



# СЕКРЕТАРІАТ ДЕЛЕГАЦІЇ УКРАЇНИ В КОНГРЕСІ МІСЦЕВИХ ТА РЕГІОНАЛЬНИХ ВЛАД РАДИ ЄВРОПИ

## РЕКОМЕНДАЦІЇ КОНГРЕСУ РАДИ ЄВРОПИ ЩОДО СТАНУ МІСЦЕВОЇ ТА РЕГІОНАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ ЯК «ДОРОЖНЯ КАРТА» ДЛЯ ПОДАЛЬШОГО РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

Однією з найважливіших для місцевого самоврядування України міжнародних платформ є Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи. Серед представників 47 країн (які охоплюють 200 000 міст) є вагомим голос нашої країни, представлений українською делегацією, до складу якої, згідно з Указом Президента України від 3 вересня 2012 року №353/2012, входять 12 членів та їх заступників — представників обласних та районних рад, голів українських міст.

Дотримання європейських стандартів місцевого самоврядування є необхідною складовою забезпечення належного функціонування демократичного устрою нашої держави, особливо у контексті євроінтеграційних прагнень України.

Європейські стандарти належного місцевого самоврядування зафіксовано у Європейській хартії місцевого самоврядування (далі — Хартія), яку Україна ратифікувала без застережень у 1997 році. Відповідність України цим стандартам оцінюється через моніторинг виконання положень Хартії Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи (далі — Конгрес РЄ).

Важливим є те, що результати моніторингу розглядаються європейськими інституціями, у тому числі Європейським Союзом, як показник успішності нашої держави на шляху розбудови справжнього демократичного суспільства. Зауважимо, що востаннє моніторинг України проводився Конгресом РЄ у 2001 році. Протягом 2012-2013 років Конгрес місцевих і регіональних влад РЄ реалізував другий цикл моніторингу стану місцевої та регіональної демократії в Україні, у рамках якого 21-

23 травня 2012 року відбувся перший візит моніторингової делегації Конгресу РЄ до України, а 22-23 квітня 2013 року — другий.

Головним завданням цього циклу моніторингу з боку Ради Європи було забезпечення об'єктивного висвітлення стану місцевої та регіональної демократії в Україні та визначення стану готовності до реалізації ініційованої Президентом України Віктором Януковичем реформи системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

### УЧАСТЬ ДЕЛЕГАЦІЇ УКРАЇНИ У ЗАСІДАННЯХ 25-ОЇ СЕСІЇ КОНГРЕСУ МІСЦЕВИХ ТА РЕГІОНАЛЬНИХ ВЛАД РАДИ ЄВРОПИ.

Треба відзначити, що під час засідань 25-ої сесії Конгресу РЄ з 29 по 31 жовтня поточного року у Конгресі місцевих та регіональних влад Ради Європи українською делегацією на чолі з головою Державного фонду сприяння місцевого самоврядування в Україні Сергієм Маліковим було організовано активну роботу щодо ознайомлення членів Конгресу з питаннями розвитку місцевої і регіональної демократії в Україні.

Член делегації України в Конгресі РЄ, голова Луганської обласної ради Валерій Голенко, беручи участь в роботі Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, виступив у ході обговорення доповіді представників моніторингового комітету Конгресу Марка Куулса і Паскаля Манжина про стан місцевої і регіональної демократії в Україні.

«Висновки та пропозиції моніторингової місії повністю збігаються з позицією Президента України Віктора Януковича, який заявив про необхідність проведення системної



Засідання Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи

реформи місцевого самоврядування в Україні, заснованої на принципах Європейської хартії місцевого самоврядування», — зазначив, виступаючи в Страсбурзі, Валерій Голенко. Логічним продовженням заявленого курсу стали конкретні кроки з розробки пакету реформ у даній сфері. З ініціативи Віктора Януковича в поточному році на всенародне обговорення було винесено проект Концепції реформування системи органів місцевого самоврядування. Підсумки громадської дискусії говорять про підтримку цих ініціатив як представниками місцевого самоврядування, так і громадянами.

Особливе схвалення колег-євроконгресменів викликали слова Валерія Голенка про те, що зараз головне завдання, що вирішується в Україні, і в Луганській області зокрема, — активізація громадянського суспільства. Саме тому при органах державної влади працюють громад-



Керівництво Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи

ські ради, до яких входять найактивніші громадяни, представники політичних партій і громадських рухів. Ефективно діють всеукраїнські асоціації органів місцевого самоврядування, зокрема Українська асоціація районних та обласних рад, яку очолює член Конгресу Сергій Чернов. Вони виступають як ініціатори та співавтори багатьох суспільних перетворень. Загальна мета цих суспільно-політичних інститутів — підготовка громадянського суспільства до активної співпраці з владою і до утвердження демократичних принципів на всіх її рівнях. «Україна активно, — зазначив Валерій Голенко, залучає населення до прийняття управлінських рішень через участь у конкурсах розвитку місцевого самоврядування, які проводяться на місцевому, загальноукраїнському та міжнародному рівнях. Ці практики не тільки дають місцевим громадам досвід управління, але й реально розвивають інфраструктуру територій. Валерій Голенко подякував Раді Європи за уважне і доброзичливе ставлення до України, за розуміння всіх проблем, з якими їй доводиться стикатися, а також зазначив:

— Зробимо все, щоб розпочати в Україні реформи були реалізовані, і обов'язково пройдемо свій шлях до демократії, використовуючи кращий досвід Європи.

Член делегації України в Конгресі місцевих і регіональних влад Ради Європи Наталія Романова, яка є Президентом Палати регіонів Конгресу, провела засідання, на якому обгово-

рювалися питання регіонів та територій зі спеціальним статусом в Європі, проблеми доступу мігрантів до регіональних ринків праці, а також проведено круглий стіл на тему «Регіоналізація та деволуція у Європі в контексті економічної кризи».

«Палата регіонів Конгресу РЄ повинна приділяти особливу увагу заохоченню процесу регіоналізації, допомагати регіонам покращити економічну ефективність за допомогою методів належного врядування та враховувати наслідки недавньої тенденції регіонального націоналізму», — зауважила Наталія Романова.

У свою чергу член Палати регіонів Конгресу, голова Харківської обласної ради Сергій Чернов зазначив: «Досвід протидії кризовим явищам спонукає нас по-новому оцінити регіональні аспекти загальноєвропейської політики. Поглиблення інтеграції, розвиток зовнішніх відносин між країнами ЄС та їх партнерами отримують все більш чіткий регіональний вимір. Тільки консолідація наявних інтелектуальних і технічних ресурсів, створення нових ринків праці та збуту в єдиному європейському просторі дозволить ефективно протистояти кризі. Зміцнення транскордонних регіональних зв'язків, на які не тиснутиме велика політика і амбіції її окремих фігурантів, дозволить робити це максимально швидко та ефективно».

Важливий наголос Конгресом РЄ було зроблено на розгляді Резолюції та рекомендацій щодо відповіді економічній кризі на місцевому і

регіональному рівнях. Конгрес РЄ акцентував на необхідності створення агенцій місцевого і регіонального розвитку, бізнес-інкубаторів, фондів мікрокредитування з метою підтримки підприємств малого та середнього бізнесу. В Рекомендаціях також підкреслено важливість державних інвестицій в місцевий та регіональний розвиток.

У ході роботи пленарної сесії відбулися презентації багатьох регіонів Європи. Але найцікавішою презентацією, на погляд багатьох представників членів-держав Ради Європи, стала презентація виставки Автономної Республіки Крим, яка стартувала 30 жовтня 2013 року. Відкриття виставки відбулось за участю Президента Конгресу РЄ Хервіга Ван Стаа, постійного представника України при Раді Європи Миколи Точицького та Голови Верховної Ради Автономної Республіки Крим Володимира Константинова, який відзначив, що для регіону це перша презентація в Раді Європи, куди входить більше сорока країн. «Для нас це чудова можливість розказати європейцям про те, чим багатий наш півострів, познайомити їх з унікальною історією Криму, його культурною спадщиною, представити економічний та інвестиційний потенціал південного регіону України», — підкреслив Голова парламенту автономії.

У рамках презентації Автономної Республіки Крим відбулася також робота тематичних виставок з інформаційно-довідковими матеріалами та сувенірною продукцією, демонстрація відеороликів про Крим, дегустація національних страв, виступи кримських артистів.

Презентація проводилася з метою широкого інформування європейців про Крим, його економічний та інвестиційний потенціал, популяризації курортного сектору, обговорення подальшого розвитку міжрегіонального співробітництва з європейськими країнами. Президент Конгресу РЄ подякував українській делегації за можливість познайомитися з унікальними традиціями та історією Криму, який здавна був місцем переплетення багатьох культурних цивілізацій, а також зазначив, що сьогодні півострів по праву вважається природною перлиною.

Під час сесії відбулася також церемонія відзначення з нагоди ратифі-



кації Європейської хартії місцевого самоврядування всіма членами-державами Ради Європи. Крім того, була проведена церемонія нагородження медалями почесних членів Конгресу РЄ, а також європейських міст.

### ДОПОВІДЬ ЩОДО СТАНУ МІСЦЕВОЇ ТА РЕГІОНАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ В КОНГРЕСІ РАДИ ЄВРОПИ

31 жовтня ц.р. під час пленарної сесії Конгресу Ради Європи, було заслухано Доповідь щодо стану місцевої та регіональної демократії в Україні, яка підготовлена за підсумками проведеного Конгресом РЄ впродовж 2012-2013 років моніторингу цього питання. На основі доповіді ухвалено відповідну рекомендацію Конгресу Ради Європи нашій державі.

Треба відзначити, що у Доповіді щодо стану місцевої та регіональної демократії в Україні знайшло своє відображення посилення на виступи та заяви Президента України стосовно важливості реформи місцевого самоврядування в Україні, а також позитивно відзначено діяльність, створених за його ініціативою, консультативних механізмів — Конституційної Асамблеї та Ради регіонів.

Важливим для України є те, що після ухвалення доповіді та резолюції щодо України представники Конгресу Ради зазначили, що Україна успішно виконує свої зобов'язання в рамках реформи місцевої демократії і самоврядування, а також має твердий намір не звертати з цього шляху.

Зокрема, Конгрес позитивно відзначає:

— ухвалення Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року;

— ухвалення Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» (16 квітня 2009 року) з метою визначення правових засад організації і діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань, їх взаємовідносин з органами державної влади та органами місцевого самоврядування;

— ратифікацію Україною Протоколу №3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (STCE n° 206).

Крім того, Конгрес відзначає ак-



тивну спільну діяльність українських асоціацій у рамках Національного Конгресу місцевих і регіональних влад України, а також діяльність Конституційної Асамблеї щодо підготовки Проекту концепції внесення змін до розділу XI Конституції України «Місцеве самоврядування», представленої під час засідання Асамблеї 21 червня ц.р.

Під час обговорення членами Конгресу наголошено, що концепція є одним із ключових кроків у майбутній реформі місцевого самоврядування України, при цьому доповідачі Конгресу позитивно відзначили ухвалення Конституційною асамблеєю проекту Концепції внесення змін до розділу 11 Конституції України «Про місцеве самоврядування».

В ухвалених Конгресом доповіді та рекомендації неодноразово відзначається високий рівень діалогу та співпраці між українським урядом та Конгресом Ради Європи.

Звісно, традиційно, як і у рекомендаціях для будь-якої країни-члена Ради Європи, в документі щодо України міститься низка критичних зауважень. Ці зауваження не є новими, та в тій чи іншій формі вже висловлювалися на адресу української влади, починаючи з 2001 року. Так, у доповіді привертається увага до відсутності обраних голів у низці українських міст. Конгрес також закликає до проведення відповідних виборів, але констатує, що процес призначен-

ня та проведення таких виборів має відбуватися винятково в межах національного законодавства.

Конгрес рекомендує зміцнювати фінансову самостійність органів місцевого самоврядування, підтримувати збільшення їх повноважень у сферах розробки конкретних стратегій розвитку, зокрема спрямованих на відродження сільських територій, відповідно до ст.9 Європейської хартії місцевого самоврядування закликає до зменшення демографічного, економічного та соціального регресу. Окрім того, доповідачі Конгресу, відзначили позитивну діяльність з боку Президента України щодо прискорення процесу ратифікації Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі органу місцевого самоврядування, наголосили на необхідності активізації діяльності Верховної Ради України стосовно завершення процесу ратифікації.

Загалом, успішна організація моніторингового візиту доповідачів Конгресу РЄ в Україну впродовж 2012-2013 років та результати активної роботи Державного фонду сприяння місцевого самоврядування в Україні, Міністерства закордонних справ України, Постійного представництва України в Раді Європи, делегації України в Конгресі РЄ зі збалансування проектів доповіді та рекомендації Конгресу щодо стану місцевої та регіональної демократії в Україні



Презентація Автономної Республіки Крим в Конгресі місцевих і регіональних влад Ради Європи, 30 жовтня 2013 року, м. Страсбург (Франція)

стали для інституцій Ради Європи підтвердженням того, що Україна не має проблем з місцевою демократією.

#### **ПОДАЛЬШІ КРОКИ ЩОДО ВПРОВАДЖЕННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ КОНГРЕСУ РЕ**

Ухвалення збалансованої та об'єктивної доповіді Конгресу РЕ щодо стану місцевої та регіональної демократії в Україні стало важливим сигналом для Європейського Союзу щодо серйозності намірів України на шляху забезпечення європейських демократичних стандартів врядування на місцевому рівні.

Підтримка Президентом України активного курсу реформ, співробітництво усіх українських та міжнародних інституцій, у тому числі, всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, розуміння з боку української громади необхідності термінового впровадження реформи місцевого самоврядування, надають впевненості Конгресу РЕ щодо ефективного пост-моніторингового діалогу з Україною.

Практично своїми рекомендаціями Рада Європи надала Україні своєрідну «дорожню карту» для подальшого реформування системи місцевого самоврядування в Україні. Це — позитив, який стимулюватиме Україну на проведення важливих претворень.

Враховуючи рекомендації Ради Європи, необхідність змін у системі місцевого самоврядування в світлі положень Європейської Хартії місцевого самоврядування, Державний

фонд сприяння місцевого самоврядування в Україні, спільно з міжнародними партнерами розробив проект Рекомендацій щодо впровадження європейської моделі місцевого та регіонального врядування в Україні.

Даний проект Рекомендацій запропоновано обговорити органам місцевого самоврядування в своїх громадах, з тим, щоб виробити спільний механізм впровадження європейської моделі місцевого та регіонального врядування в Україні.

#### **ПРОЕКТ РЕКОМЕНДАЦІЙ ЩОДО ВПРОВАДЖЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ МОДЕЛІ МІСЦЕВОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО ВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.**

Обговоривши у громадах питання щодо започаткування постмоніторингового діалогу з метою належного виконання Україною рекомендацій Конгресу Ради Європи, стандартів державної політики у галузі місцевого самоврядування, функціонування органів місцевого самоврядування, а також сучасні механізми реформування представницьких органів влади, забезпечення в Україні можливостей для отримання публічними службовцями сучасних знань для проведення реформ у сфері місцевої й регіональної демократії та доброго врядування, органи місцевого самоврядування України дійшли таких висновків:

1. Дані Рекомендації розглядаються як перший прагматичний крок у напрямі виконання Україною ре-

комендацій, які містяться у Другій доповіді Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи з питань стану місцевої та регіональної демократії в Україні.

2. Перспективи розвитку вітчизняної системи місцевого самоврядування пов'язані з ефективністю реалізації реформ. Основним гальмівним чинником реалізації державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування слід назвати недостатньо кваліфікований корпус посадових і виборних осіб місцевого самоврядування та децю застарілі норми законів «Про статус депутатів місцевих рад» і «Про службу в органах місцевого самоврядування».

3. Парадигма «сервісної держави» повинна стати основою формування стратегії впровадження європейської моделі місцевого та регіонального врядування в Україні.

4. Вирішення наявних проблем за відсутності законодавчо закріплених переліків і стандартів публічних і, зокрема, адміністративних послуг можливе за умови створення та функціонування національного ресурсно-тренінгового центру розвитку професійних компетенцій щодо децентралізованого управління.

5. Одним із векторів реалізації інтеграційних процесів слід вважати імплементацію Європейської Хартії місцевого самоврядування та дієве впровадження Європейської Стратегії інновацій і належного врядування на місцевому рівні.

На підставі висновків пропонується здійснити низку невідкладних заходів на шляху до формування нової демократичної ідеології розвитку місцевого самоврядування, впровадження європейської моделі місцевого та регіонального врядування, а також законодавчого забезпечення структурних реформ місцевого самоврядування в Україні, а саме:

- щодо конституційно-правового регулювання відносин у сфері місцевого і регіонального розвитку: внесення відповідних змін до Конституції України та законів України «Про місцеве самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації» з метою забезпечення можливостей для формування повноцінних територіальних спільнот базового рівня, розмежування владних повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами вико-



навчої влади, а також визначення інституційних інструментів реформи місцевого самоврядування;

- розробка та прийняття Муніципального кодексу України як законодавчої основи вдосконалення організаційно-правових механізмів діяльності інститутів місцевого самоврядування, посилення інституційної спроможності органів територіальної самоорганізації населення, імплементації в національне законодавство положень Європейської хартії місцевого самоврядування;

- надання місцевому самоврядуванню чітко визначеного рівня державної підтримки для забезпечення його функціонування, як надійного та міцного фундаменту народовладдя, вагомого чинника економічного й соціального розвитку країни;

- формування в Україні повноцінної системи місцевого самоврядування згідно із стандартами Ради Європи;

- дієве запровадження в Україні Європейської Стратегії інновацій та належного врядування на місцевому рівні;

- з метою впровадження європейської моделі місцевого та регіонального врядування в Україні залучення міжнародних донорських та фінансових організацій, проектів та програм до організації підвищення професійної компетенції посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад.

Щодо підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад:

- розроблення інноваційної тренінгової програми з питань розвитку професійних компетенцій щодо децентралізованого управління для посадових і виборних осіб органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад;

- застосування інноваційних методів професійного розвитку посадових осіб місцевого самоврядування, які б дозволяли зекономити час і кошти на навчання в спеціальних умовах, а саме: дистанційне навчання, вебінари, заняття в on-line режимі, коучинг тощо;

- створення спеціального сайту для вирішення проблеми щодо забезпечення інформацією органів місцевого самоврядування з питань застосування інноваційних форм



Делегація України в конгресі місцевих і регіональних влад Ради Європи, 31 жовтня 2013 року, м. Страсбург (Франція)

розвитку територіальних громад та забезпечення скоординованої роботи відповідних державних органів та інституцій громадянського суспільства (Державного фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні, Національного агентства України з питань державної служби, Національної академії державного управління при Президенті України та її регіональних інститутів, недержавних громадських організацій та інших інститутів громадянського суспільства);

- розроблення та запровадження факторно-критеріальної моделі оцінювання соціальної ефективності діяльності органів місцевого самоврядування.

Щодо перспективи впровадження стратегії інновацій у процес врядування в Україні:

- розроблення та впровадження моделей донорського та інноваційно-інвестиційного міжнародного співробітництва з метою розвитку відповідних територій, а також запровадження інноваційних стратегій ефективного врядування, у тому числі, механізмів публічно-приватного партнерства;

- інтегрування реформи місцевого самоврядування в загальну реформу публічної адміністрації через запровадження публічного менеджменту та принципів «доброго врядування»;

- вироблення концептуальних положень побудови базових теоретичних моделей і програмних механізмів з урахуванням міжнародного досвіду, зокрема Рекомендацій Ради Європи, а також прогнозуван-

ня результатів і наслідків у процесі їх запровадження та реалізації, що сприятиме ефективному використанню інформаційно-комунікаційних технологій у відносинах між органами публічної адміністрації, громадянами та бізнес-структурами, між самими органами влади, демократизації публічної адміністрації;

- стимулювання розвитку міжмуниципального співробітництва як інноваційного інструменту реформування системи місцевого самоврядування в Україні;

- посилення просвітницької роботи серед мешканців населених пунктів з метою активізації соціального потенціалу територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування;

- створення ефективної системи надання адміністративних послуг населенню;

- розроблення та впровадження механізмів міжсекторальної взаємодії у територіальних громадах задля організації ефективного соціального партнерства та розвитку громадянського суспільства, розвитку місцевої та регіональної демократії в Україні.

Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні запрошує зацікавлених осіб взяти участь в обговоренні наведеного проекту Рекомендацій, який мають започаткувати постмоніторинговий діалог з метою належного виконання Україною рекомендацій Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи щодо стану місцевої та регіональної демократії в Україні.