

Впровадження доброго врядування за стандартами місцевої та регіональної демократії ЄС

Юрій Теличкан, Міжрегіональна академія управління персоналом

Установлено, що впровадження доброго врядування за стандартами місцевої та регіональної демократії ЄС здійснюється згідно зі Стратегією інновацій та доброго врядування, яка передбачає імплементацію таких документів Європейського Союзу як, зокрема: Європейська конвенція про прикордонну співпрацю між територіальними громадами чи органами влади; Європейська хартія місцевого самоврядування; Конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні; Додатковий протокол до Європейської конвенційної конвенції про прикордонну співпрацю між територіальними громадами чи органами влади; Протокол № 2 до Європейської конвенції про транскордонну співпрацю між територіальними громадами чи органами влади щодо міжтериторіального співробітництва; Протокол № 3 до Європейської конвенції про транскордонну співпрацю між територіальними громадами чи органами влади щодо єврорегіональних груп співробітництва (ЕКГ); Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право брати участь у справах місцевої влади. Також Стандарти місцевої та регіональної демократії, що передбачені Стратегією інновацій та доброго врядування щодо впровадження доброго врядування в систему національного, регіонального та місцевого управління ЄС включають Керівні принципи демократії участі, зокрема «Настанови щодо участі громадян у прийнятті політичних рішень» та Рекомендації Комітету Міністрів державам-членам.

За результатами проведеного аналізу з'ясовано, що Україною ратифіковано та набуло чинності майже всі документи Ради Європи щодо впровадження доброго врядування за стандартами місцевої та регіональної демократії ЄС. Що, в свою чергу є організаційно-правовим механізмом впровадження доброго врядування за стандартами місцевої та регіональної демократії ЄС в Україні.

Ключові слова: публічне управління, добре врядування, стандарти місцевої та регіональної демократії ЄС

Introducing good governance to local standards and regional democracy of the EU

Yurii Telychkan, Interregional Academy of Personnel Management

It has been established that the implementation of good governance according to the standards of local and regional democracy of the EU is carried out in accordance with the Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level, which provides for the implementation of such documents of the European Union as, in particular: European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities; European Charter of Local Self Government; Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level; Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities; Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning interterritorial co-operation; Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings

(ECGs); Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority.

Also, the Standards for Local and Regional Democracy provided for in the Innovation and Good Governance Strategy for the implementation of good governance in the EU national, regional and local governance system include the Guidelines for Democracy of Participation, in particular the Guidelines for Citizens Participation in Political Decision Making and Recommendations of the Committee of Ministers to member states.

According to the results of the analysis, it was found that in Ukraine almost all Council of Europe documents on the implementation of good governance according to the standards of local and regional democracy of the EU were ratified and entered into force. Which, in turn, is an organizational and legal mechanism for introducing good governance according to the standards of local and regional democracy of the EU in Ukraine.

Keywords: *public administration, good governance, EU local and regional democracy standards*

Внедрение хорошего управления по стандартам местной и региональной демократии ЕС

Юрий Теличкан, Межрегиональная академия управления персоналом

Установлено, что внедрение хорошего управления по стандартам местной и региональной демократии ЕС осуществляется согласно Стратегии инноваций и хорошего управления, которая предусматривает имплементацию таких документов Европейского Союза как, в частности: Европейская рамочная конвенция о трансграничном сотрудничестве территориальных сообществ или властей; Европейская хартия местного самоуправления; Конвенция об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне; Дополнительный протокол к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ или органов власти; Протокол № 2 к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ или властей относительно межтерриториального сотрудничества; Протокол № 3 к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ или органов власти в отношении групп еврорегионального сотрудничества (ЭКГ); Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве участвовать в делах местного самоуправления. Также Стандарты местной и региональной демократии, предусмотренные Стратегией инноваций и хорошего управления по внедрению хорошего управления в систему национального, регионального и местного управления ЕС включают Руководящие принципы демократии участия, в частности «Руководство по участию граждан в принятии политических решений» и Рекомендации Комитета Министров государствам членам.

По результатам проведенного анализа установлено, что в Украине ратифицированы и вступили в силу почти все документы Совета Европы по внедрению хорошего управления по стандартам местной и региональной демократии ЕС. Что, в свою очередь, является организационно-правовым механизмом внедрения хорошего управления по стандартам местной и региональной демократии ЕС в Украине.

Ключевые слова: *публичное управление, хорошее управление, стандарты местной и региональной демократии ЕС*

Вступ.

Добре демократичне врядування передбачає покращення місцевого управління на основі спільного зобов'язання урядів, асоціацій місцевих органів влади та окремих місцевих органів влади, а також упроваджує організаційно-правовий механізм доброго врядування за стандартами місцевої та регіональної демократії ЄС.

У цьому контексті важливе значення в Європейському Союзі приділяється інструментам регуляторної політики. Це обумовлено, у першу чергу, розвитком як міжнародного, так і національного законодавства, що потребує постійного узгодження та проведення консультацій, а також оцінки наявної нормативно-правової бази ЄС щодо її ефективності, узгодженості, актуальності стосовно досягнення стратегічних цілей управління.

Регуляторна політика Європейського Союзу здійснюється відповідно до правової системи, що перебуває на межі національного права держав-членів ЄС і міжнародного права. Ця система складається із так званих актів первинного, вторинного і третинного права.

До актів первинного права належать усі установчі договори Європейського Союзу. За своєю юридичною природою акти первинного права є міжнародними договорами. Норми актів первинного права мають вищу юридичну силу щодо всіх інших норм Євросоюзу, що містяться в актах вторинного права.

Актами вторинного права є акти, які видаються інститутами Союзу, а також усі інші акти, що приймаються на основі установчих договорів. Вторинний акт може бути прийнято, якщо для цього існують відповідні повноваження та дотримана бюджетна дисципліна. Вторинні акти мають і обов'язковий, і необов'язковий характер виконання. До юридично обов'язкових належать такі законодавчі акти: регламенти, директиви і рішення, прийняті на основі первинного права, а також незаконодавчі акти, прийняті відповідно до повноважень, передбачених у законодавчому акті. До юридично необов'язкових належать рекомендації, повідомлення, висновки тощо.

Щодо актів третинного права, то їх не можна точно визначати як джерела європейського права. Так, міжнародні договори між країнами ЄС, які полегшували функціонування Співтовариства, з часом були поступово замінені на акти вторинного права.

На сьогодні регуляторна політика ЄС щодо впровадження Стратегії інновацій та доброго врядування, що була задекларована Комітетом міністрів Ради Європи 26 березня 2008 р., відбувається відповідно до стандартів місцевої та регіональної демократії, яка містить такі документи ЄС:

– CETS 106 – Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями [1];

– CETS 122 – Європейська хартія місцевого самоврядування [2];

– CETS 144 – Конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні [3];

– CETS 159 – Додатковий протокол до Європейської конвенційної конвенції про прикордонну співпрацю між територіальними громадами чи органами влади [3];

– CETS 169 – Протокол № 2 до Європейської конвенції про транскордонну співпрацю між територіальними громадами чи органами влади щодо міжтериторіального співробітництва [4];

– CETS 206 – Протокол № 3 до Європейської конвенції про транскордонну співпрацю між територіальними громадами чи органами влади щодо єврорегіональних груп співробітництва (ЕКГ) [5];

– CETS 207 – Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право брати участь у справах місцевої влади [6].

Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владою [1] покликана заохочувати та сприяти укладанню транскордонних угод між місцевими та регіональними органами влади в межах їх відповідних повноважень. Такі угоди можуть охоплювати регіональний розвиток, охорону навколишнього природного середовища, удосконалення державних послуг тощо, і можуть включати створення тран-

скордонних асоціацій або консорціумів місцевих органів влади. Щоб дозволити зміни в правовій та конституційній системах держав-членів Ради Європи, Конвенція встановлює низку типових угод, що дозволяють як місцевим, так і регіональним органам влади, а також державам розмішувати прикордонне співробітництво в контексті, який найкраще підходить для їхніх потреби. Відповідно до Конвенції, Сторони зобов'язуються шукати шляхи усунення перешкод транскордонного співробітництва та надавати органам, які беруть участь у міжнародному співробітництві, засоби, якими вони користуватимуться у суто національному контексті.

Україна ратифікувала і приєдналась до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями 21 вересня 1993 р., яка вступила в дію 22 грудня 1993 р. Згідно з Конвенцією кожна договірною стороною зобов'язується підтримувати та заохочувати транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, які знаходяться під її юрисдикцією, та територіальними общинами або властями, які знаходяться під юрисдикцією інших договірних сторін. Враховуючи належним чином відповідні конституційні положення кожної сторони, Конвенція сприяє укладанню угод та досягненню домовленостей, які можуть бути для цього необхідними [8]. Також у додатку до Конвенції передбачено Типові угоди, статuti та договори, а також угоди, статuti та договори про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади.

Європейська хартія місцевого самоврядування [2] зобов'язує сторони застосовувати основні правила, що гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність місцевих органів влади. Хартія передбачає, що принцип місцевого самоврядування повинен бути визнаний у вітчизняному законодавстві та, де це можливо, у конституції. Місцеві органи влади повинні обиратися загальним виборчим правом. Місцеві органи влади, діючи в межах закону, повинні мати можливість регулювати та керувати громадськими спра-

вами на власну відповідальність в інтересах місцевого населення. Отже, Хартія вважає, що відповідальність за громадськість повинна виконувати, переважно, найближча до громадян влада, причому вищий рівень розглядається лише тоді, коли координація чи виконання обов'язків неможливі або менш ефективні на рівні, що знаходиться нижче. З цією метою він встановлює принципи, що стосуються охорони меж місцевої влади, наявності адекватних адміністративних структур та ресурсів для виконання завдань місцевих органів влади, умов, за яких здійснюються обов'язки на місцевому рівні, адміністративного нагляду за діяльністю місцевих органів влади, фінансові ресурси місцевих органів влади та правовий захист місцевого самоврядування. Принципи місцевого самоврядування, що містяться в Хартії, поширюються на всі категорії місцевих органів влади. Кожна Сторона зобов'язується вважати себе зв'язаною щонайменше двадцятьма пунктами Частини I Хартії, принаймні десятьма з яких буде обрано з числа «важкого ядра».

Європейська хартія місцевого самоврядування була підписана Україною 6 листопада 1996 р. Пізніше 11 вересня 1997 р. Хартія була ратифікована і набула чинності 1 січня 1998 р. Положення, зазначені у Хартії включають [9]:

- конституційну та правову основи місцевого самоврядування;
- концепцію місцевого самоврядування;
- сферу компетенції місцевого самоврядування;
- охорону територіальних кордонів органів місцевого самоврядування;
- відповідні адміністративні структури і ресурси для виконання органами місцевого самоврядування своїх завдань;
- умови, за яких виконуються повноваження на місцевому рівні;
- адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування;
- фінансові ресурси органів місцевого самоврядування;
- право органів місцевого самоврядування на свободу асоціації;
- правовий захист місцевого самоврядування.

Конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні [3] має на меті покращення інтеграції іноземних резидентів у життя громади. Конвенція поширюється на всіх осіб, які не є громадянами, але які законно проживають на території. Конвенція передбачає, що сторони зобов'язуються гарантувати іноземним резидентам на тих самих умовах, що й власним громадянам, «класичні права» на свободу вираження поглядів, зборів та асоціацій, включаючи право на створення профспілок. Крім того, сторони докладуть зусиль для залучення іноземних резидентів до процесів консультацій з місцевих питань. За певних умов, передбачених законом, права на свободу вираження поглядів та зборів можуть бути обмежені. Конвенція відкриває можливість створення на місцевому рівні консультативних органів, обраних іноземними резидентами в місцевій владі або призначених окремими асоціаціями іноземних резидентів. Конвенція також передбачає, що сторони можуть взяти на себе зобов'язання надати кожному іноземному резиденту право голосу на місцевих виборах після п'яти років законного і звичного проживання в країні перебування та балотуватися на виборах. Сторони повинні інформувати іноземних резидентів про їхні права та обов'язки стосовно місцевого суспільного життя. Сторони Конвенції повинні інформувати Генерального секретаря Ради Європи про події щодо участі іноземних громадян у місцевому суспільному житті.

Конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні не ратифікована Україною, водночас має офіційний переклад і представлена на офіційному сайті Верховної Ради України [10].

Додатковий протокол до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями [4] має на меті зміцнити Конвенцію, чітко визнаючи, за певних умов, право територіальних громад укладати угоди про транскордонну співпрацю, чинність у внутрішньому законодавстві актів та рішень, прийнятих у рамках угоди про транскордонне співробітництво та юридичну правоздатність будь-якого орга-

ну з питань співробітництва, створеного за такою угодою. Оскільки загальна правова база є необхідною для співпраці місцевих/регіональних органів влади через кордони в Європі, Конвенція разом з його Протоколом буде корисною для нових держав-членів у процесі їх урядових реформ.

Україною Додатковий протокол до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями був підписаний 1 липня 2003 р., 4 листопада 2004 р. ратифікований, а 5 лютого 2005 р. набув чинності. Згідно з Додатковим протоколом [11] кожна договірною стороною визнає і поважає право територіальних общин або властей, що знаходяться під її юрисдикцією, укладати угоди про транскордонне співробітництво з територіальними общинами або властями інших держав у рівноцінних сферах компетенції відповідно до процедур, передбачених в їхніх статутах, із дотриманням національного законодавства, і якщо такі угоди не суперечать міжнародним зобов'язанням сторони. Угода про транскордонне співробітництво спричиняє обов'язки тільки для територіальних общин або властей, які її уклали. Рішення, спільно ухвалені в межах угоди про транскордонне співробітництво, виконуються територіальними общинами або властями в межах їхньої національної правової системи із дотриманням їхнього національного законодавства. Виконані таким чином рішення розглядаються як такі, що мають таку саму юридичну силу і такі самі правові наслідки, що і заходи, здійснені цими общинами або властями за їхньою національною правовою системою. Також Угода про транскордонне співробітництво, що укладена територіальними общинами або властями, може передбачати створення органу транскордонного співробітництва, який може мати правосуб'єктність або не мати її. З урахуванням завдань, покладених на такий орган, та положень національного законодавства в угоді зазначається, суб'єктом якого права, державного чи приватного, він є в національних правових системах, до яких належать територіальні общини або власті, що укладають угоду [11].

Протокол № 2 до Європейської конвен-

ції про транскордонну співпрацю між територіальними громадами чи органами влади щодо міжтериторіального співробітництва [5] має на меті зміцнити міжтериторіальне співробітництво між європейськими країнами. Відповідно до цього була зроблена заява Ради Європи на саміті у Відні 1993 р. щодо побудови толерантної та процвітаючої Європи шляхом транскордонного співробітництва. Протокол № 2 доповнює чинну Конвенцію та Протокол, які стосуються відносин між сусідніми громадами, що мають спільні кордони. Ці два юридичні тексти виявилися настільки успішними, що угоди про побратимство почали укладатись між окремими регіонами. Протокол № 2 виступає юридичним текстом для висвітлення цих домовленостей. Він визнає право влади укладати такі угоди та встановлює для них правову базу.

Україна підписала Протокол № 2 до Європейської конвенції про транскордонну співпрацю між територіальними громадами чи органами влади щодо міжтериторіального співробітництва 3 листопада 1998 р., а ратифікувала 4 листопада 2004 р., набуття чинності Протоколу № 2–5 лютого 2005 р., так само як і Додатковий протокол до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями. Протоколом № 2 передбачено, що договірні сторони Протоколу застосовують Рамкову конвенцію до міжтериторіального співробітництва *mutatis mutandis*.

Протокол № 3 до Європейської конвенції про транскордонну співпрацю між територіальними громадами чи органами влади щодо єврорегіональних груп співробітництва (ЕКГ) [6] (до Мадридської конвенції) передбачає правовий статус, створення та функціонування «Єврорегіональних груп співробітництва». Метою угруповання, що складається з місцевих органів влади та інших державних органів Договірних Сторін, є здійснення прикордонного та міжтериторіального співробітництва для його членів у межах їх компетенції та пріоритетів. Відповідно до Протоколу, Рада Європи може розробити зразки національних законів для сприяння прийняттю Договір-

ними Сторонами відповідного національного законодавства для забезпечення ефективності функціонування «Єврорегіональних груп співробітництва».

7 листопада 2011 р. Україна підписала Протокол № 3 до Європейської конвенції про транскордонну співпрацю між територіальними громадами чи органами влади щодо єврорегіональних груп співробітництва (ЕКГ), а 20 серпня 2012 р. ратифікувала даний документ, який набув чинності 1 березня 2013 р. Відповідно до положень Протоколу № 3 територіальні общини або власті й інші органи можуть утворювати орган транскордонного співробітництва у формі «об'єднання єврорегіонального співробітництва» (ОСЄ) на території держав-членів Ради Європи, які є стороною Протоколу № 3. Метою ОСЄ є заохочення, підтримка та розвиток в інтересах населення транскордонного та міжтериторіального співробітництва між його членами у сферах спільної компетенції та відповідно до положень, установлених згідно з національним законодавством відповідних держав.

Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право брати участь у справах місцевої влади [7] додає Європейській хартії місцевого самоврядування новий вимір, надаючи міжнародно-правову гарантію права брати участь у справах місцевої влади. Право на участь у справах місцевої влади позначає право шукати визначення чи впливати на здійснення повноважень та обов'язків місцевої влади. Сторони цього протоколу зобов'язані вживати юридичних та інших заходів для сприяння здійсненню та реалізації цього права. Протокол також вимагає вжиття заходів, необхідних для того, щоб етична цілісність та прозорість здійснення повноважень та відповідальності місцевих органів влади не ставила під загрозу реалізацію права на участь.

Україною Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право брати участь у справах місцевої влади підписаний 20 жовтня 2011 р., ратифікований 16 грудня 2014 р., набув чинності 1 квітня 2015 р. Згідно з положеннями Додаткового протоколу [12]

держави-сторони в рамках своєї юрисдикції повинні забезпечувати кожному право участі у справах місцевого органу влади. Право участі у справах місцевого органу влади означає право вживати рішучих заходів для визначення або впливу на здійснення повноважень та обов'язків місцевого органу влади. Законодавство повинно передбачати засоби, що сприяють здійсненню цього права. Не здійснюючи несправедливої дискримінації будь-якої особи чи групи, законодавство може передбачати окремі заходи для різних обставин або категорій осіб. Відповідно до конституційних обов'язків та (або) міжнародних зобов'язань сторони законодавство може, зокрема, передбачати заходи, які конкретно обмежуються виборцями. Кожна сторона повинна визнати в законодавстві право громадян сторони брати участь як виборці або кандидати у виборах членів ради або асамблеї місцевого органу влади, на території якого вони проживають. У законодавстві також повинно бути визнано право інших осіб брати участь так само у випадках, коли сторона згідно зі своїм конституційним порядком так вирішить, або у випадках, коли це відповідає міжнародно-правовим зобов'язанням сторони. Будь-які формальності, умови чи обмеження стосовно здійснення права участі у справах місцевого органу влади повинні бути встановлені законодавством і відповідати міжнародно-правовим зобов'язанням сторони. Законодавство повинно встановлювати такі формальності, умови та обмеження, які є необхідними для забезпечення того, що здійснення права участі не загрожує етичній чесності й прозорості здійснення повноважень та обов'язків місцевих органів влади. Будь-які інші формальності, умови чи обмеження повинні бути необхідними для функціонування справжньої політичної демократії, для підтримання суспільної безпеки в демократичному суспільстві або для виконання стороною вимог своїх міжнародно-правових зобов'язань.

Також Стандарти місцевої та регіональної демократії, що передбачені Стратегією інновацій та доброго врядування щодо впровадження доброго врядування в систему національного, регіонального та міс-

цевого управління ЄС включають Керівні принципи демократії участі, зокрема «Настанови щодо участі громадян у прийнятті політичних рішень» (Прийняті Комітетом Міністрів 27 вересня 2017 р. на 1295-му засіданні заступників міністрів) [13], метою яких є посилення та полегшення участі окремих людей, неурядових організацій та громадянського суспільства у прийнятті політичних рішень. Згідно з положеннями, що зазначені у Настановах щодо участі громадян у прийнятті політичних рішень передбачено наступне [13]:

1) умови, що дозволяють брати участь:

– участь вимагає від усіх учасників чесного та щирого обміну думками, щоб забезпечити ефективне врахування позицій громадянського суспільства органами державної влади, що мають повноваження щодо прийняття рішень. Отже, умови ефективної участі громадян включають:

а. повага прав людини та основних свобод, верховенство права, дотримання основних демократичних принципів, політична прихильність, чіткі процедури, спільний простір для діалогу та загальні добрі умови для життєво важливого, плюралістичного та сталого громадянського суспільства;

в. створення та підтримка сприятливого середовища державами-членами, що включає політичну основу, правову базу (де це можливо) та практичну основу, гарантуючи громадянам, НДО та громадянському суспільству широкі ефективні права на свободу асоціацій, свободу зібрань, свободу вираження поглядів та свободу інформації;

с. визнання та захист і підтримка ролі громадянського суспільства у плюралістичній демократії, його функцій щодо адвокації та моніторингу державних справ та його внесок у створення різноманітного та яскравого суспільства;

2) принципи:

– громадянській участі слід сприяти та підтримувати її наступними принципами, які застосовуються до всіх суб'єктів, які беруть участь у громадянській участі у прийнятті політичних рішень:

а. взаємна повага між усіма суб'єктами як основа чесної взаємодії та взаємної довіри;

b. поважати незалежність неурядових організацій, чи їх думка відповідає думці органів державної влади чи ні;

c. повага до позиції органів державної влади, перед якими лежить відповідальність за прийняття рішень;

d. відкритість, прозорість та підзвітність;

e. чуйність, усі суб'єкти надають відповідні відгуки;

f. недискримінація та інклюзивність, щоб усі голоси, включаючи менш привілейовані та найбільш уразливі групи, були почуті та враховані;

g. гендерна рівність та рівна участь усіх груп, включаючи тих, хто має особливі інтереси та потреби, таких як молодь, люди похилого віку, люди з обмеженими можливостями або меншини;

h. доступність через використання чіткої мови та відповідних засобів участі, офлайн чи онлайн та на будь-якому пристрої;

3) основи участі громадян у прийнятті політичних рішень:

– громадянська участь повинна намагатися забезпечувати, збирати та спрямовувати погляди осіб безпосередньо чи через НУО та/або представників громадянського суспільства, забезпечуючи суттєвий обмін інформацією та думками, які інформують про процес прийняття рішень для задоволення суспільних потреб;

– громадянська участь повинна гарантуватися відповідними, структурованими та прозорими засобами, включаючи за необхідності правові чи нормативні заходи, які можуть включати положення щодо розгляду прохань про звернення або відшкодування збитків у разі їх невідповідності. Будь-які обмеження чи обмеження участі мають бути чітко визначені у цій рамці та відповідати Конвенції про захист прав людини та основних свобод та відповідної судової практики Європейського суду з прав людини;

– різні фази процесу прийняття рішень, здійснювані державним органом, вкладеним необхідною владою, повинні бути відкритими для участі громадян;

– інформація повинна бути легкодоступною, прозорою та доступною для населення, за винятком випадків, коли їх класифіку-

ють з причин, чітко визначених законом, або обмежують з міркувань захисту даних відповідно до конвенцій Ради Європи та інших міжнародних зобов'язань;

– адекватна інформація повинна бути надана своєчасно, щоб забезпечити суттєвий внесок, поки рішення все одно зворотні;

– державні органи влади повинні планувати та керувати участю громадян та чітко визначати цілі, учасників, процес та графік, а також використовувати методи;

– державні органи повинні надавати актуальну, вичерпну інформацію про процес прийняття рішень та процедури участі;

– державні органи влади повинні прагнути уникати надмірного обтяження людей, громадських організацій та громадського суспільства в цілому під час участі громадян та можуть вживати відповідних заходів для сприяння участі;

– якщо органи державної влади надають певну підтримку приватним особам, НУО та громадянському суспільству взагалі в процесі участі громадян, вони повинні це робити таким чином, щоб уникнути будь-якого впливу на результати участі;

– за необхідності координаційні органи повинні бути створені або розроблені з метою створення та управління процесами участі у громадській діяльності, за умови чітко визначеної, підкресленої та підтриманої їх ролі;

– державні органи та громадські організації, можливо, бажають укласти рамкові угоди про співробітництво для підтримки участі громадян;

– визначений графік повинен забезпечувати, крім виняткових та чітко визначених обставин, достатню можливість для належної підготовки та подання конструктивних внесків. Аналогічно, звернення до обмежених процедур та/або процедур із залученням обмеженої кількості суб'єктів слід застосовувати лише у виняткових обставинах, і для яких наводяться причини;

– обсяг та спосіб участі громадян повинні бути співмірними з питанням, про яке йде мова. Державні органи влади вимагають якнайширшого кола внесків, зокрема від маргіналізованих, знедолених та вразливих груп людей;

– державні органи влади не повинні приймати остаточне рішення до закінчення розпочатого ними процесу громадянської участі, якщо цього не вимагають виняткові обставини та не мають чітких обґрунтувань;

4) види участі громадян:

– участь громадян у прийнятті рішень може приймати різні форми, включаючи: надання інформації, консультації, діалог та активну участь:

а) надання інформації:

– на всіх етапах прийняття рішень вся відповідна інформація повинна бути представлена чіткою та зрозумілою мовою та у відповідному та доступному форматі, без зайвих адміністративних перешкод і в принципі безкоштовно, відповідно до принципів відкритих даних;

– державні органи повинні забезпечити якнайширший доступ як офлайн, так і в Інтернеті до ключових документів та інформації без обмежень щодо аналізу та повторного використання такої інформації;

б) консультація:

– консультація дозволяє державним органам збирати погляди людей, НУО та громадянського суспільства в цілому на конкретну політику чи тему в рамках офіційної процедури;

– консультації можуть здійснюватися за допомогою різних засобів та інструментів, таких як зустрічі, громадські слухання, фокус-групи, опитування, анкети та цифрові інструменти;

– державні органи повинні надавати загальнодоступні відгуки про результати консультацій, зокрема інформацію, яка дає підстави для остаточного прийнятих рішень;

в) діалог:

– діалог – це структурований, тривалий і орієнтований на результати процес, який ґрунтується на взаємному інтересі в обміні думками між органами державної влади, окремими людьми, громадськими організаціями та загалом громадянським суспільством;

– державні органи, громадські організації та громадянське суспільство взагалі можуть розглянути створення різних платформ як постійний простір для діалогу та участі. Такі платформи можуть включати

регулярні громадські слухання, громадські форуми, консультативні ради або подібні структури;

д) активна участь:

– активна участь стосується можливостей участі громадян у процесах прийняття рішень, що надаються органами державної влади особам, НУО та громадянським суспільством загалом, які виходять за межі надання інформації, консультацій чи діалогу. Він може включати в себе робочі групи або комітети з питань спільної розробки документів, а також політик та законів, які в кінцевому рахунку потребують рішення відповідного державного органу;

– там, де існують спільні робочі групи чи комітети, органи державної влади повинні прийняти прозорі критерії та процедури представництва людей, НУО та громадянського суспільства в цілому;

– на різних етапах процесу прийняття рішень можуть бути придатні різні типи партнерств, в яких беруть участь органи державної влади, НУО та представники громадянського суспільства і можуть включати партнерства, пов'язані з виконанням рішень;

5) заходи з виконання:

– для громадянської участі держави-члени повинні максимально широко використовувати ці керівні принципи та забезпечити їх розповсюдження, щоб державні органи могли вживати заходів з підвищення обізнаності та широко розповсюджувати керівних принципів, де це необхідно, своєю державною мовою. Це може містити зручні для користувача посібники, брошури та інші інструменти в режимі офлайн та онлайн, навчання державних службовців та підтримка заходів з підготовки членів громадянського суспільства;

– у відповідних випадках держави-члени повинні прийняти або адаптувати будь-які правила та заходи, щоб державні органи могли використовувати ці керівні принципи;

– держави-члени можуть запрошувати громадянське суспільство шляхом:

а. повідомлення та поширення інформації про можливості участі щодо сприяння вступу широких верств громадянського суспільства;

б. сприяння оцінки виконання законів та правил громадянської участі.

З метою оцінки досвіду держав-членів у практичному застосуванні цих керівних принципів Комітет міністрів може звернутися до Європейського комітету з питань демократії та управління (CDDG) разом з Конференцією міжнародних неурядових організацій (INGO). Рада Європи забезпечує регулярне спостереження та надання Комітету міністрів зворотного зв'язку. Комітет міністрів може передавати ці вказівки Парламентській асамблеї, Уповноваженому з прав людини, Конгресу місцевих та регіональних влад, Конференції МНПО Ради Європи та Європейській комісії з питань демократії через закон (Венеціанська Комісія), і запропонувати їм поширення та використання якомога ширше керівних принципів у власній роботі.

Також впровадження Стратегії інновацій та доброго врядування практику організації доброго врядування містить Рекомендації, зокрема [14]:

- щодо демократії участі:

– Рекомендація Комітету Міністрів державам-членам щодо участі громадян у місцевому суспільному житті (від 21 березня 2018 р.);

– Рекомендація Комітету Міністрів державам-членам щодо оцінки, аудиту та моніторингу політики участі та участі на місцевому та регіональному рівні (від 11 березня 2009 р.);

– Рекомендація Комітету Міністрів державам-членам щодо участі молоді в місцевому та регіональному житті (від 17 листопада 2004 р.);

- щодо інституційного потенціалу:

– Рекомендація Комітету Міністрів державам-членам щодо нагляду за діяльністю місцевих органів влади (від 4 квітня 2019 року);

– Рекомендація Комітету Міністрів державам-членам щодо розбудови потенціалу на місцевому та регіональному рівні (від 10 жовтня 2007 р.);

– Рекомендація Комітету Міністрів державам-членам щодо місцевих та регіональних державних послуг (від 31 січня 2007 р.);

- Рекомендація Комітету Міністрів дер-

жавам-членам щодо процесів реформування меж та/або структури місцевих та регіональних органів влади (від 20 жовтня 2004 р.);

– Рекомендація Комітету Міністрів державам-членам щодо нагляду за діяльністю місцевих органів влади (від 18 вересня 1998 р.);

- щодо місцевих фінансів:

– Рекомендація Комітету Міністрів державам-членам щодо фінансування органами вищого рівня нових компетенцій для місцевих органів влади (від 12 жовтня 2011 р.);

– Рекомендація Комітету Міністрів державам-членам щодо фінансових ресурсів місцевих та регіональних органів влади (від 19 січня 2005 р.);

– Рекомендація Комітету Міністрів державам-членам щодо фінансового та бюджетного управління на місцевому та регіональному рівнях (від 08 січня 2004 р.);

– Рекомендація Комітету Міністрів державам-членам щодо місцевого оподаткування, фінансового вирівнювання та дотацій місцевим органам влади (від 06 вересня 2000 р.);

- щодо територіального та прикордонного співробітництва:

– Рекомендація Комітету Міністрів державам-членам щодо укладення угод про транскордонну співпрацю в Південно-Східній Європі (від 31 січня 2007 р.);

– Рекомендація Комітету Міністрів державам-членам щодо передового досвіду та зменшення перешкод на шляху транскордонного та міжтериторіального співробітництва між територіальними громадами чи органами влади (від 19 січня 2005 р.);

– Рекомендація Комітету Міністрів державам-членам щодо послуг, що перебувають у сусідніх містах у неблагополучних міських районах (від 13 лютого 2003 року).

Висновки.

Впровадження доброго врядування за стандартами місцевої та регіональної демократії ЄС здійснюється згідно зі Стратегією інновацій та доброго врядування, яка передбачає імплементацію таких документів Європейського Союзу як, зокрема: Європейська рамкова конвенція про транскордонне

співробітництво між територіальними общинами або властями; Європейська хартія місцевого самоврядування; Конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні; Додатковий протокол до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями; Протокол № 2 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями щодо міжтериторіального співробітництва; Протокол № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями щодо євро-регіональних груп співробітництва (ЕКТ); Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право брати участь у справах місцевої влади. Також Стандарти місцевої та регіональної демократії, що

передбачені Стратегією інновацій та доброго врядування щодо впровадження доброго врядування в систему національного, регіонального та місцевого управління ЄС включають Керівні принципи демократії участі, зокрема «Настанови щодо участі громадян у прийнятті політичних рішень» та Рекомендації Комітету Міністрів державам-членам.

За результатами проведеного аналізу встановлено, що Україною ратифіковані та набули чинності майже всі документи Ради Європи щодо впровадження доброго врядування за стандартами місцевої та регіональної демократії ЄС (крім Конвенції про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні). Що, у свою чергу, є організаційно-правовим механізмом впровадження доброго врядування за стандартами місцевої та регіональної демократії ЄС в Україні.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities. Madrid, 21.05.1980. European Treaty Series. No. 106. Counsel of Europe. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680078b0a>.
2. European Charter of Local Self-Government. Strasbourg, 15.10.1985. European Treaty Series. No. 122. Counsel of Europe. URL: <https://rm.coe.int/168007a088>.
3. Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level. Strasbourg, 05.02.1992. European Treaty Series. No. 144. Counsel of Europe. URL: <https://rm.coe.int/168007bd26>.
4. Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities. European Treaty Series. No. 159. Strasbourg, 09.11.1995. Counsel of Europe. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007cd ae>
5. Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning interterritorial co-operation. Strasbourg, 05.05.1998. European Treaty Series. No. 169. Counsel of Europe. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007f2cb>.
6. Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs). Utrecht, 16.11.2009. Council of Europe Treaty Series. No. 206. Counsel of Europe. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680084827>.
7. Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority. Utrecht, 16.11.2009. Council of Europe Treaty Series. No. 207. Counsel of Europe. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008482a>.
8. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями. «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_106.
9. Європейська хартія місцевого самоврядування. «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
10. Конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні (укр/рос) «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_318.

11. Додатковий протокол до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями. Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_099.
12. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право брати участь у справах місцевої влади. Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946.
13. Guidelines for civil participation in political decision making. Adopted by the Committee of Ministers on 27 September 2017 at the 1295th meeting of the Ministers' Deputies. Council of Europe. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807509dd.
14. Standards on local and regional democracy. Good Governments. Council of Europe. URL: <https://www.coe.int/en/web/good-governance/standards>.

REFERENCES

1. European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities. (1980). European Treaty Series. No. 106. Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680078b0a>.
2. European Charter of Local Self-Government. (1985). European Treaty Series. No. 122. Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/168007a088>.
3. Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level. Strasbourg, (1992). European Treaty Series. No. 144. Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/168007bd26>.
4. Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities. European Treaty Series. No. 159. Strasbourg, (1995). Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007cdae>.
5. Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning interterritorial co-operation. (1998). European Treaty Series. No. 169. Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007f2cb>.
6. Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs). (2009). Council of Europe Treaty Series. No. 206. Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680084827>.
7. Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority. (2009). Council of Europe Treaty Series. No. 207. Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008482a>.
8. Yevropeys'ka ramkova konventsia pro transkordonne spivrobitnytstvo mizh terytorial'nymy obshchynamy abo vlastyamy. Yevropeys'ka ramkova konventsia pro transkordonne spivrobitnytstvo mizh terytorial'nymy obshchynamy abo vlastyamy [European Framework Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities]. Legislation of Ukraine / Verkhovna Rada database. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_106 [in Ukrainian].
9. Yevropeys'ka khartiya mistsevoho samovryaduvannya [European Charter of Local Self-Government]. Legislation of Ukraine / Verkhovna Rada database. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 [in Ukrainian].
10. Konventsia pro uchast' inozemtsiv u hromads'komu zhytti na mistsevomu rivni (ukr/ros) [Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level (Ukrainian/Russian)]. Legislation of Ukraine / Verkhovna Rada database. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_318 [in Ukrainian].
11. Dodatkovyy protokol do Yevropeys'koyi ramkovoyi konventsiyi pro transkordonne spivrobitnytstvo mizh terytorial'nymy obshchynamy abo vlastyamy [Additional Protocol to the European Framework Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities]. Legislation of Ukraine / Verkhovna Rada database. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_099 [in Ukrainian].
12. Dodatkovyy protokol do Yevropeys'koyi khartiyi mistsevoho samovryaduvannya pro pravo braty uchast' u spravakh mistsevoyi vlyady [Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the Right to Participate in Local Government Affairs]. Legislation of Ukraine / Verkhovna Rada database. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946 [in Ukrainian].

13. Guidelines for civil participation in political decision making. Adopted by the Committee of Ministers on 27 September 2017 at the 1295th meeting of the Ministers' Deputies. Council of Europe. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807509dd.

14. Standards on local and regional democracy. Good Governments. Council of Europe. URL: <https://www.coe.int/en/web/good-governance/standards>.

Теличкан Юрій Васильович

Аспірант

Міжрегіональна академія управління персоналом
02000, Київ, вул. Фрометівська, 2

Telychkan Yurii

Ph.D. Student

Interregional Academy of Personnel Management
2, Frometivska Str., Kyiv, 02000, Ukraine

Email: crv.777.lot@gmail.com

Цитування: Теличкан Ю. В. Впровадження доброго врядування за стандартами місцевої та регіональної демократії ЄС. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т. 8, № 1. С. 86–98.

Citation: Telychkan, Yu. V. (2020). Vprovadzhennia dobroho vriaduvannia za standartamy mistsevoi ta rehionalnoi demokratii YeS [Introducing good governance to local standards and regional democracy of the EU]. *Public administration aspects*, 8 (1), 86–98.

Стаття надійшла / Article arrived: 29.01.2020

Схвалено до друку / Accepted: 26.02.2020