

## ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ШЛЯХ РОЗВИТКУ В НАПРЯМІ ДОБРОГО МІСЦЕВОГО ВРЯДУВАННЯ: АДАПТАЦІЯ ДО УМОВ УКРАЇНИ

*У статті проаналізовано європейський шлях розвитку в напрямі забезпечення доброго місцевого та регіонального врядування на засадах міжнародних документів. Зазначено основні документи, що були ратифіковані та набули чинності для України відповідно до міжнародного (європейського) законодавства. Проведено аналіз умов виникнення таких документів: Європейської хартії місцевого самоврядування, Утрехтської декларації про добре місцеве та регіональне врядування в неспокійний час: проблеми змін, Протоколу № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС).*

**Ключові слова:** *місцеве врядування, добре місцеве врядування, самоврядування, європейський шлях розвитку.*

### I. Вступ

Сьогодні Україна опинилась у дуже складних політичних, економічних і соціальних умовах, що потребують негайного вирішення. У зв'язку із цим першочерговим завданням парламенту України є налагодження стійкості в країні та європейського шляху розвитку. Тому актуальними є дослідження європейського досвіду й адаптація його до умов України, визначення концепції доброго врядування країни. Як зазначено в Утрехтській декларації про добре місцеве та регіональне врядування в неспокійний час: проблеми змін, спільною метою є забезпечення доброго місцевого та регіонального врядування всім громадянам.

### II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати європейський шлях розвитку в напрямі забезпечення доброго місцевого та регіонального врядування на засадах міжнародних документів; зазначити основні документи, що були ратифіковані й набули чинності для України відповідно до міжнародного (європейського) законодавства. У статті серед джерел інформації в обраному напрямі дослідження використані [1–4].

### III. Результати

Європейський шлях розвитку в Україні відбувається з часів незалежності, але основні європейські документи були ратифіковані Україною після прийняття Верховною Радою України Основного Закону у 1996 р., тоді ж була підписана Європейська хартія місцевого самоврядування, у 1997 р. Хартія була ратифікована, а у 1998 р. – набула чинності для України. У цьому документі зазначено, що сторони зобов'язуються вважати для себе обов'язковими [1]:

- конституційну та правову основу місцевого самоврядування;
- концепцію місцевого самоврядування;

- сферу компетенції місцевого самоврядування;
- охорону територіальних кордонів місцевої влади;
- відповідні адміністративні структури й ресурси для виконання місцевою владою її завдань;
- умови здійснення функцій на місцевому рівні;
- адміністративний нагляд за діяльністю місцевої влади;
- фінансові ресурси місцевої влади;
- право місцевої влади на свободу асоціації;
- правовий захист місцевого самоврядування.

Подальші кроки формування та розвитку в напрямі забезпечення доброго місцевого та регіонального врядування відбувалися відповідно до міжнародного (європейського) законодавства. Так, у 2009 р. європейські міністри, відповідальні за місцеве та регіональне врядування, під час 16-ї сесії Конференції, яка відбулась в м. Утрехт зібралися для того, щоб:

- 1) прийняти рішення стосовно кроків і заходів, спрямованих на підвищення ефективності роботи Ради Європи у сфері місцевої та регіональної демократії;
- 2) вивчити вплив економічного спаду на розвиток місцевого врядування та роль центрального уряду в усуненні перешкод транскордонному співробітництву;
- 3) мати нагоду підписати два нові договори Ради Європи – Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади та Протокол № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС) і визначити рекомендаційні межі регіональної демократії;

4) прийняти Утрехтський порядок денний для роботи Ради Європи на підтримку спільної мети – забезпечення доброго місцевого та регіонального врядування всім громадянам. В Утрехтській декларації про добре місцеве та регіональне врядування в неспокійний час: проблеми змін було визначено такі завдання [2]:

1. Управління впливом нинішньої фінансово-економічної кризи.
  2. Боротьба з низьким рівнем демократичної участі в громадському житті на місцевому й регіональному рівнях.
  3. Спрощення та зменшення вартості нинішньої системи місцевого й регіонального врядування та підвищення її ефективності.
  4. Поліпшення спроможності та якості врядування місцевих і регіональних громад або властей.
  5. Вивчення впливу демографічних (міграційних) тенденцій.
  6. Поліпшення доступу до громадських послуг, що надаються на місцевому й регіональному рівнях.
  7. Полегшення транскордонного співробітництва для місцевих і регіональних властей.
  8. Боротьба з територіальною нерівністю між і в межах місцевих і регіональних властей.
  9. Боротьба зі зростанням меж між сільськими й міськими районами.
  10. Посилення соціальної згуртованості й протидія збільшенню політичного та релігійного радикалізму.
  11. Боротьба з корупцією в місцевих та регіональних властях.
  12. Боротьба впливом цифрової нерівності на участь громадян.
  13. Боротьба з розширенням великих конурбацій за рахунок середніх (малих) міст і сіл.
- Також було узгоджено мету – забезпечення доброго місцевого та регіонального врядування держав-членів, одночасно сприяючи Раді Європи й отримуючи користь від неї та її роботи найповнішою мірою; визначено п'ять напрямів діяльності, а саме [2]:

- стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, зокрема Дванадцяти принципів доброго демократичного врядування на місцевому рівні та Європейського знака доброго врядування на місцевому рівні;
  - підвищення компетентності місцевих і регіональних властей за допомогою Центру експертиз для реформи місцевого врядування;
  - програми законодавчої й політичної допомоги та співробітництва;
  - Європейський тиждень місцевої демократії;
  - робота Європейського комітету з питань місцевої та регіональної демократії.
- За підсумками 16-ї сесії (м. Утрехт) було прийнято такі декларації:

1. Декларація про вплив фінансово-економічної кризи на місцеве та регіональне врядування.

2. Декларація про дії уряду стосовно подолання перешкод транскордонному співробітництву, у тому числі Протоколу № 3 до Мадридської рамкової конвенції.

3. Декларація про кроки та заходи посилення нашого подальшого співробітництва на додаток до доповіді: “Як підвищити ефективність роботи Ради Європи у сфері місцевої та регіональної демократії?” (доповідь Ківініємі).

Україною було ратифіковано лише Протокол № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань євро регіонального співробітництва (ОЕС) у 2012 р., набрання чинності для України у 2013 р., де в основній частині зазначено [3]:

1. Об'єднання євро регіонального співробітництва (ОЕС): територіальні общини або власті й інші органи можуть утворити орган транскордонного співробітництва у формі “об'єднання євро регіонального співробітництва” (ОЕС) на території держав – членів Ради Європи, які є сторонами Протоколу, відповідно до умов, передбачених ним. Метою ОЕС є заохочення, підтримка й розвиток в інтересах населення транскордонного й міжтериторіального співробітництва між його членами у сферах спільної компетенції та відповідно до повноважень, установлених згідно з національним законодавством відповідних держав.
2. Правосуб'єктність, право та дієздатність і застосоване законодавство: ОЕС є юридичною особою, що підпадає під дію законодавства сторони, яка є державою – членом Ради Європи й у якій знаходиться його штаб-квартира. ОЕС має найширшу правоздатність, яка надається юридичним особам відповідно до національного законодавства тієї держави. Законодавство, яке застосовується до типу корпоративного суб'єкта, обраного для ОЕС членами, обумовлено в угоді про заснування ОЕС без обмеження положень цього Протоколу чи будь-яких інших окремих положень. ОЕС має право на власний бюджет і повноваження його виконувати. ОЕС може укладати контракти, наймати персонал, купувати рухоме й нерухоме майно та здійснювати процесуальні дії.
3. Членство: членами ОЕС є територіальні общини або власті, а також можуть бути відповідні заінтересовані держави – члени Ради Європи. Усі юридичні особи, які створено з конкретною метою задоволення потреб, що становлять загальний інтерес та які не займаються виробничою або комерційною діяльністю, можуть бути членами, якщо: їхня діяльність фінансується переважно державою, територіальною громадою або владою чи подібним органом, їхнє управління підлягає контролю цими суб'єктами, або половина членів

- їхнього адміністративного, управлінського чи наглядового органу призначається державою, територіальною громад або владою чи подібним органом. Фізичні особи не можуть бути членами ОЕС. Територіальні громади або влада держави, яка не є стороною Протоколу та яка має спільний кордон зі стороною, що є або стане державою, де знаходиться штаб-квартира ОЕС, можуть брати участь у створенні цього ОЕС або приєднатися до нього, якщо це дозволено угодою між цими двома державами без обмеження положень цього Протоколу. Територіальні громади або представники сторін мають більшість виборчих прав у ОЕС.
4. Заснування ОЕС: ОЕС засновується шляхом укладання письмової угоди між її членами-засновниками. Потенційні члени подають усю відповідну документацію для підтвердження того, що необхідних процедур або формальностей, передбачених національним законодавством, яке застосовується до них, дотримано. Ця документація додається до угоди. Угода визначає, на додаток до переліку членів, назву ОЕС, адресу його штаб-квартири, строк існування, мету й завдання ОЕС, а також географічну сферу її застосування. Назва ОЕС, члени якого мають обмежену відповідальність, повинна містити слово "обмежений". До укладання угоди про заснування ОЕС чи до приєднання до ОЕС територіальні громади або влада в установленому порядку інформують свої національні органи влади щодо цього наміру або отримують від них дозвіл. У наданні дозволу може бути відмовлено, якщо членство в ОЕС може порушити цей Протокол чи норми національного законодавства, у тому числі повноваження, а обов'язки потенційних членів або якщо членство є не виправданим з огляду на державний інтерес або державну політику відповідної сторони. У такому разі сторона повідомляє про причини відмови у наданні дозволу. У заяві, яка подається разом з документом про ратифікацію чи будь-коли в подальшому, кожна держава може відмовитися від вимоги про інформування, сповіщення чи отримання дозволу, загалом або для окремих категорій територіальних громад або влади, чи для окремих типів співробітництва. Угода реєструється чи опублікується в державі, де знаходиться штаб-квартира ОЕС, а також у всіх державах, до яких належать його члени відповідно до застосовного національного законодавства. Територіальні громади або влада, які є членами ОЕС, інформують свої національні органи влади про те, що ОЕС засновано законно. Угода складається мовою (мовами) держави, де знаходиться штаб-квартира ОЕС, та мовою (мовами) члена (членів), причому всі тексти мають однакову силу.
  5. Статути: статuti ОЕС є складовою угоди про його заснування. Статути складаються мовою (мовами) держави, де знаходиться штаб-квартира ОЕС, та мовою (мовами) члена (членів), причому всі тексти мають однакову силу. Вони можуть визначати, яка мова (мови) є робочою (робочими). На додаток до обов'язкових положень угоди, статuti містять правила стосовно членства в ОЕС, виходу з нього або його розпуску, у тому числі правові наслідки, а також стосовно діяльності, органів та їхніх завдань, укомплектування персоналом, бюджетів і фінансування, відповідальності, підзвітності й прозорості ОЕС без обмеження положень цього Протоколу та відповідно до застосованого законодавства.
  6. Внесення поправок до угоди й статутів: внесення будь-якої поправки до угоди та будь-якої суттєвої поправки до статутів здійснюється за однаковими процедурами й з дотриманням форми відповідних статей. Суттєві поправки до статутів є такими, які безпосередньо чи опосередковано спричиняють унесення поправки до угоди. Більшість, яка є необхідною для прийняття будь-якої такої поправки, визначається в статутах.
  7. Завдання та сфера діяльності: ОЕС виконує ті завдання, які його члени йому доручають. Ці завдання повинні відповідати компетенції членів згідно з їхнім відповідним національним законодавством, а також бути переліченими в угоді й статутах. ОЕС ухвалює рішення та забезпечує їхнє виконання стосовно й в інтересах фізичних та юридичних осіб відповідно до юрисдикції держав, до яких належать його члени. Члени вживають усіх необхідних заходів, які підпадають під їхню компетенцію, для забезпечення виконання рішень ОЕС. Завдання, поставлені перед ОЕС, не повинні стосуватися здійснення розпорядчих повноважень. ОЕС не є вповноваженим уживати заходів, які можуть зачіпати права та свободи фізичних осіб чи обкладати зборами фіскального характеру. ОЕС не має права здійснювати повноваження, які здійснюють територіальні громади або влада як представники держави, до якої вони належать, за винятком випадків, коли це належним чином дозволено. Воно може здійснювати повноваження, які надають йому держави – члени ОЕС.
  8. Строк існування: ОЕС засновується на обмежений або необмежений строк, який має бути визначено в угоді й статутах. ОЕС має бути ліквідовано *ipso facto*, коли строк, на який його було засновано, закінчився чи якщо територіальні громади або влада втрачають контроль над більшістю вибор-

- чих прав. Його також може бути ліквідовано одностраничним рішенням його членів.
9. Відповідальність: ОЕС (або, якщо його активів недостатньо, його члени спільно) несе відповідальність перед третіми сторонами за свої дії, у тому числі борги будь-якого характеру, навіть якщо ті дії виходять за межі його завдань. ОЕС несе відповідальність перед своїми членами за будь-яке порушення законодавства, під яке воно може підпадати. Органи ОЕС несуть відповідальність стосовно ОЕС за будь-яке порушення законодавства, яке вони вчинили під час виконання своїх функцій. Якщо член ОЕС має лише обмежену відповідальність згідно з національним законодавством, під яке він підпадає, інші члени також можуть обмежити свою відповідальність у статутах. Держава, на території якої планується заснування штаб-квартири ОЕС, може заборонити реєстрацію або опублікування повідомлення про ОЕС, якщо один чи більше його потенційних членів мають обмежену відповідальність.
10. Вирішення спорів: у разі виникнення спору між ОЕС та його членами компетентними судами є суди держави, де знаходиться штаб-квартира ОЕС. У разі виникнення спору між ОЕС і третьою стороною компетентними судами є суди держави, де третя сторона дійсно проживає або, у разі юридичної особи, держави, де знаходиться її головний офіс або штаб-квартира за умови, що ці держави є державами – членами Ради Європи. ОЕС, територіальні громади або влада, інші відповідні суб'єкти публічного чи приватного права й треті сторони можуть укласти арбітражну угоду. Якщо резиденція, головний офіс або штаб-квартира третьої сторони не знаходиться на території держави – члена Ради Європи, ОЕС укладає арбітражну угоду стосовно всіх видів діяльності із цією стороною. Треті сторони зберігають за собою *vis-a-vis* територіальних громад або влади, від імені яких ОЕС виконує окремі завдання, усі права, якими вони користувалися б, за умов невиконання цих завдань ОЕС. У будь-якому разі права фізичних та юридичних осіб охоплюють право на звернення до всіх компетентних органів і судів, у тому числі право на доступ до послуг їхньою мовою та доступ до інформації.
11. Нагляд, адміністративна та юридична перевірка: рішення й дії ОЕС підлягають наглядовій адміністративній та юридичній перевірці законності дій територіальних громад або влади, що вимагаються в державі, де знаходиться штаб-квартира ОЕС. ОЕС відповідає на інформаційні запити, зроблені органами влади держави, до якої належать територіальні громади або влада. Наглядові органи сторін намагаються створити засоби відповідного координування та інформування. Рішення та дії територіальних громад або влади та інших суб'єктів публічного чи приватного права підлягають наглядовій адміністративній та юридичній перевірці законності дій територіальних громад або властей та інших суб'єктів публічного права у формі, що вимагається в державах, до юрисдикції яких належать зазначені органи влади. У випадках, коли ОЕС здійснює будь-яку діяльність з порушенням норм державної політики, державної безпеки, охорони здоров'я або суспільної моралі держав, до яких належать його члени, або з порушенням державного інтересу зазначених держав, компетентний орган чи установа цих держав може заборонити цю діяльність на своїй території чи вимагати від членів, які підпадають під його (її) юрисдикцію, вийти з ОЕС, якщо останнє не припиняє відповідної діяльності. Такі заборони не є засобом довільного або прихованого обмеження співробітництва між членами. Перевірка рішення компетентного органу чи установи судовим органом є можливою. Незважаючи на порядок розпуску ОЕС відповідно до Протоколу й статутів, на запит компетентного органу із законним інтересом компетентний суд або компетентний орган сторони, де знаходиться штаб-квартира ОЕС, може вимагати ліквідації ОЕС, якщо він вважає, що дії ОЕС виходять за межі завдань, покладених на нього. Компетентний суд або орган можуть надати ОЕС час для виправлення ситуації. Якщо ОЕС не може зробити цього впродовж наданого часу, його може бути оголошено ліквідованим.
12. Фінансовий аудит: менеджмент і виконання бюджету ОЕС підлягають фінансовому аудиту відповідно до національного законодавства сторони, де знаходиться його штаб-квартира. Ця держава невідкладно інформує інші держави, територіальні громади або влада яких є членами ОЕС, про результати аудиту й про заходи, ужиті стосовно ОЕС. Будь-яка інша держава, яка є залученою або безпосередньою участю в ОЕС, або шляхом участі її територіальних громад, влади чи інших юридичних осіб, може на своїй території та відповідно до застосовного національного законодавства здійснювати фінансовий аудит ОЕС. ОЕС та держав-членів необхідно поінформувати заздалегідь.

#### IV. Висновки

Отже, європейський шлях розвитку в напрямі забезпечення доброго місцевого та регіонального врядування на засадах міжнародних документів, ратифікація основних документів в Україні – все це вплинуло на

формування національного законодавства, а саме: були прийняті Закони України “Про місцеве самоврядування в Україні” (1997 р.), “Про молодіжні та дитячі громадські організації” (1998 р.), “Про органи самоорганізації населення” (2001 р.), “Про політичні партії в Україні” (2001 р.), “Про статус депутатів місцевих рад” (2002 р.), “Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” (2004 р.), “Про громадські об’єднання” (2012 р.).

#### Список використаної літератури

1. Європейська Хартія місцевого самоврядування : збірка договорів Ради Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
2. Утрехтська декларація про добре місцеве та регіональне врядування в неспокійний час: проблеми змін [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a16](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_a16).
3. Протокол № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об’єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_947](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_947).
4. Верховна Рада України : офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/ru>.

Стаття надійшла до редакції 08.09.2014.

#### **Дурас Н. Н. Европейский путь развития в направлении хорошего местного управления: адаптация к условиям Украины**

*В статье проанализирован европейский путь развития в направлении обеспечения хорошего местного и регионального управления на основе международных документов. Указаны основные документы, которые были ратифицированы и вступили в силу для Украины в соответствии с международным (европейским) законодательством. Проведен анализ условий возникновения таких документов: Европейской хартии местного самоуправления, Утрехтской декларации о хорошем местном и региональном управлении в неспокойное время: проблемы изменений, Протокола № 3 к Европейской рамочной конвенции о трансграничном сотрудничестве между территориальными общинами или властями относительно объединений еврорегионального сотрудничества (ОЕС).*

**Ключевые слова:** местное управление, хорошее местное управление, самоуправление, европейский путь развития.

#### **Duras M. European Development Path Towards Good Local Governance: Adaptation to the Conditions of Ukraine**

*This article touches upon the European way of development aimed at establishing effective local and regional governance based on international instruments. Furthermore, there is the list of main documents that have been ratified and entered into force for Ukraine according to international (European) legislation. There has been conducted the analysis of conditions for development of the following documents: the European Charter of Local Self-Government, the Declaration of Utrecht on Good Local and Regional Governance in tumultuous times: problems of amendments to the Protocol № 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities concerning Euro-regional cooperation (ECGs).*

*Unfortunately today Ukraine faces very difficult political, economic and social circumstances that require immediate resolution. In this regard, the agenda of the Parliament of Ukraine comprises the issue of establishing stability in the country and the European way of development. Therefore, the article dwell on the study of European experience and its adaptation to the conditions of Ukraine as well as the determination of the concept of good governance of the country.*

*European way of development in Ukraine has been developing since its independence but at the same time the main European instruments were ratified by Ukraine after the adoption of the Fundamental Law of Ukraine in 1996. This year European Charter of Local Self-Government was signed, the Charter was ratified in 1997 and in 1998 it entered into force in Ukraine.*

*Further steps of formation and development towards establishing good local and regional governance were made in accordance with the international (European) legislation. In 2009 the European Ministers responsible for Local and Regional Governance gathered together during the 16-th session of the Conference, which took place in Utrecht in order to sign a Declaration of Utrecht on Good Local and Regional Governance in tumultuous times: problems of change. But Ukraine only ratified the Protocol № 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities concerning Euro-regional cooperation (ECG) in 2012, which came into force in 2013.*

*As the result of the study having been conducted in the article they concluded that international documents had the influence of globalization through development of national legislation.*

**Key words:** local governance, good local government, governments, the European way of development.