

**Рекомендація Rec(2001) 19**  
**Комітету міністрів Ради Європи**  
**"Про участь громадян у місцевому публічному житті"**

УХВАЛЕНО

Комітетом міністрів на

776-му засіданні заступників міністрів

від 6 грудня 2001 р.

Комітет міністрів відповідно до пункту b статті 15 Статуту Ради Європи,

беручи до уваги, що метою Ради Європи є досягнення більшої єдності між її членами задля збереження й утілення ідеалів і принципів, які є їхньою спільною спадщиною, а також для сприяння їхньому економічному й соціальному прогресу,

беручи до уваги, що участь громадян є осердям демократії та те, що громадяни, віддані демократичним цінностям, є свідомими своїх громадянських обов'язків, беруть участь у політичній діяльності і становлять життєву силу будь-якої демократичної системи,

упевнений у тому, що місцева демократія є одним із наріжних каменів демократії в країнах Європи та що її зміцнення є чинником стабільності,

звертаючи увагу на те, що місцева демократія має функціонувати в контексті, який висуває нові проблеми, що є наслідком не лише структурних і функціональних змін в організації місцевих урядів, а й радикального політичного, економічного й соціального розвитку в Європі, а також глобалізації,

свідомий того, що суспільні очікування призвели до того, що місцева політика змінює свою форму, а це, у свою чергу, потребує більш відкритих, гнучких і конкретних методів участі,

беручи до уваги, що за певних обставин рівень довіри людей до обраних інститутів влади падає, й те, що державні інститути відчують потребу перебудовуватися й відповідати громадськості по-новому, щоб підтримати законність ухвалення рішень,

визнаючи, що є багато всіляких заходів для сприяння участі громадян і що ці заходи можна адаптувати до різноманітних умов місцевих громад,

беручи до уваги, що право громадян висловлюватися про найважливіші рішення, чиїм наслідком є довгострокові зобов'язання, або робити вибір, який потім важко змінити (і це турбує більшість громадян) - один із демократичних принципів, спільних для всіх держав - членів Ради Європи,

беручи до уваги, що це право можна якнайліпше здійснювати на місцевому рівні та що, відповідно, слід ужити заходів для більш прямого залучення громадян до управління місцевими справами за умови збереження ефективності й дієвості такого управління,

знову підтверджуючи свою впевненість у тому, що представницька демократія є частиною загальної спадщини держав-членів і підґрунтям для участі громадян у публічному житті на національному, регіональному й місцевому рівнях,

беручи до уваги, що діалог між громадянами й представниками влади, обраними на місцевому рівні, є суттєвим для місцевої демократії, оскільки зміцнює законність демократичних місцевих інститутів та ефективність їхніх дій,

беручи до уваги, що, додержуючись принципу субсидіарності, органи місцевої влади мають зайняти провідну позицію в справі заохочення участі громадян і що успіх будь-якої політики місцевої демократичної участі залежить від відданості цих органів влади,

зважаючи на Рекомендацію № R (81) 18 Комітету міністрів державам-членам про участь [громадян] на рівні місцевих рад і беручи до уваги, що ті зміни, які відбулися після її ухвалення, стали підставою для її заміни цією Рекомендацією,

зважаючи на Висновок 232 (2001) Парламентської асамблеї,

зважаючи на Висновок 15 (2001) Конгресу місцевих і регіональних влад Європи та на інші відповідні документи Конгресу в цій сфері,

рекомендує урядам держав - членів [Ради Європи]:

1) сформуванню політики з залученням органів місцевої влади - а якщо потрібно, то й регіональної - спрямовану на заохочення участі громадян у місцевому публічному житті, на основі принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, ухваленої як міжнародний договір 15 жовтня 1985 року й ратифікованої на сьогодні переважною більшістю держав - членів Ради Європи, а також на підставі принципів, що містяться в Додатку I до цієї Рекомендації;

2) ухвалити в контексті таким чином сформованої політики, а також враховуючи заходи, наведені в Додатку II до цієї Рекомендації, заходи в межах їхніх повноважень, зокрема з метою поліпшення законодавчих рамок, що визначають участь і забезпечення того, щоб національне законодавство й норми давали можливість органам місцевої й регіональної влад застосовувати широке коло інструментів участі відповідно до пункту 1 рекомендації № R (2000) 14 Комітету міністрів "Про місцеве оподаткування, фінансове вирівнювання й субсидії органам місцевої влади";

3) відповідно запропонувати органам місцевої й регіональної влад:

- приєднатися до принципів, що містяться в Додатку I до цієї Рекомендації, та ефективно впроваджувати в життя політику, що заохочує участь громадян у місцевому публічному житті;

- поліпшувати місцеві норми участі громадян у місцевому публічному житті й практичні домовленості про це та вживати будь-яких інших заходів у межах їхньої компетенції, що сприятимуть участі громадян, за умови належної поваги до заходів, наведених у Додатку II до цієї Рекомендації;

4) забезпечити, щоб Рекомендацію було перекладено державними мовами або мовами їхніх країн, належно оприлюднено й доведено до відома органів місцевої й регіональної влад.

Вирішив, що ця Рекомендація замінить Рекомендацію № R (81) 18 про участь на рівні місцевих рад.

## ДОДАТОК І

### ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ПОЛІТИКИ ДЕМОКРАТИЧНОЇ УЧАСТІ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

1. Гарантувати громадянам право на доступ до чіткої, вичерпної інформації про різноманітні справи, що стосуються їхніх місцевих громад, і право висловлюватися про найважливіші рішення, які впливають на їхнє майбутнє.

2. Шукати нових способів піднесення громадянської свідомості та спільно з громадами й органами місцевої влади сприяти культурі демократичної участі.

3. Підвищувати обізнаність про належність до громади та заохочувати громадян брати на себе відповідальність і робити внесок у життя своїх громад.

4. Приділяти більше уваги зв'язкам між органами державної влади і громадянами й заохочувати місцевих лідерів робити наголос на участі громадян та уважно ставитися до їхніх вимог і очікувань з метою забезпечити належну відповідь на потреби, які вони (громадяни) висловлюють.

5. Виробити загальний підхід до питання участі громадян, зважаючи як на механізм представницької демократії, так і на форми прямої участі в ухваленні рішень та в управлінні місцевими справами.

6. Уникати занадто крутих рішень і дозволяти експериментувати, надаючи при цьому перевагу наділенню повноваженнями, а не встановленню норм; відповідно, забезпечити широке коло інструментів участі та можливість їх поєднання, адаптуючи способи їх застосування залежно від обставин.

7. Почати з усебічної оцінки стану участі громадян на місцевому рівні; визначити відповідні точки відліку й упровадити систему контролю для відстеження будь-яких змін та визначення причин будь-яких позитивних чи негативних тенденцій у цій участі, а також оцінки впливу вжитих заходів.

8. Уможливити обмін інформацією в країнах і між ними про добрі практики, пов'язані з участю громадян; підтримувати спільне навчання працівників органів місцевої влади з питань ефективності різних методів участі, а також забезпечити цілковиту поінформованість громадськості про все коло доступних можливостей.

9. Звернути особливу увагу на ті категорії громадян, які стикаються з більшими труднощами в процесі участі, або на ті, які де-факто залишаються на узбіччі місцевого публічного життя.

10. Визнати важливість справедливого представництва жінок у місцевій політиці.

11. Визнати потенціал дітей і молоді для стабільного розвитку місцевих громад і підкреслити участь, яку вони можуть брати.

12. Визнати й піднести значення громадських об'єднань як важливих партнерів, а також як рушійної сили в розвитку, підтримці й практичному впровадженні демократичної участі.

13. Відповідно до принципу субсидіарності заручитися підтримкою органів влади всіх територіальних рівнів, при цьому кожен орган влади відповідає за належні дії в межах його компетенції.

## ДОДАТОК II

### **КРОКИ Й ЗАХОДИ, СПРЯМОВАНІ НА ЗАОХОЧЕННЯ ГРОМАДЯН ДО УЧАСТІ В МІСЦЕВОМУ ПУБЛІЧНОМУ ЖИТТІ ТА НА ЗРОСТАННЯ ТАКОЇ УЧАСТІ**

#### A. Загальні кроки й заходи

1. З огляду на складність та зростаючу глобалізацію світу, відзначивши провідну участь органів місцевої влади у змінюваному світі, з'ясувати, чи зрозумілі для громадськості доцільність дій і ухвалення рішень.

2. Належно підкреслити цю участь і за потреби з'ясувати, чи гарантує наявний баланс сил на національному, регіональному й місцевому рівнях органам місцевої влади та її обраним представникам достатню можливість діяти на місцевому рівні з метою створення потрібних стимулів і мотивації для залучення громадян. Для цього використовувати кожен можливість функціональної децентралізації, наприклад, делегуючи більшу відповідальність у питаннях, що стосуються шкіл, дитсадків та інших установ для дітей чи малюків, закладів для людей поважного віку, лікарень і центрів здоров'я, спорту і відпочинку, театрів, бібліотек тощо.

3. Поліпшити освіту з питань громадянства і впровадити в шкільні програми й програми підготовки вчителів завдання, які сприяли б обізнаності про відповідальність, що покладена на кожну людину в демократичному суспільстві, зокрема в місцевій громаді, незалежно від того, чи це обраний представник влади, чи місцева адміністративна службова особа, державний або комунальний службовець, чи звичайний громадянин.

4. ЗАОХОЧУВАТИ представників влади, обраних на місцевому рівні, і працівників органів місцевої влади всіма відповідними засобами, і розробленням кодексів поведінки також, поводитися згідно з високими етичними стандартами й забезпечувати їх додержання.

5. Впроваджувати більшу прозорість у діяльність місцевих установ і органів влади, зокрема:

i) забезпечувати: публічне ухвалення рішень на місцевому рівні (оприлюднення порядку денного засідань місцевої ради й місцевих органів виконавчої влади; відкритість для громадськості засідань місцевої ради та її комітетів; [проведення] сесій, присвячених питанням-відповідям; опублікування протоколів засідань і рішень тощо);

ii) для всіх громадян гарантувати й поліпшувати доступ до інформації про питання місцевого значення (організація інформаційних бюро, центрів документації, публічних баз даних; використання

інформаційних технологій; спрощення адміністративних формальностей і зменшення вартості одержання копій документів тощо);

iii) забезпечувати відповідною інформацією про адміністративні органи та їхню організаційну структуру, а також інформувати громадян, яких безпосередньо стосується яка-небудь процедура, про перебіг цієї процедури, а також про відповідальних службових осіб.

6. Здійснювати справжню комунікативну політику з метою роз'яснення громадянам основних проблем, що хвилюють громаду, й наслідків найважливіших політичних рішень органів влад та інформувати громадян про можливості й форми участі в місцевому публічному житті.

7. Розвивати - як у найбільш населених містах, так і в сільських регіонах - так звану форму об'єднання сусідів, щоб дати громадянам можливість більше впливати на їхнє місцеве середовище й діяльність місцевих рад у різних сферах життя. Конкретніше:

i) заснувати органи, підпорядковані місцевій раді (якщо потрібно, виборні або такі, до яких входять обрані представники влади), яким можуть бути надані дорадчі та інформаційні функції і, можливо, делеговані виконавчі повноваження;

ii) заснувати адміністративні установи, підпорядковані місцевій раді, для сприяння контактам між органами місцевої влади і громадянами;

iii) виробити в кожній сфері інтегрований підхід до організації й забезпечення громадських служб, що ґрунтувався б на бажанні чути громадян і працювати відповідно до потреб, які вони висловлюють;

iv) заохочувати місцевих мешканців брати участь - прямо або через об'єднання сусідів - у формуванні й здійсненні проєктів, які безпосередньо впливають на їхнє довкілля, наприклад, створення й підтримання зелених зон та ігрових майданчиків, боротьба зі злочинністю, створення умов для допомоги/самопомоги (догляд за дітьми, людьми поважного віку та ін.).

В. Кроки й заходи, пов'язані з участю в місцевих виборах і системі представницької демократії

1. Перевіряти функціонування місцевих виборчих систем з метою визначення, чи є в них якісь серйозні вади або домовленості про участь у голосуванні, що може відвертати певні групи населення від голосування, та розглянути можливість виправлення цих вад або домовленостей.

2. Усіма засобами сприяти участі у виборах. За потреби проводити інформаційні кампанії з метою роз'яснення, як голосувати, а також заохочувати широку громадськість реєструватися для

участі в голосуванні й скористатися своїм правом голосу. Слушним засобом також можуть виявитися інформаційні кампанії, спрямовані на певні сектори населення.

3. Перевіряти реєстрацію виборців і перебіг виборів з метою визначення (за потреби), чи відбуваються якісь зміни в загальній процедурі, чи є проблеми щодо певних категорій або груп населення, які мало цікавляться виборами.

4. Зважаючи на складність і вимоги сучасного життя, розглянути заходи, спрямовані на те, щоб зробити вибори зручнішими, наприклад:

- i) переглянути, як працюють виборчі дільниці (їхню кількість, доступність, години роботи тощо);
- ii) впровадити нові можливості голосування - такі, що більше відповідають прагненням громадян у кожній державі-члені (дострокове голосування, голосування поштою, голосування на поштової дільниці, електронне голосування тощо);
- iii) впровадити конкретні форми допомоги (наприклад, інвалідам чи неписьменним особам) або інші спеціальні зручності для голосування для певних категорій виборців (голосування за дорученням, голосування вдома, в лікарнях, казармах чи у в'язницях тощо).

5. Для поліпшення оцінки впливу будь-яких запланованих заходів здійснювати (або дозволяти здійснювати) пілотні проекти з апробації нових виборчих заходів.

6. Проаналізувати процедури обрання кандидатів на місцеві виборні посади й розглянути, наприклад, такі питання:

- i) чи мають виборці брати участь у відборі кандидатів, наприклад, якщо їм (виборцям) дати можливість подавати незалежні списки чи висувати своїх кандидатів або обирати одного чи більше кандидатів;
- ii) чи мають виборці більше впливати на вибори або призначення (голів) місцевих виконавчих рад; цього можна досягти завдяки прямим виборам, референдумам, чиї рішення є обов'язковими для виконання, та іншим способам.

7. Вивчити питання про сумісництво в разі обрання на посаду з метою вжиття заходів, спрямованих на запобігання сумісництву, коли це може перешкоджати здійсненню відповідних обов'язків або призвести до конфлікту інтересів.



8. Вивчити умови, що впливають на ефективне здійснення обраною службовою особою її повноважень, з метою ухвалення рішення про те, чи можуть певні аспекти статусу представників місцевої влади або ж практичні домовленості про здійснення ними повноважень заважати їхній участі в політиці. За потреби розглянути заходи, спрямовані на усунення таких перешкод, і зокрема надати обраним представникам можливість присвячувати відповідний час їхнім обов'язкам, а також звільнити їх від певних економічних обмежень.

С. Кроки й заходи, спрямовані на заохочення прямої участі громадян в ухваленні рішень на місцевому рівні та в управлінні місцевими справами

1. Сприяти діалогу між громадянами і обраними представниками влади, а також обізнаності органів місцевої влади про різні способи спілкування з громадськістю й про широке коло засобів, за допомогою яких громадськість може брати пряму участь в ухваленні рішень. Таку обізнаність можна розвивати завдяки публікації посібників (наприклад, у формі хартії про публічну участь на місцевому рівні), проведенню конференцій і семінарів чи відкриттю добре підтримуваної веб-сторінки, щоб приклади ліпшої практики можна було розміщувати на ній і вони стали доступними.

2. Використовуючи огляди і обговорення, розвивати розуміння сили й слабкості різних способів участі громадян в ухваленні рішень; заохочувати інновації й експерименти в намаганнях органів місцевої влади спілкуватися з громадськістю й тісніше залучати її до ухвалення рішень.

3. Зокрема, ширше використовувати:

i) нові інформаційні й комунікативні технології й уживати заходів для забезпечення використання органами місцевої влади та іншими державними органами (на додаток до традиційних засобів і тих, що довели свою корисність, скажімо, офіційні публічні повідомлення чи офіційні брошури) всього комплексу доступних комунікативних засобів (інтерактивні веб-сторінки, багатоканальне мовлення тощо);

ii) більш дорадчі механізми ухвалення рішень, серед них і ті, що передбачають обмін інформацією й думками, наприклад, публічні збори громадян, суди присяжних засідателів та різні види зібрань, груп, громадських комітетів, чиїми функціями є давати поради чи висувати пропозиції, а також круглі столи, опитування громадської думки, огляди користувачів тощо.

4. Впровадити або за потреби поліпшити законодавство/норми, що уможливають:

i) петиції/позови, пропозиції й скарги громадян до місцевих рад чи інших органів місцевої влади;

ii) народні ініціативи з вимогою до обраних органів влади розглянути питання й дати громадянам відповіді чи ініціювати процедури референдуму;

iii) консультативні референдуми чи референдуми, на яких ухвалюються обов'язкові для виконання рішення, про справи місцевого значення; ці референдуми оголошують органи місцевої влади з власної ініціативи чи на прохання місцевої громади;

iv) механізми кооптування громадян до органів, що ухвалюють рішення, серед них і до представницьких органів;

v) засоби залучення громадян до управління (комітети користувачів, партнерські ради, пряме управління службами з боку громадян тощо).

5. Збільшувати вплив громадян на місцеве планування, взагалі на стратегічні й довгострокові рішення і, зокрема:

i) давати громадянам можливість брати участь у різних етапах ухвалення саме таких рішень, зокрема, розділяючи цей процес на кілька етапів (наприклад, складання програми, підготовка проектів і альтернативних варіантів, виконання, бюджетне й фінансове планування);

ii) ілюструвати кожну фазу планування ясними, зрозумілими матеріалами, легко доступними для громадськості, використовуючи для цього по змозі на додаток до традиційних (карти, макети, аудіовізуальні матеріали) інші засоби інформації, доступні завдяки новим технологіям (CD-роми, DVD, доступні для громадськості документальні електронні бази даних).

6. З метою залучення громадян до оцінювання й поліпшення місцевого управління розвивати механізми, що дадуть змогу мати регулярний зворотний зв'язок.

7. Забезпечити, щоб безпосередня участь громадян по-справжньому впливала на ухвалення рішень, а також щоб громадяни були добре поінформовані про наслідки своєї участі й бачили її реальні результати. Цілковитим символічним учасником або такою, що використовується задля гарантування законності вже ухваленим рішенням, не знайдуть громадської підтримки. Втім, органи місцевої влади мають бути чесними з громадськістю в обмеженні пропонованих форм прямої участі та уникати появи надмірних очікувань щодо можливості узгодження різних інтересів, зокрема тоді, коли рішення стосуються конфліктуючих груп чи розподілу ресурсів.

8. Належно визнавати волонтерські настрої, що існують у багатьох місцевих громадах, і сприяти цим настроям, наприклад, завдяки системі грантів чи іншим формам підтримки й заохочення

благочинності, добровільних і громадських організацій, груп громадянської активності тощо або завдяки укладанню контрактів чи угод між цими організаціями й органами місцевої влади, в яких йтиметься про відповіді права, функції і сподівання цих сторін у процесі їхньої взаємодії.

D. Конкретні кроки й заходи, спрямовані на заохочення тих категорій громадян, яким через різні причини важко брати участь [у місцевому публічному житті]

1. Регулярно збирати інформацію про участь різних категорій громадян і визначати, чи належно представлено жінок, молодь, непривілейовані соціальні й певні професійні групи в обраних органах влади й чи вони беруть хоча б малу участь або взагалі жодної участі у виборчих кампаніях чи інших формах місцевого публічного життя.

2. Визначити мету для досягнення певних рівнів представництва та/або участі відповідних груп громадян і розробити пакети конкретних заходів, спрямованих на збільшення можливості участі цих груп громадян, наприклад:

i) запровадити для відповідних груп громадян активну комунікативну та інформаційну політику, зокрема за потреби проводити спеціальні медіа-кампанії для заохочення участі таких груп (слід приділити увагу вибору певної мови, ЗМІ та стилю проведення кампанії, які задовольнятимуть потреби кожної групи);

ii) впровадити конкретні інституційні форми участі, випрацьовані за потреби під час консультацій з групою чи групами громадян, залучення яких заохочується (є широкий спектр можливостей для задоволення конкретних потреб різних груп, наприклад, усілякі форми зустрічей, конференцій чи кооптування);

iii) призначати службовців, які конкретно відповідають за розв'язання проблем вразливих груп, передання відповідним органам, що ухвалюють рішення, вимог до змін і повідомлення цим групам про досягнутий прогрес, а також про відповідь (позитивну чи негативну) на їхні вимоги.

3. Зокрема щодо жінок:

i) підкреслити важливість справедливого представництва жінок в органах влади, що ухвалюють рішення, й розглянути домовленості, які могли б полегшити поєднання активної політичної діяльності жінок з їхнім сімейним і трудовим життям;

ii) розглянути, якщо це законодавчо можливо, впровадження обов'язкової чи рекомендованої системи квот щодо мінімальної кількості кандидатів однієї статі, котрі можуть бути внесені до виборчого списку, та/або введення квоти місць, передбачених для жінок у місцевих радах, органах місцевої виконавчої влади й різноманітних комітетах і управліннях, створюваних органами місцевої влади.

#### 4. Зокрема щодо молоді:

i) розвивати школу як важливу громадську арену для участі молоді в демократичних процесах та для навчання молоді такої участі;

ii) сприяти на рівні місцевих рад ініціативам на зразок "дитячі ради" й "молодіжні ради", які є посправжньому корисним засобом освіти з питань місцевого громадянства, на додаток до можливостей діалогу з наймолодшими членами суспільства;

iii) заохочувати молодіжні об'єднання й, зокрема, сприяти розвитку гнучких форм і структур громадського залучення, наприклад, молодіжних центрів, повністю використовуючи можливість молоді самостійно створювати та здійснювати проекти;

iv) розглянути питання про зменшення вікового цензу для голосування або можливості бути обраними на місцевих виборах, а також про участь у місцевих референдумах, консультаціях і народних ініціативах;

v) розглянути різні види ініціатив, запропонованих у Європейській хартії, ухваленій Конгресом місцевих і регіональних влад Європи в 1992 році щодо участі молоді в житті місцевої і регіональної громад.

5. Стосовно іноземців, то слід заохочувати, зокрема, їхню активну участь у житті місцевої громади на недискримінаційних засадах, відповідно до положень конвенції Ради Європи "Про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні" 1992 року, навіть якщо ці положення необов'язкові для держав, або щонайменше керуючись духом механізмів, передбачених цією конвенцією.