

СТРАТЕГІЯ ІННОВАЦІЙ ТА ДОБРОГО ВРЯДУВАННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ¹

Вступ

Європейські держави об'єдналися у Раду Європи з метою досягнення більшої єдності для захисту і реалізації ідеалів та принципів, які є їхнім спільним надбанням: демократії, прав людини та верховенства права.

Ці цінності є такими ж актуальними сьогодні, якими вони були і півстоліття тому. Проте очікування людей збільшилися. І добре врядування стало тою парадигмою, яка забезпечує отримання результатів від (впровадження) цінностей та стандартів демократії, прав людини та верховенства права.

У 2005 році глави держав та урядів країн-членів Ради Європи під час свого Третього саміту, який відбувся у Варшаві, декларували, що «ефективна демократія та добре врядування на всіх рівнях є необхідними передумовами для попередження конфліктів, сприяння стабільності, прискорення економічного та соціального прогресу і, відповідно, для створення стабільних громад, де люди бажають жити і працювати сьогодні та у майбутньому».

Для реалізації цього завдання потрібні зусилля як на європейському, так і на національних рівнях.

Нижчевикладена стратегія, яка розроблена з урахуванням уроків та досвіду країн-членів та їхньої співпраці в рамках Ради Європи, має на меті ініціювати діяльність усіх відповідних зацікавлених сторін на європейському, національному та місцевому рівнях.

I. Сфера застосування

Добре врядування необхідно для всіх рівнів публічного² управління. На місцевому рівні це є фундаментально важливим, оскільки органи місцевого самоврядування є найближчою ланкою до громадян (citizens) та забезпечують їх основними послугами. На цьому рівні вони можуть якнайкраще відчувати причетність до публічної діяльності.

II. Завдання

Мета Стратегії — мобілізувати та стимулювати діяльність національних та місцевих зацікавлених сторін таким чином, щоб громадяни в усіх країнах Європи могли отримати переваги від доброго демократичного управління на місцевому рівні через постійне підвищення якості послуг на місцевому рівні, залучення населення та впровадження політики, спрямованої на реалізацію його законних інтересів.

¹ Неофіційний переклад з англійської мови Стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, рекомендованої до впровадження 15-ю сесією Конференції європейських міністрів, відповідальних за місцеве і регіональне управління (м. Валенсія, 15 — 16 жовтня 2007 р.) (див. с. 7 і 10 Валенсійської декларації за адресою [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=-CM\(2008\)14&Ver=add&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=-CM(2008)14&Ver=add&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383)<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1267731>) та Комітетом міністрів Ради Європи на своєму 1022 засіданні 26 березня 2008 року (<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1267731&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>). Оригінал тексту Стратегії англійською мовою міститься у додатку 1 до Валенсійської декларації «Добре місцеве і регіональне врядування — Європейський виклик», схваленої згаданою Конференцією (див. с. 10 Валенсійської декларації за наведеним вище посиланням. — Прим. перекладача).

² Публічне управління — управління на державному та місцевому рівні, яке здійснюється в Україні двома гілками публічної влади: органами державної влади та органами місцевого самоврядування. — Прим. перекладача.

Для досягнення цієї мети Стратегія має наступні три завдання:

1. Громадяни – у центрі всіх демократичних інститутів та процесів.
2. Органи місцевого самоврядування постійно покращують управління за 12 принципами, викладеними нижче.
3. Держави (або регіональні влади, залежно від інституційного устрою держав-членів) створюють та підтримують інституційні передумови для вдосконалення управління на місцевому рівні, виходячи при цьому з їхніх чинних зобов'язань стосовно Європейської хартії місцевого самоврядування та інших стандартів Ради Європи.

III. 12 принципів доброго демократичного врядування

Добре врядування – це багатогранна концепція, яка базується на принципах, правилах та практиках, розроблених в усьому світі. Стратегія враховує роботу з доброго врядування, проведену Радою Європи та іншими міжнародними організаціями.

Їхній досвід, результати і, зокрема, правова база Ради Європи у сферах демократії, прав людини та верховенства права можуть бути узагальнені в наступних 12 принципах доброго демократичного врядування.

Необхідною передумовою для реалізації цих принципів є те, що органи місцевого самоврядування мають повноваження, обов'язки та ресурси, які дають їм змогу здійснювати «регулювання і управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення»³.

Принципами доброго демократичного врядування на місцевому рівні є:

- 1) **чесне проведення виборів, представництво та участь** — для забезпечення реальних можливостей для всіх громадян мати право голосу у місцевій публічній діяльності;
- 2) **зворотний зв'язок, чутливість** — для забезпечення того, щоб органи місцевого самоврядування реалізовували законні очікування та потреби громадян;
- 3) **ефективність та результативність** — для забезпечення досягнення цілей при найбільш оптимальному використанні ресурсів;
- 4) **відкритість і прозорість** — для забезпечення публічного доступу до інформації та сприяння розумінню того, як реалізується місцева публічна діяльність⁴;
- 5) **верховенство права** — для забезпечення справедливості, неупередженості та передбачуваності;
- 6) **етична поведінка** — для забезпечення того, щоб публічні інтереси переважали над приватними;
- 7) **компетентність і спроможність** — для забезпечення того, щоб місцеві (виборні) представники та службовці могли добре виконувати свої обов'язки;
- 8) **інноваційність та відкритість до змін** — для забезпечення отримання переваг від нових рішень та кращих практик;

³ Стаття 3.1 Європейської хартії місцевого самоврядування.

⁴ Місцева публічна діяльність — діяльність публічних органів влади (органів державної влади та органів місцевого самоврядування) на місцевому рівні.

- 9) **сталий розвиток та стратегічна орієнтація** — для врахування інтересів майбутніх поколінь;
- 10) **раціональне управління фінансами** — для забезпечення розсудливого та продуктивного використання ресурсів держави і територіальних громад;
- 11) **права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість** — для забезпечення того, щоб всі люди були захищеними та поважались, і щоб жоден не був дискримінований або виключений/ігнорований;
- 12) **підзвітність**, для забезпечення того, щоб місцеві (виборні) представники та службовці брали відповідальність та були відповідальними за свою діяльність.

IV. Зобов'язання

Для мобілізації діяльності усіх зацікавлених сторін на користь доброго демократичного врядування на місцевому рівні реалізація Стратегії має спільно реалізовуватися урядами та органами місцевого самоврядування у однаковій мірі і відповідно:

- органи місцевого самоврядування буде запрошено добровільно взяти на себе зобов'язання перед громадянами виконувати свої повноваження та обов'язки згідно з 12 принципами доброго демократичного врядування. Очікується, що вони публічно проголосять про таке своє зобов'язання та будуть підзвітні в його реалізації;
- уряди та органи місцевого самоврядування (асоціації органів місцевого самоврядування), повністю усвідомлюючи свою відповідну роль та повноваження, і там, де це є доцільним, спираючись на існуючі ініціативи та діяльність, будуть погоджувати шляхи та засоби реалізації завдань цієї Стратегії;
- держави-члени та Конгрес (РЄ) будуть підтримувати та розвивати співробітництво на пан-європейському рівні, необхідне для слідування/дотримання та забезпечення керівництва реалізації цієї Стратегії, в тому числі шляхом допомоги у спільному поширенні інформації та обміні досвідом.

V. Реалізація

На європейському рівні

1. Платформа зацікавлених сторін, створена в рамках Ради Європи у складі (представників) Комітету міністрів, Парламентської асамблеї, Конгресу місцевих і регіональних влад та Європейського Комітету з питань місцевої і регіональної демократії (CDLR) та Конференції міжнародних НГО, відслідковуватиме та даватиме настанови щодо реалізації Стратегії та її подальшого розвитку у світлі набутого досвіду.
2. Конгрес місцевих і регіональних влад проводитиме щорічне обговорення реалізації Стратегії, до розвитку популярності якої він зобов'язався зробити внесок. Він розвиватиме контакти з національними асоціаціями з метою заохочення до обміну кращими практиками та інформацією.
3. Центр експертизи реформи місцевого самоврядування Ради Європи сприятиме державам-членам, місцевим владам та їхнім асоціаціям у реалізації планів дій, якщо вони включатимуть цілі розбудови спроможностей ефективної діяльності.

4. Європейський комітет з питань місцевої і регіональної демократії (CDLR)⁵ зможе забезпечити умови для конкретного обміну досвідом, обговорення процесів реформ та взаємного спілкування.
5. Ініціатива «Європейський тиждень місцевої демократії» започатковується, щоб підвищити обізнаність громадян у місцевому самоврядуванні та сприяти їх участі у публічному житті на місцевому рівні.
6. Європейська відзнака інновацій та доброго врядування та Європейська нагорода за високі досягнення будуть введені, щоб відзначати перспективні місцеві влади по всій Європі.
7. Досвід держав-членів, що впроваджують Стратегію, буде братися до уваги та наслідуватися іншими державами-членами з тим, щоб процес її впровадження відкрито поширювався і приносив користь кожному.

На національному рівні

1. Національні та/або регіональні органи влади і асоціації органів місцевого самоврядування в межах своєї компетенції та відповідних повноважень запрошені взяти на себе зобов'язання щодо діяльності, націленої на впровадження доброго демократичного врядування на місцевому рівні. Передбачається, що ті з них, які прийняли це запрошення, проголосять свої зобов'язання взяти під власний контроль реалізацію Стратегії шляхом планів/програм дій, які будуть націлені на реалізацію відповідних положень. Допомога Платформи зацікавлених сторін буде доступною у разі наявності запиту.
2. План/програма дій представлятиме вияв загальної прихильності/зобов'язання працювати над впровадженням доброго врядування на місцевому рівні.

*

Місія Стратегії інновацій та доброго врядування – стимулювати центральні та місцеві органи державної влади та органи місцевого самоврядування діяти разом для покращення якості врядування на всіх рівнях, починаючи з найбільш близького до громадян, де міцна та ефективно збудована демократія є вкрай важливою.

Держави-члени, місцеві влади та громадяни запрошуються зробити свій внесок у досягнення цілей Стратегії, стати її активними учасниками, аби нинішні і майбутні покоління користувалися перевагами доброго врядування на місцевому рівні по всій Європі.

ДОДАТОК I

12 принципів доброго демократичного врядування на місцевому рівні

Принцип 1. Чесне проведення виборів, представництво та участь

- Місцеві вибори проводяться відкрито та чесно, відповідно до міжнародних стандартів та національного законодавства і без будь-яких фальсифікацій.
- Громадяни перебувають в центрі публічної діяльності та за чітко визначеними шляхами залучені до публічного життя на місцевому рівні.
- Всі чоловіки та жінки можуть мати право голосу при прийнятті рішень як безпосередньо, так і через легітимні посередницькі органи, що представляють їхні інтереси. Така широка участь базується на свободах волевиявлення/самовираження, зібрань та об'єднань.

⁵ У році правонаступником цього комітету став Комітет з питань демократії та врядування (CDDG).

- Голоси всіх громадян, включаючи й тих, які належать до найменш захищених та найбільш вразливих груп, є почутими та беруться до уваги при прийнятті рішень, включаючи й рішення щодо розподілу ресурсів.
- Завжди має місце чесна спроба узгодити різні законні інтереси та досягти широкого консенсусу у пошуках того, що є найкращим в інтересах всієї громади та як цього можна досягти.
- Рішення приймаються волею більшості, при цьому поважаються права та законні інтереси меншості.

Принцип 2. Зворотний зв'язок

- Завдання, правила, структури та процедури пристосовані до законних очікувань та потреб громадян.
- Послуги надаються, а запити та скарги розглядаються у прийнятні часові терміни.

Принцип 3. Ефективність і результативність

- Результати відповідають поставленим цілям.
- Наявні ресурси використовуються найкращим з можливих способів.
- Системи управління ефективністю діяльності дозволяють оцінити та підвищити ефективність та результативність послуг.
- Регулярно проводяться аудити для оцінки та поліпшення діяльності.

Принцип 4. Відкритість і прозорість

- Рішення приймаються і реалізуються відповідно до правил і вимог чинного законодавства.
- Існує публічний доступ до всієї інформації, за винятком тієї, доступ до якої обмежено на підставі закону (як наприклад, захист приватності чи забезпечення чесності процедури закупівель).
- Інформація про рішення, реалізацію політик та результати зроблена доступною громадськості у такий спосіб, який дає їй змогу ефективно слідкувати за діяльністю органів місцевого самоврядування та долучатися до неї.

Принцип 5. Верховенство права

- Місцеві влади дотримуються закону та рішень суду.
- Правила і нормативно-правові акти приймаються в установленому законом порядку та реалізуються неупереджено.

Принцип 6. Етична поведінка

- Публічні цінності завжди переважають над індивідуальними інтересами.
- Існують ефективні засоби запобігання та боротьби з усіма формами корупції.
- Про конфлікти інтересів проголошується вчасно, а залучені до нього особи повинні утримуватися від участі у прийнятті відповідних рішень.

Принцип 7. Компетентність і спроможність

- Професійні навички тих, хто здійснює управління, постійно підтримуються та вдосконалюються для покращення результатів їхньої роботи та впливу.
- Публічні службовці мотивовані/заохочуються до постійного вдосконалення.
- Розробляються і використовуються практичні методи і процедури для застосування на практиці знань і навичок та для отримання кращих результатів.

Принцип 8. Інноваційність та відкритість до змін

- Ведеться пошук нових та ефективних шляхів вирішення проблем, і перевага надається сучасним методам надання послуг.
- Існує готовність реалізовувати пілотні та випробовувати нові програми і вивчати досвід інших.
- Створюється сприятливий клімат для змін задля досягнення кращих результатів.

Принцип 9. Сталий розвиток та стратегічна орієнтація

- Потреби майбутніх поколінь беруться до уваги в поточній діяльності/політиці.
- Вимога щодо сталого розвитку громади постійно береться до уваги. Рішення приймаються з урахуванням усіх видів витрат, як то екологічні, структурні, фінансові, економічні чи соціальні, з метою запобігання передачі проблем та напруги наступним поколінням.
- Існує розгорнуте та стратегічне бачення майбутнього місцевої громади з розумінням того, що є необхідним для такого розвитку.
- Існує розуміння проблем історичного, культурного та соціального характеру, на якому ґрунтується це бачення.

Принцип 10. Раціональне управління фінансами

- Розмір платежів не перевищує вартості послуг, що надаються, та занадто не скорочує попит, зокрема коли йдеться про важливі публічні послуги.
- Економічність спостерігається при управлінні фінансами, в тому числі під час взяття зобов'язань по кредитах та їхнього використання, під час оцінки ресурсів, прибутків і резервів та при використанні непередбачених прибутків.
- Розробляються багаторічні бюджетні плани у консультаціях з громадськістю.
- Здійснюється належна оцінка та управління ризиками, в тому числі шляхом оприлюднення консолідованих рахунків та, у випадку державно-приватних партнерств, шляхом реалістичного розподілу ризиків.
- Органи місцевого самоврядування беруть участь у організації заходів з міжмуніципальної солідарності, чесного розподілу витрат і доходів та зменшення ризиків (системи вирівнювання, міжмуніципальна співпраця, розподіл ризиків тощо).

Принцип 11. Права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість

- В межах сфери впливу місцевої влади права людини поважаються, захищаються та реалізуються. Ведеться боротьба з дискримінацією за будь-якими ознаками.
- Культурне різноманіття вважається цінністю та постійно докладаються зусилля для забезпечення того, щоб усі робили свій внесок у місцеву громаду, ототожнювали себе з громадою та не почували себе виключеними з неї.
- Пропагується соціальна згуртованість та інтеграція слабо розвинутих територій вразливих груп населення.
- Забезпечується доступ до основних послуг, зокрема для найбільш незахищених верств населення.

Принцип 12. Підзвітність

- Всі учасники процесу прийняття рішень, колективні та індивідуальні, несуть відповідальність за свої рішення.
- Рішення повідомляються, пояснюються та можуть бути оскаржені, якщо необхідно.
- Існують ефективні засоби захисту від поганого управління та проти дій органів місцевого самоврядування, які порушують громадянські права.