

ЄВРОПЕЙСЬКА ХАРТІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ



Конгрес місцевих і регіональних
влад Ради Європи

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Європейська хартія місцевого самоврядування

English edition:
European Charter of Local Self-Government

Reproduction of the texts in this publication is authorised provided that the full title of the source, namely the Council of Europe, is cited. If they are intended to be used for commercial purposes or translated in to one of the non-official languages of the Council of Europe, please contact publishing@coe.int.

Cover and layout: SPDP, Council of Europe
Photo: Council of Europe

© Council of Europe, June 2020
Printed at the Council of Europe

Зміст

Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи.....	5
Європейська хартія місцевого самоврядування	9
Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади	23
Європейська хартія місцевого самоврядування та пояснювальна доповідь.....	33

Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи

Вступ

Конгрес місцевих і регіональних влад є унікальним закладом в Європі, який відповідає за оцінку ситуації в галузі місцевої і регіональної демократії в 47 державах-членах Ради Європи. Його основна роль полягає у зміцненні та спостереженні за розвитком місцевої та регіональної демократії.

У цьому контексті він здійснює спостереження за виконанням державами-учасницями Європейської хартії місцевого самоврядування – першого юридично зобов'язуючого документа, який був прийнятий у 1985 році. Хартія стала важливим договором для захисту прав місцевих та регіональних влад, таких, як право на самоврядування, право обирати місцеві органи, право здійснювати свої повно-важення, мати адміністративні структури та фінансові ресурси, а також право звертатись до суду в разі втручання інших рівнів влади.

Зіткнувшись із ситуаціями, які на їх думку є загрозливими, місцеві і регіональні влади все частіше звертаються до Конгресу. Ці ситуації носять різноманітний характер: вони можуть стосуватися тверджень про пряме порушення положення Хартії, наприклад, відмови з боку центрального уряду проводити консультації з місцевими та регіональними владами з питань, які мають пряме відношення до них (статті 4.6 і 9.6) або тоді, коли фінансові ресурси не

відповідають обов'язкам місцевих органів влади (стаття 9). Ці твердження можуть також стосуватись непрямого порушення змісту Хартії. Наприклад, представники місцевих органів влади можуть просити Конгрес оцінити дотримання державою- учасницею своїх зобов'язань, які виникають внаслідок ратифікації Хартії цією країною. Наприклад, Конгрес може розглянути, яким чином було зменшено кількість муніципалітетів, прокоментувати закон, який забороняє співробітникам парламенту займати виборні посади або проект закону, яким скасовуються районні ради в столиці країни, або робити зауваження щодо заборони на використання мови меншини в місцевих справах. Питання, щодо яких Конгресу необхідно надати свій висновок, прийнявши до уваги застосування Хартії, охоплюють дуже широкий спектр.

У рамках моніторингової діяльності, Конгрес забезпечує правильне застосування Хартії та сприяє підтримці нормального місцевого та регіонального самоврядування в Європі.

Як Конгрес стежить за місцевою та регіональною демократією?

Конгрес:

- здійснює регулярні моніторингові візити до 47 держав-членів;
- розглядає окремі аспекти Хартії;
- спостерігає за місцевими та регіональними виборами.

Після проведених моніторингових візитів Конгрес складає звіти, які ухвалюються Моніторинговим Комітетом Конгресу.

Цей Комітет також схвалює рекомендації, які, після ухвалення Конгресом, адресуються державам-членам.

З початку 1995 року, Конгрес ухвалив майже 103 звіти з моніторингу, а держави-члени провели багато законодавчих реформ. Останні також можуть ратифікувати положення Хартії, до яких вони не приєдналися після підписання договору. Вони також можуть вжити необхідних заходів для того, щоб підписати та (або) ратифікувати Додатковий протокол до Хартії про право участі у справах місцевого органу влади.

Удосконалені процедури для поліпшення моніторингу

У 2010 році, в рамках процесу реформ, Конгрес ухвалив правила, що регулюють організацію його моніторингових процедур (Резолюція 307 (2010)), переглянута у 2013 році (Резолюція 307 (2010) REV2).

Для того щоб поліпшити якість моніторингу, Конгрес вирішив:

- більш регулярно і систематично проводити моніторинг країн, які підписали та ратифікували Хартію (приблизно кожні п'ять років), а також запровадити суворий та послідовний метод для призначення доповідачів з тим, щоб забезпечити повну неупередженість делегації, відповідальної за моніторинг;
- доповнити цей процес процедурою пост-моніторингу на основі політичного діалогу з національними органами влади з тим, щоб спільно з відповідною країною визначити найоптимальніші шляхи вирішення проблем, виявлених делегацією, і забезпечити швидке

та ефективного здійснення рекомендацій Конгресу, зазначених у плані розвитку, представленому урядом.

Таким чином, Конгрес допомагає досягти на місцевому і регіональному рівні основних цілей Ради Європи, які спрямовані на зміцнення демократії у світлі Європейської хартії місцевого самоврядування та Додаткового протоколу до неї про право участі у справах місцевого органу влади.

Європейська хартія місцевого самоврядування

Страсбург, 15 жовтня 1985 року

Автентичні версії тексту Європейської хартії місцевого самоврядування - це версії, підготовлені офіційними мовами Ради Європи, англійською та французькою. З ними можна ознайомитися на веб-сторінці Офісу договорів Ради Європи. Переклади неофіційними мовами Ради Європи здійснювалися кожною державою-членом під час ратифікації конвенції відповідними національними парламентами. Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи не несе відповідальності за якість перекладу неофіційних версій. Українська версія була підготовлена національними органами влади з нагоди ратифікації Україною Європейської хартії місцевого самоврядування 11 вересня 1997 року та переглянута у 2015 році.

Преамбула

Держави - члени Ради Європи, які підписали цю Хартію, враховуючи, що метою Ради Європи є досягнення більшого єднання між її членами для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням;

вважаючи, що одним з методів досягнення цієї мети є укладання угод в адміністративній галузі;

враховуючи, що органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму;

враховуючи, що право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються всіма державами - членами Ради Європи;

вважаючи, що це право найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні;

переконані в тому, що існування органів місцевого самоврядування, наділених реальними повноваженнями, може забезпечити ефективно і близьке до громадянина управління;

усвідомлюючи, що охорона і посилення місцевого самоврядування в різних країнах Європи є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади;

стверджуючи, що із цього випливає необхідність існування органів місцевого самоврядування, які мають створені на демократичній основі органи, уповноважені приймати рішення, і широку автономію щодо своїх повноважень, шляхи і засоби здійснення цих повноважень, а також ресурси, необхідні для їх виконання,

домовились про таке:

Стаття 1

Сторони зобов'язуються вважати для себе обов'язковими, у порядку та обсязі, передбачених у статті 12 цієї Хартії, нижченаведені статті.

ЧАСТИНА I

Стаття 2 – Конституційна та правова основа місцевого самоврядування

Принцип місцевого самоврядування визнається в національному законодавстві та, у міру можливості, в конституції.

Стаття 3 – Концепція місцевого самоврядування

1. Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення.

2. Це право 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. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом.

Стаття 4 – Сфера компетенції місцевого самоврядування

1. Головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом. Однак це положення не перешкоджає наділенню органів місцевого самоврядування повноваженнями і функціями для спеціальних цілей відповідно до закону.
2. Органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу.
3. Публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії.
4. Повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом.
5. Якщо повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, органи місцевого самоврядування у міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов.
6. У процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, з останніми мають проводитися

консультації, у міру можливості своєчасно і належним чином.

Стаття 5 – Охорона територіальних кордонів органів місцевого самоврядування

Зміни територіальних кордонів органів місцевого самоврядування не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, можливо шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом.

Стаття 6 – Відповідні адміністративні структури і ресурси для виконання органами місцевого самоврядування своїх завдань

1. Без шкоди для більш загальних законодавчих положень органи місцевого самоврядування повинні мати можливість визначати власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління.
2. Умови служби найманих працівників органів місцевого самоврядування повинні дозволяти добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності; для цього забезпечуються належні можливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі.

Стаття 7 – Умови, за яких виконуються повноваження на місцевому рівні

1. Умови діяльності місцевих обраних представників повинні забезпечувати вільне виконання ними своїх функцій.

2. Вони повинні передбачати відповідне фінансове відшкодування витрат, що виникають при відповідній діяльності, а також, у разі необхідності, відшкодування втрачених доходів або винагороди за виконану роботу і відповідний захист соціального забезпечення.

3. Будь-які функції та діяльність, несумісні з мандатом місцевого обраного представника, визначаються законом або основоположними правовими принципами.

Стаття 8 – Адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування

1. Будь-який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом.

2. Будь-який адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Однак вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за належністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування.

3. Адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти.

Стаття 9 – Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування

1. Органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень.
2. Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає повноваженням, передбаченим конституцією або законом.
3. Принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону.
4. Фінансові системи, які складають підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, мають достатньо диверсифікований і гнучкий характер і повинні забезпечувати можливість приводити наявні ресурси, наскільки це практично можливо, у відповідність до реального зростання вартості виконуваних ними завдань.
5. Захист більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування передбачає запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягара, який вони повинні нести. Такі процедури або заходи не повинні звужувати свободу дій органів місцевого самоврядування в межах власної відповідальності.

6. З органами місцевого самоврядування повинні належним чином проводитись консультації про порядок передачі їм перерозподілених ресурсів.
7. У міру можливості, дотації органам місцевого самоврядування призначаються не для фінансування конкретних проектів. Надання дотацій не скасовує основоположну свободу органів місцевого самоврядування проводити свою політику в межах власної компетенції.
8. Для цілей здійснення позик інвестиційного капіталу органи місцевого самоврядування мають доступ до національного ринку капіталу в межах закону.

Стаття 10 – Право органів місцевого самоврядування на свободу асоціації

1. Органи місцевого самоврядування мають право, здійснюючи свої повноваження, співробітничати та в межах закону створювати консорціуми з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес.
2. Право органів місцевого самоврядування бути членом асоціації з метою захисту і заохочення їхніх спільних інтересів, а також бути членом міжнародної асоціації органів місцевого самоврядування визнається кожною державою.
3. Органи місцевого самоврядування мають право на умовах, які можуть бути передбачені законом, співробітничати з органами місцевого самоврядування інших держав.

Стаття 11 – Правовий захист місцевого самоврядування

Органи місцевого самоврядування мають право використовувати засоби правового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і поважання принципів місцевого самоврядування, які утілені в конституції чи національному законодавстві.

ЧАСТИНА II – ІНШІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 12 – Зобов'язання

1. Кожна Сторона зобов'язується вважати для себе обов'язковими принаймні двадцять пунктів частини I цієї Хартії, з яких принаймні десять пунктів мають належати до пунктів, які наведені нижче:

- стаття 2,
- пункти 1 і 2 статті 3,
- пункти 1, 2 і 4 статті 4,
- стаття 5,
- пункт 1 статті 7,
- пункт 2 статті 8,
- пункти 1, 2 і 3 статті 9,
- пункт 1 статті 10,
- стаття 11.

2. Кожна Договірна Держава під час здачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти або свого документа про приєднання чи затвердження повідомляє Генеральному секретарю Ради Європи, які пункти вона визначила відповідно до положень пункту 1 цієї статті.

3. Будь-яка Сторона в подальшому в будь-який час може повідомити Генеральному секретарю про те, що вона вважає для себе обов'язковими будь-які пункти цієї Хартії, які вона ще не прийняла згідно з положеннями пункту 1 цієї статті. Такі взяті в подальшому зобов'язання вважаються складовою частиною ратифікації, прийняття чи затвердження Стороною, яка надсилає таке повідомлення, і набирають такої самої чинності з першого дня місяця, що настає після закінчення тримісячного строку з дати отримання повідомлення Генеральним секретарем.

Стаття 13 – Органи, до яких застосовується Хартія

Принципи місцевого самоврядування, що містяться в цій Хартії, застосовуються до всіх категорій органів місцевого самоврядування, існуючих в межах території відповідної Сторони. Однак кожна Сторона під час здачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти або документа про приєднання чи затвердження може визначити категорії місцевих або регіональних органів самоврядування, якими вона має намір обмежити сферу застосування цієї Хартії або які вона має намір вилучити з неї. Вона може також включити в сферу застосування цієї Хартії інші категорії місцевих або регіональних органів самоврядування шляхом подання в подальшому відповідного повідомлення Генеральному секретарю Ради Європи.

Стаття 14 – Надання інформації

Кожна Сторона надсилає Генеральному секретарю Ради Європи всю відповідну інформацію, що стосується законодавчих положень або інших заходів, вжитих нею з метою дотримання положень цієї Хартії.

ЧАСТИНА III

Стаття 15 – Підписання, ратифікація та набрання чинності

1. Цю Хартію відкрито для підписання державами - членами Ради Європи. Вона підлягає ратифікації, прийняттю чи затвердженню. Ратифікаційні грамоти або документи про прийняття чи затвердження здаються на зберігання Генеральному секретарю Ради Європи.
2. Ця Хартія набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення тримісячного строку з дати, на яку чотири держави - члени Ради Європи висловили свою згоду на обов'язковість для них цієї Хартії відповідно до положень попереднього пункту.
3. Стосовно будь-якої держави, яка висловлюватиме свою згоду на обов'язковість для неї цієї Хартії після набрання нею чинності, Хартія набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення тримісячного строку з дати здачі на зберігання ратифікаційної грамоти або документа про прийняття чи затвердження.

Стаття 16 – Територіальне застосування

1. Будь-яка держава під час підписання або здачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти або документа про прийняття, затвердження чи приєднання може визначити територію (території), до якої застосовуватиметься ця Хартія.
2. Будь-яка держава може в подальшому в будь-який час заявою на ім'я Генерального секретаря Ради Європи

поширити дію цієї Хартії на будь-яку іншу територію, визначену в цій заяві. Щодо такої території Хартія набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення тримісячного строку з дати отримання такої заяви Генеральним секретарем.

3. Будь-яка заява, зроблена відповідно до двох попередніх пунктів, може стосовно будь-якої території, визначеної в цій заяві, бути відкликана шляхом надіслання відповідного повідомлення на ім'я Генерального секретаря. Відкликання набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення шестимісячного строку з дати отримання такого повідомлення Генеральним секретарем.

Стаття 17 – Денонсація

1. Будь-яка Сторона може денонсувати цю Хартію в будь-який час після закінчення п'ятирічного строку з дати, на яку Хартія набрала для неї чинності. Відповідне повідомлення надсилається Генеральному секретарю Ради Європи за шість місяців до дати денонсації Хартії. Така денонсація не завдає шкоди чинності Хартії для інших Сторін, якщо їхня кількість протягом всього часу становить не менше чотирьох Сторін.

2. Будь-яка Сторона може відповідно до положень попереднього пункту денонсувати будь-який прийнятий нею пункт частини I Хартії, якщо ця Сторона продовжує вважати для себе обов'язковими ту кількість і категорію пунктів, які визначені в пункті 1 статті 12. Будь-яка Сторона, яка після денонсації того чи іншого пункту більше не відповідає вимогам пункту 1 статті 12, вважається такою, що денонсувала також і Хартію.

Стаття 18 – Повідомлення

Генеральний секретар Ради Європи повідомляє державам - членам Ради Європи про:

- a. будь-яке підписання;
- b. здачу на зберігання будь-якої ратифікаційної грамоти чи будь-якого документа про прийняття або затвердження;
- c. будь-яку дату набрання чинності цією Хартією відповідно до статті 15;
- d. будь-яке повідомлення, отримане на виконання положень пунктів 2 і 3 статті 12;
- e. будь-яке повідомлення, отримане на виконання положень статті 13;
- f. будь-яку іншу дію, будь-яке повідомлення або оповіщення, які стосуються цієї Хартії.

На посвідчення чого ті, що підписалися нижче, належним чином на те вповноважені представники підписали цю Хартію.

Учинено в м. Страсбург 15 жовтня 1985 року англійською і французькою мовами, причому обидва тексти є рівноавтентичними, в одному примірнику, який зберігатиметься в архіві Ради Європи. Генеральний секретар Ради Європи надсилає засвідчені копії цієї Хартії кожній державі - члену Ради Європи.

**Додатковий протокол
до Європейської хартії місцевого
самоврядування про право участі у
справах місцевого органу влади**

Утрехт, 16.11.2009 р.

Преамбула

Держави-члени Ради Європи, які підписали цей Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування (далі «Статут», ЗДЄ № 122),

Враховуючи, що метою Ради Європи є досягнення більшої єдності між її членами в ім'я захисту та здійснення ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням;

Враховуючи, що право на участь у веденні державних справ є одним з демократичних принципів, які є загальними для всіх Держав-членів Ради Європи;

Вважаючи, що розвиток в Державах-членах показав видатну важливість цього принципу для місцевого самоврядування;

Враховуючи доцільність доповнення Статуту положеннями, що гарантують право на участь у справах місцевих органів влади;

Беручи до уваги Конвенцію Ради Європи про доступ до офіційних документів, прийнятої Комітетом Міністрів 27 листопада 2008 року;

Беручи також до уваги Декларації та Плани дій, прийняті на 3-му саміті глав держав і урядів Ради Європи (Варшава, 16 по 17 травня 2005 р.),

Домовилися про таке:

Стаття 1 – Право на участь у справах місцевих органів влади

1. Держави-учасниці зобов'язані забезпечити кожному, хто перебуває під їхньою юрисдикцією, право на участь у справах місцевих органів влади.

2. Право на участь у справах місцевих органів влади означає право на визначення чи вплив на здійснення повноважень і відповідальності місцевих органів влади.

3. Закон повинен передбачати засоби здійснення цього права. Закон повинен передбачати конкретні заходи для різних обставин або категорій осіб, уникаючи несправедливої дискримінації будь-якої особи або групи. Відповідно до конституційних та / або міжнародних зобов'язань сторони, закон повинен, зокрема, передбачати заходи, спеціально обмежені для виборців.

4.1. Кожна Сторона повинна визнавати законними права громадян Сторони щодо участі в якості виборця або кандидата у виборах членів ради або зібрання місцевих органів влади, в яких вони проживають.

4.2. Закон повинен визнавати також право інших осіб на таку участь, якщо Сторона, у відповідності зі своїм власним конституційним ладом, приймає таке рішення або, якщо це відповідає міжнародно-правовим зобов'язанням Сторони.

5.1. Будь-які формальності, умови або обмеження у здійсненні права на участь у справах місцевих органів влади повинні бути встановлені законом і сумісні з міжнародно-правовими зобов'язаннями Сторони.

5.2. Закон повинен накладати певні формальності, умови та обмеження, які необхідні для забезпечення того, щоб моральна цілісність та прозорість при виконанні місцевою владою повноважень і обов'язків не обтяжували здійснення права на участь.

5.3. Будь-які інші формальності, умови або обмеження повинні бути необхідними для функціонування ефективної політичної демократії, забезпечення громадської безпеки в демократичному суспільстві або для Сторони, щоб відповідати вимогам своїх міжнародних правових зобов'язань.

Стаття 2 – Заходи щодо здійснення права на участь

1. Сторони повинні вжити всі заходи, які необхідні для здійснення права на участь у справах місцевого органу влади.

2. Дані заходи для здійснення права на участь повинні включати:

i) наділення місцевих органів влади повноваженнями для включення, заохочення і полегшення здійснення права на участь, викладеного в цьому Протоколі;

ii) забезпечення створення:

a) процедур за участю осіб, які можуть включати в себе консультації, місцеві референдуми та петиції і, якщо місцева влада має багато жителів та/або охоплює великі географічні

області, заходи по залученню осіб на рівні, близькому до них;

- б) процедур доступу, відповідно до конституційного порядку Сторони і міжнародно-правових зобов'язань, до офіційних документів місцевих органів влади;
 - в) заходів позадоволенню потреб категорій осіб, які стикаються з особливими перешкодами в участі, а також
 - г) механізмів і процедур для роботи і реагування на скарги та пропозиції, що стосуються функціонування місцевих органів влади та місцевих державних послуг;
- iii) заохочення використання інформаційних та комунікаційних технологій з метою заохочення та здійснення права на участь, викладені в цьому Протоколі.

3. Процедури, заходи та механізми можуть бути різними для різних категорій місцевих органів влади, з урахуванням їх розмірів і компетенції.

4. У плануванні і прийнятті рішень, що стосуються заходів, які необхідно вжити для введення в дію права на участь в справах місцевого органу влади, органи місцевого самоврядування повинні провести консультації, наскільки це можливо, своєчасно і належним чином.

Стаття 3 – Органи самоврядування, на які поширюється дія Протоколу

Цей Протокол поширюється на всі категорії органів місцевих органів влади, що існують на території Сторони.

Проте, кожна держава, при здачі на зберігання документів про ратифікацію, прийняття або затвердження, може визначити категорії місцевих або регіональних органів самоврядування, на які вона має намір обмежити сферу дії Протоколу або які вона має намір виключити зі сфери його застосування. Вона може також включати інші категорії місцевих або регіональних органів самоврядування у сферу дії Протоколу шляхом подальшого повідомлення Генерального Секретаря Ради Європи.

Стаття 4 – Територіальне застосування

1. Будь-яка держава, в момент підписання або здачі на зберігання документів про ратифікацію, прийняття або затвердження, може визначити територію або території, на які поширюється дія цього Протоколу.
2. Будь-яка Сторона може в будь-який наступний час заявою на ім'я Генерального Секретаря Ради Європи, поширити дію цього Протоколу на будь-яку іншу територію, зазначену в заяві. Щодо такої території, Протокол набуває чинності в перший день місяця, наступного після закінчення тримісячного періоду від дати отримання такої заяви Генеральним секретарем.
3. Будь-яка заява, зроблена на підставі двох попередніх пунктів, стосовно будь-якої території, визначеної в цій

заяві, може бути відкликана шляхом повідомлення на ім'я Генерального Секретаря Ради Європи. Відкликання набирає чинності в перший день місяця, наступного за закінченням періоду в шість місяців після дати отримання такого повідомлення Генеральним секретарем.

Стаття 5 – Підписання та набуття чинності

1. Цей Протокол відкритий для підписання державами-членами Ради Європи, які підписали Хартію. Він підлягає ратифікації, прийняттю або затвердженню. Державо-член Ради Європи не може ратифікувати, прийняти або затвердити цей Протокол без одночасної або попередньої ратифікації, прийняття або затвердження Статуту. Документи про ратифікацію, прийняття або затвердження здаються на зберігання Генеральному секретарю Ради Європи.
2. Цей Протокол набирає чинності в перший день місяця, наступного після закінчення тримісячного періоду від дати, на яку вісім держав-членів Ради Європи висловили свою згоду на обов'язковість Протоколу згідно з Положеннями пункту 1.
3. Відносно будь-якої Держави-члена, яка висловить свою згоду взяти на себе зобов'язання по ньому, Протокол набуває чинності в перший день місяця, наступного після закінчення тримісячного періоду від дати здачі на зберігання документа про ратифікацію, прийняття або затвердження.

Стаття 6 – Денонсація

1. Будь-яка Сторона може в будь-який час денонсувати цей Протокол шляхом направлення повідомлення на ім'я Генерального Секретаря Ради Європи.
2. Денонсація набирає чинності в перший день місяця, наступного за закінченням періоду в шість місяців після дати отримання повідомлення Генеральним Секретарем.

Стаття 7 – Повідомлення

Генеральний Секретар Ради Європи повинен повідомити Держави-члени Ради Європи про:

- а) будь-яке підписання;
- б) заду на зберігання будь-якого документа про ратифікацію, прийняття або затвердження;
- в) будь-яку дату набрання чинності цим Протоколом відповідно до статті 5;
- г) будь-яке повідомлення, отримане на виконання положень статті 3;
- д) будь-яку іншу дію, повідомлення або сповіщення, які стосуються цього Протоколу.

На посвідчення цього, нижчепідписані, належним чином на те уповноважені, підписали цей Протокол.

Вчинено в м. Утрехт, 16 листопада 2009 року англійською та французькою мовами, причому обидва тексти мають однакову силу, в одному примірнику, який зберігатиметься в архівах Ради Європи. Генеральний Секретар Ради Європи надсилає завірені копії кожній державі-члену Ради Європи.

Європейська хартія місцевого самоврядування

та пояснювальна доповідь

Угоди та доповіді

I. Європейська хартія місцевого самоврядування була розроблена комітетом урядових експертів Ради Європи під егідою Керівного комітету з регіональних і муніципальних питань на основі проекту, запропонованого Постійною конференцією місцевих і регіональних органів влади Ради Європи. Вона була відкрита для підписання Державами-членами Ради Європи 15 жовтня 1985 року в якості конвенції.

II. Це видання містить текст роз'яснювальної доповіді, підготовлений на основі обговорень Комітету і представлений на розгляд Комітету міністрів Ради Європи. Ця доповідь не є документом, який офіційно тлумачить текст Хартії, хоча він може полегшити розуміння його положень.

III. Текст Європейської хартії місцевого самоврядування також відтворюється в цій публікації.

Пояснювальна доповідь

А. Походження Хартії

Європейська хартія місцевого самоврядування є кульмінацією серії ініціатив та багатьох років обговорень в рамках Ради Європи.

Захист і зміцнення місцевого самоврядування в Європі за допомогою документа, що викладає принципи, під якими підписались всі демократичні держави Європи, є багаторічною амбіцією в місцевих урядових колах. Крім того, на ранній стадії було визнано, що такий текст повинен ставити за мету забезпечення дотримання зобов'язань тих органів, чії дії в основному розглядаються при будь-якому захисті місцевої автономії, а саме уряди.

Рада Європи, яка є хранителем прав людини і прихильником принципів демократичного уряду, була очевидною системою, в межах якої треба розробити і прийняти такий документ, тим більше тому, що ще в 1957 році вона показала своє розуміння важливості місцевих органів влади шляхом створення для них представницького органу на європейському рівні, який з тих пір став Постійною конференцією місцевих і регіональних органів влади Європи (КМРОВОЄ)¹.

Саме КМРОВОЄ у своїй Резолюції 64 (1968) запропонувала на розгляд Декларацію принципів місцевої автономії і закликала Комітет міністрів Ради Європи прийняти її. Ця

1. 14 січня 1994 року Постійна конференція була перейменована у Конгрес регіональних та місцевих органів влади Європи (КРМОВОЄ) через визнання його політичної значимості.

ініціатива була підтримана Консультативною Асамблеєю, яка у своїй Рекомендації 615 (1970) представила Комітету міністрів текст, тісно заснований на варіанті КМРОВЕ і розроблений спільно двома органами. Однак, пропонується декларація мала швидше занадто загальний і широкий характер для будь-яких рішучих заходів, які необхідно прийняти по ній.

У зв'язку з цим, нова ініціатива КМРОВЕ від 1981 року базувалася на більш гнучкому підході. Але також було відзначено, що прості не зобов'язуючі декларації принципів не можуть віддати належне значення місцевої автономії і характеру загроз, яким вони піддаються. Швидше за все, уряду повинно бути запропоновано взяти зобов'язання. Необхідна гнучкість, з урахуванням відмінностей у національних конституційних положеннях і адміністративних традиціях, повинна бути побудована не надмірним розбавленням вимог нових інструментів, але надаючи урядам ступінь вибору щодо положень, якими вони могли б себе зобов'язати.

Логічним наслідком такого підходу було подання до Комітету Міністрів у Резолюції 126 (1981) КМРОВЕ проекту Європейської хартії місцевого самоврядування з проханням прийняти його в статусі європейської конвенції.

Комітет міністрів вирішив передати пропозиції КМРВРЄ до Керівного комітету з регіональних і муніципальних питань (КРМГП) з метою їх обговорення на 5-й Конференції європейських міністрів, відповідальних за місцеве самоврядування (Лугано, 5-7 жовтня 1982 року). У своїх висновках, міністри присутні в Лугано

«... вважають, що цей проект Хартії являє собою важливий крок на шляху до визначення принципів місцевої автономії, відмічаючи при цьому застереження деяких міністрів про необхідність існування статуту у формі обов'язкової конвенції та про деякі аспекти змісту статуту; просять Комітет міністрів Ради Європи доручити Керівному комітету з регіональних і муніципальних питань (КРМП), у зв'язку з конференцією місцевих і регіональних органів влади Ради Європи, внести необхідні зміни в проект Європейської хартії про місцеве самоврядування відповідно до зауважень, що стосуються форми і змісту, зроблені в ході конференції з метою передачі його для затвердження на наступній конференції ...»

КРМП доручив Комітету міністрів провести ретельний перегляд проекту статуту. Із застосуванням висновків Конференції у Лугано, представники КМРОВЕ провели ряд дискусій.

Текст проекту статуту із змінами, внесеними КРМП був остаточно представлений під час 6-ї конференції європейських міністрів, відповідальних за питання місцевого самоврядування, яка відбулася в Римі з 6 по 8 листопада 1984 року. Вивчивши цей текст, міністри висловили одностайну згоду щодо принципів, які містяться в ньому. Що стосується правової форми, яку повинен прийняти статут, більшість міністрів висловилися на користь конвенції.

У світлі думок Консультативної Асамблеї та Римської конференції на рівні міністрів, Комітет міністрів схвалив Європейську хартію місцевого самоврядування у формі конвенції в червні 1985 року. На знак визнання того факту, що ініціативи щодо Хартії спочатку виходили від Постійної конференції місцевих і регіональних органів влади Ради

Європи, було вирішено, що конвенція повинна бути відкрита для підписання 15 жовтня 1985 з нагоди 20-го пленарного засідання КМРОВС.

Б. Загальні зауваження

Метою Європейської хартії місцевого самоврядування є забезпечення відсутності єдиних європейських стандартів для вимірювання та захисту прав місцевих органів влади, які найбільш близькі до громадянина і дати йому можливість ефективно брати участь у прийнятті рішень, які зачіпають його повсякденне оточення.

Хартія зобов'язує Сторони до застосування основних правил, що гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність місцевих властей. Таким чином, це демонстрація на європейському рівні залежності від політичної волі наповнення змістом, на всіх рівнях територіального управління, принципів, які захищаються від дня заснування Ради Європи, яка вважає своєю функцією підтримання демократичної свідомості Європи і захисту прав людини в найширшому сенсі цього слова. Дійсно, вона втілює переконання, що ступінь самоврядування, яким користуються місцеві органи влади, можна розглядати як критерій справжньої демократії.

Хартія складається з трьох частин. Перша частина містить основні положення, що встановлюють принципи місцевого самоврядування. У ній визначається необхідність конституційної і правової основи для місцевого самоврядування, концепції і встановлюються принципи, що

регулюють характер і обсяг повноважень органів місцевого самоврядування. Подальші статті стосуються охорони меж діяльності органів місцевого самоврядування, гарантуючи автономію щодо їх адміністративних структур і доступу до компетентних кадрів і визначаючи умови для проведення виборів місцевого представника. Дві основні статті мають на меті обмеження адміністративного нагляду за діяльністю місцевих органів влади та гарантування достатніх фінансових ресурсів в їхньому розпорядженні, на умовах, які не порушують їх основні автономії. Решта положень в цій частині стосуються права місцевої влади співпрацювати і створювати асоціації та захисту місцевого самоврядування через право на звернення в судовому порядку.

Частина II містить різні положення, що відносяться до сфери зобов'язань сторін. Відповідно, з метою забезпечення балансу між реалістичним збереженням основних принципів і гнучкістю, необхідною для врахування правових та інституційних особливостей різних держав-членів, вона дозволяє сторонам спеціально виключити деякі положення Хартії, а саме ті, які вони вважають зобов'язуючими. Таким чином, вона представляє собою компроміс між, з одного боку, визнанням того, що місцеве самоврядування впливає на структуру та організацію самої держави, яка є основною турботою уряду, і, з іншого боку, мети захисту мінімального обсягу основних принципів, які будь-яка демократична система місцевого самоврядування повинна поважати. Більше того, зобов'язання сторін згодом можуть бути додані в тих випадках, коли відповідні перешкоди були вилучені.

Хартія не передбачає інституційної системи контролю її застосування із вимогою до сторін надавати всю необ-

хідну інформацію про законодавчі або інші заходи, які вживаються для цілей дотримання Хартії. Розглядалося питання про створення міжнародної системи контролю, аналогічної Європейській соціальній хартії. Тим не менш, було висловлено думку, що можна обійтись і з допомогою комплексного контрольного механізму, враховуючи, що присутність в Раді Європи КМРОВОЄ з прямим доступом до Комітету міністрів забезпечить адекватний політичний контроль над дотриманням сторонами вимог Хартії.

Остання частина тексту містить заключні положення, які узгоджуються з даними, звичайно використовуваних в конвенції, розроблених під егідою Ради Європи.

Європейська хартія місцевого самоврядування є першим багатостороннім правовим інструментом для визначення та захисту принципів місцевої автономії, один із стовпів демократії, які Рада Європи повинна захищати і розвивати. Можна сподіватися, що вона, таким чином, зробить істотний внесок у захист і зміцнення спільних європейських цінностей.

В. Коментар до положень Хартії

Преамбула

Преамбула надає можливість висловлення основних передумов, що лежать в основі Хартії. Це, по суті:

- Життєво важливий внесок місцевого самоврядування у демократію, ефективне управління та децентралізацію влади;

- Важлива роль місцевих органів влади в побудові Європи;
- Необхідність для місцевих органів влади бути демократичними і мати широку автономію.

Стаття 1

Стаття 1 висловлює спільне зобов'язання сторін дотримуватись принципів місцевого самоврядування, викладених у частині I Хартії (статті 2-11), в обсязі, що передбачені статтею 12.

Стаття 2

Ця стаття передбачає, що принципи місцевого самоврядування повинні бути зафіксовані в письмовому законі.

Враховуючи важливість принципу, далі бажано, щоб це було досягнуто шляхом включення його у фундаментальний текст, що регулює організацію держави, тобто, конституцію. Тим не менш, було визнано, що в тих країнах, в яких процедура внесення поправок до конституції вимагає згоди спеціальної законодавчої більшості або згоди всього населення, вираженої на референдумі, дати зобов'язання закріпити Принцип місцевого самоврядування в конституцію було б неможливо. Було також визнано, що країни, які мають письмову конституцію, але конституцію можна знайти в різних документах і джерелах можуть виникнути специфічні труднощі і навіть не в змозі зробити це зобов'язання.

Необхідно також приймати до уваги той факт, що в країнах з федеративним устроєм, органи місцевого самоврядування можуть регулюватися федеративними державами, а не центральним федеральним урядом. Для федеральних

держав, ця Хартія ні в якій мірі не впливає на розподіл повноважень та відповідальності між федеральною державою і федеративними державами.

Стаття 3

Дана стаття встановлює основні характеристики місцевого самоврядування, оскільки вони повинні бути зрозумілі для цілей Хартії.

Пункт 1

Поняття «здатність» висловлює ідею, що законне право регулювати і управляти певними державними справами має супроводжуватися ефективними засобами. Включенням фрази «в рамках закону» визнається той факт, що це право і здатність можуть бути визначені більш тісно законодавством.

Фраза «Під свою відповідальність» наголошує, що місцеві органи влади не повинні обмежуватися тільки діяльністю в якості агентів вищих органів влади.

Нажаль, неможливо точно визначити, якими справами місцеві органи влади повинні мати право регулювати і управляти. Такі вирази, як «місцеві справи» та «власні справи» були відхилені як занадто невизначені і важкі для інтерпретації. Традиції держав-членів щодо справ, які розглядаються як прерогатива місцевої влади, сильно відрізняються. Насправді, більшість справ мають як місцеві, так і національні наслідки і відповідальність за них може відрізнитися в різних країнах і з плином часу, і навіть може бути розділена між різними рівнями

влади. Звуження повноважень місцевої влади до питань, які не мають більш широких наслідків, створює ризик надання їм незначної ролі. З іншого боку, вважається, що країни захочуть залишити певні функції, такі як національна оборона, за центральним урядом. Ідея Хартії полягає в тому, що місцева влада повинна мати широке коло обов'язків, які можуть здійснюватися на місцевому рівні. Визначення цих обов'язків є предметом статті 4.

Пункт 2

Права самоврядування повинні здійснюватися демократичною владою. Цей принцип узгоджується з важливим значенням, що надається Радою Європи демократичним формам правління.

Це право звичайно тягне за собою зібрання представників з або без виконавчих органів, підпорядкованих їм, але також робиться поправка на можливість прямої демократії, де це передбачено законом.

Стаття 4

Як пояснювалося в коментарі до статті 3, не можливо та не буде доцільним намагатися вичерпно перерахувати повноваження і відповідальність, які повинні належати органам місцевого самоврядування по всій Європі. Однак, ця стаття встановлює загальні принципи, на яких повинні бути засновані відповідальність місцевих органів влади і характер їх повноважень.

Пункт 1

Оскільки характер обов'язків місцевих органів влади є основоположним для реальності місцевого самоврядування,

саме в інтересах ясності і правової визначеності є те, що основні обов'язки не повинні призначатися на одноразовій основі, але мають бути закріплені в законодавстві. Як правило, обов'язки мають покладатися Конституцією або законом парламенту. Однак, незважаючи на використання слова «закон» в цьому пункті, прийнято вважати, що в деяких країнах певна передача парламентом повноважень визначати конкретні обов'язки, особливо щодо подробиць або питань, що вимагають реалізації в результаті директив Європейського співтовариства, може бути бажаною задля ефективності, за умови, що парламент зберігає достатні повноваження з наглядом за використанням делегованих повноважень. Крім того, виключення застосовується у разі, якщо держава-член Європейського співтовариства, в межах Норм співтовариства (які відповідно до статті 189 Римського договору мають пряму дію), може передбачати застосування спеціальних заходів на даному рівні управління.

Пункт 2

На додаток до обов'язків, покладених законодавством на конкретні рівні влади, можуть з'явитися інші потреби або можливості для дій з боку державних органів. Якщо ці галузі діяльності мають локальні наслідки і не виключаються із загальної компетенції, що склалася в більшості держав-членів, для концепції місцевих органів влади як політичних одиниць, що діють за власним правом для сприяння загальному добробуту їх жителів, важливо, щоб вони мали право проявляти свою ініціативу у цих питаннях. Однак, загальні правила, за яких вони можуть діяти в таких випадках, можуть бути встановлені законом. Проте, у деяких

державних членах місцева влада повинна мати можливість наводити законні підстави своїх дій. Широка свобода дій за межами конкретної відповідальності може надаватися місцевим органам влади при такій системі, існування якої передбачається статтею 4, пункт 2.

Пункт 3

Цей пункт формулює загальний принцип, що виконання державних обов'язків повинно бути децентралізованим. Цей принцип був вказаний у цілому ряді випадків в рамках Ради Європи і, зокрема, у висновках Лісабонської конференції європейських міністрів, відповідальних за місцеве самоврядування в 1977 році. Це означає, що, якщо розмір або характер завдання такий, що він вимагає розгляду в рамках більш великої територіальної одиниці, або відхиляється від міркувань ефективності чи економічності, як правило, це завдання повинно покладатися на місцевий рівень влади.

Однак, це положення не означає вимоги систематичної децентралізації функцій до таких місцевих органів влади, які, в силу їх характеру і розміру, можуть тільки виконувати обмежені завдання.

Пункт 4

Цей пункт пов'язаний з проблемою дублювання обов'язків. В інтересах ясності і заради запобігання будь-якій тенденції до прогресивного розбавлення відповідальності, повноваження, як правило, мають бути повними і виключними. Тим не менш, в певних областях вимагаються взаємодоповнюючі дії різних рівнів влади, і важливо, щоб втручання

центральных або регіональних органів влади відбувалося відповідно до чітких законодавчих положень.

Пункт 5

Адміністративні структури місцевих органів влади та їх обізнаність з місцевими умовами сприяють тому, що вони можуть виявитися відповідними органами для реалізації певних функцій, кінцева відповідальність за які лягає на вищі за місцеві органи влади. Однак, це важливо для того, щоб звернення до передачі повноважень не надмірно посягало на сферу незалежних повноважень органів місцевого рівня; воно повинно, по можливості, допускатися лише з урахуванням місцевих умов при здійсненні переданих повноважень. Однак, стосовно певних функцій, наприклад, питання видачі документів, що засвідчують особу, необхідність єдиних правил може не залишити можливості для місцевих рішень.

Пункт 6

У той час, як пункти 1-5 стосуються вирішення питань, які входять в сферу місцевих органів влади, у пункті 6 розглядаються питання, що підпадають під дію таких повноважень і питань, які знаходяться поза їх сферою, але які особливо впливають на них. Текст передбачає, що порядок і терміни проведення консультацій мають бути таким, щоб місцеві органи влади мали реальну можливість впливу, визнаючи, що виняткові обставини можуть скасувати консультаційні вимоги в особливо критичних випадках. Такі консультації повинні проводитися безпосередньо з органом або органами влади або опосередковано через їх асоціації, якщо це стосується декількох органів.

Стаття 5

Пропозиції зміни меж, у тому числі об'єднання з іншими органами влади в крайніх випадках, очевидно, принципово важливі для місцевих органів влади і громадян, яким вони служать. Хоча в більшості країн вважається нереалістичним очікувати, щоб місцеві спільноти мали право вето на такі зміни, попередні консультації про це, прямо чи опосередковано, є суттєвими. Можливо, референдум зможе забезпечити відповідну процедуру проведення таких консультацій, але не існує жодних законодавчих положень щодо них в ряді країн. У випадках, коли статутні положення не посилаються на імперативність референдуму, можуть здійснюватися інші форми консультацій.

Стаття 6

Пункт 1

Текст цього пункту стосується не загального складу місцевого органу влади та його ради, а організації його адміністративної служби. Поки центральні або регіональні закони можуть встановлювати певні загальні принципи щодо цієї організації, місцева влада повинна мати можливість встановлювати власні адміністративні структури з урахуванням місцевих умов та адміністративної ефективності. Обмежені конкретні вимоги центральних або регіональних законів, що стосуються, наприклад, створення окремих комітетів або створення певних адміністративних посад допускаються, але вони не повинні бути настільки широкими, щоб нав'язувати жорстку організаційну структуру.

Пункт 2

На додаток до відповідних структур управління, важливе значення для ефективності місцевої влади має здатність набирати і утримувати співробітників, кваліфікація яких відповідає обов'язкам органу. Це, безумовно, залежить значною мірою від спроможності місцевих органів влади запропонувати досить вигідні умови обслуговування.

Стаття 7

Дана стаття спрямована на забезпечення того, щоб дії третіх осіб не запобігали виконувати функції обраним представникам, а матеріальна винагорода не перешкоджала деяким категоріям осіб виступати кандидатом на посаду. Матеріальна винагорода включає належну грошову компенсацію витрат, що випливають із здійснення функцій і, в разі необхідності, компенсацію за втрату заробітку і, зокрема, у випадку, коли радники обрані на повний робочий день для виконання обов'язків, оплати праці і відповідного соціального забезпечення. Відповідно до цієї статті, також було б розумно очікувати реінтеграцію осіб, які приймаються на штатну посаду, в звичайне трудове життя по закінченню терміну їх повноважень.

Пункт 3

Цей пункт передбачає, що позбавлення права обіймання посади місцевого представника повинно ґрунтуватися тільки на об'єктивних правових критеріях, а не спеціальних рішеннях. Зазвичай це означає, що випадки несумісності мають бути встановлені законом. Проте, були відзначені випадки правових принципів, що міцно вкоренилися та є неписаними, які, здається, забезпечують належні гарантії.

Стаття 8

У цій статті розглядається нагляд за діяльністю місцевих органів влади органами інших рівнів влади. Вона не пов'язана з дозволом окремим особам направляти судові позови проти місцевих органів влади, а також не пов'язана з призначенням і діяльністю омбудсмена або іншого офіційного органу, який має слідчу роль. Вищезазначені положення стосуються філософії нагляду, зазвичай пов'язаної з контролем підпорядкування, які вже давно є традицією в ряді країн. Таким чином, вони стосуються таких норм, як вимоги до попереднього дозволу на дії або підтвердження дій щодо скасування рішень органів місцевої влади, бухгалтерського обліку і т.ін.

Пункт 1

У пункті 1 передбачається існування належної законодавчої бази для контролю і, таким чином, виключаються спеціальні наглядові процедури.

Пункт 2

Адміністративний контроль, як правило, обмежується питанням про законність дій на рівні місцевої влади, а не про їх доцільність. Одне, але не єдине, виключення зроблено у випадку делегованих завдань, коли влада в разі делегування своїх повноважень може висловити бажання здійснювати певний контроль за виконанням завдання. Однак, це не повинно впливати на право вільно вирішувати органами місцевої влади, як це передбачено в статті 4, пункт 5.

Пункт 3

Текст черпає своє натхнення з принципу «пропорційності», згідно з яким контролюючий орган при здійсненні своїх прерогатив зобов'язаний використовувати метод, який найменше впливає на місцеву автономію і в той же час дозволяє досягти бажаного результату.

Оскільки доступ до засобів судового захисту проти неправильного здійснення нагляду та контролю передбачається статтею 11, точні положення про умови і порядок втручання в конкретних ситуаціях не були визнані істотними.

Стаття 9

Юридичні повноваження для виконання певних функцій не мають сенсу, якщо місцева влада позбавлена фінансових ресурсів для їх виконання.

Пункт 1

Цей пункт намагається забезпечити, щоб місцева влада не була позбавлена можливості вільно визначати пріоритети витрат.

Пункт 2

Принцип, про який йде мова, стосується адекватного співвідношення між фінансовими ресурсами місцевих органів влади і завдань, які вони виконують. Цей зв'язок особливо сильний для функцій, які були спеціально покладені на них.

Пункт 3

Здійснення політичного вибору при зважуванні переваг послуг та витратами місцевого платника податків або

користувача є основним обов'язком місцевих виборних представників. Прийнято вважати, що центральні або регіональні статuti можуть встановлювати загальні межі повноважень місцевих органів щодо оподаткування, проте вони не повинні заважати ефективному функціонуванню процесу місцевої звітності.

Пункт 4

Деякі податки та джерела фінансування місцевих органів влади є, за своєю природою або з практичних міркувань, відносно нечутливими до впливу інфляції та інших економічних факторів. Надмірна залежність від таких податків або джерел може принести місцевій владі труднощі, оскільки витрати на надання послуг безпосередньо залежать від розвитку економічних факторів. Однак визнається, що навіть у разі відносно динамічних джерел доходу не може існувати автоматичного зв'язку між витратами і рухом ресурсів.

Пункт 6

Якщо перерозподілювані ресурси розподіляються відповідно до визначених критеріїв, встановлених у законодавстві, положення цього пункту будуть виконані, якщо з місцевими органами влади проводитимуть консультації у ході підготовки відповідного законодавства.

Пункт 7

Загальні субсидії або галузеві субсидії є більш пріоритетними з точки зору свободи дій місцевої влади щодо використання субсидій під конкретні проекти. Було б нереалістично очікувати, що всі галузеві субсидії на проекти

можуть бути замінені загальними субсидіями, особливо для великих капіталовкладень, а надмірне застосування таких субсидій істотно обмежуватиме свободу місцевих органів влади при здійсненні свого права щодо пріоритетних витрат. Проте, частина від загального обсягу ресурсів, представлених субсидіями, сильно варіюється від країни до країни, а більше співвідношення галузевих субсидій до більш загальних субсидій можна вважати обґрунтованим, якщо субсидії в цілому являють собою відносно незначну частку від загального доходу.

Друге речення статті 9, пункту 7, стосується того, що субсидії на конкретну мету не підривають свободу місцевих органів влади діяти на свій розсуд у межах своєї власної компетенції.

Пункт 8

Для місцевих органів влади є важливим мати доступ до кредитного фінансування капітальних вкладень. Можливі джерела такого фінансування, однак, неминуче залежать від структури ринку капіталу в кожній країні; порядок і умови доступу до цих джерел можуть бути встановлені законодавством.

Стаття 10

Пункт 1

Цей пункт стосується співпраці між місцевими органами влади на функціональній основі з метою, зокрема, пошуку більшої ефективності в рамках спільних проектів або виконання завдань, які не під силу одному органу. Таке співробітництво може здійснюватися у формі створення

консорціумів або федерації органів влади, хоча правова база для створення таких органів може бути встановлена законодавством.

Пункт 2

Пункт 2 стосується об'єднань, чії цілі більш загальні, ніж функціональні міркування пункту 1 і які зазвичай прагнуть представити всі місцеві органи влади особливого роду або виду на регіональному чи національному рівні. Право належати до асоціації такого типу, однак, не означає визнання центральним урядом будь-якого окремого об'єднання в якості законного співрозмовника.

У документі Ради Європи такого типу є нормальним, що право належати до об'єднань на національному рівні має паралельно супроводжуватися правом належати до міжнародних асоціацій, велика кількість яких беруть активну участь у розвитку європейської єдності у питаннях, які узгоджуються з цілями, викладеними в статуті Ради Європи.

Проте, стаття 10.2 передбачає право окремих держав-членів на вибір засобів законодавчого або іншого характеру, які надають чинності принципу.

Пункт 3

Пряма співпраця з окремими місцевими органами влади інших країн також повинна бути дозволена, хоча способи такого співробітництва повинні відповідати правовим нормам, які можуть існувати в кожній країні і відбуватися в рамках повноважень даного органу влади.

Положення Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общи-

нами або органами влади (21 травня 1980 р., ETS № 106) мають особливе значення в цьому відношенні, хоча деякі форми співпраці не повинні обмежуватися прикордонними районами.

Стаття 11

Під зверненням до судових засобів правового захисту мається на увазі доступ місцевим органом влади до:

- а. законного суду, або
- б. еквівалентного, законного, незалежного органу, який має право приймати рішення і надавати консультації щодо управління, щодо того, чи будь-які дії, бездіяльність, рішення або інші адміністративні акти відповідають закону.

Для прикладу можна навести країну, в якій хоча адміністративні рішення не підлягають оскарженню в суді, існує можливість вдаватися до надзвичайного заходу, який називається заява на поновлення провадження у справі. Цей засіб правового захисту, який доступний в разі, якщо рішення засноване на явно неправильному застосуванні закону, відповідає вимогам цієї статті.

Стаття 12

Розробка принципів місцевого самоврядування, зазначених в першій частині Хартії, має примирити широке розмаїття правових систем і місцевих органів влади, існуючих в державах-членах Ради Європи. Тим не менш, слід визнати, що окремі уряди можуть, як і раніше, стикатися з конституційними або практичними перешкодами для приєднання до окремих положень Хартії.

Ця стаття відповідно приймає систему «обов'язкового ядра», вперше засновану Європейською соціальною хартією, через те, що учасники Європейської хартії про місцеве самоврядування повинні приєднатися до принаймні двадцяти з тридцяти пунктів частини першої Хартії, включаючи принаймні десять з чотирнадцяти основних принципів. Однак, через те, що найвищою ціллю залишається відповідність з усіма положеннями Хартії, учасники реально мають можливість додавати свої зобов'язання таким чином та у час, коли це можливо.

Стаття 13

У принципі, вимоги, зазначені у першій частині Хартії, стосуються всіх категорій та рівнів місцевих органів влади у всіх державах-членах. Вони потенційно стосуються всіх видів місцевих органів влади, де вони існують. Однак, особлива законна форма або конституційний статус певних регіонів (особливо держави-члени федерації) можуть виключати поширення на них тих самих вимог, як до місцевих органів влади. Більш того, в одній або двох державах-членах існує категорія місцевих органів влади, які, через невеликий розмір, мають лише другорядні або консультативні функції. Для врахування таких виключень, Стаття 13 дозволяє учасникам виключати певні категорії органів влади зі змісту Хартії.

Стаття 14

Ця стаття має на меті сприяння контролю застосування Хартії окремими учасниками шляхом створення зобов'язань для останнього надавати відповідну інформацію Генеральному Секретарю Ради Європи. У випадку відсутності конкретного органу, відповідального за контроль застосування Хартії,

особливо важливим є те, щоб інформація стосовно будь-яких змін у законодавстві або інших заходів, які значно впливають на автономію місцевих органів влади, була доступною Генеральному Секретарю, як це визначається Хартією.

Статті 15-18

Заключні пункти статей 15-18 ґрунтуються на моделі заключних пунктів конвенцій та угод, укладених в межах Ради Європи.

Європейська хартія місцевого самоврядування – це перший міжнародний договір, що має обов’язкову силу і гарантує права спільнот і їхніх обраних органів влади. Вона була відкрита для підписання як конвенція державами-членами Ради Європи 15 жовтня 1985 року і набула чинності 01 вересня 1988 року.

16 листопада 2009 року було прийнято Додатковий протокол для права приймати участь у справах місцевих органів влади для доповнення тексту Хартії; він набув чинності 01 червня 2012 року.

Конгрес місцевих та регіональних органів влади здійснює нагляд за дотриманням цих принципів Хартії в тих державах-членах Ради Європи, які підписали та ратифікували Хартію та додатковий протокол.

www.coe.int

Рада Європи є провідною організацією на континенті у галузі захисту прав людини. Вона включає в себе 47 держав-членів, включно з усіма державами-членами Європейського Союзу. Конгрес місцевих і регіональних влад - це інституція Ради Європи, яка відповідає за посилення місцевої та регіональної демократії у 47 державах-членах. Конгрес складається з двох палат - Палати місцевих влад та Палати регіонів, а також трьох комітетів. 648 обраних місцевих представників представляють понад 150,000 місцевих та регіональних органів влади.