182 (2005) Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи «Про участь громадськості у справах місцевого значення і виборах»	156
4. Матеріали Європейської конференції міністрів держав-членів Ради Європи, відповідальних за місцеве та регіональне врядування	159
4.1. Заключна декларація «Добре місцеве та регіональне врядування у нестабільний час: запорука змін», ухвалена на 16-й сесії Європейської конференції міністрів держав-членів Ради Європи, відповідальних за місцеве та регіональне врядування (м. Утрехт, Нідерланди, 16-17 листопада 2009 р.)	161
4.2. Звіт щодо результатів публічного обговорення документів Ради Європи, що визначають сучасні загальноєвропейські пріоритети розвитку місцевого самоврядування та місцевої і регіональної демократії.	175
5. Навчально-методичні матеріали до програми (навчального модуля) з питань партисипативної демократії на місцевому рівні	187

ВСТУПНЕ СЛОВО

Розвиток місцевого самоврядування та реформування системи управління регіональним розвитком визначено одним з пріоритетів державної політики України, на чому вже неодноразово наголошував Президент України В.Ф. Янукович. Підготовка та проведення широкомасштабної реформи місцевого самоврядування обумовлює перерозподіл та більш чітке розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, передачу більш широкого кола функцій та ресурсів, фінансових і матеріальних, від держави до органів місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування. У зв'язку з цим особливого значення набувають питання більш активного залучення громадян до участі у публічному житті на місцевому рівні.

Враховуючи викладене, є доцільним розвивати співробітництво України з іншими країнами та міжнародними організаціями, зокрема Радою Європи, які володіють значним досвідом у галузі партисипативної демократії на місцевому рівні. Мова йде не тільки про унікальну (та єдину в Європі) правову базу Ради Європи у галузі місцевої та регіональної демократії (Європейська хартія місцевого самоврядування та додатковий (Утрехтський) додатковий протокол до неї, Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними владами або громадами та три додаткові протоколи до неї, переглянута Європейська хартія міст, переглянута Європейська хартія щодо участі молоді у суспільно-політичному житті на місцевому та регіональному рівнях, інші рекомендації Комітету міністрів, Парламентської асамблеї та Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи), але й нові інноваційні інструменти щодо розвитку місцевої та регіональної демократії (зокрема, Європейська стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, Європейський тиждень місцевої демократії тощо).

Важливе значення у подальшій роботі з реформування місцевого самоврядування матиме питання підготовки кваліфікованих кадрів з відповідними знаннями з питань муніципального менеджменту та взаємодії з громадськістю, що обумовлює розробку нових навчально-методичних посібників та навчальних програм з актуальних питань місцевого розвитку.

Практичну допомогу у розробленні згаданого посібника, який узагальнює основні теоретичні засади, кращі вітчизняні та міжнародні практики, документи міжнародних організацій з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні, було надано низкою провідних українських та міжнародних інституцій, зокрема Швейцарсько-українським проектом «Підтримка децентралізації в Україні» DesPro, Радою Європи та Міністерством закордонних справ Королівства Норвегія.

У зв'язку з цим хочеться висловити щире подяку тим, хто активно сприяв підготовці згаданого посібника, а саме: Бейку О.В., президенту Центру публічного розвитку та практичної конфліктології, О. Берстаду, по-

слу Королівства Норвегія в Україні, Гарнець О.М., керівнику Швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» DesPro, Демчишену В.В., народному депутату України, голові підкомітету з питань державного будівництва Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, Загоруйку М.М., депутату Донецької обласної ради, виконавчому директору місцевої асоціації органів місцевого самоврядування Донецької області, Журавлю Т.В., координатору проекту Німецького товариства міжнародного співробітництва (GIZ) «Підвищення якості муніципальних послуг в Україні», Івановій Т.В., проректору з науково-педагогічної роботи Академії муніципального управління, Кампо В.М., судді Конституційного Суду України, Ковалевській Ю.С., народному депутату України, Канавець М.В., раднику віце-прем'єр-міністра України, Коваленку Р.О., депутату Донецької обласної ради, директору Центру законодавчих ініціатив, Курт А., керівнику проекту Німецького товариства міжнародного співробітництва (GIZ) «Підвищення якості муніципальних послуг в Україні», Литвиненко О.В., координатору проектів Швейцарського агентства міжнародного розвитку в Україні, Малікову С.В., голові Державного фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні, Малюзі А.В., завідувачу секретаріату Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, Попеску Д., керівнику Центру експертизи реформування місцевого самоврядування Генерального Секретаріату Ради Європи, Приходько Х.В., завідувачу кафедри муніципального права Академії муніципального управління, Романовій Н.А., віце-президенту Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, Татаренко А.В., адміністратору Генерального директорату з питань демократії та політичних справ Генерального Секретаріату Ради Європи, Шевчук К.А., аспірантці Національної академії державного управління при Президентові України, Шевчук О.А., адміністративному асистенту Програми Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні», Щербак Н.В., виконавчому директору Центру досліджень питань регіонального і місцевого розвитку та сприяння адміністративній реформі.

Видання цього посібника є конкретним кроком у підготовці до головування України в Комітеті міністрів Ради Європи (травень-листопад 2011 р.), одним з трьох пріоритетів якого визначено питання розвитку місцевої та регіональної демократії. Сподіваюсь, що це видання буде корисним як в теоретичній, так і в практичній роботі для усіх фахівців, які цікавляться темою розвитку партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні.

Віктор ТИХОНОВ,
Віце-прем'єр-міністр України –
Міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства

1. АКТУАЛЬНІСТЬ ПИТАНЬ РОЗВИТКУ ПАРТИСИПАТИВНОЇ ДЕМОКРАТІЇ (ДЕМОКРАТІЇ УЧАСТІ) НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Серед різних форм демократії дослідники та вчені виділяють як вищу так звану «партисипативну демократію» — коли громадяни беруть участь (participate, англ. — брати участь) в процесі прийняття управлінських рішень, зокрема й на місцевому рівні¹. Разом з тим, партисипативна демократія або демократія участі на місцевому рівні має як свої вигоди, так і загрози (виклики), які потрібно враховувати у практичній діяльності.

Перша вигода — іміджева

Ні для кого не є секретом, що загальна, хоч і не завжди проголошувана вголос думка, щодо місцевої влади (і влади взагалі), — «крадуть». Крадуть, беруть хабарі, створюють більш сприятливі умови для близьких людей і фірм тощо. Переконати людей в тому, що це не так є практично неможливо. Більш того, спроби переконати часто викликають зворотню реакцію: той хто виправдовується — той не правий. Єдиний вихід — показати людям, що це не так, що в створеній системі красти неможливо.

Один з мерів невеликого українського міста напередодні нових виборів дочекався-таки свого. Хтось з його конкурентів відкрито заявив в своєму інтерв'ю, що діючий мер вже накрив стільки, що унітаз у нього вдома не те що фінський — золотий. Мер негайно оголосив, що на завтра організовує «день відкритих дверей» у своїй квартирі. Бажаючих скористатись нагодою було небагато, проте сама можливість прийти і подивитись була достатньою для того, щоб переконатись — конкурент бреше.

За європейськими стандартами ми мусили б мати:

- відкриті для усіх бажаючих сесії ради;
- відкриті для усіх громадян засідання постійних комісій;
- відкриті для усіх громадян засідання виконкому;
- відкриті засідання тендерних комісій тощо.

Одночасно вони мають бути не просто відкриті — громадян треба заздалегідь попереджати про час, місце та питання, які будуть обговорюватись. Звичайно, можуть бути питання, пов'язані з особистими або корпоративними таємницями, такі питання обговорюються на закритих засіданнях, але їх перелік є чітко визначений, і громадян також треба попереджати, що засідання відбудеться, але в закритому режимі. Опис таких заходів можна продовжувати дуже довго. Головне — у громадян створюється впевненість, що зробити щось приховано практично неможливо.

Друга вигода — колективна мудрість

Міські ради через свій мізерний у порівнянні з приватними компаніями рівень оплати службовців мають обмежені можливості найняти висококваліфікованих спеціалістів.

У зв'язку з цим вдале залучення до опрацювання можливих рішень

¹ Прошко В.Я. «Чути громаду», Київ, 2009, 90 с.

найбільш актуальних проблем інтелекту громади дозволить знайти потрібних фахівців з будь-якої тематики. Пенсіонери, які мають неоціненний виробничий та життєвий досвід, практичні фахівці, що працюють у приватній компанії, викладачі місцевого ВНЗ, ці та багато інших кваліфікованих фахівців радо віддадуть своїй громаді свої знання, тим більше, що це не вимагатиме від них занадто багато часу. Одночасно саме залучення до прийняття рішення великої кількості людей, які не є депутатами або службовцями (посадовими особами органів місцевого самоврядування), також має свої позитивні сторони з метою ідентифікації оптимального варіанту вирішення проблеми розвитку громади.

Третя вигода — розбудова громади

«У нас немає громади, у нас є тільки населення», — таку думку часто доводиться чути від місцевих керівників. Одночасно значна частина громадян, подекуди переважна більшість, впевнені в тому, що місцева влада приймає рішення керуючись командами «згори», власними міркуваннями, вигодами впливових людей в місті, але ні в якому разі не міркуваннями добробуту громади. Залучення громадян допомагає зруйнувати (можливу) «стіну» між владою та громадою.

Проте річ не тільки в цьому. Коли (місцева) влада починає здійснювати якийсь проект, ті, хто сподіваються виграти від його здійснення, як правило, спокійно очікують розвитку подій. Ті ж, хто може — реально чи уявно — програти від здійснення такого проекту, починають надзвичайно активно протестувати. Кількість форм такого протесту вражає: гнівні листи до всіх органів влади, включно з зверненнями до прокуратури та позовами до суду, активізація преси, скарги до депутатів усіх рад, до міжнародних організацій, пікети та інші акти громадянської непокорності, аж до голодувань та спроб самопалення, формування команд «борців за справедливість» та формування громадської думки перед виборами тощо. При цьому чутно лише голос тих, хто незадоволений, задоволені продовжують спостерігати мовчки.

Це є не суто українським феноменом, але загальним психологічним стереотипом поведінки, який є властивим для багатьох держав. Автори американського підручника з питань залучення громадян² зазначають, що в США більшість великих громадських проектів щонайменше суттєво затримуються з виконанням, якщо не зриваються взагалі, через активну позицію «незадоволених» громадян.

Тому нейтралізація такого впливу такої активності є однією з цілей політики розвитку партисипативної демократії. Ідеалом у цій роботі є перехід від активно негативістської позиції: «Я знаю, що те, що задумала влада може бути шкідливим для мене і тому я докладу усіх зусиль для того, щоб їм не вдалося здійснити задумане», — до позиції «поінформованої згоди»:

² Citizen Participation Handbook. Sixth edition. Institute for Participatory Management and Planning, Monterey, CA, 1990.

«Я знаю, що те, що задумала влада може бути шкідливим для мене. Я знаю, яким чином зірвати їхні плани. Проте знаючи, що задумане є необхідним для моєї громади в цілому, і знаючи, що вони зробили все, щоб мінімізувати шкоду для мене, я не буду їм заважати». Конкретна людина починає відчувати свою відповідальність за громаду, поділяти цю відповідальність з владою за долю розвитку громади.

Четверта вигода — розподіл відповідальності.

Звичайно, за будь-яких умов юридична відповідальність за прийняте рішення лежить на посадовій особі місцевого самоврядування, за якою закріплено право прийняття рішення, або на відповідному органі місцевого самоврядування. Проте моральна відповідальність, особливо у випадках прийняття непопулярних рішень, може бути перенесена на громаду чи на той її сектор, який був залучений до прийняття рішення.

Одна річ, коли громадяни прочитають про чергове, часом досить неприємне рішення ради в газеті. Зовсім інше, коли ще задовго до самого рішення в громаді буде створено комітет для розв'язання якоїсь проблеми, при чому до роботи в цьому комітеті будуть запрошені всі бажаючі (хоча запрошення всіх не означає, що у складі цього комітету будуть працювати дійсно всі бажаючі), і комітет, розглянувши всі можливі варіанти рішення, рекомендував раді зупинитись саме на тому, яке й було прийняте.

Одночасно дослідники визначають певні загрози (або певні складності), що можуть існувати в процесі залучення громадян до справ місцевого самоврядування³, а саме:

Перша загроза — відкритість дій влади та неможливість приховати існуючі недоліки в муніципальному медежменті.

Врешті про людину судять не по словах, а по конкретним справам, навіть по наслідках цих справ. І тут ніхто не може уникнути помилок в своїй діяльності. Вирішальним є кількість помилок. При закритій діяльності можливе пояснення навіть абсолютно непродуманих вчинків: «Тільки я маю повну картину і повну інформацію, тому те, що здається вам невірним, насправді має пояснення вищого порядку».

Така заява неможлива, коли громада достатньо ознайоmlена з історією і метою певного рішення. Слово «компрометація» за основним значенням означає виставлення самого себе, власними діями у непривабливому світлі. Певною протиотрутою проти цієї загрози є більш широке залучення громадян, не тільки інформування, але й запрошення до пошуку правильного рішення. Однак, остаточне рішення все ж таки приймається владою і на ній лежить вся відповідальність.

Друга загроза — популізм.

Для того, щоб одержати певні переваги в майбутньому, сьогодні потрібно чимось поступитись. На це не завжди згодні громадяни, особливо, якщо переваги обіцяють в занадто далекому майбутньому, або якщо насе-

³ Прошко В.Я. «Чути громаду», Київ, 2009, 90 с.

лення не має значної довіри до влади. Тому слід чекати, що часто на прохання «затягнути паски» громада дасть рішуче негативну відповідь. Особливо висока небезпека того, що громадяни будуть вимагати сьогоденного проїдання ресурсів, якщо влада не буде спроможною переконливо довести свою правоту.

Третя загроза — розмивання відповідальності.

Це подальший можливий розвиток переваги «розподіл відповідальності». При занадто розвиненому залученні громадян до процесу прийняття рішення виникає ситуація, коли влада втрачає ініціативу, коли зникає самий сенс політики, політичного рішення. Хоча передача ініціативи громаді не завжди означає популізм, проте громада, навіть розумно використовуючи громадські ресурси, як правило, не може приймати рішень, які докорінним чином змінюють ситуацію, громада починає рухатись до стагнації. Неодноразово американські фахівці розказували про те, що доводилось витратити роки, а часом десятиліття для того, щоб переконати громаду у необхідності змін.

Четверта загроза — витрати часу.

В умовах командно-адміністративної системи політик приймає рішення, і виконавці негайно приступають до його виконання. В посадових інструкціях час чиновника розрахований саме таким чином.

Спілкування з громадою віднімає багато часу і сил як чиновників, так і політиків. Як правило, у посадових інструкціях посадовців демократичних країн спілкування з громадянами є обов'язковим елементом, а у деяких категорій посадовців таке спілкування взагалі займає більшу частину робочого часу, причому в години, які є зручними для громадян, а не для чиновників — вечорами після роботи, по вихідних тощо. Широке використання механізмів залучення громадян може подекуди призвести до збільшення штатної чисельності працівників органів місцевого самоврядування.

2. ФОРМИ ПАРТИСИПАТИВНОЇ ДЕМОКРАТІЇ (ДЕМОКРАТІЇ УЧАСТІ) НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Під формами партисипативної демократії (демократії участі) розуміють способи, методи волевиявлення громадян з метою здійснення суспільних функцій, які мають правові наслідки. До форм партисипативної демократії (демократії участі), які одержали своє законодавче закріплення в Україні, належать місцеві референдуми, місцеві вибори, загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, органи самоорганізації населення, опитування громадян тощо.

2.1. МІСЦЕВІ РЕФЕРЕНДУМИ

З метою забезпечення народовладдя і безпосередньої участі громадян в управлінні місцевими справами в Україні проводяться місцеві референдуми. Право громадян на участь в управлінні місцевими справами ґрунтується на статтях 38, 69 і 70 Конституції України. Зокрема, стаття 38 Конституції передбачає право громадян на участь в управлінні державними справами через всеукраїнський та місцевий референдуми, а в статті 69 зазначено, що референдум є волевиявленням народу, поряд з виборами та іншими формами прямої демократії.

Місцевий референдум передбачений ст. 7 базового Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» як «форма вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення». На сьогодні питання організації місцевих референдумів регулюються положеннями Закону «Про всеукраїнські та місцеві референдуми», який було ухвалено у 1991 р.

З 1991 по 2009 рр. у 19 регіонах України було проведено 151 місцевий референдум, 135 з них були успішними; 102 референдуми відбулись у селах. Проте, прийняті рішення не завжди були реалізовані (у 9 областях кожне четверте рішення залишилось невиконаним). Більшість референдумів стосувалась питань адміністративно-територіального устрою (31,8%), назв населених пунктів (25,7%) та організаційних питань (20,4%)⁴. Це приблизно 8 випадків на рік на всю країну, більше — у 2004 р., менше — у 2007 і 2008 рр. Ці дані важливі, бо, як показав досвід інших країн, закон у цих випадках є необхідним, але не є достатнім. Дуже багато залежить від політичної культури й традицій, а також від політичної системи в цілому. Але ніщо не заважає появі такої практики й поступовому розвитку місцевих референдумів у країнах, де раніше такої традиції не було (як у Чехії), і найперший крок до цього — запровадження досконалої юридичної бази.

На жаль, останнім часом місцеві референдуми проводяться не так часто як цього хотілось би, насамперед громадянам України. Всупереч чинному законодавству і природі місцевого самоврядування сьогодні рідко в стату-

⁴ Федоренко В.Л., Місцеві референдуми в Україні: теоретичні та нормопроєктні аспекти, Київ, 2011 р.

тах територіальних закріплюється перелік питань, вирішення яких можливо тільки шляхом проведення референдуму. Скептичне відношення до референдуму породжує формальне бюрократичне ставлення до його підготовки, до роз'яснення змісту і суті питань, які виносяться на голосування. Внаслідок цього деякі юристи, політологи як за кордоном, так і в Україні вважають, що подібні референдуми як заміна влади представницького органу владою населення взагалі є недоцільним.

З цим погодитися не можна. Добре підготовлений місцевий референдум — це якісний і доцільний спосіб вирішення багатьох важливих питань, ефективна форма залучення громадян до вирішення питань місцевого значення. Важливо навчитися грамотно і гнучко поєднувати представницькі форми з формами безпосередньої демократії, особливо з питань, які без урахування думки населення вирішувати неприпустимо.

Головне завдання демократичного місцевого референдуму — вирішити питання в інтересах громади шляхом вільного волевиявлення на основі максимального, об'єктивно можливого усвідомлення його учасниками всіх позитивів і недоліків питань, які внесені на голосування. Важливо не допустити, щоб референдум став знаряддям суперництва політичних сил, він повинен використовуватись для досягнення загальної вигоди, виключати конфронтацію і протистояння після голосування.

Вважається доцільним визначити такі позитивні та негативні аспекти щодо проведення місцевих референдумів:

Позитивні аспекти:

- відображає безпосередню думку громадян;
- процедура проведення врегульована законодавчо;
- в деяких випадках є обов'язковим щодо проведення.

Проблемні аспекти:

- значні фінансові витрати;
- складана процедура організації і проведення;
- пасивність громадян;
- можливість зловживань;
- не завжди відображає реальну думку громадян.

Основоположним питанням наукової розробки референдуму є питання його визначення, яке обов'язково має не тільки відображати зовнішні ознаки, а й розкривати його внутрішню сутність та призначення як пріоритетної форми реалізації народовладдя.

Поняття «референдум» походить від латинського «referendum» що означає «те, що має бути повідомлено». Порівняно з іншими формами прямого народовладдя референдум надає народові можливість прямо впливати на вирішення широкого спектру питань державного та суспільного значення, причому воля народу в цьому випадку має вирішальне значення.

Референдум — це одна з пріоритетних форм прямого народовладдя українського народу, суть якої полягає у прийнятті громадянами, наділен-

ми правом голосу, шляхом голосування, як правило, імперативних рішень загальнодержавного та місцевого значення в межах, визначених Конституцією та законами України. Наведене загальне визначення референдуму цілком є співставним і з поняттям місцевого референдуму. Місцеві референдуми — це безпосереднє (пряме) волевиявлення територіальних громад щодо прийняття рішень з питань місцевого значення шляхом прямого голосування членів цих громад.

Слід зауважити, що місцевий референдум може бути використаний в двох формах: по-перше, як спосіб прийняття рішень, які вимагають безпосереднього волевиявлення більшості громадян, що проживають на даній території — в такому випадку він проводиться по мірі необхідності і використовується для прийняття рішень, поряд з виборними органами місцевого самоврядування; по-друге, як обрана населенням форма самоврядування, яка б повністю замінила представницькі органи на даній території. Така форма самоврядування можлива в територіальних одиницях з невеликою кількістю населення.

Місцеві референдуми є прерогативою територіальних громад. Відповідно до ст. 143 Конституції України територіальні громади забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів.

За своєю суттю місцеві референдуми є формою безпосередньої, прямої, локальної (місцевої) демократії, здійснення місцевої публічної влади безпосередньо територіальними громадами в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Місцевий референдум є також основним засобом локальної нормотворчості територіальної громади, який дозволяє їй брати пряму участь в управлінні місцевими справами.

За змістом місцеві референдуми — це безпосереднє вирішення територіальними громадами питань місцевого самоврядування, тобто питань (справ), які впливають із колективних інтересів місцевих мешканців — членів відповідної територіальної громади, — віднесених Конституцією, законами України та статутами територіальних громад до предметів відання місцевого самоврядування, а також тих питань, які не входять до компетенції органів державної влади України. Предметом місцевого референдуму може бути, як зазначається в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», будь-яке питання, віднесене Конституцією України, цим Законом та іншими законами до компетенції місцевого самоврядування.

Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р.⁵ до предмету місцевого референдуму відносить:

- прийняття, зміна або скасування рішень з питань, віднесених законодавством України до відання місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- прийняття рішень, які визначають зміст актів місцевих рад, їх виконавчих органів.

⁵ Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України від 3 липня 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР, 1991. - № 33. - ст. 443.

На місцеві референдуми можуть виноситися також питання дострокового припинення повноважень відповідної ради, сільського, селищного, міського голови.

Водночас чинне законодавство визначає ряд обмежень щодо питань, які можуть виноситися на місцеві референдуми, і передбачає можливість визнання недійсними рішення, прийняті на таких референдумах, якщо їхнім предметом є питання, які законодавче не можуть виноситися на місцеві референдуми. Зокрема, на місцеві референдуми не виносяться: питання про скасування законних рішень органів державної влади та самоврядування; питання, віднесені до відання органів суду та прокуратури; питання, пов'язані з обранням, призначенням і звільненням посадових осіб, що належать до компетенції відповідної місцевої ради та її виконавчих органів. Проведення референдумів з питань, що не відносяться до відання органів місцевого самоврядування не допускається, а результати таких референдумів визнаються такими, що не мають юридичної сили.

За підставами проведення місцеві референдуми поділяються на обов'язкові та факультативні, ініціативні та імперативні.

З більшості питань, які перебувають у віданні місцевого самоврядування, проводяться факультативні (необов'язкові) референдуми з ініціативи місцевої ради, або на вимогу її депутатів, або на вимогу передбаченої законодавством кількості громадян України, що постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» передбачає проведення і обов'язкових місцевих референдумів. Зокрема, в ст. 6 цього Закону зазначається, що виключно місцевими референдумами у відповідних адміністративно-територіальних одиницях вирішуються питання:

- про найменування або перейменування сільських рад, селищ, міст, районів, областей;
- питання про об'єднання в одну АТО однойменних адміністративно-територіальних одиниць, які мають спільний адміністративний центр;
- питання про зміну базового рівня місцевого самоврядування у сільських районах;
- питання про реорганізацію або ліквідацію комунальних дошкільних навчальних закладів, а також дошкільних навчальних закладів, створених колишніми сільськогосподарськими колективними та державними господарствами.

Деякі з цих положень нині втратили своє значення (зокрема, утворення та ліквідація районів, визначення та зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів – виключна прерогатива Верховної Ради України (п.29 ст.85 Конституції України)), але в цілому обов'язковість як підстава винесення питань на місцеві референдуми, а відповідно і можливість обов'язкових місцевих референдумів збереглися.

Істотне значення має також поділ місцевих референдумів на ініціативні та імперативні. Звичайні місцеві референдуми є ініціативними. Вони призначаються відповідно до ст. 12 Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» місцевими радами за власною ініціативою або за пропозицією тих суб'єктів, які мають право вносити до відповідної ради проекти рішень або пропозиції щодо прийняття відповідних рішень.

Водночас можливе проведення місцевих референдумів на вимогу депутатів або громадян України. Зокрема, ст. 13 Закону передбачає, що місцева рада також призначає місцевий референдум на вимогу депутатів та певної частини громадян України, які постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці й мають право брати участь у референдумі.

Як справедливо зазначають В.Ф. Погорілко та В.Л. Федоренко, в перспективі, тобто в разі прийняття нового закону про референдуми, місцеві референдуми за своїм змістом мають поділятися також на статутні та звичайні⁶. Разом з тим, це вимагає внесення коректив до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», ст.19 якого – «Статут територіальної громади» – відносить прийняття означеного документа до відання представницького органу місцевого самоврядування. Звідси висновок, що в Україні фактично не створено правових умов для проведення статутних референдумів, що суттєво обмежує права місцевих мешканців та не відповідає європейським стандартам локальної демократії.

Згідно із Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», місцеві референдуми проводяться в межах адміністративно-територіальних одиниць і рішення прийняті місцевим референдумом, мають вищу юридичну силу відносно рішень рад, на території яких він проводиться; ці рішення не потребують будь-якого затвердження державними органами і можуть бути скасовані або змінені лише в порядку, передбаченому цим Законом.

Слід відмітити, що виділяють також так звані консультативні референдуми, рішення яких не несуть обов'язкового (імперативного) характеру. Його результати можуть враховуватися органами і посадовими особами місцевого самоврядування при прийнятті відповідних нормативно-правових актів. Уявляється, що такі консультативні референдуми не являються власне референдумами, і їх доцільно називати опитуванням (консультативним опитуванням).

Основні засади організації і проведення місцевого референдуму в цілому ідентичні основним засадам організації і проведення всеукраїнського референдуму та місцевих, парламентських і президентських виборів. Місцеві референдуми ґрунтуються на принципах загальності, рівності, прямого характеру участі громадян у цих референдумах і таємності голосування.

⁶ Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Референтне право України: навчальний посібник. – К.: Ліра-К, 2006. – 366 с.

Принцип загальності означає, що у місцевих референдумах мають право брати участь громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років і постійно проживають на території області, району, міста, району в місті, селища, села (ст. 7 Закону України «Про всеукраїнський і місцеві референдуми»).

У референдумах не можуть брати участь психічно хворі громадяни, визнані судом недієздатними, та особи, які утримуються в місцях позбавлення волі. Громадяни беруть участь у референдумі на рівних засадах. Кожний громадянин має один голос. Референдум є прямим: громадяни беруть участь у референдумі безпосередньо. Голосування під час референдуму є таємним: контроль за волевиявленням громадян не допускається.

Громадянам, політичним партіям, громадським організаціям, масовим рухам, трудовим колективам надається право безперешкодної агітації за пропозицію про оголошення референдуму, за прийняття відповідного рішення, що виносяться на референдум, а також проти пропозиції про оголошення референдуму, прийняття відповідного рішення. Для реалізації цього права заінтересованим особам і організаціям надаються приміщення для зборів, забезпечується можливість використання засобів масової інформації. Винесене на місцевий референдум рішення обговорюється в межах тієї адміністративно-територіальної одиниці, де проводиться референдум.

Усі рішення, що стосуються референдуму, а також проекти рішень, які виносяться на референдум, підлягають опублікуванню в засобах масової інформації. Засоби масової інформації висвітлюють хід підготовки і проведення референдуму, їх представникам гарантується безперешкодний доступ на всі збори і засідання, пов'язані з референдумом, і одержання інформації. В день проведення референдуму будь-яка агітація забороняється.

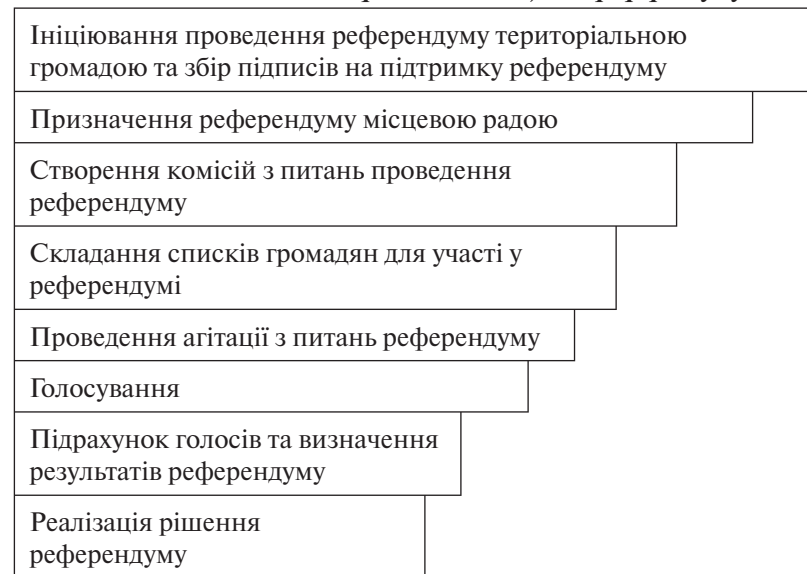
Новий місцевий референдум може бути проведений не раніше як через рік від дня проведення попереднього референдуму з цих питань.

Стадії проведення місцевих референдумів в основному аналогічні стадіям проведення всеукраїнського референдуму та виборів. Зокрема, виділяються наступні стадії:

- 1) призначення місцевого референдуму;
- 2) утворення територіальних одиниць з проведення місцевого референдуму;
- 3) утворення органів (комісій) з місцевого референдуму;
- 4) складання списків громадян, які мають право брати участь у місцевому референдумі;
- 5) агітація за прийняття рішень, що виносяться на референдум;
- 6) голосування;
- 7) визначення результатів місцевого референдуму.

На поданій схемі приведено узагальнену інформацію щодо проведення місцевих референдумів.

Схема проведення місцевого референдуму



Порядок призначення місцевих референдумів. Місцеві референдуми призначаються відповідними місцевими радами. Місцева рада призначає місцевий референдум на вимогу депутатів, що становлять не менш як половину від загального складу ради, або на вимогу, підписану однією десятою частиною громадян України, які постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці і мають право брати участь у референдумі. Вимога депутатів, які становлять не менш як половину від загальної кількості місцевої ради, про проведення референдуму реалізується шляхом поіменного голосування на пленарному засіданні відповідної ради або шляхом збору підписів депутатів.

Право ініціативи членів територіальної громади щодо проведення референдуму реалізується шляхом збору підписів. Збір підписів організовують і здійснюють ініціативні групи референдуму. Ініціативна група обласного, міського (міст республіканського і обласного підпорядкування), районного, районного в місті референдуму утворюється на зборах за участю не менш як 200 громадян України, а міського (міст районного підпорядкування), селищного і сільського референдуму — на зборах за участю не менш як 50 громадян України, які мають право на участь у референдумі і постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Не пізніше як за десять днів до проведення зборів з питання організації місцевого референдуму їх ініціатори повинні письмово повідомити про час, місце і мету зборів відповідного сільського, селищного, міського голови адміністративно-територіальної одиниці, у межах території якої пропонується провести місцевий референдум.

Перед початком зборів проводиться реєстрація учасників зборів, складається їх список із зазначенням прізвищ, імен та по-батькові, місця проживання. На зборах обираються їх голова і секретар. Подальший порядок денний повинен включати обговорення доцільності проведення референдуму та формулювання питання, що пропонується на нього винести. У разі схвалення більшістю учасників зборів пропозиції про проведення референдуму та затвердження формулювання питання, що пропонується на нього винести, обирається ініціативна група, якій доручається організація збору підписів громадян.

Ініціативна група місцевого референдуму складається не менш як з 10 громадян України, які мають право брати участь у референдумі і постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Про проведення зборів складається протокол із зазначенням результатів голосування з питань порядку денного.

Документи проведених зборів — список їх учасників, протокол зборів, точне формулювання питання, що пропонується винести на референдум, та список членів ініціативної групи із зазначенням даних документів, що посвідчують їх особи, — підписуються головою і секретарем зборів.

Ініціативні групи з питань організації місцевого референдуму реєструються у виконавчому комітеті відповідної місцевої ради. У разі відповідності поданих документів ініціативній групі місцевого референдуму видається свідоцтво про реєстрацію та посвідчення членів ініціативної групи.

Від дня одержання свідоцтва про реєстрацію ініціативна група має право організовувати та безперешкодно здійснювати збір підписів на листах для підписів громадян під вимогою про проведення референдуму (підписних листах).

Загальний термін збору підписів з питання про проведення місцевого референдуму не повинен перевищувати одного місяця від дня одержання свідоцтва про реєстрацію першої з створених по даному референдуму ініціативних груп.

Після завершення збору підписів ініціативна група у триденний строк складає підсумковий протокол, в якому зазначається загальна кількість підписів громадян, зібраних на території відповідної місцевої ради, та передає його до відповідної місцевої ради.

Відповідна місцева рада після одержання належним чином оформленої пропозиції приймає на сесії у місячний строк одне з таких рішень:

- про призначення референдуму;
- про відхилення пропозиції про проведення референдуму у разі наявності серйозних порушень Закону, які впливають на підстави для призначення референдуму;
- про прийняття рішення, яке пропонується у вимозі про призначення референдуму, без наступного проведення референдуму.

У рішенні про призначення референдуму визначається дата проведення референдуму, зазначається назва проекту рішення, зміст питання, що виноситься на референдум.

Дата проведення місцевого референдуму призначається не раніше як за місяць і не пізніше як за два місяці від дня прийняття рішення про проведення референдуму.

Повідомлення про призначення референдуму, зміст проекту рішення та питання, що виноситься на референдум, оголошується у місцевих засобах масової інформації у 10-ти денний термін після прийняття рішення про його призначення.

Проведення референдуму забезпечують комісії з питань референдуму — обласні, районні, міські, районні у містах, селищні, сільські комісії з референдуму та дільничні комісії з референдуму.

Для проведення голосування і підрахунку голосів під час проведення референдумів територія районів, міст, районів у містах, селищ міського типу і сільрад ділиться на дільниці для голосування, які утворюються відповідними місцевими радами.

Під час референдуму голосування проводиться в день референдуму з 7 до 20 години. Про час і місце голосування дільнична комісія з референдуму сповіщає громадян не пізніше як за десять днів до референдуму.

Голосування проводиться в спеціально відведених приміщеннях. Кожний громадянин голосує особисто; голосування за інших осіб не допускається. Бюлетені для голосування заповнюються голосуючим у кабіні або кімнаті для таємного голосування. Під час заповнення бюлетенів забороняється присутність будь-кого, крім голосуючого. Громадянин, який не має можливості самотійно заповнити бюлетені, має право запросити в кабінку або кімнату для таємного голосування іншу особу за своїм розсудом, крім члена комісії з референдуму. Громадянин під час заповнення бюлетеня викидає в нього одне з двох слів: «так» або «ні».

У разі проведення одночасно двох чи кількох референдумів або винесення на референдум двох чи кількох питань громадянин одержує і заповнює бюлетені окремо по кожному з референдумів та питань. Заповнені бюлетені голосуючий опускає у скриньку для голосування.

Підрахунок голосів на дільниці для голосування проводиться дільничною комісією з референдуму. Результати підрахунку голосів розглядаються на засіданні дільничної комісії з референдуму і заносяться до протоколу. Протокол підписується головою, заступником голови, секретарем і членами комісії і негайно надсилається у відповідну районну, міську, районну в місті, селищну, сільську комісію з референдуму.

Встановлення результатів референдуму. На підставі протоколів дільничних комісій з референдуму міська (міст без районного поділу), районна в місті, селищна, сільська комісія з референдуму визначає: загальну кількість громадян, які мають право брати участь у референдумі, кількість громадян, які одержали бюлетені; кількість громадян, які взяли участь у голосуванні; кількість громадян, які голосували за схвалення поставленого на референдум проекту закону, рішення, і кількість громадян, які голосували про-

ти його схвалення; кількість бюлетенів, визнаних недійсними.

Під час проведення місцевого референдуму в межах території області, району, міста, району в місті, селища, села результати референдуму встановлюються і заносяться до протоколу на засіданні відповідної комісії з референдуму.

Проект рішення вважається ухваленим громадянами, якщо за нього було подано більшість голосів громадян від числа тих, хто взяв участь у референдумі.

Референдум визнається таким, що не відбувся, якщо в ньому взяло участь менше половини громадян, внесених у списки для голосування. Повідомлення про результати референдуму публікуються відповідною комісією не пізніше як на десятий день після референдуму.

Якщо під час проведення місцевого референдуму було допущено грубі порушення за законодавства, місцева рада у 15-денний строк може призначити повторний місцевий референдум на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці або її частини. У такому випадку може бути прийнято рішення про утворення комісій з референдуму в новому складі.

Рішення, прийняті на референдумі, оприлюднюються у встановленому законодавством порядку і вводяться в дію з моменту їх оприлюднення, якщо у самому рішенні не визначено інший строк.

Таким чином, місцеві референдуми в Україні мають виступати вищою, пріоритетною формою безпосереднього волевиявлення територіальної громади щодо вирішення питань місцевого значення. Для того, щоб цей інститут набув свого більш широкого застосування є доцільним розробити та прийняти нову редакцію закону про місцеві референдуми.

2.2. ЗАГАЛЬНІ ЗБОРИ ГРОМАДЯН ЗА МІСЦЕМ ПРОЖИВАННЯ

Інші конституційно-правові форми безпосередньої демократії не мають більшості рис, властивих референдумам (визначеність, чітка правова регламентація, державне і громадське забезпечення, гарантування тощо). Значна кількість цих форм передбачена Конституцією України або окремими законами, іншими нормативно-правовими актами.

Загальні збори громадян є найбільш давньою формою демократії. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», *загальні збори* — це зібрання усіх чи частини мешканців села (сіл), селища, міста для розв'язання питань місцевого значення.

Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у розв'язанні питань місцевого значення. Законодавець не наділив загальні збори правом приймати місцеві нормативні акти, але потенційно це є найбільш сильною за рівнем впливу на місцеву владу форма безпосередньої демократії.

Збори є багатогранним та багатофункціональним явищем. Вони можуть розглядатися як засіб народовладдя та форма здійснення місцевого самоврядування; організаційна форма діяльності громадських організацій та структурний елемент інших форм народовладдя; форма реалізації конституційних прав та свобод людини та громадянина — засіб волевиявлення комплексу природних прав; засіб зворотного зв'язку між громадянами та державою тощо.

За відносним спрощенням організаційного механізму даної форми безпосередньої демократії приховується досить складне завдання: об'єднати політично та соціально різнорідних людей в працездатну асоціацію, що приймає збалансовані рішення, які відповідають інтересам більшості мешканців даної території. У соціальному плані збори мешканців можна визначити як форму публічного контакту людей, які складають більш-менш стійку територіальну спільноту.

Основною перевагою зборів як інституту безпосередньої демократії і як форми місцевого самоврядування є органічне поєднання в них колективної соціальної дії: обговорення тієї чи іншої проблеми, відображення колективної думки, прийняття колективного рішення за участі членів територіальної громади.

В рамках зборів кожний його учасник тим чи іншим шляхом висловлює свою думку, виявляє інтерес до певної події, що шляхом зіставлення з думками та інтересами інших учасників може набувати спільного значення. На відміну від референдумів, діяльність представницьких органів, зіставлення думок та відпрацювання спільного рішення має при проведенні зборів безпосередній характер, тобто «не відривається» від самих учасників, від тієї стадії зборів, на якій проходить обговорення певних питань. При цьому суб'єкти обговорення та суб'єкти відпрацювання конкретного рішення, а в деяких випадках і суб'єкт реалізації прийнятого рішення, в основному, спів-

падають (суб'єктів обговорення іноді може бути більше ніж суб'єктів прийняття рішення).

Ось чому загальні збори громадян відіграють важливу роль у системі місцевого самоврядування, виступають формою залучення громадян до здійснення різноманітних управлінських функцій. Можна назвати й інші позитивні моменти, які притаманні загальним зборам громадян за місцем проживання, а саме:

- доведення інформації до мешканців з боку органів місцевого самоврядування;
- одержання інформації або її уточнення (підтвердження) від членів громади;
- сприяння активізації участі громадян у справах місцевого самоврядування незалежно від політичних поглядів;
- є необхідним елементом при створенні органів самоорганізації населення.

Поряд з позитивними аспектами варто виділити і ряд негативних аспектів:

- пасивність громадян, відсутність ініціативних людей щодо проведення зборів;
- непередбачуваність результатів проведення зборів;
- не завжди ухвалені рішення вдається реалізувати на практиці.

Разом з тим, історична практика місцевого самоврядування свідчить, що загальні збори є однією з найбільш масових форм безпосередньої демократії, що забезпечує реальну можливість поєднання колективного обговорення питань і прийняття рішень з особистою активністю та ініціативою громадян, які виявляються в різних організаційних та організаційно-правових формах (запитаннях, виступах, участь в голосуванні тощо).

Саме, сільські сходи і збори протягом століть були однією з основних форм управління місцевими справами. На них вирішувалися питання, пов'язані з громадським землеволодінням, благоустроєм населених пунктів та веденням місцевого господарства. Ці питання, зокрема, стосувалися прийняття до громади нових членів, права на земельну ділянку, опіки над малолітніми та неповнолітніми сиротами, устрою та підтримання церков та сільських училищ, утримання доріг тощо.

Збори можна класифікувати за різними підставами. Зокрема, за масштабами проведення збори можна диференціювати на будинкові, вуличні, квартальні, збори мешканців мікрорайону, району в місті, збори мешканців села, селища, міста в цілому тощо. За суб'єктом ініціативи збори поділяються на збори, скликані за громадською ініціативою, за ініціативою органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також за ініціативою державних органів.

За характером кінцевого результату збори можуть бути імперативні та консультативні. Так, рішення загальних зборів з питань місцевого значення, які стосуються суто внутрішніх проблем самоорганізації територіальної гро-

мади, її членів (виконання громадських робіт, самооподаткування, збір благодійних внесків і т.ін.) та прийняті в межах законодавства, є обов'язковими для виконання органами територіальної самоорганізації населення, окремими членами територіальної громади. Водночас загальні збори можна поділяти за засобами проведення — на законні та незаконні; за характером питань порядку денного — на політичні, економічні, соціальні, культурні, екологічні тощо.

Збори як інститут безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні мають ряд специфічних функцій: політичну, дорадчу, інформаційну, контрольну, культурну тощо. Так, політична (організаційна) функція пов'язана з формуванням різних муніципальних або інших громадських структур, а саме: утворення органів самоорганізації населення, ініціативних груп виборців, ініціативних груп всеукраїнського та місцевих референдумів тощо.

Дорадча функція полягає в тому, що шляхом обговорення будь-яких питань учасники зборів формують та висловлюють спільну думку, яка трансформується у загальноприйняте судження, імперативне або консультативне, залежно від суті обговорюваного питання.

Збори — це один із способів реалізації конституційного права громадян на інформацію. Отже, вони виконують інформаційну функцію, міцно пов'язану з дорадчою. Надання учасникам зборів певної інформації має на меті наступне обговорення отриманих відомостей для відпрацювання думки та рішення з питання, яке належить до компетенції зборів. Зокрема, до компетенції зборів належить інформування населення про прийняті органами місцевого самоврядування рішення, хід їх виконання, заслуховування інформації міських голів, звітів керівників комунальних підприємств, установ, організацій тощо.

З інформаційною функцією пов'язана контрольна, оскільки вона передбачає не лише наявність механізму отримання учасниками зборів певної інформації, але й її оцінку. Контрольна функція полягає у здійсненні контролю за виконанням рішень зборів, а також за діяльністю виборних органів та посадових осіб. Зокрема, загальні збори громадян, у випадку невиконання прийнятих рішень, мають право на дострокове припинення повноважень органів самоорганізації населення (ст. 80 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Як окрему функцію можна виділити культурну (виховну), яка спрямована на формування політичних переконань, вдосконалення самоврядних навичок, виховання відповідальності мешканців тощо. Важливою є роль даного інституту у вихованні правосвідомості та політичної культури, громадської активності широких мас. Можливість в процесі обговорення вирацьовувати своє судження, відстоювати власну думку — найважливіша функція локальних інститутів прямого врядування.

Слід відмітити, що загальні збори мешканців широко використовую-

ються для проведення всенародних та масових обговорень, ознайомлення населення з діючим законодавством, найважливішими рішеннями місцевих рад, їх виконавчих комітетів.

Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ч.1. ст.8), Постановою Верховної Ради «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні»⁷ та статутом територіальної громади.

На відміну від місцевого референдуму, який є формою вирішення питань місцевого значення шляхом голосування усіма членами громади, загальні збори проводяться на рівні «мікро громад», у межах окремих частин сіл, селищ, міст, як адміністративно-територіальних одиниць (будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів тощо), а тому є формою участі окремих груп членів територіальної громади в обговоренні та вирішенні питань, що належать до відання місцевого самоврядування. Істотний момент, який відрізняє збори від означених заходів, — одночасна присутність учасників в одному місці та прийняття ними рішення безпосередньо після обговорення питання, винесеного на порядок денний. Відмінність зборів громадян від всіх інших зборів, зокрема, трудових колективів, полягає також в організаційній постійності та періодичності, у великому розмаїтті питань, які обговорюються та вирішуються місцевими мешканцями.

До компетенції зборів належить:

- розгляд будь-яких питань, віднесених до відання місцевого самоврядування в межах Конституції і законів України, внесення пропозицій відповідним органам і організаціям;
- обговорення проектів рішень рад, органів самоорганізації населення з важливих питань місцевого життя;
- заслуховування інформацій голів, керівників органів місцевого самоврядування, звітів керівників підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності;
- інформування населення про прийняті радами та їх виконавчими органами рішення, перебіг їх виконання,
- обрання громадських комітетів і органів самоорганізації населення; затвердження їх статутів (положень), вирішення питань про дострокове припинення їх повноважень;
- внесення пропозицій щодо передачі в комунальну власність або продажу відповідних підприємств, організацій;
- вирішення питань щодо об'єднання коштів населення, підприємств, організацій і установ на благоустрій населених пунктів, заходи з охорони навколишню природного середовища тощо;
- розгляд питань про надання допомоги інвалідам, ветеранам війни і праці, самотнім громадянам похилого віку, багатодітним сім'ям та іншим

⁷ Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: постанова Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р. №3748-ХІІ // ВВРУ. — 1994. - №6. — ст. 17.

категоріям громадян;

- обговорення питань, пов'язаних із залученням населення до ліквідації наслідків аварій і стихійного лиха, сприяння радам, державним органам у їх ліквідації;

- обговорення інших питань, що зачіпають інтереси населення відповідної території.

Загальні збори громадян скликаються за місцем проживання громадян сільським, селищним, міським головою або виконавчим органом відповідної ради, органами самоорганізації населення. Збори також скликаються за пропозицією не менш як третини від загальної кількості громадян, які проживають у відповідному територіальному утворенні, депутатів ради, членів постійної комісії, депутатської групи, трудового колективу, об'єднання громадян. У випадках, коли скликання зборів пов'язане з певними організаційними труднощами, можуть скликатися збори (конференції) представників громадян населених пунктів, мікрорайонів, житлових комплексів, вулиць, кварталів, будинків та інших територіальних утворень.

Збори скликаються за необхідністю, але не менш як один раз на рік, і є правомочними за наявності на них більше половини громадян, які проживають на відповідній території і мають право брати участь у зборах, а в разі скликання зборів (конференції) представників громадян — не менш як двох третин представників відповідних територіальних утворень.

Процес підготовки зборів може бути покладений як на працівників виконавчих органів ради, так і на робочу групу, до якої залучаються активісти громади. Якщо питання, що виносяться на збори, має конфліктний характер, варто провести цикл попередніх дискусій, щоб не перетворити загальні збори у черговий конфлікт, на з'ясування стосунків чи безплідну суперечку. Проект зборів доцільно попередньо обговорити з лідерами громадських організацій та особами, які мають авторитет серед громадян⁸.

У роботі зборів мають право брати участь громадяни, які досягли 18 років і постійно проживають на відповідній території. У зборах не беруть участі громадяни, визнані судом недієздатними, особи, яких утримують в місцях позбавлення волі, а також особи, які знаходяться за рішенням суду в місцях примусового лікування. У роботі зборів можуть брати участь депутати рад, представники органів самоорганізації населення, державних органів, трудових колективів, об'єднань громадян.

Збори відкриває і веде сільський селищний, міський голова або його заступник, а в разі коли збори скликані за рішенням відповідного органу самоорганізації населення, — керівник цього органу. Для ведення протоколу зборів обирається секретар зборів. Для ведення зборів може обиратися президія зборів. Порядок денний і порядок роботи зборів затверджується самими зборами.

З розглянутих питань збори приймають рішення. Рішення зборів при-

⁸ Руснак Б.А. Форми залучення громадян до участі в місцевому самоврядуванні. — Чернівці: Буквинська партнерська агенція, 2004, 39 с.

ймаються більшістю голосів громадян, які присутні на зборах, відкритим або таємним голосуванням. Рішення зборів підписуються головою і секретарем зборів. За результатами зборів складається протокол, який підписується головою і секретарем зборів. Важливо, щоб прийняте рішення було належним чином оприлюднено. Громада також повинна дізнатись про реакцію ради та сільського, селищного, міського голови на рішення загальних зборів⁹.

Збори мають право звертатися з пропозиціями до відповідних рад, інших органів місцевого самоврядування, державних органів, керівників підприємств, організацій і установ, які зобов'язані розглянути ці пропозиції та інформувати у місячний строк про результати розгляду осіб або органи, за рішенням яких було скликано збори.

Загальні збори громадян мають право приймати рішення про дострокове припинення повноважень органів самоорганізації населення.

Рішення зборів, прийняті в межах чинного законодавства, є обов'язковими для виконання органами територіальної самоорганізації громадян, усіма громадянами, які проживають на відповідній території, та мають враховуватись органами місцевого самоврядування. Рішення загальних зборів, у яких містяться звернення чи пропозиції до відповідних рад та їхніх виконавчих органів та посадових осіб, керівників підприємств, установ і організацій, не є обов'язковими для виконання, але повинні бути розглянуті ними в установлені законом терміни. Рішення зборів втілюються в життя сільськими, селищними, міськими головами, виконавчими органами рад, органами самоорганізації населення.

Дію рішень зборів, прийнятих з порушенням Конституції та законодавства України, може бути зупинено відповідною радою або її виконавчим органом, місцевою державною адміністрацією до вирішення питання про їх законність у судовому порядку. Про це повідомляється у відповідний орган самоорганізації населення.

Законодавство України дозволяє місцевій раді уточнити порядок скликання, проведення та роботу з рішеннями зборів у кожному населеному пункті. Саме депутати місцевої ради мають визначитись, яким чином загальні збори можуть бути проведені у територіальній громаді, щоб, з одного боку, місцеве життя не перетворювалось на постійні, нескінченні збори, а з іншого — загальні збори могли бути проведені навіть тоді, коли цього чомусь не бажає певний місцевий керівник.

Тому вважаємо, що кожна місцева рада має розробити та ухвалити механізми реалізації права на проведення загальних зборів у конкретній територіальній громаді. Це може бути узаконено або окремим розділом чи главою місцевого статуту, або Положенням про збори, затвердженням рішенням ради.

Крім традиційних зборів, про які йшлося вище, слід виділити ще один вид зборів, який є формою реалізації конституційного права грома-

дян збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги і демонстрації (ст. 39 Конституції України). Різниця між цими формами демократії полягає в тому, що збори мешканців як форма здійснення місцевого самоврядування має постійний нормативний характер та служить меті вирішення питань місцевого значення. Щодо зборів, мітингів, демонстрацій, пікетування, то вони не мають жорсткого нормативного обмеження ні за складом учасників, ні за цілями, формами та процедурами їх проведення. Вони, як правило, використовуються або як засоби підтримки, або як засоби тиску на органи влади, в тому числі, й органи місцевого самоврядування, з метою примусити їх прийняти певне рішення.

Варто зазначити, що до загальних зборів громадян за місцем проживання як форми безпосередньої демократії належать також й інші форми колективного масового обговорення питань державного та громадського життя, наприклад, з'їзди та конференції громадських організацій, різні конференції та зльоти. Звичайно, більшість із них поєднують риси безпосередньої і представницької демократії (виборність делегатів на конференції та з'їзди, здійснення учасниками представництва інтересів та думок відповідних організацій та колективів).

Таким чином, загальні збори громадян за місцем проживання є важливим інститутом в системі форм безпосередньої демократії, сполучною ланкою громадян з органами місцевого самоврядування, формою прояву дійсного народовладдя, яке здійснюється шляхом прямого вільного волевиявлення і є важливим організаційним засобом залучення громадян до роботи органів місцевого самоврядування. Загальні збори, суттєво трансформуючись з часом, залишаються найбільш доступною для мешканців формою вирішення своїх колективних проблем та одним з найбільш ефективних засобів їх самоорганізації.

Загальні збори забезпечують мешканцям реальну можливість поєднання колективного обговорення питань і прийняття рішень з їх особистою активністю та ініціативою, які виявляються в різних організаційних та організаційно-правових формах (запитаннях, виступах, участі в голосуванні тощо). Тому загальні збори відіграють важливу роль у системі місцевого самоврядування, виступають формою залучення громадян до здійснення різноманітних управлінських функцій. Зважаючи на невеликий обсяг території, рішення втілюється відносно швидко та так чи інакше стосується кожного мешканця. Тому, на нашу думку, загальні збори можна ефективно застосовувати у невеликих населених пунктах або на території органів самоорганізації населення у взаємодії з ними.

Таким чином, збори громадян за місцем проживання є важливим інститутом у системі форм безпосередньої демократії, об'єднуючою ланкою громадян з органами місцевого самоврядування, формою прояву справжнього народовладдя, яке здійснюється шляхом прямого вільного волевиявлення.

⁹ Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України: навчальний посібник. — К.: Атака, 2003. — 672 с.

2.3. МІСЦЕВІ ІНІЦІАТИВИ ТА ГРОМАДСЬКІ СЛУХАННЯ

Спеціальними формами безпосереднього волевиявлення територіальних громад, відповідно до чинного законодавства про місцеве самоврядування, є місцеві ініціативи та громадські слухання.

Місцеві ініціативи є принципово новою для вітчизняної муніципальної практики формою безпосередньої демократії, яка не була передбачена попереднім законодавством.

Ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює право членів територіальної громади ініціювати розгляд у раді (у порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Це можуть бути питання, пов'язані з управлінням майном, що перебуває в комунальній власності; затвердженням програм соціально-економічного та культурного розвитку та контролем за їх виконанням; встановленням місцевих податків і зборів відповідно до закону; забезпеченням проведення місцевих референдумів та реалізацією їх результатів; утворенням, реорганізацією та ліквідацією комунальних підприємств, установ, організацій, а також здійсненням контролю за їхньою діяльністю тощо.

Змістом конституційно-правового інституту місцевої (громадської) ініціативи є сукупність конституційно-правових норм, які регулюють порядок здійснення у вигляді обов'язкової для розгляду у встановленому законом порядку громадської ініціативи, спрямованої на прийняття представницьким органом місцевого самоврядування в межах встановленої компетенції нормативно-правового акту (відповідно до Конституції та законів) або на вирішення ним в іншій формі важливих питань, що містяться в пропозиціях громадян.

Слід зауважити, що в Україні місцева ініціатива не є прямою нормотворчістю громадян, яка практикується в Швейцарії, ряді штатів США та деяких інших країнах, і означає прийняття правових актів голосуванням членів місцевої громади. В даних країнах пряма нормотворчість практикується чимало років та має свої традиції. Водночас вона в жодному разі не замінює представницьких форм правотворчості та фактично є доповненням до них, іноді вступаючи в конфлікти з представницькими органами, які відстоюють іншу позицію, ніж певна частина місцевої спільноти.

Особливістю вітчизняної моделі місцевого самоврядування є те, що вона поки не знає практики прямої правотворчості. В Україні закріплена *місцева ініціатива*, що суттєво відрізняється від безпосередньої нормотворчості та є формою волевиявлення членів територіальної громади шляхом ініціювання розгляду відповідною радою будь-якого питання місцевого значення. Як і інші форми безпосередньої демократії, місцеві ініціативи також мають свої переваги, зокрема:

- високий рівень залучення громади до вирішення питань місцевого значення;
- можливість мешканцям впливати на рішення місцевої ради.

Серед проблем, які ускладнюють застосування місцевих ініціатив, виділяють наступні:

- законодавчо неврегульована процедура застосування;
- складна процедура внесення (ініціювання);
- не завжди результативні наслідки внесення місцевих ініціатив.

Крім того, слід відзначити незначний досвід застосування цієї форми безпосередньої демократії, але можна передбачити, що така ситуація з часом виправитися і місцеві ініціативи отримають більш широке застосування.

Існує кілька видів місцевих ініціатив. Так, за змістом їх можна поділяти на правотворчі ініціативи, спрямовані на прийняття, зміну або скасування певного муніципально-правового акту; ініціативи установчого характеру, зокрема ініціативи, які змінюють склад представницького органу місцевого самоврядування; референдні ініціативи тощо. За формою вираження місцеві ініціативи бувають документально оформлені та неоформлені тощо.

Суб'єктів місцевої ініціативи можна поділити на наступні групи: суб'єкти ініціативи (громадяни, які проживають на відповідній території та мають право голосу, ініціативні групи або місцеві осередки політичних партій тощо); суб'єкти підготовки та проведення ініціативи (ініціатори, органи місцевого самоврядування тощо); суб'єкти виконання ініціативи (органи або посадові особи місцевого самоврядування).

Слід зазначити, що проголошуючи та захищаючи право членів територіальних громад на висловлення місцевої ініціативи, законодавець має приділяти увагу правам тих, хто може виступати проти цієї ініціативи, гарантувати можливість її заперечення, агітувати за інше вирішення проблеми тощо. Саме захист прав опозиції, в тому числі й муніципальної, — це невідмінна риса демократії.

Хоча в Україні встановлена лише можливість ініціативи місцевої громади, необхідно обов'язково визначати при її реалізації умови, які б дали можливість обговорити та вирішити її всім членам територіальної громади, а не лише представницьким органам місцевого самоврядування, оскільки виникає вона, як правило, не лише в однієї людини, а зачіпає інтереси багатьох, і результати її розгляду органом місцевого самоврядування будуть стосуватися колективних інтересів.

Потреба в здійсненні місцевої ініціативи може виникнути у випадку певного «протистояння» між радою та частиною територіальної громади, що у житті трапляється досить часто. Вимоги ініціаторів місцевої ініціативи можуть бути необґрунтованими, переслідувати вузькі групові інтереси, але вони також можуть бути дійсно справедливими й важливими для всієї громади.

Відповідно до ч. 2. ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади. Таким чином, надаючи подібне право органам місцевого самоврядування, Закон допускає різні варіанти порядку внесення міс-

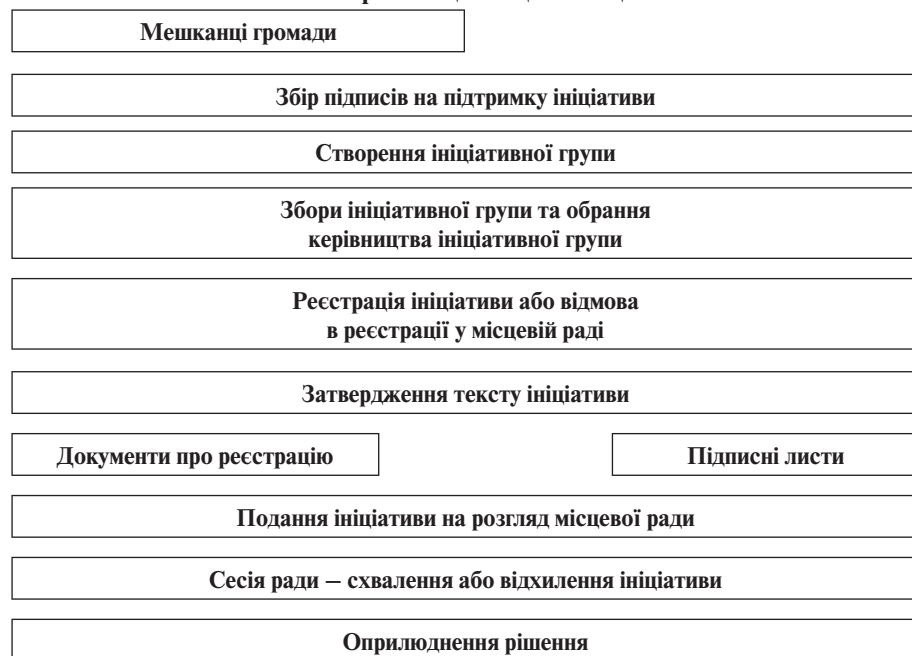
цевої ініціативи на розгляд ради, що дає можливість найбільш оптимально врахувати історичні, національно-культурні, соціально-економічні та інші особливості здійснення місцевого самоврядування, але на основі Конституції України та в межах цього Закону.

Таким чином, порядок внесення ініціативи на розгляд ради визначається місцевим нормативним актом, як правило, у положенні, що затверджується рішенням ради або у статуті територіальної громади.

Положення має вирішувати забезпечення нормативного регулювання усіх етапів реалізації права місцевої ініціативи в інтересах як реалізації самого права ініціативи, так і недопущення використання цього права на шкоду громади; визначення дійових осіб процесу; встановлення послідовності процедури; захист дійових осіб від диктату інших осіб через певні процедурні ускладнення та розтягнутість процесу в часі.

Вважаємо, що Положення про реалізацію права громади висувати місцеві ініціативи має передбачати: можливий предмет ініціативи; порядок формування ініціативної групи (груп); порядок легалізації груп; форми протоколів зборів цих груп, форми кінцевого документу, що подається раді; регламент роботи ініціативної групи (груп); процедуру переговорів міської влади з ініціативною групою; процедуру прийняття або відхилення ініціативи; порядок фінансування. Вбачається, що внесення ініціативи повинно включати в себе певні стадії, які представлені на наступній схемі.

Механізм реалізації місцевої ініціативи



Суб'єктом права місцевої ініціативи може бути ініціативна група (як правило, не менше трьох осіб) членів територіальної громади, яка уповноважується внести на розгляд місцевої ради проект рішення.

Власне процес і можливі конструкції ініціювання можуть змінюватись в залежності від волі місцевої ради. Не має жодних правових перешкод, щоб місцева рада невідкладно розглянула і реалізувала місцеву ініціативу у повному обсязі або частково.

Слід враховувати, що місцева влада в положенні про місцеві ініціативи може закласти певні «фільтри». Це може бути варіант з нормою зібраних підписів. У цьому випадку ініціативна група матиме аргументи на користь ініціативи, посиляючись на ступінь громадської підтримки запропонованих ініціатив. Можливі певні формальні вимоги до ініціативи, проведення експертиз (у випадках, коли здійснення предмету ініціативи потребує додаткового бюджетного фінансування або тягне за собою зменшення чи збільшення надходжень до міського бюджету).

Місцева ініціатива оформлюється як проект рішення місцевої ради з пояснювальною запискою. Вимоги до оформлення змісту та структури документа тотожні вимогам з діловодства у цій раді. Якщо здійснення предмету ініціативи потребує додаткового бюджетного фінансування, то до документу повинен додаватися проект рішення ради про внесення необхідних змін чи доповнень до відповідного бюджету та кошторис витрат. У випадку коли реалізація місцевої ініціативи передбачає зменшення чи збільшення надходжень до місцевого бюджету, повинні бути надані необхідні розрахунки.

В Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплено правило, згідно з яким місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на засіданні ради, яке відбувається у відкритій формі за участю членів ініціативної групи. Цим самим Закон не лише забезпечує гласність і відкритість роботи органів місцевого самоврядування, а захищає права членів територіальної громади.

У положенні про місцеві ініціативи слід обов'язково вказати термін, впродовж якого місцева влада матиме час на вивчення ініціативи (з дня внесення ініціативи до початку розгляду у сесійній залі) та можливість для членів ініціативної групи провести консультації з депутатським корпусом та посадовими особами органу місцевого самоврядування.

Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради. Місцева рада зобов'язана прийняти рішення по суті місцевої ініціативи або прийняти рішення, яке не задовольняє ініціативну групу. Це рішення, яким би воно не було, обов'язково має бути офіційно оприлюднено.

Порядок оприлюднення визначається органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади та залежить від території громади, чисельності її мешканців, технічних і фінансових можливостей тощо. Як правило, оприлюднення рішень відбувається шляхом їх розміщення в одній

або декількох щоденних газетах, повідомленням через інші засоби масової інформації (радіо, телебачення тощо), виданням відомчого бюлетеня ради, а у певних випадках – через розміщення публічних оголошень на дошках, встановлених у певних місцях на території громади.

Є низка прикладів активного застосування місцевих ініціатив територіальними громадами Львова, Хмельницького, Славутича Київської області, Комсомольська Полтавської області та ін.

Від місцевої ініціативи потрібно відрізнити індивідуальні та колективні звернення (петиції) в органи місцевого самоврядування та до їх посадових осіб; одночасно колективні звернення мають багато спільного з ініціативою, але безпосередньо не зв'язані з прийняттям нормативного правового акту.

На жаль, усі позитивні моменти місцевих ініціатив, які ми перелічили, гальмуються у зв'язку з відсутністю належного правового регулювання. Таким чином, є необхідним прийняти Закон про місцеві ініціативи, в якому визначити статус, порядок організації, внесення місцевої ініціативи на розгляд ради, який визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади, визначити види місцевих ініціатив влади, суб'єктів внесення місцевих ініціатив та ін.

Згідно зі ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічі з депутатами відповідної ради, посадовими особами місцевого самоврядування, – під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати запрошених, порушувати питання та вносити пропозиції щодо проблем місцевого значення, які належать до відання місцевого самоврядування.

Їх правова природа впливає зі змісту ст. 140 Конституції України, яка проголошує первинним суб'єктом місцевого самоврядування територіальну громаду як певну форму самоорганізації громадян, об'єднану за територіальною ознакою з метою задоволення в межах закону своїх колективних потреб та захисту своїх законних прав та інтересів. Тому в Конституції прямо йдеться про підвищення ролі різноманітних форм безпосередньої участі територіальних громад – мешканців сіл, селищ, міст – в управлінні місцевими справами. Їй хоча Конституція України не визначає самих форм участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, вона залишає їх для врегулювання окремими законами.

Відповідно до ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», «територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування». Під час цих слухань члени територіальної громади можуть заслуховувати пропозиції щодо питань місцевого значення, які належать до відання місцевого самоврядування. Проте, на громадські слухання виносяться не тільки звіти депутатів ради, посадових осіб органів міс-

цевого самоврядування. Велику активність та інтерес викликає проведення громадських слухань з конкретних проблем, що стосуються інтересів більшості, у тому числі з питань житлово-комунального господарства, стану медичного обслуговування, визначення пріоритетів розвитку населеного пункту, формування місцевого бюджету та підсумків його виконання тощо.

Предметом громадських слухань можуть бути наступні питання: проект програми соціально-економічного та культурного розвитку територіальної громади; проект місцевого бюджету; місцеві податки та збори; надання пільг по місцевих податках і зборах; відчуження об'єктів комунальної власності, які мають важливе значення для задоволення потреб територіальної громади, а також об'єктів спільної комунальної власності територіальних громад, що перебувають в управлінні районних та обласних рад, передача їх під заставу; місцеві програми приватизації об'єктів комунальної власності; питання адміністративно-територіального устрою, передбачені законодавством України; створення вільних економічних зон та інших зон, зміни у статусі цих зон; дострокове припинення повноважень міських голів; затвердження символіки відповідної територіальної громади; обговорення проекту статуту територіальної громади тощо.

Слід зауважити, що Закон не визначає порядок організації, періодичність, терміни проведення громадських слухань, надаючи право регулювати ці питання територіальній громаді. Однак, закріплюючи в п. 2 ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» положення про те, що такі громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік, законодавець підкреслює важливість цієї форми безпосередньої участі територіальних громад в управлінні та вирішенні важливих питань місцевого значення.

Законодавець залишив на розсуд місцевої ради визначення переліку посадових осіб, які зобов'язані брати участь у громадських слуханнях, вирішення інших, не менш важливих питань: “Хто ініціює і хто проводить слухання? Які питання підлягають обов'язковому обговоренню на слуханнях? Яким чином відбувається обговорення? Чи приймаються рішення під час проведення слухань? Як оформляються результати громадських слухань, як вони розглядаються органами та посадовими особами місцевого самоврядування?”.

Тому у разі відсутності статуту територіальної громади може бути розроблено і ухвалено такий місцевий нормативний акт, як Положення про громадські слухання. Згодом, після випробовування, Положення про громадські слухання має бути внесеним або безпосередньо до тексту Статуту, або як додаток до нього.

Дуже часто громадяни вбачають у громадських слуханнях можливість вирішити своє конкретне питання, тому слухання можуть завершуватись прийомом громадян з особистих питань, який проводить сільський, селищний, міський голова, його заступники, керівники виконавчих органів влади, комунальних підприємств.

Як і по відношенню до інших форм безпосередньої демократії, щодо громадських слухань можна визначити як позитивні, так і негативні моменти. Серед позитивних аспектів варто назвати наступні:

- залучення великої кількості громадян до вирішення питань місцевого значення;
- можливість публічно висловитись членам громади та представникам органів влади;
- економність у проведенні;
- можливість заручитися підтримкою громади щодо впровадження окремих рішень.

Серед проблем та перешкод варто вказати:

- відсутність глибини обговорення проблем, що обговорюються на слуханнях;
- недостатність навичок у проведенні;
- недостатність законодавчого врегулювання.

Сьогодні «громадські слухання» проводяться в десятках міст України. Разом з тим, проведення слухань не є самоціллю. Метою слухань є не тільки і не стільки інформування громадян (для цього є більш ефективні засоби), а й отримання зворотнього зв'язку від громади, пробудження у громадян почуття ентузіазму і причетності до розв'язання проблем громади, спрямування творчої ініціативи громадян на розв'язання актуальних проблем місцевого розвитку.

Іноді завдання громадських слухань можуть розумітись наступним чином: виконати положення закону; забезпечити відкритість; вивчити соціальний клімат; залучити додаткові інтелектуальні ресурси; знайти консенсус; зняти можливу соціальну напругу; надати легітимність рішенням влади; переконати громаду, що вона також причетна до місцевої політики; визначити пріоритети розвитку громади.

Проблематика громадських слухань має бути визначена і обґрунтована як для ініціаторів, так і для інших учасників слухань і стосуватися інтересів більшості членів громади, а не вузького кола осіб, які люблять свої інтереси. Має бути чітко визначена мета слухань з обґрунтуванням, для чого проводиться цей захід і чому саме це питання виноситься на слухання, чого організатори сподіваються досягти в результаті його проведення.

Громадські слухання можна умовно поділити на інформаційні слухання та проблемні слухання. Метою інформаційних слухань є донесення до громадян або організацій конкретної інформації. Обов'язковими елементами таких слухань є окремі доповіді, запитання, загальна дискусія. Метою проблемних слухань є спільна робота над підготовкою розумних пропозицій з розв'язання проблеми, яка виноситься на слухання. Формами роботи на таких слуханнях є переговори, робочі групи, колективне обговорення тощо.

Ініціаторами громадських слухань можуть виступити: сільський, селищний, міський голова, виконком; депутати, міська рада; громадські орга-

нізації; органи самоорганізації населення; ініціативні групи мешканці міста; трудові колективи; профспілки.

Рішення, що виносяться на розгляд громади, повинні бути глибоко відпрацьовані, добре підготовлені фахівцями з обов'язковим залученням до цих процесів громадян. Найкраще, коли це здійснює окрема робоча група, наприклад, дорадчий комітет. Проведенню громадських слухань повинна передувати інформаційна кампанія та вивчення громадської думки, її аналіз.

Місцева рада зобов'язана завчасно повідомити мешканців міста про громадські слухання. Організатори повинні мати чітке уявлення про те, як саме громадяни дізнаються про проведення громадських слухань.

Підготовка до громадських слухань передбачає проведення таких заходів: визначення суті і мети участі громади у даному проєкті; визначення цілі і завдань громадських слухань; формування професійної команди, яка готуватиме слухання; вибір учасників, запрошених, цільової групи; вибір формату громадських слухань; визначення часу і місця проведення громадських слухань; проведення цілеспрямованої інформаційної кампанії; підготовка роздаткових та презентаційних матеріалів¹⁰.

Громадські слухання повинні завершитись прийняттям остаточного документу — резолюції. Рішення, прийняте громадськими слуханнями, не має загальнообов'язкового характеру, воно є рекомендаційним. Для того, щоб громадські слухання принесли позитивний результат, треба проводити їх безпосередньо перед тим, як влада приймає те чи інше рішення; надати кожному можливість взяти у них участь та записати і опрацювати все, що відбувалося на слуханнях.

Не менш важливою є робота, яка проводиться після проведення слухань, а саме — аналіз того, що дало проведення цих громадських слухань; на підставі запитань, пропозицій та зауважень, що пролунали на слуханнях — формулювання пропозиції для органів місцевої влади і подання їх у письмовій формі; підготовка підсумкового документу громадських слухань.

Таким чином, становлення, розвиток та вдосконалення форм безпосередньої участі та діяльності територіальних громад в Україні є актуальними проблемами інституту місцевого самоврядування, а впровадження в практику місцевого самоврядування місцевих ініціатив та громадських слухань сприятиме більш широкій участі громадян у вирішенні питань місцевого значення.

¹⁰ Процак О., Карий О. Організація і проведення громадських слухань. Матеріали навчального семінару. — Львів: ЗУРНЦ, 2003.

2.4. ОРГАНИ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ

Під територіальною самоорганізацією населення розуміється реалізоване ним у встановлених законом формах право самостійного та під власну відповідальність здійснення своїх інтересів у питаннях місцевого значення безпосередньо або через створювані ними органи територіального самоуправління. Ст. 140 Конституції України 1996 р. проголошує: «Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою мешканців створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна». Ст. 14. Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює, по-перше, розширене коло суб'єктів, що можуть створювати органи самоорганізації населення, включаючи до нього районні в містах ради (у разі їх створення), а по-друге, доповнює відповідне конституційне положення, регламентуючи, що «правовий статус, порядок організації і діяльності органів самоорганізації населення за місцем проживання визначаються законом».

Відповідно, органи самоорганізації населення діють на підставі Конституції України, Закону України «Про органи самоорганізації населення»¹¹ та інших законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади, рішень відповідних органів місцевого самоврядування, рішень місцевого референдуму, статутів територіальних громад, розпоряджень сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті (у разі її створення) ради, положень про органи самоорганізації населення, рішень зборів (конференції) мешканців за місцем проживання, які їх обрали.

Органи самоорганізації населення (далі ОСН) — це представницькі органи, що створюються мешканцями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених законодавством. ОСН можна вважати:

- постійно діючим органом;
- представницьким органом;
- органом, що обирається частиною територіальної громади;
- органом, вибори до якого здійснюються загальними зборами громадян, або їх представниками;
- для створення цього органу потрібні дозвіл влади і ініціатива мешканців населеного пункту;
- орган самоорганізації населення наділяється радою частиною її власної компетенції, фінансів, майна;
- органи самоорганізації населення входять до системи місцевого самоврядування в Україні та утворюються за територіальним принципом.

Органи самоорганізації населення можна поділити на три групи:

- органи самоорганізації населення населених пунктів — сільські та селищні комітети;
- органи самоорганізації населення районів у містах, мешканці яких утворюють територіальну громаду, яка, проте, не виступає самостійним суб'єктом місцевого самоврядування. Вони можуть створюватись у випадках, коли відповідна міська рада прийме рішення не утворювати районні ради у місті;
- органи самоорганізації населення, що утворюються частиною мешканців населеного пункту — будинкові, вуличні, квартальні комітети, а також комітети мікрорайонів.

Зокрема, в ст. 82 Статуту міста Хмельницького зазначається, що системі органів самоорганізації населення в місті складають — домові, вуличні, квартальні комітети, ради (комітети) самоврядування в мікрорайонах міста, житлових комплексах тощо¹².

Головними завданнями органів самоорганізації населення є:

1. Створення умов для участі мешканців у розв'язанні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України;
2. Задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб мешканців шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг;
3. Участь в реалізації програм соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм.

Діяльність органів самоорганізації населення (ОСН) має ґрунтуватись на певних принципах, які можна поділити на дві групи:

- ті, в яких відображені основні принципи місцевого самоврядування (законності, гласності та виборності):

Принцип законності полягає у тому, що ОСН організуються та діють лише на підставі і у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України, іншими актами, які становлять правові основи їх організації та діяльності.

Принцип гласності вимагає відкритості і прозорості їх діяльності, їх рішення мають бути своєчасно доведені до відома мешканців відповідної території, які мають право отримувати інформацію про роботу ОСН у повному обсязі і без будь-яких перешкод.

Принцип виборності полягає у тому, що члени і керівництво ОСН обираються на відповідний термін, а не призначаються органами державної влади чи органами місцевого самоврядування.

- спеціальні принципи, притаманні лише ОСН:

Принцип добровільності щодо реалізації окремих повноважень місцевої ради означає заборону покладання на ОСН обов'язків, які не передбачені Положенням про орган або щодо виконання яких не було отримано його попередньої згоди.

Принцип територіальності передбачає можливість утворення ОСН

¹¹ Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 р.//ВВРУ. — 2001. — №48. — ст. 254.

¹² Статут територіальної громади міста Хмельницького, 1997//www.khmelnytsky.com/city.

винятково за територіальною ознакою (в межах будинку, вулиці, кварталу, мікрорайону, села, селища, району місті).

Принцип підконтрольності та відповідальності перед відповідними радами передбачає: право місцевої ради та її виконавчих органів у межах своїх повноважень здійснювати контроль за фінансовою діяльністю ОСН; за виконанням наданих ОСН повноважень; право достроково припиняти його діяльність у разі невиконання рішень місцевої ради; цей принцип також передбачає підзвітність та відповідальність цих органів перед мешканцями, які обрали цей орган.

Принцип фінансової та організаційної самостійності передбачає право ОСН самостійно використовувати свої фінансові ресурси на цілі, визначені в Положенні про ОСН та в рішеннях відповідної місцевої ради.

Як було відмічено, органи самоорганізації населення створюються за територіальним принципом, і на відміну від громадських об'єднань, органи самоорганізації населення не можуть діяти в межах всієї території, на якій функціонує територіальна громада; вони діють виключно в межах частини відповідної адміністративно-територіальної одиниці, відповідного муніципального утворення. Органи самоорганізації населення є одним з елементів системи місцевого самоврядування, що визначено ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Органи самоорганізації населення є однією з найбільш ефективних форм участі членів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення: з точки зору правового статусу — це є складний орган, який поєднує в собі риси і органу публічної влади (в частині тих повноважень, що йому передає рада), і в певній мірі — громадського утворення (оскільки члени працюють на громадських засадах, окрім голови і секретаря) і форми безпосередньої демократії.

Щодо застосування такої форми безпосередньої демократії, як органи самоорганізації населення, то існують як певні переваги, так і перешкоди. Серед позитивних аспектів варто назвати наступні:

- допомога раді, виконанню у вирішенні питань місцевого значення;
- перекладення частини повноважень (благоустрій, дозвілля, охорона правопорядку) на ОСН;
- зворотній інформаційний зв'язок між громадою та органами місцевого самоврядування.

До проблемних аспектів можна віднести:

- значні фінансові витрати;
- відсутність ініціативних людей щодо створення ОСН;
- складність процедури створення та окремі організаційні перешкоди, наприклад, невизначеність статусу голови.

Характерною рисою інституціоналізації органів самоорганізації населення є те, що вони створюються за ініціативою мешканців відповідно територіальних одиниць на основі їх добровільного волевиявлення шляхом ви-

борів.

Існує такий порядок створення органів самоорганізації населення:

- ініціювання створення органу самоорганізації населення;
- подання до відповідної ради заяви про створення органу самоорганізації населення;
- отримання дозволу на створення органу самоорганізації населення;
- обрання складу органу самоорганізації населення;
- затвердження Положення про орган самоорганізації населення;
- легалізація органу самоорганізації населення.

Ініціювання створення органу самоорганізації населення. З ініціативою про створення органу самоорганізації населення до сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради можуть звернутися збори (конференція) мешканців за місцем проживання за умови, якщо в них брало участь (було представлено) не менше половини мешканців відповідної території, які мають право голосу.

На зборах (конференції) мешканців за місцем проживання обирається також ініціативна група, члени якої будуть представляти інтереси мешканців — учасників зборів (конференції) у відповідній місцевій раді. Рішення зборів (конференції) приймається більшістю голосів їх учасників.

Ініціативна група подає до сільської, селищної, міської, районної у місті ради заяву про створення органу самоорганізації населення, протокол зборів (конференції) мешканців за місцем проживання про ініціювання створення органу самоорганізації населення із зазначенням основних напрямів діяльності створюваного органу самоорганізації населення, а також список учасників зборів (конференції) мешканців за місцем проживання.

У Законі України «Про органи самоорганізації населення» не регламентується процедура скликання та проведення зборів (конференції) мешканців за місцем проживання, на яких приймається рішення щодо ініціювання створення ОСН, і відповідно застосовується «Положення про порядок проведення зборів за місцем проживання громадян в Україні». Збори мешканців з приводу ініціювання створення ОСН можуть скликати сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті ради за пропозицією не менш як третини від загальної кількості громадян, які проживають на відповідній території. Процедuru скликання та проведення зборів (конференції) мешканців за місцем проживання можна регламентувати також у статуті територіальної громади.

У випадках, коли скликання зборів пов'язане з певними організаційними складнощами, можуть скликатися конференції представників мешканців сіл, селищ, районів у місті, мікрорайонів, вулиць, кварталів, будинків, норми представництва на яких визначає відповідна місцева рада.

Рішення про скликання зборів (конференції) доводиться до відома мешканців, які проживають на відповідній території, не менш як за 7 днів до їх проведення із зазначенням дати і часу скликання, місця проведення збо-

рів, питань, які передбачається винести на їх обговорення (ст. 9 «Положення про порядок проведення зборів за місцем проживання громадян в Україні»).

Отримання дозволу на створення органу самоорганізації населення. Дозвіл на створення ОСН надається сільською, селищною, міською, районною у місті радою. Питання про створення органу самоорганізації населення, внесені на розгляд ради, розглядається на найближчому засіданні відповідної ради за участю членів ініціативної групи зборів (конференції) мешканців за місцем проживання. У рішенні ради про надання дозволу на створення органу самоорганізації населення мають бути обов'язково визначені його назва, основні напрями діяльності, повноваження та умови їх здійснення, територія, в межах якої має діяти орган самоорганізації населення.

Рішення ради про надання дозволу на створення органу самоорганізації населення доводиться до відома мешканців. Сільська, селищна, міська, районна у місті рада може відмовити у наданні дозволу на створення органу самоорганізації населення лише якщо ініціювання створення органу самоорганізації населення було здійснено з порушенням вимог щодо процедури ініціювання створення ОСН, встановлених законом. Таке рішення про відмову може бути оскаржено в суді. Зі скаргами до суду звертається, як правило, особа, уповноважена ініціативною групою.

Обрання органу самоорганізації населення здійснюється зборами (конференцією) мешканців за місцем проживання на підставі загального, рівного виборчого права шляхом таємного голосування мешканців, які на законних підставах проживають на певній території у відповідності до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні». Право голосу на виборах мають мешканці, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років. Не мають права голосу мешканці, яких визнано судом недієздатними. Загальний склад органу самоорганізації населення визначається зборами (конференцією) мешканців за місцем проживання.

Організація проведення зборів (конференції) мешканців за місцем проживання, зазвичай, покладається на виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради.

Орган самоорганізації населення обирається у складі керівника, заступника (заступників) керівника, секретаря, інших членів. Обраними до складу органу самоорганізації населення вважаються особи, які отримали більше половини голосів учасників зборів (конференції) мешканців за місцем проживання.

Орган самоорганізації населення обирається терміном на строк повноважень відповідної ради, якщо інше не передбачено рішенням ради чи положенням про орган самоорганізації населення. Бажано, щоб він обмежувався строком повноважень місцевої ради, що дала дозвіл на його створення, оскільки повноваження ОСН мають похідний від повноважень відповідної ради характер, внаслідок чого закінчення терміну повноважень ради

означає закінчення строку делегованих повноважень і ОСН, дозвіл на створення якого надала ця рада.

Збори (конференція) мешканців затверджують Положення про орган самоорганізації населення. Контроль за додержанням органом самоорганізації населення Положення про нього покладається на раду та її виконавчий орган, який здійснив реєстрацію органу самоорганізації населення.

Легалізація органу самоорганізації населення є обов'язковою і здійснюється шляхом його реєстрації або повідомлення про заснування. У разі реєстрації орган самоорганізації населення набуває статусу юридичної особи.

Реєстрація органу самоорганізації населення здійснюється виконавчим комітетом відповідної ради. Для реєстрації органу самоорганізації населення уповноважені зборами (конференцією) мешканців за місцем проживання представники подають до реєструючого органу заяву та необхідні документи, визначені законом¹³.

Про результати розгляду заяви, що здійснюється протягом одного місяця, реєструючий орган протягом 10 днів з дня прийняття рішення про реєстрацію або про відмову в реєстрації повідомляє уповноважених зборами (конференцією) мешканців представників. Рішення про відмову в реєстрації також може бути оскаржено до суду.

На сьогодні процедура створення органів самоорганізації населення є досить складною, що безумовно є основною перешкодою на шляху масового створення таких органів. Фактично існує подвійна легалізація радою. Спочатку рада приймає рішення про дозвіл на створення, а потім здійснює реєстрацію. Занадто бюрократична процедура призводить до того, що мешканці не дуже активно ініціюють створення органів самоорганізації.

Фактично органи самоорганізації мають подвійну природу щодо свого утворення. Як було зазначено вище, з однієї сторони – вони утворюються громадянами, яким дозволено робити все, що не заборонено законом. Громадяни ініціюють і обирають цей орган, а з другого боку, орган самоорганізації населення починає діяти лише після його офіційної реєстрації відповідними органами місцевого самоврядування.

Створення органу самоорганізації населення має на меті реалізацію місцевого самоврядування, задоволення культурно-побутових та інших потреб населення, а також реалізацію соціально-економічних програм, покладених на органи місцевого самоврядування.

Згідно з пп. 20, 47 ч. 1 ст. 26. Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», виключно на пленарному засіданні сільської, селищної, міської ради приймаються рішення про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, про передачу коштів, матеріально-технічних ресурсів, необхід-

¹³ Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 р. // ВВРУ. – 2001. – №48. – ст. 254.

них для здійснення відповідних повноважень, а також про дострокове припинення повноважень органів територіальної самоорганізації населення.

Згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», Законом «Про органи самоорганізації населення» та Статутом територіальної громади, органи місцевого самоврядування повинні сприяти органам самоорганізації населення у здійсненні їх повноважень. На наш погляд, до основних повноважень органів самоорганізації населення належать наступні:

- представляти разом з депутатами інтереси мешканців будинку, вулиці, мікрорайону, села, селища, міста у відповідній місцевій раді та її органах, місцевих органах виконавчої влади;
- вносити у встановленому порядку пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та проектів місцевих бюджетів;
- організовувати на добровільних засадах участь населення у здійсненні заходів щодо охорони пам'яток історії та культури, ліквідації наслідків стихійного лиха, будівництві і ремонті шляхів, тротуарів, комунальних мереж, об'єктів загального користування;
- здійснювати контроль за якістю послуг, що надаються громадянам, які проживають у житлових будинках на території відповідного органу самоорганізації населення;
- надавати допомогу навчальним організаціям, закладам культури та спорту;
- організовувати допомогу громадянам похилого віку, інвалідам, сім'ям загиблих воїнів та військовослужбовців, малозабезпеченим та багатодітним сім'ям, а також самотнім громадянам, дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування;
- сприяти, відповідно до законодавства, правоохоронним органам у забезпеченні ними охорони громадського порядку;
- вести облік громадян за віком, місцем роботи чи навчання, які мешкають у межах території діяльності органу самоорганізації населення;
- сприяти депутатам відповідних місцевих рад в організації їх зустрічей з виборцями, прийому громадян і проведенні іншої роботи у виборчих округах.

Орган самоорганізації населення набуває власних повноважень з дня його легалізації. Орган самоорганізації населення не може бути позбавлений власних повноважень до припинення його діяльності в установленому законом порядку.

Делеговані повноваження органу самоорганізації населення — це повноваження сільської, селищної, міської, районної у місті ради, якими вона додатково наділяє орган самоорганізації населення. Орган самоорганізації населення — це єдиний орган, якому можуть бути делеговані повноваження окремої сільської, селищної, міської та районної у містах ради.

Органи самоорганізації населення, згідно з Законом, не менше одного разу на рік звітують про свою діяльність на зборах (сходах), конференціях мешканців.

Фінансовою основою діяльності органу самоорганізації населення є:

- кошти відповідного місцевого бюджету, які надаються йому сільською, селищною міською, районною у місті радою для здійснення наданих органу самоорганізації населення повноважень;
- добровільні внески фізичних і юридичних осіб;
- інші надходження, не заборонені законодавством.

Згідно із положеннями Закону України «Про благодійництво та благодійні організації», фінансування діяльності органу самоорганізації населення може здійснюватись за рахунок добровільних внесків фізичних та юридичних осіб. Орган самоорганізації населення самостійно використовує фінансові ресурси, отримані з місцевого бюджету, на цілі та в межах, визначених відповідною радою.

Формою роботи органу самоорганізації населення є засідання. Засідання органу самоорганізації населення скликаються його керівником або заступником керівника за необхідністю, але не рідше одного разу на квартал. Члени органу самоорганізації населення виконують свої обов'язки на громадських засадах. За рішенням зборів (конференцій) мешканців за місцем проживання керівник і секретар цього органу можуть працювати в ньому на постійній основі з оплатою їх праці за рахунок коштів, переданих органу самоорганізації населення.

Керівником органу самоорганізації населення є особа, яка обирається зборами (конференцією) мешканців за місцем проживання та очолює орган самоорганізації населення і наділена відповідними повноваженнями у здійсненні організаційно-розпорядчих функцій у порядку, передбаченому положеннями про цей орган.

Оскільки орган самоорганізації населення здійснює організаційно-розпорядчі функції, можна зробити висновок, що його члени, які працюють у ньому на постійній основі, фактично підпадають під ознаки посадової особи органу місцевого самоврядування (згідно зі ст. 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» посадова особа — це особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує зарплату за рахунок місцевого бюджету). Проте Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» поки що чітко не регламентує згадане питання.

Контроль за фінансовою діяльністю органу самоорганізації населення в межах своїх повноважень здійснюють:

- сільська, селищна, міська рада, районна у місті рада;
- виконавчий комітет місцевої ради;
- збори (конференція) мешканців за місцем проживання;
- органи державної влади.

Рішення органів самоорганізації населення не повинно суперечити законодавству, нормативно-правовим актам органів місцевого самоврядування. Рішення, ухвалені органами самоорганізації населення в межах їх повноважень, є обов'язковими для виконання усіма підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами на відповідній території. Одночасно з цим органи територіальної самоорганізації несуть юридичну відповідальність за законність своїх рішень.

Повноваження органу самоорганізації населення можуть бути достроково припинені у разі:

- невиконання рішень сільської, селищної, міської, районної у місті ради, її виконавчого комітету — за рішенням відповідної сільської, селищної, міської, районної місті (у разі її створення) ради, яка дала дозвіл на його створення;
- невиконання рішень зборів (конференції) мешканців за місцем проживання та невиконання своїх повноважень, а також саморозпуску — за рішенням зборів (конференції) мешканців за місцем проживання);
- порушення Конституції і законів України, інших актів законодавства — за рішенням суду.

Діяльність органу самоорганізації населення припиняється відповідно до Закону України «Про органи самоорганізації населення» та положення про цей орган.

З метою підвищення ефективності роботи ОСН є доцільним надати органам самоорганізації населення можливість більш активно включатися у формування органів місцевого самоврядування, висувати кандидатів в депутати місцевих рад; необхідно посилити контрольні функції органів самоорганізації населення, наприклад, у сфері побутового обслуговування населення, у сфері торгівлі тощо.

Інститут територіальної самоорганізації населення як інститут безпосередньої демократії в системі місцевого самоврядування має надзвичайно важливе значення, особливо в наш час радикальних демократичних перетворень, які відбуваються в державі та суспільстві. По-перше, він є максимально наближеним до населення; по-друге, приваблює простота функціонування цих органів; по-третє, забезпечується тісний зв'язок діяльності органів самоорганізації населення з повсякденними життєвими інтересами широких верств населення. Структуризація територіальної громади через створення органів самоорганізації населення є дієвим методом вирішення громадою питань місцевого значення.

3. РАДА ЄВРОПИ, ЇЇ ДІЯЛЬНІСТЬ ТА ОСНОВНІ ДОКУМЕНТИ З ПИТАНЬ РОЗВИТКУ ПАРТИСИПАТИВНОЇ ДЕМОКРАТІЇ (ДЕМОКРАТІЇ УЧАСТІ) НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Рада Європи є міжнародною організацією, яка була заснована 5 травня 1949 р. як політичний союз між десятима європейськими державами — Великою Британією, Францією, Бельгією, Нідерландами, Люксембургом, Швецією, Норвегією, Данією, Італією та Ірландією. Штаб-квартира Ради Європи знаходиться у Страсбурзі (Франція).

Метою діяльності Ради Європи, яка сьогодні об'єднує 47 держав-членів Ради Європи, а саме: Албанію, Андорру, Вірменію, Австрію, Азербайджан, Бельгію, Боснію та Герцеговину, Болгарію, Хорватію, Кіпр, Чеську Республіку, Данію, Естонію, Фінляндію, Францію, Грузію, Німеччину, Грецію, Угорщину, Ісландію, Ірландію, Італію, Латвію, Ліхтенштейн, Литву, Люксембург, Мальти, Молдову, Монако, Чорногорії (Монтенегро), Нідерландів, Норвегії, Польщу, Португалію, Румунію, Російську Федерацію, Сан-Марино, Сербію, Словаччину, Словенію, Іспанію, Швецію, Швейцарію, «колишню Югославську Республіку Македонія», Туреччину, Україну, Велику Британію, є сприяння забезпеченню прав людини, верховенства права, розвитку демократії та доброго врядування, зокрема й на місцевому та регіональному рівнях.

Головним інструментом досягнення мети Ради Європи є, згідно Статуту, укладання угод та здійснення спільних заходів в економічній, соціальній, культурній, науковій, правовій та адміністративній галузях, а також в галузі захисту прав і основних свобод людини. З моменту утворення Організації було розроблено та відкрито для підписання понад 200 договорів (хартій, конвенцій, угод). Деякі з них поширюють свою дію за межі Європи, оскільки вони відкриті для приєднання держав з інших континентів. Такий підхід дозволяє не тільки формувати загальноєвропейський правовий простір, але й розв'язувати певні проблеми у світовому масштабі.

Рада Європи здійснює діяльність через свої органи: Комітет міністрів, Парламентську Асамблею, Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи та Європейський Суд з прав людини. Рада Європи фінансується урядами держав-членів пропорційно кількості їх населення та державних ресурсів.

Безперервність функціонування Організації забезпечує Секретаріат Ради Європи, в якому працюють понад 1300 працівників — громадян різних країн Європи. Очолює та координує роботу Секретаріату Ради Європи Генеральний секретар Ради Європи. Генеральний секретар Ради Європи обирається Парламентською Асамблеєю Ради Європи на п'ятирічний термін. У 2009 р. на цю посаду було обрано Т.Ягланда. Генеральний секретар уповноважений визначати стратегічне спрямування робочих програм та бюджету Ради Європи, розробляти та здійснювати контроль над реалізацією програм міжурядового співробітництва.

Діяльність Організації охоплює такі сфери суспільного життя, як права людини, засоби масової інформації, правове співробітництво, соціальна згуртованість, охорона здоров'я, освіта, культура, культурна спадщина, спорт, молодь, місцева демократія і транскордонне співробітництво, навколишнє середовище, регіональне планування, а також добре місцеве та регіональне врядування.

14 липня 1992 р. Україна заявила про своє бажання приєднатися до Ради Європи. До набуття членства в Раді Європи Україна стала стороною декількох конвенцій цієї Організації, зокрема Європейської культурної конвенції, Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або владами, Європейської конвенції про інформацію щодо іноземного законодавства, Рамкової конвенції про захист національних меншин.

26 вересня 1995 р. Парламентська асамблея Ради Європи ухвалила позитивний висновок № 190 (1995) щодо заявки України на вступ до Ради Європи. 19 жовтня 1995 р. Комітет міністрів Ради Європи ухвалив резолюцію про запрошення України стати 37-м членом Організації. 9 листопада 1995 р. відбулася урочиста церемонія вступу України до Ради Європи, у Страсбурзі на площі перед Палацом Європи було піднято Державний прапор України.

Набувши членства в Раді Європи, Україна взяла на себе низку зобов'язань у сфері реформування чинного законодавства на основі норм та стандартів Ради Європи, зокрема з питань розвитку місцевої та регіональної демократії, а також забезпечення доброго врядування на центральному, регіональному та місцевому рівнях.

На сьогодні одним з основних напрямів співробітництва України та Ради Європи є впровадження Плану дій Ради Європи для України на 2008-2011 рр., розділ 4.1 якого присвячений саме питанням розвитку місцевої та регіональної демократії, а також впровадженню стандартів доброго врядування. Слід також зазначити, що забезпечення доброго врядування, зокрема на місцевому та регіональному рівнях, було визначено одним з пріоритетних напрямів діяльності Організації на третьому саміті голів урядів та керівників держав-членів Ради Європи, який відбувся у м. Варшаві у 2005 р.

Починаючи з 2008 р., Рада Європи та Україна активно співпрацюють у напрямі впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні, зокрема й розвитку демократії участі (партисипативної демократії). Одним з головних напрямів цього співробітництва у галузі місцевої та регіональної демократії стала підготовка Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, яка була схвалена у березні 2008 р. Комітетом міністрів Ради Європи. Затвердження Європейської стратегії є надзвичайно важливим кроком у подальшому розвитку місцевої демократії, адже однією з основних передумов реформування системи місцевого самоврядування як в Україні, так і в інших європейських країнах є спроможність місцевих влад ефективно реалізовувати зростаючу кількість повноважень, що передається

їм органами центральної влади з метою надання більш якісних послуг населенню.

Метою Стратегії є мобілізація і стимулювання діяльності усіх дійових осіб (центральної та місцевих органів влади, національних асоціацій органів місцевого самоврядування, громадських організацій, наукових установ, учбових закладів, широкого кола громадськості тощо) з метою посилення системи демократичного самоврядування, розвитку місцевої демократії, покращення менеджменту управління та якості послуг, що надаються громадянам. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України як національний координатор з питань імплементації згаданої Стратегії розробило та впроваджує у співробітництві з громадськими організаціями, органами місцевого самоврядування та їх асоціаціями план заходів щодо імплементації європейських стандартів доброго врядування на місцевому рівні.

3.1. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ТИЖДЕНЬ МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ ТА ДОСВІД ЙОГО ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

«Європейський тиждень місцевої демократії» — це нова політична ініціатива Ради Європи, яка була ініційована Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи та Європейським комітетом з питань місцевої та регіональної демократії. ЄТМД має щорічно організовуватися місцевими органами влади усіх держав-членів Ради Європи з метою просування принципів місцевої демократії та сприяння демократичній участі громадян у публічному житті на місцевому рівні.

Проведення заходу призначено на тиждень, що включає 15 жовтня — дату підписання Європейської хартії місцевого самоврядування у 1985 р. За допомогою цього правового інструменту держави — члени Ради Європи, які підписали Хартію, зобов'язуються втілювати принципи місцевого самоврядування у своєму національному законодавстві.

31 травня 2007 р. 14-та сесія Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи прийняла Резолюцію № 238 «Пропозиції про проведення Європейського тижня місцевої демократії». Відповідно до цього документу, *«Європейський тиждень місцевої демократії є новим проектом, що представляє щорічну європейську подію, яка включає одночасно національні та місцеві заходи, організовані органами місцевого самоврядування — учасниками цього Тижня в усіх державах-членах з метою поширення інформації про місцеву демократію та сприяння ідеї демократичної участі на місцевому рівні. Символічним періодом для здійснення таких заходів щороку є тиждень, який включає в себе 15 жовтня, дату прийняття Європейської хартії місцевого самоврядування у 1985 р.»*.

На підтримку цієї ініціативи Ради Європи було видано Указ Президента України від 27 вересня 2007 р. № 922 «Про Європейський тиждень місцевої демократії». Основними цілями проведення Європейського тижня місцевої демократії в Україні було визначено:

- підвищення рівня обізнаності громадян з питань діяльності місцевих органів влади та можливості брати участь у прийнятті рішень на місцевому рівні;
- заохочення членів місцевих рад та державних службовців до участі у демократичному процесі на місцевому рівні з метою впровадження стандартів публічної етики як основи відносин з громадянами;
- розвиток місцевої демократії як компоненту становлення демократичної Європи та інформування громадськості про роль Ради Європи у цьому процесі.

В рамках Європейського тижня місцевої демократії протягом одного або декількох днів є можливим проведення різноманітних заходів: розповсюдження інформації, дні відкритих дверей, дебати з представниками органів місцевої влади, конкурси, навчальні ігри тощо. Особлива увага традиційно приділяється залученню молодих громадян до суспільно-політичного життя на місцевому рівні, розвитку демократії участі тощо.

Вперше Європейський тиждень місцевої демократії в Україні було проведено 15-22 жовтня 2007 р. У більшості регіонів було успішно впроваджено ряд заходів, які сприяли залученню громадян, молоді до справ місцевого самоврядування та кращому усвідомленню ними європейського вектора розвитку нашої держави.

У 2008 р. Мінрегіонбуд було визначено одним з національних координаторів по впровадженню цієї ініціативи в Україні. У тому ж році події, пов'язані з ЄТМД, відбулися в усіх регіонах України; було проведено близько 60 000 заходів, у яких взяли участь понад 2 млн. громадян, у таких формах:

- дні відкритих дверей у міських, районних, селищних та сільських радах;
- відкриті сесії та виїзні засідання міських, районних, селищних та сільських рад;
- тематичні інформаційні кампанії у місцевих ЗМІ;
- екскурсії для громадян до бюджетних установ;
- зустрічі представників місцевої влади з громадськістю;
- громадські слухання, збори, засідання громадських рад з питань місцевого значення із залученням керівників органів місцевого самоврядування;
- опитування з питань місцевої політики щодо задоволеності громади діяльністю місцевої влади;
- єдині інформаційні дні на підприємствах, в установах міст і районів;
- лекції з питань місцевої демократії з подальшим обговоренням;
- форуми громадських об'єднань, зустрічі та дискусії між представниками місцевої влади та громадських організацій;
- організація молодіжної ради/парламенту для обговорення питань, що стосуються молоді;
- візити представників місцевої влади до шкіл і вищих навчальних закладів;
- засідання за круглим столом, кураторські години, диспути, конференції, бесіди, вікторини, навчальні ігри, семінари-практикуми та тематичні вечори на теми щодо місцевої демократії, самоврядування та європейського вектора розвитку України, що проходили у навчальних закладах I-IV рівнів акредитації;
- відкриті уроки у школах, присвячені питанням місцевої демократії та місцевого самоврядування;
- інформаційні стенди, літературні та фотовиставки у бібліотеках;
- випуски тематичних стінгазет.

Найбільш активно в Європейському тижні місцевої демократії взяли участь Донецька, Київська, Кіровоградська, Львівська, Миколаївська, Рівненська, Сумська, Харківська, Херсонська, Черкаська та Чернігівська області, а також міста Одеса, Бориспіль, Славутич, Українка. Враховуючи значні досягнення у розвитку місцевої демократії, місто Одесу у 2008 р. було ви-

значено лауреатом престижної Європейської премії – Дошки пошани.

В рамках реалізації Європейського тижня місцевої демократії у місті Борисполі було проведено понад 300 заходів із залученням тисяч мешканців та гостей міста. Миською радою було забезпечено проведення потужної рекламної кампанії із залученням місцевих ЗМІ. Було проведено численні комунікативні заходи із залученням населення, зокрема молоді, дітей, а також депутатів місцевої ради, представників громадських організацій, підприємців, діячів культури тощо. Під час цих заходів було обговорено шляхи розвитку демократичних процесів на місцевому рівні. Так, у рамках проведення Форуму місцевих ініціатив було започатковано щорічний проект громадської доповіді «Від ідеї — до дії»; зі своїми ініціативами виступили окремі громадські організації міста та громади 13 міст України. Особливою подією для гуртування громади міста стало проведення свят вулиць та мікрорайонів. Під час Тижня було проведено відкриті засідання виконавчого комітету міської ради та п'ятдесят сьоме пленарне засідання міської ради V скликання. Депутати міської ради затвердили Кодекс професійної етики працівника виконавчого органу Бориспільської міської ради. Також в рамках реалізації цієї загальнонаціональної ініціативи уперше в місті відбувся Конкурс якості продукції, товарів, робіт, послуг місцевого виробництва «Бориспільська марка», в якому взяли участь підприємства міста, а переможці були визначені у чотирьох номінаціях. Крім того, відбулись вибори Молодіжного парламенту міста, головною метою якого є здійснення діяльності, спрямованої на задоволення та захист законних соціальних, економічних, творчих та інших інтересів молоді, сприяння підвищенню ролі, авторитету молодіжних громадських організацій. У рамках Європейського тижня місцевої демократії молодь зустрілася з депутатами міської ради, побувала на відкритому прийомі міського голови. Було презентовано нові громадські організації: Центр громадських ініціатив та клуб «Молодий політик». У ході інтерактивної презентації цих організацій обговорювались ідеї європейської інтеграції, історія створення та розвитку Ради Європи та Європейського Союзу, а також еволюція концепції «субсидіарності» в Європі, зміст та основні положення Європейської хартії місцевого самоврядування, Європейської хартії міст тощо.

Усі ці заходи, проведені у місті Бориспіль, сприяли мобілізації людського потенціалу громади і залученню громадян до проведення та активної участі у публічному житті на місцевому рівні.

Одночасно в багатьох територіальних громадах відбулися громадські слухання, збори, засідання громадських рад. Зокрема, в місті Славутичі Київської області було проведено зустріч у рамках засідання Громадської ради з розвитку міста з депутатами міської ради, членами виконкому, представниками політичних партій, громадських об'єднань, членами Молодіжної ради на тему «Європейський стиль місцевого самоврядування».

Численні заходи, присвячені Європейському тижню, відбулися в навчальних закладах. Так, у місті Одеса було проведено гру «Одеса + Європа:

минуле і сьогодення» для школярів 10-11 класів чотирьох районів міста. В Липоворізькій школі Ніжинського району Чернігівської області було проведено відкрите засідання євроклубу на тему: «Ми маємо бути зрозумілі Європі, а Європа нам». Загалом Чернігівська область була однією з найактивніших у проведенні Європейського тижня місцевої демократії в Україні: у 2009 р. в рамках цієї загальноєвропейської ініціативи було проведено майже 3500 заходів.

В рамках реалізації Європейського тижня в місцевих ЗМІ розмішувались статті, транслювалися теле- та радіопередачі, присвячені питанням місцевої демократії та європейської інтеграції. Наприклад, у місті Бориспіль в місцевих газетах було започатковано рубрики «Пізнаємо Європу разом», «Розвиток місцевої демократії» в регіональних ЗМІ, а також випущено телепередачі «Актуально», «Без коментарів», підготовлено спеціальний телепроект «Демократія — наше майбутнє» та відеозвіт «Європейський тиждень місцевої демократії».

3.2. ЄВРОПЕЙСЬКА СТРАТЕГІЯ ІННОВАЦІЙ ТА ДОБРОГО ВРЯДУВАННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ ТА ЇЇ 12 ПРИНЦИПІВ

На виконання рішень III-го Варшавського саміту голів урядів та керівників держав-членів Ради Європи Центром експертизи реформування місцевого самоврядування Ради Європи було розроблено Європейську стратегію інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, яка здобула підтримку на 15-й Європейській конференції міністрів, відповідальних за місце та регіональне врядування (м. Валенсія, 15-16 жовтня 2007 р.) та була затверджена Комітетом міністрів Ради Європи у 2008 р.

Ухвалення Європейської стратегії є надзвичайно важливим кроком у подальшому розвитку місцевої демократії, адже однією з основних передумов реформування системи місцевого самоврядування як в Україні, так і в інших європейських країнах є спроможність місцевих влад ефективно реалізовувати зростаючу кількість повноважень, що передається їм органами центральної влади з метою надання більш якісних послуг населенню.

Метою Стратегії є мобілізація і стимулювання діяльності усіх дійових осіб (центральної та місцевих органів влади, національних асоціацій органів місцевого самоврядування, громадських організацій, наукових установ, учбових закладів, широкого кола громадськості тощо) з метою посилення системи демократичного самоврядування, розвитку місцевої демократії, покращення менеджменту управління та якості послуг, що надаються громадянам. Переслідуючи згадані завдання, реалізація Стратегії має сприяти досягненню наступних результатів:

1. Громадяни мають стати у центрі усіх найбільш важливих демократичних процесів у суспільстві.

2. Органи місцевого самоврядування повинні постійно удосконалювати систему управління та надання послуг відповідно до 12-ти принципів, визначених у Європейській стратегії.

3. Органи центральної влади (національні уряди) мають забезпечити створення і підтримку інституційних передумов для розвитку місцевої демократії та вдосконалення системи місцевого самоврядування у відповідності до Європейської хартії місцевого самоврядування та інших правових інструментів Європейських інституцій у галузі місцевого та регіонального розвитку.

Основними принципами Європейської стратегії є:

1. Чесне проведення виборів, представництво та участь, щоб забезпечити реальні можливості для всіх громадян мати свій голос у вирішенні місцевих справ.

2. Чутливість, щоб забезпечити чутливе реагування з боку місцевої влади на законні очікування та потреби громадян.

3. Ефективність і результативність, щоб забезпечити досягнення цілей і водночас найбільш раціональне використання ресурсів.

4. Відкритість та прозорість, щоб забезпечити публічний доступ до інформації та полегшити розуміння щодо ведення суспільних справ.

5. Верховенство права, щоб забезпечити справедливість та політичну нейтральність місцевої влади у своїй діяльності.

6. Етична поведінка, щоб забезпечити перевагу суспільних інтересів над приватними.

7. Компетенції та спроможність, щоб забезпечити здатність представників та посадових осіб місцевої влади виконувати свої обов'язки.

8. Інновації та відкритість до змін, щоб забезпечити здобуття користі від нових рішень та кращих практик.

9. Сталий розвиток та орієнтація на довгострокові результати, щоб враховувати інтереси майбутніх поколінь у збереженні національної (місцевої) спадщини.

10. Надійний фінансовий менеджмент, щоб забезпечити ощадливе та продуктивне використання публічних фінансів та інших матеріальних коштів.

11. Права людини, культурне розмаїття та соціальне згуртування, щоб забезпечити захищеність і повагу до всіх громадян, коли права жодної людини не порушуються.

12. Підзвітність, щоб забезпечити відповідальність посадових осіб місцевої влади за свої дії.

З метою належної імплементації Стратегії в Україні Міністерством регіонального розвитку та будівництва України у співробітництві з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх асоціаціями, громадськими організаціями та науковими установами, експертами було утворено робочу групу та ухвалено детальний план з впровадження Стратегії, затверджений наказом Мінрегіонбуду від 9 лютого 2009 р. № 62.

Заходи з реалізації Стратегії було розпочато у 2009 р. за підтримки Ради Європи, Міністерства закордонних справ Королівства Норвегія, Швейцарського агентства міжнародного розвитку в Україні та Швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» DesPro.

Також задля забезпечення послідовної імплементації згаданої Стратегії було утворено коаліцію громадських організацій «За сприяння реформі децентралізації та впровадження Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні» (ініціаторами утворення коаліції виступили Інститут громадянського суспільства, Центр досліджень питань регіонального і місцевого розвитку та сприяння адміністративній реформі та ВГО «Клуб мерів»).

За результатами консультацій з національними асоціаціями органів місцевого самоврядування, громадськими організаціями, міжнародними донорськими організаціями було сформовано список з 39 пілотних громад для впровадження Європейської стратегії та її основних принципів. На сьогодні цей список налічує понад 50 громад.

Протягом 2009-2011 рр. було здійснено заходи щодо впровадження наступних принципів Стратегії:

- чесне проведення виборів, представництво та участь, щоб забезпечити реальні можливості для всіх громадян мати свій голос у вирішенні місцевих справ;

- відкритість та прозорість, щоб забезпечити публічний доступ до інформації та полегшити розуміння щодо ведення суспільних справ;

- верховенство права, щоб забезпечити справедливість та політичну нейтральність місцевої влади у своїй діяльності;

- етична поведінка, щоб забезпечити перевагу суспільних інтересів над приватними;

- компетенції та спроможність, щоб забезпечити здатність представників та посадових осіб місцевої влади виконувати свої обов'язки;

- інновації та відкритість до змін, щоб забезпечити здобуття користі від нових рішень та кращих практик;

- сталий розвиток та орієнтація на довгострокові результати, щоб враховувати інтереси майбутніх поколінь у збереженні національної (місцевої) спадщини;

- надійний фінансовий менеджмент, щоб забезпечити ощадливе та продуктивне використання публічних фінансів та інших матеріальних коштів;

- права людини, культурне розмаїття та соціальна згуртованість, щоб забезпечити захищеність і повагу до всіх громадян, коли права жодної людини не порушуються.

Впровадженню Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні в Україні також сприяло проведення 5-ї сесії Форуму Ради Європи «За майбутнє демократії» (м. Київ, 21-23 жовтня 2009 р.), в рамках якої було організовано робочу секцію «Місцеві вибори та практика участі громадян у публічному житті на місцевому рівні».

3.3. ДІАГНОСТИЧНИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ РАДИ ЄВРОПИ ЩОДО УЧАСТІ ГРОМАДЯН У ПУБЛІЧНОМУ ЖИТТІ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ (CLEAR)

3.3.1. Презентація інструментарію CLEAR

У 2001 р. Комітетом міністрів Ради Європи було ухвалено рекомендацію (2001) 19 щодо участі громадян у суспільно-політичному житті на місцевому рівні.

Чому забезпечення участі громадян є настільки важливим питанням? По-перше, участь громадян є ключовим елементом у забезпеченні легітимності рішення органів місцевого самоврядування. Другим ключовим аргументом є той факт, що тільки тісна взаємодія з громадянами допомагає владі виробити кращі шляхи для самовдосконалення та покращення якості своєї роботи. І нарешті, участь громадян має суттєву цінність для розвитку почуття громадянства, належності до певної спільноти.

Інструмент CLEAR, який був розроблений Європейським комітетом з питань місцевої та регіональної демократії Ради Європи (CDLR) має на меті допомогти місцевим та регіональним владам краще зрозуміти питання залучення громадян до суспільно-політичного життя на місцевому рівні. Він є діагностичним інструментарієм, який допомагає визначити сильні сторони та проблем процесу залучення громадян до суспільно-політичного життя на місцевому рівні. Розбудова спроможності громади не є викликом, від якого політики обов'язково повинні очікувати легких та швидких результатів. Проте, концептуальна система CLEAR дійсно демонструє, що ефективна участь мешканців у житті громади є можливою: всі ключові фактори, які вона визначає та які підсилюють участь, є відкритими до впливу політиків.

Вступ до понятійної структури CLEAR: п'ять факторів, які впливають на участь громадян у суспільно-політичному житті на місцевому рівні

Сьогодні національні та місцеві влади у багатьох країнах здійснюють заходи щодо заохочення участі громадян¹⁴. Одночасно постають численні питання: чи вони точно знають як це робити, завдяки яким інструментам, на роботу з якими групами населення слід приділити особливу увагу?

Понятійна структура CLEAR підсумовує результати великої кількості досліджень з цього питання¹⁵. Вона була розроблена групою експертів Ради Європи, яка складалась з Вів'єн Лоундес (Університет Монтфорда, Великобританія), Лоренса Претчета (Університет Монтфора, Великобританія) та Гаррі Стокера (Університет Манчестера, Великобританія), а також доведена до уваги Європейського комітету з питань місцевої та регіональної демократії Ради Європи.

¹⁴ Див., Smith G. «*Power Beyond the Ballot*», London: Power Inquiry, 2005

¹⁵ Більш детально про понятійну структуру CLEAR та її концептуальну та емпіричну базу, див.: Lowndes, V., Pratchett, L. and Stoker, G. "Diagnosing and remedying the failings of official participation schemes: the CLEAR framework" «*Social Policy and Society*, Vol 5, No 2 pp 281-912006; V. Lowndes, L. Pratchett and G. Stoker" *Locality Matters: Making Participation Count in Local Politics*», London: IPPR, 2006

Понятійна структура CLEAR стверджує, що участь громадян у публічному житті є найбільш успішною тоді, коли громадяни можуть робити, мають бажання, уповноважені, запрошені та мають відповідь.

П'ять факторів, які впливають на участь громадян у суспільно-політичному житті на місцевому рівні

Участь- є найбільш успішною там, де громадяни:

С - **Можуть робити**, а саме мають ресурси, вміння та знання для участі;

L - **Бажають**, а саме мають відчуття приналежності, яке підсилює участь;

E - **Уповноважені**, а саме отримали можливість для участі;

A - **Запрошені**, а саме мобілізуються офіційними органами влади або групами волонтерів;

R - **Відповідають (реагують) швидко та активно**, а саме бачать приклади того як їх думка береться до уваги.

Люди беруть активну участь тоді, коли у них є можливості – ресурси, вміння та знання, необхідні для цього. Три фактори визначають наскільки легко вони «можуть робити». Громадяни будуть брати участь тоді, коли будуть відчувати себе частиною групи або спільноти: їм подобається брати участь тоді, коли це є важливим для відчуття їх ідентичності. Вони будуть брати участь тоді, коли у них будуть можливості для цього за рахунок інфраструктури та громадських організацій. Громадяни беруть активно участь у суспільно-політичному житті тоді, коли їх прямо питають про їх думку. І нарешті, люди беруть участь тоді, коли вони сприймають систему, на яку вони намагаються здійснити вплив як таку, що дає відповідь на їх очікування та потреби. Для того, щоб отримати користь від цих знань, понятійна структура CLEAR більш детально пояснює як дані п'ять факторів працюють та що може на них впливати.

1. Можуть робити – вміння та ресурси для участі

Даний фактор стосується соціально-економічних елементів, які традиційно домінували у поясненні відмінностей у рівнях участі громадян у суспільно-політичному житті на місцевому рівні. Існує твердження, що коли люди мають відповідні вміння та ресурси, вони більшою мірою можуть брати участь. (Мова йде про різноманітні вміння - від здатності та впевненості говорити на публіку або писати листи до спроможності організовувати події та мобілізувати інших однодумців для реалізації відповідних ініціатив. Цей фактор включає доступ до ресурсів, які сприяють реалізації таких заходів (оргтехніка, доступ до Інтернету тощо). Дані вміння та ресурси більш поширеними серед більш освічених верств населення, які мають більш високий соціально-економічний статус.

П'ять змінних визначають фактори «можу робити».

«Можу робити»	{	Рівень освіти Робота та соціальний стан Демографія Ресурси Вміння/знання
---------------	---	--

Кожна змінна має різні аспекти, які можуть бути важливими для участі громадян. Вони також є частиною інструментарію CLEAR, та можуть бути виміряні для оцінки сильних та слабких сторін процесу залучення громадян. Мова йде про наступні аспекти:

о *Рівень освіти*

Яким є рівень освіти у місцевості? Чи більшість людей отримали базову освіту або вищі рівні кваліфікації? Як картина змінюється серед різних груп громадян – молоді люди, люди похилого віку, національні меншини тощо?

о *Робота та соціальний клас*

Яким є баланс між різними видами діяльності – наприклад, професійна, кваліфікована, напівкваліфікована та некваліфікована праця, самозайнятість? Якими є основні роботодавці у даній місцевості? Чи існує проблема безробіття у даній місцевості? Чи безробіття особливо поширено серед окремих представників громади? Якою є соціальна диференціація населення у відповідній місцевості?

о *Демографія*

Яким є розріз населення муніципалітету за віком? Яка частина населення належить до етнічних меншин? Якими мовами розмовляють у місцевості? Чи є інші демографічні фактори, які можуть бути важливими для участі (наприклад, структура сім'ї, концентрація студентів тощо)?

о *Ресурси*

Чи громадяни мають легкий доступ до відповідних ресурсів для забезпечення участі у суспільно-політичному житті? Наприклад, чи є достатньо доступних приміщень для зустрічей? Чи можуть громадяни отримати доступ до комп'ютерів, ксероксів та телефонів для допомоги їм в участі? Чи є ці ресурси доступними для тих громадян, хто не має доступу до них на роботі чи дома? Чи мають громадяни доступ до місцевих засобів масової інформації або участі?

о *Вміння/знання*

Чи громадяни мають необхідні навички для участі у суспільно-політичному житті (наприклад, вміння писати листи, організації зустрічей тощо)? Чи громадяни є компетентними у застосуванні ресурсів своєї громади (наприклад, використання комп'ютерів, Інтернету та ін.)? Яких вмінь їм бракує? Чи мають окремі групи громадян більший доступ до ресурсів та більше вмінь у їх використанні порівняно з рештою населення?

2. Бажання – відчуття приналежності та відданості

Цей фактор ґрунтується на ідеї того, що відчуття приналежності до відповідної громади заохочує громадян до участі у суспільно-політичному

житті. Результати багатьох досліджень свідчать про те, що там, де люди мають спільні обов'язки, вони є більш готовими до суспільної роботи у громаді. Питання про те чи громадяни бажають брати участь залежить від чотирьох змінних, а саме:

о *Ідентичність*

Яким є головний елемент для (само) ідентифікації громадян — мікрорайон, мале місто чи велике місто в цілому, регіон, у якому вони живуть? Наскільки добре мешканці цього мікрорайону знають один одного? Чи громадяни визначають себе як частину муніципалітету? Наскільки прив'язаними є люди до оточення, в якому вони живуть? Наскільки важливими є інші джерела ідентичності, такі як культурна, етнічна, релігійна чи інша філософська ідентичність, соціальний клас чи «групи за інтересами» (серед окремих категорій населення)?

о *Однорідність*

Наскільки стабільним є населення — чи люди проживають за однією адресою протягом тривалого часу, чи має місце значна мобільність? Чи громада має сильне відчуття історії та традицій? Чи певні цінності та пріоритети є однаковими для всього населення? Якщо ні, то в чому полягають основні відмінності?

о *Довіра*

Наскільки громадяни довіряють один одному? Чи громадяни допомагають один одному? Чи вони скоріше ставлять свій власний інтерес на перше місце? Чи є проблемою антисоціальна поведінка? Якою мірою громадяни довіряють місцевій владі у прийнятті рішень, які стосуються життя громади? Наскільки громадяни довіряють національному уряду у прийнятті рішень, які стосуються життя громади?

о *Почуття громадянства (почуття належності до певної громади)*

Чи є сильним дух громади, що підтримує колективні дії? Чи люди відчувають відповідальність перед своєю громадою? Чи є групи населення, які відчувають себе виключеними з життя громади? Чи є відчуття того, що голоси представників окремих груп є більш вагомими у порівнянні з голосами інших громадян?

3. Уповноважені— напрями участі

Даний фактор ґрунтується на результатах досліджень, які свідчать про те, що у більшості випадків участь здійснюється через відповідні об'єднання та організації, які допомагають налагодити ефективний та конструктивний діалог з владою, зокрема, з питань ухвалення рішень, які стосуються життя громади.

Фактор «вектор для участі» визначається трьома елементами, а саме:

«Уповноважені»	{	Громадські організації Громадські заходи Громадська інфраструктура
----------------	---	--

о *Типи громадських організацій*

Які саме громадські організації існують у відповідній громаді та чи є вони достатньо активними та впливовими (наприклад, молодіжні та екологічні організації, спортивні товариства, культурні асоціації та ін.)? Чи є повним перелік цих організацій? Скільки членів вони налічують? Який вплив вони мають на процес ухвалення рішень, які стосуються життя громади?

о *Заходи*

Наскільки активними є громадські організації? Які заходи вони здійснюють? Чи зростає кількість їх членів? Чи такі утворення прагнуть впливати на рішення, які приймаються місцевою владою? Чи висловлюють вони зацікавленість долучитись до процесу надання послуг населенню.

о *Громадська інфраструктура*

Чи існують у відповідній громаді будь-які «парасолькові» або координуючі агенції, які спеціально існують для підтримки розвитку громадських організацій? Чи у них є достатньо ресурсів та можливостей для роботи з усіма громадськими організаціями? Яку підтримку громадським організаціям надає муніципалітет (наприклад, гранти, приміщення або обладнання та ін.)? Якими є найбільш слабкі сторони волонтерського сектору у громаді? Чи місцеві засоби масової інформації висвітлюють діяльність громадських організацій?

4. Запрошені — як громадяни залучаються місцевою владою до суспільно-політичного життя на місцевому рівні.

Цей фактор ґрунтується на результатах багатьох досліджень, які свідчать про те, що мобілізація громадян є важливим чинником у забезпеченні їх участі у суспільно-політичному житті.

Фактор «запрошення» формується трьома наступними чинниками:

«Запрошені»	{	Форми участі Стратегія Охоплення та розмаїття
-------------	---	---

о *Форми участі*

Як муніципалітет намагається інформувати громадян про процес прийняття рішень та залучати їх до нього (наприклад, дослідження, консультації, фокус групи, громадські ради, шкільні та молодіжні ради, форуми тощо)? Чи муніципалітет намагається використовувати Інтернет для залучення громадян (наприклад, оприлюднює інформацію на своїй web-сторінці, проведення віртуальних дискусійних форумів, використання електронного та SMS листування)?

о *Стратегія*

Чи муніципалітет має стратегію для залучення громадян до участі у суспільно-політичному житті? Чи муніципалітет співпрацює з будь-якими організаціями з питань залучення громадськості? Чи громадянам пропонується заохочення до участі у суспільно-політичному житті (наприклад, го-

норари, подарунки, електронне обладнання, покращення послуг, знижки в оплаті комунальних послуг)? Чи місцева влада проводить експерименти щодо заохочення участі громадян (наприклад, за місцем проживання громадян, у школах, супермаркетах тощо)?

о *Охоплення та розмаїття*

Чи існуючі форми участі є достатніми для охоплення усіх категорій мешканців громади? Чи особливі форми участі використовуються для роботи зі специфічними групами громадян? Чи особи, відповідальні за прийняття рішень, надають перевагу результатам використання одних форм участі громадян перед іншими формами?

5. «Відповідь» – як місцева влада реагує на пропозиції громадян

Цей фактор партисипативної демократії базується на ідеї того, що успіх залежить від того, наскільки громадяни вірять, що їх участь має значення та приносить позитивні результати для життя громади. Для того, щоб люди брали участь їм треба вірити, що до них прислуховуються, та бачити, що навіть коли не завжди погоджуються з їх думкою, то хоча б враховують її при прийнятті рішень. Зворотній зв'язок включає пояснення того, як рішення було прийнято та який внесок у його прийнятті мала участь громадян. Все вищезгадане залежить від трьох наступних чинників:

«Відповідь»	Враховання думки громадян Баланс та пріоритетність Зворотній зв'язок та просвіта
-------------	--

о *Слухання (врахування думки громадян)*

Якими є процедури забезпечення того, що думки громадян беруться до уваги при прийнятті рішень, які стосуються життя громади? Які механізми використовуються для залучення громадян у процес прийняття рішень?

о *Баланс та пріоритетність*

Як знайти баланс між позицією громади та думками професіоналів, які можуть різнитись? Наскільки добре посадові особи (місцеві депутати), які приймають рішення, здатні зрозуміти та врахувати погляди громадян?

о *Зворотній зв'язок та просвіта*

Наскільки добре муніципалітет пояснює громадянам причини ухвалення рішень та як саме думки громадян при цьому враховувались? Які зусилля здійснює муніципалітет для покращення свого спілкування з громадянами? Чи муніципалітет враховує певні програми громадян з питань партисипативної демократії? Чи муніципалітет надає підтримку політикам та/чи службовцям у вивченні питань залучення громадян до участі у суспільно-політичному житті на місцевому рівні?

Розуміння вищезгаданих факторів може надати можливість вивчення сильних та слабких сторін місцевих стратегій з питань залучення громадян до участі у суспільно-політичному житті на місцевому рівні.

CLEAR – інструментарій з питань аналізу участі громадян

Ключовий фактор	Обґрунтування	Ключові зміни	Цілі політики	Результати політики
Можу робити	Перелік ресурсів для участі Індивідуальні ресурси, які люди повинні мобілізувати та забезпечити (мовлення, технічні навички та впевненість у їх використанні), мають значення для демократії участі	Рівень освіти, забезпечення роботою Демографія Ресурси Вміння/знання	Розбудова потужностей, навчання та підтримка волонтерів, розвиток лідерства	Розвиток громади, навчання, розвиток та практична підтримка шляхом забезпечення ресурсами відповідних груп або категорій громадян.
Бажаю	Відсуття приналежності та відданості відповідних громадян є необхідним елементом для забезпечення участі громадян у суспільно-політичному житті на місцевому рівні Зобов'язання до участі вимагає ототожнення з громадською організацією, яка є одним з важливих інструментів залучення громадян до участі у суспільно-політичному житті	Ідентичність Однорідність Довіра Громадянство	Розвиток громади, соціальне партнерство, розвиток почуття громадянства та самоідентичності	Розбудова почуття добросусідства. Люди повинні почувати себе частиною громади для того, щоб активно брати участь у її суспільно-політичному житті
Повноваження	Демократія участі потребує вироблення відповідних інструментів та створення інфраструктури для сталого розвитку Інфраструктура груп та координуючих організацій є важливою, оскільки вона створює або блокує можливість для участі громадян у публічному житті на місцевому рівні	Типи громадських організацій Заходи Громадська інфраструктура	Інвестиції у розвиток громадської інфраструктури, покращення каналів комунікацій між владою та громадою	Існування потужних громадських організацій сприятиме більш активному висловленню громадянами своїх думок та поглядів, їх більш активній участі у житті громади, а також розвитку діалогу між владою та громадянами

Запрошен- ня	Громадяни беруть участь, якщо їх просять висловити свою думку Мобілізація людей до участі у суспільно-політичному житті має велике значення для розвитку громади	Різноманітні форми участі громадян	Форми участі Стратегії Охоплення різних категорій насе-лення	Різноманітні форми роботи з громадськістю, які на-дають кращі можливості для реалізації фактору «за-прошення». Різні групи потребують різних форм мобілізації.
Відповідь	Участь громадян залежить від очікуваного контакту з владою, а також від факту, на-скільки їх думка враховується владою	Влада є здат-ною відповіда-ти на очікуван-ня громадян — через спеці-альні заходи, постійне на-вчання та зво-ротний зв'язок	Слухання Пріоритизація за-ходів Зворотній зв'язок та освіта	Діяльність місцевої влади, яка демонструє здатність відповідати на потреби громадян через спеціальні заходи, постійне навчання та зворотній зв'язок

ОПИТУВАЛЬНИК CLEAR

1. Контекст участі громадян у суспільно-політичному житті громади (му-ніципалітету)

Цей перший розділ є базовим етапом у діагностичному процесі. Він має на меті підготувати базову інформацію щодо участі населення у громаді (регіоні) та певні ознаки ініціатив, які муніципалітет вже здійснює для заохочення більш активного залучення громадян.

1.1 Яким є населення муніципалітету?

1.2 Якими є головні обов'язки органу місцевого самоврядування/му-ніципалітету з питань надання послуг населенню?

1.3 Якими є основні риси муніципалітету/органу місцевого самовря-дування) (наприклад, міська/сільська громада, вид економічної діяльності, географічне розташування та ін.)?

1.4 Якою є явка на місцевих виборах у порівнянні з загальнонаціо-нальним показником (надайте статистичні данні протягом останніх 4-х ро-ків)?

Дуже висока	Вища за середню	Середня	Нижча за середню	Дуже низька
1	2	3	4	5

1.5 Яку форму участі громадяни найчастіше використовують, намага-ючись вплинути на осіб, які приймають рішення на місцевому рівні? Вибе-ріть необхідне:

- о підписання петиції;
- о протест (демонстрація та ін.) ;
- о звернення до ЗМІ;
- о звернення до службовців органів місцевого самоврядування (по-садових осіб);
- о звернення до обраних представників (депутатів місцевих рад);
- о участь у муніципальних консультаціях, слуханнях;
- о інші форми (вказіть які).

1.6 На які форми участі громадян відповідальні за прийняття рішень посадові особи скоріше відреагують?

Виберіть необхідне:

- о підписання петиції;
- о протест (демонстрація та ін.);
- о звернення до ЗМІ;
- о звернення до службовців органів місцевого самоврядування (поса-дових осіб);
- о звернення до обраних представників (депутатів місцевих рад);
- о участь у муніципальних консультаціях, слуханнях;
- о інші форми (вказіть які).

1.7 Які групи муніципалітет вважає найбільш незалученими або виключеними з суспільно-політичного життя на місцевому рівні? (Наприклад, молодь, люди похилого віку, самотні батьки, неповнілітні, етнічні меншини тощо).

1.8 На які групи населення муніципалітет спрямовує свої ініціативи з питань участі у суспільно-політичному житті? (Наприклад, усі категорії населення, користувачі окремих послуг, молоді люди, особи похилого віку, самотні батьки, неповнолітні, етнічні меншини тощо)

1.9. Наскільки активною ви вважаєте участь громадян у суспільно-політичному житті вашого регіону (порівняно із загальнонаціональним показником)?

Дуже висока	Вища за середню	Середня	Нижча за середню	Дуже низька
1	2	3	4	5

1.10 Якими є основні проблеми, які стимулюють участь громадян у суспільно-політичному житті вашої громади (регіону)?

2. Можу робити

Цей розділ стосується соціально-економічних факторів, які традиційно мають найбільше значення в поясненні відмінностей у рівнях участі громадян у суспільно-політичному житті на місцевому рівні. Доведено є той факт, що громадяни є більш здатними до участі, коли вони мають відповідні (достатні) вміння та ресурси. Ці вміння охоплюють всю множину навичок: від здатності виступати перед публікою, писати листи до вмінь організовувати публічні заходи та мобілізувати громадян для підтримки ініціатив. Це також включає доступ до ресурсів, які підтримують таку діяльність (доступ до Інтернету, інших технічних засобів, інформаційних технологій та інше). У зв'язку з цим було розроблено опитувальник з метою допомоги муніципалітетам дослідити сильні та слабкі сторони процесу залучення громадян (з урахуванням вищезазначених підходів та принципів).

Рівень освіти

2.1. Яким є рівень освіти мешканців (у порівнянні з середньо національним показником?)

Дуже високий	Вищий за середній	Середній	Нижчий за середній	Дуже низький
1	2	3	4	5

Робота/безробіття

2.2. Яким є рівень безробіття у громаді (у порівнянні з середньо національним показником?)

Дуже високий	Вищий за середню	Середній	Нижчий за середню	Дуже низький
1	2	3	4	5

Соціальний клас

2.3. Яким є рівень зайнятості населення за наступними категоріями у порівнянні з середньо національним показником?

Безробітні	
Некваліфіковані працівники	
Напівкваліфіковані працівники	
Кваліфіковані працівники	
Професійні працівники	

Інший спосіб задати те ж саме питання: яким є відношення професійних та кваліфікованих працівників до напівкваліфікованих та некваліфікованих працівників у порівнянні з середньо національним показником?

Демографія

2.4. Яким є розріз населення за віком у муніципалітеті (громаді)?

2.5. Яка частина населення належить до етнічних меншин?

2.6. Які етнічні групи присутні у демографічній складовій громади? (З якими етнічними групами орган місцевого самоврядування співпрацює на постійній основі?)

2.7. Чи існують інші демографічні фактори, які можуть суттєво вплинути на процес залучення громадян до суспільно-політичного життя на місцевому рівні, наприклад, структура сім'ї, концентрація студентів тощо?

Ресурси

2.8. Чи громадяни мають достатній доступ до ресурсів, необхідних для підтримки демократії участі?

Мова йде, насамперед, про:

- о легкий доступ до приміщень для зустрічей (громадські центри, приміщення місцевої ради тощо);
- о доступ до технічних засобів, зокрема, фотокопіювання та копіювання матеріалів;
- о доступ до комп'ютерів з належним програмним забезпеченням;
- о доступ до швидкісного Інтернету, інших засобів зв'язку.

2.9. Якими є ресурси в громаді для залучення громадян, наприклад, місцеві ЗМІ, радіостанція, телевізійна станція тощо?

2.10. Чи громадяни мають час для участі у суспільно-політичному житті? Якими є основні фактори, які обмежують часові рамки для громадян?

Вміння/знання

2.11. Чи громадяни мають необхідні вміння для участі у публічному житті (наприклад, навички публічних виступів, організація заходів, підготовка листів, звернень тощо)?

2.12. Чи громадяни мають відповідні навички для використання у своїх громадах таких інструментів як комп'ютер, Інтернет та інші технічні засоби?

2.13. Яких вмінь не вистачає?

2.14. Яким чином ці вміння розподілені між різними категоріями громадян?

3. Бажання

Даний фактор ґрунтується на ідеї заохочення громадян до участі у публічному житті на місцевому рівні. Ця ідея полягає в тому, що якщо громадяни відчують себе частиною якоїсь спільноти, вони в більшій мірі бажають взяти участь у її житті. Результати багатьох досліджень підтверджують, що існування між людьми відчуття приналежності до певної спільноти або спільних обов'язків сприятиме їх участі у публічному житті.

Відсутність такого почуття може бути серйозним демотивуючим фактором в діяльності щодо залучення громадян до участі у публічному житті.

Питання даного розділу спрямовані на дослідження самоідентичності громадян, їх зв'язків з громадою (територією), де вони проживають.

Ідентичність

3.1. З чим себе ідентифікують члени громади? Виберіть необхідне:

- o частина громади (муніципалітету);
- o групи за інтересами, які охоплюють кілька громад (наприклад, етнічні, культурні тощо);
- o територія більша за муніципалітет (наприклад, регіон/частина регіону);
- o держава.

3.2. Наскільки мешканці громади (мікрорайону) знають один одного?

3.3. Якою мірою люди ідентифікують себе з громадою, де вони проживають («відчуття ідентичності»)?

3.4. Наскільки прив'язаними є мешканці до громади, в якій вони живуть?

Дуже прив'язані					Неприв'язані				
1	-	2	-	3	-	4	-	5	

Однорідність (гомогенність)

3.5. Чи в громаді є стабільним (сильним) відчуття історії та традицій? (Це можна виміряти, з'ясувавши термін, протягом якого мешканці прожили (проживають) в громаді або наскільки однорідною є громада).

3.6. Якою мірою ідентичність є однаковою в громаді, якщо ні, то в чому полягають основні розбіжності?

3.7. Чи цінності та пріоритети (традиції) є однаковими для всієї громади, якщо ні, то в чому полягають основні розбіжності?

Довіра

3.8. Чи мешканці даної громади більш схильні допомагати іншим, чи вони ставлять свій власний інтерес на перше місце?

Допомога					Власний інтерес				
1	-	2	-	3	-	4	-	5	

3.9. Чи більшість громадян будуть намагатись бути справедливими, чи вони будуть намагатись використати інших, якщо у них буде така нагода?

Справедливі					Користолюбні				
1	-	2	-	3	-	4	-	5	

3.10. Якою мірою громадяни довіряють один одному? Наприклад, позичив би один громадянин незначну суму грошей іншій особі, на проїзд в автобусі?

Висока довіра					Низька довіра				
1	-	2	-	3	-	4	-	5	

3.11. Якою мірою громадяни довіряють муніципалітету у прийнятті рішень, які зачіпають інтереси цілої громади?

Висока довіра					Низька довіра				
1	-	2	-	3	-	4	-	5	

3.12. Якою мірою громадяни довіряють національному уряду у прийнятті рішень, які зачіпають інтереси їх громади?

Висока довіра					Низька довіра				
1	-	2	-	3	-	4	-	5	

Громадянство

3.13. Чи є сильним дух громади, який має підтримати її діяльність?

3.14. Чи люди відчують почуття відповідальності за долю своєї громади?

3.15. Чи є групи членів громади, які можуть бути (чи відчують себе) виключеними з життя громади?

3.16. Чи є у громаді відчуття того, що голоси представників одних груп є більш легітимними (важливими) за голоси інших?

4. Повноваження

Результати багатьох досліджень свідчать про те, що участь громадян найчастіше реалізується через відповідні організації. Діяльність громадських організацій та мереж має підтримати участь громадян у суспільно-політичному житті, а отже є одним з важливих елементів для розвитку громади (регіону).

Питання даного розділу зосереджуються навколо суб'єктів функціонування громадських організацій, їх впливу на процес прийняття рішень на місцевому рівні, залучення громадян до їх діяльності з метою вирішення актуальних проблем громади.

Типи громадських організацій

4.1. Які типи громадських організацій існують та є активними у вашій місцевості? Виберіть необхідне:

- o молодіжні;
- o екологічні;
- o з питань прав людини;
- o з питань захисту тварин;
- o гуманітарні;
- o з питань соціального захисту (та вирішення соціальних питань);
- o медичні;
- o спортивні;
- o організації батьків/вчителів;
- o організації, що об'єднують мешканців окремих мікрорайонів

- (районів) громади;
- о національні (етнічні);
- о культурні;
- о релігійні;
- о інші.

4.2. Які з вищезгаданих організацій мають найбільше членів?

4.3. Які організації мають найбільший вплив на процес прийняття рішень на місцевому рівні?

4.4. Чи кількість волонтерських та громадських організацій у регіоні (громаді) є достатнім для охоплення усього спектру питань, до вирішення яких громадяни хотіли б залучитись?

Заходи

4.5. Чи волонтерські та громадські організації активно реалізують заходи (програми) на місцевому рівні?

Активні					Неактивні				
1	-	2	-	3	-	4	-	5	

4.6. Якою мірою волонтерські та громадські організації підвищують свою роль у суспільно-політичному житті регіону (громади)?

4.7. Якою мірою волонтерські та громадські організації прагнуть впливати на процес прийняття рішень на місцевому рівні?

Активний вплив					Немає впливу				
1	-	2	-	3	-	4	-	5	

Громадська інфраструктура

4.8. Чи в громаді (регіоні) існують спеціальні органи (структури), що сприяють створенню та розвитку громадських організацій (наприклад, «парасолькові» організації, волонтерські служби тощо)?

4.9. Чи вищезгадані структури (органи) мають достатні ресурси та спроможності в охопленні усього спектру громадських організацій?

4.10. Яку підтримку місцева влада надає волонтерським чи громадським організаціям, які діють на її території? Виберіть необхідне:

- о фінансова підтримка;
- о залучення муніципальних працівників;
- о використання технічного обладнання, яке належить муніципалітету;
- о допомога політиків (тих, хто приймає рішення);
- о інші види підтримки.

4.11. Якими є найбільші слабкі сторони у діяльності існуючих громадських організацій?

4.12. Яку роль місцеві ЗМІ відіграють у діяльності щодо залучення громадян до публічного життя на місцевому рівні?

5. Запрошення

Даний розділ базується на результатах багатьох досліджень, які свідчать про важливість мобілізації населення. Люди мають звичку більш регулярно брати участь у процесах ухвалення рішень на місцевому рівні та/

або просять висловити думку з того чи іншого питання. Процес мобілізації (запрошення) громадян може мати багато форм, які потребують окремих досліджень.

Цей розділ містить питання щодо засобів, які використовуються органами місцевого самоврядування для залучення громадян, різноманітних ініціатив з цих питань та засобів їх доведення до громадян.

Форми участі

5.1. Якими засобами орган місцевого самоврядування намагається залучити громадян до процесу прийняття рішень? Виберіть необхідне:

- о запрошення громадян до коментарів з різних аспектів місцевої політики;
- о висловлення своєї думки;
- о дослідження громадської думки;
- о проведення відкритих засідань;
- о залучення (запрошення) громадян до участі у заходах, які проводяться органами місцевого самоврядування;

о зустрічі з громадянами;
о підготовка консультаційних документів;
о організація регіональних форумів;
о проведення семінарів, конференцій, громадських слухань, форумів та інших заходів;

- о проведення фокус-групи;
- о проведення консультацій;
- о консультації громадськості в режимі on-line (з використанням нових інформаційних технологій);
- о включення громадян до складу громадських рад, інших консультативно-дорадчих органів;
- о інше.

5.2. Чи орган місцевого самоврядування намагається використати нові інформаційні технології (Internet) для залучення громадян до участі у публічному житті на місцевому рівні шляхом:

- о розміщення робочих документів на web-сторінці в Internet;
- о проведення консультацій в режимі on-line?
- о використання нових засобів для консультацій громадян; (електронна пошта, SMS тощо);
- о проведення дискусійних форумів в режимі on-line?
- о інше.

Стратегія

5.3. Чи орган місцевого самоврядування має власну стратегію для залучення громадян чи ці ініціативи носять розрізнений характер?

5.4. Чи орган місцевого самоврядування співпрацює з іншими організаціями та інституціями з питань консультацій чи залучення громадськості?

5.5. Чи орган місцевого самоврядування заохочує громадян до участі у публічному житті на місцевому рівні (наприклад, гонорари, подарунки,

знижки в оплаті певних послуг та ін.).

5.6. Чи заходи із залученням представників громадськості зазвичай відбуваються в офіційному приміщенні? Чи муніципалітет проводив експерименти щодо проведення публічних заходів з питань заохочення участі громадян в інших місцях (наприклад, домівки громадян, школи, супермаркети)?

Охоплення та розмаїття

5.7. Чи існуючі форми роботи місцевих влад є достатніми для охоплення усіх категорій мешканців громади (молодь/ громадяни похилого віку, етнічні меншини та ін.)?

5.7.1. Які особливі засоби використовуються органами місцевого самоврядування для залучення представників окремих категорій громадян?

5.7.2. Чи особи, відповідальні за прийняття рішень, надають більший пріоритет формам залучення участі громадян перед іншими формами? Якщо так, то дайте необхідні пояснення.

6. Відповідь

Значення цього розділу полягає в тому, що для того, щоб громадяни активно брали участь у процесі прийняття рішень на місцевому рівні, вони мають вірити, що їх думка приймається до уваги місцевою владою та має позитивні результати. Компонент «Відповідь» пов'язаний із забезпеченням зворотнього зв'язку між владою та громадою.

Даний розділ досліджує питання організації консультацій з громадськістю, врахування громадської думки в процесі ухвалення рішень на місцевому рівні.

Слухання

6.1. Якими є процедури забезпечення врахування думки громадян у процесі прийняття рішень?

6.2. Які механізми застосовуються для включення результатів окремих консультацій або ініціатив з питань участі громадян у процеси прийняття рішень на місцевому рівні?

Баланс та пріоритетність

6.3. Як визначається баланс між думкою громадян та баченням професіоналів та обраних посадових осіб, особливо у випадках, коли їх позиції є різними?

6.4. Наскільки добре особи, відповідальні за прийняття рішень, розуміють позицію громадян (громадську думку) та враховують її в роботі?

Дуже добре

Дуже погано

1 - 2 - 3 - 4 - 5

Зворотній зв'язок та навчання (просвіта)

6.5. Наскільки добре муніципалітет пояснює громадянам причини своїх рішень та обґрунтовує як було враховано громадську думку в процесі ухвалення рішень?

Дуже добре

Дуже погано

1 - 2 - 3 - 4 - 5

6.6. Якою мірою громадяни розуміють зміст рішень, які ухвалюються місцевою владою, та є залученими до процесу його розробки?

6.7. Які заходи здійснюються муніципалітетом для покращення інформування громадян про свої рішення?

6.8. Чи у муніципалітеті є навчальні програми з питань залучення громадян до суспільно-політичного життя на місцевому рівні?

6.9. Чи муніципалітет надає підтримку політикам та/або службовцям в організації навчальних програм з питань участі громадян та реагування на ініціативи громадян?

Глосарій термінів

Участь громадян: участь громадян у суспільно-політичному житті на місцевому рівні може бути визначено як залучення (завдяки різним формам та засобам) членів громади до процесу розробки та ухвалення рішень, які стосуються життя громади та її розвитку.

Понятійна структура CLEAR: перелік припущень з питань участі громадян у суспільно-політичному житті на місцевому рівні, які базуються на аналізі результатів досліджень по цій темі. Їх було узагальнено у 5 найбільш важливих складових елементах.

Інструмент CLEAR: CLEAR є практичним інструментом Ради Європи з питань участі громадян у суспільно-політичному житті на місцевому рівні із використанням спеціальної понятійної структури. Інструмент складається з опитувальника, який базується на 5 принципах (складових) та змінних, які допомагають оцінити вищезгадані 5 принципів з метою отримання обґрунтованої діагностики питань участі громадян у суспільно-політичному житті на місцевому рівні.

Шкала Лікерта: шкала Лікерта є шкалою відповідей, яка часто використовується в опитувальниках, та є поширеною для оцінювання тих чи інших тверджень (факторів, принципів). Шкала Лікерта включає п'ять наступних пунктів: 1) повністю не погоджуюсь, 2) не погоджуюсь, 3) більше погоджуюсь, ніж не погоджуюсь, 4) погоджуюсь, 5) повністю погоджуюсь.

Змінна: термін «змінна» використовується у цьому інструментарії для вимірювання п'яти визначених факторів, які впливають на участь громадян у суспільно-політичному житті на місцевому рівні. «Змінні» також можуть бути оцінені за допомогою окремих індикаторів.

Індикатори: інструментарій CLEAR включає індикатори, які дозволяють оцінити різні аспекти участі громадян у суспільно-політичному житті на місцевому рівні (за встановленою методикою).

3.3.2. Аналіз результатів впровадження Діагностичного інструментарію CLEAR в Україні

1. КОНТЕКСТ УЧАСТІ ГРОМАДЯН У ЖИТТІ ГРОМАДИ

п. 1.1. У результаті опитування пілотних громад із використанням Діагностичного інструментарію CLEAR було проведено моніторинг участі громадян у суспільно-політичному житті на місцевому рівні. В опитуванні взяли участь 13 українських громад: Бориспіль (Київська обл.), Вознесенськ (Миколаївська обл.), Галич (Івано-Франківська обл.), Житомир, Івано-Франківськ, Миколаїв, Ніжин (Чернігівська обл.), Новоград-Волинський (Житомирська обл.), Одеса, Прилуки (Чернігівська обл.), Рівне, Славутич (Київська обл.), Українка (Київська обл.). Населення найменшої з громад налічує 6400 осіб, найбільшої — 1 005 000 осіб, середнє населення становить 228 336 осіб.

п. 1.2. Серед головних обов'язків громади з питань надання послуг населенню слід назвати наступні:

- підвищення якості надання муніципальних послуг;
- забезпечення верховенства права, прозорості у діяльності виконавчих органів міської ради шляхом інформування членів територіальної громади щодо підготовки, ухвалення та виконання нормативних актів;
- використання у діяльності виконавчих органів міської ради сучасних методів управління;
- сприяння сталому розвитку громади;
- залучення громадян до управління громадою.

п. 1.3. Громади, що брали участь в опитуванні, представляють Північну (Київська, Житомирська, Чернігівська обл.), Західну (Івано-Франківська, Рівненська обл.) та Південну (Миколаївська та Одеська обл.) частини України з різними показниками економічного розвитку. 33% представлених громад є обласними центрами з високим потенціалом промислової, транспортної та торговельної інфраструктури. Решта громад є містами обласного підпорядкування.

п. 1.4. Середнім показником явки на місцевих виборах (у порівнянні з загальнонаціональним показником за 4-х бальною шкалою) становить 2.7 бали.

п. 1.5. Проведений аналіз визначив наступні інструменти впливу громадян на процес ухвалення рішень на місцевому рівні:

1 місце:

- звернення до відповідного посадовця (50%);
- підписання петиції (50%).

2 місце:

- 40% — звернення до депутатів місцевої ради;
- 30% — заходи протесту;
- 30% — висвітлення проблемних питань у засобах масової інформації.

3 місце:

- 60% - висвітлення проблемних питань у засобах масової інформації.

4 місце:

- 40% — звернення до відповідного посадовця;
- 40% — петиції;
- 20% — звернення до депутатів місцевої ради.

5 місце:

- 40% — заходи протесту;
- 30% — звернення до депутатів місцевої ради;
- 30% — консультації з місцевою владою.

п. 1.6. Більшість місцевих органів влади оперативно реагують на всі вищенаведені форми виявлення громадської думки. Разом з тим, найбільш чутливими для них є петиції, висвітлення актуальних питань у ЗМІ та звернення до депутатів та посадових осіб органів місцевого самоврядування.

п. 1.7. У 60% громад найменш залученою до місцевих справ категорією населення є особи з обмеженими фізичними можливостями, у 20% — самотні батьки, у 10% — молоді люди.

п. 1.8. За результатами опитування можна стверджувати, що місцеві влади спрямовують свої ініціативи на усі верстви населення, але особливу увагу більшість з них приділяють молоді.

п. 1.9. 40% громад оцінили рівень участі громадян у місцевих справах як вищий за середній (у порівнянні національним рівнем), 20% — як нижчий за середній. Середній показник участі громадян в опитаних громадах становить 2.8 бали.

п. 1.10. Серед основних питань, що стимулюють участь громадян на місцевому рівні, можна виділити наступні:

- неякісні житлово-комунальні послуги;
- неналежний стан доріг;
- питання незаконних забудов;
- негативні наслідки економічної кризи в Україні;
- підтримка малого та середнього бізнесу;
- охорона навколишнього середовища.

2. СПРОМОЖНІСТЬ

п. 2.1. 70% опитаних громад оцінили рівень освіти випускників загальноосвітніх шкіл як вищий за середній (2 бали), 30% — як середній (3 бали). Таким чином, середній рівень освіти випускників загальноосвітніх закладів є вищим за середній (2.3 бали).

п. 2.2. Середній рівень безробіття в громадах, які брали участь в опитуванні, становить 3.7 бали, що відповідає показнику «нижчий за середній» у порівнянні з національним рівнем. 10% громад оцінили рівень безробіття як «вищий за середній», у той час як 20% визначили його як дуже низький.

п. 2.3. Яким є співвідношення професійних та кваліфікованих працівників

до напівкваліфікованих та некваліфікованих працівників у порівнянні з середньонаціональним показником? Виходячи з отриманих даних, можна стверджувати, що відношення кваліфікованих працівників до напівкваліфікованих та некваліфікованих складає пропорцію приблизно 2:1.

п. 2.4. Класифікація пілотних громад за віком дає наступні результати:

Діти та підлітки	Працездатне населення	Люди пенсійного віку
14%	65%	21%

У місті Галичі люди пенсійного віку складають 49% населення. Одночасно «наймолодшими» містами є Славутич, Одеса та Українка.

п. 2.5. Середня частка етнічних меншин від загальної кількості населення опитаних міст становить 7.5%. Миколаїв є містом з найбільшою часткою етнічних меншин (27%), у місті Галич етнічні меншини відсутні взагалі.

п. 2.6. Найбільша кількість груп етнічних меншин, з якими муніципалітет співпрацює з питань залучення громадян, знаходиться у місті Одеса (18%), а найменша - у містах Рівне, Славутич, Українка. Середній показник по цьому пункту становить 4 групи.

п. 2.7. Додатковим суттєвим фактором, що впливає на посилення участі громадян у суспільно-політичному житті на місцевому рівні є наявність студентів.

п. 2.8. В усіх опитаних громадах громадяни мають легкий доступ до ресурсів для забезпечення участі у суспільно-політичному житті на місцевому рівні.

п. 2.9. Кожний з опитаних муніципалітетів має місцеві ЗМІ, що забезпечує інформування громадян з актуальних питань місцевої політики. Слід звернути увагу на досвід міста Славутича, в якому на сьогодні реалізується проект «Електронне місто», та досвід міста Житомира, де активно використовуються інформаційні листівки, які поширюються серед мешканців міста.

п. 2.10. Громадяни визнають наявність у них часу для участі у суспільно-політичному житті на місцевому рівні, але у зв'язку з низкою економічних, соціальних та побутових факторів показники участі громадян значно знижуються.

п. 2.11. Згідно з результатами опитування, у 80% громадян є наявними навички для активної участі у суспільно-політичному житті (наприклад, здатність писати листи, виступати перед публікою, організовувати зустрічі тощо). Вирішенню цього питання також сприяє створення консультаційних центрів, громадських та депутатських приймалень, приймалень політичних партій, відділів з питань роботи з громадськістю, які допомагають громадянам підвищувати рівень їх знань та навичок.

п. 2.12. Середній рівень компетентності громадян щодо використання ресурсів для участі у суспільно-політичному житті становить 60%.

п. 2.13. Серед навичок, які необхідно удосконалити з метою підвищення участі громадян у суспільно-політичному житті на місцевому рівні, найбільш актуальними є наступні:

- навички користування комп'ютерною технікою та Інтернетом;
- знання іноземних мов;
- юридичні навички (правова освіта) та політична культура.

п. 2.14. В усіх громадах, що брали участь в опитуванні, створено рівні умови для доступу до ресурсів для участі громадян у суспільно-політичному житті. Але використання таких ресурсів залежить від рівня освіти громадян. Молодь використовує такі ресурси найбільш активно, люди похилого віку – менш активно.

3. БАЖАННЯ

п. 3.1. Основою ідентичності для людей в більшості опитаних громад є мікрорайон (частина громади) – 40%.

п. 3.2. За результатами опитування, переважна більшість громадян у районі (частині громади) знають один одного досить добре. Тільки одне місто – Рівне – визначає цей показник як низький.

п. 3.3. Середній рівень ідентифікації громадян є достатньо високим – 60%. Хоча були й такі громади, які визначили цей рівень як низький, наприклад місто Житомир.

п. 3.4. Середній показник «прив'язаності» громадян до громади (місцевості), в якій вони проживають, становить 2 бали (дуже прив'язані). Найнижчим цей показник є у місті Ніжин – 4 бали (неприв'язані), а найвищий у містах Славутич та Українка – 1 бал (максимально прив'язані).

п. 3.5. У більшості опитаних громад відчуття історії та традицій міста є стабільною – 80%. Найкращі показники тут має місто Славутич, мешканці якого зберігають, вивчають, примножують історико-культурну спадщину міста.

п. 3.6. Більшою мірою громади, які брали участь в опитуванні, є однорідними, кожне місто намагається створити гасло, ідею, навколо яких могли б об'єднатися члени громади. В основі різниць між громадянами є їх соціально-економічний статус, культурний рівень.

п. 3.7. Цінності та пріоритети в громадах є багато в чому однорідними, основними факторами впливу на них є соціальний статус, рівень культури та рівень фінансового забезпечення населення.

Особливої уваги заслуговує досвід міста Славутич, де за активної участі мешканців було розроблено та затверджено міською радою Кодекс етики, честі, порядності та ефективного управління Славутичської територіальної громади. Основними морально-етичними цінностями територіальної громади міста Славутич визначено: людяність, патріотизм, духовність, культура людських взаємин, чесність, відповідальність.

п. 3.8. За результатами опитування, середній показник бажання громадян допомагати іншим становить 3 бали. У більшості опитаних громад спостерігається баланс між власними інтересами громадян та суспільними цінностями. Найкращі показники тут належать місту Славутичу. Найнижчими є показники у містах Ніжині, Рівному та Житомирі, які визнали, що особисті інтереси громадян переважають над суспільними.

п. 3.9. Рівень справедливості в опитаних громадах є середнім і становить 2.8 бали. Найвищий рівень тут продемонструвало місто Славутич, найнижчий – місто Миколаїв.

п. 3.10. Середній рівень довіри громадян до діяльності влади становить 2.4 бали (висока довіра). Найвищий рівень спостерігається у містах Славутичі та Борисполі. Найнижчим є рівень довіри у місті Миколаєві, де цей показник становить 4 бали.

п. 3.11. Середній показник рівня довіри громадян у процесі прийняття рішень становить 2.7 бали (середній рівень довіри до міської влади).

п. 3.12. Середній рівень довіри громадян центральної владі становить 4.3 бали (низький рівень довіри).

п. 3.13. Середній рівень патріотичного духу громадян є достатньо високим. Такий показник продемонстрували 60% опитаних громад.

п. 3.14. За результатами проведеного опитування, середній рівень відповідальності громадян перед громадою є високим (70%). Низький рівень тут продемонструвало лише місто Житомир.

п. 3.15. 50% громад визнали ймовірність відчуття у певних груп населення виключення (ізоляції) від суспільно-політичного життя. Одночасно 50% громад виключають ймовірність наявності таких груп населення.

п. 3.16. Відповідно до результатів опитування, 20% громад підтверджують перевагу одних категорій громадян над іншими, а 80% опитаних громад заперечують таку можливість.

4. ПОВНОВАЖЕННЯ

п. 4.1. В опитаних громадах найбільш представлені такі громадські організації:

- молодіжні організації – 100%;
- природоохоронні організації – 70%;
- спортивні організації – 70%;
- культурні організації – 60%;
- організації з питань соціального захисту – 50%.

п. 4.2. Найчисельнішими громадськими організаціями в усіх опитаних громадах визнано молодіжні, гуманітарні та релігійні ГО.

п. 4.3. Міста Галич та Житомир заперечують перевагу жодної з громадських організацій у прийнятті рішень на місцевому рівні над іншими громадськими організаціями. Інші опитані громади визнали значний вплив з боку профспілкових, молодіжних організацій та політичних партій.

п. 4.4. 70% опитаних громад визнали незадовільними якість роботи волонтерських та громадських організацій для охоплення всього спектру питань розвитку громади.

п. 4.5. Середній рівень активності волонтерських та громадських організацій в опитаних громадах становить 3.2 бали. Найвищим цей рівень є у Славутичі, а найнижчим – у Житомирі.

п. 4.6. Волонтерські та громадські організації в більшості громад є ак-

тивними щодо залучення нових учасників, зокрема, через проведення масових заходів, передвиборчих кампаній.

п. 4.7. Рівень бажання волонтерських та громадських організацій впливати на процес прийняття рішень на місцевому рівні становить 2.4 бали (досить активний). Найвищою активністю відрізняється місто Славутич, найнижчою – місто Прилуки.

п. 4.8. У 40% опитаних громад існують волонтерські організації, діяльність яких спрямована на підтримку розвитку громадських організацій у регіоні. Наприклад, у місті Славутич при школах працює волонтерський рух «Джерельце», а у Борисполі – ГО «Бориспільська агенція муніципальних ініціатив».

п. 4.9. У переважній більшості громад, в яких діють вищезгадані організації, відчувається недостатність ресурсів та спроможності для такої діяльності. Тільки у Славутичі та Борисполі такі ресурси є достатніми у повному обсязі.

п. 4.10. Серед різних видів підтримки місцевої влади найбільш поширеними є:

- доступ до посадовців, що приймають рішення – 80%;
- забезпечення доступу до інформаційних ресурсів органів місцевого самоврядування – 70%.

Іншими видами підтримки є надання фінансової допомоги з боку муніципалітету та використання обладнання та техніки, що належать органу місцевого самоврядування.

п. 4.11. Найбільш проблемними питаннями у діяльності громадських та волонтерських організацій названо низьку активність громадян та брак фінансування.

п. 4.12. У 90% місцеві ЗМІ активно висвітлюють заходи, надають інформацію з питань участі громадян у суспільно-політичному житті на місцевому рівні та формують суспільну думку.

5. ЗАКЛИК ДО УЧАСТІ

п. 5.1. Серед засобів залучення громадян до процесу прийняття рішень найбільш популярними є:

- запрошення до надання коментарів з питань якості наданих послуг – 100%;
- проведення досліджень/вивчення громадської думки (із наданням варіантів відповідей) – 90%;
- включення громадян до складу консультативно-дорадчих органів, участі у зустрічах – 90%.

Від 60% до 80% громад підтвердили використання таких засобів, як:

- відкриті зустрічі з громадянами;
- дозвіл на участь громадян у заходах органів місцевого самоврядування;
- проведення громадських обговорень, слухань;
- підготовка консультаційних документів.

п. 5.2. 60% опитаних громад підтвердили використання методів елек-

тронного врядування задля залучення громадян до суспільно-політичного життя на місцевому рівні. 80% пілотних громад розміщує відповідні робочі та інформаційні документи на відповідних веб-сайтах та в мережі Інтернет.

п. 5.3. 60% міст мають стратегії для залучення громадян до участі у суспільно-політичному житті у той час, коли 30% міст лише епізодично залучають представників громади.

п. 5.4. У 90% опитаних громад мешканці активно залучаються до участі у суспільно-політичному житті за допомогою інших організацій.

п. 5.5. 90% міст заохочують громадян до участі у суспільно-політичному житті шляхом проведення конкурсів з призовим фондом.

п. 5.6. Усі громади використовують офіційні приміщення для проведення заходів за участі громадян, 40% з них мали експерименти проведення заходів у неформальній атмосфері.

п. 5.7. У 70% громад засоби залучення громадян оцінюються достатніми для охоплення усіх верств населення.

п. 5.8. Усі міста намагаються охопити у своїй роботі усі верстви населення, але особлива увага приділяється питанням залучення молоді та жінок.

п. 5.9. У 60% опитаних громад перевага віддається окремим формам залучення громадян, наприклад, проведення засідань круглих столів, громадських слухань.

6. ВІДПОВІДЬ

п. 6.1. Найбільш поширеною процедурою забезпечення врахування громадської думки у процесі прийняття рішень є проведення громадських слухань (60%).

п. 6.2. Найбільш поширеними механізмами для включення результатів окремих консультацій у процес прийняття рішень було названо наступні:

- реєстрація рекомендацій (відповідно до чинного законодавства);
- запрошення ініціаторів розгляду питання на засідання сесії міської ради;
- проведення консультативних рад за участі представників політичних партій та громадських організацій;
- проведення громадських слухань.

п. 6.3. Баланс між поглядами громадян та думками професіоналів та депутатів місцевих рад в усіх громадах забезпечується через проведення консультацій та круглих столів.

п. 6.4. Середня оцінка розуміння осіб, відповідальних за прийняття рішень, становить 2,2 бали (добре). Найнижчу оцінку було надано містом Житомир, а найвищу — містами Бориспіль та Славутич.

п. 6.5. Середня оцінка роз'яснення громадянам з боку муніципалітету причин своїх рішень є 2,2 бали (добре). Найнижче роботу муніципалітету з цього питання оцінено містом Ніжин, а найвище — містами Славутич та Бориспіль.

п. 6.6. 80% пілотних громад високо оцінили рівень розуміння грома-

дянами рішень, які приймаються місцевою владою. Але були й такі міста, що вважають цей рівень недостатнім (Житомир).

п. 6.7. З метою покращення якості інформування громадян 80% громад використовують веб-сайти, 60% — ЗМІ. Цікавим є досвід міста Прилуки, де сесії міської ради якого транслюються в прямому ефірі, а офіційні матеріали розміщуються в мережі Інтернет.

п. 6.8. У 70% міст-пілотів не існують спеціалізовані просвітницькі програми з питань участі громадян у суспільно-політичному житті. Разом з тим, у місті Ніжин реалізується «Програма забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», а у багатьох інших містах проводиться навчання представників органів самоорганізації населення.

п. 6.9. У переважній більшості громад надається підтримка службовцям у навчанні та підвищенні їх кваліфікації.

3.4. КОДЕКС КРАЩИХ ПРАКТИК УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ПРОЦЕСІ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ

(ухвалений на Конференції міжнародних неурядових організацій
Ради Європи 1 жовтня 2009 р.)

I. Вступ

Однією з основних проблем сучасних демократій є відсторонення громадян від політичних процесів. У цьому контексті, як і в багатьох інших, громадянське суспільство стає важливим елементом демократичного процесу. Воно надає громадянам разом з представниками політичних партій альтернативний спосіб доносити різні погляди та забезпечувати різні інтереси у процесі прийняття рішення.

У своїй Рекомендації (2007) від 14 жовтня 2007 р. Комітет міністрів Ради Європи визнав, що «неурядові організації зробили життєво важливий внесок у розробку та реалізацію демократії та прав людини, зокрема шляхом підвищення поінформованості населення, участі у громадському житті та забезпечення прозорості та підзвітності органів державної влади».

На засіданні Форуму з питань майбутнього демократії Ради Європи, проведеному в червні 2007 р. в Швеції, учасники закликали Конференцію міжнародних неурядових організацій Ради Європи підготувати Кодекс участі громадськості, який би охоплював такі питання, як механізми участі неурядових організацій в процесі прийняття рішень та залучення громадськості до державної політики.

Таким чином, Конференція міжнародних неурядових організацій зголосилася на це, беручи відповідальність за проект Кодексу кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень. У цьому документі викладається обґрунтування, схема і засоби розширення участі громадськості. Він був підготовлений досвідченими представниками громадянського суспільства, детально обговорений в рамках різноманітних заходів і вже використовується активістами неурядових організацій та представниками органів влади.

Конференція міжнародних неурядових організацій Ради Європи підготувала зручний для користувача, структурований і прагматичний інструмент, розрахований на суб'єктів прийняття рішень та організації громадянського суспільства, включаючи неурядові організації.

Кодекс пропонує перелік кращих практик. Він не має імперативного характеру, не встановлює правила і не вимагає механізмів правозастосування. Він пропонує усім учасникам демократичних процесів правила, що впливають з конкретного практичного досвіду діалогу та співпраці між неурядовими організаціями та органами державної влади. Кінцева мета полягає в полегшенні їх взаємодії та підвищенні рівня залучення громадян, розширенні можливостей участі у демократичних процесах на місцевому, регіональному та національному рівнях.

Цей інструмент повинен мати і буде мати політичні наслідки. Це дасть стимул і підтримку діям місцевих, регіональних і національних органів державної влади з питань консультацій та співробітництва з представниками громадянського суспільства щодо впровадження сучасних інструментів демократичного управління та одночасно посилення участі громадян у житті суспільства.

II. Завдання та цілі

Головне завдання Кодексу кращих практик участі громадськості — зробити вклад у створення сприятливих умов для діяльності неурядових організацій в державах-членах Ради Європи, визначивши на європейському рівні набір загальних принципів, директив, інструментів і механізмів участі громадськості у процесі прийняття політичних рішень. Передбачається, що Кодекс кращих практик буде виконуватися на місцевому, регіональному та національному рівнях. Кодекс кращих практик ґрунтується на актуальних досвідах неурядових організацій по всій Європі, які діляться своїм позитивним досвідом та дієвими методами взаємодії з органами державної влади.

Серед основних завдань Кодексу кращих практик — бути ефективним інструментом для неурядових організацій від місцевого до міжнародного рівня в їх діалозі з парламентом, урядом та іншими органами влади. Кодекс повинен стати корисним інструментом як для неурядових організацій, так і органів влади усіх країн Європи. В якості підтримки застосування Кодексу кращих практик планується мати базу даних тематичних досліджень і додатковий набір практичних інструментів. Кодекс кращих практик спрямований як на національні неурядові організації, включаючи регіональні та місцеві організації в державах-членах Ради Європи, так і організації на європейському та міжнародному рівнях. Він також спрямований на органи влади, включаючи парламент, уряд та органи державного управління на місцевому, регіональному та національному рівнях.

III. Загальна схема участі громадськості

III.1 Параметри громадянського суспільства

Неурядові організації та громадянське суспільство роблять значний внесок у розвиток та реалізацію демократії і прав людини. Рада Європи дала визначення неурядових організацій, яке можна знайти в Рекомендації Комітету міністрів (2007) 14, в якому говориться, що «неурядові організації є добровільними організаціями, створеними за відсутності комерційних цілей у їх засновників чи членів». Згаданий термін використовується для позначення організацій громадянського суспільства, у тому числі об'єднань волонтерів, некомерційних організацій, асоціацій, фондів, благодійних організацій тощо. Основні види діяльності неурядових організацій зосереджені на принципах соціальної справедливості, правах людини, демократії та верховенства права. У цих сферах метою неурядових організацій є поліпшення життя людей.

Неурядові організації становлять найважливішу складову участі у від-

критому, демократичному суспільстві шляхом залучення великої кількості осіб. Той факт, що багато хто з цих осіб також є виборцями, підкреслює додатковий зв'язок з представницькою демократією.

Неурядові організації можуть привнести у процес прийняття рішення знання і незалежний досвід. Це змусило органи державної влади усіх рівнів, починаючи від місцевого і регіонального до національного, а також міжнародні інституції залучати до розроблення та здійснення політики відповідний досвід і потенціал неурядових організацій. Неурядові організації мають унікальну довіру своїх членів і суспільства в озвучуванні проблем, представленні інтересів громадян та залученні у публічне життя, забезпечуючи тим самим вирішальний внесок у формування політики.

Цей текст висвітлює внесок *організацій громадянського суспільства* в процес демократизації і не зосереджується окремо на пов'язаному з цим питанням участі громадян. Слід розуміти, що громадські організації існують для просування потреб своїх членів (в інтересах усього суспільства). Тому вони виступають в якості основного способу участі та каталізатора процесу залучення громадян.

III.ii Принципи участі громадськості

З метою сприяння встановленню конструктивних відносин неурядові організації та органи державної влади різних рівнів повинні діяти за наступними загальними принципами:

Участь

Неурядові організації збирають та поширюють думки своїх членів, груп зацікавлених громадян. Цей внесок має вирішальне значення у процесі прийняття політичного рішення, підвищення якості, зрозумілості і довгострокового застосування політичної ініціативи. Попередньою умовою для цього принципу є вільний та доступний процес участі громадян у публічному житті.

Довіра

Відкрите та демократичне суспільство ґрунтується на чесній взаємодії між суб'єктами і секторами. Хоча неурядові організації та органи державної влади мають різні ролі, спільна мета поліпшити життя людей може бути успішно досягнута, якщо вона буде ґрунтуватися на довірі, що передбачає прозорість, повагу та взаємну надійність.

Підзвітність і прозорість

Діяльність в громадських інтересах вимагає відкритості, відповідальності, ясності, підзвітності та прозорості як від неурядових організацій, так і органів державної влади.

Незалежність

Неурядові організації повинні бути визнані вільними і незалежними органами щодо їх цілей, рішень і заходів. Вони мають право діяти незалежно і відстоювати позиції незалежно від органів влади, з якими вони можуть співпрацювати в інших сферах.

III.ii Умови участі громадськості

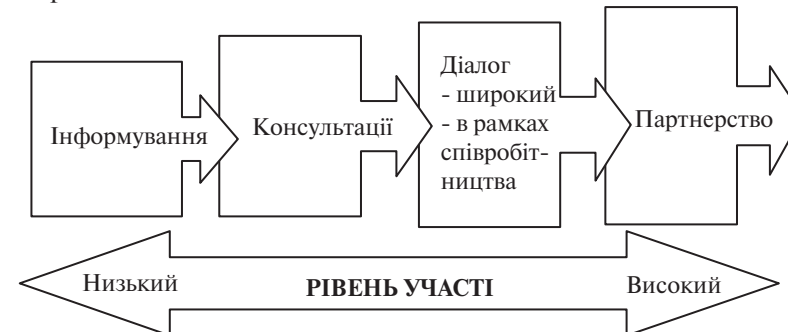
Умови, що дозволяють асоціативне життя, є добре визначеними. Європейська конвенція про захист прав і основних свобод людини гарантує свободу висловлення думки (ст. 10), а також свободу зборів і асоціацій (ст. 11) і відповідне прецедентне право Європейського суду з прав людини. Щоб забезпечити закріплення істотного внеску неурядових організацій в процеси прийняття політичних рішень без дискримінації, необхідні сприятливі умови. Передумови забезпечення сприятливих умов включають такі принципи: верховенство права, дотримання основних демократичних принципів, політична воля, сприятливе законодавство, чіткі процедури, довгострокова підтримка та ресурси для розвитку громадянського суспільства та спільний простір для діалогу і співпраці. У *представницькій демократії* виконання цих умов є передумовою для побудови конструктивних відносин між неурядовими організаціями та органами державної влади, які ґрунтуються на взаємній довірі і порозумінні.

IV. Способи залучення

Для досягнення основної мети практичного впровадження Кодексу кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень було виділено такі розділи: 1) в розділі III.i описані рівні залучення громадян (від простого надання інформації для консультацій, діалогу і, нарешті, партнерства між неурядовими організаціями та органами державної влади); 2) етапи в процесі прийняття рішень викладені в розділі III.ii, а саме шість кроків, які здійснюються органами державної влади (від розроблення порядку денного реалізації політики до моніторингу); 3) розділ III.iii пропонує інструменти, які можуть застосовуватись на будь-якому етапі, а також забезпечують комплексну підтримку процесу залучення; 4) надані елементи зрештою об'єднуються в матрицю залучення громадськості (розділ IV), що візуально презентує взаємозалежну природу цього процесу.

IV.i Різні рівні участі

Рівень участі неурядових організацій на різних етапах процесу прийняття політичного рішення може змінюватись в залежності від інтенсивності залучення. Існують чотири рівні участі – від найнижчого до найвищого ступеню залучення а саме: інформування, консультації, діалог та партнерство. Вони можуть застосовуватись на будь-якому етапі до процесу прийняття рішення.



1. Інформування

Доступ до інформації є основою усіх наступних кроків на шляху залучення неурядових організацій до процесу прийняття політичного рішення. Це відносно низький ступінь залучення, який зазвичай представляє собою спосіб отримання інформації від органів державної влади, та не потребує і не передбачає втручання або залучення неурядових організацій. Інформування є актуальним на усіх етапах процесу прийняття рішень.

2. Консультації

Це форма ініціативи, коли органи державної влади просять неурядові організації висловити свою думку стосовно конкретного політичного питання чи політичного процесу. Консультації зазвичай включають інформування неурядових організацій органами державної влади про поточний стан політичного процесу та прохання прокоментувати, висловити думки і відреагувати на них. Ініціаторами та авторами тем є органи державної влади, а не неурядові організації. Консультації є актуальними на усіх етапах процесу прийняття рішень, особливо для складання проекту, моніторингу та повторного формулювання.

3. Діалог

Будь-яка зі сторін може ініціювати діалог, який в свою чергу може бути необмеженим або конкретним.

Необмежений діалог — це двостороннє спілкування, яке ґрунтується на взаємних інтересах та потенційно спільних цілях, з метою забезпечення регулярного обміну думками. Його межі можуть змінюватись від відкритих громадських слухань до спеціалізованих нарад між неурядовими організаціями та органами державної влади. Діапазон питань для обговорення не обмежується, й обговорення не пов'язано безпосередньо з поточним політичним процесом.

Конкретний діалог ґрунтується на взаємних інтересах для обговорення окремого політичного процесу. Конкретний діалог зазвичай веде до вироблення спільної рекомендації, стратегії або законопроекту. Конкретний діалог є більш результативним, оскільки він складається зі спільних, зазвичай регулярних зустрічей та має на меті виробити основні політичні стратегії і часто спонукає до узгодження висновків.

Діалог високо цінується на кожному етапі циклу процесу прийняття політичного рішення, але й має важливе значення для встановлення порядку денного, складання проекту та повторного формулювання.

4. Партнерство

Партнерство передбачає спільну відповідальність на кожному етапі процесу прийняття політичного рішення: встановлення порядку денного, складання проекту, прийняття рішень та реалізації політичних ініціатив. Він є вищим рівнем участі.

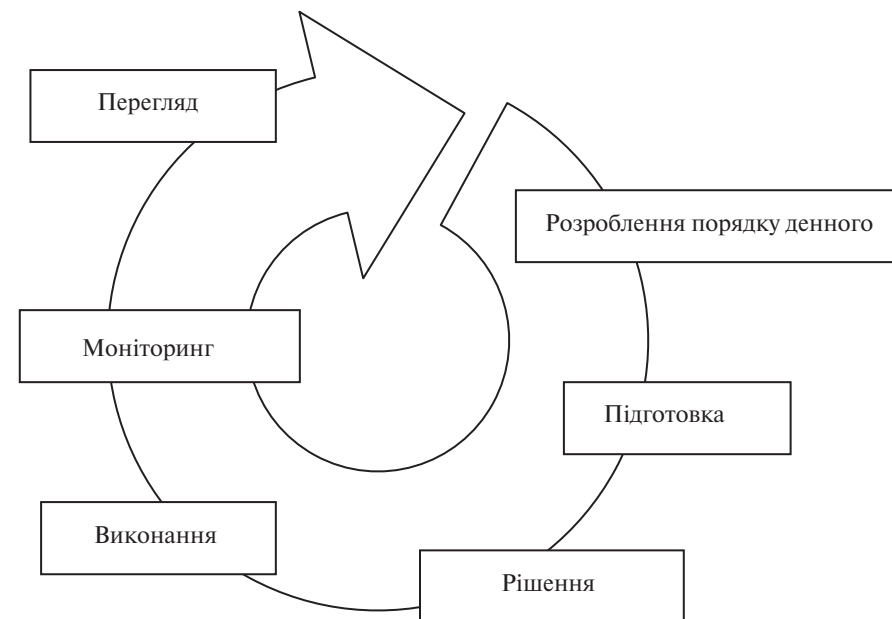
На цьому рівні неурядові організації та органи державної влади збираються для тісного співробітництва. Одночасно гарантується незалежність

неурядових організацій у їх діяльності. Партнерство може включати такі заходи, як делегування неурядовій організації конкретного завдання, наприклад, надання послуг, а також участі у форумах і створення органів з прийняття спільних рішень, включаючи питання ресурсного забезпечення.

Партнерство може здійснюватись на усіх етапах процесу прийняття політичного рішення і є особливо актуальним на етапах розроблення порядку денного або реалізації політики.

IV.ii Етапи процесу прийняття політичного рішення

У наведеному нижче циклі представлено шість різних етапів процесу прийняття політичного рішення: розроблення порядку денного, підготовка проекту реалізації політики, прийняття рішення, впровадження політики, моніторинг та перегляд політики.



1. Розроблення порядку денного

Політичний порядок денний встановлюється спільно парламентом і урядом, але може бути сформований неурядовими організаціями чи групами неурядових організацій шляхом проведення кампаній та лобіювання певних питань, потреб та проблем. Нові політичні ініціативи часто є результатом впливу неурядових організацій. На цьому етапі завдання неурядових організацій полягає в тому, щоб заради колективного інтересу впливати на тих, хто приймає рішення, і діяти таким чином, щоб це доповнювало політичні дебати. Можна визначити наступні внески неурядових організацій:

- захист: підняття питань, проблем і потреб конкретної групи споживачів, точки зору або спільного інтересу суспільства, які ще не врегульовані зако-

нами або іншими нормативними документами, інструментами або заходами;

- інформація та підвищення обізнаності: неурядова організація ділиться інформацією з органами державної влади, залучає та представляє своїх членів, споживачів та ключових груп громадян та служить каналом доступу до громадян з метою їх інформування та реагування на їх потреби;

- експертиза та консультація: компетентні в конкретній темі фахівці грають ключову роль у розробленні політичного порядку денного. Їх аналіз і дослідження визначають поточні та майбутні потреби суспільства, а також можливі перспективи його розвитку;

- інновації: розробка нових рішень і підходів; демонстрація, яким чином це може бути включено до політичного порядку денного;

- надання послуг, яке займає ключову роль у формуванні політики і створенні альтернативних послуг для конкретної групи споживачів.

Обов'язки органів державної влади є наступними:

- обмін інформацією: забезпечення усіх зацікавлених сторін актуальною, точною та своєчасною інформацією у прийнятному форматі;

- процедури: розвивати та дотримуватися прозорості у процесі прийняття рішення;

- ресурсне забезпечення: забезпечити активну участь громадянського суспільства шляхом, наприклад, бюджетного забезпечення чи адміністративними послугами;

- відповідність вимогам: забезпечити активне залучення представників центральних органів державної влади слухати, реагувати та забезпечувати зворотній зв'язок.

Виділяють наступні інструменти та механізми, які можуть використовуватись:

- інформування:

- o легкий та відкритий доступ до важливої, точної та актуальної інформації щодо політичних процесів, документів та осіб, які приймають політичне рішення, наприклад, електронні бази даних;

- o проведення досліджень для визначення питань, які викликають суспільне занепокоєння та вироблення варіантів їх вирішення;

- o проведення неурядовими організаціями кампаній та лобіювання, які спрямовані на підвищення поінформованості за допомогою програмних документів, плакатів та листівок, прес-релізів та маніфестацій;

- o веб-сайт з повним доступом до ключових документів та анонсів публічних заходів;

- консультації:

- o подання петиції може бути здійснено через такі інструменти в режимі он-лайн, як електронна петиція чи веб-форум;

- o консультації в режимі он-лайн або за допомогою інших технічних засобів з метою збору інформації щодо інтересів та пропозицій партнерів;

- діалог:

- o слухання та публічні форуми за участю зацікавлених сторін з метою виявлення та інтерпретації чутливих інтересів різних груп;

- o форуми громадян та майбутні наради для обговорення з громадянами та неурядовими організаціями;

- o ключовий урядовий контакт, який надає змогу громадянському суспільству отримати інформацію щодо поточної політичної ситуації;

- партнерство:

- o робоча група або комітет формується як постійна або тимчасова експертна група для проведення консультацій з пріоритетних політичних питань.

2. Складання проекту

Органи державної влади зазвичай мають добре відпрацьовані методи складання проекту. Неурядові організації часто залучаються в такі сфери, як виявлення проблем, надання варіантів рішень та забезпечення відповідними аргументами обраної пропозиції за допомогою, наприклад, інтерв'ю або досліджень. Оптимізація можливостей для консультацій повинна бути ключовим елементом на цьому етапі, як і різні форми діалогу для збору пропозицій від зацікавлених сторін. Внески неурядових організацій можуть бути наступні:

- захист: гарантується, що розглядатимуться потреби та інтереси зацікавлених сторін, яких стосується цей проект;

- інформація та підвищення поінформованості: неурядові організації інформують членів, споживачів та ключові групи громадян про процес складання проекту;

- експертиза та рекомендації: проведення аналізу та дослідження проекту на можливість внесення доповнень у підготовлений проект рішення;

- інновації: впровадження рішень шляхом введення нових підходів, практичних рішень та конкретних моделей, які будуть корисними для конкретних груп споживачів;

- надання послуг: участь у розробці проекту для гарантування того, що були враховані потреби конкретних споживачів і були виконані необхідні умови;

- функції контролера: супроводження розробки проекту для того, щоб переконатися, що побажання зацікавлених сторін враховані і що процес є прозорим.

Обов'язки органів державної влади є наступні:

- обмін інформацією: забезпечення своєчасною та вичерпною інформацією щодо процесу проведення консультацій;

- процедури: розвивати та дотримуватися таких мінімальних стандартів щодо проведення консультацій, як зрозумілі цілі, правила участі, часові

обмеження, контакти тощо. Організовувати відкриті консультативні наради, включаючи запрошення усіх потенційних зацікавлених сторін;

- ресурсне забезпечення: запроваджувати адекватні часові обмеження та призначення консультацій для забезпечення участі різних верств громадянського суспільства;

- відповідність вимогам: забезпечити активне залучення необхідних представників центральних органів державної влади.

Для реалізації визначених завдань можуть бути використані наступні інструменти та механізми:

- інформація:

- o відкритий та безкоштовний доступ до програмних документів, включаючи єдину точку доступу до проектів документів, інформації в різних форматах, щоб вона була доступною громадськості;
- o веб-сайт з повним доступом до ключових документів та анонсів про публічні заходи;

- o проведення кампаній та лобіювання для розроблення проекту рішення на основі ключових документів;

- o пряма трансляція слухань, нарад та дебатів, що дозволяє людям слідкувати за цими заходами в режимі реального часу;

- o проведення тематичних досліджень з відповідних питань;

- консультації та діалог:

- o панельні слухання, формат «питання-відповіді» із зацікавленими сторонами з метою визначення та інтерпретації чутливих і вразливих питань та збору пропозицій (зокрема, в режимі он-лайн);
- o семінари та наради експертів з метою залучення відповідних фахівців для реалізації спеціальних досліджень, які можуть бути використані у процесі підготовки відповідних рішень;

- o багатосторонні комітети та консультативні органи, які складаються або включають представників неурядових організацій та можуть бути постійними або спеціальними;

- партнерство:

- o спільна робота з підготовки проектів рішень та активне залучення громадян до законотворчого процесу.

3. Прийняття рішень

Форми прийняття політичних рішень відрізняються в залежності від національних особливостей та національного законодавства. Загальними характеристиками для них є норми законодавства, відповідно до яких закон приймається шляхом парламентського голосування, чи загальнонаціональний референдум, на якому також можуть бути прийняті певні рішення. Проекти законів та пропозиції повинні бути відкритими для впливу та участі неурядових організацій. Органи державної влади повинні оцінити різні точки зору та думки перед тим як прийняти рішення. На цьому етапі консультації є основним інструментом для вироблення рішення. Крім того, право зробити

остаточний вибір мають органи державної влади, якщо рішення не прийнято за підсумками загального голосування, референдуму.

Внески неурядових організацій можуть бути наступними:

- захист: вплив перед голосуванням на суб'єктів прийняття рішення;

- інформація та підвищення поінформованості: інформування членів, споживачів та ключових груп громадян про політичні рішення та їх потенційні наслідки;

- експертиза та рекомендації: надання детального аналізу з метою інформування на вплив на суб'єктів прийняття рішення;

- функція контролера: супроводження розробки проекту для того, щоб переконатися, що він є демократичним, прозорим та ефективним.

Основними обов'язками органів державної влади є наступні:

- обмін інформацією: вчасно надавати інформацію під час прийняття політичного рішення;

- процедури: розробляти та забезпечувати реалізацію процедур вироблення спільних рішень;

- ресурсне забезпечення: підтримувати активну участь інституцій громадянського суспільства (зокрема, неурядових організацій) на етапі прийняття рішень;

- відповідність вимогам: слухати, приймати до уваги та реагувати на вимоги громадянського суспільства.

Інструменти та механізми, які використовуються:

- інформування:

- o проведення кампаній та лобіювання з метою вплинути на суб'єктів прийняття рішення за допомогою листівок, веб-сайтів, прес-релізів та маніфестацій;

- консультації та діалог:

- o відкрите пленарне чи комітетське засідання для забезпечення відкритого доступу до дебатів під час процесу прийняття рішення;

- партнерство:

- o спільне прийняття рішень шляхом проведення форумів, конференцій для погодження позицій усіх сторін;

- o спільне прийняття рішень, наприклад, розроблення бюджету на основі участі неурядових організацій.

4. Реалізація політики

Мова йде про етап, на якому багато неурядових організацій є найбільш активними, наприклад, у наданні послуг та реалізації проектів. Ця фаза є особливо важливою для забезпечення отримання запланованого результату. Доступ до ясної та прозорої інформації щодо очікувань та можливостей є важливим на цьому етапі, як і активне партнерство. Серед можливих внесків неурядових організацій можна виділити наступні:

- інформація та підвищення поінформованості: першочергово зосереджені на підвищенні поінформованості, поясненні переваг, недоліків та

впливу політики;

- надання послуг: один ключовий актор грає основну роль у здійсненні політичних ініціатив і бере на себе основну відповідальність за надання послуг;

- функція контролера: досягнути та забезпечити реалізації політичного рішення без побічних негативних ефектів.

Обов'язками органів державної влади є наступні:

- обмін інформацією: забезпечувати інформацією на етапі реалізації проекту, при виконанні процедури публічних тендерів тощо;

- процедури: слідувати встановленим правилам та інструкціям із реалізації політики;

- ресурсне забезпечення: створювати можливості для активної участі громадянського суспільства на етапі реалізації політики шляхом, наприклад, бюджетного забезпечення, натуральною підтримкою чи адміністративними послугами;

- відповідність вимогам: бути доступними та реагувати на конкретні потреби, які виникають через обставини, спричинені реалізацією політики.

Слід виділити наступні інструменти та механізми, які можуть використовуватись:

- інформування:

- o вільний та безкоштовний доступ до документів публічного характеру щодо проектів рішень;

- o веб-сайт з повним доступом до ключових документів та анонсів публічних заходів;

- o розсилка на електронну пошту з анонсом найближчих проектів та передбачених можливостей;

- o «питання — відповіді» в режимі он-лайн або за допомогою інших технічних засобів з метою представлення інформації у вигляді питань та відповідей на них для надання практичної допомоги та керівництва;

- o публічно об'явлена тендерна процедура з метою впровадження відкритого та прозорого процесу надання послуг;

- консультації:

- o заходи, конференції, форуми та семінари з метою інформування та обговорення із неурядовими організаціями та громадськістю процесу реалізації політики;

- діалог:

- o семінари з управління потенціалом для збільшення знань та потенціалу у процесі реалізації політики;

- o тренінгові семінари для неурядових організацій та органів державної влади по конкретним питанням щодо таких процесів реалізації політики, як закупівлі, проекти та заявки на фінансування;

- партнерство:

- o стратегічне партнерство, де неурядові організації та органи державної влади формують партнерство для реалізації політики; партнерство може приймати форми від малої пілотної схеми до повної відповідальності за реалізацію політики.

5. Моніторинг

На цьому етапі роль неурядових організацій полягає у моніторингу та оцінці результатів політики. Важливо мати ефективну та прозору систему моніторингу, яка вимагає суворого виконання цілей політики/програми.

Внески неурядових організацій можуть бути наступними:

- захист: здійснення моніторингу та оприлюднення інформації про те, чи досягла дана політична ініціатива запланованих цілей і чи принесла вона очікувану користь суспільству;

- експертиза та рекомендації: збір фактів та проведення досліджень для оцінки політики;

- надання послуг: обов'язок проводити моніторинг наслідків реалізації програми щодо її якості, обґрунтованості та ефективності з наведенням реальних прикладів;

- функції контролера: надана пріоритетна роль у процесі моніторингу наслідків політики, щоб забезпечити досягнення поставлених цілей.

Виділяють наступні обов'язки органів державної влади:

- обмін інформацією: забезпечувати інформацією про актуальний стан справ;

- процедури: чути та реагувати на конкретні питання, які виникають у неурядових організацій та інституцій громадянського суспільства.

Можуть бути використані наступні інструменти та механізми:

- інформування:

- o відкритий та безкоштовний доступ до інформації про процес реалізації політики;

- o збір фактів та статистичних матеріалів щодо реалізації проекту;

- o оцінка політики та її вплив шляхом проведення конференцій та звітування;

- o незалежні наукові дослідження для визначення основних результатів;

- консультації:

- o механізми зворотного зв'язку для відстеження прогресу — опитування, Інтернет-дослідження, анкетування тощо;

- діалог:

- o робоча група або комітет, який складається із неурядових організацій (як споживачів, так і постачальників) та відповідає за моніторинг та оцінку політичної ініціативи;

- партнерство:

- o робоча група або комітет, який складається із неурядових організацій та органів державної влади, які збираються для стратегічного партнерства з метою здійснення моніторингу та оцінки по-

літичної ініціативи.

6. Повторне формулювання

Дані, які були отримані шляхом оцінки реалізації політики, відповідно до зростаючих потреб суспільства, часто піддаються повторному формулюванню. Воно повинно ґрунтуватися на доступі до інформації та можливостях проведення діалогу з метою виявлення потреб та ініціатив. Повторне формулювання спричиняє початок повторного кола процесу прийняття рішення.

Внески неурядових організацій можуть бути наступними:

- захист: лобювання оновлення політики в інтересах споживачів та громадян, виявляючи недоліки або наслідки реалізації політики;
- експертиза та рекомендації: проводити експертні дослідження та аналізи для визначення прогалин в реалізації політики та створювати раціональну основу для повторного формулювання;
- інновації: розвивати нові підходи в дослідженні найбільш важливих політичних питань; це може стати ключовим елементом в модернізації політики;
- надання послуг: визначення перешкод та збір фактів, щоб показати потенційні потреби, які вимагають перегляду політики.

Обов'язки органів державної влади є наступними:

- обмін інформацією: забезпечувати інформацією про результати реалізації політики та її внесок у зміну потреб суспільства;
- процедури: забезпечувати зрозумілий, відкритий та доступний процес участі;
- ресурсне забезпечення: зробити можливим та підтримувати активну участь громадянського суспільства;
- відповідність вимогам: чути та реагувати на вимоги неурядових організацій.

Інструменти та механізми, які використовуються, є наступними:

- інформування:
 - o відкритий та безкоштовний доступ до інформації про оцінку, результати дослідження та інші дані щодо поточної політики;
- консультації:
 - o конференції або наради для визначення наступних кроків, які плануються органами державної влади;
 - o консультації в режимі он-лайн для збору точок зору громадянського суспільства, в якому напрямку продовжувати реалізацію політики/проекту;
- діалог:
 - o семінари та консультаційні форуми з метою залучення зацікавлених осіб у процес розвитку нових напрямів у політиці, наприклад, «світове кафе», «відкритий простір» та інші методи мозкового штурму;
- партнерство:

- o робоча група або комітет, де неурядові організації формують експертну групу разом з іншими зацікавленими сторонами та органами державної влади з метою вироблення рекомендацій щодо перегляду політики.

IV.iii Комплексні інструменти та механізми участі громадськості

Існують певні інструменти або механізми, зібрані з різних країн Європи під час проведення консультацій щодо Кодексу кращих практик участі громадськості, які забезпечують комплексну підтримку залучення протягом усього процесу прийняття рішення:

1. Електронні інструменти участі громадян

Електронні інструменти надають широкі можливості для поліпшення демократичної практики та участі організованого громадянського суспільства. Вони можуть широко сприяти підвищенню прозорості, підзвітності та відповідальності інститутів влади, а також для заохочення участі громадян і розширення можливостей і підвищення доступності та відкритості демократичного процесу. Для того, щоб повністю використати їх потенціал, електронні інструменти повинні використовуватись усіма учасниками процесу прийняття рішення, включаючи органи державної влади на усіх рівнях і організації громадянського суспільства.

2. Створення можливостей для участі

Вкрай важливо розвивати потенціал і навички місцевих, регіональних та національних неурядових організацій для того, щоб вони могли брати активну участь у формуванні політики, розробці проектів і наданні послуг. Створення можливостей може також включати навчальні семінари для поліпшення розуміння ролі неурядових організацій та органів державної влади у цьому процесі, а також програми обміну досвідом.

3. Модель співробітництва між неурядовими організаціями та органами державної влади

Для того, щоб сприяти встановленню зв'язків між органами державної влади і негромадськими організаціями, ряд країн створили координаційні органи. До них відносяться: державні органи, такі як контактна особа з питань взаємодії з громадськістю в кожному міністерстві чи центральний координаційний орган в якості окремого координатора; об'єднані структури, такі як багатосторонні комітети, робочі групи, експертні ради та інші консультативні органи (постійні або спеціальні); альянси/коаліції неурядових організацій, які об'єднують ресурси та розробляють спільні позиції.

4. Рамкові документи щодо співробітництва між неурядовими організаціями та органами державної влади

У багатьох європейських країнах рамкові угоди були розроблені для визначення гарантій, ролей, обов'язків і процедур співпраці. Ці документи містять чітку основу для партнерства і тим самим сприяють постійному діалогу та взаєморозумінню між неурядовими організаціями та органами державної влади. Вони включають двосторонні угоди з парламентом або уря-

дом, стратегічні документи для співробітництва та офіційні програми співробітництва, ухвалені органами державної влади.

V. Матриця участі громадськості

Для того щоб проілюструвати і прояснити зв'язок, матриця, що представлена нижче, представляє основні етапи процесу прийняття політичного рішення та їх зв'язок з рівнем залучення громадян. Вона ґрунтується на кращих практиках і прикладах діяльності інституцій громадянського суспільства в Європі і спрямована на зміцнення взаємодії між неурядовими організаціями та органами державної влади.

На кожному етапі процесу прийняття рішень (зліва направо) існують різні рівні залучення неурядових організацій (знизу вгору). Передбачається, що етапи процесу прийняття політичного рішення можуть бути застосовані в Європі у будь-якому контексті — від місцевого до національного. Як вже зазначалось, ступінь залучення на кожному етапі процесу прийняття рішення може варіюватись знизу вгору; передбачається, що запропоновані інструменти використовуються як засіб здійснення кожного виду участі.

Ця матриця може бути використана в найрізноманітніших формах, наприклад, як відображення рівня залучення громадянського суспільства в тому чи іншому політичному процесі, оцінка участі неурядової організації в процесі прийняття рішень або як практичний засіб для планування програмної діяльності неурядової організації. Матрицю не можна розглядати як вичерпний перелік, і вона може бути адаптована для великого кола користувачів.

Матриця ілюструє взаємозалежні елементи участі в процесі прийняття рішення. Цей приклад показує як згадані інструменти можуть допомогти досягнути запланованого рівня залучення громадян на кожному етапі процесу прийняття рішень.

Партнерство	Робоча група або комітет	Спільна розробка проекту	Спільне прийняття рішень	Стратегічне партнерство	Робоча група або комітет	Робоча група або комітет
Діалог	Слухання та публічні форуми Громадські форуми та консультативні органи Ключові урядові контакти	Панельні слухання та «Питання-Відповіді» Експертні семінари Багатосторонні комітети	Відкрите пленарне чи комітетське засідання	Семінари з управління потенціалом Тренінгові семінари	Робоча група або комітет	Семінари та консультативні форуми
Консультації	Петиції Консультації в режимі он-лайн та за допомогою інших технічних засобів	Панельні слухання та «питання-відповіді» Експертні семінари Багатосторонні комітети	Відкрите пленарне чи комітетське засідання	Заходи, конференції, форуми та семінари	Механізми зворотного зв'язку	Конференції або наради Консультації в режимі он-лайн
Інформування	Простий та відкритий доступ до інформації Дослідження Проведення кампаній та лобювання Веб-сайт з доступом до ключових документів	Відкритий та безкоштовний доступ до політичної документації Веб-сайт з доступом до ключових документів Проведення кампаній та лобювання Веб-мовлення Вивчення пропозицій	Проведення кампаній та лобювання	Вільний доступ до інформації Веб-сайт для доступу до інформації Розсилка на електронну пошту «Питання – відповіді» Публічно оголошена тендерна процедура	Відкритий доступ до інформації Збір фактів Оцінка Наукові дослідження	Відкритий доступ до інформації
Рівні залучення	Розроблення порядку денного	Розробка проекту	Внесення рішення	Реалізація	Моніторинг	Повторне формулювання
Етапи процесу прийняття політичного рішення						

3.5. ЄВРОПЕЙСЬКА КОНВЕНЦІЯ ПРО УЧАСТЬ ІНОЗЕМНИХ ГРОМАДЯН У ГРОМАДСЬКОМУ ЖИТТІ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ ТА ПОЯСНЮВАЛЬНА ДОПОВІДЬ ДО НЕЇ

Преамбула

Держави-члени Ради Європи, які підписали цей документ,

Враховуючи, що метою Ради Європи є забезпечення більшої єдності між її членами з метою збереження та реалізації ідеалів і принципів, які є їх спільним надбанням, а також для сприяння їх економічному та соціальному розвитку за одночасної поваги до прав і основних свобод людини;

Підтверджуючи свою відданість принципу загальності та неподільності прав і основних свобод людини на основі поваги до всіх людей;

Враховуючи положення статей 10, 11, 16 та 60 Конвенції про захист прав і основних свобод людини;

Враховуючи, що постійне проживання іноземних громадян на національній території є сьогодні постійною рисою європейських суспільств;

Враховуючи, що іноземні громадяни в цілому мають такі самі обов'язки щодо участі у громадському житті на місцевому рівні, що й громадяни відповідної країни;

Усвідомлюючи активну участь іноземних громадян у житті місцевої громади та зміцненні добробуту, а також будучи переконаними у необхідності поглиблення їх інтеграції до місцевої громади, особливо шляхом розвитку можливостей їх участі у громадському житті на місцевому рівні,

Домовились про наступне:

Частина I

Стаття 1

1. Кожна Сторона зобов'язується застосовувати положення глав А, Б і В.

Одночасно кожна держава-член Ради Європи може під час подання свого юридичного документу про ратифікацію, прийняття, схвалення чи приєднання заявити про застереження щодо застосування положень глави Б, глави В або обох цих глав.

2. Кожна Сторона, яка заявила про застосування лише однієї чи двох глав, може у будь-який час у майбутньому поінформувати Генерального секретаря про свою згоду щодо застосування положень глав(и), яка не була включена (на момент подання) до свого юридичного документу про ратифікацію, прийняття, схвалення чи приєднання.

Стаття 2

У розумінні цієї Конвенції термін «іноземні громадяни» означає осіб, що не є громадянами держави та які на законних підставах проживають на її території.

Глава А – Свобода волевиявлення, зібрань та об'єднань

Стаття 3

Кожна Сторона зобов'язується, згідно з положеннями Статті 9, гарантувати іноземним громадянам на таких самих умовах, що й власним громадянам:

а) право на свободу волевиявлення. Це право має включати в себе свободу висловлення думок, отримання або надання інформації без втручання органів державної влади та незалежно від кордонів. Ця стаття не перешкоджає державам вимагати ліцензування діяльності мовних, телевізійних чи кінопрокатних підприємств;

б) право на свободу мирних зборів та створення об'єднань громадян, в тому числі, право створювати професійні спілки та приєднуватись до них для захисту власних інтересів. Так, право на свободу об'єднань має передбачати право іноземних громадян на створення власних місцевих об'єднань з метою взаємодопомоги, підтримки та розвитку їх культурної ідентичності, захисту власних інтересів з питань, що входять до повноважень місцевих органів влади.

Стаття 4

Кожна Сторона зобов'язується докласти усіх обґрунтовано можливих зусиль до залучення іноземних громадян до розгляду запитів, процедур планування та інших консультативних процесів з питань місцевого значення.

Глава Б. Консультативні органи з питань представлення інтересів іноземних громадян на місцевому рівні

Стаття 5

1. Кожна Сторона зобов'язується, згідно з положеннями Абзацу 1 Статті 9 :

а) забезпечити відсутність юридичних або інших перешкод до створення місцевими органами влади, на території юрисдикції яких проживає значна кількість іноземних громадян, консультативних органів або формування інших відповідних інституційних домовленостей, розрахованих на:

i) формування зв'язку між місцевими органами влади та іноземними громадянами;

ii) створення форуму для обговорення та формулювання точок зору, побажань іноземних громадян з питань, які мають особливий вплив на питання участі у громадському житті на місцевому рівні, зокрема, стосовно діяльності та відповідальності відповідного органу місцевої влади;

iii) поглиблення їх загальної інтеграції у життя громади;

б) заохочення та сприяння створенню таких консультативних органів або укладання інших відповідних інституційних домовленостей для представлення іноземних громадян у місцевих органах влади, на території юрисдикції яких проживає значна кількість іноземних громадян.

2. Кожна Сторона повинна забезпечити можливість обрання іноземними громадянами, які проживають на території юрисдикції місцевого органу влади, або призначення окремими об'єднаннями іноземних громадян своїх представників у роботі консультативних органів чи інших формах співробітництва, визначених в Абзаці 1.

Глава В. Право участі у виборах до місцевих органів влади

Стаття 6

1. Кожна Сторона зобов'язується, згідно з положеннями Абзацу 1 Статті 9, надати кожному іноземному громадянину право обирати та бути обраним під час виборів до місцевих органів влади за умови виконання таким громадянином тих самих законодавчих вимог, які стосуються громадян даної країни та за умови, що він є законослухняним та постійно проживає на території зазначеної держави протягом 5 років, що передують даті виборів.

2. При цьому держава-член Ради Європи може при поданні свого юридичного документу про ратифікацію, прийняття, ухвалу чи приєднання заявити про свій намір обмежити застосування Абзацу 1 лише до права обирати місцеві органи влади.

Стаття 7

Кожна Сторона, діючи одноосібно або в рамках двосторонньої чи багатосторонньої угоди, може прийняти рішення про те, що термін обов'язкового проживання, визначений у статті 6, може бути скорочений.

Частина II

Стаття 8

Кожна Сторона повинна вжити заходів щодо забезпечення інформування іноземних громадян про їх права та обов'язки стосовно участі у громадському житті на місцевому рівні.

Стаття 9

1. У періоди воєнних дій або надзвичайних ситуацій, які загрожують життю держави, права, надані іноземним громадянам згідно з Частиною I, можуть бути обмежені аж до обсягу, який безумовно вимагається нагальними потребами ситуації, за умови, що такі обмеження не порушують інших зобов'язань Сторони відповідно до актів міжнародного права.

2. Оскільки право, визнане статтею 3.а, несе також певні зобов'язання, воно може підлягати дії формальних вимог, умов, обмежень чи штрафних санкцій, які передбачаються законом та є необхідними у демократичному суспільстві з урахуванням інтересів державної безпеки, територіальної цілісності чи громадської безпеки, попередження правопорушень чи злочинів, захисту громадського здоров'я та моралі, захисту репутації та прав інших громадян, попередження оприлюднення інформації, отриманої на умовах конфіденційності, забезпечення виконання повноважень та неупередженості дій судової гілки влади.

3. Право, яке визнається статтею 3.б, не може піддаватись будь-яким обмеженням за виключенням випадків, передбачених законодавством, або випадків, необхідних для функціонування демократичного суспільства в інтересах державної чи громадської безпеки, попередження правопорушень чи злочинів, захисту громадського порядку чи суспільної моралі, прав та свобод інших громадян.

4. Про будь-який захід, вжитий у відповідності до цієї статті, необхідно надсилати повідомлення Генеральному секретарю Ради Європи, який має інформувати про це інші Сторони. Така сама процедура має застосовуватись при відкликанні інших заходів щодо застосування положень Конвенції.

5. Будь-які положення цієї Конвенції не можуть тлумачитись як такі, що обмежують будь-які права, які гарантуються законодавством будь-якої Сторони чи будь-якої угоди, учасницею якої є така Сторона.

Стаття 10

Кожна Сторона повинна інформувати Генерального секретаря Ради Європи про будь-які законодавчі положення чи інші заходи, ухвалені компетентними органами на її території, які стосуються її зобов'язань згідно з положеннями цієї Конвенції.

Частина III

Стаття 11

Ця Конвенція є відкритою для підписання державами-членами Ради Європи. Вона підлягає ратифікації, прийняттю чи схваленню. Юридичні документи про ратифікацію, прийняття або схвалення мають направлятись Генеральному секретарю Ради Європи.

Стаття 12

1. Ця Конвенція набирає чинності у перший день місяця, який настає після завершення тримісячного періоду від дати, коли чотири держави-члена Ради Європи висловили свою згоду на обов'язковість для них Конвенції у відповідності до положень статті 11.

2. Для будь-якої держави-члена, яка в подальшому висловить свою згоду визнати обов'язковість Конвенції для неї, Конвенція набирає чинності у перший день місяця, наступного за днем закінчення тримісячного періоду від дати вручення юридичного документу про ратифікацію, прийняття чи схвалення.

Стаття 13

1. Після набуття чинності цією Конвенцією Комітет міністрів Ради Європи може запросити будь-яку державу, яка не є членом Ради Європи, приєднатись до цієї Конвенції шляхом рішення, ухваленого більшістю голосів, передбаченою статтею 20.г Статуту Ради Європи та одноголосним рішенням представників держав-учасниць Конвенції, що мають право участі у роботі Комітету.

2. Стосовно будь-яких держав, що приєднуються до Конвенції, вона набирає чинності у перший день місяця після завершення тримісячного періоду від дати вручення Генеральному секретарю Ради Європи юридичного документу про ратифікацію, прийняття чи схвалення.

Стаття 14

Зобов'язання, взяті на себе Сторонами Конвенції у відповідності до абзацу 2 статті 1, вважаються невід'ємною складовою процесу ратифікації. Рішення про приєднання сторони до Конвенції набуває чинності в перший

день після завершення тримісячного періоду від дати отримання відповідного повідомлення Генеральним секретарем.

Стаття 15

Положення цієї Конвенції стосуються усіх категорій місцевих влад, що існують на території кожної Сторони. Водночас, кожна держава-член Ради Європи може, при поданні юридичного документу про ратифікацію, прийняття, схвалення чи приєднання, визначити категорії органів влади, якими вона має намір обмежити сферу дії цієї Конвенції, або які вона має намір виключити зі сфери її дії.

Стаття 16

1. Будь-яка держава може, у момент підписання або подання юридичного документу про ратифікацію, прийняття, схвалення чи приєднання, визначити територію(ї), якою(якими) обмежується територія дії Конвенції.

2. Будь-яка держава може у будь-який час у майбутньому, подавши заяву на ім'я Генерального секретаря Ради Європи, розширити територію застосування цієї Конвенції на будь-яку іншу територію, зазначену в такій заяві. Конвенція набуває чинності по відношенню до такої території у перший день після завершення тримісячного періоду від дати отримання відповідної заяви Генеральним секретарем.

3. Будь-яка заява, зроблена у відповідності до двох попередніх абзаців стосовно будь-якої зазначеної у такій заяві території, може бути відкликана за умови направлення відповідного повідомлення на ім'я Генерального секретаря. Таке відкликання набуває чинності у перший день після завершення шестимісячного періоду від дати отримання відповідного повідомлення Генеральним секретарем.

Стаття 17

Жодні застереження щодо положень цієї Конвенції, окрім зазначених в абзаці 1 статті 1, не дозволяються.

Стаття 18

1. Будь-яка Сторона може у будь-який час денонсувати цю Конвенцію, направивши відповідне повідомлення Генеральному секретарю Ради Європи.

2. Така денонсація набуває чинності у перший день місяця після завершення шестимісячного періоду від дати отримання відповідного повідомлення Генеральним секретарем.

Стаття 19

Генеральний секретар Ради Європи інформує держави-члени Ради Європи, а також будь-які інші держави, які приєдналися до Конвенції, про:

- а) підписання Конвенції будь-якою країною;
- б) вручення будь-яких юридичних документів про ратифікацію, прийняття, схвалення чи приєднання;
- в) дати набуття чинності цією Конвенцією у відповідності до статей 12, 13 та 16;

г) будь-які повідомлення, отримані в результаті застосування положень абзацу 2 статті 1;

д) будь-які повідомлення, отримані в результаті застосування положень абзацу 4 статті 9;

е) будь-які інші документи, повідомлення, що мають відношення до цієї Конвенції.

На підтвердження чого особи, що нижче підписалися, маючи усі належні повноваження, підписали цю Конвенцію.

Вчинено у Страсбурзі 5-го лютого 1992 р., англійською та французькою мовами, при чому обидва тексти є однаково автентичними, в одному примірнику, який має бути переданий на збереження до архіву Ради Європи. Генеральний секретар Ради Європи має надіслати завірені копії кожній державі-члену Ради Європи, а також будь-якій іншій державі, запрошеній приєднатись до цієї Конвенції.

Пояснювальна доповідь до Європейської конвенції про участь іноземних громадян у громадському житті на місцевому рівні

1. Конвенція про участь іноземних громадян у громадському житті на місцевому рівні була підготовлена Керівним комітетом з питань місцевої та регіональної демократії Ради Європи. Вона була відкрита для підписання державами-членами Ради Європи 5 лютого 1992 р.

2. Хоча текст пояснювальної доповіді, підготовленої Європейським комітетом з питань місцевої та регіональної демократії та схваленої Комітетом міністрів Ради Європи, не є юридичним документом, який забезпечує автентичне тлумачення тексту конвенції, він може сприяти розумінню її положень.

А. Стисла інформація

1. За останні десятиліття більшість держав-членів Ради Європи відчули значне збільшення кількості іноземних громадян на своїй території. Дедалі більше людей осідають на більш-менш тривалі терміни у країнах, інших за їх країни походження. Частково це відбувається з політичних і гуманітарних міркувань, частково – внаслідок розбіжностей в економічному становищі та свободи пересування робочої сили як наслідку зростаючої економічної інтеграції Європи.

2. Ця ситуація піднімає перед урядами та іншими зацікавленими органами державної влади питання про інтеграцію таких іноземних громадян у громадське життя за місцем їх проживання – питання, яке набуває ще більшої актуальності у світлі такого явища, як ксенофобія, що вже з'являється в деяких регіонах.

3. Хоча одним із засобів сприяння інтеграції є спрощення процедур натуралізації, чимало іноземних громадян не бажають міняти своє громадянство. Відповідно, необхідно знайти для цих людей такі заходи, які б дозволяли їм брати участь у житті місцевої громади.

4. Така мета повинна мати пріоритетне значення для Ради Європи у світлі тих основних фундаментальних цінностей, які зазначені в її Статуті, зокрема, свободи особистості, свободи політичних поглядів та верховенства права (критеріїв, які формують основу справжньої демократії) та з урахуванням її визнання загальності й неподільності природи прав і основних свобод людини.

5. Відповідно, у пакеті рекомендацій з цього питання, який був направлений до Парламентської Асамблеї, наголошувалось на необхідності вжиття заходів щодо статусу робітників-мігрантів і політичних прав іноземців. Одночасно, Постійна конференція місцевих і регіональних влад Європи присвятила певну кількість своїх резолюцій цій проблемі, яка має відношення до повноважень місцевих влад. Врешті решт цю тему на кількох своїх конференціях підняли європейські міністри, відповідальні за місцеве та регіональне врядування.

6. Ці ініціативи в рамках Ради Європи були спрямовані на визначення різних категорій заходів, що мали стати складовою поступового підходу до забезпечення якомога більш повноцінної участі іноземних громадян, що проживають у країні, у громадському житті та процесі прийняття рішень на місцевому рівні, зокрема:

- надання більш повної інформації про їх громадянські права та обов'язки;
- механізми (наприклад, консультативні комітети) представлення поглядів іноземних громадян, що проживають в країні, щодо діяльності місцевих органів влади;
- надання іноземцям, які задовольняють конкретним вимогам щодо місця проживання, права обирати та бути обраними до місцевих органів влади.

7. В цілому, ці (різні) категорії заходів також можна знайти і в зазначеній конвенції.

8. У відповідь на заяви Парламентської асамблеї, Конгресу місцевих і регіональних влад і Конференції міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне врядування, Комітетом міністрів Ради Європи у 1981 р. було ухвалено Рекомендацію 18 (81) для держав-членів щодо участі у суспільно-політичному житті на місцевому рівні, яка також стосується й іноземних громадян. Ця Рекомендація стосується наступних факторів: значний вклад іноземних громадян в економічне життя та розвиток місцевої громади, їх частки у сплаті податків, які стягуються з усіх мешканців відповідної громади чи регіону, інколи — родинних зв'язків, а також їх загального внеску до суспільного та культурного життя місцевої громади, що сприяє виникненню законного бажання більш повноцінної участі в управлінні місцевими справами. Відповідно, рекомендовані заходи включають в себе заохочення іноземних громадян до участі в житті місцевих громад, зокрема, шляхом:

- більш активного їх забезпечення необхідною інформацією;
- забезпечення якомога більш повного врахування їх побажань;

- сприяння створенню місцевих представницьких органів для іноземних громадян з метою надання (за необхідності) консультацій;

- вжиття будь-яких заходів для забезпечення рівних можливостей для іноземних громадян і розвитку добросусідських відносин між усіма мешканцями незалежно від їх громадянства;

- відносно тих держав-членів, які вже забезпечують участь деяких іноземних громадян у виборах на місцевому рівні — розгляд можливості поширення такого виборчого права на усіх іноземних громадян, які мають громадянство держав-членів Ради Європи.

9. Одночасно Комітетом міністрів Ради Європи було проаналізовано висновки 4-ї Конференції європейських міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне врядування, де було закликано «вивчити можливості розробки проекту багатостороннього юридичного документу з визначення мінімального обсягу громадянських прав щодо участі у громадському житті на місцевому рівні (зокрема, право обирати та бути обраними до місцевих органів влади, для громадян однієї держави-члена, що проживають в іншій державі-члені), а також необхідних умов визнання таких прав». Це продемонструвало, що деякі європейські країни ще раніше вжили заходів щодо надання іноземцям, що не мають громадянства цих країн, пасивного виборчого права (права обирати на виборах до місцевих органів влади). В контексті зібраної інформації більшість делегацій, які брали участь у 7-й європейській конференції міністрів (1986 р., м. Зальцбург), висловились за розробку відповідної конвенції з цього питання.

10. Саме ці події дали Комітету міністрів Ради Європи підстави доручити Керівному комітету з питань місцевої та регіональної демократії розробити проект конвенції загальної дії, яка б не обмежувалась питаннями права обирати та бути обраним, але охоплювала б усі питання, пов'язані з участю іноземних громадян у громадському житті на місцевому рівні.

11. Текст проекту Конвенції було розглянуто Комітетом на трьох засіданнях, які відбулись протягом 1988-1989 рр. Перед схваленням остаточної редакції, текст було розглянуто Європейським комітетом з питань міграції та Керівним комітетом з прав людини.

Б. Основні особливості Конвенції

12. Предмет Конвенції стосується актуальних питань, які представляють інтерес для Ради Європи у зазначеній сфері. Положення, які стосуються предмету Конвенції, поділені на три глави:

- Глава А стосується «класичних» прав та свобод: свободи волевиявлення, свободи зібрань, свободи зібрань та об'єднань, а також залучення іноземних громадян до процедур консультацій місцевого населення;

- Глава Б стосується створення на місцевому рівні консультативних органів або інших інститутів представлення інтересів іноземних громадян;

- Глава В розглядає право іноземних громадян обирати та бути обраними до місцевих органів влади.

13. Ця Конвенція певною мірою може розглядатись як доповнення до інших існуючих конвенцій Ради Європи. Наприклад, Конвенція про захист прав і основних свобод людини у своїх статтях 10 та 11 гарантує право на свободу волевиявлення, свободу мирних зібрань та свободу об'єднань не лише громадянам певної держави, але й іншим громадянам. Крім того, стаття 14 визначає, що здійснення цих прав забезпечується без дискримінації з будь-яких підстав (статевої, расової чи мовної приналежності, релігійних, політичних та інших уподобань, національного чи суспільного походження, належності до національної меншини, майнового статусу, обставин народження тощо). Одночасно стаття 16 визначає, що положення статей 10, 11 та 14 не можуть вважатись такими, що позбавляють сторони-учасниці Конвенції права встановлювати обмеження на політичну діяльність іноземців. Одночасно, варто зазначити, що стаття 60 Європейської конвенції з прав людини визначає відсутність обмежень прав сторін-учасниць Конвенції виходити за межі мінімального обсягу рамок, встановлених Європейською конвенцією з прав людини, надаючи також інші права, визначені національним законодавством чи міжнародними конвенціями. Отже, у цьому контексті можна стверджувати, що проект цієї Конвенції був розроблений в дусі Європейської конвенції з прав людини.

14. Крім того, стаття 3 Конвенції чітко визнає права, гарантовані статтями 10 та 11 Європейської конвенції з прав людини. Існування ідентичних текстів може викликати побоювання (в силу дії визначеного Міжнародним судом ООН під час розгляду «Справи щодо воєнних дій у Нікарагуа» принципу, згідно з яким дві правові норми різного походження, навіть маючи ідентичний зміст, продовжують існувати та застосовуватись окремо (Рішення від 27 липня 1986 р. у справі «Нікарагуа проти Сполучених Штатів Америки», абз. 171, 172, 182) про можливість суперечностей між цією Конвенцією та Європейською конвенцією з прав людини.

15. На думку експертів Ради Європи, такої загрози не існує. З одного боку, абз. 3 статті 9 визначає, що тлумачення положень конвенції не можуть впливати на норми, визначені в інших правових документах як національних, так і міжнародних. З іншого боку, необхідно пам'ятати, що ця Конвенція розроблялась таким чином, щоб вимагати застосування національних законодавчих норм щодо сприйняття змісту її положень. Європейська конвенція з прав людини передбачає інструменти контролю за забезпеченням нормами національного законодавства виконання зазначених положень Конвенції, що становить додаткову гарантію недопущення будь-яких спроб довільного тлумачення цієї Конвенції.

16. Європейська конвенція про правовий статус робітників-мігрантів передбачає рівне ставлення до таких працівників стосовно умов роботи та проживання, але не впливає на використання ними їх громадянських чи політичних прав.

17. З цієї точки зору ця Конвенція намагається більш точно визначити ті громадянські та політичні права, якими мали б користуватись іноземні

громадяни, а також ті інституційні умови, які мають бути створені для сприяння їх залученню до громадського життя.

18. Конвенція стосується участі іноземних громадян у громадському житті на місцевому рівні. Для тих з них, хто проживає у місцевій громаді, численні питання їх повсякденного життя — наприклад, проживання, освіти, користування комунальними послугами, громадським транспортом, закладами культури і спорту — залежать від рішень, які приймаються місцевими органами влади. Крім цього, іноземні громадяни приймають активну участь у житті місцевої громади та підвищенні її добробуту. Отже, для країн, які поділяють демократичні принципи Ради Європи, буде справедливим дослідити питання про той значний внесок, який інколи досить значна група громадян, яка протягом тривалого часу проживає на відповідній території, може зробити у процес прийняття рішень з питань, які становлять інтерес для цієї групи.

19. Аналогічні міркування можна застосувати також до деяких аспектів прийняття рішень на рівні центрального уряду. Незважаючи на це, потребує уточнення питання про існування більш тісного зв'язку між наявністю громадянства та участю у процедурах визначення того, що можна умовно назвати «національним волевиявленням» та що, відповідно, може виключити іноземних громадян від участі у політичному житті держави. У зв'язку з цим, за виключенням визначених в абз. 1 статті 3 аспектів, що стосуються прав людини, неподільних з точки зору рівня, на якому вони використовуються, зміст Конвенції безумовно обмежений місцевим рівнем.

20. Оскільки ці питання стосуються діяльності місцевих влад, текст Конвенції має брати до уваги визначені в Європейській хартії місцевого самоврядування та конституційних положеннях деяких держав-членів принципи місцевої автономії, які забороняють національним урядам накладати на місцеві влади обмежуючі зобов'язання стосовно застосованих ними способів організації їх внутрішніх справ. Принцип поваги до місцевої автономії відображений у статті 4, яка визначає, що Сторони Конвенції зобов'язуються докласти усіх можливих зусиль до залучення іноземних громадян до процедур консультацій влади з місцевим населенням. Це стає ще більш очевидним, якщо проаналізувати природу зобов'язань, викладених у статті 5, яка передбачає сприяння та заохочення створенню консультаційних органів замість жорсткого впровадження єдиної системи.

21. Конвенція задумана у такий спосіб, аби зробити можливим приєднання до неї шляхом прийняття усіх трьох або однієї чи двох глав. Це зроблено з метою зберегти можливість приєднання до неї для тих держав, які мають особливі труднощі конституційного чи іншого характеру з прийняттям однієї з цих глав. Більше того, вона чітко передбачає можливість поступового прийняття окремих глав Конвенції у відповідності до зміни внутрішньої ситуації кожної держави.

В. Коментар до положень Конвенції

Преамбула

22. У Преамбулі визначаються причини, які спонукали держави-члени Ради Європи до розробки Конвенції, а також зазначається, яким чином Конвенція відповідає основним цілям Ради Європи. Вона підтверджує відданість держав-членів принципу загальності та неподільності прав людини. Крім того, в ній зазначається той факт, що іноземні громадяни беруть участь в економічному та культурному житті місцевих громад й загалом виконують на місцевому рівні ті самі обов'язки, що й громадяни країни. Ці міркування виправдовують взятє державами на себе загальне зобов'язання покращити можливості участі у місцевому житті, відкриті для іноземних громадян.

Частина I

Стаття 1

23. Ця стаття стосується питання розділення Конвенції на три наступні глави:

- Глава А стосується свободи волевиявлення, свободи зібрань, свободи участі в об'єднаннях громадян, а також залучення іноземних громадян до процедур консультацій з місцевим населенням;
- Глава Б стосується створення на місцевому рівні консультативних органів для представлення інтересів іноземних громадян;
- Глава В стосується права іноземних громадян обирати та бути обраними на місцевому рівні.

24. Стаття 1 визначає, що держави, які підписали Конвенцію, можуть прийняти усі три її глави. У випадку, коли вони вирішують прийняти лише одну главу, мінімально зобов'язуючим є прийняття Глави А з тим, аби не ігнорувати права, гарантовані Європейською конвенцією прав людини. Додатково держави можуть прийняти глави Б або В. Це положення створене для того, щоб ті держави-члени, які не мають можливості поставити свій підпис під Главою Б чи В, не були змушені відмовитися від підписання Конвенції взагалі. Абзац 2 визначає можливість поступового прийняття окремих глав Конвенції.

25. Визнається особливий взаємозв'язок між главами Б і В: деякі держави-члени, які прийняли положення глави В з наданням виборних прав іноземним громадянам й таким чином урівняли їх в правах з місцевими мешканцями, можуть уявити, що це рішення робить створення спеціальних консультативних органів для представлення власне іноземних громадян надмірним чи навіть невідповідним кроком. Відповідно, вони погодяться застосувати положення лише глав А та В. Однак, інші держави-члени у такій самій ситуації можуть вважати, що особливі обставини та проблеми іноземних громадян можуть, незважаючи на будь-які обставини, виправдати створення спеціальних консультативних органів з метою уточнення поглядів постійно проживаючої у такій країні іноземної громади, в тому числі, тих іноземців, які поки що не задовольняють критеріям цензу осілості, аби мати можливість

права голосу на виборах до місцевих органів влади. З цієї причини глави Б і В готувались таким чином, щоб унеможливити взаємне виключення одна одної.

Стаття 2

26. Ця стаття містить визначення словосполучення «іноземні громадяни» відповідно до мети його використання у цій Конвенції. Пропозицію, яка віддавала перевагу висловлюванню «постійно проживаючі у країні особи, які не є її громадянами» з тих міркувань, що цей термін не має того емоційного забарвлення, як «іноземці», не було враховано через труднощі з пошуком його точного термінологічного еквіваленту у французькій мові.

Глава А

Стаття 3

27. Відносно використання прав, визначених у Статті 3, більшість держав-членів передбачає застосування певних обмежень, які переважно відповідають деяким обмеженням, дозволеним Конвенцією про захист прав і основних свобод людини (ці обмеження є необхідними в умовах демократичного суспільства для забезпечення інтересів державної чи громадської безпеки, попередження громадських заворушень чи злочинності, захисту здоров'я чи моралі, захисту прав і свобод інших людей). Разом з тим, такі положення значною мірою відрізняються у різних державах, що пояснює причини відмови їх гармонізації у статті 9.

28. У будь-якому випадку для цієї Конвенції значення має те, що в усіх державах іноземних громадян не повинні піддавати дискримінації стосовно використання визначених тут прав. Одночасно не можна заперечувати, того факту, що законодавство з питань прав іноземних громадян, яке діє у деяких державах-членах, надає певну свободу вибору щодо накладення окремих обмежень на їх політичну діяльність. Формулювання статті 9, на яку, зокрема, робиться посилання у статті 3, надає державам можливість застосовувати до визначених згідно зі Статтею 3 прав обмеження, передбачені Європейською конвенцією прав людини.

29. Запроваджувати обмеження, за яким права, гарантовані іноземним громадянам абз. а) статті 3, стосувались б лише місцевого рівня або питань, що знаходяться у компетенції місцевого органу влади, видається недоцільним. Таке розмежування було б складно реалізувати на практиці, та й жодна держава-член, судячи з усього, не збирається запроваджувати цей принцип.

30. Те саме стосується й права участі в діяльності об'єднань громадян, викладеного в абз. б). З іншого боку, що стосується права іноземних громадян створювати власні об'єднання, той самий абзац чітко визначає, що йдеться про місцеві об'єднання. Він також визначає однією з цілей таких об'єднань «захист їх інтересів стосовно питань, які знаходяться у сфері відповідальності місцевих влад». Таке визначення видається логічним у порівнянні з більш обмежувочими положеннями, які стосуються політичних об'єднань іноземців в окремих державах-членах, що не в останню чергу сто-

сується можливих зовнішньополітичних наслідків діяльності об'єднань, метою яких є здійснення політичного впливу у відповідних країнах. Обмеження, які стосуються виключно іноземців, мають відношення меншою мірою до місцевого рівня ніж до загальнодержавного. Діяльність іноземних громадян, які постійно проживають в країні, з більшою вірогідністю вважатиметься невідповідною, якщо вона стосуватиметься більше питань загальнодержавного ніж місцевого значення.

31. Зазначене в абз. б) статті 3 право іноземних громадян приєднуватись до об'єднань передбачає, згідно з положеннями статті 9, зобов'язання для органів державної влади не перешкоджати іноземним громадянам у їх намірі бути членами цих об'єднань. Це питання не зачіпає сфери свободи організації діяльності цих об'єднань.

Стаття 4

32. Так само проблемою для іноземних громадян можуть бути теми громадських запитів чи інших процедур консультування місцевих громадян, зокрема з питань планування. Ця стаття спрямована на забезпечення зусиль щодо їх залучення до зазначених процедур. Такі зусилля повинні бути «обґрунтованими та очікуваними», від відповідних органів влади (наприклад, з точки зору наявних фінансових та кадрових ресурсів). Однак, формулювання цієї статті враховує також той факт, що внутрішньодержавний розподіл компетенцій у деяких державах-членах є таким, що національні органи влади не мають прямих повноважень втручання у питання організації діяльності місцевих органів влади.

Глава Б Стаття 5

33. Передбачені у цій статті інституційні умови представлення іноземних громадян на місцевому рівні можуть мати різні форми, зокрема:

а) участь представників іноземних громадян в якості радників у роботі комітетів місцевих органів влади;

б) консультативні комітети (із змішаним складом), до складу яких можуть входити члени комітетів місцевих органів влади та представники іноземних громадян;

в) консультативні ради у складі виключно іноземних громадян.

Крім того, на розсуд компетентних органів лишається питання про те, чи можуть іноземні громадяни обиратись напряму, чи призначатись відповідними організаціями.

34. Враховуючи значні розбіжності у розмірах місцевих органів влади у країнах Європи, визначити єдині вимоги до абсолютної кількості (чи певного відсотку) іноземних громадян, яка б робила виправданим призначення консультативного органу, не видається можливим. Рішення про те, що розуміється під «значною кількістю», має прийматись кожною окремою країною з урахуванням її національних особливостей.

35. Текст Статті 5 з максимальною повнотою визначає принцип місце-

вої автономії, визначаючи, що обов'язком сторін конвенції є не встановлення для місцевих органів влади детальних та єдиних вимог щодо консультування іноземних громадян, але скасування будь-яких юридичних чи інших перешкод на шляху до створення консультативних органів та сприяння їх створенню. Разом з тим, текст статті не виключає можливостей (там, де це є доцільним) ухвалення законодавчих актів загальної дії, які накладають на місцеві органи влади конкретні обов'язки.

Глава В Стаття 6

36. Спочатку передбачалось, що Сторони Конвенції повинні взяти на себе зобов'язання щодо надання громадянам відповідних країн право участі у виборах до місцевих органів влади на основі принципу взаємності. Одночасно, в ході міжурядових дискусій щодо тексту проекту Конвенції виявилось більш прийнятним аби глава В (так само, як і глави А та Б) стосувалась усіх іноземних громадян без їх розрізнення за національною ознакою. Цей підхід є виправданим з наступних міркувань:

i. Більшість держав-членів, що надали іноземним громадянам право участі у виборах до місцевих органів влади (Данія, Ірландія, Нідерланди, Норвегія, Швеція), не обмежують це право громадянами окремих країн. Виключеннями тут є Фінляндія та Ісландія, де це право надано громадянам інших держав-членів Північної Ради, а також Об'єднаного Королівства; у цих країнах громадяни Співдружності та громадяни Республіки Ірландія можуть брати участь у місцевих та національних виборах.

ii. Обмеження права участі у виборах до місцевих органів влади громадянами інших держав-членів не полегшить ситуацію для тих країн, які мають конституційні перешкоди на шляху до прийняття глави В.

iii. Висунуті у Преамбулі міркування стосовно участі іноземних громадян у житті місцевих громад і той факт, що вони в цілому мають на місцевому рівні ті самі обов'язки, що й громадяни цієї країни, стосується іноземних громадян усіх країн. Створення дискримінації між тими іноземними громадянами, які мають право голосувати на виборах і тими, які його не мають, мало б мати наслідком серйозні політичні проблеми.

37. Умови абз. 1 статті 6 не виключають можливості запровадження певних формальних процедурних вимог щодо надання виборчих прав кожному іноземному громадянину, не зважаючи на те, що ці вимоги можуть не стосуватись громадян зазначеної держави. Такі процедурні вимоги можуть включати в себе необхідність іноземному громадянину подавати заяву на включення до виборчих списків на виборах до місцевих органів влади. При цьому будь-які формальні процедурні вимоги не повинні суперечити змісту положень статті 6 (1) чи створювати значні перешкоди на шляху до використання прав іноземними громадянами, що надаються згідно з положеннями цієї статті.

38. Стосовно періоду постійного проживання, необхідного для задо-

волення вимог до надання права обирати, є зрозумілим, що цей період має бути досить довгим, аби виборець міг ознайомитися з місцевою громадою, її політичним становищем і основними проблемами розвитку. Найбільш тривалий період, що вимагається країнами, які вже надали іноземним громадянам право голосувати на виборах до місцевих органів влади — п'ять років. Єдиним виключенням є швейцарські кантони Невшатель і Юра, в яких (традиційно) встановлено 10-ти річний ценз осілості. Одночасно, попередні пропозиції щодо запровадження 10-ти або 12-ти річного цензу осілості зіткнулись із запереченням щодо того, що такий період є більш довшим ніж той, що визначений для отримання повноцінного громадянства.

39. Вимога щодо п'ятирічного періоду постійного проживання не задовольняється фактом постійного проживання у країні у певний період в минулому або наявністю кількох періодів постійного проживання, що сумарно дорівнюють п'яти рокам. Разом з тим, для того, щоб отримати право голосу на виборах до місцевих органів влади, іноземний громадянин повинен мати період звичайного проживання у країні протягом п'ятирічного періоду, що передує даті виборів. Вираз «звичайний» тут вказує, що для цілей підрахунку тривалості постійного проживання короткі періоди відсутності через поїздки на свята, ділові відрядження чи в особистих справах не впливають на термін постійного проживання у визначеній країні. Сторонам Конвенції надається право визначати, у відповідності до їх національного законодавства, чи п'ятирічний період постійного проживання визначається відносно дати виборів або дати формування реєстру виборців.

40. Було підняте питання стосовно того чи період постійного проживання, встановлений у Статті 6 як критерій отримання іноземними громадянами права участі у виборах до місцевих органів влади, має стосуватись постійного проживання у визначеній місцевості (враховуючи той факт, що мова йде про використання права участі саме у виборах до місцевих органів влади). Разом з тим, слід зауважити, що жодна з країн, яка надала виборчі права іноземним громадянам, судячи з усього, не вимагає наявності періоду постійного проживання у межах юрисдикції певних місцевих органів влади. Одночасно ценз осілості стосується проживання на території зазначеної держави (за виключенням швейцарського кантону Невшатель, в якому діє додаткова умова про обов'язковість постійного проживання на території кантону не менше одного року). Більше того, вимогу щодо узгодження періоду постійного проживання з певною територією юрисдикції місцевого органу влади ймовірно буде досить важко виконувати у країнах, що не мають процедур внутрішньої реєстрації. З цих причин було вирішено, що період постійного проживання згідно з положенням статті 6 має стосуватись проживання у будь-якому регіоні визначної держави.

41. Усі країни, які надали іноземним громадянам право участі у виборах до місцевих органів влади, надали їм як пасивне, так і активне виборче право. Текст цієї Конвенції також передбачає надання іноземним громадя-

нам права не лише обирати, але й бути обраним. Одночасно, враховуючи існуючі в деяких державах-членах проблеми із законодавством, яке надає іноземним громадянам право обирати, але не передбачає права бути обраними, абз. 2 статті 6 дозволяє Стороні Конвенції приймати главу В з наданням іноземним громадянам лише права обирати на місцевих виборах.

42. Іноді висувається зауваження, що кандидат на виборчу посаду має бути більше інтегрованим до місцевої громади, ніж простий виборець, а отже, до нього має застосовуватись більший ценз проживання у певній місцевості. Разом з тим, жодна з держав-членів Ради Європи, яка вже надала іноземним громадянам право участі у виборах до місцевих органів влади, не розрізняє ценз осілості для отримання права обирати та ценз для отримання права бути обраним. Відповідно, текст Конвенції наслідує приклад цих країн.

Стаття 7

43. Беручи до уваги, що визначені в Статті 6 вимоги щодо періоду постійного проживання як умови отримання права участі у виборах до місцевих органів влади в цілому передбачають найдовший період проживання у певній місцевості, що вимагається країнами, які вже запровадили виборчі права для іноземних громадян, ця Стаття надає Сторонам Конвенції право вимагати більш короткі періоди постійного проживання. Включене до цієї статті формулювання щодо наявності у Сторін Конвенції можливостей встановлювати більш короткі періоди постійного проживання не має тлумачитись як таке, що перешкоджає праву держав надавати, у зв'язку з політичними правами іноземних громадян, які постійно проживають на їх території, інші, більш широкі права порівняно з тими, які передбачаються цією Конвенцією.

Частина II

Стаття 8

44. Ця стаття спрямована на сприяння впровадженню активної політики інформування, оскільки іноземні громадяни нерідко мають певні проблеми з перекладом і повинні бути поінформовані про їх права. Текст статті залишає на розсуд кожної Сторони Конвенції вирішення питання стосовно того, які саме органи державної влади мають нести відповідальність за надання зазначеної інформації. Більше того, в залежності від ситуації у конкретній країні, вимоги цієї статті можуть задовольнятись шляхом надання іноземним громадянам інформації у рамках загальних процедур інформування усіх місцевих мешканців, або через оприлюднення оголошень у ЗМІ тощо. Це не обов'язково передбачає вжиття Сторонами Конвенції формальних заходів, що зобов'язують місцеві органи влади визначати кожного окремого іноземного громадянина та передачу йому відповідної документації.

Стаття 9

45. Ця стаття визначає обставини, за яких Сторони Конвенції можуть обмежувати права, що надаються іноземним громадянам цією Конвенцією. Положення абзацу 1 сформульовані за зразком абзацу 1 статті 15 Конвенції про за-

хист прав і основних свобод людини. Вони стосуються обставин, пов'язаних з воєнними діями або надзвичайними ситуаціями. З іншого боку, абзаци 2 і 3 стосуються лише глави А частини I. В них береться до уваги той факт, що у певних державах-членах законодавство передбачає виконання певних формальностей як умову використання іноземними громадянами деяких прав. Такі обмеження, визначені в абзаци 2, стосуються абзацу а) статті 3. Вони також розроблялись за зразком абзацу 2 статті 10 Конвенції про захист прав і основних свобод людини. Зазначене в абзаци 3 стосується абзацу б) статті 3 (за зразком абзацу 2 статті 11 Конвенції про захист прав і основних свобод людини).

46. Абзац 3 статті 9 базується на положеннях статті 60 Конвенції про захист прав і основних свобод людини. Він спрямований на виключення можливостей тлумачення будь-яких положень Конвенції у спосіб, що перешкоджає захисту зазначених прав, передбачених національним законодавством чи міжнародними угодами країни.

Стаття 10

47. Конвенція не передбачає визначення конкретного органу державної влади, відповідального за нагляд над її впровадженням. У зв'язку з цим є надзвичайно важливим забезпечення Генеральному секретарю Ради Європи можливості слідкувати за розвитком подій стосовно участі іноземних громадян у публічному житті на місцевому рівні в державах, які стали Сторонами Конвенції. Стаття 10 спрямована на сприяння виконанню цього завдання шляхом визначення зобов'язання кожної Сторони щодо надання відповідної інформації. Це відповідає аналогічним положенням інших конвенцій Ради Європи.

Частина III

Статті 11 – 18

48. Заключні положення, які містяться у статтях 11-18, є подібними із заключними положеннями конвенцій та угод, що укладаються під егідою Ради Європи. Включення статті 14 та пункту г) статті 19 враховує надану абзацом 2 статті 1 можливість відповідним Сторонам розширювати обсяг своїх зобов'язань за цією Конвенцією. Додання пункту д) статті 19 враховує зобов'язання повідомляти Генерального секретаря про будь-які заходи, вжиті згідно з абзацом 4 статті 9.

49. Метою статті 15 є визначення категорій місцевих влад, яких стосується Конвенція. Хоча деякі попередні пропозиції щодо участі іноземних громадян обмежувались місцевим рівнем, не існує, судячи з усього, жодних причин, які б змушували до виключення інших категорій місцевих органів влади, особливо враховуючи, що сам термін «місцева/муніципальна влада» може викликати певні проблеми в окремих країнах, зокрема у Великобританії та Ірландії. Відповідно, найкращим рішенням є розширення дії положень Конвенції на усі місцеві органи влади, залишивши на розсуд Сторін, які мають проблеми з таким розширенням, визначення переліку категорій територіальних органів влади, які підпадають під дію Конвенції. Формулювання положень статті 15 є схожим до подібних положень ЄХМС.

3.6. ПЕРЕГЛЯНУТА ЄВРОПЕЙСЬКА ХАРТІЯ ЩОДО УЧАСТІ МОЛОДІ У ГРОМАДСЬКОМУ ЖИТТІ НА МІСЦЕВОМУ ТА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНЯХ ТА ПОЯСНЮВАЛЬНА ДОПОВІДЬ ДО НЕЇ

Ця Хартія, яка не має статусу конвенції, була прийнята на 10-й сесії Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи 21 травня 2003 р. як додаток до Рекомендації 128 Конгресу

ВСТУП

Основи того, що згодом стало Європейською хартією про участь молоді в житті суспільства на місцевому і регіональному рівні, були закладені на першій і другій конференціях з питань молодіжної політики, організованих Постійною конференцією місцевих і регіональних влад Європи в Лозанні (червень 1988 р.) і в Лланголлені (вересень 1991 р.). Незабаром після цього в березні 1992 р. Постійна конференція прийняла Резолюцію 237, в якій мова йшла про ухвалення Хартії.

В рамках святкування 10-ї річниці Європейської хартії про участь молоді в житті суспільства на місцевому і регіональному рівні Конгресом місцевих і регіональних влад спільно з Директоратом у справах молоді і спорту Ради Європи було організовано конференцію «Молодь — дієва сила в своїх містах і регіонах». Загальна мета цієї Конференції, проведеної в Кракові 7-8 березня 2002 р., полягала в тому, щоб оцінити прогрес з питань залучення молоді протягом 10-ти років існування Хартії, а також обговорити шляхи подальшого розширення участі молоді, зокрема завдяки поширенню позитивного досвіду. Учасники Конференції прийняли Краківську декларацію, в якій вони підтвердили, що молоді люди є громадянами муніципальних утворень і регіонів, де вони живуть, так само як і представники будь-якої іншої вікової групи, і тому повинні мати доступ до всіх форм участі в житті суспільства, а також підкреслили і підтвердили необхідність активізації ролі молоді в розвитку демократичного суспільства, зокрема, в суспільному житті на місцевому і регіональному рівні. Крім того, Конференція стала внеском в інтегрований проект Ради Європи «Демократичні інституції в дії».

Учасники також закликали відповісти на нові виклики, що стоять перед молоддю в сучасному суспільстві. У зв'язку з цим вони звернулися до КМРВЕ і Консультативної ради з питань молоді Ради Європи з проханням призначити експертів для підготовки пропозицій щодо внесення змін в Європейську хартію про участь молоді в суспільному житті на місцевому і регіональному рівнях з тим, щоб вона відображала нові виклики ХХІ-го століття, такі як інформаційне суспільство і відсутність безпеки в містах.

У кінці 2002 р. і на початку 2003 р. було скликано робочі засідання. Обговорення на цих робочих засіданнях стали основою для нинішньої редакції Хартії. Дана редакція Хартії складається з трьох розділів. У першому містяться рекомендації для місцевих і регіональних влад щодо проведення

політики, що впливає на молодь в цілому ряді областей. У другому розділі мова йде про інструменти, що сприяють більш широкому залученню молоді. Нарешті, в третьому розділі містяться рекомендації щодо створення інституційних умов, що забезпечують участь молодих людей.

ПРЕАМБУЛА

Активна участь молодих людей в процесі ухвалення рішень і діяльності на місцевому і регіональному рівні має важливе значення, якщо ми дійсно маємо намір побудувати більш демократичне, солідарне і процвітаюче суспільство. Участь у демократичному житті будь-якого співтовариства не зводиться до голосування або висунення своєї кандидатури на виборах, хоча і це є досить важливим. Участь у житті суспільства і активна громадянська позиція передбачають наявність прав, засобів, простору і можливостей, а де необхідно — і підтримку для участі в процесі ухвалення рішень і впливу на цей процес, а також участі в будь-яких формах діяльності з метою побудови кращого суспільства.

Місцеві і регіональні органи влади як органи публічної адміністрації, що знаходяться найближче до молодої людини, покликані зіграти дуже важливу роль у справі залучення молоді. При цьому місцеві і регіональні влади можуть забезпечити, щоб молоді люди не тільки чули й дізнавалися про демократію та громадянське суспільство, але й мали можливість застосувати ці знання на практиці. Проте участь молоді в житті суспільства не обмежується лише формуванням активних громадян чи побудовою демократії в майбутньому. Для того, щоб участь у житті суспільства дійсно мала сенс для молодих людей, є вкрай важливим, щоб вони могли впливати на рішення та дії в молодому віці, а не лише на більш пізньому етапі свого життя.

Підтримуючи і стимулюючи участь молоді в суспільному житті, місцеві і регіональні влади сприяють соціальній інтеграції молодих людей, допомагаючи їм долати не лише проблеми та труднощі молоді, але й виклики сучасного суспільства, в якому часто домінують обособленість і та індивідуалізм. Проте для того щоб участь молоді в суспільному житті на місцевому і регіональному рівні була успішною, постійною і осмисленою, потрібне щось більше, ніж розвиток або реорганізація політичних чи адміністративних систем. Будь-яку політику чи дію, покликану активізувати участь молоді в житті суспільства, має забезпечувати культурне середовище, що шанує молодь і враховує різноманітні потреби, обставини та сподівання молодих людей. При цьому обов'язково повинен бути присутній елемент розваги і задоволення.

ПРИНЦИПИ

1. Участь молоді в суспільному житті на місцевому і регіональному рівні повинна стати частиною загальної політики залучення громадян до участі у публічному житті, визначеної в Рекомендації (2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи.

2. Місцеві і регіональні влади переконані, що галузева політика повинна містити молодіжний вимір. У зв'язку з цим вони зобов'язались до-

тримуватись положень цієї Хартії і забезпечувати на практиці різні форми участі, які визначатимуться за погодженням і спільно з молодими людьми та їх представниками.

3. Проголошені в цій Хартії принципи та різні форми участі стосуються усіх молодих людей без дискримінації. Для досягнення цього слід звернути особливу увагу на залучення до публічного життя на місцевому і регіональному рівні молодих людей з малозабезпечених верств суспільства, а також представників етнічних, національних, соціальних, сексуальних, культурних, релігійних та мовних меншин.

Частина 1: ГАЛУЗЕВА ПОЛІТИКА

I.1 Політика відносно спорту, дозвілля і суспільного життя

4. Місцеві і регіональні влади повинні підтримувати організовані соціально-культурні заходи, що здійснюються молодіжними об'єднаннями і організаціями, молодіжними групами і суспільними центрами, які разом з сім'єю, школою та роботою є одним із стовпів соціальної єдності в місті або регіоні; вони є ідеальним каналом залучення молоді і проведення молодіжної політики в області спорту, культури, ремесел, мистецтва та інших форм творчості або самовираження, а також в соціальній сфері.

5. Для розвитку молодіжних об'єднань місцевим і регіональним владам рекомендується, використовуючи відповідні заходи, надавати підтримку, зокрема організаціям, які готують працівників і керівників молодіжних клубів і організацій, а також фахівців по роботі з молоддю, які відіграють найважливішу роль в житті суспільства на місцевому і регіональному рівнях.

6. Місцеві і регіональні влади мають заохочувати суспільні об'єднання до активного сприяння залученню молодих людей у діяльність своїх статутних органів.

I.2 Політика підтримки зайнятості молоді і боротьби з безробіттям

7. Економічні та соціальні умови, в яких знаходяться молоді люди, впливають на їх готовність і здатність брати участь у житті своєї громади. Якщо молоді люди не мають роботи або живуть в бідності, у них навряд чи будуть бажання, ресурси і соціальна підтримка для того, щоб стати активними громадянами, які беруть участь у житті суспільства на місцевому і регіональному рівнях. Враховуючи високий рівень безробіття серед молодих людей місцевим і регіональним владам слід розробляти політику та підтримувати ініціативи, спрямовані на зниження безробіття серед молоді.

8. У зв'язку з цим місцевим і регіональним владам слід:

- розробити спільно з представниками молоді (включаючи тих, хто не має роботи або може її втратити), місцевими роботодавцями, профспілками, органами освіти, професійної підготовки і службами зайнятості, а також молодіжними організаціями політику і програми, спрямовані на усунення причин безробіття серед молоді і розширення можливостей працевлаштування молодих людей;

- створити місцеві центри зайнятості для надання спеціалізованої допомоги і підтримки молодим безробітним людям у пошуку цікавої і стабільної роботи. Молоді безробітні люди повинні мати право брати участь в управлінні цими центрами, якщо вони того бажають;

- підтримувати створення молодими людьми або групами молодих людей компаній, підприємств і кооперативів за допомогою надання фінансової та іншої підтримки, зокрема приміщень, устаткування, навчання і професійних консультацій;

- заохочувати молодь до експериментів з соціальною економікою, ініціативами місцевої самопомоги або кооперативами.

I.3 Міське і життєве середовище, житлова політика і транспорт

9. Спільно з представниками молодіжних організацій місцеві і регіональні влади повинні створити умови для вироблення політики формування місцевого середовища, спрямованої на створення більш цілісного життєвого середовища, сприятливого для соціальної взаємодії і формування якісного громадського простору.

10. Місцевим і регіональним владам слід проводити політику розвитку житлового господарства і формування місцевого середовища, залучаючи молодих людей до консультацій за участі місцевих і регіональних виборних представників, керівників економічних структур, лідерів спілок і архітекторів. Мета полягає в тому, щоб:

- розробити програми формування більш гармонійного середовища, що сприяє самовираженню особи і зміцненню реальної солідарності між поколіннями;

- сформувати злагоджену політику розвитку міського середовища, яка враховує соціальні та міжкультурні реалії мешканців при розробці програм житлового будівництва та/або реконструкції житла.

11. У тісній співпраці з молодіжними організаціями, організаціями квартиронаймачів та/або споживчими організаціями, службами комунального господарства і соціальними працівниками місцеві і регіональні влади повинні сприяти розвитку або розвивати в рамках існуючих соціальних структур:

а) місцеві інформаційні служби пошуку житла для молодих людей;

б) місцеві механізми (наприклад, дешеві кредити, системи гарантування орендної платні) надання молодим людям допомоги в забезпеченні житлом.

12. Мобільність молодих людей забезпечується за рахунок легкого доступу до громадського транспорту, основними користувачами якого також є молоді люди. Така мобільність є абсолютно необхідною для участі в суспільному житті і відчуття себе повноцінними громадянами.

13. Молодь слід долучати до організації роботи громадського транспорту на місцевому і регіональному рівні. Спеціальні тарифи повинні давати молодим людям можливість користуватись громадським транспортом.

14. В сільській місцевості мобільність і транспорт є однією з найбільш необхідних умов, що визначає якість життя, а не тільки сприяє участі в суспільному житті. Тому місцевим і регіональним владам слід підтримувати ініціативи з розвитку транспорту в сільській місцевості, спрямовані на надання транспортних послуг (державних чи приватних, індивідуальних або колективних) і підвищення мобільності у сільській місцевості для таких груп, як молодь, що в даний час виключена з суспільного життя, зважаючи на брак транспортних засобів.

I.4 Політика освіти і професійної підготовки, що сприяє участі молоді в житті суспільства

15. Школа є установою, де молоді люди не тільки проводять значну частину свого життя і де вони проходять програму формального навчання; вона також є місцем, де багато в чому формуються їх погляди і життєві перспективи. Важливо, щоб молоді люди дізнавались про участь в житті суспільства і демократію ще в школі, щоб шкільні програми включали курси демократії, участі в суспільному житті і громадянського суспільства, підкріплені відповідними ресурсами. Водночас школа повинна бути також місцем, де молоді люди пізнають демократію в дії і де їх участь в процесі ухвалення рішень знаходить підтримку і стимулюється. У зв'язку з цим рекомендуються наступні заходи:

а) місцевим і регіональним владам слід активно стимулювати участь молодих людей в шкільному житті. Їм слід надавати фінансову та іншу підтримку, зокрема надавати молоді приміщення, в яких вони могли б створювати демократичні об'єднання учнів. Ці об'єднання повинні бути незалежними і самоврядними, а при бажанні, вони повинні мати право спільно з викладачами і адміністрацією шкіл брати участь в ухваленні рішень, пов'язаних з управлінням школою;

б) там, де місцеві і регіональні влади відповідають за зміст шкільних програм, їм слід забезпечити, щоб з учнями та учнівськими об'єднаннями постійно консультувались з питань підготовки шкільних програм. Їм слід також забезпечити включення в шкільні програми громадської та політичної освіти і забезпечення необхідної уваги та ресурсів для освітніх програм для всіх учнів.

I.5 Політика мобільності і обмінів

16. Місцевим і регіональним владам слід підтримувати об'єднання чи групи, що виступають за підвищення мобільності молодих людей (молодих робітників, студентів або волонтерів) через політику обмінів та усвідомлення себе громадянами Європи.

17. Місцевим і регіональним владам слід заохочувати молодих людей, їх організації та школи до активної участі в міжнародному співробітництві, в усіх видах обмінів і в європейських мережах. Ці влади повинні бути готовими надати їм фінансову підтримку з метою сприяння вивченню мов і міжкультурним обмінам, а також обміну досвідом.

18. Вони мають залучати молодих людей та/або їх представників до роботи органів, відповідальних за здійснення таких обмінів.

I.6 Політика охорони здоров'я

19. З метою сприяння появі і реалізації ініційованих молоддю проєктів, що відповідають концепції загального зміцнення здоров'я та динаміці громадського життя, місцевим і регіональним владам слід створити або розробити інституційний механізм для консультацій з молодіжними організаціями, виборними представниками та усіма соціальними і професійними групами, пов'язаними з соціальним забезпеченням і зміцненням здоров'я.

20. Зіткнувшись з руйнівною дією потягу до тютюну, алкоголю та наркотиків серед молодих людей, місцевим та регіональним владам слід запроваджувати, розробляти і просувати спільно з представниками молодіжних організацій і службами охорони здоров'я місцеву інформаційну політику і консультативні служби для молодих людей, які страждають від цих проблем, а також спеціальну політику підготовки соціальних працівників, волонтерів і керівників організацій, що займаються стратегією профілактики і реабілітації таких молодих людей.

21. Враховуючи нинішнє зростання кількості захворювань, що передаються статтевим шляхом, місцевим і регіональним владам слід активізувати інформаційні кампанії і профілактичні заходи, орієнтовані на молодих людей, зміцнюючи таким чином в суспільстві дух солідарності. Молодих людей та представників місцевих молодіжних організацій і служб охорони здоров'я слід активно залучати до розробки і проведення цих (інформаційних) програм.

I.7 Політика гендерної рівності

22. В рамках політики створення оптимальних умов для рівної участі чоловіків і жінок у публічному житті місцевим і регіональним владам слід вжити конструктивних заходів для підтримки доступу молодих чоловіків і жінок до відповідальних посад у професійній сфері, в політиці, місцевих і регіональних органах влади.

23. В межах своїх повноважень місцевим і регіональним владам слід сприяти проведенню освітньої політики, спрямованої на виховання дітей з наймолодшого віку у дусі рівності між жінками і чоловіками.

24. Для підтримання політики рівності між жінками і чоловіками місцевим і регіональним владам слід:

а) розробити середньостроковий план, спрямований на усунення нерівностей між молодими чоловіками і жінками;

б) здійснити і оцінити заходи, спрямовані на створення рівних можливостей для дівчат і молодих жінок.

25. Для досягнення цієї мети така політика має надати дівчатам і молодим жінкам можливості:

а) одержувати конкретну інформацію про навчальні курси, що дозволяють отримати професійну кваліфікацію;

б) оволодіти професійними навичками, пропонуючи стипендії і спеціальні навчальні курси, у тому числі в професіях, які традиційно вважаються чоловічими;

в) навчати їх управляти суспільними справами, довіряючи їм повноваження на найвищому рівні на основі введення квот щодо посад для жінок;

г) вживати фінансових заходів для того, щоб соціальні служби надавали допомогу дівчатам і молодим жінкам.

I.8 Спеціальна політика для сільської місцевості

26. Місцевим і регіональним владам слід враховувати різні потреби молодих людей в сільській місцевості при розробці і здійсненні заходів, спрямованих на залучення молоді до участі в суспільному житті. Тому вони повинні:

а) забезпечити, щоб політика в сфері освіти, зайнятості, житлового господарства, транспорту і інших сферах відображала і враховувала особливі потреби молодих людей, що проживають у сільській місцевості. Ця політика повинна допомогти молодим людям, які хочуть жити в сільській місцевості. Молоді люди, що живуть у сільській місцевості, не повинні відчувати незручності або стикатися з рівнем соціальних послуг і забезпечення нижчим, ніж він є у містах;

б) надавати фінансову й іншу підтримку молодіжним і іншим громадським організаціям, що діють у сільській місцевості. Ці організації можуть стимулювати суспільне і культурне життя в сільських громадах і можуть бути важливим засобом соціальної реалізації для молодих людей. Молодіжні та інші громадські організації не тільки грають важливу роль у стимулюванні участі молоді в житті суспільства; вони можуть також підвищити рівень життя і розв'язати такі проблеми, як сільська ізоляваність.

I.9 Політика доступу до культури

27. Мистецтво і культура існують у багатьох формах, що постійно змінюються залежно від смаків, місця і часу. Проте вони є частиною минулої, сучасної і майбутньої спадщини особи і суспільства, яка формується зусиллями багатьох поколінь. У певному значенні вони є віддзеркаленням кожного суспільства. Молоді люди з їх культурним досвідом, здатністю до ініціативи, допитливістю і новаторством відіграють певну роль у цій культурній еволюції. Тому важливо забезпечити їм доступ до культури у всіх її формах і розширювати можливості для їх творчої діяльності, у тому числі і в нових областях.

28. Отже, для цього місцевим і регіональним владам слід спільно з молодими людьми і їх організаціями розробити політику, яка дозволить молоді реально брати участь у культурному житті, забезпечивши доступ до знань, культурної і подекуди творчої діяльності, використовуючи відповідні методи.

I.10 Політика сталого розвитку та охорони навколишнього середовища

29. В умовах все більш очевидного погіршення стану навколишнього

го середовища місцевим і регіональним владам слід надавати фінансову підтримку освітнім проектам у школах і об'єднаннях, направлених на досягнення більш повного розуміння екологічних проблем.

30. Усвідомлюючи, що екологічні проблеми, в першу чергу, торкаються молоді, яка в майбутньому буде вимушена ліквідовувати наслідки минулих помилок, місцевим і регіональним владам слід підтримувати заходи і проекти, спрямовані на підтримку сталого розвитку й охорону навколишнього середовища, залучаючи молодих людей і їх організації.

I.11 Політика боротьби з насильством і злочинністю

31. Враховуючи, що жертвами злочинності і насильства часто є молоді люди, і визнаючи необхідність пошуку адекватних відповідей на проблеми злочинності і насильства в сучасному суспільстві, а також необхідність безпосереднього залучення молодих людей у боротьбу з цими проблемами;

32. Місцеві і регіональні влади повинні:

а) включати молодих людей до реалізації заходів з профілактики злочинності там, де вони існують;

б) працювати з молодими людьми, які можуть бути втягнені або вже втягнені в злочинну діяльність;

в) усіма наявними засобами боротися з насильством на расовому ґрунті;

г) попереджати усі форми насильства в школах. Це слід робити спільно з усіма зацікавленими структурами, зокрема з органами освіти і поліції, викладачами, батьками і самими молодими людьми;

д) сприяти створенню мереж об'єднань і проектів, спрямованих на боротьбу з насильством і виховання терпимості як у школі, так і поза школою;

е) робити усе можливе для захисту молоді від сексуальної експлуатації, жорстокого та іншого поганого поводження, а також створювати структури для надання психологічної і матеріальної допомоги і надання конфіденційних консультацій жертвам.

33. Здійснюючи згадані заходи, місцеві і регіональні влади сприяють встановленню атмосфери довір'я і пошани між молодими людьми і органами державної влади, зокрема поліцією.

I.12 Антидискримінаційна політика

34. Місцевим і регіональним владам слід активно пропагувати права людини і заходи по боротьбі з дискримінацією меншин (включаючи молодих представників цих меншин), молодих людей з фізичними і розумовими вадами, а також інших груп населення, які можуть піддаватись дискримінації, і сприяти створенню багатокультурних громад шляхом інтеграції меншин з урахуванням їх різних потреб, звичаїв, культур і способу життя.

35. У зв'язку з цим місцевим і регіональним владам слід:

а) прийняти або підсилити антидискримінаційне законодавство з тим, щоб забезпечити усім громадянам рівний доступ до громадських місць, професійного навчання, шкіл, житла, культурної діяльності та інших сфер

життя. Такий доступ повинен відстежуватися і гарантуватися спільними структурами за участі представників місцевої влади, меншин і самих молодих людей;

б) розвивати в рамках шкільних програм міжрелігійний діалог, виховувати учнів у дусі пошани до інших культур, нетерпимості до расизму і дискримінації.

I.13 Політика відносно статевого життя

36. Під час переходу дітей від залежності від сім'ї, школи, релігійної громади та інших «авторитетів» до самостійного дорослого життя молоді люди можуть зіткнутися з різними питаннями, що стосуються їх особистих відносин (в сім'ї або вузькому колі, зі своїми однолітками, друзями або партнерами). Поява і задоволення їх сексуальних потреб не завжди відбувається легко, навіть коли молоді люди не готові визнати цю проблему. Крім того, спостерігається недостатність знань відносно питань сексуального здоров'я і недовіра до офіційного ставлення до ризиків, пов'язаних з деякими формами сексуальної поведінки.

37. Для того, щоб допомогти молодим людям знайти свій шлях у цій області до здорового і наповненого відчуттями життя, місцевим і регіональним владам спільно з батьками, школами і організаціями, що працюють у цій сфері, слід розвивати і підтримувати:

а) недиригентське статеве виховання в школах;

б) організації і служби, що надають інформацію про відносини, форми статевого життя і планування сім'ї;

в) роботу з групами однолітків у цій галузі.

38. Молодих людей слід активно залучати до планування, практичної роботи і оцінки інформації, а також до роботи інших орієнтованих на молодь служб такого роду.

I.14 Політика доступу до прав і закону

39. Суспільство у своєму житті ґрунтується на правилах, які мають поважати усі громадяни. У демократичних суспільствах ці правила обговорюються та затверджуються виборними представниками громадян і набувають конкретного змісту, зокрема у законодавчих актах, в яких визначаються права і обов'язки усіх людей.

40. Із збільшенням кількості таких актів індивідууму стає все складніше дізнатися про них, дотримуватись і застосовувати їх, що створює нерівність між громадянами. Природно, що молодь найбільше стурбована цим явищем.

41. У зв'язку з цим місцеві і регіональні влади повинні полегшувати молоді доступ до своїх прав:

а) розширюючи їх знання за допомогою розповсюдження інформації, зокрема в школах, групах однолітків та через інформаційні служби;

б) через реалізацію прав при підтримці служб, яким доручено допомагати молодим людям, коли вони того побажають;

в) забезпечивши участь молодих людей в розробці нових правил.

ЧАСТИНА II: ІНСТРУМЕНТИ ЗАЛУЧЕННЯ МОЛОДІ

42. Для досягнення реальної участі молоді необхідно надати в розпорядження молодих людей певний набір інструментів. Це передбачає розвиток системи навчання молодих людей з питань участі в житті суспільства, постійне їх інформування, надання їм засобів комунікації, підтримку їх проєктів і визнання готовності молодих людей присвятити себе служінню суспільству і волонтерській праці. Участь можна вважати повноцінною лише в тому випадку, якщо визнається роль молодих людей в політичних партіях, профспілках і об'єднаннях і, найголовніше, коли здійснюються зусилля з тим, щоб підтримати молодіжні об'єднання, створені за участі й силами самих молодих людей.

II.1 Підготовка молоді до участі у суспільному житті

43. Місцеві і регіональні влади, усвідомлюючи провідну роль, яку відіграє школа в житті молодих людей, повинні забезпечити в школах підтримку і навчання участі молоді в житті суспільства, правам людини та неформальне навчання в школах. Вони також повинні забезпечити навчання і підтримку участі молодих людей у суспільному житті та у своїй місцевій громаді за допомогою:

- а) професійного навчання викладачів і фахівців по роботі з молоддю з практичних питань участі молоді у суспільному житті;
- б) усіх форм участі учнів в житті школи;
- в) програм громадської освіти в школах;
- г) навчання груп однолітків, надаючи необхідні приміщення й засоби та підтримуючи обмін позитивним досвідом.

II.2 Інформування молодих людей

44. Інформація часто є ключем до участі в суспільному житті, і право молодих людей на доступ до інформації щодо можливостей і питань, які їх цікавлять, все більшою мірою визнається в офіційних європейських і міжнародних документах, при чому не тільки в контексті публічного життя на місцевому і регіональному рівні.

45. Для того, щоб брати участь у діяльності своєї громади, або для того, щоб користуватися призначеними для них послугами і можливостями, молоді люди повинні бути поінформовані про них. Участь у заходах і проєктах, які цікавлять їх і які вони самі організовують, часто є кроком у процесі їх заохочення до більш активної участі в житті суспільства, включаючи політичне життя.

46. Тому місцевим і регіональним владам слід підтримувати та удосконалювати існуючі інформаційні і консультаційні центри для молодих людей з тим, щоб якість наданих ними послуг відповідала потребам молодих людей. Там, де таких центрів не існує, місцевим і регіональним владам, а також іншим відповідним структурам слід сприяти і допомагати створенню

належних інформаційних служб для молодих людей, у тому числі через існуючі структури, такі як школи, молодіжні служби і бібліотеки. Слід вживати спеціальних заходів для задоволення інформаційних потреб груп молодих людей, яким складно отримати доступ до інформації (мовні бар'єри, відсутність доступу до Інтернету тощо).

47. Інформаційні служби для молодих людей повинні відповідати певним професійним принципам і стандартам. Органам державної влади слід забезпечити дотримання таких стандартів і їх постійне вдосконалення, по можливості відповідно до набору узгоджених на національному (чи регіональному) рівні параметрів і стандартів якості. Молоді люди повинні мати можливість участі у підготовці, здійсненні і оцінці заходів і продуктів центрів/служб молодіжної інформації, а також представництва в їх керівних органах.

II.3 Заохочення участі молоді в житті суспільства за допомогою інформаційних і комунікаційних технологій

48. Інформаційні і комунікаційні технології можуть відкрити нові можливості для інформування і залучення молодих людей до публічного життя. Вони можуть бути використані для обміну найбільш різноманітною інформацією і, завдяки можливості інтерактивного спілкування, розширювати участь молодих людей. Тому місцевим і регіональним владам слід використовувати ці технології у своїй інформаційній політиці і політиці залучення молоді, за умови гарантії доступу до них для всіх молодих людей в тому, що стосується місць доступу і навчання цим новим інструментам.

II.4 Заохочення участі молодих людей в роботі ЗМІ

49. Молоді люди не тільки є великими споживачами продукції засобів масової інформації, але і самі можуть активно працювати у цій галузі, розширюючи таким чином можливості самовираження і беручи участь у підготовці інформації, яку оприлюднюють засоби масової інформації. Їх підхід до деяких тем дозволяє їм давати своїм одноліткам іншу, часто більш доступну інформацію. Така участь, крім того, дозволяє молодим людям зрозуміти процес підготовки інформації і виробити необхідні критичні зауваження.

50. У зв'язку з цим місцевим і регіональним владам слід підтримувати створення і діяльність засобів масової інформації (радіо, телебачення, друкованої і електронної преси тощо), утворених молодими людьми і для молодих людей, а також відповідні програми професійної підготовки.

II.5 Заохочення молоді до волонтерської роботи і служіння суспільству

51. Слід підтримувати і заохочувати участь молоді в добровільній діяльності. В той час, коли молоді люди знаходяться під постійно зростаючим тиском, коли кожний з них зобов'язаний досягти успіху в навчанні і праці, важливо розвивати і визнавати волонтерську діяльність. Тому місцевим і регіональним владам слід:

- а) підтримувати створення добровільних центрів і розвивати ініціати-

ви, спрямовані на підтримку і пропаганду участі молодих людей у волонтерській діяльності, зокрема в інформаційно-пропагандистських кампаніях;

б) спільно з молодими людьми, організаціями добровольців, органами освіти і працевдавцями розробити системи визнання і легалізації волонтерської роботи в рамках офіційної системи освіти і працевлаштування.

II.6 Підтримка молодіжних проектів та ініціатив

52. Молоді люди з їх надіями і бажаннями мають багато ідей, які можуть бути трансформовані в проекти і конкретні дії, корисні для всіх. При належній підтримці ці проекти, їх успіхи і невдачі також можуть допомогти молодим людям виховувати в собі почуття відповідальності і самостійності, для того, щоб стати активними членами суспільства. Тому місцевим і регіональним владам слід сприяти реалізації таких проектів, маленьких чи великих, залучаючи до їх здійснення фахівців і надаючи фінансову, матеріальну і технічну допомогу.

II.7 Розвиток молодіжних організацій

53. Особливістю молодіжних організацій є те, що вони в першу чергу відображають думки, обслуговують потреби і інтереси молодих людей. Крім того, саме в цих організаціях молоді люди можуть пізнати і випробувати на практиці можливості і виклики участі у прийнятті рішень спільно з іншими учасниками. Це можуть бути і структуровані організації, і неформальні об'єднання молодих людей. Важливо, щоб молоді люди мали можливість за бажанням вступити до обраної ними молодіжної організації у своїй громаді. Молоді люди також повинні мати право на створення власних організацій, якщо вони того побажають, і на відповідну підтримку. Все це обумовлює наступні рекомендації:

а) місцевим і регіональним владам слід виділити цільовим призначенням бюджетні кошти виключно для підтримки молодіжних організацій, які здійснюють діяльність або надають послуги, виступають як рупор молоді у громаді та відстоюють її інтереси. Перевагу слід віддавати тим організаціям, якими управляють самі молоді люди і які діють в їх інтересах, забезпечують активну участь молоді в реалізації політики на місцевому рівні;

б) місцевим і регіональним владам слід розвивати принцип спільного управління, який просувається Радою Європи, та систему ухвалення рішень спільно з молодими людьми і молодіжними організаціями з тих питань, що стосуються молодих людей. Важливо, щоб там, де існують такі структури спільного управління, молоді люди і молодіжні організації користувалися повагою як повноправні партнери цього процесу.

II.8 Участь молоді в неурядових організаціях (НУО) і політичних партіях

54. Динамічний, незалежний і активний неурядовий сектор є важливим елементом будь-якого дійсно демократичного суспільства. Важливо також, щоб інші сектори громадянського суспільства, такі як політичні партії, були сильними і дієвими на місцевому і регіональному рівнях. Участь у де-

мократичному житті будь-якої країни, регіону або міста не зводиться до голосування раз у декілька років. Ось чому є такою важливою участь в НУО і політичних партіях, оскільки саме вони дозволяють на постійній основі залучати громадян до процесу ухвалення рішень. Тому є вкрай важливим заохочувати і підтримувати участь молоді в суспільному житті своїх громад.

55. Місцевим і регіональним владам слід виділяти фінансові й інші ресурси НУО, які активно сприяють участі молодих людей у своїй діяльності, а також в демократичних структурах і процедурах ухвалення рішень.

56. Місцеві і регіональні влади спільно з політичними партіями повинні неупереджено сприяти залученню молодих людей в партійну політичну систему в цілому і підтримувати конкретні дії, зокрема, навчання.

Частина III: ОРГАНІЗАЦІЙНА УЧАСТЬ МОЛОДИХ ЛЮДЕЙ У МІСЦЕВИХ І РЕГІОНАЛЬНИХ СПРАВАХ

57. Для реалізації галузевої політики, про яку йшлося в частині II, місцевим і регіональним владам слід створити відповідні структури або механізми, що дозволяють забезпечити участь молодих людей в ухваленні і обговоренні рішень, що їх стосуються.

58. Ці структури можуть приймати різні форми залежно від рівня, на якому вони створюються, а саме: село, невелике місто, передмістя великого міста або навіть регіон. Вони повинні створювати умови для справжнього діалогу і партнерства між молодими людьми і місцевими та регіональними владами, а також дозволяти молодим людям і їх представникам бути повноправними учасниками політики, що їх стосується. Ці структури зазвичай мають бути представницькими і постійними та займатись усіма питаннями, до яких виявляють зацікавленість молоді люди. Крім того, можна передбачити створення спеціальної структури для обговорення або дій з будь-якого конкретного питання. В деяких випадках може виявитися доцільним поєднувати різні форми.

III.1 Молодіжні ради, молодіжні парламенти, молодіжні форуми

59. Ефективна участь молоді в місцевих і регіональних справах повинна ґрунтуватись на розумінні молодими людьми тих соціально-культурних змін, що відбуваються всередині їх громади, і вимагає існування постійної представницької структури, такої як молодіжна рада, молодіжний парламент або молодіжний форум.

60. Така структура може формуватися за допомогою виборів, призначення представників молодіжних організацій та/або на добровільній основі. Її склад повинен відображати соціальну структуру громади.

61. Молоді люди повинні безпосередньо відповідати за проекти і відігравати активну роль в реалізації відповідної політики. З цією метою місцевим і регіональним владам слід створювати або підтримувати структури, що забезпечують їх активну участь.

62. Ці структури створюють фізичне середовище для вільного вислов-

лювання молодими людьми своїх проблем, зокрема, підняття цих проблем перед представниками влади, а також дають можливість направити їм свої пропозиції. Порухені питання можуть, зокрема, включати питання, викладені в Частині I цієї Хартії.

63. Роль такої структури може охоплювати:

- а) створення форуму для вільного висловлювання молодими людьми своїх проблем, що стосуються, зокрема, пропозицій і політики влади;
- б) надання молодим людям можливості формулювати пропозиції для місцевих і регіональних влад;
- в) можливості, надані представникам влади консультувати молодих людей з конкретних питань;
- г) створення форуму для розробки, відстеження та оцінки проєктів, що передбачають участь молодих людей;
- д) створення форуму для консультацій з молодіжними об'єднаннями і організаціями;
- е) сприяння участі молодих людей в діяльності інших консультативних органах місцевих і регіональних влад.

64. Надаючи молодим людям можливість висловлюватися і діяти у вирішенні проблем, що їх стосуються, такі структури навчають участі в демократичному житті і управлінні суспільними справами.

65. Тому слід заохочувати участь молодих людей в таких структурах з тим, щоб сприяти можливості пізнати і на практиці опанувати принципи демократичного громадянського суспільства. Для тих молодих людей, які є ініціаторами проєктів і діалогу з владами, такого роду структури є ще й форумом для навчання основам демократичного лідерства.

66. Місцеві і регіональні влади, як і самі молоді люди, виграють також від мультиплікаційного ефекту, який може дати участь молодих людей у таких структурах, зокрема, спонукаючи молодь до здійснення своїх громадянських прав, таких як участь у виборах та інших формах голосування, включаючи референдуми.

III.2 Підтримка структур, що забезпечують участь молоді в житті суспільства

67. Для ефективного функціонування інституційні структури участі молоді (як формальні, так і неформальні) потребують ресурсів і підтримки. З цією метою місцеві і регіональні влади повинні виділяти таким структурам приміщення, фінансові кошти і надавати матеріальну підтримку, необхідну для забезпечення їх нормального і ефективного функціонування. Виділення таких коштів не виключає звернення цих структур за додатковою фінансовою та матеріальною підтримкою до інших джерел, таких як приватні фундації і компанії.

68. Місцевим і регіональним владам слід забезпечити гарантовану підтримку структурам, що забезпечують участь молоді в житті суспільства. З цією метою вони мають призначити гаранта — особу або групу осіб, яка б

відстежувала надання підтримки і до якої ці структури самі могли б звернутись у разі потреби.

69. Така особа або група осіб має бути незалежною від політичних структур і структур, що забезпечують участь молоді в житті суспільства, а їх завданням є узгодження дій з усіма згаданими структурами.

70. Крім гарантування вищезазначеної підтримки, функції цієї особи (осіб) можуть включати:

- роль посередника між молодими людьми і обраними місцевими і регіональними представниками з будь-якого питання, піднятого тією або іншою стороною;
- роль захисника інтересів молодих людей перед місцевими і регіональними владами у разі виникнення напруженості між ними;
- роль каналу спілкування місцевих і регіональних влад з молодими людьми;
- регулярну підготовку доповідей для молодих людей і місцевих та регіональних влад з метою оцінки рівня участі молодих людей в місцевому і регіональному житті, зокрема у формі реалізації проєктів або участі у відповідних молодіжних структурах, а також наслідків їх участі.

Необхідно також брати до уваги Рекомендацію (90)7 Комітету міністрів Ради Європи з питань інформування та консультування молодих людей в Європі, прийняту 21 лютого 1990 р., та Європейську хартію інформування молоді, прийняту Європейським агентством з інформування та консультування молоді (ERYICA).

3.7. ДОДАТКОВИЙ ПРОТОКОЛ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПРО ПРАВО УЧАСТІ У СПРАВАХ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ ТА ПОЯСНЮВАЛЬНА ДОПОВІДЬ ДО НЬОГО

Проект додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування був розроблений Європейським комітетом з питань місцевої та регіональної демократії (CDLR) Ради Європи. Він був розглянутий та схвалений Комітетом міністрів Ради Європи 11 вересня 2009 р. Додатковий протокол був офіційно відкритий для підписання на 16-й Європейській конференції міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне врядування (м. Утрехт, 16 листопада 2009 р.).

Преамбула

Держави-члени Ради Європи, які підписали цей Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування (далі — Хартія, ETS 122), враховуючи, що метою Ради Європи є досягнення більшого єднання між її членами задля збереження та втілення в життя ідеалів та принципів, які є їхнім спільним надбанням;

враховуючи, що право на участь у веденні публічних справ є одним з демократичних принципів, який поділяють усі держави-члени Ради Європи;

враховуючи, що поступовий розвиток держав-членів засвідчив виняткову важливість цього принципу для місцевого самоврядування;

враховуючи, що було б доцільно доповнити Хартію положеннями, які гарантували б право участі у справах місцевої влади;

беручи до уваги Конвенцію Ради Європи про доступ до офіційних документів, ухвалену Комітетом міністрів 27 листопада 2008 р.;

беручи до уваги також Декларацію та План дій, ухвалені на Третньому саміті глав держав та урядів держав-членів Ради Європи (Варшава, 16–17 травня 2005 р.),

домовились про таке:

Стаття 1

Право участі у справах місцевої влади

1. Держави-сторони в рамках своєї юрисдикції повинні забезпечувати кожній особі право участі у справах місцевої влади.

2. Право участі у справах місцевої влади означає право домагатися визначення способу здійснення повноважень або впливати на нього.

3. Засоби, що сприяють здійсненню цього права, повинні бути визначені законом. Закон може передбачати певні процедури для різних обставин або категорій осіб, не допускаючи несправедливої дискримінації будь-якої особи чи групи. Відповідно до конституційних обов'язків та (або) міжнародних зобов'язань Сторони, закон, зокрема, може передбачати спеціальні положення, які стосуються лише виборців.

4.1. Кожна Сторона визнає законом право її громадян брати участь як виборці або кандидати у виборах членів ради чи асамблеї місцевої влади за місцем проживання.

4.2. Закон також повинен визнавати право інших осіб на таку саму участь у випадках, коли Сторона відповідно до свого конституційного порядку прийме таке рішення, або у випадках, коли це відповідає міжнародно-правовим зобов'язанням Сторони.

5.1. Будь-які формальності, умови чи обмеження стосовно реалізації права участі у справах місцевої влади повинні бути встановлені законом і відповідати міжнародно-правовим зобов'язанням Сторони.

5.2. Закон повинен визначати такі формальності, умови та обмеження, які є необхідними для забезпечення того, щоб здійснення права участі не загрожувало добропорядності й прозорості здійснення функцій та повноважень місцевих влад.

5.3. Будь-які інші формальності, умови чи обмеження повинні бути необхідними для функціонування ефективної політичної демократії, для підтримання громадської безпеки в демократичному суспільстві або для дотримання Стороною вимог її міжнародно-правових зобов'язань.

Стаття 2

Заходи з реалізації права участі

1. Сторони вживають усіх заходів, необхідних для ефективної реалізації права участі у справах місцевої влади.

2. Ці заходи зі здійснення права участі повинні включати:

i) надання місцевим владам повноважень давати змогу реалізувати право участі, викладене у цьому Протоколі, та сприяти його реалізації;

ii) забезпечення визначення:

а) процедур залучення населення, що можуть включати процеси консультацій, місцеві референдуми і звернення та, у випадках, коли під юрисдикцією місцевої влади є багато мешканців та (або) велика територія, заходи із залучення населення на рівні, найближчому до них;

б) процедур доступу відповідно до конституційного порядку та міжнародно-правових зобов'язань Сторони до офіційних документів, які є у розпорядженні місцевої влади;

в) заходів для задоволення потреб категорій осіб, які стикаються з окремими перешкодами під час участі;

г) механізмів і процедур розгляду скарг та пропозицій щодо функціонування місцевої влади й місцевих комунальних служб та реагування на них;

iii) заохочення використання інформаційно-комунікаційних технологій для поширення та реалізації права участі, що встановлено цим Протоколом.

3. Ці процедури, заходи та механізми можуть бути різними для різних категорій місцевих влад, з урахуванням їхнього розміру та компетенції.

4. В процесах планування і прийняття рішень щодо заходів, які необхідно вжити для реалізації права участі у справах місцевої влади, з місцевими владами мають проводитися консультації, в міру можливості своєчасно і належним чином.

Стаття 3

Органи влади, до яких застосовується цей Протокол

Цей Протокол застосовується до всіх категорій місцевих влад, що існують у межах території Сторони. Однак кожна держава, передаючи на зберігання свою ратифікаційну грамоту або свій документ про прийняття чи затвердження, може визначити категорії місцевих або регіональних органів влади, якими вона має намір обмежити сферу застосування Протоколу або які вона має намір виключити зі сфери його застосування. Вона також може включити додаткові категорії місцевих або регіональних органів влади до сфери застосування Протоколу за допомогою подальшого повідомлення, адресованого Генеральному секретарю Ради Європи.

Стаття 4

Територіальне застосування

1. Будь-яка Держава під час підписання або передачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти або документа про прийняття чи затвердження може визначити територію або території, до яких застосовуватиметься цей Протокол.

2. Будь-яка Сторона будь-коли в подальшому за допомогою заяви, адресованої Генеральному секретарю Ради Європи, може поширити сферу застосування цього Протоколу на будь-яку іншу територію, визначену в заяві. Стосовно такої території Протокол набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення тримісячного періоду з дати отримання такої заяви Генеральним секретарем.

3. Будь-яка заява, зроблена згідно з двома попередніми частинами, стосовно будь-якої території, визначеної в такій заяві, може бути відкликана за допомогою повідомлення, адресованого Генеральному секретарю Ради Європи. Відкликання набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення шестимісячного періоду з дати отримання такого повідомлення Генеральним секретарем.

Стаття 5

Підписання та набрання чинності

1. Цей Протокол є відкритим для підписання державами-членами Ради Європи, які підписали Хартію. Він підлягає ратифікації, прийняттю або затвердженню. Держава-член Ради Європи не може ратифікувати, прийняти або затвердити цей Протокол, якщо вона одночасно або раніше не ратифікувала, не прийняла або не затвердила Хартію. Ратифікаційні грамоти або документи про прийняття чи затвердження здаються на зберігання Генеральному секретарю Ради Європи.

2. Цей Протокол набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення тримісячного періоду з дати, коли вісім держав-членів Ради Європи висловили свою згоду бути зобов'язаними Протоколом відповідно до положень частини 1.

3. Для будь-якої держави-члена, яка в подальшому висловлює свою згоду бути зобов'язаною ним, Протокол набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення тримісячного періоду з дати здачі на зберігання ратифікаційної грамоти або документа про прийняття чи затвердження.

Стаття 6

Денонсація

1. Будь-яка Сторона може будь-коли денонсувати цей Протокол за допомогою повідомлення, адресованого Генеральному секретарю Ради Європи.

2. Така денонсація набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення шестимісячного періоду з дати отримання повідомлення Генеральним секретарем.

Стаття 7

Повідомлення

Генеральний секретар Ради Європи повідомляє державам-членам Ради Європи про:

- а) будь-яке підписання;
- б) передачу на зберігання будь-якої ратифікаційної грамоти чи будь-якого документа про прийняття або затвердження;
- в) будь-яку дату набрання чинності цим Протоколом відповідно до статті 5;
- г) будь-яке повідомлення, отримане в ході застосування положень статті 3;
- д) будь-яку іншу дію, повідомлення або сповіщення, які стосуються цього Протоколу.

На посвідчення чого ті, що підписалися нижче, належним чином на це уповноважені представники, підписали цей Протокол.

Учинено в Утрехті 16 листопада 2009 р. англійською та французькою мовами, при цьому обидва тексти є однаково автентичними, в одному примірнику, який зберігається в архіві Ради Європи. Генеральний секретар Ради Європи надсилає засвідчені копії кожній державі-члену Ради Європи.

**Пояснювальна доповідь
до додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування
про право участі громадян у справах місцевої влади**

I. Додатковий протокол було підготовлено Європейським комітетом з питань місцевої та регіональної демократії (CDLR) Ради Європи. Він був відкритий для підписання державами-членами Ради Європи 15 листопада 2009 р. Протокол може бути підписаний державами-членами лише після ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування.

II. Пояснювальний коментар, який було підготовлено Європейським комітетом з питань місцевої та регіональної демократії (CDLR) Ради Європи, має полегшити розуміння положень додаткового протоколу.

A. Історія підготовки додаткового протоколу

В преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування, схваленої та відкритої для підписання 15 жовтня 1985 р., держави, які її ратифікували, визнають, що право громадян щодо участі в управлінні питаннями місцевого значення є спільним демократичним надбанням усіх держав-членів Ради Європи. Разом з тим текст Хартії не надає детальних роз'яснень на цю тему.

Додатковий Протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування узагальнює результати багаторічної діяльності Ради Європи з питань демократичної участі громадян в управлінні питаннями місцевого значення.

Ще у 1978 р. європейські міністри, відповідальні за місцеве і регіональне врядування на своїй 3-й конференції (м. Стокгольм, 7-8 вересня 1978 р.), ухвалили резолюцію щодо участі громадян у житті комун. Це питання було також включено до фінальної декларації 4-ї міністерської конференції (м. Мадрид, 21-23 травня 1980 р.).

На основі численних доповідей, підготовлених Комітетом CDLR, Комітетом міністрів Ради Європи було ухвалено наступні рекомендації:

- Рекомендація № 18 (81) щодо участі громадян у житті комун;
- Рекомендація № 2 (96) щодо ініціативи громадян та місцевих референдумів;
- Рекомендація № 19 (2001) щодо участі громадян у публічному житті на місцевому рівні.

Одразу після ухвалення Комітетом міністрів Ради Європи Рекомендації 19 (2001) Європейському комітету з питань місцевої та регіональної демократії (CDLR) було доручено здійснити моніторинг впровадження цього документу та підготувати пропозиції щодо його розвитку.

На 14-й сесії (м. Будапешт, 24-25 лютого 2005 р.) Конференції європейських міністрів, відповідальних за питання місцевого та регіонального розвитку, було ухвалено Будапештську Декларацію, в якій наголошується важливість забезпечення питання «доброго врядування на місцевому та регіональному рівнях» як важливого завдання для урядів усіх держав-членів Ради Європи з метою знаходження викликів, які постають перед Європейським співтовариством, а також відповіді на законні очікування громадян».

У рішеннях Будапештської конференції та третього саміту керівників держав та голів урядів держав-членів Ради Європи (м. Варшава, 16-17 травня 2006 р.) було визначено перелік завдань на період 2005-2010 рр., одним з яких визначено «реагування на нові форми участі громадян у суспільному житті на місцевому рівні». Для того щоб виконати це завдання, міністри вирішили «дослідити потенційні сфери та можливості забезпечення правових засад щодо участі громадян у суспільно-політичному житті на місцевому та регіональному рівнях».

На 15-й сесії Європейської конференції міністрів, відповідальних за питання місцевого та регіонального розвитку, яка була проведена у м. Валенсії (Іспанія) 15-16 жовтня 2007 р., було проголошено наступне:

«Беручи до уваги, що європейська культура демократичної участі громадян у суспільному житті на місцевому рівні є важливою складовою наших обов'язків і нашого спільного розуміння демократії XXI-го століття на нашому континенті, її можна закріпити загальноєвропейським юридичним інструментом, таким як конвенція. Виходячи з цього, ми закликаємо провести належну підготовку проекту додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування з метою його представлення Комітету міністрів для затвердження та відкриття для підписання та ратифікації до 31 грудня 2008 р.»

Цей Протокол має відображати та поважати багатство та різноманітність форм та порядок здійснення участі громадян у суспільному житті, що передбачені національним, регіональним чи місцевим законодавством з метою визначення:

- права громадян на участь у суспільному житті на місцевому рівні;
- права громадян на отримання інформації від органів місцевого самоврядування;
- обов'язків органів місцевого самоврядування щодо забезпечення користування цими правами.

Проект протоколу було розглянуто на засіданні Європейського комітету з питань місцевої та регіональної демократії (CDLR) у квітні 2009 р. та затверджено Комітетом міністрів Ради Європи 9 вересня 2009 р.

На 16-й сесії Європейської Конференції міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне врядування (м. Утрехт, 16-17 листопада 2009 р.), додатковий Протокол було відкрито для підписання та ратифікації державами-членами Ради Європи.

B. Загальні коментарі

Додатковий Протокол спрямований на забезпечення реалізації передбачених в Європейській Хартії місцевого самоврядування прав щодо участі громадян у місцевих справах.

Реалізація прав громадян щодо участі у справах місцевого самоврядування відображає певні еволюційні зміни, які спостерігаються в європейських країнах. Все це засвідчує важливість питань участі громадян у суспільному житті, зокрема з урахуванням наступних чинників:

1) участь громадян є ключовим елементом для забезпечення законності прийнятих рішень;

2) з метою покращення політичного діалогу та якості послуг місцевій владі слід більше прислуховуватись до думки громадян;

3) участь громадян є однією з основних цінностей демократії.

Додаткові права громадян щодо участі у суспільному житті на місцевому рівні в жодному випадку не обмежують існуючі положення Хартії, яка проголошує, що рівень автономії, якою користуються органи місцевого самоврядування, є критерієм справжньої демократії. Визначення прав громадян, які спрямовані на впровадження нових фундаментальних положень Хартії, має лише підсилити фундаментальні принципи Хартії.

С. Тлумачення положень додаткового Протоколу

Преамбула

Преамбула коротко викладає підстави існування цього додаткового протоколу. В ній містяться посилання на Конвенцію Ради Європи про доступ до офіційних документів, що підкреслюють важливість зв'язків між двома інструментами (з урахуванням вищезазначених загальних положень).

Стаття 1. Право на участь у місцевих справах

Параграф 1

Перший параграф містить фундаментальні положення, представлені у формі прав громадян.

Параграф 2

Другий параграф викладає зміст права громадян на участь у місцевих справах.

Параграф 3

Третій параграф зобов'язує усі Сторони запровадити та/або підтримувати розвиток законодавчої бази, яка сприяє реалізації права участі у місцевих справах та передбачає реалізацію певних гармонізованих заходів.

Параграф 4.1

Цей параграф гарантує на міжнародному рівні громадянам держав, які підписали цей додатковий протокол, право на участь (в якості виборця чи кандидата) у виборах до представницького органу місцевого самоврядування тієї адміністративно-територіальної одиниці, де вони проживають.

Параграф 4.2

Гарантії, які містяться в попередньому параграфі, є чинними лише для громадян договірних держав.

Параграф наголошує, що додатковий Протокол не забороняє Стороні надавати виборчі права іншим особам, наприклад громадянам, які не проживають на території адміністративно-територіальної одиниці, особам без громадянства, або іноземним громадянам. Якщо договірна держава вирішить надати такі права, параграф 4.2 зобов'язує зробити це шляхом закріплення цих прав у законодавстві.

Таким чином цей параграф не передбачає індивідуального виборчого

права для осіб, які не є громадянами договірної держави. У правовій спадщині Ради Європи це питання є предметом статті С Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні.

Параграф 5.1

Параграфи 5.1-5.3 стосуються певних обмежень щодо участі у місцевих справах, які можуть бути передбачені в окремих випадках.

Зрозуміло, що таке обмеження прав громадян не може бути безпідставним. Ось чому параграф 5.1 вимагає, щоб будь-яка формальність, умови чи обмеження були передбачені законом та відповідали законним міжнародним обов'язкам Договірної Сторони. Посилання на законні міжнародні обов'язки Договірної Сторони може виявитись корисним, зокрема, коли необхідно привернути увагу на відповідні міжнародні зобов'язання, серед яких чільне місце займають положення, які пов'язані з Конвенцією про захист прав людини та основних свобод.

Параграф 5.2

Цей параграф зобов'язує Сторони передбачити формальності, умови та обмеження які мають гарантувати реалізацію права участі громадян у суспільному житті та прозорість виконання органами місцевого самоврядування своїх повноважень. Це положення засвідчує, що Сторони зобов'язуються перешкоджати будь-якому прояву незаконних дій, а саме: корупції, застосуванню сили, примусу тощо. Будь-які формальності чи обмеження, встановлені задля досягнення цієї мети, повинні відповідати критеріям, визначеним у параграфі 5.1.

Параграф 5.3

Цей параграф визначає формальності, умови та обмеження, які не були вказані у параграфі 5.2, зокрема критерії їх правомірності (разом з критеріями, визначеними у параграфі 5.1). Відповідність з усіма трьома критеріями, згаданими в цьому параграфі, є необов'язковою. Для встановлення правомірності є достатнім відповідність лише одному з трьох критеріїв.

Стаття 2. Засоби реалізації права участі громадян

Параграф 1

Цей параграф встановлює загальні обов'язки Сторін, а саме обов'язки усіх заходів для реалізації права участі громадян у суспільному житті на місцевому рівні. Детальна характеристика цих заходів вказана у параграфі 2.

Параграф 2

Цей параграф містить перелік відповідних заходів з реалізації права участі громадян у суспільному житті на місцевому рівні. Одночасно список цих заходів не є вичерпним.

Параграф 3

Питання можливостей диференціації за категоріями органів місцевого самоврядування відповідає статті А3.

Параграф 4

Цей параграф спрямований на забезпечення належних консультацій з органами місцевого самоврядування в процесі планування та прийняття

рішень щодо юридичних та інших заходів реалізації права участі громадян.

Стаття 3. Застосування Протоколу до органів місцевого самоврядування

Статті С та D дозволяють Сторонам визначати адміністративно-територіальні одиниці, на територію яких поширюється сфера дії додаткового протоколу. Ідентичні положення існують в даній Хартії.

Одночасно, наголошується, що територія, на яку має поширюватись дія додаткового протоколу повинна бути не меншою за розміром території, на яку поширюється дія Європейської хартії місцевого самоврядування.

Параграф 1

Цей параграф дає можливість обмежувати сферу застосування додаткового протоколу в момент ратифікації, прийняття чи затвердження. Крім цього, як це вказано у статті 3 Хартії, цей параграф надає можливість Сторонам розширювати територію та сфери застосування додаткового протоколу.

Параграф 2

Цей параграф уточнює положення параграфу 1, визначаючи, що договірні сторони можуть обмежити територію дії додаткового протоколу при його підписанні.

Стаття 4. – Територіальне застосування

Ця стаття містить положення щодо територіального застосування, що є загальним правилом для конвенції Ради Європи.

Статті 5 та 6

Ці статті базуються на загальних нормах оформлення міжнародних договорів Ради Європи, що стосується підпису, ратифікації, прийняття, затвердження, набуття чинності, сповіщення, комунікації та денонсації (додаткового протоколу).

Протокол набуває чинності у перший день наступного місяця після закінчення трьохмісячного періоду від дати, коли вісім держав-членів Ради Європи погодяться приєднатися до Протоколу відповідно до положень статті F.

3.8. РЕКОМЕНДАЦІЯ 19 (2001) КОМІТЕТУ МІНІСТРІВ РАДИ ЄВРОПИ «ПРО УЧАСТЬ ГРОМАДЯН У ПУБЛІЧНОМУ (ГРОМАДСЬКОМУ) ЖИТТІ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ»

(ухвалена Комітетом міністрів 6 грудня 2001 р. на 776-му засіданні заступників міністрів)

Комітет міністрів, відповідно до ст. 15.6 Статуту Ради Європи та відповідно до мети Ради Європи, яка полягає у згуртуванні її учасників для захисту та реалізації ідеалів та принципів, які належать до їх спільної спадщини, та у сприянні їх економічному та соціальному прогресу,

усвідомлює, що участь громадян є основою самої ідеї демократії, і що громадяни, які визнають демократичні цінності, свої громадянські обов'язки та беруть участь у політичній діяльності, є опорою будь-якого демократичного устрою;

є переконаним у тому, що місцева демократія є одним з ключових елементів демократії у країнах Європи, а також переконаний у тому, що розвиток демократії в Європі є фактором стабільності;

усвідомлює, що місцева демократія повинна функціонувати у новому складному контексті, який є результатом не лише структурних та функціональних змін в організації місцевого врядування, але й радикальних політичних, економічних та соціальних змін, які відбуваються у Європі, а також процесів глобалізації;

усвідомлює еволюцію очікувань громадськості, зміну форми місцевої політики та її потребу у більш безпосередніх, гнучких та *ad hoc* методах участі у публічному житті;

зважає на те, що за певних обставин рівень довіри громадян до їх представницьких органів знизився, а також усвідомлює, що державні інституції для збереження своєї легітимності в ухваленні рішень повинні по-новому відповідати на запити суспільства;

визнає наявність значної кількості заходів для активізації участі громадян у публічному житті та визнає можливість їх адаптації до специфіки місцевих громад;

визнає, що право громадян на висловлення своєї думки під час ухвалення особливо важливих рішень, які стосуються більшості громадян і мають наслідком виникнення довгострокових зобов'язань та ухвалення певного вибору, який неможливо скасувати, є одним з демократичних принципів, притаманним для усіх держав-членів Ради Європи;

визнає, що зазначене право може бути у найбільш безпосередній спосіб реалізоване на місцевому рівні, а також, визнає, що необхідно забезпечувати більш безпосередню участь громадян в управлінні місцевими справами з одночасним збереженням ефективності такого управління;

повторно підкреслює своє переконання у тому, що представницька демократія є частиною спільної спадщини держав-членів та основою для

участі громадян у публічному житті на національному, регіональному та місцевому рівнях;

визнає, що діалог між громадянами та місцевими депутатами є важливим для місцевої демократії, оскільки він посилює легітимність місцевих демократичних інституцій та ефективність їх роботи;

визнає, що, відповідно до принципу субсидіарності, місцеві органи влади повинні відігравати провідну роль у сприянні участі громадян у публічному житті, а також визнає, що успіх будь-якої «політики демократичної участі на місцевому рівні» залежить від зусиль цих органів влади;

враховує положення Рекомендації R (81) 18 Комітету міністрів стосовно участі громадян у публічному житті на місцевому рівні та усвідомлює, що зміни, які відбулися з часу її ухвалення, обумовлюють необхідність її заміни даною Рекомендацією;

враховує Коментар 232 (2001) Парламентської асамблеї;

враховує коментар 15 (2001) Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи та відповідні документи Конгресу у цій галузі та на основі вищезазначеного рекомендує урядам країн-учасників наступне:

1. Необхідно виробити політику, суб'єктами якої є місцеві та, у разі необхідності, регіональні органи управління, метою якої є активізація участі громадян у публічному житті на місцевому рівні на основі принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, яка була ухвалена у форматі міжнародної угоди 15 жовтня 1985 р. та ратифікована більшістю держав-членів Ради Європи, а також на основі принципів, викладених у Додатку I до цієї Рекомендації;

2. У контексті визначеної політики та з урахуванням заходів, зазначених у Додатку II до цієї Рекомендації, необхідно ухвалити заходи, що відповідають компетенції урядів держав-членів та спрямовані на вдосконалення правових рамок умов з питань участі громадян у публічному житті на місцевому рівні, а також на забезпечення національним законодавством можливості для місцевих та регіональних органів управління застосовувати широкий спектр інструментів участі громадян відповідно до параграфу 1 Рекомендації (2000) 14 Комітету міністрів Ради Європи про місцеві податки, фінансове вирівнювання та надання субвенцій місцевим органам влади.

3. Необхідно закликати, у належний спосіб, місцеві та регіональні органи управління:

- визнати принципи, викладені у Додатку I до цієї Рекомендації, та забезпечити ефективну реалізацію політики сприяння участі громадян у публічному житті на місцевому рівні;

- удосконалювати місцеву нормативну базу та практичні інструменти для забезпечення участі громадян у публічному житті на місцевому рівні, а також вживати будь-яких інших заходів у межах їх компетенції для сприяння активності громадян з урахуванням переліку заходів у Додатку II до цієї рекомендації.

4. Необхідно забезпечити переклад цієї Рекомендації офіційною мовою або мовами відповідних країн, її оприлюднення та доведення до відома місцевих та регіональних органів влади будь-якими придатними для цього засобами.

Комітет міністрів визначив, що ця Рекомендація замінює Рекомендацію (81) 18 стосовно участі громадян у публічному житті на муніципальному рівні.

Додаток I

Базові принципи політики участі у місцевому демократичному управлінні

1. Гарантування права громадян на доступ до зрозумілої та повної інформації з різних питань, які є важливими для відповідної місцевої громади, а також права на висловлення своєї думки під час ухвалення важливих рішень, які впливають на майбутнє існування відповідної громади.

2. Пошук нових шляхів для посилення громадської свідомості та завоювання культури участі у демократичному управлінні, яку мають поділяти громади та місцеві органи влади.

3. Розвиток відчуття приналежності до громади та заохочення громадян до прийняття відповідальності за життя відповідної громади.

4. Врахування важливості комунікацій між органами публічного управління та громадянами, а також усвідомлення місцевими лідерами важливості активної участі громадян, належного врахування їх вимог та очікувань для надання відповідей на висловлені ними вимоги.

5. Комплексний підхід до питання участі громадян у публічному житті з урахуванням механізму представницької демократії та форм прямої участі у процесах ухвалення рішень та в управлінні місцевими справами.

6. Уникнення надмірно жорстких рішень та надання можливостей для експериментів з акцентом на наданні необхідних повноважень, а не на визначенні правил; відповідно, застосування широкого спектру інструментів участі громадян та можливість комбінування цих інструментів та їх адаптації до конкретних обставин.

7. Ґрунтовна оцінка ситуації утворення системи участі громадян у публічному житті на місцевому рівні та запровадження системи моніторингу для відстеження будь-яких змін та, відповідно, для визначення причин будь-яких позитивних чи негативних тенденцій громадської активності громадян та для визначення ефектів застосування обраних механізмів.

8. Забезпечення обміну інформацією про успішний досвід участі громадян у публічному житті між країнами та у межах країн, підтримка вивчення місцевими органами влади ефективності різних методів участі громадян у публічному житті на місцевому рівні та забезпечення повного інформування громадськості про увесь спектр наявних можливостей у цій галузі.

9. Особлива увага має бути приділена категоріям громадян, які мають ускладнений доступ до активної участі у публічному житті або фактично залишаються поза межами публічного життя на місцевому рівні.

10. Визнання важливості справедливого представництва жінок у полі-

тичній діяльності на місцевому рівні.

11. Визнання потенціалу дітей та молоді для сталого розвитку місцевих громад та підкреслення ролі, яку вони можуть відігравати.

12. Визнання та посилення ролі асоціацій та груп громадян як ключових партнерів у розвитку та підтримці культури участі у публічному житті та як рушійної сили у практичній участі у демократичному процесі.

13. Спільні зусилля органів влади на усіх територіальних рівнях, відповідальність кожного окремого органу за відповідні заходи у межах своєї компетенції згідно з принципом субсидіарності.

Додаток II

Кроки та заходи для заохочення та посилення участі громадян у публічному житті на місцевому рівні

А. Кроки та заходи загального характеру

1. У складному світі, який усе сильніше глобалізується, необхідно оцінити чи є місцевий рівень управління та ухвалення рішень зрозумілим для громадськості; для цього необхідно визначити ключові ролі для місцевих органів влади в умовах, які швидко змінюються.

2. Необхідно належним чином акцентувати ці ролі та, у разі потреби, оцінити чи наявний баланс повноважень між національним, регіональним та місцевим рівнями є таким, що надає достатні ресурси місцевим органам влади та обраним посадовим особам задля належної мотивації участі громадян у публічному житті. У цьому контексті необхідно використовувати усі нагоди для функціональної децентралізації, яка може охоплювати, наприклад, делегування більшого обсягу повноважень стосовно шкіл, дитсадків та інших закладів для дітей різного віку, закладів для людей похилого віку, лікарень та центрів охорони здоров'я, спортивних та рекреаційних центрів, театрів, бібліотек тощо.

3. Необхідно удосконалювати виховну роботу з підвищення рівня громадської свідомості та залучати до освітніх програм шкіл та інших навчальних закладів роботу з роз'яснення відповідальності громадян у демократичному суспільстві, зокрема, у місцевих громадах. Ця відповідальність стосується як обраних посадових осіб, місцевих управлінців, державних службовців, так і звичайних громадян.

4. Необхідно усіма доступними засобами (зокрема, через ухвалення кодексу поведінки) спонукати місцевих виборних посадовців та місцеві органи влади до поведінки, яка б відповідала високим етичним стандартам; також необхідно забезпечити дотримання цих стандартів.

5. Необхідно підвищити прозорість роботи місцевих органів влади, зокрема:

- а) необхідно забезпечити публічний характер процесів ухвалення рішень на місцевому рівні (оприлюднення порядку денного засідань місцевих рад та місцевих виконавчих органів, відкритий доступ громадян до засідань місцевих рад та їх комітетів, зустрічі

у форматі «відповіді-запитання», оприлюднення протоколів засідань та рішень і т.д.);

- б) необхідно забезпечити та полегшити доступ усіх громадян до інформації, яка стосується місцевих справ (створення інформаційних бюро, центрів документації, громадських баз даних; застосування інформаційних технологій; спрощення адміністративних формальностей та зменшення вартості отримання копій документів тощо);
- в) необхідно надавати адекватну інформацію про адміністративні органи та їх організаційну структуру, а також інформувати громадян про перебіг адміністративних процедур, які їх безпосередньо стосуються, та про відповідальних службових осіб.

6. Необхідно реалізувати повномасштабну комунікаційну політику задля того, щоб громадяни краще розуміли основні питання, які стосуються життя громади, та мотиви важливих політичних рішень, які ухвалюються відповідними органами. Необхідно також інформувати громадян про можливості та форми участі у публічному житті на місцевому рівні.

7. Як у густозаселених великих містах, так і у сільських районах, необхідно створити форму локальної демократії, яка може дати громадянам більше можливостей для впливу на життя громади та муніципальні заходи у різних сферах, зокрема:

- а) на (під)муніципальному рівні необхідно створити органи, які є виборними або складаються з виборних посадових осіб, і яким можна надати консультативні та інформативні функції, а також, можливо, виконувати повноваження, делеговані виконавчими органами;
- б) на (під)муніципальному рівні необхідно створити адміністративне бюро для полегшення контакту між місцевими органами влади та громадянами;
- в) у кожній галузі є необхідним інтегрований підхід до організації та надання публічних послуг, який базується на готовності прислухатися до думки громадян та є адаптованим до їх потреб;
- г) необхідно заохочувати місцевих мешканців, безпосередньо або через відповідні асоціації, до активної участі у розробці та реалізації проектів, які безпосередньо стосуються відповідної громади, наприклад, створення та утримання парків та гральних майданчиків, боротьба зі злочинністю, створення соціальних закладів підтримки та самопомогі (догляд за дітьми, людьми похилого віку тощо).

Б. Кроки та заходи, які стосуються участі у місцевих виборах та органах представницької демократії

1. Необхідно здійснювати аудит функціонування місцевих виборчих систем для виявлення можливих суттєвих недоліків виборчої процедури, які можуть утримувати окремі категорії громадян від участі у голосуванні; також

необхідно розглянути можливості корекції виявлених недоліків та існуючих процедур.

2. Необхідно сприяти участі громадян у виборах. У разі потреби необхідно проводити інформаційні кампанії для роз'яснення процедури голосування та для заохочення громадян до реєстрації та участі у виборах. Інформаційні кампанії, спрямовані на окремі групи населення, також можуть бути успішним інструментом.

3. Необхідно здійснювати аудит реєстрації виборців та виборчої активності для виявлення можливих змін у загальних показниках виборчої активності та можливих проблем стосовно окремих груп населення, які не є зацікавленими у своїй участі у голосуванні.

4. Необхідно вжити заходів для того, щоб зробити процедуру голосування більш зручною, беручи до уваги складність та вимоги сучасного життя:

- а) необхідно змінити режим роботи виборчих дільниць (кількість дільниць, доступність, часи роботи тощо);
- б) необхідно створити нові форми голосування, які відповідають очікуванням громадян в усіх державах-членах Ради Європи (дистанційне голосування, голосування поштою, електронне голосування тощо);
- в) необхідно запровадити спеціальні форми допомоги для участі у голосуванні (наприклад, для людей з фізичними вадами або для неписьменних громадян) або інших особливих процедур голосування для окремих категорій громадян (голосування за довіреністю, голосування вдома, у лікарнях та в'язницях тощо).

5. У разі необхідності, для належної оцінки ефективності нових форм голосування, необхідно запроваджувати (або дозволяти запровадження) пілотні схеми тестування нових виборчих процедур.

6. Необхідно перевірити процедури відбору кандидатів для участі у місцевих виборах та, зокрема, визначити наступне:

- а) чи повинні виборці брати участь у процесі відбору кандидатів, наприклад, завдяки можливості створення списків незалежних кандидатів або висунення окремих кандидатів або через відбір виборцями одного або кількох кандидатів;
- б) чи повинні виборці мати більший вплив на обрання або призначення (керівних) працівників місцевих виконавчих органів; це можна забезпечити через прямі вибори, референдуми обов'язкової дії та інші методи.

7. Необхідно розглянути питання, які стосуються можливості обіймати кілька виборних посад, задля розробки заходів, спрямованих на запобігання виконанню службових обов'язків на кількох посадах одночасно, якщо це перешкоджає належному виконанню відповідних функцій або може призвести до конфлікту інтересів.

8. Необхідно перевірити умови роботи на виборних посадах для того,

щоб визначити, чи окремі аспекти статусу місцевих виборних посадових осіб або практичні процедури роботи на виборних посадах можуть заважати участі у політичній діяльності. Там, де це є можливим, є необхідним вжити заходів для усунення цих перепон та, зокрема, для того, щоб виборні посадові особи мали достатньо часу для виконання своїх службових обов'язків та були звільнені від певних економічних обмежень.

В. Кроки та заходи для заохочення громадян до участі в ухваленні рішень на місцевому рівні та в управлінні місцевими справами

1. Необхідно підтримувати діалог між громадянами та місцевими виборними посадовими особами та знайомити місцеві органи управління з різними формами комунікації з громадянами, а також з різноманітними можливостями забезпечення безпосередньої участі громадян в ухваленні рішень. Необхідний рівень свідомості громадян можна досягти через оприлюднення відповідних нормативних документів (наприклад, у формі хартії про участь громадян у публічному житті на місцевому рівні), проведення конференцій та семінарів або через створення веб-сайту для поширення та оцінки позитивного практичного досвіду.

2. За допомогою оглядів та активного обговорення необхідно усвідомити сильні та слабкі сторони різних інструментів участі громадян в ухваленні рішень та заохочувати інновації та експерименти у намаганнях місцевих органів влади налагодити більш тісний зв'язок з громадянами в процесі ухвалення рішень.

3. Необхідно більш повно використовувати нові можливості, зокрема:

- а) нові інформаційні та комунікаційні технології; необхідно забезпечити використання місцевими органами влади та іншими державними органами (на додаток до традиційних та усе ще важливих методів на кшталт публічних оголошень або офіційних інформаційних бюлетенів) усіх можливих форм комунікації (інтерактивні веб-сайти, багатоканальні інформаційні медіа тощо);
- б) дорадчі форми ухвалення рішень, наприклад, такі, що передбачають обмін інформацією та думками: збори громадян; громадські слухання та різні типи форумів; групи та громадські комітети, які надають консультації та висувають пропозиції; круглі столи, опитування громадської думки, огляди тощо.

4. Необхідно ухвалити або, у разі потреби, удосконалити законодавство, яке регулює наступні питання:

- а) подання громадянами петицій/звернень, пропозицій та скарг до місцевих рад та органів влади;
- б) ініціативи громадян, висунення вимог до виборних органів з метою опрацювання висунутих у порядку громадської ініціативи питань та реагування на запити громадян, а також з метою започаткування процедури референдуму;
- в) консультативні референдуми або референдуми обов'язкової дії з

питань місцевого значення, які скликаються місцевими органами влади з власної ініціативи або на вимогу місцевої громади;

- г) способи залучення громадян до роботи органів управління (також до представницьких органів);
- д) способи залучення громадян до управління (комітети отримувачів публічних послуг, ради з партнерства, пряме управління з боку громадян діяльністю різних служб тощо).

5. Громадяни повинні мати більше можливостей впливу на місцеве планування та, у загальній формі, на ухвалення стратегічних рішень та рішень довгострокового характеру, зокрема:

а) громадяни повинні мати можливість участі у різних етапах процесу ухвалення рішень (наприклад, програмування, розробка проектів та альтернативних варіантів, бюджетне та фінансове планування);

б) необхідно ілюструвати кожний етап процесу планування за допомогою зрозумілого інформаційного матеріалу, доступного для громадян; якщо це можливо, додатково до традиційних методів (карти, графіки, аудіо-візуальні матеріали) необхідно застосовувати інші сучасні засоби (CD-Rom, DVD, а також електронні бази документації, доступні для громадян).

6. Необхідно розвивати механізми регулярного зворотнього зв'язку для залучення громадян до оцінки та удосконалення місцевого публічного управління.

7. Необхідно забезпечити реальний вплив прямої участі громадян на процес ухвалення рішень, належне інформування громадян про ефект від їх участі, а також необхідно демонструвати їм конкретні результати їх громадської активності. Участь, яка є суто символічною або передбаченою лише для легітимізації заздалегідь запланованих рішень, навряд чи зможе мати підтримку у населення. При цьому, місцеві органи влади повинні чітко вказувати громадянам на межі їх прямої участі та не заохочувати надмірні їх очікування стосовно можливостей для врахування різноманітних приватних інтересів. Це, зокрема, стосується випадків, в яких необхідно робити вибір між протилежними інтересами або ухвалювати рішення про обмеження обсягу споживання тих чи інших ресурсів.

8. Необхідно заохочувати та приділяти належну увагу готовності громадян до роботи на добровільних засадах, яка існує у багатьох місцевих громадах. Наприклад, можна розробляти схеми надання грантів або інші форми підтримки та заохочення неприбуткових, добровільних організацій громад, робочих груп громадян тощо. Також можна сприяти укладенню угод або контрактів між цими організаціями та місцевими органами влади стосовно відповідних прав, ролей та очікувань цих структур у їх обоюдної взаємодії.

Г. Спеціальні кроки та заходи заохочення громадян з ускладненим доступом до участі у публічному житті на місцевому рівні

1. Необхідно регулярно збирати інформацію про участь різних катего-

рій громадян у публічному житті та на її основі визначати чи є (не)достатнім представництво жінок, молоді, інших соціальних та професійних груп громадян у виборних органах та яку роль вони відіграють у виборчій системі або у прямих формах участі у публічному житті.

2. Необхідно встановлювати цілі для досягнення певного рівня представництва та/або участі відповідних груп громадян у публічному житті, а також розробляти пакети спеціальних заходів з покращення можливостей для участі цих груп громадян у публічному житті, наприклад:

- а) для зазначених груп громадян необхідно розробити політику активної комунікації та інформаційної підтримки, елементами якої, у відповідних випадках, можуть бути спеціальні кампанії у ЗМІ для заохочення цих груп до участі у публічному житті (при цьому необхідно дотримуватися особливої мови та стилю, які відповідають потребам відповідної групи);
- б) необхідно створити спеціальні інституційні форми участі у публічному житті; де це є можливим, ці форми повинні розроблятися за узгодженням з групою або групами громадян, участь яких у публічному житті має бути активізована (існує широкий спектр можливостей для врахування специфічних потреб різних груп громадян, наприклад, різні форми засідань, конференції тощо);
- в) необхідно призначити посадових осіб, завдання яких полягатиме у роботі з питаннями, які мають пріоритетне значення для зазначених груп громадян, трансляції їх вимог відповідним органам та інформуванні цих груп громадян про реакцію (позитивну чи негативну) на їх вимоги.

3. Для врахування прав та потреб жінок:

- а) необхідно підкреслювати значення справедливого представництва жінок в органах управління, а також вживати заходів, які б допомагали жінкам краще суміщати активну участь у політичному житті з родиною та професійною діяльністю;
- б) якщо це є юридично обґрунтованим, необхідно розглянути можливість запровадження системи обов'язкового або рекомендованого кількісного представництва громадян однієї статі у виборчих списках та/або квоти місць для жінок у місцевих радах, місцевих органах виконавчої влади та у різних комітетах та радах, які створюються місцевими органами управління.

4. Для врахування потреб та прав молоді:

- а) необхідно розвивати заклади шкільної освіти, які мають бути важливим спільним простором для участі молоді у публічному житті та для ознайомлення з демократичним управлінням;
- б) необхідно сприяти розвитку ініціатив у форматі «дитячих рад» та «молодіжних рад» на муніципальному рівні, які є справді корисним засобом для ознайомлення з правами та обов'язками грома-

дян на місцевому рівні, на додаток до інших можливостей для діалогу з наймолодшими членами суспільства;

- в) необхідно сприяти діяльності молодіжних спілок та, зокрема, сприяти розвитку гнучких форм та структур участі у житті місцевих громад на кшталт молодіжних центрів; необхідно у повній мірі використовувати здібності молодих громадян до самостійної роботи та реалізації проектів;
- г) необхідно розглянути можливість зниження вікового цензу для участі у місцевих виборах (для виборців та кандидатів на виборні посади) та місцевих референдумах, консультаціях та громадських ініціативах;
- д) необхідно розглянути можливість реалізації інших ініціатив, запропонованих у Європейській хартії про участь молоді у публічному житті на місцевому та регіональному рівні, яку було ухвалено Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи у 1992 р.

5. Необхідно також активізувати участь іноземців у житті місцевих громад та усувати прояви дискримінації у цій галузі; для цього необхідно дотримуватися положень Конвенції Ради Європи про участь іноземців у публічному житті (1992), навіть якщо ці положення не є обов'язковими для держав-членів, або, принаймні, брати до уваги практичні механізми, викладені у зазначеній Конвенції.

3.9. РЕКОМЕНДАЦІЯ 113 (2002) КОНГРЕСУ МІСЦЕВИХ І РЕГІОНАЛЬНИХ ВЛАД РАДИ ЄВРОПИ «ПРО ВІДНОСИНИ МІЖ ГРОМАДСЬКІСТЮ, МІСЦЕВОЮ РАДОЮ Й ВИКОНАВЧОЮ ВЛАДОЮ В МІСЦЕВІЙ ДЕМОКРАТІЇ (ІНСТИТУЦІЙНІ РАМКИ МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ)»

Застосування пункту 2 статті 3 Європейської хартії місцевого самоврядування на підставі 5-ї загальної доповіді з питань впровадження Хартії

Конгрес, пам'ятаючи про пропозицію Палати місцевих влад,

1) зважаючи на пункт 2 статті 3 Європейської хартії місцевого самоврядування (далі — «Хартія»),

2) звертаючи увагу на те, що сьогодні Хартія є єдиним міжнародним договором, який визначає — головним чином у пункті 2 статті 3 — основні характеристики місцевого самоврядування та його інституційні рамки,

3) звернувши увагу на 5-ту загальну доповідь з політичного нагляду за впровадженням Хартії (далі — «5-та доповідь»), що стосується інституційних рамок місцевого самоврядування (пункт 2 статті 3), підготовлену п. А. Кнапе (Швеція) за допомогою групи незалежних експертів з Хартії, що функціонує в структурі Інституційного комітету Конгресу,

4) впевнений, що права місцевого самоврядування мають здійснювати демократично обрані органи влади,

5) відзначаючи, що усі форми демократичного місцевого врядування передбачають існування представницьких рад, які прямо обирає народ (з або без підпорядкованих виконавчих органів), та що пункт 2 статті 3 не перешкоджає громадянам проводити збори, референдуми чи будь-які інші форми їхньої прямої участі, якщо таке дозволено законом,

6) звертаючи увагу на те, що законодавство в державах-членах дозволяє як різні методи обрання чи призначення виконавчої влади, так і різну організацію відносин між представницькими радами й виконавчою владою,

7) відзначаючи, що в переважній більшості держав-членів органи місцевої виконавчої влади обирає або рада, або безпосередньо народ,

8) відзначаючи також, що пряме обрання голів місцевого самоврядування народом усе частіше стає також методом обрання голови виконавчої влади в державах-членах Ради Європи,

9) вітаючи тенденції в законодавстві й практиці держав-членів, які свідчать про те, що вибори місцевої виконавчої влади стають усе більш поширеним явищем,

10) беручи до уваги, що обрання місцевої виконавчої влади є найбільш доречною процедурою,

11) беручи до уваги, що в будь-якому разі всі органи виконавчої влади незалежно від того, обрані вони чи призначені, мають регулярно звітувати про те, як вони здійснюють свої повноваження,

12) вважаючи, що згідно з пунктом 2 статті 3 Хартії національне законодавство має гарантувати представницьким радам засоби ефективного нагляду за діяльністю виконавчої влади, що може здійснюватися, серед іншого, завдяки затвердженню місцевого бюджету й податків через голосування, ухвалення звітів про виконання бюджету чи планів розвитку міст і затвердження місцевої політики на весь період обрання,

13) пам'ятаючи про те, що відповідальність виконавчих органів перед радами, до яких входять обрані представники влади, що гарантовано в пункті 2 статті 3 Хартії, може мати різні форми в залежності, зокрема, від того, обираються чи призначаються органи виконавчої влади,

14) звертаючи увагу на те, що управління великими міськими органами влади й зумовлений цим технічний характер їхніх рішень нерідко потребують більшого, ніж звичайно, виконавчого апарату,

15) проте залишаючись переконаними в тому, що професійні управлінці мають виконувати свої обов'язки під наглядом обраного органу,

16) беручи до уваги, що слід обов'язково радитися з людьми, якщо це можливо, коли ухвалюються рішення з питань, що мають важливе громадське значення,

17) беручи також до уваги, що, як зазначено в преамбулі до Рекомендації (96)2 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам, місцевий референдум «може бути інструментом безпосередньої участі, який виховує громадянську відповідальність, дає можливість розв'язувати конфліктні ситуації демократично й сприяє зміцненню місцевого самоврядування через посилення відчуття громадянами своєї належності до громади»,

18) зважаючи на рекомендацію (2001)19 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про участь громадян у місцевому публічному житті»,

19) згадуючи, що стосовно зміни місцевих територіальних кордонів стаття 5 Хартії гарантує, що «такі зміни не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, можливо, шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом»,

20) відзначаючи, що ця Рекомендація є внеском Конгресу до спільного проекту Ради Європи «Змусити працювати демократичні інститути»,

21) пропонує державам-членам враховувати зауваження та рекомендації, викладені в Додатку до цієї Рекомендації, коли виникне потреба ухвалювати рішення, що впливатимуть на організацію органів місцевої влади,

22) пропонує державам-членам, які ще не зробили цього, підписати та/або ратифікувати Європейську хартію місцевого самоврядування,

23) пропонує державам-членам, які ще не зробили цього, підписати та ратифікувати Конвенцію про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні (ETS 144), а також вжити заходів для просування Європейської хартії про участь молоді в місцевому та регіональному житті.

ДОДАТОК

ПРИНЦИПИ, ЩО ВИЗНАЧАЮТЬ ВІДНОСИНИ МІЖ ГРОМАДСЬКІСТЮ, МІСЦЕВИМИ РАДАМИ Й ВИКОНАВЧОЮ ВЛАДОЮ В МІСЦЕВІЙ ДЕМОКРАТІЇ

1. Пряма представницька місцева демократія

а. У 5-й доповіді звернено увагу на те, що в усіх державах-членах Ради Європи місцева демократія ґрунтується на тому, що місцеву громаду представляють ради, чийх членів прямо обирає народ. Цей основоположний принцип уже давно впроваджено в багатьох державах.

б. Одночасно нині для переважної більшості європейських місцевих органів самоврядування пряма демократія в її найбільш чистій формі — зборів населення для розв'язання питань місцевого значення — все частіше, якщо не завжди, визначається як кількістю населення, так і складністю справ, що потребують вирішення.

в. Конгрес вважає, що у важливих справах, які становлять публічний інтерес на місцевому рівні, слід передбачити за потреби звернення до референдуму. Така форма консультацій потребує процедури, згідно з якою місцевому населенню пропонують ухвалити справжнє рішення, яке буде обов'язковим до виконання для місцевої влади. У справах меншої ваги можна також передбачити консультації з населенням, тобто процедуру, згідно з якою населенню просто пропонують висловити думку, що не матиме обов'язкового характеру для місцевих обраних представників, і тоді за ними [обраними представниками] залишається остаточне рішення.

г. Конгрес помітив, що значна кількість виборців утримується від участі в місцевих виборах, та стурбований цим фактом. Він упевнений, що виборчі кампанії та акт голосування є унікальною можливістю для громадян взяти участь у формуванні місцевої політики.

2. Участь громадян

а. Для справжнього функціонування місцевої демократії є важливим, щоб зв'язки між місцевими органами влади, обраними представниками й громадськістю, зміцнювалися.

б. Цього можна досягти, крім іншого, завдяки створенню дорадчих рад (до них входитимуть іноземці, молодь, старші громадяни, діти та ін.) або рад, які об'єднуютимуть сусідів, та сприянню діяльності цих рад. Ці ради відображатимуть увесь спектр інтересів місцевого населення за умови, що всі остаточні рішення залишатимуться за обраними представницькими органами, крім випадків, коли питання місцевого значення розв'язуватимуть збори громадян або коли закон передбачає будь-яку іншу форму прямого публічного залучення до управління громадськими справами.

Національне законодавство держав-членів взагалі має зобов'язати місцеві влади заздалегідь і повністю інформувати громадськість про їхню політику. Корисним засобом зміцнення зв'язків між органами місцевої влади та громадськістю є якнайширше оприлюднення рішень або інформації про перебіг

обговорення громадських справ (в офіційних журналах, на дошках для оголошень, в Інтернеті, у місцевій пресі, в офіційних виданнях місцевої влади, в передачах місцевого радіо та телебачення). Методи оприлюднення можуть відрізнятися, охоплюючи сучасні засоби й найбільш широку (можливу) аудиторію. Публічні засідання місцевих рад мають бути правилом, що вже стало практикою в переважній більшості держав-членів, а закриті засідання — винятком. Ця норма має, звичайно, бути встановлена законом, який повинен забезпечити, щоб засідання за зачиненими дверима відбувалися лише в особливих випадках — коли йдеться про захист приватного життя або основних прав людини. Громадськість повинна мати право ставити запитання місцевим службовцям під час засідань ради; їй слід дати постійну можливість консультуватися з обраними представниками та місцевими службовцями.

в. Відповідно до національного законодавства органи місцевої влади мають забезпечити право громадян на доступ до офіційних документів. Зрозуміло, що слід також належно зважати на захист приватного життя й основних прав громадян, а також на фінансові можливості місцевих рад. У зв'язку з цим Конгрес привертає увагу до Рекомендації (2002)2 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про доступ до офіційних документів».

г. Як уже було зазначено Конгресом у Рекомендації № 61 (1999), існування на місцевому рівні інституту уповноваженого з прав людини чи посередника може бути позитивним фактором за умови успішного управління, зміцнення зв'язків між громадськістю і органами місцевої влади, більшої відкритості й ефективності місцевої адміністрації.

3. Відносини між радами і органами виконавчої влади

а. 5-та доповідь наводить різні методи обрання чи призначення виконавчої влади, які відображають різноманітні історичні традиції та інституційну практику в державах-членах. Сама Хартія нібито не встановлює єдиного стандарту відбору представників виконавчої влади. Як підкреслено в 5-й доповіді, на основі сучасної практики держав-членів можна виділити чотири категорії процедури обрання чи призначення посадових осіб виконавчої влади: обрання чи призначення місцевими радами; пряме обрання народом; призначення центральними чи регіональними урядами або незалежним органом; здійснення виконавчих повноважень у рамках ради. Зазначено, що в багатьох державах-членах органи місцевої влади мають виконавчі органи, прямо обрані народом. З огляду на сучасну практику держав-членів процедура, яка не передбачає виборів місцевої виконавчої влади, є неприйнятною в контексті сучасної місцевої демократії. Проте є важливим, незважаючи на метод — обрання чи призначення виконавчої влади, — звернути увагу на те, що пункт 2 статті 3 [Хартії] проголошує: «Це право [на місцеве самоврядування] здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи». Тобто Хартія встановлює загальний принцип, який полягає в тому, що виконавча влада

підпорядковується представницьким органам незалежно від того, чи її обирають, чи призначають.

б. Отже, аналізуючи пункт 2 статті 3 Хартії, можна дійти висновку, що саме представницька рада покликана опікуватися найважливішими для місцевої громади питаннями — бюджетними або податковими.

в. Але іноді через конкретні причини — неефективність чи брак процедур нагляду, які є в розпорядженні ради, короткий строк перебування на посаді членів ради, слабе підґрунтя демократичних традицій чи конкретна участь головного адміністративного службовця — можуть виникнути труднощі в додержанні принципу Хартії, що проголошує відповідальність виконавчої влади перед представницьким органом.

г. У 5-й доповіді звертається увага на те, що нині в деяких державах-членах точиться дискусія навколо питання про перегляд системи на користь ради. У доповіді висловлено думку, що в цілому інституційний баланс слід шукати на місцевому рівні та що рада повинна мати засоби для здійснення ефективного нагляду за виконавчою владою.

д. Наступні пункти стосуються того, як досягти такого балансу й забезпечити, щоб можна було закликати звітувати виконавчу владу на політичному рівні:

- і) крім випадків, коли виконавчу владу призначає центральний уряд, концепція відповідальності за пунктом 2 статті 3 Хартії не обов'язково означає, що виконавчу владу має відправляти у відставку рада, або що можливість відставки не можна відвернути, якщо це передбачено законодавством. Крім того, відставка виконавчої влади може також бути непрямим наслідком реалізації радою певних прав іншого характеру. Це означає, що абсолютного мінімуму, потрібно-го для додержання вимоги про відповідальність, можна досягнути, впровадивши систему ефективного нагляду за виконавчою владою з боку ради, що уможливить регулярну перевірку її діяльності. Як правило, щоб досягнути цієї мети, одночасно звільнивши раду від деяких обтяжливих завдань і таким чином сприяючи ефективності управління на місцевому рівні, національне законодавство має заохочувати дійовий нагляд за виконавчою владою з боку ради, надавши їй можливість відмовитися від певних управлінських завдань, щоб сконцентруватися на функції формування місцевої політики (в першу чергу на рішеннях з питань бюджету й податків) і обов'язках стосовно нагляду. В цьому контексті передача радою повноважень виконавчій владі може стати цікавою можливістю. Нагляд з боку ради може взагалі відбуватися завдяки здійсненню певних основних повноважень і обов'язків, як, наприклад, ухвалення бюджету, власних постанов, норм і планів міського розвитку, схвалення голосуванням місцевих податків і доповідей про виконання бюджету, розв'язання конфліктних питань. Ці повноваження взагалі не делегуються;

- ii) якщо виконавчу владу обирає народ, слід на самому початку обрання зажадати від неї представлення політичної програми. Для розв'язання спірних питань між радою та виконавчою владою, обраними народом, Конгрес пропонує впроваджувати процедури, які даватимуть змогу розв'язувати такі питання (зокрема суперечку між виконавчою владою й радою, яка паралізує процес ухвалення рішень). Спірних питань можна уникнути, якщо проводити вибори органів виконавчої влади і членів ради одночасно. На додаток, процедури нагляду, які є в розпорядженні ради, мають забезпечувати право ради — можливо, разом із громадськістю — закликати виконавчу владу до звіту ще до закінчення строку її повноважень, маючи навіть можливість у кінцевому підсумку відправляти її у відставку. Якщо тих, хто очолює органи державної влади, безпосередньо обирає народ, будь-яке таке звільнення також має схвалювати народ. Однак ці процедури мають одночасно передбачати усі гарантії, потрібні для стабільного місцевого врядування (точне визначення питань, з яких виконавчу владу можна закликати звітувати, кваліфікована більшість для голосування за недовіру, достатній час для впровадження процедури);
- iii) приділяючи особливу увагу питанню про відповідальність органів виконавчої влади, призначених центральним чи регіональним урядом або незалежним органом влади, а також питанню, чи можна закликати такі органи звітувати перед радою, Конгрес вважає, що національне законодавство держав-членів має передбачити процедури, які дадуть раді можливість відправляти виконавчу владу у відставку (тобто ініціювати її відставку чи звільнення) і будуть обов'язковими до виконання для органів, що призначили цю виконавчу владу. Отже, можна зазначити, що тоді, коли рада не може відправити у відставку виконавчий орган, призначений центральним чи регіональним урядом або незалежним органом, сформульовані в преамбулі Хартії вимоги до відповідальності перед радою буде не дотримано й на більш загальному рівні існування місцевих влад, «які мають створені на демократичній основі директивні органи».
- е. Можна також застосовувати інші засоби нагляду за виконавчою владою з боку ради, наприклад:
 - i) гарантувати обраним представникам основні права щодо ініціювання проведення засідання ради, включення їх питань до порядку денного засідання, можливість задавати письмові чи усні запитання представникам органів виконавчої влади;
 - ii) збільшувати можливості нагляду з боку опозиції завдяки організації спеціальних засідань ради, присвячених розгляду пропозицій опозиції, надання представникам опозиції можливості висловлювати думку на сторінках місцевих інформаційних видань.

3.10. РЕКОМЕНДАЦІЯ 139 (2003) КОНГРЕСУ МІСЦЕВИХ І РЕГІОНАЛЬНИХ ВЛАД РАДИ ЄВРОПИ «НЕУРЯДОВІ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА МІСЦЕВА І РЕГІОНАЛЬНА ДЕМОКРАТІЯ»

Конгрес,

1) беручи до уваги доповідь п. Бернарда Сюо (Франція) «Неурядові організації (НУО) і місцева та регіональна демократії», представлену після конференції на цю тему в Європейському молодіжному центрі (м. Будапешт) 28 лютого — 1 березня 2003 р., що була організована Конгресом місцевих і регіональних влад Європи (КМРВЕ), Комітетом у зв'язках з НУО, які мають консультативний статус при Раді Європи, підрозділом Генерального директорату з політичних питань та Європейським молодіжним центром у Будапешті за підтримки Спільного проекту 1 «Демократичні інституції в дії»,

2) повністю ознайомившись з Підсумковою декларацією (так званою Будапештською декларацією), ухваленою за результатами конференції,

3) згадуючи, що протягом останніх років Конгрес активно шукав способів сприяння участі громадян у громадському житті на місцевому й регіональному рівнях, зокрема через:

а) Висновок (CG/BUR (10) 62) КМРВЕ про попередні проекти резолюцій Комітету міністрів про партнерство між Радою Європи та національними НУО і статус учасника міжнародних НУО в Раді Європи;

б) Хартію про участь молоді в публічному житті на місцевому та регіональному рівнях (Резолюція № 237 (1992) КМРВЕ), Рекомендацію № 128 (2003) і Резолюцію № 152 (2003) щодо переглянутої Європейської хартії про участь молоді в публічному житті на місцевому та регіональному рівнях;

в) Резолюцію № 91 (2000) КМРВЕ «Про відповідальне громадянство та участь у публічному житті»;

г) Висновок № 15 (2001) КМРВЕ щодо Рекомендації (2001) 19 Комітету міністрів державам-членам «Про участь громадян у місцевому публічному житті», а також Рекомендації 115 (2002) і Резолюції 141 (2002) «Про участь іноземців у місцевому публічному житті: консультативні органи»,

4) беручи до уваги, що:

а) як місцеві й регіональні влади, так і міжнародні й національні НУО мають обов'язки, які роблять їх відповідальними перед громадянами в повсякденному житті, від чого ці громадяни мають користь;

б) НУО засновано на добровільній основі, й кожна з них має свою сферу відповідальності та методи роботи; вони беруть важливу участь у розбудові громадянського суспільства, є сполучною ланкою між громадянами та місцевими і регіональними владами та зміцнюють плюралістичну демократію;

в) як представницькі органи, наділені демократичною законністю завдяки виборам на основі загального виборчого права, органи місцевої влади беруть на себе загальну відповідальність за всі сектори місцевого громад-

ського життя; реалізація їх повноважень має ґрунтуватися на принципі субсидіарності;

г) справжнє партнерство між органами місцевої й регіональної влад і НУО робить можливим зміцнення місцевої та регіональної демократії і участь громадян, руйнуючи бар'єри між ними й гарантуючи, щоб усі думки й гострі питання було враховано;

д) законність цього партнерства впливає з потреби ще більше наблизити процес ухвалення рішень до громадян і розширити механізми консультацій, інформування та участі громадян з метою вироблення нових форм управління на місцевому й регіональному рівнях, а також продовження консультацій та діалогу між НУО та органами місцевих і регіональних влад;

е) таке партнерство характеризується додатковими послугами, які місцеві та регіональні влади і НУО надають суспільству в багатьох сферах, таких як соціальна діяльність, освіта, культура, довкілля, міське планування, управління природними ресурсами з огляду на принципи стабільного розвитку;

є) це партнерство вже сприяє та сприятиме розв'язанню конфліктів та їхньому запобіганню, що дає можливість повернути осіб, переміщених під час конфліктів. Невтомний пошук усіх способів збереження миру має бути постійною метою партнерів,

5) упевнений у тому, що:

а) принцип партнерства між місцевими та регіональними владами і НУО не завжди визнається та втілюється в усіх державах-членах Ради Європи;

б) слід також докласти зусиль, щоб місцеві та регіональні влади і НУО взаємно визнали одні одних як повноправних партнерів та підтримували й заохочували їх там, де спільні дії дають більше позитивних результатів, ніж поодинокі дії;

в) органи місцевих і регіональних влад можуть ширше використовувати конкретний досвід НУО в процесі планування та здійснення деяких своїх проєктів;

г) НУО та місцеві та регіональні влади можуть розвивати нові стосунки, згідно з якими органи місцевих та регіональних влад не лише фінансуватимуть діяльність НУО, але й делегуватимуть їм більше повноважень,

б) рекомендує урядам держав-членів Ради Європи:

а) ухвалити законодавство, яке б сприяло партнерству між органами місцевих та регіональних влад і НУО;

б) практично підтримати механізм поліпшення співробітництва між органами місцевої й регіональної влад і НУО з питань, що представляють спільний інтерес;

7) рекомендує Комітету міністрів Ради Європи:

а) запропонувати Керівному комітету з питань місцевої і регіональної демократії (CDLR) розглянути пропозиції зі створення інституційного механізму для зміцнення партнерства між органами місцевої, регіональної та державної влад і НУО;

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

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

а) організовувати обміни інформацією та проєктами з КМРВС;

б) більше координувати співробітництво між об'єднаннями міжнародних НУО і комітетами КМРВС;

в) сприяти створенню мережі важливих прикладів місцевого й регіонального співробітництва та поширенню кращих практик;

г) зміцнювати співробітництво з КМРВС у сфері неформальної освіти, зокрема завдяки навчанню жінок і молоді з питань активного громадянства і участі в публічному житті на місцевому та регіональному рівнях, беручи за приклад діяльність Ради Європи з гендерних питань, роботи з молоддю та допомоги найбільш знедоленим категоріям громадян;

д) посилювати діяльність з поширення основних документів Ради Європи, зокрема тих, що стосуються НУО, у тому числі й міжнародних.

3.11. РЕКОМЕНДАЦІЯ 182 (2005) КОНГРЕСУ МІСЦЕВИХ І РЕГІОНАЛЬНИХ ВЛАД РАДИ ЄВРОПИ «ПРО УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ У СПРАВАХ МІСЦЕВОГО ЗНАЧЕННЯ І ВИБОРАХ»

Конгрес, пам'ятаючи про пропозицію Палати місцевих влад та зважаючи:

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

б) на пункт 3 статті 2 тієї самої резолюції, згідно з якою Конгрес має забезпечувати здійснення принципів Європейської хартії місцевого самоврядування (далі — «Хартія»);

с) на пояснювальну доповідь про участь громадськості у справах місцевого значення і виборах (CPL(12)10, част. II),

Конгрес звертає увагу на те, що згідно з Преамбулою до Хартії «право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються усіма державами-членами Ради Європи», та що «це право найбільш безпосередньо може здійснюватись саме на місцевому рівні»,

Конгрес знову підтверджує свою прихильність справі забезпечення участі громадян у місцевому житті й виборах та вважає його одним із пріоритетів більш загального Плану дій Ради Європи, ухваленого на III-му саміті глав держав і урядів у Варшаві, спрямованого на зміцнення демократії, утвердження політичних свобод та забезпечення участі громадян завдяки Форуму Ради Європи «За майбутнє демократії в Європі»,

Конгрес звертає увагу на те, що представницька демократія є найбільш рівноправною формою участі, оскільки пропонує громадянам можливість безпосередньо впливати на процес ухвалення рішень завдяки загальному виборчому праву. Правомочність обраних представників впливає з того факту, що їх обрали, і саме ця демократична правомочність дає їм право ухвалювати остаточні рішення. З цього приводу Конгрес нагадує свій «Європейський кодекс поведінки представників, обраних на місцевому та регіональному рівнях», підготовлений з метою зміцнення довіри між місцевими і регіональними політиками та пересічними громадянами, в якому сформульовано етичні стандарти для обраних представників і службовців та згідно з яким вони [обрані представники й службовці] підзвітні виборцям, навіть тим, котрі за них не голосували, оскільки участь громадян і громадянського суспільства у виборах є найбільш суттєвою умовою ефективного управління та успішного ухвалення рішень.

Насамперед Конгрес підкреслює важливість запобігання низькій участі [громадян] у виборах, тому що саме участь громадян забезпечує пра-

вомочність обраних представників. Отже, участь є визначальним елементом будь-якої демократії, а активна участь є ознакою життєздатності демократії, тому Конгрес із жалем відзначає зміну рівня участі у виборах, і хоча в деяких країнах спостерігається слабка тенденція до його підвищення, в більшості країн він падає.

Разом з тим щоб бути життєздатною, демократія потребує підтримки з боку активних виборців, і тому цим питанням мають також опікуватися представники місцевих органів влади.

Конгрес упевнений, що:

- з метою забезпечення правомочності таких представників слід вжити заходів для заохочення участі громадян у виборах та висловлює жаль з приводу того, що уряди, на його думку, не докладають достатніх зусиль для запровадження нових методів, спрямованих на досягнення цієї мети,

- по-друге, Конгрес звертає увагу на те, що участь, яка, з одного боку, стимулює демократичне обговорення, а з іншого — дає змогу громадянському суспільству контролювати та здійснювати здоровий вплив на ухвалення рішень, не обмежується лише виборами, оскільки значна кількість груп громадянського суспільства бере активну участь в ухваленні рішень,

- він також звертає увагу на те, що рівень участі груп [об'єднань] має тенденцію до зростання, але навіть у тих державах-членах, де дійсно визнають групи громадянського суспільства, це набуває зовсім різних і нерівноправних форм,

- він вважає, що забезпечення ефективної участі громадян потребує певних законодавчих або інституційних рамок, щоб не загрожувати демократичній правомочності ухвалених рішень. Тобто їхню участь слід забезпечувати демократичними гарантіями, а також інституційними, фінансовими та технічними ресурсами для того, щоб органи місцевої влади могли відповідним чином спрямовувати цю участь,

- ефективна та збалансована взаємодія між обраними представниками та громадянським суспільством, яка ґрунтується на співробітництві, є можливою тільки за умови впровадження відповідних рамок участі певних категорій в ухваленні рішень,

- пам'ятаючи побоювання, висловлені раніше, Конгрес звертає увагу на те, що більшість держав-членів стурбована спадом активності виборців, тому органам місцевої, регіональної та державної влади слід більш активно працювати для виправлення такого становища,

- крім цього, хоча нині більше використовуються інші форми участі, а не вибори, все ще зарано робити висновки про їхню ефективність,

- нарешті, він звертає увагу на те, що рівень участі збільшується одночасно зі зростанням освітнього рівня та соціально-економічного статусу. Саме тому деякі держави-члени мають вжити заходів, спрямованих на заохочення участі тих верств населення, які беруть найменшу участь [у місцевому житті].

Зважаючи на це, Конгрес рекомендує Комітету міністрів Ради Європи закликати держави-члени:

а) заохочувати органи місцевої влади визнавати участь груп [об'єднань] та впроваджувати відповідні правові рамки;

б) використовуючи інституційні механізми, заохочувати органи місцевої влади слідувати за тим, щоб групи, які не мають право брати участь у виборах, не впливали (за межами закону) на ухвалення рішень органом місцевої влади; при цьому вони [групи] в чітко визначених рамках відіграють роль привілейованих партнерів органу місцевої влади (як у деяких державах-членах, наприклад, через консультативні ради, об'єднання громадян, комітети мешканців, об'єднання користувачів, консультативні ради іноземців, що є резидентами, дитячі форуми та громадські опитування);

в) спільними зусиллями боротися проти зниження рівня участі громадян у державах-членах, де це загрожує місцевій демократії, проте не порушуючи при цьому права громадян на таємницю голосування (зокрема, завдяки заходам із заохочення участі громадян у виборах, а саме: гарантуванню більшої гласності під час виборів, розвитку голосування за допомогою пошти та за дорученням, а також електронного голосування, збільшенню часу роботи виборчих дільниць, створенню відповідних умов для голосування особам з особливими потребами);

г) вжити заходів для заохочення участі тих груп населення, які беруть найменшу участь [у місцевому житті], наприклад, жінок, молоді, менш освічених осіб або представників найбідніших верств населення;

д) разом працювати задля обміну та поширенню кращих практик;

е) забезпечувати якнайширше інформування громадськості про можливість її [громадськості] участі у справах місцевого значення;

є) визнати важливість участі громадян, організовуючи місцеві референдуми, на які виносити будь-які питання, що стосуються рішень, що ухвалюються органами місцевої влади чи національними урядами та які безпосередньо впливають на місцеву громаду;

ж) просити Конгрес підготувати підручник, щоб ліпше використовувати та оцінювати існуючий практичний досвід роботи з підвищення участі громадян у виборах;

з) підписати й ратифікувати [тим державам, які ще не зробили цього] Європейську конвенцію про участь іноземців у публічному житті на місцевому рівні (1992); ця конвенція серед іншого передбачає право усіх іноземних резидентів обирати чи бути обраними до місцевих органів влади;

і) вжити заходів для сприяння [впровадженню] переглянутої Європейської хартії про участь молоді в публічному житті на місцевому та регіональному рівнях. У зв'язку з цим Конгрес рекомендує Форуму Ради Європи «За майбутнє демократії» присвятити значну частину роботи питанню заохочення громадян до участі у виборах. Конгрес зі свого боку готовий надати усю потрібну допомогу в цій роботі.

4. МАТЕРІАЛИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОНФЕРЕНЦІЇ МІНІСТРІВ ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ РАДИ ЄВРОПИ, ВІДПОВІДАЛЬНИХ ЗА МІСЦЕВЕ ТА РЕГІОНАЛЬНЕ ВРЯДУВАННЯ

Важливим напрямом роботи Ради Європи є проведення тематичних конференцій європейських міністрів, відповідальних за окремі сектори, зокрема за питання регіонального та місцевого врядування.

Робочим органом, який готує сесії європейських конференцій міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне врядування, є Керівний комітет з питань місцевої і регіональної демократії Ради Європи (CDLR), що діє відповідно до мандату Комітету міністрів Ради Європи. В ньому представлені усі держави-члени Ради Європи на рівні офіційних представників — державних службовців та інших експертів у галузі місцевого самоврядування.

CDLR готує робочі матеріали (звіти, рекомендації, конвенції тощо) та консультує з питань місцевого самоврядування статутні органи Ради Європи — Комітет міністрів, Парламентську асамблею та Конгрес місцевих і регіональних влад. Протягом 1998-2000 рр. представником України в CDLR був Ігор Михайлович Сагач, у 2001-2003 рр. (та у 2006-2010 рр.) — В'ячеслав Вікторович Толкованов, у 2003-2006 рр. (та з 2010 р. по т.ч.) — Андрій Костянтинович Гук.

Як це вже було зазначено, одним з основних завдань діяльності CDLR є участь у підготовці конференцій європейських міністрів держав-членів Ради Європи, відповідальних за регіональну політику та місцеве самоврядування.

Так, 13-та сесія конференції європейських міністрів, відповідальних за питання місцевого і регіонального розвитку, яка відбулася 27-28 червня 2002 р. у м. Гельсінкі (Фінляндія), була присвячена різним методам запровадження регіонального самоврядування в державах-членах Ради Європи. На цій конференції було ухвалено Гельсінську декларацію, яка стосується основних принципів організації регіонального самоврядування та закликає узагальнити досвід держав-членів Ради Європи в сфері розвитку регіональної демократії в окремому правовому документі (конвенції або рекомендації Ради Європи).

На запрошення Уряду Угорщини 14-та сесія конференції європейських міністрів, відповідальних за питання місцевого і регіонального розвитку, була організована у м. Будапешті (Угорщина) 24-25 лютого 2005 р. Згаданий захід був присвячений обговоренню завдань та пріоритетів діяльності національних урядів держав-членів Ради Європи з питань розвитку місцевої та регіональної демократії. За підсумками конференції було ухвалено Будапештський порядок денний щодо забезпечення доброго врядування на місцевому та регіональному рівнях на 2005-2009 рр.

15-та сесія європейської конференції міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне врядування, була проведена 15-16 жовтня 2007 р. у м. Валенсії (Іспанія). Європейськими міністрами було проаналізовано та обго-

ворено стан впровадження Будапештського порядку денного щодо забезпечення доброго врядування на місцевому та регіональному рівнях. В рамках конференції було розпочато нову кампанію Ради Європи «Європейський тиждень місцевої демократії», яка спрямована на підвищення рівня участі громадян у публічному житті на місцевому та регіональному рівнях.

16-ту сесію європейської конференції міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне врядування, було організовано 16-17 листопада 2009 р. у м. Утрехті (Королівство Нідерланди). В рамках конференції було відкрито для підписання нові два правові інструменти Ради Європи — додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування та третій додатковий протокол до Європейської конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними владами або громадами. Європейськими міністрами було також підведено підсумки реалізації Будапештського порядку денного щодо забезпечення доброго врядування на місцевому та регіональному рівнях.

За підсумками роботи конференції було ухвалено новий (Утрехтський) порядок денний щодо забезпечення доброго врядування на місцевому та регіональному рівнях на 2009-2013 рр. На згаданому заході було також ухвалено рішення щодо проведення наступної 17-ї сесії Європейської конференції міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне врядування, у м. Києві у 2011 р.

4.1. ЗАКЛЮЧНА ДЕКЛАРАЦІЯ «ДОБРЕ МІСЦЕВЕ ТА РЕГІОНАЛЬНЕ ВРЯДУВАННЯ У НЕСТАБІЛЬНИЙ ЧАС: ЗАПОРУКА ЗМІН», УХВАЛЕНА НА 16-й СЕСІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОНФЕРЕНЦІЇ МІНІСТРІВ ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ РАДИ ЄВРОПИ, ВІДПОВІДАЛЬНИХ ЗА МІСЦЕВЕ ТА РЕГІОНАЛЬНЕ ВРЯДУВАННЯ (М. УТРЕХТ, НІДЕРЛАНДИ, 16-17.11.2009 р.)

Ми, Європейські міністри, відповідальні за місцеве та регіональне врядування, під час 16-ї сесії Конференції, яка відбулась в Утрехті 16-17 листопада 2009 р., дійшли згоди щодо подальших кроків у співробітництві стосовно:

1) визначення кроків і заходів щодо інтенсифікації діяльності Ради Європи у сфері місцевої та регіональної демократії;

2) реагування на вплив економічної кризи на розвиток місцевого врядування та ролі центральної влади у подоланні перешкод для транскордонного співробітництва;

3) підписання двох нових інструментів Ради Європи — Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування щодо права участі громадян у діяльності органів місцевого самоврядування та Третього додаткового протоколу до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або владами стосовно об'єднань євро регіонального співробітництва (ОЕС), а також ухвалення рекомендаційних рамок у сфері регіональної демократії;

4) ухвалення Утрехтського плану дій для підтримки діяльності Ради Європи, спрямованої на досягнення нашої спільної мети — забезпечення доброго місцевого та регіонального врядування для всіх громадян.

За підсумками 16-ї сесії ми схвалюємо такі окремі декларації:

I. (А) ДЕКЛАРАЦІЯ ЩОДО ВПЛИВУ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОЇ КРИЗИ НА МІСЦЕВЕ ТА РЕГІОНАЛЬНЕ ВРЯДУВАННЯ.

Ми, Європейські міністри, відповідальні за місцеве та регіональне врядування, які зібралися в м. Утрехт (Королівство Нідерландів) 16 листопада 2009 р. на 16-й сесії нашої Конференції,

стурбовані значним впливом нинішньої глобальної економічної кризи, яка вражає всі рівні та сектори наших держав-членів;

проаналізувавши вплив економічної кризи на місцеві органи влади в наших державах-членах на підставі власного досвіду та документу, підготовленого Європейським Комітетом з питань місцевої та регіональної демократії спільно з програмою «Ініціатива реформування місцевого самоврядування та державних послуг» Інституту відкритого суспільства;

ВРАХОВУЮЧИ, ЩО:

1) економічна криза вже має помітний вплив на місцеве самоврядування в наших державах-членах через скорочення надходжень і збільшення видатків, що призводить до бюджетних обмежень;

2) дотепер цей вплив всередині самих країн та між країнами має суттєві відмінності як за масштабом, так і за часовими рамками;

3) ці відмінності залежать від багатьох причин, зокрема глибини економічного спаду, паралельних сприятливих обставин та реагування національних урядів, бази надходжень до місцевих бюджетів та її вразливості до економічних змін;

4) на жаль, не зважаючи на ознаки відновлення в деяких секторах, бюджетні обмеження для місцевої влади в багатьох випадках, ймовірно, ставатимуть більш жорсткими перш ніж настане покращення через те, що резервні запаси вичерпаються, і весь тягар видатків на послуги, які мають забезпечити для громад і людей місцеві органи влади, стане тільки більш зрозумілим у наступні місяці та роки; крім того, збільшення соціальних витрат, пов'язаних з рецесією буде поглиблюватись в довгостроковій перспективі у зв'язку зі старінням населення Європи;

ПОГОДЖУЄМОСЬ, ЩО:

5) ми, Європейські міністри, відповідальні за місцеве та регіональне врядування, повинні взяти відповідальність у межах своєї компетенції за пом'якшення, протистояння та подолання впливу економічної кризи саме тому, що вона потенційно може спричинити дуже широкі руйнівні наслідки для соціальної згуртованості та ризику загострення напруги в суспільстві, яка може перерости в екстремізм;

ЗАЯВЛЯЄМО, ЩО:

6) тиск на наявні ресурси на всіх рівнях ще більше підкреслює важливість нашої спільної мети — забезпечення доброго місцевого та регіонального врядування;

7) заради цієї мети, місцева і центральна влади мають зіграти свою роль у розв'язанні проблем та подоланні економічної кризи;

8) центральні органи влади несуть пряму відповідальність за забезпечення місцевої влади ресурсами, але водночас усі рівні влади зобов'язані діяти максимально ефективно;

9) завдяки тому, що органи місцевої та регіональної влади добре знають життя громад, людей і бізнесу на своєму рівні, вони можуть бути надзвичайно сильними гравцями у задоволенні потреб громадян і сприянні бізнесу для подолання економічної кризи;

10) хоча засоби, задіяні для трансформації економічної кризи із загрози на перспективи для поліпшення ситуації, будуть різнитись в залежності від часу та місця, але існуватиме незмінна потреба в ефективному та дієвому співробітництві між усіма зацікавленими сторонами — центральним урядом, місцевими і регіональними органами влади та їхніми асоціаціями;

11) обмін інформацією та досвідом на місцевому, регіональному, національному та міжнародному рівнях, а також ідентифікація кращих практик, будуть ключовими факторами для досягнення успіху в найбільш короткі терміни;

12) будь-які окремі й усі разом дії мають цілком і повністю відповідати зобов'язанням держав-членів, визначених в Європейській хартії місцевого

самоврядування;

ЗОБОВ'ЯЗУЄМОСЬ:

Стосовно наших внутрішніх ситуацій:

13) забезпечувати ефективну і дієву співпрацю між усіма зацікавленими сторонами — центральним урядом, місцевими і регіональними органами влади, а також їхніми асоціаціями;

14) використовувати рекомендації щодо стратегії реагування на вплив економічної кризи на місцеву владу, які додаються до цієї Декларації, з метою протидії, пом'якшення та подолання кризи;

Стосовно нашої співпраці:

15) розвивати і найкращим чином використовувати членство в Раді Європи для обміну інформацією та досвідом, а також ідентифікації кращих практик;

16) забезпечити свій внесок у формування бази даних фінансових і стратегічних показників та належну участь у конференції з цього питання, яка має відбутися в другій половині 2010 р.;

17) використовувати та сприяти подальшому розвитку спроможностей Ради Європи щодо організації експертних оглядів, надання допомоги у питаннях розробки законодавства і політик, а також формування програм розбудови інституційної спроможності;

18) спільно працювати над реалізацією Утрехтського плану дій, який наведено нижче;

19) проаналізувати загальну ситуацію з точки зору впливу економічної кризи на місцеве врядування та реагування на неї на нашій 17-й сесії;

ЗАПРОШУЄМО:

20) Конгрес та Парламентську асамблею Ради Європи взяти участь у забезпеченні виконання запропонованих вище завдань.

У зв'язку з тим, що економічна криза має надзвичайно широкий вплив на соціальний і суспільний устрій наших держав-членів, а отже на забезпечення прав людини, демократії та верховенства права,

МИ НАДАЛІ РЕКОМЕНДУЄМО:

21) Раді Європи в цілому та Комітету міністрів зокрема посилити увагу до якості врядування (доброго демократичного врядування) і визначити це наскрізним виміром, який буде провідним орієнтиром для всього міжурядового співробітництва.

I. (В) ДЕКЛАРАЦІЯ ЩОДО ДІЙ ВЛАДИ З ПОДОЛАННЯ ПЕРЕШКОД ДЛЯ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА, ВКЛЮЧАЮЧИ ТРЕТІЙ ДОДАТКОВИЙ ПРОТОКОЛ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОЇ РАМКОВОЇ КОНВЕНЦІЇ ПРО ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО МІЖ ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ГРОМАДАМИ АБО ВЛАДАМИ СТОСОВНО ОБ'ЄДНАНЬ ЄВРОРЕГІОНАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

Ми, Європейські міністри, відповідальні за місцеве та регіональне врядування, які зібралися в м. Утрехт (Королівство Нідерландів) 16 листопа-

да 2009 р. на 16-й сесії нашої Конференції,

Звертаючи увагу на те, що метою Ради Європи є досягнення більшої єдності між державами-членами,

Засвідчуючи великий внесок транскордонного та міжтериторіального співробітництва між місцевими та регіональними владами наших країн у досягнення цієї мети,

Пригадуючи важливість Мадридської рамкової конвенції та її протоколів для створення умов, за яких місцеві та регіональні органи влади можуть налагоджувати та поглиблювати співробітництво,

Висловлюючи вдячність учасникам Маастрихтської конференції, яка відбулась 6-7 липня 2009 р., за великий обсяг інформації, досвіду та пропозицій, який вони зібрали та передали на наш розгляд,

Поділившись інформацією про нещодавній досвід та інноваційні рішення, запроваджені в окремих державах-членах з метою усунення правових і практичних перешкод щодо транскордонного співробітництва, а також прагнучи сприяти їх поширенню,

Прагнучи надалі сприяти перетворенню прикордонних територій наших країн на місця для контактів, діалогу та можливостей шляхом посилення спроможності наших місцевих і регіональних органів влади розробляти відповідні політики та стратегії,

Відзначаючи 60-ту річницю Ради Європи, прийняттям зобов'язання посилити використання її доробку у галузі транскордонного співробітництва і шляхом його подальшого розвитку у тих пріоритетних сферах, які визначені в Утрехтському плані дій на 2010-2013 рр.,

Вітаючи схвалення Комітетом міністрів Ради Європи Третього додаткового протоколу до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або владами стосовно Об'єднань єврорегіонального співробітництва та відкриття його до підписання на цій Конференції,

Обговоривши ініціативи двостороннього та багатостороннього співробітництва, такі як створення Адріатичного і Чорноморського єврорегіонів, висунуті Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи, котрі можуть розглядатись і використовуватись відповідним чином іншими державами-членами Ради Європи,

ПРОГОЛОШУЄМО ТА ПОГОДЖУЄМО ТАКЕ:

Транскордонне та міжтериторіальне співробітництво між територіальними громадами або владами відіграє суттєву роль як у стимулюванні діалогу, взаєморозумінні, так і соціального, економічного та людського розвитку між сусідніми територіями наших держав, створюючи тим самим стабільність і процвітання для наших націй. Ми, міністри відповідальні за місцеве та регіональне врядування у своїх державах, маємо високе зобов'язання забезпечувати в наших країнах ухвалення та реалізацію політик, що переслідують цю мету. На цій конференції ми обмінялися досвідом вироблення таких політик

і пересвідчилися, наскільки ці політики є корисними для співробітництва між нашими державами і особливо для наших прикордонних територій.

Ми погоджуємось реалізовувати і далі розвивати на національному рівні політики і дії, які дають можливість місцевим та регіональним владам співпрацювати через кордони у межах своїх повноважень.

Ми будемо прагнути, як на національному, так і на європейському рівнях, забезпечувати, щоб положення законодавчих і нормативних актів та державна політика не перешкождали транскордонному співробітництву між територіальними громадами або владами, і будемо підтримувати або розвивати відповідні механізми та процедури для підвищення обізнаності у цій сфері як всередині своїх країн, так і серед усіх зацікавлених європейських інституцій.

II.

Для ефективної імплементації наших національних політик, спрямованих на сприяння і заохочення транскордонного співробітництва та ініціатив, необхідно переглядати чинне законодавство та практику, виявляти правові та неправові перешкоди, а також змінювати або призупиняти ті процедури, вимоги та умови, які прямо чи опосередковано заважають, гальмують або *де-факто* дуже ускладнюють для місцевих влад, компаній і мешканців перспективи транскордонного співробітництва.

Ми усвідомлюємо, що на національному рівні все ще потрібно вживати заходів з тим, щоб зменшити або усунути ті перешкоди, і Рекомендація (2005) 2 Комітету міністрів Ради Європи є належним керівництвом для цього.

Втім, інколи труднощі виникають внаслідок внутрішнього дублювання компетенцій і повноважень державних адміністрацій або рівнів врядування. Ми із зацікавленістю дізналися про досвід приймаючої країни з її «grensmakelaar» або «транскордонним медіатором», який відіграє роль посередника між різними рівнями врядування, залученими до розробки транскордонних ініціатив.

Стосовно спроможностей місцевої та регіональної влади планувати, розробляти та впроваджувати проекти транскордонного співробітництва, ми усвідомлюємо, що вони можуть бути обмеженими через брак ресурсів, персоналу або необхідних знань. У деяких країнах існують спеціалізовані агентства, які допомагають місцевим і регіональним органам влади. На європейському рівні є асоціації, котрі також мають достатній досвід, який, якщо його поширити і зробити доступним через створення відповідних мереж, міг би задовольнити потреби місцевої влади.

Ми погоджуємось, ґрунтуючись на Рекомендації Комітету міністрів (2005) 2 щодо гарних практик та усунення перешкод для транскордонного та міжтериторіального співробітництва між територіальними громадами або владами та Рекомендації (2005) 3 щодо вивчення мов сусідніх країн, зробити аналіз усіх практичних і правових перешкод для транскордонного співробітництва на внутрішньому рівні та доповісти, за сприяння CDLR, на наступ-

ній сесії нашої конференції про вжиті заходи для їх подолання.

III.

Чітка та зрозуміла законодавча база є необхідною для транскордонного та міжтериторіального співробітництва між місцевими та регіональними громадами або владами. Наші внутрішні правові процедури часто спираються на спеціальний закон, який регламентує можливості територіальних громад або влад здійснювати співробітництво або встановлювати партнерські стосунки з сусідніми або віддаленими територіальними громадами або владами інших держав.

У рамках Ради Європи ми схвалили Мадридську рамкову конвенцію, яка продовжує бути основним міжнародним інструментом, що дає змогу територіальним громадам або владам вступати у транскордонне співробітництво. Ця конвенція заслуговує на те, щоб усі держави-члени Ради Європи приєдналися до неї.

Ми розробили, на додаток до двох існуючих протоколів до Мадридської рамкової конвенції, третій додатковий протокол стосовно Об'єднань євро регіонального співробітництва, щоб доповнити існуючі положення для подібних органів, які вже набули чинності для співпраці між державами-членами Ради Європи. *Ми погоджуємось* розглянути питання підписання і ратифікації цього Протоколу.

IV.

Навіть без формального утворення об'єднань або органів співробітництва, ми визнаємо, що сусідні територіальні громади або органи влади повинні, через діалог і обмін досвідом, дедалі більше враховувати при плануванні та реалізації своєї політики та дій ситуацію на прикордонних територіях і вплив, який ця політика буде мати на них та їх мешканців. Такі приклади вже є на території низки прикордонних територій, і ми розглядаємо це як прообраз «транскордонного врядування», що має брати початок біля наших кордонів, не спричиняючи ніякого переміщення суверенітету або компетенції.

Ми висловлюємо зацікавленість у таких практиках і готові цінувати відповідний досвід держав-членів та їх територіальних громад або влад з тим, щоб сприяти формуванню таких практик і у своїх країнах.

I. (C) ДЕКЛАРАЦІЯ ЩОДО РЕКОМЕНДАЦІЙНИХ РАМОК РАДИ ЄВРОПИ У СФЕРІ РЕГІОНАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ

Ми, Європейські міністри, відповідальні за місцеве та регіональне врядування, які зібралися в м. Утрехт (Королівство Нідерландів) 16 листопада 2009 р. на 16-й сесії нашої Конференції,

слідуючи нашій пропозиції, висловленої під час 15-ї сесії Конференції у Валенсії, «розглянути питання регіонального самоврядування та подальшої діяльності у цій сфері під час нашої наступної сесії»,

підтримуючи роботу, проведену Європейським комітетом з питань місцевої і регіональної демократії (CDLR) та Конгресом місцевих і регіо-

нальних влад щодо рекомендаційних рамок у сфері регіональної демократії, спрямованих на скерування інституційних реформ на регіональному рівні,

ВИЗНАЧАЄМО рекомендаційні рамки, викладені у додатку до цієї Декларації, як документ, який може бути використано при розгляді інституційних реформ та реформ у сфері врядування на місцевому рівні, у тому числі й Парламентською асамблеєю та Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи.

1. II. ДЕКЛАРАЦІЯ ЩОДО КРОКІВ І ЗАХОДІВ ПОСИЛЕННЯ НАШОГО СПІВРОБІТНИЦТВА НА ОСНОВІ ДОПОВІДІ: «ЯК ПОКРАЩИТИ РОБОТУ РАДИ ЄВРОПИ У СФЕРІ МІСЦЕВОЇ ТА РЕГІОНАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ» (ДОПОВІДЬ КІВІНІЄМІ)

Ми, Європейські міністри, відповідальні за місцеве та регіональне врядування, які зібралися в м. Утрехт (Королівство Нідерландів) 16 листопада 2009 р. на 16-й сесії нашої Конференції,

Переконані, що після 60-ти років від свого заснування, Рада Європи продовжує відігравати помітну роль на користь громадян Європи, прагнучи досягнути більшої єдності між її державами-членами на користь забезпечення та подальшої реалізації демократії та доброго врядування, прав людини та норми права;

Переконані, що міжурядова співпраця, яка продовжує зосереджуватись в центрі роботи Ради Європи вимагає залучення не лише наших колег, відповідальних за внутрішні справи, а також міністрів з національною відповідальністю за громадські події, що стосуються демократії та доброго врядування, прав людини та верховенства права;

Віддані ідеї посилення співпраці в Раді Європи між нами, а також між урядами, які ми представляємо, повністю використовуючи структури та органи влади¹⁶ для міжурядової співпраці, яку вони забезпечують;

Переконані, що з метою посилення користі міжурядової співпраці для наших громадян є необхідним нове та енергійне стратегічне співробітництво між Комітетом міністрів та конференціями відповідних міністрів, зокрема з нашою конференцією;

Переконані, що відповідно до їх ролі, визначеної законом, резолюції (2007) 6 Комітету міністрів та цінного внеску, який Конгрес може надати для розробки порядку денного Ради Європи з питань місцевої та регіональної демократії;

Детально та з цікавістю проаналізувавши доповідь нашої колеги пані Марі Ківініємі (Фінляндія) «Як покращити роботу Ради Європи у сфері місцевої та регіональної демократії»;

2. Переконані результатами висновків та рекомендацій нашої колеги пані Марі Ківініємі в тому, що якщо вони зможуть принести користь громадянам та досягти стратегічних цілей, визначених Варшавським Самітом

¹⁶ Фраза «органи влади для міжурядової співпраці» стосуються усіх органів влади, задіяних у процесі прийняття та впровадження щорічної міжурядової програми заходів Ради Європи. Це не стосується Конгресу та Парламентської асамблеї Ради Європи.

голів держав і урядів, то такі цілі і дії Ради Європи у сфері місцевої та регіональної демократії та доброго врядування потребують:

- а) посиленої відповідальності держав-членів,
- б) ефективної співпраці з іншими міжнародними партнерами,
- в) підвищеної організаційної гнучкості та ефективності,
- г) відкритості;

Відповідно,

А) МИ ПРОГОЛОШУЄМО так:

1. Така посилена відповідальність держав-членів вимагає, щоб держави-члени несли відповідальність за цілі та заходи і щоб Міністри, відповідальні за місцеве та регіональне врядування у кожній державі-члені, спільно проводили та були відповідальними за порядок денний Ради Європи у цій сфері відповідно до міжурядових заходів.

2. Це вимагає ефективних каналів комунікації на Європейському рівні, які забезпечують посилений діалог між міністрами, відповідальними за місцеве та регіональне врядування та Комітетом міністрів Ради Європи.

3. Важливим є те, що порядок денний Ради Європи у цій сфері, розроблений на основі посилення співпраці з іншими міжнародними партнерами, уникаючи дублювання та гарантуючи максимум досягнутих результатів для ресурсів, які держави-члени вносять у порядок денний.

4. Найбільш ймовірна організаційна гнучкість та ефективність роботи усієї Ради Європи повинна бути знайдена у цьому порядку денному з метою досягнення найбільш ефективного використання громадських ресурсів.

5. Необхідно більше знати про роботу Ради Європи у сфері місцевої та регіональної демократії, а також розробити активну політику комунікацій з метою посилення її впливу на держави-члени та громадянське суспільство.

Б) МИ ПОГОДЖУЄМО так:

Відповідно до великого значення питань демократії для здійснення діяльності Ради Європи

а) доручити Міністру державного управління та місцевого врядування Фінляндії пані Марі Ківініємі розробку конкретних пропозицій для налагодження партнерства з Комітетом міністрів до кінця 2010 р.;

б) бути готовим надати допомогу Міністру Ківініємі, про яку вона може попросити для виконання цього завдання;

в) взяти на себе відповідальність та запросити Конгрес місцевих і регіональних влад та наших представників долучитись до партнерства шляхом підготовки відгуку про:

- поточну ситуацію співпраці між Конгресом та міжурядовим сектором з метою забезпечення високої якості результатів та сприяння роботі один одного для оперативного розгляду проектів;

- всі аспекти моніторингу країни, включаючи систематизацію, пріоритетність та поточну роботу з питань підготовки та виконання рекомендацій Конгресу (за результатами моніторингу), а також залучення неурядових

організацій до цього процесу;

г) запросити Конгрес до співпраці з нашими представниками, відповідно до результатів вищезгаданих відгуків щодо:

- розробки порядку денного Ради Європи з питань місцевої та регіональної демократії, що має відображати порозуміння між Конгресом та нами;

- встановлення інструментів для здійснення періодичних оцінок незалежними та призначеними експертами про діяльність Ради Європи у пропагуванні місцевої та регіональної демократії;

Для того щоб покращити ефективність нашої міжнародної співпраці, необхідно розглянути методи роботи та посилити канали комунікації на місцевому рівні такою мірою, щоб:

а) відповідні міністри були поінформовані про можливості здійснення внеску у роботу з питань розвитку місцевої та регіональної демократії, а також розробки порядку денного Комітету міністрів Ради Європи;

б) у наших Міністерствах було розроблено відповідні синергії та відкинуто дублювання з питань розвитку місцевої та регіональної демократії;

в) робити неможливим ухвалення рішень іншими міжнародними організаціями та структурами, які суперечать актам Ради Європи у сфері місцевої та регіональної демократії;

г) у різних міжнародних організаціях та структурах, членами яких є держави-члени РЄ, має бути прийнятий логічний підхід та здійснюватись обмін інформацією між державами-членами щодо утворення можливого контексту перед прийняттям рішень у співпраці з місцевими та регіональними органами влади;

У дусі Меморандуму порозуміння між Радою Європи та Європейським Союзом:

- запросити Європейську Комісію для обміну інформацією з Радою Європи щодо відповідних підходів до доброго врядування, а також використання ноу-хау Ради Європи у розробці програм та ініціатив, які стосуються місцевої та регіональної демократії та доброго врядування;

З метою покращення бачення та прозорості роботи

- сприяти розгляду Європейською Комісією питань місцевої та регіональної демократії у співпраці з нашими відповідними міністерствами, підтримувати стратегії спілкування на національному та європейському рівні, що покращує стратегічне бачення та прозорість, використання можливостей, які надають сучасні інформаційні технології;

З метою покращення спроможності Ради Європи в цілому ми запрошуємо Комітет міністрів

- прискорити модернізацію бюджетного процесу, спрямованого на спрощення процедур та розгляду питань в парламенті;

- модернізувати підхід до співпраці з державами, які не є членами Ради Європи, беручи до уваги цільові функції Ради Європи;

З метою впровадження в дію доповіді Ківініємі:

- вжити додаткових кроків і заходів, наведених у додатку;

В) МИ ПРОСИМО Комітет міністрів Ради Європи на сесії у травні 2010 р. прийняти нашого представника, Міністра Ківініємі, та обговорити з нею налагодження співпраці з міністрами, відповідальних за місцеве та регіональне врядування, та дозволити цим міністрам спільно керувати та бути відповідальними за порядок денний Ради Європи з питань місцевого та регіонального врядування;

Г) МИ ДОМОВЛЯЄМОСЯ розглянути імплементацію цієї Декларації на нашій наступній сесії;

Д) МИ ДЯКУЄМО нашій колезі, пані Марі Ківініємі за її чудову доповідь та вагомий внесок, який вона зробила для покращення якості та ефективності нашої співпраці.

III. УТРЕХТСЬКИЙ ПЛАН ДІЙ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОБРОГО МІСЦЕВОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО ВРЯДУВАННЯ (2010-2013 рр.)

Ми, Європейські міністри, відповідальні за місцеве та регіональне врядування, які зібралися в м. Утрехті (Королівство Нідерландів) 16 листопада 2009 р. на 16-й сесії нашої Конференції,

Загальні міркування

Об'єднані спільною метою щодо забезпечення доброго місцевого та регіонального врядування для усіх наших громадян, погодженої у м. Будапешті у лютому 2005 р. та схваленої на Третньому саміті голів держав і урядів Ради Європи у м. Варшаві (16-17 травня 2005 р.);

Переконані, що досягнення нашої мети вимагає від кожної держави-члена мати систему місцевого та, там де утворено, регіонального врядування, яка заснована на повазі до принципів автономії та демократії, а також систему окремих місцевих і регіональних органів влади, які мають статус органів місцевого/регіонального самоврядування і забезпечують добре демократичне врядування для усіх громадян;

Переконані також, що функціонування цих системи має регулярно переглядатися та адаптуватися до потреб, що змінюються;

Визнаючи важливу роль Європейської хартії місцевого самоврядування у сприянні демократичним принципам держав-членів;

Переживаючи тяжкі нестабільні часи, що породжують цілком протилежну ситуацію, коли наявні ресурси скорочуються, а необхідність рухатися у напрямку нашої мети дедалі зростає;

Переконані, що міжурядове співробітництво через Раду Європи не лише дозволяє нам поставити цю спільну мету, але й дає можливість колективно зміцнити наші індивідуальні зусилля для її досягнення;

Наголошуючи зокрема на тому, що Рада Європи та її програма міжурядової діяльності у сфері місцевої та регіональної демократії та доброго врядування забезпечують:

- спільний доробок стандартів і знань, а також механізмів їх підтримки та подальшого розвитку;
- механізми для обміну інформацією та кращими практиками;

- програми підтримки законодавчих і стратегічних ініціатив урядів;
- програми та інструменти розбудови спроможності місцевих і регіональних органів влади;
- впровадження Стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні;
- проведення Європейського тижня місцевої демократії та інших політичних ініціатив;
- загальні рамки для розробки нових робочих методів, аналізу результатів та скерування майбутньої роботи.

Відзначаючи значний потенціал для діалогу, взаємодії та співробітництва з місцевими та регіональними органами влади на всьому європейському континенті через Конгрес місцевих і регіональних влад та спираючись на кроки та заходи, які ми погодили у цьому напрямку на основі доповіді Ківініємі;

Огляд діяльності та результатів

Розглянувши результати, досягнуті на виконання Будапештського плану дій протягом 2005-2009 рр., шляхи запровадження інших наших ініціатив, а саме: утворення Центру експертизи реформування місцевого самоврядування, розроблення Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні та Європейського тижня місцевої демократії, а також результати програм підтримки законодавчих і стратегічних ініціатив, особливо тих, що започатковані після регіональних конференцій у Загребі (2004 р.) та Скоп'є (2006 р.),

Зважаючи на те, що ми задоволені:

- результатами, досягнутими на виконання Будапештського плану дій, та привертаючи особливу увагу до таких документів, підготовлених Європейським комітетом з питань місцевої і регіональної демократії (CDLR):
 - а) проект Третього додаткового протоколу до Мадридської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або владами стосовно Об'єднань євро регіонального співробітництва (ОЕС);
 - б) додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування стосовно демократичної участі в управлінні питаннями місцевого значення;
 - в) рекомендацію Комітету міністрів Ради Європи (2007)4 щодо місцевих та регіональних громадських послуг;
 - г) рекомендацію Комітету міністрів Ради Європи (2007)5 щодо висновків стосовно угод про транскордонне співробітництво у Південно-Східній Європі;
 - д) рекомендацію Комітету міністрів Ради Європи (2007)12 щодо розбудови спроможності органів влади на місцевому та регіональному рівнях;
 - е) рекомендацію Комітету міністрів Ради Європи (2007)2 щодо оцінки, аудиту та моніторингу участі громадян у виробленні політики на місцевому та регіональному рівнях;

- способом, у який запроваджуються такі наші ініціативи, як Центр експертизи реформування місцевого самоврядування, Європейська стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні та Європейський тиждень місцевої демократії;

- потенціалом дванадцяти європейських принципів доброго місцевого врядування, які скеровують нас на досягнення нашої спільної мети — покращення якості місцевого врядування — та Європейської стратегії в цілому, спрямованої на досягнення синергії дій усіх основних партнерів на місцевому, національному та європейському рівнях задля досягнення визначеної мети;

- високою якістю інструментів і програм розбудови потенціалу, розроблених Центром експертизи реформування місцевого самоврядування Ради Європи, зростаючим попитом на них та практичним впливом їх застосування на діяльність місцевих органів влади в Європі;

- визнанням державними органами влади, а також міжнародними партнерами ґрунтовних експертних знань Ради Європи та доданої вартості, яку вона забезпечує у підтримці стратегічного мислення та розробці законопроектів у сфері місцевого врядування;

- гарними результатами програм підтримки законодавчих і стратегічних ініціатив, особливо тих, що започатковані після регіональних конференцій у Загребі (2004 р.) та Скоп'є (2006 р.);

- посиленою співпрацею з іншими організаціями, що беруть участь у впровадженні реформ системи місцевого самоврядування;

Зважаючи на те, що наші зусилля поширювати, просувати та застосовувати у наших державах-членах знання і нормативні документи Ради Європи у сфері місцевої та регіональної демократії не виправдали наших амбіцій і потребують значного удосконалення у майбутньому, а отже нам слід більше зосередитись на створенні комунікаційної стратегії;

Майбутня робота

Беручи до уваги, що ми в першу чергу є відповідальними за питання місцевого та регіонального врядування у своїх державах-членах, досить важливо забезпечити спільну відповідальність і лідерство щодо міжурядових програм діяльності Ради Європи у сфері місцевої та регіональної демократії;

Обмінявшись досвідом з питань місцевої і регіональної демократії та доброго врядування в Європі та сприйнявши з особливою зацікавленістю доповідь, яку ми замовили на 15-й сесії у м. Валенсії з питань розвитку участі громадян у публічному житті в державах-членах, включаючи інтеграцію іноземців;

Обговоривши та переглянувши широкий спектр викликів, які стоять перед нами на даний момент у досягненні нашої мети щодо забезпечення доброго місцевого та регіонального врядування в окремих державах-членах;

Підбивши підсумки та результати конференцій у м. Енсхеді (2-3 квітня 2009 р.) на тему «Інновації для доброго місцевого та регіонального врядування — європейські виклики» і м. Маастрихті (6-7 липня 2009 р.) на тему

«Практичні підходи до дієвого європейського транскордонного співробітництва»;

Висловивши особисті позиції щодо викликів нашим системам місцевої та регіональної демократії,

А. ВИЗНАЧАЄМО такі виклики, що породжують нашу особливу стурбованість:

- подолання впливу нинішньої фінансової/економічної кризи;
- розв'язання проблеми низького рівня демократичної участі у громадському житті на місцевому та регіональному рівнях;
- спрощення та зменшення вартості нинішньої системи місцевого та регіонального врядування та посилення її ефективності;
- посилення спроможності та якості врядування на місцевому та регіональному рівнях;
- боротьба із впливом негативних демографічних/ міграційних тенденцій;
- покращення доступу до громадських послуг, що надаються на місцевому та регіональному рівнях;
- полегшення співробітництва місцевих та регіональних влад уздовж кордонів;
- подолання територіальної нерівності серед місцевих і регіональних влад;
- розв'язання проблеми зростаючого розриву розвитку сільських і міських територій;
- посилення соціальної згуртованості та протидія зростанню політичного та релігійного радикалізму;
- боротьба з корупцією в місцевих та регіональних органах влади;
- розв'язання проблеми зростаючого впливу цифрового розриву на рівень участі громадян;
- боротьба із розширенням великих агломерацій за рахунок малих та середніх міст;

В. ПОГОДЖУЄМОСЬ, що:

- ми всі разом і окремо будемо слідувати нашій меті щодо забезпечення доброго місцевого та регіонального врядування у наших країнах, одночасно користуючись членством в Раді Європи та її діяльності у цій галузі;
- ми всі в рамках Ради Європи будемо діяти за 5 наступними напрямками:

- а) впровадження Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, включаючи дванадцять європейських принципів доброго місцевого врядування та Європейську відзнаку доброго врядування на місцевому рівні;
- б) розбудова спроможності на місцевому та регіональному рівні через Центр експертизи реформування місцевого самоврядування;
- в) реалізація програм підтримки законодавчих і стратегічних ініціатив та розвитку співробітництва,

- г) впровадження Європейського тижня місцевої демократії;
- д) організація роботи Європейського комітету з питань місцевої і регіональної демократії;

С. ДОРУЧАЄМО нашим представникам в Європейському комітеті з питань місцевої та регіональної демократії (CDLR):

- розробити на засіданні Комітету навесні 2010 р. конкретну програму заходів на 2010-2013 рр., яка відображатиме пріоритетність визначених викликів, враховуватиме пріоритетність дій на національному та регіональному рівнях та передбачатиме практичні результати, які забезпечать якомога більший рівень підтримки громадян;
 - сприяти розробці експертних оглядів як нового інструменту взаємного набуття досвіду між нашими державами-членами;
 - підтримувати та заохочувати інші напрями діяльності, а саме: реалізацію Європейської Стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, включаючи дванадцять європейських принципів доброго місцевого врядування та Європейську відзнаку доброго врядування на місцевому рівні, розбудову спроможності на місцевому та регіональному рівнях через Центр експертизи реформування місцевого самоврядування, реалізацію програм підтримки законодавчих і стратегічних ініціатив, зокрема регулярно вивчаючи досягнуті результати та просуваючи ці ініціативи серед урядів, місцевих та регіональних органів влади, їх асоціацій, а також серед потенційних партнерів і донорів;
 - прозвітувати на нашій наступній сесії про виконання згаданих завдань;
- Д. ЗАПРОШУЄМО** Комітет міністрів:

- схвалити річні міжурядові програми діяльності для Ради Європи на 2010-2013 рр., що дасть можливість забезпечити повне виконання Утрехтського плану дій.

IV. ДЕКЛАРАЦІЯ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОСЛІДОВНОСТІ НАШОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Ми, європейські міністри, відповідальні за місцеве та регіональне врядування, які зібралися в м. Утрехті (Королівство Нідерландів) 16 листопада 2009 р. на 16-й сесії нашої Конференції,

Усвідомлюючи важливість забезпечення послідовності нашої діяльності між сесіями Конференції з метою ефективного виконання цієї Декларації в цілому,

Пам'ятаючи, що ми уповноважили нашу колегу — Міністра державного управління та місцевого врядування Фінляндії пані Марі Ківініємі на вироблення конкретних пропозицій щодо співробітництва з Комітетом міністрів до кінця 2010 р.;

УПОВНОВАЖУЄМО Міністра територіального управління Іспанії пана Мануеля Чавеса забезпечити послідовність нашої роботи та запрошуємо його поінформувати про досягнуті результати на наступній сесії Конференції.

4.2. ЗВІТ ЩОДО РЕЗУЛЬТАТІВ ПУБЛІЧНОГО ОБГОВОРЕННЯ ДОКУМЕНТІВ РАДИ ЄВРОПИ, ЩО ВИЗНАЧАЮТЬ СУЧАСНІ ЗАГАЛЬНОЄВРОПЕЙСЬКІ ПРІОРИТЕТИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА МІСЦЕВОЇ І РЕГІОНАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ¹⁷

1. КОНТЕКСТ ТА ПІДСТАВИ ПРОВЕДЕННЯ ПУБЛІЧНОГО ОБГОВОРЕННЯ

Державним Фондом сприяння місцевому самоврядуванню в Україні у співробітництві з Програмою сприяння Парламенту України II, Радою Європи, Швейцарсько-українським проектом «Підтримка децентралізації в Україні» DesPro, Міністерством закордонних справ Королівства Норвегія, Центром досліджень питань регіонального і місцевого розвитку та сприяння адміністративній реформі та Інформаційно-аналітичною фірмою «ЕКС-ОР» було проведено громадське обговорення документів Ради Європи, що визначають сучасні загальноєвропейські пріоритети розвитку місцевого самоврядування та місцевої і регіональної демократії.

Обговорення було проведено з використанням можливостей «Автоматизованої інформаційно-аналітичної системи опрацювання, експертизи та цифрового оцінювання проектів стратегічних державних рішень і нормативно-правових актів за участю громадськості в умовах електронної демократії», що має на меті вироблення єдиних стандартів прийняття ефективних управлінських рішень. Впровадження Системи здійснюється на базі патенту на корисну модель № 23003 від 10 травня 2007 р. «Спосіб інтерактивної дистанційної взаємодії «Електронний уряд — Електронне суспільство» та патенту № 32496 від 12 травня 2008 р. «Інформаційно-аналітична система підтримки прийняття рішень». Система вже пройшла пілотні апробації: на її основі було проведено обговорення та підготовлено аналітичні звіти на основі важливих документів і законопроектів, зокрема, проекту Закону України «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів» та Стратегії державної кадрової політики.

Така ідея є втіленням концепції електронного врядування, зокрема у секторах «G2C» (Уряд — Суспільство) та «G2G» (Уряд — Уряд), що з одного боку забезпечує більшу прозорість роботи державних структур, сприяє активному залученню громадськості до участі в електронному врядуванні, організації громадського контролю за здійсненням державою своїх функцій, а з іншого — надає представникам органів влади зручний інструмент внутрішньої фахової комунікації та проведення експертизи за різноманітними проектами документів у безперервному режимі, із залученням зацікавлених сторін та експертів. Використання та поширення цифрового виміру проектів

¹⁷ Підготовлений Державним фондом сприяння місцевому самоврядуванню України у співробітництві з Програмою сприяння Парламенту України II, Швейцарсько-українським проектом «Підтримка децентралізації в Україні» DesPro, Інформаційно-аналітичною фірмою «Ексор», Радою Європи.

стратегічних державних рішень і нормативно-правових актів у перспективі дозволить, окрім якісних параметрів прогнозування, їх сприйняття серед представників громадськості, у політичних колах та структурах колективно-го прийняття рішень.

Наразі на громадське обговорення було винесено Утрехтську декларацію та інші документи, ухвалені 16-ою сесією конференції Європейських міністрів, відповідальних за місцеве і регіональне врядування, в якій взяла участь й Україна. Декларацією та супутніми документами визначено низку першочергових завдань, що представляють особливий спільний інтерес для держав-членів Ради Європи у сфері розвитку місцевої і регіональної демократії на 2010-2013 рр. Мова йде про такі документи:

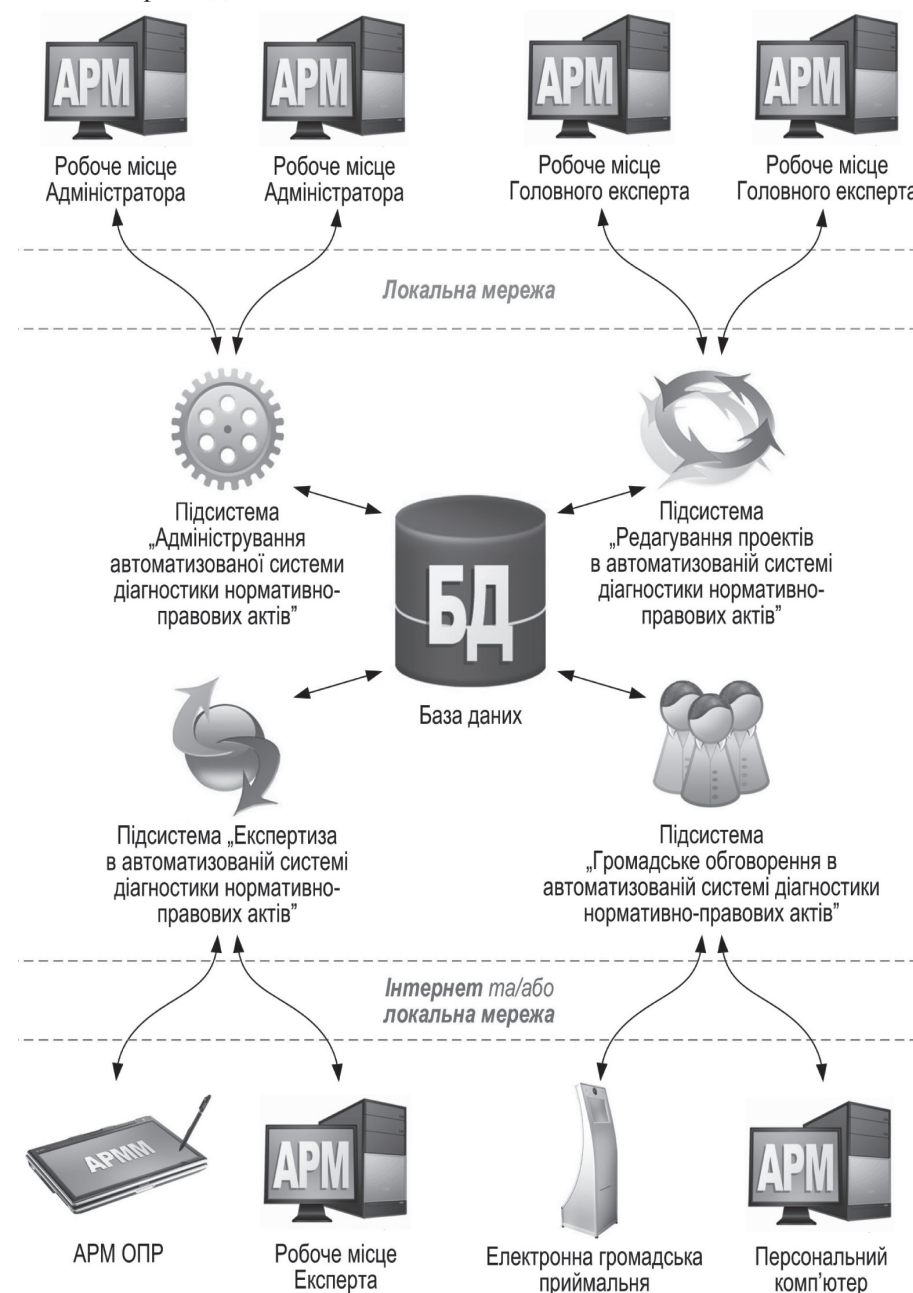
- *Утрехтська декларація «Добре місцеве та регіональне врядування у нестабільний час: запорука змін»;*
- *Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевої влади* (протокол був відкритий для підписання 16 листопада 2009 р., він покликаний сприяти забезпеченню прав громадян на участь у громадському житті та прийнятті рішень на місцевому рівні);
- *Протокол № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними владами або громадами стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС)* (протокол відкритий для підписання 16 листопада 2009 р. Сторонами, що підписали Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво, та надає додаткові інституційні можливості для реалізації та покращення міжрегіонального, прикордонного і транскордонного співробітництва).

Згідно існуючої практики, Рада Європи в ході моніторингу стану місцевої і регіональної демократії в державах-членах звертає особливу увагу на реалізацію керівних рекомендацій та пропозицій, які містяться в її тематичних документах і, зокрема, фінальних деклараціях профільних конференцій міністрів держав-членів Ради Європи. Слідування визначеному Організації у співробітництві з усіма її 47 членами курсу є також свідченням ефективного євроінтеграційного розвитку країни. Відкриті для підписання Радою Європи протоколи є міжнародно-правовими конвенціями, положення яких після їх ратифікації стають необхідним до виконання елементом національного законодавства. На сьогодні Україною та її органами влади опрацьовується можливість ратифікації згаданих документів Ради Європи.

2. ОСНОВНІ ВИСНОВКИ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО ОБГОВОРЕННЯ

Проведене громадське обговорення документів Ради Європи, що визначають сучасні загальноєвропейські пріоритети розвитку місцевого самоврядування та місцевої регіональної демократії, є одним із найбільш важливих елементів комплексного механізму діагностики та підготовки проектів нормативно-правових актів за участю експертів і громадськості. Даний ме-

ханізм діє як сукупність взаємопов'язаних підсистем з відповідним функціональним розподілом:



Функціональна схема організації опрацювання та експертизи законопроектів та важливих державних документів

Повноцінне використання можливостей «Автоматизованої інформаційно-аналітичної системи опрацювання, експертизи та цифрового оцінювання проектів стратегічних державних рішень і нормативно-правових актів за участю громадськості в умовах електронної демократії» у подальшому має забезпечити послідовне проходження наступних етапів опрацювання документу у Системі:

1. Автоматизований аналіз та розбиття проекту документу на структурні блоки (розділи, статті, пункти).
2. Проведення експертного оцінювання проекту документу серед фахівців через локальну мережу або Інтернет.
3. Проведення громадського обговорення проекту документу через спеціальний модуль, розміщений на веб-сайті.
4. Аналіз результатів цифрової оцінки експертами та громадськістю кожного елементу та проекту в цілому.
5. Створення нової редакції проекту документу з урахуванням цифрових оцінок пропозицій та зауважень.
6. Автоматичний аналіз відмінностей старої та нової редакцій, створення порівняльної таблиці редакцій.

Протягом обговорення (грудень 2010 р – квітень 2011 р.) для того, щоб взяти участь в обговоренні Утрехтської декларації та додаткових протоколів у Системі зареєструвалося 224 користувача Інтернет, з яких близько третини продовжили роботу у Системі та, використовуючи запропоновану методичку, висловили своє ставлення (провели оцінку) до тих чи інших структурних блоків (розділів, статей, пунктів) Утрехтської декларації та додаткових протоколів. Крім того, відвідувачі залишали текстові коментарі зі своїми зауваженнями та пропозиціями щодо окремих структурних елементів декларації та протоколів – загалом було отримано понад 50 таких коментарів.

2.1. Реєстрація учасників

Для участі у публічному обговоренні Утрехтської декларації та додаткових протоколів відвідувачам сайту пропонувалося пройти нескладну, однак досить інформативну з точки зору подальшого аналізу відповідей респондентів, процедуру реєстрації. Таким чином, з метою диференційованого аналізу даних на початковому етапі обговорення фіксуються та вносяться до бази даних наступні ознаки учасників:

- *регіон проживання (25 областей України, міста Київ та Севастополь);*
- *стать;*
- *вік (шість вікових груп);*
- *тип організації;*
- *посада.*

Отримання респондентом логіну та паролю для входу в систему позбавляє його від необхідності повторно вводити зазначені параметри,

оскільки інформація про нього зберігається у базі даних. З часом це дозволить сформувати й розширювати необхідну інтелектуальну та професійну основу створеної дискусійної платформи з числа найбільш активних її відвідувачів шляхом адресного запрошення і тематичних розсилок.

Реєстрація нового користувача | Авторизація існуючого користувача

Реєстрація

Будь-ласка, введіть інформацію про себе.
Поля, що позначені значком *, є обов'язковими для заповнення.

Якщо у Вас виникли будь-які проблеми під час реєстрації в системі, будь-ласка телефонуйте (044) 462-53-32 або пишіть на електронну адресу zv@ecsor.com.ua.

Ім'я:

Організація:

E-mail:

☐ Отримувати новини та аналітичні матеріали щодо подальшого проходження законопроекту

Логін:

Пароль:

?

[навіщо потрібні логін і пароль?](#)

* Регіон:

м. Київ

* Стать:

Чол.

* Вік:

18-24

* Тип організації:

Орган місцевого самоврядування

* Посада:

Народний депутат

РЕЄСТРАЦІЯ

© 2006-2010 ІАФ "ЕКСОР"

2.2. Методика оцінювання документів

Можливості Системи дозволили здійснити автоматизовану розбивку Утрехтської декларації та додаткових протоколів на відповідні структурні блоки (розділи, статті, пункти тощо) для їх подальшої оцінки учасниками публічного обговорення, а також надання ними своїх пропозицій і зауважень

як по проекту в цілому, так і по будь-якому окремо взятому структурному блоку. Надані оцінки, пропозиції і зауваження зберігаються в централізованій базі даних і використовуються в подальшому процесі створення нової редакції документу з врахуванням думки громадськості та експертів.

Перелік документів > Оцінка документа >

17 листопада 2009 р. 16-ю сесією Конференції європейських міністрів, відповідальних за місцеве і регіональне управління, в якій взяла участь Україна, ухвалено Утрехтську декларацію. Декларацію визначено низку першочергових завдань, що представляють особливий спільний інтерес та визначають пріоритети в сфері місцевої і регіональної демократії для країн-членів Ради Європи.

Оцініть, будь-ласка, важливість виконання Україною зазначених завдань для забезпечення належного місцевого та регіонального управління:

Для збереження результатів після оцінки документу обов'язково натисніть кнопку ЗБЕРЕГТИ!

УТРЕХТСЬКА ДЕКЛАРАЦІЯ «ДОБРЕ МІСЦЕВЕ ТА РЕГІОНАЛЬНЕ ВРЯДУВАННЯ У НЕСТАБІЛЬНИЙ ЧАС: ЗАПОРУКА ЗМІН»

Утрехтська декларація передбачає наступні пріоритетні завдання, що представляють особливий спільний інтерес для країн-членів Ради Європи в сфері місцевої і регіональної демократії.

Завдання	Важливість виконання Україною зазначених завдань						Пропозиції
	не важливо зовсім			дуже важливо		важко сказати	
	1	2	3	4	5	6	
Впоратися із впливом існуючої фінансово-економічної кризи.	☐	☐	☐	☒	☐	☐	Першочергові заходи для виконання цього завдання у Вашому регіоні: Запропонувати конкретні кроки по мінімізації негативного впливу економічної кризи на економіку Дніпропетровської області Інші важливі завдання
Розглянути питання низького рівня демократичної участі населення в суспільному житті на місцевому і регіональному рівні.	☐	☐	☐	☐	☒	☐	Першочергові заходи для виконання цього завдання Інші важливі завдання
Зменшити складність та витратність існуючої системи місцевого і регіонального управління та підвищити її ефективність.	☐	☒	☐	☐	☐	☐	Першочергові заходи для виконання цього завдання Інші важливі завдання
Підвищити потенціал та якість управління в місцевих і регіональних громадах і органах влади.	☐	☐	☐	☒	☐	☐	Першочергові заходи для виконання цього завдання Інші важливі завдання
Дослідити вплив демографічних/міграційних тенденцій.	☐	☐	☒	☐	☐	☐	Першочергові заходи для виконання цього завдання Інші важливі завдання
Розширити доступ до комунальних послуг, що надаються на місцевому і регіональному рівні.	☐	☐	☐	☐	☐	☒	Першочергові заходи для виконання цього завдання Інші важливі завдання

Для того, щоб охарактеризувати ставлення учасників обговорення до завдань, що сформульовані Утрехтською декларацією, їм пропонувалося оцінити, *наскільки важливим, на їх погляд, є виконання Україною зазначених завдань*. Також надавалася можливість залишити текстові коментарі за на-

ступними темами коментування:

- першочергові заходи для виконання цього завдання;
- інші важливі завдання.

Що стосується додаткових протоколів до декларації, учасники обговорення мали відповісти, *якою мірою їх окремі структурні елементи (пункти та статті) відповідають інтересам територіальних громад в Україні*. Залишити текстовий коментар, зауваження або пропозицію можна було за такими темами коментування:

- зміни до національного законодавства;
- очікувані результати від реалізації цього пункту;
- реалізація цього пункту в інтересах громади;
- інші зауваження до цього пункту;

Для оцінки окремих структурних елементів, винесених на обговорення документів, було вирішено застосувати спрощену 5-ти бальну шкалу (чим більший обирає, тим більше він погоджується із наведеним формулюванням):

Шкала для оцінки завдань декларації

- 5 – дуже важливо;
- 4 – скоріше важливо;
- 3 – завдання середнього значення;
- 2 – скоріше не важливо;
- 1 – не важливо зовсім;
- 0 – важко відповісти.

Шкала для оцінки пунктів і статей протоколів

- 5 – цілком відповідає;
- 4 – відповідає значною мірою;
- 3 – відповідає посередньо;
- 2 – відповідає незначною мірою;
- 1 – не відповідає зовсім;
- 0 – важко відповісти.

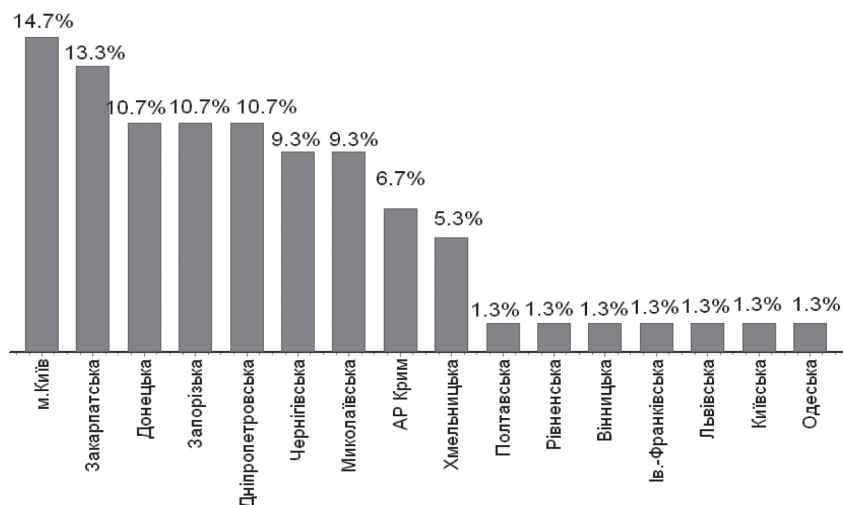
Таким чином, запропонований механізм сприяє залученню широких верств громадськості до участі в електронному врядуванні, забезпеченні можливості вільно висловлювати своє ставлення та надавати зауваження до важливих державних рішень із подальшим врахуванням отриманих відгуків та пропозицій. При цьому кожному учаснику публічного обговорення гарантується анонімність отриманої від нього інформації.

3. ГОЛОВНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ АУДИТОРІЇ ПУБЛІЧНОГО ОБГОВОРЕННЯ

3.1. Регіональний розподіл учасників

Загалом, протягом зазначеного періоду, участь в обговоренні взяли Інтернет-користувачі із 16 регіонів країни (див. мал. 1), передусім – кияни (14,7%), а також мешканці Закарпатської (13,3%), Донецької (10,7%), Запорізької (10,7%), Дніпропетровської (10,7%), Чернігівської (9,3%), Миколаївської (9,3%), Хмельницької (5,3%) областей, АР Крим (6,7%).

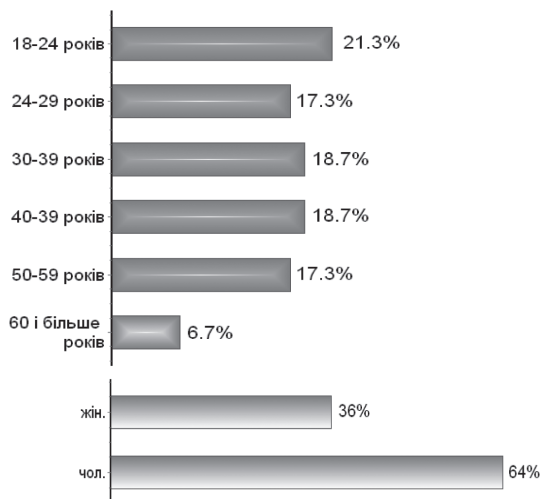
Мал. 1. Регіональний розподіл учасників публічного обговорення



3.2. Вік та стать учасників

Згідно з результатами громадського обговорення, його учасники приблизно рівномірно розподілилися між різними віковими категоріями із деякою перевагою респондентів віком 18-24 роки (21,3%; див. мал. 2). Можливість участі у громадському обговоренні найменше зацікавила людей похилого віку — лише 6,7% серед усіх учасників обговорення, що пояснюється особливостями загальної вікової структури Інтернет-аудиторії. Крім того, майже дві третини (64%) учасників обговорення — це респонденти чоловічої статі.

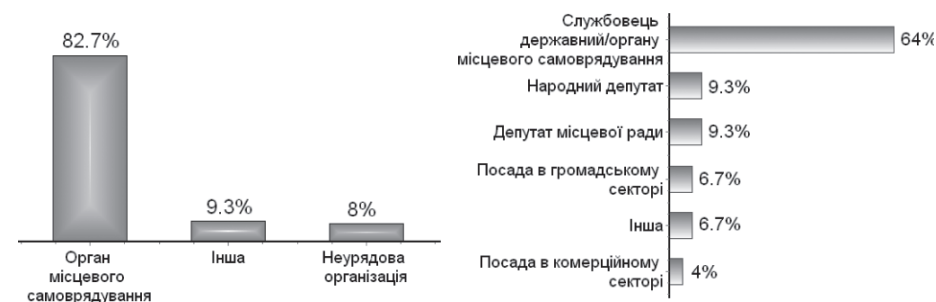
Мал. 2. Розподіл респондентів за віком та статтю



3.3. Розподіл учасників за типом організації та посадою

Цілком зрозумілим є той факт, що найбільшу частку учасників громадського обговорення (82,7%) представляють працівники органів місцевого самоврядування (див. мал. 3), оскільки документи, винесені на обговорення, представляють особливий інтерес саме для цієї аудиторії. При цьому, це переважно службовці (64%), тоді як народні депутати та депутати місцевих рад демонстрували помітно меншу активність участі в публічному обговоренні.

Мал. 3. Розподіл респондентів за типом організації та посадою



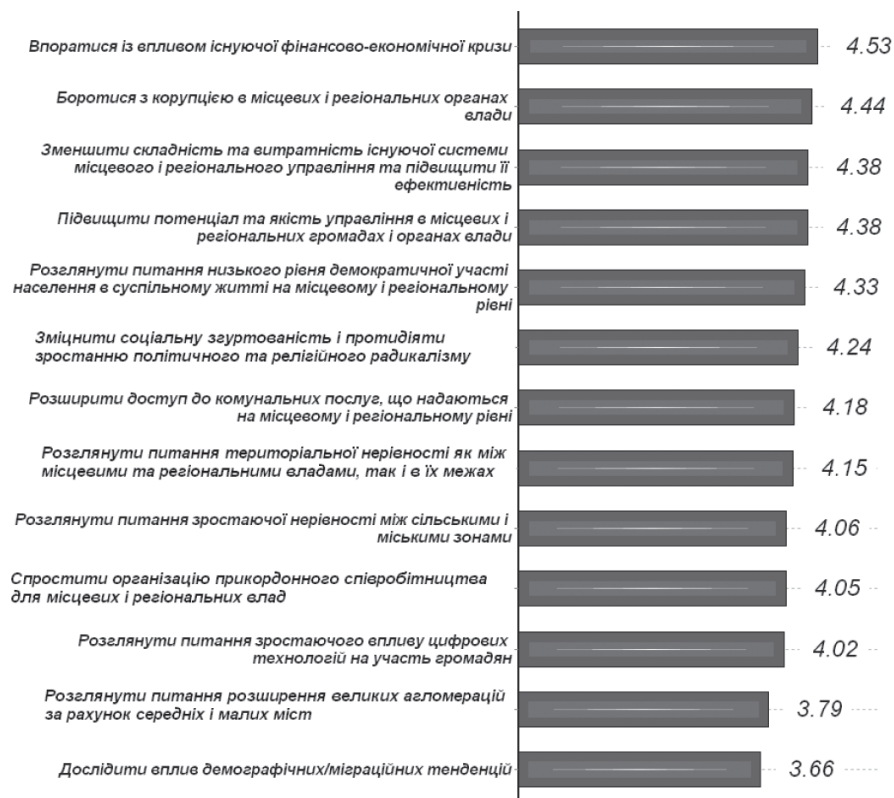
4. РЕЗУЛЬТАТИ ГРОМАДСЬКОЇ ОЦІНКИ ДОКУМЕНТІВ

4.1. Оцінка завдань Утрехтської декларації

У ході громадського обговорення учасникам було запропоновано оцінити, наскільки важливим є виконання Україною кожного із пріоритетних завдань Утрехтської декларації (див. мал. 4). Так, на думку учасників обговорення, найбільш важливими для держави з огляду на пріоритети розвитку місцевого самоврядування на сьогоdnішньому етапі є такі завдання:

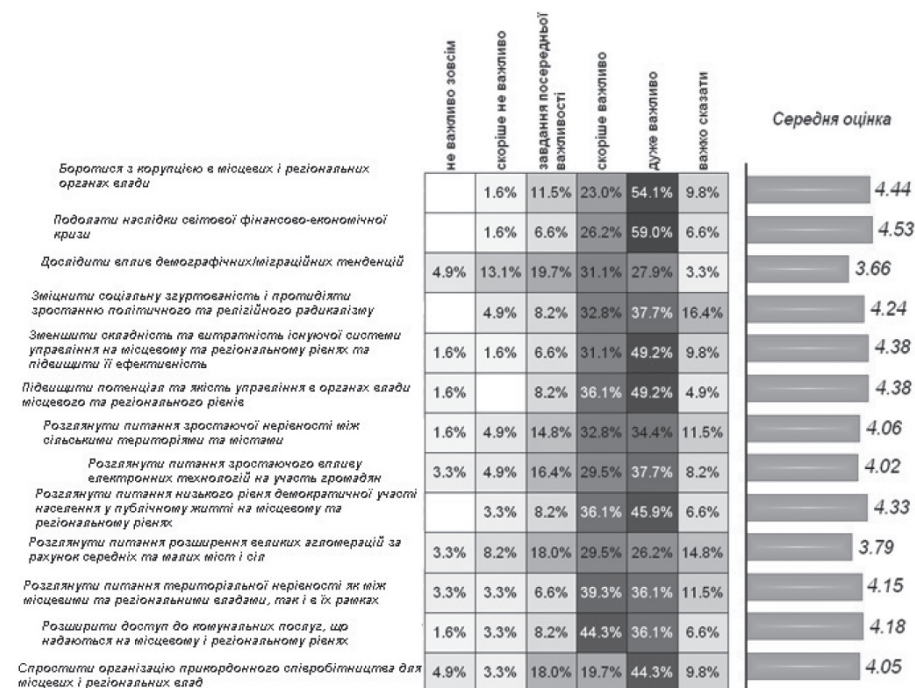
- *впоратися із впливом існуючої фінансово-економічної кризи (4,5 бали за 5-бальною шкалою);*
- *боротися з корупцією в місцевих і регіональних органах влади (4,4 бали).*

Мал. 4. Середня оцінка учасниками важливості виконання Україною пріоритетних завдань Утрехтської декларації



Певний інтерес представляє також аналіз відповідей учасників обговорення у розподілі за окремими пунктами 5-бальної шкали (див. мал. 5). Звернемо увагу на істотну частку респондентів, які обирали варіант відповіді «важко відповісти», що свідчить про досить абстрактну постановку завдань у декларації, які можуть мати різні способи та масштаби реалізації

Мал. 5. Розподіл оцінок учасників щодо важливості виконання Україною пріоритетних завдань Утрехтської декларації

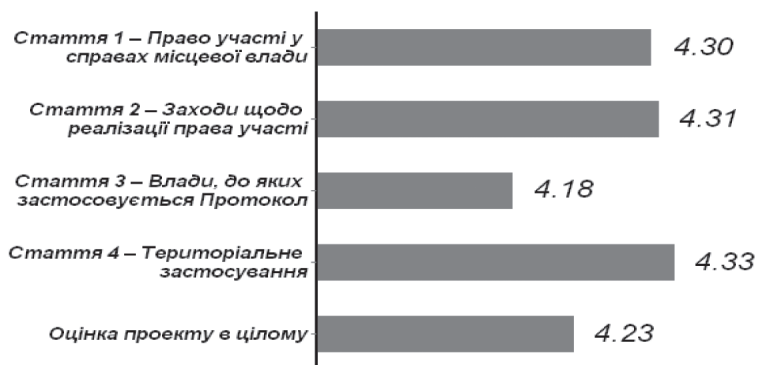


Під час оцінки завдань Утрехтської декларації, майже кожне із таких завдань отримало текстові коментарі учасників обговорення.

4.2. Оцінка Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевої влади

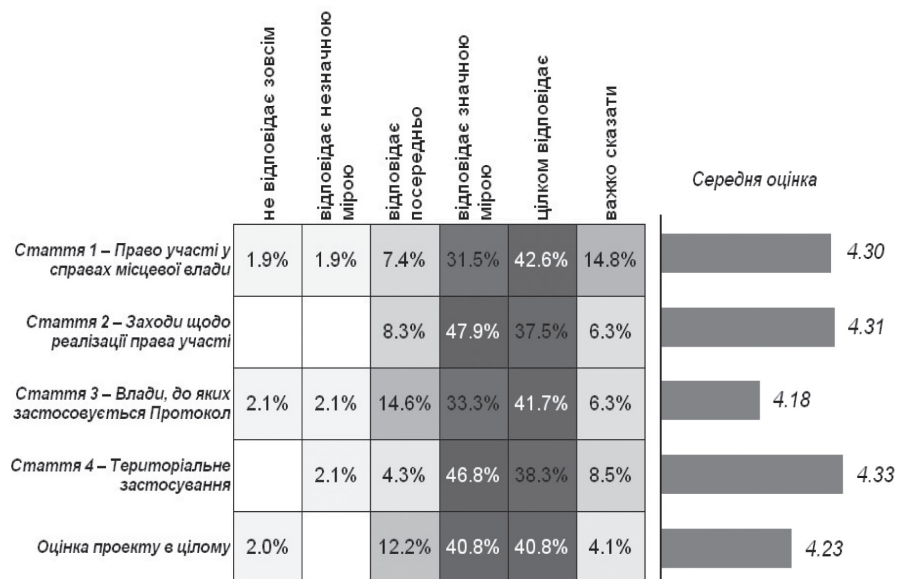
Результати оцінювання Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування щодо права участі у справах місцевої влади засвідчили, що усі головні складові цього документу потребують втілення та значною мірою відповідають потребам розвитку місцевого самоврядування в Україні (див. мал. 6). Щоправда дещо менше це стосується в цілому статті 3 зазначеного протоколу.

Мал. 6. Середня оцінка учасників щодо відповідності нагальним потребам розвитку місцевого самоврядування в Україні окремих статей Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевої влади



Розподіл оцінок учасників за окремими пунктами 5-бальної шкали показує, що найменш одностайною є думка громадськості з приводу саме третьої, а також і першої статей протоколу (див. мал. 7).

Мал. 7. Розподіл оцінок учасників щодо відповідності нагальним потребам розвитку місцевого самоврядування в Україні окремих статей Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевої влади



5. НАВЧАЛЬНО-МЕТОДИЧНІ МАТЕРІАЛИ ДО ПРОГРАМИ (НАВЧАЛЬНОГО МОДУЛЯ) З ПИТАНЬ ПАРТИСИПАТИВНОЇ ДЕМОКРАТІЇ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ¹⁸

ВСТУП

Мета вивчення навчального курсу «Стандарти та форми партисипативної демократії на місцевому рівні» полягає у вивченні та засвоєнні поняття, змісту, форм партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні, її правовими стандартами, закріпленими міжнародними договорами; а також в ознайомленні із загальними підвищенні рівня участі осіб (громадян) у публічному житті на місцевому рівні та діяльності органів місцевого самоврядування.

Завдання навчального курсу:

- висвітлення поняття та правової природи партисипативної демократії на місцевому рівні;
- ознайомлення з історією розвитку партисипативної демократії на місцевому рівні;
- огляд форм участі громадян у публічному житті на місцевому рівні;
- вивчення стандартів партисипативної демократії на місцевому рівні;
- характеристика європейських правових інструментів з питань розвитку партисипативної демократії на місцевому рівні;
- ознайомлення з національним механізмом правового забезпечення участі громадян у публічному житті на місцевому рівні та у справах органів місцевого самоврядування;
- характеристика ролі органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх асоціацій, громадських організацій, інших суб'єктів у розвитку партисипативної демократії на місцевому рівні.

Вимоги до знань та вмінь

Знати:

- поняття та правову природу партисипативної демократії на місцевому рівні;
- історію розвитку партисипативної демократії на місцевому рівні;
- форми участі громадян у публічному житті на місцевому рівні;
- стандарти партисипативної демократії на місцевому рівні;
- європейські правові інструменти з питань розвитку партисипативної демократії на місцевому рівні;
- національний механізм правового забезпечення участі громадян у публічному житті на місцевому рівні та у справах органів місцевого самоврядування;
- роль органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх асоціацій, громадських організацій, інших суб'єктів у розвитку партисипативної демократії на місцевому рівні.

¹⁸ Розробники Толкованов В.В., к.ю.н., доктор права, Гук А.К., голова Європейського комітету з питань місцевої та регіональної демократії (CDLR) Ради Європи

Вміти:

- користуватися джерелами міжнародно-правових стандартів партисипативної демократії на місцевому рівні;
- робити юридичний аналіз змісту міжнародних документів, які містять стандарти партисипативної демократії на місцевому рівні;
- характеризувати національне законодавство в аспекті його дотримання або недотримання міжнародно-правових стандартів розвитку партисипативної демократії;
- користуватися нормами та формами участі громадян у публічному житті на місцевому рівні;
- організовувати особисту участь у діловій рольовій грі;
- готувати наукові доповіді та есе;
- надавати (юридичні) консультації з питань участі громадян у публічному житті на місцевому рівні;
- використовувати набуті знання в практичній роботі.

1. ТЕМАТИЧНИЙ ПЛАН ДИСЦИПЛІНИ

«Міжнародно-правові стандарти місцевого самоврядування»
(денна форма навчання)

№ п/п	Назва теми	Кількість годин				
		Всього	Лекції	Практичні заняття	СРС	Індивідуальна робота
1.	Тема 1. Правова природа та поняття партисипативної демократії на місцевому рівні	6	1	1	2	2
2.	Тема 2. Зміст, форми та джерела партисипативної демократії на місцевому рівні	6	1	1	2	2
3.	Тема 3. Правові стандарти партисипативної демократії на місцевому рівні	8	2	2	2	2
4.	Тема 4. Форми участі громадян у публічному житті на місцевому рівні.	10	2	2	4	2
5.	Тема 5. Історична еволюція форм та стандартів партисипативної демократії на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах	12	2	2	4	4
6.	Роль різних суб'єктів у розвитку партисипативної демократії на місцевому рівні	8	2	2	2	2
	Всього	50	10	10	16	14

2. ЗМІСТ НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ

Тема 1. Правова природа та поняття партисипативної демократії на місцевому рівні

Поняття та сутність партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні.

Правова аксіологія та правова ідеологія партисипативної демократії (її концептуальна основа).

Визначення партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні.

Партисипативна демократія як форма розвитку місцевої демократії (місцевого самоврядування).

Тема 2. Зміст, форми та джерела партисипативної демократії на місцевому рівні

Зміст партисипативної демократії на місцевому рівні.

Форми партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні.

Місцеві референдуми. Місцеві ініціативи. Громадські слухання. Консультації за місцем проживання.

Джерела партисипативної демократії на місцевому рівні.

Сучасні тенденції розвитку партисипативної демократії на місцевому рівні.

Тема 3. Правові стандарти партисипативної демократії на місцевому рівні

Критерії класифікації та види правових стандартів партисипативної демократії на місцевому рівні.

Європейський, національний, регіональний та місцеві рівні міжнародно-правових стандартів партисипативної демократії на місцевому рівні.

Європейська хартія місцевого самоврядування та додатковий протокол до неї.

Європейська стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні.

Нормативно-правова регламентація міжнародно-правових стандартів участі громадян у суспільно-політичному житті на місцевому рівні.

Національний механізм правового забезпечення партисипативної демократії на місцевому рівні.

Тема 4. Форми участі громадян у публічному житті на місцевому рівні.

Класифікація форм участі громадян у публічному житті на місцевому рівні.

Місцеві референдуми.

Місцеві ініціативи.

Консультації за місцем проживання.

Органи самоорганізації населення.

Громадські ради.

Загальні збори за місцем проживання.

Тема 5. Історична еволюція форм та стандартів партисипативної демократії на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах

Причини виникнення партисипативної демократії на місцевому рівні.

Етапи історичної еволюції партисипативної демократії на місцевому рівні.

Форми партисипативної демократії, які застосовуються в різних європейських країнах.

Розвиток партисипативної демократії в Україні та інших європейських країнах: порівняльний аналіз.

Тема 6. Роль різних суб'єктів у розвитку партисипативної демократії на місцевому рівні

Характеристика різних суб'єктів та їх роль у розвитку партисипативної демократії на місцевому рівні.

Роль органів державної влади у розвитку партисипативної демократії на місцевому рівні.

Роль органів місцевого самоврядування та їх асоціацій у розвитку партисипативної демократії на місцевому рівні.

Міжнародні організації як важливі суб'єкти у розвитку партисипативної демократії на місцевому рівні.

Роль громадських організацій у розвитку партисипативної демократії на місцевому рівні.

3. МЕТОДИКА АКТИВІЗАЦІЇ ПРОЦЕСУ НАВЧАННЯ

Для активізації навчально-пізнавальної діяльності студентів при вивченні дисципліни можуть використовуватись: проблемні лекції, міні-лекції, робота в малих групах, семінари-дискусії, мозкові атаки, кейси, презентації, рольові ігри, дидактичні ігри тощо.

Кожен з видів методик застосовується викладачем на власний розсуд. При цьому, слід враховувати рівень групи, кількість студентів, бажання приймати участь в тому чи іншому виді методик активізації процесу навчання, а також особливості тієї чи іншої дисципліни.

Проблемні лекції покликані сприяти розвитку логічного мислення і характеризуються тим, що коло питань теми обмежується двома-трьома ключовими моментами, увага студентів концентрується на матеріалі, що не знайшов відображення в підручниках, використовується досвід закордонних навчальних закладів з роздачею під час лекції друкованого матеріалу та виділенням головних висновків з питань, що розглядаються. При читанні лекцій студентам даються питання для самостійного розмірковування, проте лектор сам відповідає на них, не чекаючи відповідей студентів.

Міні-лекції повинні бути побудовані так, щоб передбачити можливість викладення навчального матеріалу за короткий проміжок часу та характеризується значним обсягом, складністю логічних побудов, образів, доказів та узагальнень. Міні-лекції, як правило, проводяться як частина заняття-дослідження з кінцевою постановкою конкретного науково-дослідного за-

вдання, невеликого за обсягом і складністю.

Робота в малих групах проводиться з метою активізації роботи студентів при проведенні семінарських і практичних завдань. Це так звані групи психологічного комфорту, де кожен учасник відіграє свою особливу роль і певними своїми якостями доповнює інших. Використання цієї технології дає змогу структурувати семінарські заняття за формою і змістом, створює можливості для участі кожного студента в роботі за темою заняття, забезпечує формування особистих якостей та досвіду соціального спілкування. Така форма навчання використовується також з метою більш ґрунтовного засвоєння навчального матеріалу, загострення уваги студентів на особливо важливих аспектах, що містять в собі винесені на розгляд проблемні питання.

Семінари-дискусії (колоквиуми) проводяться для того, щоб сприяти обміну думками і поглядами учасників з приводу даної теми, а також розвинути мислення, допомагати формуванню поглядів і переконань, виробити вміння формулювати думки й висловлювати їх, вміння прислухатися до точки зору опонентів і «чути їх», навчитись оцінювати пропозиції інших людей, критично підходити до власних поглядів.

Мозкові атаки, як метод розв'язання невідкладних завдань за дуже обмежений час використовуються для того, щоб студенти за порівняно невеликий проміжок часу, відштовхуючись від поставленої задачі або поставленого завдання, могли висловити якнайбільшу кількість ідей і пропозицій по вирішенню озвученої і поставленої проблеми. Обговорити ці ідеї і пропозиції, здійснити їх селекцію. Суть мозкової атаки полягає також в тому, щоб студент, який висловив найбільшу кількість ідей або пропозицій, не тільки дав їх коротку анотацію, а й за невеликий проміжок часу зміг здійснити селекцію ідей і пропозицій, висловлених іншими учасниками даної форми навчання.

Кейс-метод (тобто метод аналізу конкретних ситуацій) може і повинен використовуватись викладачем під час проведення будь-якого виду занять, що дає змогу наблизити процес навчання до реальної практичної діяльності спеціалістів і передбачає розгляд різних ситуацій, складних конфліктних випадків, інцидентів у процесі вивчення навчального матеріалу.

Запровадження у навчальний процес дидактичних ігор надає можливість активізувати відшліфовування професійних знань та умінь завдяки методу імітації виконання функцій посадових осіб, наділених певними повноваженнями, для прийняття управлінських рішень в різноманітних ситуаціях шляхом гри за правилами, що вже вироблені або виробляються самими учасниками.

4. СИСТЕМА ПОТОЧНОГО І ПІДСУМКОВОГО КОНТРОЛЮ

Відповідно до вимог регламенту навчального процесу з метою успішного засвоєння знань студентами, зокрема, з навчальної дисципліни з питань партисипативної демократії, об'єктивного їх оцінювання запроваджується здійснення систематичного поточного контролю знань і належна ор-

ганізація заліку. У зв'язку з цим, при викладанні дисципліни «Муніципальне виборче право» використовуються такі види контролю:

- попередній (ознайомлення із загальним рівнем підготовки студента);
- поточний;
- підсумковий (залік).

Контроль знань студентів з зі згаданої навчальної дисципліни здійснюватиметься на практичних та індивідуальних заняттях, які проводитимуться з метою відпрацювання поточної заборгованості або отримання поглиблених знань з окремих питань.

Форми і методи поточного контролю:

Форми поточного контролю	Методи поточного контролю
Контроль на практичних заняттях	- вибіркоче усне опитування; - фронтальне усне опитування; - стандартизоване опитування за тестовими завданнями; - письмова робота; - виконання практичних завдань
Контроль на лекції	- вибіркоче експрес-опитування; - самостійні роботи

Оцінювання знань студентів проводиться за національною шкалою та шкалою ECTS таким чином:

Рейтингові бали за шкалою Академії	Оцінка за національною шкалою	Оцінка за шкалою ECTS	Пояснення оцінки
90-100	Відмінно	A	Відмінне виконання лише з незначною кількістю помилок
82-89	Добре	B	Вище середнього рівня з кількома помилками
75-81		C	В загальному вірно виконання з певною кількістю суттєвих помилок
67-74	Задовільно (зараховано)	D	Непогано, але зі значною кількістю недоліків
60-66		E	Виконання задовольняє мінімальним критеріям
35-59	Незадовільно (не зараховано)	FX	З можливістю повторного складання
1-34		F	З обов'язковим повторним курсом

5. РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

ЛІТЕРАТУРА УКРАЇНСЬКОЮ МОВОЮ

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV. Серія «Офіційний документ». — К.: Велес, 2005.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування // Збірка договорів Ради Європи. Українська версія. — К., 2000. — С. 194-205.
3. Додатковий прокол до Європейської хартії місцевого самоврядування. Страсбург, 2009.
4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Офіційне видання. — К., 1997.
5. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. № 2493-III.
6. Закон України «Про транскордонне співробітництво» від 24 червня 2004 р. № 1861-IV.
7. Указ Президента України «Про Європейський тиждень місцевої демократії» від 27 вересня 2007 р. № 922/2007.
8. Акти європейського права з питань регіональної політики та місцевого самоврядування / Заг.ред. А.П.Яценюка. — К.: Парламентське вид-во, 2007. — 608 с.
9. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Кол. монографія / В.О. Антоненко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов та ін.; За ред. В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. — К.: Атіка, 2007. — 864 с.
10. Баймуратов М.О., Григор'єв В.Л. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення і розвитку в Україні: Монографія. — Одеса: Юрид. літер., 2003. — 248 с.
11. Баймуратов М.О. Міжнародні зв'язки і стандарти в системі місцевого самоврядування України // Муніципальне право України / М.О. Баймуратов, В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький та ін. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 315-316.
12. Баймуратов М. Правова природа міжнародних стандартів місцевого самоврядування: від міжнародної угоди до імплементації у національне законодавство / М.Баймуратов // Вибори та демократія. — 2006. — №: 4. — С. 17-24.
13. Батанов О.В. Муніципальне право України: Підручник / Відповідальний редактор М.О. Баймуратов — Х.: «Одісей», 2008. — 528 с.
14. Батанов О.В., Кампо В.М. Муніципальне право зарубіжних країн: Навч. посіб.: У 2 ч. / [За заг. ред. проф. П.Ф. Мартиненка]. — К.: Знання України, 2005. — Ч. 1 / О.В. Батанов, В.М. Кампо. — 2005. — 148 с.
15. Батанов О.В. Міжнародні стандарти місцевого самоврядування // Юридична енциклопедія. — Т. 3. — К.: Укр. енциклопедія., 2001. — С. 698.
16. Бодрова І.І. Міжнародний стандарт права органів місцевого самоврядування на утворення добровільних об'єднань: зміст та проблем реалізації в Україні / І.І.Бодрова // Українська державність: становлення, досвід, проблеми. -Х.: Право, 2001. — С. 48-49.
17. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління:

конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: Монографія.- К.: Парламентське вид-во, 2007. — 576 с.

18. Впровадження стандартів публічної етики на місцевому і регіональному рівнях: українська практика та європейський досвід / Під ред. Толкованова В.В., Щербак Н.В. — Київ: Центр досліджень питань місцевого і регіонального розвитку та сприяння адміністративній реформі, 2008. — 212 с.

19. Гірняк М. Європейська хартія місцевого самоврядування в Україні: питання реалізації та контролю. — Львів, 2005. Гудков О.М. Місцеве самоврядування в Україні в аспекті забезпечення міжнародно-правових стандартів прав людини / О.М.Гудков // Проблеми вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування: Матеріали наук.-практ. конф. (м. Харків, 4-5 грудня 2001 р.): Х., 2002. — С. 157-158.

20. Глухачов Є.Ф. Європейські стандарти місцевого самоврядування: проблеми та перспективи їх втілення в законодавство України/ Є.Ф.Глухачов // Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (29 травня 2002 р., Київ). — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — Т.: 2. — С. 214-242.

21. Государственное и муниципальное управление в Германии: Курс лекций. — Волгоград: Волгоградская Академия государственной службы, 1996. — 82 с.

22. Гудков О.М. Місцеве самоврядування в Україні в аспекті забезпечення міжнародно-правових стандартів прав людини / О.М.Гудков // Проблеми вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування: Матеріали наук.-практ. конф. (м. Харків, 4-5 грудня 2001 р.): Х., 2002. — С. 157-158.

23. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні / Науково-практичний посібник / За ред. М.О. Пухтинського, В.В. Толкованова. — К.: «Крамар», 2003. — 400 с.

24. Європейська модель місцевого самоврядування в Україні: вибір політики впровадження // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Право» / За заг. ред. проф. Мальчина Ю.М., проф. Луця В.В. — К.: Видавничо-поліграфічний центр, 2006. — Вип. 2. — С. 10-16.

25. Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку: Збірник матеріалів та документів / За заг.ред. М.Пухтинського, М. Власенка. — К.: Видавництво Академії муніципального управління, 2009. — 508 с.

26. Журавський В.С. Концепція гармонізації законодавства України із законодавством держав — членів ЄС // Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Вип.13. — К., 2002. — 584с. — С.131-135.

27. Забезпечення економічної та фінансової самостійності місцевих влад в Україні відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування. За матеріалами Міжнародної науково-практичної конференції «Зміцнення системи місцевих фінансів та між бюджетних відносин в Україні» (15-16 квітня 2004 р., м. Дніпропетровськ) / За ред. І.І. Куліченка, М.О. Пухтинського. — Київ, 2004. — 174 с.

28. Закон України від 4 квітня 1995 р. «Про місцеве самоврядування в

Україні» (в редакції від 22 грудня 2005 р.) // ОВУ. — 2006. — № 3. — ст. 82.

29. Закон України від 3 липня 1991 р. «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»: // Відомості Верховної Ради УРСР, 1991. — №33. — ст. 443.

30. Закон України від 11 липня 2001 р. «Про органи самоорганізації населення»: //ВВРУ. — 2001. — № 48. — ст. 254.

31. Збірник «Нова державна регіональна політика в Україні». Під загальною редакцією доктора наук з державного управління, професора В.С. Куйбіди. — Київ, Видавництво «Крамар», 2009. — 232 с.

32. Збірник «Транскордонне співробітництво та розвиток транскордонних кластерів»/ Під редакцією В.С. Куйбіди, А.Ф. Ткачука, В.В. Толкованова. — Київ: Видавництво «Крамар», 2009.

33. Ілько І., Транскордонне та міжрегіональне співробітництво (до проблем формування регіональних стратегій розвитку) (Агентства регіонального розвитку в Україні. Становлення та перспективи / Київ. Центр Ін-ту Схід-Захід. — К.: Вид-во «Міленіум», 2002. — 302 с.)

34. Кампо В. Європейська модель місцевого самоврядування: проблеми і перспективи її реалізації в Україні // Українсько-Європейський журнал міжнародного та порівняльного права. — 2001. — Т.1. — Вип. 2.

35. Кампо В.М. Практикум з муніципального права: Навч. посіб. — К., 2003.

36. Кравченко В. Проблеми адаптації законодавства України до стандартів і принципів Європейської хартії місцевого самоврядування: [Імплементація принципів Європейської хартії місцевого самоврядування в національному законодавстві України] / В.Кравченко // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2008. — №: 2. — С. 38-41.

37. Кравченко В., Пітцик М.В. Муніципальне право України: навчальний посібник. — К.: Атака, 2003. — 672 с.

38. Керецман В.Ю. Спеціальна (вільна) економічна зона «Закарпаття» і Міжрегіональна асоціація «Карпатський Євро регіон» як механізми місцевого економічного та регіонального розвитку (Місцевий та регіональний розвиток в Україні: Досвід Закарпаття / Київ. Центр Ін-ту Схід-Захід; За ред. М. Лендьел. — К.: Вид-во «Міленіум», 2001. — 152 с.).

39. Кіш Є., Субсидіарність — на шляху до європейського місцевого самоврядування: кращі практики взаємодії територіальних громад та органів місцевого самоврядування в Закарпатті (Кращий досвід місцевого самоврядування та розвитку: вітчизняний та зарубіжний досвід // Матеріали міжнародної наукової конференції. Укладач: С.Слава. — Ужгород: Ліра, 2001. — 260 с.).

40. Коммунальный закон 1979/ 179. — В зб. Швеция. Конституция и законодательные акты. Пер. со швед. М.: Прогресс, 1983. — С. 199-222.

41. Лендьел М. Еволюція агентств регіонального розвитку в Європі (Агентства регіонального розвитку в Україні. Становлення та перспективи / Київ. Центр Ін-ту Схід-Захід. — К.: Вид-во «Міленіум», 2002. — 302 с.).

42. Лисенко О. Трансформація правового статусу органів місцевого само-

врядування відповідно до європейських стандартів/ О.Лисенко // Право України. — 2009. — № 4. — С. 132-139.

43. Максименко С. Спеціальні інститути розвитку територій: європейський досвід (Інститути та інструменти розвитку територій. На шляху до європейських принципів / Київ. Центр Ін-ту Схід-Захід; За ред. С.Максименка. — 244 с.).

44. Местное управление в Швеции. Традиции и реформы. — Стокгольм, 1996. — 116 с.

45. Міжнародні стандарти місцевого самоврядування та їх роль у становленні й розвитку локальної демократії в Україні / Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Кол. Монографія / В.О. Антонечко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов та ін.; За ред. В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. — К.: Атіка, 2007. — 864 с.

46. Муніципальне право зарубіжних країн: Навч. посіб.: У 3 частинах / Ч.1 /О.В.Батанов, В.М.Кампо. — 2005. -148 с./ Ч.2 /М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, В.М.Кампо, О.А.Музика. — 2006.— 120 с./ Ч.3 Авт. й упоряд.: В.Ю.Барвіцький, О.В.Батанов. — К.: Знання України. — 2006. — 284 с.

47. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Референтне право України: навчальний посібник. — К.: Ліра-К, 2006. — 366 с.

48. Порівняльне муніципальне право: цивілізаційний вибір. — Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку: Зб. Наук. Статей / За ред. Ю.С. Шемшученка, О.В. Кресіна: Упор. О.В. Кресін, О.М. Редькіна, за участі К.О. Черніченка. — К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Таврійський національний університет ім. В.І. Вернадського, Київський університет права НАН України, 2006. — С. 289-292.

49. Постанова Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р. № 3748-ХІІ «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні»: // ВВРУ. — 1994. — № 6. — ст. 17.

50. Правові інструменти Ради Європи з питань місцевого і регіонального розвитку та проблеми їх імплементації в Україні / Під ред. В.В.Толкованова, — Київ: Центр досліджень питань місцевого і регіонального розвитку та сприяння адміністративній реформі, 2007. — 349 с.

51. Приходько Х.В. Європейський вимір конституційного процесу в Україні // Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку. Зб. статей / За ред. Ю.С. Шемшученка, Л.В. Губерського, І.С. Гриценка; упор. О.В. Кресін. — К.: Логос, 2009. — С. 249-252.

52. Приходько Х.В. Муніципальний процес як правовий фактор збалансованого (сталого) місцевого розвитку в Україні // Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції 28 листопада 2009 р.: Зб. наук. праць «Збалансований (сталий) місцевий розвиток: теоретичні та практичні аспекти». — К.: Академія муніципального управління, 2009. — С. 27-38.

53. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід. Збірник матеріалів і документів / Науковий редактор: М.О.Пухтинський. — К.: Атіка, 2006. — 744 с.

54. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування. Навч. по-

сіб. — К., 2000.

55. Проблеми трансформації територіальної організації влади. Збірник матеріалів та документів / Науковий редактор М. Пухтинський. — К.: Атіка, 2005. — 852 с.

56. Пронюк Н.В. Європейські стандарти місцевого самоврядування і національне законодавство України/ Н.В.Пронюк // Актуальні проблеми міжнародних відносин: зб.наук.пр.- К., 2006. — Вип.: 61. Ч.2. — С. 161-169.

57. Процак О., Карий О. Організація і проведення громадських слухань. Матеріали навчального семінару. — Львів: ЗУРНЦ, 2003.

58. Пухтинський М.О. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід. Збірник матеріалів та документів. — К.: Атіка — Н, 2006. — 744 с.

59. Робоча навчальна програма з дисципліни «Муніципальне процесуальне право» для магістрів спеціальності 8.060.101 Правознавство / Укладач: Приходько Х.В. — Київ: ВПЦ АМУ, 2007. — 26 с.

60. Орзих М. П., Баймуратов М. О. Международные стандарты местного самоуправления. -Одесса, 1996. — С. 84 — 97.

61. Руснак БА. Форми залучення громадян до участі в місцевому самоврядуванні. — Чернівці: Буковинська партнерська агенція, 2004. — 39 с.

62. Слободяник О.І. Міжнародно-правові стандарти місцевого самоврядування / О.І.Слободяник // Правова держава очима молодих дослідників. — Одеса, 2001. — С. 72-73.

63. Софінська І.Д. Субсидіарність як європейський стандарт місцевого самоврядування/ І.Д.Софінська // Проблеми правової реформи та розбудови громадянського суспільства в Україні: тези допов. на Всеукр. наук. конф. ад'юнктів, аспірантів та здобувачів (26 вересня 2008р.). — Львів, 2008. — С. 217-219.

64. Софінська І.Д. Поняття і сутність європейських стандартів місцевого самоврядування/ І.Д.Софінська // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична: Зб. наук. пр. — Львів, 2007. — Вип.: 1. — С. 365-374.

65. Софінська І. Територіальна основа місцевого самоврядування в Україні: стандарти існування/ І.Софінська // Вісник Львівського університету : зб. наук. пр.: Серія юридична. — Львів, 2008. — Вип.: 46. — С. 65-71.

66. Статут територіальної громади міста Хмельницького, 1997//www.khmelnytsky.com/city.

67. Толкованов В.В. Розвиток місцевого самоврядування в контексті здійснення політики європейської інтеграції: актуальні проблеми та перспективи їх розв'язання (приклад міста Києва). «Збірник восьмих всеукраїнських муніципальних слухань», 2003, с. 309-313.

68. Толкованов В.В., Гук А.К. Коментар Рекомендації 102 (2001) та Резолюції 123 (2001) Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи щодо стану місцевої і регіональної демократії в Україні. «Збірник науково-аналітичних

матеріалів присвячених десятиї річниці Фонда сприяння місцевому самоврядуванню України», 2002, с. 356-358.

69. Шкабаро В.М. Міжнародно-правові стандарти організації та розвитку міста і міської демократії.

ЛІТЕРАТУРА ІНОЗЕМНИМИ МОВАМИ

1. Adrian Ch. R. State and Local Government. NY.: Mc Crow-Hill, 1972.
2. Alderfer H.F. European Local Political Structures // Comparative Local Politics: A Systems—Functional Approach. Boston, 1973.
3. Alderfer H.F. Local Government in Developing Countries. N. Y., 1964.
4. Decentralization and Local Government: A Danish-Polish Comparative Study in Political Systems / Ed. Regulsky J., Jensen H., Georg S. — New Brunswick: Transaction publ., 1988.
5. Decentralization: Experiments and Reforms. Edited by Tamas M. Horvath. Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute Budapest. OSI/LGI, 2000.
6. Landstrem S—S.Sweden // Studies in Comparative Local Government. Hague, 1970. — Vol. 4, №1.
7. Local Democracies: A Study in Comparative Local Government. — Melbourne, 1983.
8. Local Government in Europe: Trends and Developments / Ed. Batley R., Stoker G. — Houndmills: Macmillan, 1991.
9. The Present and Future Role of Local Government in Britain and Germany. — London, 1985.
10. The State of Local Democracy in Central Europe. Edited by Gabor Soos, Gabor Toka, Glen Wright. Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute Budapest. OSI/LGI, 2002.

6. ПИТАННЯ ДО ЗАЛІКУ

1. Поняття та сутність партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні.
2. Правова аксіологія та правова ідеологія партисипативної демократії (її концептуальна основа).
3. Визначення партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні.
4. Партисипативна демократія як форма розвитку місцевої демократії (місцевого самоврядування).
5. Зміст партисипативної демократії на місцевому рівні.
6. Форми партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні.
7. Місцеві референдуми. Місцеві ініціативи. Громадські слухання. Консультації за місцем проживання.
8. Джерела партисипативної демократії на місцевому рівні.
9. Сучасні тенденції розвитку партисипативної демократії на місцевому рівні.

10. Критерії класифікації та види правових стандартів партисипативної демократії на місцевому рівні.
11. Європейський, національний, регіональний та місцеві рівні міжнародно-правових стандартів партисипативної демократії на місцевому рівні.
12. Європейська хартія місцевого самоврядування та додатковий протокол до неї.
13. Європейська стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні.
14. Нормативно-правова регламентація міжнародно-правових стандартів участі громадян у суспільно-політичному житті на місцевому рівні.
15. Національний механізм правового забезпечення партисипативної демократії на місцевому рівні
16. Класифікація форм участі громадян у публічному житті на місцевому рівні.
17. Місцеві референдуми.
18. Місцеві ініціативи.
19. Консультації за місцем проживання.
20. Органи самоорганізації населення.
21. Громадські ради.
22. Загальні збори за місцем проживання.
23. Причини виникнення партисипативної демократії на місцевому рівні.
24. Етапи історичної еволюції партисипативної демократії на місцевому рівні.
25. Форми партисипативної демократії, які застосовуються в різних європейських країнах.
26. Розвиток партисипативної демократії в Україні та інші європейських країнах: порівняльний аналіз.
27. Характеристика різних суб'єктів та їх роль у розвитку партисипативної демократії на місцевому рівні.
28. Роль органів державної влади у розвитку партисипативної демократії на місцевому рівні.
29. Роль органів місцевого самоврядування та їх асоціацій у розвитку партисипативної демократії на місцевому рівні.
30. Міжнародні організації як важливі суб'єкти у розвитку партисипативної демократії на місцевому рівні.

**Посібник з питань партисипативної демократії
(демократії участі) на місцевому рівні**

Автори: Толкованов В.В., Гук А.К., Олуйко В.М., Прошко В.Я.

Дизайн обкладинки: Єрємцов А. І.
Комп'ютерна верстка: Васюк А.Л.

Виготовлено ТОВ “ПЦ “Крамар”.
м. Київ, Московський пр-т, 23, тел.: +38 044 536-04-06

Підписано до друку з оригінал-макету 30.03.2011 р.
Формат 64х45/16. Гарнітура NewtonС. Папір офсетний.
Наклад 1000 прим.