



БЕНЧМАРКІНГ ДОБРОГО ВРЯДУВАННЯ



ПРАКТИЧНИЙ ПОСІБНИК

Серія «Бібліотечка місцевого самоврядування»

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

ПРАКТИЧНИЙ ПОСІБНИК

Бенчмаркінг доброго врядування

Серія «Бібліотечка місцевого самоврядування»

Київ - 2018

УДК 352.071.6(477)(07)
Б46



***Розроблено за сприяння Програми Ради Європи
«Децентралізація і територіальна консолідація в Україні».***

***Викладені погляди належать авторам цієї роботи
і не можуть ні за яких обставин вважатися такими,
що виражають офіційну позицію Ради Європи.***

Уміщені у виданні інформація та матеріали є вільними для копіювання, перевидання й розповсюдження по всій території України всіма способами, якщо вони здійснюються безоплатно для кінцевого споживача та якщо при такому копіюванні, перевиданні й поширенні є обов'язкове посилання на авторів і суб'єкта майнового права на цю інформацію та розробки.

Бенчмаркінг доброго врядування: практичний посібник / За заг. ред. А. Гука. – К.: ТОВ “Видавництво “Юстон”, 2018. – 60 с.

ISBN 978-617-7361-46-5.

Б46 Практичний посібник підготовлено на основі матеріалів Центру експертизи реформ місцевого самоврядування Ради Європи в рамках Програми Ради Європи «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні». Викладені принципи доброго врядування та інструментарій бенчмаркінгу є результатом багаторічних досліджень проблематики доброго врядування у державах – членах Ради Європи та рекомендовані Комітетом міністрів Ради Європи. Також у посібнику наведено розроблений Радою Європи коментар до Європейської хартії місцевого самоврядування.

Матеріали видання можуть бути використані для запровадження сучасних європейських підходів у публічному управлінні, перевірки рівня реалізації доброго врядування у громадах, в тому числі в процесі реформування місцевого самоврядування та децентралізації.

Розраховано на широке коло читачів.

УДК 352.071.6(477)(07)

ISBN 978-617-7361-46-5

© Рада Європи, 2018

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	4
РОЗДІЛ 1. СУЧАСНЕ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВОЮ – ШЛЯХ ДО ДОБРОГО ВРЯДУВАННЯ	5
РОЗДІЛ 2. СТРАТЕГІЯ ІННОВАЦІЙ ТА ДОБРОГО ВРЯДУВАННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ	9
РОЗДІЛ 3. 12 ПРИНЦИПІВ ДОБРОГО ДЕМОКРАТИЧНОГО ВРЯДУВАННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ	14
РОЗДІЛ 4. БЕНЧМАРКІНГ ДОБРОГО ВРЯДУВАННЯ	18
4.1. Завдання та результати.	18
4.2. Інструкція з проведення дослідження рівня впровадження принципів доброго врядування органом місцевого самоврядування	19
4.3. Матриця впровадження 12 принципів доброго демократичного врядування на місцевому рівні	25
4.4. Опитувальники для дослідження рівня впровадження принципів доброго врядування органом місцевого самоврядування	28
РОЗДІЛ 5. КОМЕНТАР ДО ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	45

Передмова

Добре врядування (англ. Good Governance) – це новітня концепція та модель публічного управління. У фокусі доброго врядування реалізація повноважень органів державної влади і органів місцевого самоврядування *у тісній співпраці з громадянськістю та усіма заінтересованими сторонами* з метою зробити *добре* громаді. В ряді видань термін good governance перекладається як «належне врядування» або «добросчесне врядування».

Узагальнені Радою Європи та рекомендовані до впровадження Комітетом міністрів Ради Європи **12 принципів доброго демократичного врядування** *створюють нову філософію управління, яка враховує виклики сучасності*, кризові прояви, обмеженість у ресурсах, збільшення потреб та демократичних вимог людей і дозволяє реалізовувати місцеві політики за цих умов у найбільш прийнятний для людей та усіх заінтересованих сторін спосіб.

Складові принципи доброго врядування є одночасно еталонами та індикаторами реалізації принципів і визначають *набір цілей та інструментів по їх досягненню, які дозволять налагодити ефективне функціонування органів місцевого самоврядування* на засадах демократії, верховенства права та дотримання прав людини, а також відслідковувати стан реалізації доброго врядування. Місцеві політики, базовані на принципах доброго врядування, засвідчили свою дієвість під час проведення адміністративних і територіальних реформ у Європі.

Бенчмаркінг¹ доброго врядування на місцевому рівні – *метод проведення дослідження в органі місцевого самоврядування та громаді, що дозволяє з'ясувати рівень застосування принципів доброго врядування та їх окремих складових органом місцевого самоврядування шляхом порівняння існуючого стану речей з рекомендованими Радою Європи еталонами / індикаторами. Порівняння результатів досліджень, зроблених у різний час та у різних органах місцевого самоврядування, сприяє визначенню ключових напрямів та механізмів удосконалення управління на місцевому рівні та взаємодії між владою і громадою. Результати дослідження можуть бути використані як для збільшення ефективності та оптимізації роботи органу місцевого самоврядування, так і для отримання Європейської відзнаки доброго врядування (European Label of Governance' Excellence).*

¹ Бенчмаркінг (англ. Benchmarking) – порівняння власних методів роботи з еталонними / кращими практиками з метою впровадження найкращих методів роботи (прим. перекладача).

Розділ 1. СУЧАСНЕ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВОЮ – ШЛЯХ ДО ДОБРОГО ВРЯДУВАННЯ

Більш як сторічна гегемонія використання в управлінні країнами парадигми Публічного управління (англ. Public Administration), яка характеризувалася ієрархічністю, закритістю, спрямованістю на прийняття рішень політиками та їх чітку реалізацію, завершилася наприкінці ХХ сторіччя. Задля забезпечення більшої конкурентоспроможності установ публічного сектору, їх ефективності й продуктивності у використанні ресурсів та наданні послуг країнами почала застосовуватися більш бізнес орієнтована парадигма Нового публічного менеджменту.

Термін і парадигма Нового публічного менеджменту (англ. New Public Management) виникли як скорочена назва методу реорганізації установ публічного сектору задля наближення системи їх організації та функціонування до бізнес підходів. А так званий «доктринальний перехід» в управлінні країнами від принципів публічного управління до нового публічного менеджменту, що мав місце у ХХ сторіччі, був спричинений невідповідністю попередньої доктрини, із закритою для зовнішнього впливу, політизованою та жорстко регламентованою бюрократією, існуючим вимогам сучасності. Значним чином цьому сприяла потужна економічна криза 70-х, яка обумовила неспроможність публічної влади старими бюрократичними методами виконувати свої зобов'язання та управляти державним сектором економіки.

Те, що політики знають, що потрібно робити й існує підтримка політичної більшості, не означає, що політики знають як організувати процес досягнення результату (Rose, 1993: ix). При використанні загальноприйнятих підходів, потрібно розуміти, який вплив на результат матиме існуючий зовнішній контекст і як у цьому контексті використати ці підходи з більшою ефективністю (Dr Peter K. Falconer, 1997:13).

Згодом країни починають використовувати в своєму управлінні парадигму та принципи Доброго врядування (англ. Good Governance). Добре врядування було рекомендоване у 80-х роках ХХ сторіччя зокрема Світовим банком, Міжнародним валютним фондом, ПРООН та Організацією економічного співробітництва та розвитку як інструмент забезпечення досягнення країнами цілей розвитку за умов глобалізації, швидких змін контексту, кризових проявів природного, техногенного чи політичного характеру,

подальшого зменшення ресурсної бази, збільшення потреб населення у високоякісних послугах і необхідності забезпечення стандартів верховенства права, прав людини, плюралістичної демократії та демократії участі, що стали невід'ємними характеристиками сучасності.

У центрі реалізованої в розвинутих демократіях світу парадигми «врядування», переорієнтація органів влади та органів місцевого самоврядування у процесі прийняття і реалізації рішень та політик з “одноосібного” управління на процес взаємодії та співробітництва із (I) бізнесом та (II) інститутами громадянського суспільства і населенням (багатовекторне, вертикальне і горизонтальне, співробітництво, децентралізація влади, деконцентрація й делегування повноважень) для досягнення у визначені строки оптимального для всіх заінтересованих сторін, за наявних умов результату.

Цінність парадигми доброго врядування, що стала логічним наступником вживаних раніше парадигм і принципів публічного управління та нового публічного менеджменту, у тому, що вона базується на засадах демократії участі та спирається на досвід застосування численних сучасних теорій і практик організаційного розвитку, адміністрування й прийняття рішень у царинах економіки, політології, соціології, в тому числі під час адміністративних реформ, які забезпечили досягнення очікуваних позитивних результатів в управлінні розвитком в багатьох країнах у 80-90-ті роки минулого століття.

Для реалізації в управлінні парадигми доброго врядування державній владі та органам місцевого самоврядування необхідно передбачити у правовому полі та управлінській практиці регламентацію і узаконення прийняття владних рішень та їх реалізацію за спільної участі представників влади, бізнесу і громадськості, впровадження стандартів і принципів, основу яких складатимуть 12 принципів доброго демократичного врядування.

Зважаючи на значний позитивний вплив застосування парадигми доброго врядування на сталий демократичний розвиток багатьох країн світу, Рада Європи, як провідна міжнародна міжурядова організація континенту, що з 1949 року розробляє міжнародні стандарти в сферах дотримання прав людини, верховенства права та плюралістичної демократії, здійснила масштабне дослідження тематики доброго врядування.

У 2005 році 14-а сесія Європейської конференції міністрів держав – членів Ради Європи, відповідальних за місцеве і регіональне врядування, схвалила Будапештську декларацію щодо забезпечення доброго врядування на

місцевому і регіональному рівнях та План дій щодо забезпечення доброго врядування на місцевому і регіональному рівні.

У тому ж 2005 році глави держав та урядів держав – членів Ради Європи під час свого Третього Саміту, який відбувся у Варшаві, декларували:

«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 бажать жити і працювати сьогодні та у майбутньому.»
(Варшавська декларація Третього саміту глав держав та урядів держав-членів Ради Європи, 17 травня 2005 року)

В розвиток зазначених документів у 2007 році 15-а сесія Європейської конференції міністрів держав – членів Ради Європи, відповідальних за місцеве і регіональне врядування, схвалила Валенсійську декларацію «Добре місцеве і регіональне врядування – Європейський виклик» та розроблену Радою Європи Стратегію інновацій та доброго врядування на місцевому рівні включно з переліком 12 принципів доброго демократичного врядування (далі – 12 принципів доброго врядування), які наведені у цьому виданні.

26 березня 2008 року Комітет міністрів Ради Європи на своєму 1022 засіданні схвалив Стратегію інновацій та доброго врядування на місцевому рівні і запропонував державам – членам Ради Європи слідувати її положенням. На підтримку зазначеного документу у 2009 році на 16-й сесії Європейської конференції міністрів держав – членів Ради Європи, відповідальних за місцеве і регіональне врядування була прийнята Утрехтська декларація «Добре місцеве і регіональне врядування у нестабільні часи: запорука змін».

Як результат, 5 лютого 2014 року Комітет міністрів Ради Європи на своєму 1190 засіданні прийняв рішення щодо необхідності на європейському, національному та місцевому рівнях вжити заходів та розглянути шляхи сприяння впровадженню 12 принципів доброго врядування.

Принципи доброго врядування (чесне проведення виборів, представництво та участь; зворотний зв'язок; ефективність та результативність; відкритість і прозорість; верховенство права; етична поведінка; компетентність і спроможність; інноваційність та відкритість до змін; сталий розвиток та стратегічна орієнтація; раціональне управління фінансами; права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість; підзвітність) є перевіреними практикою механізмами, що дозволяють в умовах реалій XXI

сторіччя за допомогою залучення до прийняття та реалізації рішень і політик усіх заінтересованих сторін уникати великої кількості ризиків і досягати у найбільш прийнятні терміни та за найбільш прийнятний бюджет планованих результатів, забезпечуючи тим самим оптимальну для всіх сторін якість публічного управління, динамічний розвиток та позитивні зміни у суспільстві.

Для сприяння більш повній реалізації принципів доброго врядування та забезпечення можливості моніторингу стану їх впровадження Радою Європи було розроблено та запропоновано своїм державам - членам:

- *складові принципи* – опис діяльності, що забезпечує можливість більш повно реалізувати положення кожного принципу;
- *індикатори*, які дозволяють оцінити ступінь впровадження складових принципів порівняно з існуючими на цей час кращими практиками;
- *опитувальники* для представників громади і органів місцевого самоврядування, які дозволяють виміряти значення індикаторів.

Зазначений інструментарій створив основу для проведення бенчмаркінгу доброго врядування.

Для мобілізації діяльності усіх заінтересованих сторін на користь доброго демократичного врядування Рада Європи запрошує національні влади, органи місцевого самоврядування та їх асоціації в межах своєї компетенції та повноважень взяти на себе зобов'язання щодо діяльності, спрямованої на підтримку впровадження принципів доброго врядування на місцевому рівні шляхом ухвалення відповідних планів чи програм дій. Органи місцевого самоврядування запрошено добровільно взяти на себе зобов'язання перед населенням виконувати свої повноваження та обов'язки згідно 12 принципам доброго врядування. Очікується, що вони публічно проголосять про такі свої зобов'язання та будуть підзвітні в їх реалізації.

Добре врядування є свого роду вершиною еволюції публічного управління і увібрало у себе усе найкраще та найбільш результативне від попередніх теоретичних і практичних надбань демократичних реформ в країнах Європи, а впровадження принципів доброго врядування сприяє ефективній реалізації положень Європейської хартії місцевого самоврядування.

Розділ 2. СТРАТЕГІЯ ІННОВАЦІЙ ТА ДОБРОГО ВРЯДУВАННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ²

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 актуальними сьогодні, як 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 держав – 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 бажать жити і працювати сьогодні та у майбутньому».

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

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

² Стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні рекомендована до впровадження 15-ю сесією Конференції європейських міністрів, відповідальних за місцеве і регіональне управління (м. Валенсія, 15 — 16 жовтня 2007 р.) та Комітетом міністрів Ради Європи на 1022 засіданні 26 березня 2008 року і міститься у додатку 1 до Валенсійської декларації «Добре місцеве і регіональне врядування — Європейський виклик» згаданої Конференції <https://rm.coe.int/1680701699> (прим. перекладача). 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).

I. Сфера застосування

Добре врядування необхідно для всіх рівнів публічного³ управління. На місцевому рівні це є фундаментально важливим, оскільки органи місцевого самоврядування є найближчим до людей (citizens) рівнем влади та забезпечують їх основними послугами. На цьому рівні люди можуть якнайкраще відчутти причетність до публічної діяльності.

II. Мета та завдання

Мета Стратегії — мобілізувати та стимулювати діяльність національних та місцевих заінтересованих сторін таким чином, щоб люди 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.

Для досягнення цієї мети Стратегія має наступні три завдання:

1. Людина – у центрі всіх демократичних інститутів та процесів.
2. Органи місцевого самоврядування постійно покращують управління за 12 принципами, викладеними нижче.
3. Держави та/або регіональні влади, залежно від інституційного устрою держав-членів, створюють та підтримують інституційні передумови для вдосконалення управління на місцевому рівні, виходячи при цьому з їх чинних зобов'язань стосовно імплементації 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, проведenu 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 та управління суттєвою

³ Стаття 3.1 Європейської хартії місцевого самоврядування.

часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення»⁴.

Принципами доброго демократичного врядування на місцевому рівні є:

- 1) **чесне проведення виборів, представництво та участь** — для забезпечення реальних можливостей всіх людей мати право голосу у місцевій публічній діяльності;
- 2) **зворотний зв'язок, чутливість** — для забезпечення того, щоб місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування задовольняли законні очікування та потреби людей;
- 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 діяльність⁵;
- 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 депутати місцевих рад та публічні службовці могли добре виконувати свої обов'язки;
- 8) **інноваційність та відкритість до змін** — для забезпечення отримання переваг від нових рішень та кращих практик;
- 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 депутати місцевих рад та публічні службовці брали відповідальність та були відповідальними за свою діяльність.

⁴ Стаття 3.1 Європейської хартії місцевого самоврядування.

⁵ Місцева публічна діяльність — діяльність публічних органів влади (органів державної влади та органів місцевого самоврядування) на місцевому рівні (прим. перекладача).

IV. Зобов'язання

Для мобілізації діяльності усіх заінтересованих 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 запрошуються добровільно взяти на себе зобов'язання перед населенням виконувати свої повноваження 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, погоджують та узгоджують шляхи та засоби реалізації завдань цієї Стратегії;
- держави-члени та Конгрес Ради Європи підтримують та розвивають співробітництво на пан-європейському рівні, необхідне для 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 заінтересованих сторін, створена в рамках Ради Європи у складі (представників) Комітету міністрів Ради Європи, Парламентської асамблеї Ради Європи, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, Європейського комітету з питань місцевої і регіональної демократії⁶ (CDLR) та Конференції міжнародних НГО, відслідковує і дає настанови щодо реалізації Стратегії та її подальшого розвитку у світлі набутого досвіду.
2. Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи проводить щорічні обговорення реалізації Стратегії як внесок до її промоції. Він фасилітує контакти з національними асоціаціями з метою заохочення до обміну кращими практиками та інформацією.

⁶ Комітет CDLR трансформовано у Європейський комітет з питань демократії та врядування (CDDG), який діє сьогодні у Раді Європи. До його складу входять представники відповідальних за питання місцевого і регіонального врядування міністерств з усіх держав – членів Ради Європи. Офіційна сторінка CDDG - http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/CDDG/default_en.asp (прим. перекладача).

3. Центр експертизи реформ місцевого самоврядування Ради Європи сприяє державам-членам, місцевим владам та їхнім асоціаціям у реалізації планів заходів в частині реалізації завдань з розбудови спроможності.
4. CDLR може забезпечити умови для обміну досвідом, обговорення процесів реформ та мережування.
5. Європейський тиждень місцевої демократії започатковується як ініціатива, покликана збільшити обізнаність населення 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 відзначити 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, органи місцевого самоврядування і їх асоціації 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 складання планів/програм дій, націлених на реалізацію відповідних положень. Допомога Платформи заінтересованих 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 і місцеві органи державної влади та органи місцевого самоврядування діяти разом для покращення якості врядування на всіх рівнях, починаючи з найбільш близького до людей, де міцна та ефективно збудована демократія є вкрай важливою.

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

Розділ 3. 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.
- Люди 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.
- Голоси всіх людей, 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 людей.
- 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 (Performance Management systems⁷) дозволяють оцінити та підвищити ефективність та результативність послуг.
- Регулярно проводяться аудити для оцінки та поліпшення діяльності.

⁷ Тут і далі англійський термін «Performance Management systems» перекладено як «системи управління ефективністю діяльності» (прим. перекладача).

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 (наприклад, для захисту приватності чи забезпечення чесності процедури закупівель).
- Інформація про рішення, реалізацію політик та результати, є 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 органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування 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 оголошується вчасно, а залучені до цього 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 і заохочуються до постійного вдосконалення.
- Розробляються і використовуються практичні методи та процедури для трансформування знань у спроможність і 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 і 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

- Розміри платежів не перевищують вартості послуг, що надаються, та занадто не скорочують 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 населенням.
- Здійснюється належна оцінка та управління ризиками, в тому числі шляхом оприлюднення консолідованих рахунків та, у випадку державно-приватних партнерств, шляхом реалістичного розподілу ризиків.
- Місцеві органи виконавчої влади та 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 місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування 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 місцевої влади, які порушують громадянські права.

Розділ 4. БЕНЧМАРКІНГ ДОБРОГО ВРЯДУВАННЯ

4.1. Завдання та результати

Бенчмаркінг доброго врядування передбачає вимірювання, оцінку та порівняння рівня впровадження органом місцевого самоврядування принципів доброго врядування та їх складових за чітко визначеними індикаторами з метою поліпшення функціонування органу місцевого самоврядування через запровадження коригуючих заходів, в тому числі із залучення відповідного кращого досвіду. Загалом, механізм бенчмаркінгу є загальноживим в різних сферах публічного та приватного сектору в багатьох розвинутих країнах світу та допомагає визначати оптимальні рішення щодо збільшення ефективності діяльності та залучення для цього новітніх технологій та рішень.

Бенчмаркінг доброго врядування реалізується з використанням на початковому етапі інструментарію (соціологічного) опитування посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, представників громадянського суспільства та жителів громади з метою отримати їхню оцінку рівня впровадження органом місцевого самоврядування принципів доброго врядування та їх складових. На другому етапі здійснюється аналіз результатів опитування та порівняння їх з результатами, отриманими у попередніх дослідженнях або в інших органах місцевого самоврядування. На третьому етапі за результатами порівняння приймаються управлінські рішення, спрямовані на підвищення ефективності діяльності органу місцевого самоврядування відповідно 12 принципам доброго врядування, в тому числі із залучення існуючих на цей час кращих практик, задля забезпечення належного рівня добробуту громади.

Складові принципів доброго врядування містять перелік еталонних інструментів / результатів сучасного муніципального менеджменту, які мають застосовуватися / досягатися органом місцевого самоврядування задля ефективного функціонування та задоволення потреб людей в умовах сучасності, в тому числі за існуючої обмеженості у ресурсах та при постійному зростанні законних очікувань людей щодо місцевих політик, кількості і якості послуг на місцевому рівні.

Результати бенчмаркінгу дозволяють:

- *оцінити* ступінь впровадження кожного принципу доброго врядування та їх окремих складових органом місцевого самоврядування порівняно з еталонними / кращими прикладами впровадження, в тому числі через використання методологій проведення соціологічних досліджень та досліджень за допомогою оцінки колегами з дружніх органів влади та організацій (метод Peer review);

- *виявити* найбільш й найменш результативні складові / напрями діяльності органу місцевого самоврядування і далі ідентифікувати потреби / проблеми / завдання із вдосконалення діяльності задля досягнення планованих значень програмних показників роботи;
- *здійснювати моніторинг динаміки* впровадження принципів доброго врядування та їх складових, в тому числі через періодичне проведення опитувань в органі місцевого самоврядування та громаді, з метою прийняття відповідних коригуючих рішень;
- *порівняти* ступінь впровадження принципів доброго врядування та їх складових з іншими органами місцевого самоврядування з метою обміну кращими практиками;
- *визначити, яку оцінку дає громада* впровадженню органом місцевого самоврядування 12 принципів доброго врядування, отримати картину сприйняття громадою діяльності органу місцевого самоврядування і порівняти її з самооцінкою, здійсненою органом місцевого самоврядування, для верифікації ступеню об'єктивності бачення, яке має орган місцевого самоврядування стосовно своєї діяльності.

4.2. Інструкція з проведення дослідження рівня впровадження принципів доброго врядування органом місцевого самоврядування

Мета дослідження

Виявлення рівня впровадження принципів доброго врядування та їх складових органом місцевого самоврядування для подальшого вдосконалення його діяльності.

Об'єкт дослідження

Орган місцевого самоврядування.

Метод дослідження

На першому етапі процесу бенчмаркінгу приймається рішення щодо проведення *дослідження шляхом анкетування* (респонденти опитування не зобов'язані зазначати своє ім'я та прізвище у анкетах). Анкетування може проводитись представниками органу місцевого самоврядування безпосередньо або із залученням соціологічних кампаній, громадських організацій, асоціацій органів місцевого самоврядування тощо.

На другому етапі здійснюється аналіз результатів опитування та порівняння їх з результатами, отриманими у попередніх дослідженнях або в інших органах місцевого самоврядування. На третьому етапі за результатами порівняння приймаються управлінські рішення, спрямовані на підвищення ефективності діяльності органу місцевого самоврядування відповідно 12 принципів доброго врядування, в тому числі із залучення існуючих на цей час кращих практик, задля забезпечення належного рівня добробуту громади.

На додаток до анкетування / соціологічного дослідження *можливо застосувати для проведення бенчмаркінгу доброго врядування методологію Peer review*⁸ – оцінку за допомогою колег з дружніх організацій. За цим *методом рекомендується проведення розгорнутого дослідження впровадження складових кожного принципу доброго врядування з використанням чітко визначеної дворівневої системи індикаторів* (див. Опитувальник № 3 далі). Цей метод вирізняється тим, що для проведення дослідження залучається група фахівців у складі (I) представників органу місцевого самоврядування, який замовив оцінювання своєї діяльності, (II) представників ряду інших органів місцевого самоврядування та експертів, які мають відповідний досвід із впровадження принципів доброго врядування та/чи інструментів (див. індикатори 1-го та 2-го рівнів), що необхідні для їх впровадження, а також (III) представників громадськості, тобто користувачів послуг, які надаються органом місцевого самоврядування. Зазначене представництво дозволить належним чином роз'яснити існуючу в органі місцевого самоврядування ситуацію, оцінити її як з точки зору фахівців, так і з точки зору кінцевих користувачів, і, як результат, надати відповідні рекомендації з вдосконалення роботи органу місцевого самоврядування.

Також, у випадку, коли за певних підстав не можна здійснити соціологічне дослідження чи залучити до дослідження фахівців та колег з дружніх організацій, *можливим є використання методу самооцінки*, коли працівники оцінюють діяльність власної організації з метою виявлення сильних і слабких сторін задля подальшого вдосконалення. В даному випадку депутати та/чи працівники органу місцевого самоврядування шляхом заповнення відповідного опитувальника можуть дослідити особливості впровадження принципів доброго врядування в своєму органі місцевого самоврядування.

⁸ Англійський термін Peer review перекладають як «оцінка рівних рівними», «розгляд колегами/рівними», «оцінка дружніми колегами». У Вікіпедії (https://en.wikipedia.org/wiki/Peer_review) зазначено, що Peer review це оцінка, зроблена одним або кількома особами подібної компетенції (peers) для замовників оцінки. Цей метод широко застосовується у світі для забезпечення дотримання стандартів якості, вдосконалення процедур розвитку та збільшення ефективності (прим. перекладача).

Опитування рекомендується проводити серед наступних аудиторій:

- посадові особи місцевого самоврядування, депутати місцевих рад (див. Опитувальник №1 і №3);
- представники організацій громадянського суспільства, населення громади (див. Опитувальник №2 та у деяких випадках Опитувальник №3).

Опитувальники

1. Опитувальник №1 для посадових осіб місцевого самоврядування / депутатів місцевих рад.

Опитувальник №1, як і Опитувальник №2, складається з 12 блоків, в кожному з яких наведено адаптоване для цілей опитувальника формулювання принципу доброго врядування та контрольне запитання, яке дає можливість перевірити, чи виконується даний принцип. Формулювання Опитувальника №1 розраховані на посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад і за логікою практично співпадають з формулюваннями Опитувальника №2. Опитувальник використовується на першому етапі дослідження, коли потрібно отримати стислі, не деталізовані результати самоаналізу від органу місцевого самоврядування, які згодом можуть бути розширені та доповнені результатами розгорнутого деталізованого дослідження впровадження складових 12 принципів доброго врядування (відповідно до Опитувальника №3).

2. Опитувальник №2 для населення / представників організацій громадянського суспільства.

Опитувальник №2 подібний за структурою до Опитувальника №1 – 12 блоків, в кожному з яких наведено адаптоване для цілей опитувальника формулювання принципу доброго врядування та контрольне запитання. Формулювання Опитувальника №2 розраховані на жителів громади і за логікою практично співпадають з формулюваннями Опитувальника №1. Опитувальник №2 використовується на першому етапі дослідження для отримання від громади оцінки рівня реалізації кожного принципу доброго врядування та подальшого порівняння її з оцінкою, отриманою від представників місцевого самоврядування за допомогою Опитувальника №1 або Опитувальника №3.

Заповнення опитувальників №1 і №2 (як і Опитувальника №3) проводиться шляхом позначення відповідної оцінки навпроти твердження-запитання.

Значення оцінок опитувальників №1 і №2:

«0» — Ні, важко відповісти, не існує інформації;

«1» — ДУЖЕ РІДКО, обмеженість в реалізації;

«2» — КОЛИ ЯК, планується, ПОЧАТОК ВПРОВАДЖЕННЯ;

«3» — ТАК, впроваджується;

«4» — СИСТЕМНО ВПРОВАДЖУЄТЬСЯ, ДІЛИМОСЯ ДОСВІДОМ.

Опитувальники №1 і №2 дозволяють шляхом невеликого за обсягом опитування представників органу місцевого самоврядування та громади провести не деталізоване дослідження впровадження 12 принципів доброго демократичного врядування органом місцевого самоврядування з метою подальшого вдосконалення відповідних напрямів діяльності органу місцевого самоврядування. Проте, вони не дозволяють дослідити рівень впровадження окремих складових принципів доброго врядування, а отже, оцінити рівень застосування органом місцевого самоврядування загальноновживаних сучасних інструментів муніципального менеджменту.

3. Опитувальники №3.1 – №3.12 **для розгорнутого дослідження серед представників органу місцевого самоврядування.**

Опитувальник №3 складається з 12 окремих опитувальників №3.1 – №3.12.

У *першому стовпці* кожного з цих опитувальників наведено перелічені в розділі 3 цього видання складові відповідного принципу доброго врядування, які є чітко визначеними інструментами / результатами, які мають застосовуватися / досягатися органом місцевого самоврядування для реалізації даного принципу, і, відповідно, слугують індикаторами (1-го рівня) його впровадження. У *другому стовпці* – наведено інструменти / результати, які мають застосовуватися / досягатися органом місцевого самоврядування для реалізації даної складової принципу. Це індикатори 2-го рівня впровадження принципу і саме вони оцінюються в ході дослідження.

Таким чином, Опитувальники №3.1 – №3.12 дозволяють за допомогою дворівневої системи індикаторів (складових принципів доброго врядування) провести розгорнуте дослідження рівня впровадження складових кожного принципу доброго врядування.

Ці опитувальники призначені для проведення опитування в органі місцевого самоврядування серед його представників – як депутатів, так і посадових осіб місцевого самоврядування. У разі високої обізнаності певних кіл громадськості з відповідних питань, його також можна використовувати для проведення опитувань серед відповідної громадської аудиторії (наприклад,

серед членів громадської ради при органі місцевого самоврядування). Саме цей опитувальник використовується для проведення бенчмаркінгу доброго врядування за методологію Peer review (викладена вище).

Заповнення Опитувальника №3 також проводиться шляхом позначення (наприклад, обведення колом) відповідної оцінки («0», «1», «2», «3» або «4»), яка характеризує ступінь впровадження складових принципу / індикаторів 1-го і 2-го рівнів та знаходиться з правої сторони від опису принципу / індикатора. Нижче у таблиці наведені значення цих оцінок, які є подібними значенням оцінок у опитувальниках №1 і №2, але більш розгорнутими.

«0» Відсутність	«1» Обізнаність	«2» Розробка	«3» Впровадження	«4» Досягнення
Ні, не застосовується, важко відповісти, не існує інформації.	Ми обізнані про ключові питання, але на сьогодні не маємо або маємо дуже обмежений підхід для їх вирішення. Отже, ДУЖЕ РІДКО застосовується, існує обмеженість в реалізації.	Ми розуміємо ключові питання та розробляємо підходи для їх вирішення, хоча до теперішнього часу такі підходи на практиці майже не впроваджувались. Отже, планується та/чи розпочинається ПОЧАТОК ВПРОВАДЖЕННЯ.	ТАК , ми маємо добре розроблений план для вирішення ключових питань, а також конкретні приклади ВПРОВАДЖЕННЯ .	СИСТЕМНО ВПРОВАДЖУЄТЬСЯ. Ми можемо навести чіткі докази щодо багатого досвіду у цій галузі. ДІЛОМОСЯ ДОСВІДОМ з іншими, а також постійно удосконалюємо свої підходи задля забезпечення довгострокового та сталого розвитку.

У передостанньому рядку опитувальника міститься у дещо модифікованому вигляді твердження-запитання з Опитувальника №2. Воно нагадує про те, що у результаті впровадження цього принципу має отримати громада, а його оцінка може бути порівняна з оцінкою, отриманою на відповідне запитання Опитувальника №2 в ході соціологічного опитування жителів громади.

В останньому рядку опитувальника, який не є обов'язковим для заповнення, ті, кого опитують, мають можливість викласти свої висновки, запитання, пропозиції, які, по-перше, можуть допомогти зрозуміти логіку постановки оцінок, по-друге – описуватимуть конкретні пропозиції задля поліпшення рівня впровадження принципу.

Доцільним є разом із дослідженням з використанням Опитувальника №3 проводити соціологічне опитування серед населення громади з використанням Опитувальника №2. Це дасть можливість порівняти результати оцінки роботи органу місцевого самоврядування фахівцями (або самооцінки) з результатами, отриманими від населення громади. Якщо існує істотна різниця між оцінками, отриманими від фахівців (або самооцінки),

та оцінками громади – це сигнал, що означає нагальну потребу корекції політики органу місцевого самоврядування через відмінність бачення ситуації місцевою владою та громадою, яка її обирає.

Як результат – опитування та інтерпретація його результатів допомагає виявити найбільш й найменш результативні сектори / складові / напрями діяльності органу місцевого самоврядування і, відповідно, далі ідентифікувати, проблеми / потреби / завдання у вдосконаленні діяльності органу місцевого самоврядування як за цими складовими / напрямками діяльності, так і за елементами цих напрямів діяльності / індикаторами, і, як наслідок, вжити заходів щодо вдосконалення. Отже, за допомогою інструментарію бенчмаркінгу доброго врядування керівництво органу місцевого самоврядування отримує можливість ідентифікувати і підтримувати ті рішення, практики та ініціативи, які забезпечують максимальний результат, а також проводити відповідну модернізацію процесів і вживати коригуючих заходів там, де результати мінімальні.

Вибірка респондентів

Дослідження думки жителів громади, наприклад з використанням Опитувальника №2, проводиться за допомогою усталених методів соціологічних досліджень. Кількість людей, яких необхідно опитати, розраховується з використання відповідних статистичних інструментів. Для спрощення реалізації цього завдання кількість людей, яких необхідно опитати, можна розрахувати за допомогою спеціального он-лайн калькулятора за адресою <http://www.raosoft.com/samplesize.html>. Для розрахунку у перший бокс вводиться число «5», у другий — «95», у третій — кількість населення громади або іншої групи респондентів, опитування якої буде проведено, у четвертий — «50». Після введення зазначених цифр знизу автоматично вираховується обсяг вибірки - кількість людей, яку необхідно опитати.

Для проведення дослідження в органі місцевого самоврядування з використанням опитувальників № 1 і № 3 вибірка респондентів (депутатів місцевої ради / посадових осіб місцевого самоврядування) формується шляхом простого випадкового вибору, під час якого кожна особа в групі респондентів має однакову вірогідність бути анкетованою. Оскільки кількість депутатів місцевої ради (до 1000 виборців – 12 депутатів / понад 2000000 виборців – 120 депутатів) та посадових осіб місцевого самоврядування в органі місцевого самоврядування недостатня для того, щоб відповідати принципам нормального розподілу у статистиці, рекомендується опитувати в ході дослідження якомога більшу кількість депутатів місцевої ради / посадових осіб місцевого самоврядування, але не менш ніж 50 % від їх загальної кількості.

4.3. Матриця впровадження 12 принципів доброго демократичного врядування на місцевому рівні

Надалі наведена процедура обрахунку та інтерпретації результатів оцінки, отриманої за результатами опитування в рамках бенчмаркінгу доброго врядування.

У випадку опитувальників №1 і №2 оцінка впровадження принципу доброго врядування обраховується як сума балів відповідей респондентів по даному принципу, розділена на кількість респондентів – числа A1, A2, ..., A12 у матриці впровадження 12 принципів доброго врядування, яка наведена далі.

Якщо результат:

- менше 2 – принцип практично не впроваджений;
- більше 3 – впроваджений;
- ближче до 4 – відмінно впроваджений.

Загальна оцінка впровадження органом місцевого самоврядування принципів доброго врядування у цьому випадку обраховується як сума оцінок по кожному з 12 принципів, розділена на 12 (середнє арифметичне) – число $C = (A1 + A2 + \dots + A12) / 12$ у матриці впровадження 12 принципів доброго врядування.

Органи місцевого самоврядування, які отримали в результаті дослідження оцінки між 3 і 4 та готові до результатів дослідження додати відповідну доказову документальну базу впровадження складових принципів, яка саме і є передумовою отримання оцінки «4» в опитувальнику, можуть відзначатись в рамках національних систем відзначення і заохочення кращих органів місцевого самоврядування, створення яких є вживаним у світі ефективним інструментом сприяння впровадженню адміністративних і територіальних реформ, а також претендувати на отримання Європейської відзнаки доброго врядування (European Label Of Governance' Excellence)⁹.

У випадку Опитувальника №3 процедура є подібною.

Оцінка впровадження складових / індикаторів принципів доброго врядування 2-го рівня обраховується як сума балів відповідей респондентів, розділена на кількість респондентів.

⁹ Для цього відповідний орган влади, орган місцевого самоврядування або асоціація органів місцевого самоврядування має пройти акредитацію у Раді Європи та отримати дозвіл на вручення цієї відзнаки. Див. <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles-and-elope>.

Оцінка впровадження складових / індикаторів принципу доброго врядування 1-го рівня обраховується як сума оцінок впровадження складових / індикаторів принципу доброго врядування 2-го рівня, розділена на кількість цих складових / індикаторів (середнє арифметичне).

Оцінка впровадження кожного принципу доброго врядування обраховується як сума оцінок впровадження складових / індикаторів принципу доброго врядування 1-го рівня, розділена на кількість цих складових / індикаторів (середнє арифметичне) – числа B1, B2, ..., B12 у матриці впровадження 12 принципів доброго врядування.

Загальна оцінка впровадження органом місцевого самоврядування принципів доброго врядування, так як і у випадку з опитувальниками №1 і №2, обраховується як сума оцінок по кожному з 12 принципів, розділена на 12 (середнє арифметичне) – число $C=(B1+B2+ \dots +B12)/12$ у матриці впровадження 12 принципів доброго врядування.

З метою порівняння результатів оцінки впровадження принципів доброго демократичного врядування за опитувальниками №1, №2 і №3 може бути використана наведена нижче матриця впровадження 12 принципів доброго демократичного врядування.

Принцип		СЕРЕДНЯ ОЦІНКА за кожним з принципів		
		Опитувальник №1 (для ОМС)	Опитувальник №2 (для населення)	Опитувальник №3 (деталізований)
Принцип 1	Чесне проведення виборів, представництво та участь	A1	A1	B1
Принцип 2	Зворотний зв'язок	A2	A2	B2
Принцип 3	Ефективність і результативність	A3	A3	B3
Принцип 4	Відкритість і прозорість	A4	A4	B4
Принцип 5	Верховенство права	A5	A5	B5
Принцип 6	Етична поведінка	A6	A6	B6
Принцип 7	Компетентність та спроможність	A7	A7	B7
Принцип 8	Інноваційність та відкритість до змін	A8	A8	B8
Принцип 9	Сталий розвиток та стратегічна орієнтація	A9	A9	B9
Принцип 10	Раціональне управління фінансами	A10	A10	B10
Принцип 11	Права людини, культурне різноманіття та соціальне вирівнювання й згуртованість	A11	A11	B11
Принцип 12	Підзвітність	A12	A12	B12
ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА органу місцевого самоврядування		C(№1)	C(№2)	C(№3)

У випадку, коли відповідні результати, отримані за одним і тим самим принципом (числа А і В у відповідних рядках), та/чи загальні оцінки органу місцевого самоврядування за опитувальниками №1, №2 і №3 (числа С(№1), С(№2), С(№3)), значно різняться — це підстава для особливо уважного аналізу та вжиття подальших заходів.

На додаток до викладених у розділі 4.1. цього видання шляхів використання результатів бенчмаркінгу доброго врядування, можна використовувати також наступне.

Порівняння результатів зазначених досліджень, проведених в різних органах місцевого самоврядування, дозволяє виявити найбільш результативні сектори/напрями діяльності та запозичити кращий досвід органів місцевого самоврядування, які за існуючої на час дослідження ситуації та чинного законодавства забезпечили досягнення максимально можливих результатів.

Порівняння результатів декількох досліджень, проведених для одного органу через певний проміжок часу, в свою чергу дозволяє відслідковувати динаміку процесів і, відповідно, управляти ефективністю роботи органу місцевого самоврядування за допомогою використання невеликої кількості цифрових показників (результати оцінки індикаторів, які можуть варіювати від 0 до 4). Тобто періодичне проведення процедури бенчмаркінгу доброго врядування органом місцевого самоврядування можна розглядати як елемент впровадження широко застосовуваної у світі методології перфоменс менеджменту (performance management) – управління з орієнтацією на результат і досягнення заздалегідь встановлених цілей.

Загалом, набір 12 принципів доброго врядування та їх складових 1-го і 2-го рівня можна розглядати як людиноцентричну систему індикаторів, яка дає можливість оцінити впровадження принципів демократії, верховенства права і прав людини місцевою владою. Принципи та їх складові також містять стислий опис мінімально необхідного набору сучасних інструментів муніципального менеджменту, необхідних місцевій владі, органам місцевого самоврядування для ефективного демократичного розвитку громади, впровадження реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади.

4.4. Опитувальники для дослідження рівня впровадження принципів доброго врядування органом місцевого самоврядування

ОПИТУВАЛЬНИК №1
«Впровадження органом місцевого самоврядування
12 принципів доброго демократичного врядування»¹⁰

№ принципу	Будь-ласка, позначте балом від «0» до «4» відповідність наведених нижче тверджень ситуації у вашій громаді	(0) НІ, важко відповідати, не існує інформації	(1) ДУЖЕ РІДКО, обмеженість в реалізації	(2) Планується та/чи розпочинається ПОЧАТОК ВПРОВАДЖЕННЯ	(3) ТАК, ВПРОВАДЖУЄТЬСЯ	(4) СИСТЕМНО ВПРОВАДЖУЄТЬСЯ, ДІЛМОСЯ ДОСВІДОМ
1	Чесне проведення виборів, представництво та участь як гарантія реальної можливості для кожного жителя громади мати право голосу в суспільно-політичному житті на місцевому рівні					
	Я спілкуюся з виборцями періодично, відповідно до встановленого графіка прийому	0	1	2	3	4
2	Зворотний зв'язок як гарантія того, що орган місцевого самоврядування (далі – ОМС) діє відповідно до законних очікувань та потреб людей					
	Я вважаю, що ОМС пропонує людям ті послуги, які від неї очікують	0	1	2	3	4
3	Дієвість та ефективність , щоб гарантувати виконання завдань з найбільш ефективним використанням ресурсів					
	Я відчую, що моя діяльність у якості депутата/ посадової особи місцевого самоврядування корисна	0	1	2	3	4
4	Відкритість та прозорість як гарантія забезпечення доступу громадськості до інформації та полегшення розуміння щодо діяльності ОМС					
	ОМС добре інформує населення про свою діяльність	0	1	2	3	4
5	Верховенство права як гарантія справедливості, неупередженості та передбачуваності					
	Повноваження ОМС використовуються скоріше в інтересах громади, аніж для захисту приватних інтересів	0	1	2	3	4
6	Етична поведінка як гарантія того, що суспільні інтереси вище особистих					
	У ОМС до всіх ставляться однаково, незалежно від їх родинних зв'язків з обраними особами чи службовцями	0	1	2	3	4
7	Компетентність та спроможність як гарантія професійного та якісного виконання посадових обов'язків					
	Депутати місцевої ради та працівники ОМС є компетентними і зазвичай добре обізнані щодо своїх обов'язків	0	1	2	3	4
8	Інноваційність та відкритість до змін як гарантія того, що отримується користь від використання нових шляхів вирішення проблем та передового досвіду					
	ОМС враховує пропозиції жителів громади для покращення діяльності	0	1	2	3	4
9	Сталий розвиток та довгострокове планування для врахування інтересів майбутніх поколінь					
	ОМС залучає людей у процес пошуку шляхів вирішення завдань сталого розвитку	0	1	2	3	4
10	Надійний фінансовий менеджмент для забезпечення цільового та продуктивного використання бюджетних коштів					
	ОМС добре інформує населення про розподіл коштів бюджету	0	1	2	3	4
11	Права людини, культурне різноманіття та соціальне вирівнювання як гарантія захисту прав людини, поваги до усіх людей та запобігання усіх видів дискримінації					
	ОМС здійснює моніторинг дотримання прав людини, прогресує їх застосування стосовно всіх верств населення	0	1	2	3	4
12	Підзвітність як гарантія того, що депутати місцевих рад та представники ОМС несуть відповідальність за свої дії					
	У ОМС мої колеги періодично публікують звіти про свою діяльність для населення	0	1	2	3	4

¹⁰ Опитувальник №1 для посадових осіб місцевого самоврядування та/чи депутатів місцевих рад.

ОПИТУВАЛЬНИК №2
«Впровадження органом місцевого самоврядування
12 принципів доброго демократичного врядування»¹¹

№ принципу	Будь-ласка, позначте балом від «0» до «4» відповідність наведених нижче тверджень ситуації у вашій громаді	(0) НІ, важко відповісти, не існує інформації	(1) ДУЖЕ РІДКО, обмеженість в реалізації	(2) Планується та/чи розпочинається ПОЧАТОК ВПРОВАДЖЕННЯ	(3) ТАК, ВПРОВА- ДЖУЄТЬСЯ	(4) СИСТЕМО- ВПРОВА- ДЖУЄТЬСЯ, ДЛИМОСЯ ДОСВІДОМ
1	Чесне проведення виборів, представництво та участь громади мати право голосу в суспільно-політичному житті на місцевому рівні					
	Я задоволений можливостями, які я маю для впливу на рішення органу місцевого самоврядування (далі – ОМС)	0	1	2	3	4
2	Зворотний зв'язок як гарантія того, що ОМС діє відповідно до законних очікувань та потреб людей					
	У ОМС скарги щодо надання послуг розглядають та рішення по ним приймаються професійно	0	1	2	3	4
3	Дієвість та ефективність, щоб гарантувати виконання завдань з найбільш ефективним використанням ресурсів					
	Загалом я задоволений послугами, що надаються ОМС	0	1	2	3	4
4	Відкритість та прозорість як гарантія забезпечення доступу громадськості до інформації та полегшення розуміння щодо діяльності, яку проводить ОМС					
	ОМС добре інформує населення про свою діяльність	0	1	2	3	4
5	Верховенство права як гарантія справедливості, неупередженості та передбачуваності					
	Повноваження ОМС використовуються скоріше в інтересах громади, аніж для захисту приватних інтересів	0	1	2	3	4
6	Етична поведінка як гарантія того, що суспільні інтереси вище особистих					
	У ОМС до всіх ставляться однаково, незалежно від їх родинних зв'язків з обраними особами чи службовцями	0	1	2	3	4
7	Компетентність та спроможність як гарантія професійного та якісного виконання посадових обов'язків					
	Депутати ради і працівники органу місцевого самоврядування є компетентними і зазвичай добре обізнані щодо своїх обов'язків	0	1	2	3	4
8	Інноваційність та відкритість до змін як гарантія отримання переваг від використання нових шляхів вирішення проблем та передового досвіду					
	У ОМС діють процедури врахування пропозицій жителів громади для покращення якості роботи	0	1	2	3	4
9	Сталий розвиток та довгострокове планування для врахування інтересів майбутніх поколінь					
	ОМС залучає людей до процесу пошуку шляхів вирішення завдань сталого розвитку	0	1	2	3	4
10	Надійний фінансовий менеджмент для забезпечення цільового та продуктивного використання бюджетних коштів					
	ОМС добре інформує населення про розподіл коштів бюджету	0	1	2	3	4
11	Права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість для забезпечення того, щоб всі люди були захищеними та поважалися, і щоб жодний не був дискримінований або виключений / ігнорований					
	ОМС здійснює моніторинг дотримання прав людини і дотримання прав людини прогресує стосовно всіх верств населення	0	1	2	3	4
12	Підзвітність як гарантія того, що депутати місцевої ради та представники ОМС несуть відповідальність за свої дії					
	Представники ОМС / депутати місцевої ради пояснюють свої рішення людям, публікуються звіти про діяльність ради ОМС	0	1	2	3	4

¹¹ Опитувальник №2 для населення та/чи представників організацій громадянського суспільства.

ОПИТУВАЛЬНИК №3.1
«Впровадження органом місцевого самоврядування принципів доброго демократичного врядування»¹²

Принцип 1. Чесне проведення виборів, представництво та участь

РЕЗУЛЬТАТИ / СКЛАДОВІ ПРИНЦИПУ / ІНДИКАТОРИ 1 РІВНЯ ¹³	РЕЗУЛЬТАТИ / СКЛАДОВІ ПРИНЦИПУ / ІНДИКАТОРИ 2 РІВНЯ	ОЦІНКА					
1. Місцеві вибори проводяться відкрито та чесно, відповідно до міжнародних стандартів та національного законодавства і без будь-яких фальсифікацій.	1. У громаді (відповідному окрузі чи округах) вибори проходять відповідно до законодавства та міжнародних стандартів.	0	1	2	3	4	
	2. Люди перебувають в центрі публічної діяльності та чітко визначеними шляхами залучені до публічного життя на місцевому рівні.	2. В рамках консультаційного процесу орган місцевого самоврядування широко оприлюднює свої плани та запрошує окремих людей, неурядові організації, представників бізнес-структур, місцевих ЗМІ та інші групи прокоментувати ці плани.	0	1	2	3	4
		3. Орган місцевого самоврядування докладає зусиль до покращення місцевої нормативно-правової бази та практичної діяльності задля забезпечення участі населення.	0	1	2	3	4
3. 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, збрань та об'єднань.	4. З населенням проводяться консультації з самого початку процесу прийняття рішень.	0	1	2	3	4	
	5. Існує програма із залучення людей місцевими депутатами до прийняття рішень на місцевому рівні.	0	1	2	3	4	
	6. Існує програма заохочення людей до публічної діяльності, в т. ч. в якості депутатів.	0	1	2	3	4	
4. Голоси всіх людей, 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.	7. Проведено аналіз забезпечення можливостей для всіх груп населення брати участь у виборах (реалізувати свої виборчі права) та вжито заходів задля уникнення випадків виключення або дискримінації окремих груп населення.	0	1	2	3	4	
	8. Діє програма залучення захищених груп населення до процесу прийняття рішень.	0	1	2	3	4	

¹² **Опитувальник №3** для представників органу місцевого самоврядування та/чи команди їх партнерів із дружніх органів місцевого самоврядування і організації використовується при розгорнутому дослідженні впровадження складових кожного принципу доброго врядування. Він складається з 12 окремих опитувальників по кожному принципу доброго врядування. Кожен опитувальник містить складові/індикатори першого і другого рівня для перевірки впровадження як принципів, так і їх складових.

¹³ Складові принципи є одночасно і результатом, що має бути досягнутий при впровадженні принципу, і описом діяльності, яку потрібно здійснити для цього, тобто містять стислий опис необхідного для цього інструментарію.

РЕЗУЛЬТАТИ / СКЛАДОВІ ПРИНЦИПУ / ІНДИКАТОРИ Т РІВНЯТЗ	РЕЗУЛЬТАТИ / СКЛАДОВІ ПРИНЦИПУ / ІНДИКАТОРИ 2 РІВНЯ	ОЦІНКА			
5. 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.	9. Орган місцевого самоврядування визначає ключові групи заінтересованих сторін (неурядові організації, бізнес-структури, місцеві ЗМІ та Ін.), яких стосуються або зачіпають його рішення. Цей список постійно оновлюється.	0	1	2	3 4
6. Рішення приймаються волею більшості, при цьому поважаються права та законні інтереси меншості.	10. Орган місцевого самоврядування використовує (в т. ч. при розробленні політик, плануванні та у процесі прийняття рішень) різні консультативні техніки / інструменти врахування громадської думки (публічні слухання, обговорення, громадські журі, бюджет участі тощо).	0	1	2	3 4
Населення громади задоволено існуючими можливостями впливу на рішення органу місцевого самоврядування.	11. Демографічний склад депутатів ради відповідає демографічному складу громади.	0	1	2	3 4
СУМА БАЛІВ поділена на кількість запитань					
Ваші запитання/ пропозиції:		0	1	2	3 4

ОПИТУВАЛЬНИК №3.2
«Впровадження органом місцевого самоврядування принципів доброго демократичного врядування»

Принцип 2. Зворотний зв'язок

РЕЗУЛЬТАТИ / СКЛАДОВІ ПРИНЦИПУ / ІНДИКАТОРИ 1 РІВНЯ	РЕЗУЛЬТАТИ / СКЛАДОВІ ПРИНЦИПУ / ІНДИКАТОРИ 2 РІВНЯ	ОЦІНКА				
1. Завдання, правила, структури та процедури пристосовані до законних очікувань та потреб населення.	1. Щодо усіх процесів прийняття рішень посадовими особами місцевого самоврядування та депутатами місцевих рад чітко прописані керівні принципи та процедури.	0	1	2	3	4
2. Послуги надаються, а запити та скарги розглядаються у прийнятні часові терміни.	2. Орган місцевого самоврядування гарантує й забезпечує, що всі депутати та посадові особи місцевого самоврядування керуються інтересами населення.	0	1	2	3	4
3. Послуги надаються, а запити та скарги розглядаються у прийнятні часові терміни.	3. Розроблено та впроваджено процедури розгляду у встановлені часові терміни скарг від населення стосовно якості надання комунальних послуг та діяльності органу місцевого самоврядування. Існують також докази дотримання цих процедур і термінів.	0	1	2	3	4
4. Послуги надаються, а запити та скарги розглядаються у прийнятні часові терміни.	4. Інформація стосовно скарг щодо діяльності органу місцевого самоврядування, відповідей на ці скарги та заходів чи змін, які стали результатом опрацювання скарг, є доступною для службовців, депутатів та населення.	0	1	2	3	4
5. Послуги надаються, а запити та скарги розглядаються у прийнятні часові терміни.	5. Якщо існує потреба у змінах стосовно політики чи надання послуг, ці зміни впроваджуються за результатами опрацювання наукових досліджень, звітів, консультацій, скарг та пропозицій від населення й інших інструментів; впровадження змін публічно висвітлюється.	0	1	2	3	4
6. Послуги надаються, а запити та скарги розглядаються у прийнятні часові терміни.	6. Орган місцевого самоврядування забезпечує високий рівень послуг, оскільки вони надаються компетентними та професійними співробітниками, що розуміють потреби громади.	0	1	2	3	4
У органи місцевого самоврядування скарги щодо надання послуг та рішення по ним приймаються професійно. ВАШІ ЗАПИТАННЯ/ ПРОПОЗИЦІЇ:	СУМА БАЛІВ поділена на КІЛЬКІСТЬ ЗАПИТАНЬ	0	1	2	3	4

ОПИТУВАЛЬНИК №3.3

«Впровадження органом місцевого самоврядування принципів доброго демократичного врядування»

Принцип 3. Ефективність і результативність

РЕЗУЛЬТАТИ / СКЛАДОВІ ПРИНЦИПУ / ІНДИКАТОРИ 1 РІВНЯ	РЕЗУЛЬТАТИ / СКЛАДОВІ ПРИНЦИПУ / ІНДИКАТОРИ 2 РІВНЯ			ОЦІНКА		
	0	1	2	3	4	
1. Результати відповідають поставленим цілям.	0	1	2	3	4	
2. Наявні ресурси використовуються найкращим з можливих способів.	0	1	2	3	4	
3. Системи управління ефективністю діяльності (Performance management systems), що застосовуються органом місцевого самоврядування, дозволяють оцінити та підвищити ефективність та результативність послуг.	0	1	2	3	4	
4. Регулярно проводяться аудити для оцінки та поліпшення діяльності	0	1	2	3	4	
1. Орган місцевого самоврядування планує свою діяльність та бюджет відповідно до своїх стратегій та політик на стратегічному та операційному рівнях.	0	1	2	3	4	
2. Інформація щодо отриманих результатів регулярно збирається та перевіряється. Орган місцевого самоврядування вирішує питання щодо розбіжностей між очікуваними та отриманими на практиці результатами.	0	1	2	3	4	
3. Орган місцевого самоврядування розробляє та впроваджує систему управління ефективністю діяльності (Performance management system), яка покриває всі сфери його діяльності, послуги та функції і включає застосування відповідних індикаторів й регулярне звітування щодо діяльності та отриманих від неї результатів.	0	1	2	3	4	
4. Орган місцевого самоврядування обмінюється кращими практиками з іншими органами місцевого самоврядування та використовує отриману інформацію для підвищення ефективності й продуктивності своєї роботи.	0	1	2	3	4	
5. Орган місцевого самоврядування проводить оцінювання впливу політики, яку він впроваджує, як на поточну діяльність, так і на досягнення стратегічних орієнтирів.	0	1	2	3	4	
6. Орган місцевого самоврядування враховує результати різного роду оцінювань з метою підготовки політики своєї подальшої діяльності.	0	1	2	3	4	
7. Проводиться незалежний аудит процедур, звітів, інформаційних систем; результати аудиту передаються на розгляд депутатам.	0	1	2	3	4	
8. Усі основні послуги та функції регулярно перевіряються через відповідні проміжки часу з метою оцінки належності їх виконання та впливу, який вони спричинюють.	0	1	2	3	4	
9. Орган місцевого самоврядування має базу даних перевірок для того, щоб можливо було визначити тенденції та підвищити ефективність і продуктивність діяльності.	0	1	2	3	4	
СУМА БАЛІВ поділена на КІЛЬКІСТЬ ЗАПИТАНЬ						
Загалом населення задоволене послугами, які надаються органом місцевого самоврядування.						
ВАШІ ЗАПИТАННЯ/ ПРОПОЗИЦІЇ:						

ОПИТУВАЛЬНИК №3.4
«Впровадження органом місцевого самоврядування принципів доброго демократичного врядування»
Принцип 4. Відкритість і прозорість

РЕЗУЛЬТАТИ / СКЛАДОВІ ПРИНЦИПУ / ІНДИКАТОРИ РІВНЯ	РЕЗУЛЬТАТИ / СКЛАДОВІ ПРИНЦИПУ / ІНДИКАТОРИ 2 РІВНЯ			ОЦІНКА				
	0	1	2	3	4			
1. Рішення приймаються і реалізуються відповідно до правил і вимог чинного законодавства.	1. Діяльність органу місцевого самоврядування має чіткі та добре зрозумілі нормативно-правові рамки, які є широко оприлюдненими та добре відомими громадянськості.	0	1	2	3	4		
	2. Нормативно-правові рамки діяльності органу місцевого самоврядування містять чітку схему прийняття рішень щодо делегування повноважень, визначення відповідальних посадових осіб, які уповноважуються приймати окремі рішення, шляхів прийняття таких рішень, їх впровадження та оприлюднення.	0	1	2	3	4		
	3. Орган місцевого самоврядування приймає та впроваджує рішення на засадах відкритості, прозорості, підзвітності та своєчасності, згідно з правилами та регламентами, які відповідають міжнародним стандартам та/чи кращими практиками.	0	1	2	3	4		
	4. Існує процедура оскарження ухвалених рішень, яка є загальнодоступною та зрозумілою.	0	1	2	3	4		
	5. Опозиція має право подавати пропозиції, поправки та запити; опозиція також має право домагатись засідань комітетів з метою розслідування певних питань і має право бути представленою в деяких структурах місцевого самоврядування.	0	1	2	3	4		
	6. Орган місцевого самоврядування забезпечує регулярні та доступні зустрічі людей з виборними особами.	0	1	2	3	4		
	7. Орган місцевого самоврядування забезпечує активне інформування громадянськості.	0	1	2	3	4		
	8. Засідання органу місцевого самоврядування є відкритими для громади та ЗМІ, а їх порядок денний та документи є відкритими для публічного доступу.	0	1	2	3	4		
	9. Орган місцевого самоврядування має загальний річний план/програму діяльності, побудований на основі позиції населення та виборних осіб / депутатів. Цей план / програма діяльності широко оприлюднена.	0	1	2	3	4		
	10. Виборні особи / депутати є відкритими у своїй діяльності для ЗМІ та демонструють готовність надавати необхідну інформацію.	0	1	2	3	4		
Орган місцевого самоврядування добре інформує населення про свою діяльність. ВАШІ ЗАПИТАННЯ / ПРОПОЗИЦІЇ:	СУМА БАЛІВ поділена на КІЛЬКІСТЬ ЗАПИТАНЬ			0	1	2	3	4

ОПИТУВАЛЬНИК №3.5
«Впровадження органом місцевого самоврядування принципів доброго демократичного врядування»
Принцип 5. Верховенство права

РЕЗУЛЬТАТИ / СКЛАДОВІ ПРИНЦИПУ / ІНДИКАТОРИ 1 РІВНЯ	РЕЗУЛЬТАТИ / СКЛАДОВІ ПРИНЦИПУ / ІНДИКАТОРИ 2 РІВНЯ	ОЦІНКА				
1. Місцева влада дотримується закону та рішень суду.	1. Діяльність органу місцевого самоврядування відповідає всім вимогам законодавства та підзаконних актів.	0	1	2	3	4
	2. Орган місцевого самоврядування публічно звітує про виконання усіх судових рішень або санкцій, об'єктом яких він є.	0	1	2	3	4
2. Правила, нормативно-правові й підзаконні акти приймаються в установленому законом порядку та реалізуються неупереджено.	3. Правила, нормативно-правові й підзаконні акти приймаються в установленому законом порядку.	0	1	2	3	4
	4. Правила, нормативно-правові й підзаконні акти дотримуються неухильно.	0	1	2	3	4
СУМА БАЛІВ поділена на КІЛЬКІСТЬ ЗАПИТАНЬ						
Повноваження органу місцевого самоврядування використовуються скоріше в інтересах громади, аніж для захисту приватних інтересів.		0	1	2	3	4
ВАШІ ЗАПИТАННЯ/ ПРОПОЗИЦІЇ:						

ОПИТУВАЛЬНИК №3.6
«Впровадження органом місцевого самоврядування принципів доброго демократичногорядування»

Принцип 6. Етична поведінка

РЕЗУЛЬТАТИ / СКЛАДОВІ ПРИНЦИПУ / ІНДИКАТОРИ 1 РІВНЯ	РЕЗУЛЬТАТИ / СКЛАДОВІ ПРИНЦИПУ / ІНДИКАТОРИ 2 РІВНЯ	ОЦІНКА				
1. Публічні цінності завжди переважають над індивідуальними інтересами.	1. Рішення / політики органу місцевого самоврядування приймаються з урахуванням ролі цього органу як творця добробуту громади.	0	1	2	3	4
2. Існують ефективні засоби запобігання та боротьби з усіма формами корупції.	2. Інтереси громади обумовлюють напрями виділення та розподілу коштів місцевого бюджету.	0	1	2	3	4
3. Існують ефективні засоби запобігання та боротьби з усіма формами корупції.	3. Кодекси поведінки визначають етичні стандарти, яких мають дотримуватись виборні особи та службовці. Вони включають вимоги щодо рестраційних винагород, подарунків, представницьких витрат у загальнодоступних ресурсах.	0	1	2	3	4
4. Ухвалено окремі процедури щодо прийняття рішень у вразливих до корупції сферах (закупівля, продаж муніципального майна, надання дозволів та ліцензій тощо).	4. Ухвалено окремі процедури щодо прийняття рішень у вразливих до корупції сферах (закупівля, продаж муніципального майна, надання дозволів та ліцензій тощо).	0	1	2	3	4
5. Проводиться щорічна перевірка антикорупційних заходів, наприклад внутрішній або зовнішній аудит.	5. Проводиться щорічна перевірка антикорупційних заходів, наприклад внутрішній або зовнішній аудит.	0	1	2	3	4
6. Кадрова політика вимагає призначення, підвищення та винагородження службовців відповідно до їх заслуг, та/або дотримання ними дисципліни виключно згідно з затвердженими процедурами.	6. Кадрова політика вимагає призначення, підвищення та винагородження службовців відповідно до їх заслуг, та/або дотримання ними дисципліни виключно згідно з затвердженими процедурами.	0	1	2	3	4
3. Про конфлікти інтересів проголошується вчасно, а залучені до нього особи повинні утримуватися від участі у прийнятті відповідних рішень.	7. Від виборних осіб та службовців вимагається оприлюднювати будь-які потенційні конфлікти інтересів, які можуть вплинути на прийняття рішень, та утримуватися від участі у прийнятті відповідних рішень.	0	1	2	3	4
8. Орган місцевого самоврядування забезпечує ефективні та дієві процедури закупівель та використання заздалегідь встановлених критеріїв відбору.	8. Орган місцевого самоврядування забезпечує ефективні та дієві процедури закупівель та використання заздалегідь встановлених критеріїв відбору.	0	1	2	3	4
9. Орган місцевого самоврядування забезпечує вільний доступ до документів щодо державних закупівель та рішень стосовно укладання контрактів.	9. Орган місцевого самоврядування забезпечує вільний доступ до документів щодо державних закупівель та рішень стосовно укладання контрактів.	0	1	2	3	4
СУМА БАЛІВ поділена на КІЛЬКІСТЬ ЗАПИТАНЬ		0	1	2	3	4
У органі місцевого самоврядування до всіх ставляться однаково, незалежно від їх родинних зв'язків з виборними особами чи службовцями.		0	1	2	3	4
ВАШІ ЗАПИТАННЯ / ПРОПОЗИЦІЇ:						

ОПИТУВАЛЬНИК №3.7

«Впровадження органом місцевого самоврядування принципів доброго демократичного врядування»

Принцип 7. Компетентність і спроможність

РЕЗУЛЬТАТИ / СКЛАДОВІ ПРИНЦИПУ / ІНДИКАТОРИ 1 РІВНЯ	РЕЗУЛЬТАТИ / СКЛАДОВІ ПРИНЦИПУ / ІНДИКАТОРИ 2 РІВНЯ		ОЦІНКА		
	0	1	2	3	4
1. Професійні навички тих, хто здійснює управління, постійно підтримуються та вдосконалюються для покращення результатів їхньої роботи та впливу.	1. Орган місцевого самоврядування визначає навички, необхідні для ефективного надання послуг, та проводить аудит навичок з метою визначення будь-яких недоліків в рамках реалізації стратегії кадрової політики.	0	1	2	3
	2. Орган місцевого самоврядування використовує систему впровадження індивідуальних планів підвищення спроможності для службовців.	0	1	2	3
2. Працівники органу місцевого самоврядування мотивовані / заохочуються до постійного вдосконалення.	3. Створено умови для заохочення тих, хто має добрі результати (діяльності) та вдосконалення тих, хто не має добрих результатів.	0	1	2	3
	4. Орган місцевого самоврядування має політику та процедури щодо вибору та найму кадрів, які є публічними та неухильно дотримуються.	0	1	2	3
3. Розробляються і використовуються практичні методи і процедури для застосування на практиці знань і навичок та для отримання кращих результатів.	5. Розробляється, впроваджується та контролюється план навчання для того, щоб потреби у навчанні були повністю забезпечені, а професійні навички постійно вдосконалювалися так, щоб нестача у навчанні не стала на заваді ефективному та продуктивному наданню послуг.	0	1	2	3
	6. Орган місцевого самоврядування перевіряє впровадження та результати процедур прийому, навчання та мотивування/просування кадрів та вживає відповідні заходи щодо їх удосконалення.	0	1	2	3
3. Розробляються і використовуються практичні методи і процедури для застосування на практиці знань і навичок та для отримання кращих результатів.	7. Визначено критерії вибору для кожної посади, які повідомляються усім заявникам. Ці критерії відображають основні вимоги щодо відповідної посади. Вони в жодному разі не повинні мати результатом виключення жодної з соціальних груп.	0	1	2	3
	8. Співробітники регулярно отримують оцінку своєї діяльності в рамках загальної системи оцінювання та підвищення кваліфікації.	0	1	2	3
СУМА БАЛІВ поділена на КІЛЬКІСТЬ ЗАПИТАНЬ					
Депутати та працівники органу місцевого самоврядування є компетентними і завжди добре обізнані щодо своїх обов'язків.		0	1	2	3
ВАШІ ЗАПИТАННЯ/ ПРОПОЗИЦІЇ:					

ОПИТУВАЛЬНИК №3.8
«Впровадження органом місцевого самоврядування принципів доброго демократичного врядування»

Принцип 8. Інноваційність та відкритість до змін

РЕЗУЛЬТАТИ / СКЛАДОВІ ПРИНЦИПУ / ІНДИКАТОРИ Т РІВНЯ	РЕЗУЛЬТАТИ / СКЛАДОВІ ПРИНЦИПУ / ІНДИКАТОРИ 2 РІВНЯ				ОЦІНКА			
1. Ведеться пошук нових та ефективних шляхів вирішення проблем, і перевага надається сучасним методам надання послуг. 2. Існує готовність реалізовувати пілотні та випробувувати нові програми і вивчати досвід інших. 3. Створюється сприятливий клімат для змін задля досягнення кращих результатів.	1. Орган місцевого самоврядування має системний підхід до питань інновацій, досліджень та розвитку.	0	1	2	3	4		
	2. Орган місцевого самоврядування здійснює заходи щодо визначення і впровадження кращих практик і нових підходів.	0	1	2	3	4		
	3. Орган місцевого самоврядування активно бере участь у впровадженні кращих пілотних практик, принципів доброго врядування.	0	1	2	3	4		
	4. Вибірні особи та службовці чітко мотивовані вести діяльність, спрямовану на забезпечення отримання переваг від використання нових рішень та кращих практик.	0	1	2	3	4		
СУМА БАЛІВ поділена на КІЛЬКІСТЬ ЗАПИТАНЬ								
У органі місцевого самоврядування діють процедури врахування пропозицій від населення для покращення якості роботи.								
ВАШІ ЗАПИТАННЯ/ ПРОПОЗИЦІЇ:								
	0	1	2	3	4			

ОПИТУВАЛЬНИК №3.9
«Впровадження органом місцевого самоврядування принципів доброго демократичного врядування»

Принцип 9. Сталий розвиток та стратегічна орієнтація

РЕЗУЛЬТАТИ / СКЛАДОВІ ПРИНЦИПИ / ІНДИКАТОРИ 1 РІВНЯ	РЕЗУЛЬТАТИ / СКЛАДОВІ ПРИНЦИПИ / ІНДИКАТОРИ 2 РІВНЯ	ОЦІНКА				
<p>1. Потреби майбутніх поколінь беруться до уваги в поточній діяльності/політиці.</p> <p>2. Вимоги щодо сталого розвитку громади постійно беруться до уваги. Рішення приймаються з урахуванням усіх видів витрат, як-то екологічні, структурні, фінансові, економічні чи соціальні, з метою залобігання передачі проблем та напруги наступним поколінням.</p> <p>3. Існує розторнуте та стратегічне бачення майбутнього місцевої громади з розумінням того, що є необхідним для такого розвитку.</p> <p>4. Існує розуміння проблем історичного, культурного та соціального характеру, на якому ґрунтується це бачення.</p>	<p>1. Орган місцевого самоврядування має чітко визначений підхід до довгострокового розвитку.</p> <p>2. Потреби майбутніх поколінь на постійній основі враховуються під час планування діяльності.</p> <p>3. Політиками та керівниками чітко демонструється високий рівень мотивації щодо досягнення сталого розвитку структур місцевого самоврядування.</p> <p>4. Забезпечення сталості є невід'ємною складовою розробки політик та стратегій, планів дій та встановлення цілей, у всіх підрозділах, сферах діяльності та надання послуг.</p> <p>5. Виділяються спеціальні ресурси та надаються спеціальні повноваження для забезпечення пріоритетності реалізації політики сталого розвитку (наприклад, утворюються багатofункціональні робочі групи).</p> <p>6. На постійній основі забезпечується, щоб такі інструменти, як система управління ефективністю діяльності (Performance management system), аудит і перевірки, забезпечували механізми зворотного зв'язку та постановки цілей задля забезпечення стабільності та розвитку.</p> <p>7. Задля забезпечення сталого розвитку в процесі ухвалення рішень впроваджуються інструменти демократії участі (партисипативної демократії).</p> <p>8. Існує план капіталовкладень, який забезпечує довготривале функціонування інфраструктури та активів / майна громади.</p> <p>9. Існує системний підхід до забезпечення збереження історичної, культурної та соціальної спадщини громади.</p>	0	1	2	3	4
	<p>СУМА БАЛІВ поділена на КІЛЬКІСТЬ ЗАПИТАНЬ</p>	0	1	2	3	4
	<p>Орган місцевого самоврядування залучає людей до процесу пошуку шляхів вирішення проблем сталого розвитку.</p> <p>ВАШ ЗАПИТАННЯ/ ПРОПОЗИЦІЇ:</p>					

ОПИТУВАЛЬНИК №3. 10

«Впровадження органом місцевого самоврядування принципів доброго демократичного врядування»

Принцип 10. Надійний фінансовий менеджмент

РЕЗУЛЬТАТИ / СКЛАДОВІ ПРИНЦИПИ / ІНДИКАТОРИ 1 РІВНЯ	РЕЗУЛЬТАТИ / СКЛАДОВІ ПРИНЦИПИ / ІНДИКАТОРИ 2 РІВНЯ	ОЦІНКА			
1. Розмір платежів не перевищує вартості послуг, що надаються, та занадто не скорочує політ, зокрема коли йдеться про важливі публічні послуги.	1. Вибірні особи поінформовані про структуру оплати послуг та підстави, що її обумовлюють.	0	1	2	3 4
2. Економічність спостерігається при управлінні фінансами, в тому числі під час взяття зобов'язань по кредитах та їхнього використання, під час оцінки ресурсів, притоків і напередбачених резервів та при використанні прибутків.	2. Існуючі інструкції з управління фінансами визначають фінансову відповідальність, яку несуть усі співробітники органу місцевого самоврядування. 3. Діє внутрішній аудит з метою перевірки фінансових операцій задля забезпечення виконання затверджених внутрішніх процедур.	0	1	2	3 4
	4. Службовцям та виборним особам надаються регулярні звіти, в яких фактичні доходи і видатки порівнюються з запланованими у бюджеті.	0	1	2	3 4
	5. Фінансові звіти перевіряються особами, незалежними від органу місцевого самоврядування.	0	1	2	3 4
	6. Результати зовнішніх аудитів та річних аудитів є публічно доступними.	0	1	2	3 4
	7. Щорічний аудит включає перевірку вартості послуг, що надаються місцевою владою.	0	1	2	3 4
3. Розробляються багаторічні бюджетні плани у консультаціях з населенням.	8. Щорічний та багаторічний бюджети приймаються перед початком відповідного періоду. Ці документи містять основні положення щодо ресурсів та зобов'язань.	0	1	2	3 4
	9. Процес підготовки бюджету включає широкі консультації із зовнішніми заінтересованими сторонами (громадськістю, партнерськими організаціями тощо).	0	1	2	3 4
	10. Затверджені бюджети, розмір податків та щорічний звіт, включаючи інформацію щодо результатів та наслідків надання послуг, є у публічному доступі.	0	1	2	3 4
	11. Узагальнена інформація про бюджет та податки є доступною всім жителям.	0	1	2	3 4

РЕЗУЛЬТАТИ / СКЛАДОВІ ПРИНЦИПУ / ІНДИКАТОРИ 1 РІВНЯ	РЕЗУЛЬТАТИ / СКЛАДОВІ ПРИНЦИПУ / ІНДИКАТОРИ 2 РІВНЯ	ОЦІНКА				
<p>4. Здійснюється належна оцінка та управління ризиками, в тому числі шляхом оприлюднення консолідованих рахунків та, у випадку державно-приватних партнерств, шляхом реалістичного розподілу ризиків.</p>	<p>12. Орган місцевого самоврядування визначає та управляє фінансовими ризиками та ризиками, пов'язаними з наданням послуг через:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ідентифікацію та аналіз ризиків; • уникнення ризиків (наприклад, шляхом передачі окремих відділів діяльності іншим юридичним особам); • передачу ризиків (наприклад, шляхом публічно-приватного партнерства або страхування); • розподіл ризиків (наприклад, шляхом співробітництва з іншим органом місцевого самоврядування – міжмуниципального співробітництва). 	0	1	2	3	4
<p>5. Органи місцевого самоврядування беруть участь у організації заходів з міжмуниципальної солідарності, чесного розподілу витрат і доходів та зменшення ризиків (використовуються системи вирівнювання, міжмуниципального співробітництва, розподілу ризиків тощо).</p>	<p>13. Реалізація міжмуниципального співробітництва є одним з факторів досягнення успіху органом місцевого самоврядування.</p> <p>14. Орган місцевого самоврядування бере участь у міжмуниципальних організаціях задля покращення власної ефективності та якості надання послуг населенню.</p>	0	1	2	3	4
<p>Орган місцевого самоврядування добре інформує населення про розподіл коштів бюджету.</p> <p>ВАШІ ЗАПИТАННЯ/ ПРОПОЗИЦІЇ:</p>		<p>СУМА БАЛІВ поділена на КІЛЬКІСТЬ ЗАПИТАНЬ</p>				
		0	1	2	3	4

ОПИТУВАЛЬНИК №3.11

«Впровадження органом місцевого самоврядування принципів доброго демократичного врядування»

Принцип 11. Права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість

РЕЗУЛЬТАТИ / СКЛАДОВІ ПРИНЦИПУ / ІНДИКАТОРИ 1 РІВНЯ	РЕЗУЛЬТАТИ / СКЛАДОВІ ПРИНЦИПУ / ІНДИКАТОРИ 2 РІВНЯ	ОЦІНКА				
1. В межах сфери впливу органу місцевого самоврядування права людини поважаються, захищаються та реалізуються. Ведеться боротьба з дискримінацією за будь-якими ознаками.	1. Орган місцевого самоврядування гарантує й забезпечує, що до участі залучені всі групи населення, вжиті антидискримінаційні заходи та визначені відповідні цілі, які враховуються в усіх аспектах місцевої політики.	0	1	2	3	4
	2. Орган місцевого самоврядування вживає заходів по захисту людей від дискримінації та виключення з суспільно-політичного життя.	0	1	2	3	4
2. 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.	3. Орган місцевого самоврядування активно сприяє реалізації політики різноманітності та соціальної згуртованості, що відповідає інтересам населення, через забезпечення доступності ресурсів, підтримку та субсидювання неурядового сектору, просування діалогу та заохочення співробітництва між основними соціальними групами.	0	1	2	3	4
	3. Пропагується соціальне вирівнювання й згуртованість та інтеграція слабо розвинутих територій / вразливих груп населення.	4. Орган місцевого самоврядування визначає чіткі цілі з метою посилення соціального вирівнювання й згуртованості та максимального використання культурного потенціалу (потенціалу культурного різноманіття) через сприяння більш широкій міжкультурній взаємодії, створення різноманітного житлового, робочого, дозвільного та освітнього середовища.	0	1	2	3
4. Забезпечується доступ до основних послуг, зокрема для найбільш незахищених верств населення.	5. Орган місцевого самоврядування ухвалює індивідуальні плани стосовно вразливих груп населення (наприклад план по забезпеченню самозайнятості, план по забезпеченню прав дітей та молоді тощо).	0	1	2	3	4
	6. Службовці та депутати разом з усіма стратегічними партнерами (державними органами, підприємствами, бізнес-структур, громадськими організаціями тощо) забезпечують, щоб цілі рівності були включеними і трансформованими у стратегічні документи, плани просторового розвитку та надання публічних послуг.	0	1	2	3	4
СУМА БАЛІВ поділена на КІЛЬКІСТЬ ЗАПИТАНЬ						
Орган місцевого самоврядування здійснює моніторинг дотримання прав людини, і дотримання прав людини прогресу стосовно всіх верств населення.		0	1	2	3	4
ВАШІ ЗАПИТАННЯ/ ПРОПОЗИЦІЇ:						

ОПИТУВАЛЬНИК №3. 12
«Впровадження органом місцевого самоврядування принципів доброго демократичного врядування»

Принцип 12. Підзвітність

РЕЗУЛЬТАТИ / СКЛАДОВІ ПРИНЦИПУ / ІНДИКАТОРИ 1 РІВНЯ	РЕЗУЛЬТАТИ / СКЛАДОВІ ПРИНЦИПУ / ІНДИКАТОРИ 2 РІВНЯ	ОЦІНКА				
1. Всі учасники процесу прийняття рішень, колективні та індивідуальні, несуть відповідальність за свої рішення.	1. Усі відповідальні за прийняття рішень особи чітко усвідомлюють свою колективну та індивідуальну відповідальність за рішення, яка чітко означена у законодавстві та їх посадових обов'язках.	0	1	2	3	4
2. Рішення повідомляються, пояснюються та можуть бути оскаржені, якщо необхідно.	2. Орган місцевого самоврядування регулярно готує публічні звіти (принаймні один раз на рік) задля звітування щодо прийнятих рішень.	0	1	2	3	4
	3. Діють нормативно-правові акти, якими регламентується діяльність органу місцевого самоврядування і, зокрема, передбачено положення щодо звітування, роз'яснень та затвердження рішень, яке є добре зрозумілим для виборних посадових осіб, депутатів, службовців та населення.	0	1	2	3	4
	4. Звіти та інші документи органу місцевого самоврядування є відкритими для публічного доступу та доступними для перегляду.	0	1	2	3	4
3. Існують ефективні засоби захисту від поганого управління та проти дій органу місцевого самоврядування, які порушують громадянські права.	5. Орган місцевого самоврядування має прозору та незалежну систему проведення аудиту, яка регламентована відповідними нормативно-правовими актами. Засоби щодо поглиблених перевірок мають бути підтримані як додатковий елемент незалежності і сприйматися без остраху чи зайвого ентузіазму.	0	1	2	3	4
	6. Аудитори чітко знають, хто відповідальний за кожне конкретне рішення, а відповідні особи, які ухваляють рішення, відкриті для глибокого громадського вивчення їхньої діяльності.	0	1	2	3	4
	7. Орган місцевого самоврядування має чіткі встановлені власними нормативно-правовими актами процедури протидії неефективному управлінню та порушенню прав людей з боку місцевої влади, які відповідають закону та кращим практикам.	0	1	2	3	4
СУМА БАЛІВ поділена на КІЛЬКІСТЬ ЗАПИТАНЬ						
У органі місцевого самоврядування відповідальні особи / депутати пояснюють свої рішення населенню, публікують звіт про діяльність ради.		0	1	2	3	4
ВАШІ ЗАПИТАННЯ / ПРОПОЗИЦІЇ:						

Розділ 5. КОМЕНТАР ДО ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Загальні положення

Європейська хартія місцевого самоврядування (далі – Хартія) є міжнародно-правовим договором, розробленим Радою Європи та ратифікованим всіма країнами – членами Ради Європи. Відповідно до статті 9 Конституції України Хартія, ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 року, є частиною національного законодавства України. Положення Хартії набули чинності в Україні з 1 січня 1998 року.

Хартія містить загальноприйняті спільні європейські принципи діяльності органів місцевого самоврядування, які є найближчими до людей, і надають їм можливість ефективної участі в процесі прийняття рішень щодо їх безпосереднього оточення.

Хартія зобов'язує Сторони застосовувати основні правила, які гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність органів місцевого самоврядування. Таким чином, це є демонстрацією на європейському рівні політичної волі надати практичного значення на всіх рівнях територіального управління принципам захисту демократії, виробленим під час створення Ради Європи, яка вважає своїм завданням забезпечення дотримання засад європейської демократії та захист прав людини в найширшому розумінні цього поняття. Це є відображенням переконання, що ступінь самоврядування, яку мають органи місцевого самоврядування, може вважатись основою справжньої демократії.

Хартія складається з трьох частин. *Перша частина* містить основні положення, які визначають принципи місцевого самоврядування. В цій частині закріплюється потреба конституційного і законодавчого визнання місцевого самоврядування, визначається концепція та встановлюються керівні принципи щодо природи та спектра повноважень органів місцевого самоврядування. Подальші статті присвячені захисту кордонів місцевих адміністративно-територіальних утворень, забезпечуючи їм можливість мати автономію стосовно утворення своїх адміністративних структур, можливості добору компетентного персоналу та визначення умов здійснення представницького мандата. Дві великі статті спрямовані на обмеження адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування та забезпечення того, щоб вони мали у своєму розпорядженні адекватні фінансові ресурси, у межах, що не становлять загрозу основам їх автономії. Інші положення цієї частини стосуються права органів місцевого самоврядування

на співробітництво, утворення асоціацій і застосування судового захисту інтересів місцевого самоврядування.

Друга частина містить зібрання положень щодо масштабу зобов'язань, які беруть на себе держави – сторони Хартії. З метою збереження домірного балансу між захистом основних принципів та гнучкістю, необхідною для врахування юридичних та інституціональних особливостей різних держав-членів, Сторонам угоди дозволено виключати певні положення Хартії з тих, які вони вважають для себе обов'язковими – робити застереження до певних її положень. Таким чином, це представляє собою компроміс між, з одного боку, визнанням того факту, що місцеве самоврядування є важливим чинником структури і організації держави в цілому, і, з іншого боку, завданням захистити мінімум основних принципів, які будь-яка демократична система місцевого самоврядування має дотримуватись. Більш того, зобов'язання сторін можуть поступово розширюватись, в міру того, як ті чи інші перепони для їх виконання будуть усуватись.

Викладені в Хартії принципи місцевого самоврядування застосовуються потенційно до всіх рівнів чи категорій органів місцевого самоврядування у кожній державі-члені, а також, з відповідними змінами, до територіальних влад на регіональному рівні. Однак, з метою врахування особливих випадків, Сторонам надана можливість виключати певні категорії влад з-під дії Хартії. Україна ратифікувала Хартію без застережень і в повному обсязі.

Хартія не передбачає створення інституційної системи контролю за її застосуванням, окрім вимоги до сторін надавати усю необхідну інформацію відносно законодавчих змін або інших заходів, здійснених з метою дотримання положень Хартії. Питання створення міжнародної системи нагляду, аналогічної до тієї, що є у Європейській соціальної хартії, розглядалося. Однак, було вирішено відмовитись від складного наглядового механізму, враховуючи, що присутність у структурі Ради Європи Конгресу місцевих і регіональних влад, який має безпосередні контакти з Комітетом Міністрів Ради Європи, забезпечить адекватний політичний контроль відповідності держав-членів вимогам Хартії.

Третя частина документа містить прикінцеві положення, подібні до тих, які часто використовуються в конвенціях, розроблених під егідою Ради Європи.

Європейська хартія місцевого самоврядування є першим багатостороннім правовим інструментом, який визначає та захищає принципи місцевої автономії, однієї з підвалин демократії, захист та розвиток якої є функцією Ради Європи. Передбачається, що вона зробить значний внесок у захист та поширення загальноєвропейських цінностей.

Коментар положень Хартії¹⁴

Преамбула

У преамбулі наведені основоположні принципи, на яких базується Хартія. Головними з них є наступні:

- місцеве самоврядування є суттєвим елементом демократії, ефективного управління та децентралізації влади;
- органи місцевого самоврядування відіграють важливу роль у побудові Європи;
- важливо, щоб органи місцевого самоврядування створювалися на демократичній основі та мали широку автономію.

Стаття 1

Стаття 1 містить головні зобов'язання сторін дотримуватись принципів місцевого самоврядування, викладених в Частині 1 Хартії (статті 2-11), у обсязі, передбаченому у статті 12.

Стаття 2

Ця Стаття передбачає закріплення принципів місцевого самоврядування у законодавстві.

Зважаючи на важливість цього принципу, надалі є необхідним його закріплення в основному документі, що визначає організацію держави, — тобто, в Конституції. Однак, було визнано, що для тих держав, де процедура внесення змін до Конституції вимагає згоди кваліфікованої більшості парламенту або згоди всього населення шляхом референдуму, може виявитись неможливим прийняття зобов'язання щодо включення принципу місцевого самоврядування до Конституції. Також визнано, що держави, які не мають письмової Конституції, а тільки Конституцію, яка складається з різних документів та джерел, можуть стикатися з окремими труднощами, або взагалі не мати можливості взяти на себе таке зобов'язання.

Також слід зважати і на той факт, що в федеративних державах діяльність та статус органів місцевого самоврядування може регулюватись федеральними утвореннями, а не центральним урядом. Для цих федеративних держав дана Хартія ні в якій мірі не впливає на розподіл повноважень та обов'язків між федеральним центром та федеральними республіками.

¹⁴ Коментар не є офіційною інтерпретацією тексту Хартії, однак сприяє розумінню її положень і розміщений на сайті Ради Європи разом з текстом Хартії (див. Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government).

Стаття 3

В цій статті викладені основні характеристики місцевого самоврядування, як вони повинні розумітися, з огляду на цілі Хартії.

Параграф 1

Термін “спроможність” відображує ідею про те, що право регулювати та управляти часткою публічних справ повинно бути підкріплено у спосіб, який дозволить робити це ефективно. Використання фрази “в межах закону” означає, що це право і спроможність можуть бути більш точно визначені у законодавстві.

Фраза “під власну відповідальність” наголошує на тому, що органи місцевого самоврядування не повинні бути обмежені тільки діяльністю в якості агента вищого рівня влади.

Неможливо абсолютно точно визначити, щодо яких саме справ органи місцевого самоврядування мають бути наділені повноваженням регулювати та управляти. Такі вирази, як “місцеві справи” та “власні справи”, були відкинуті як надто розпливчаті та важкі для інтерпретації. Традиції держав – членів Ради Європи щодо визнання тих чи інших справ такими, що належать до компетенції органів місцевого самоврядування, значно різняться. В реальному житті більшість справ мають як місцеве, так і національне значення, і відповідальність за них може дуже відрізнятися у різних державах та змінюватися з плином часу і навіть може бути розподіленою між різними рівнями управління. Обмеження органів місцевого самоврядування справами, які не мають більш широкого значення, може призвести до загрози їх маргіналізації. З іншого боку, є загальновизнаним, що держави зберігають за собою певні функції, такі як національна оборона. Мета Хартії, щоб органи місцевого самоврядування мали широке коло повноважень, які можна ефективно здійснювати на місцевому рівні. Визначення цих повноважень міститься у статті 4.

Параграф 2

Права місцевого самоврядування повинні реалізовуватись демократично створеними органами. Цей принцип відображає важливе значення, яке Рада Європи надає демократичним формам правління.

Це право, як правило, надається представницьким зборам, які мають або не мають виконавчих органів, їм підпорядкованих. Також допускається можливість здійснення прямої демократії там, де це передбачено законом.

Стаття 4

Як пояснювалось у коментарі до статті 3, неможливо, та й немає потреби, повністю перерахувати повноваження і функції, якими мають бути наділені органи місцевого самоврядування всіх держав Європи. Однак, в цій статті викладені основні принципи, на яких повинні базуватись функції і повноваження органів місцевого самоврядування та їх природа.

Параграф 1

Оскільки природа функцій і повноважень органів місцевого самоврядування є визначальним чинником місцевого самоврядування, то в інтересах чіткості визначення питання і юридичної визначеності необхідно ґрунтовно закріплювати у законодавстві основні повноваження органів місцевого самоврядування, а не надавати їх на ситуативній (“ad hoc”) основі. Зазвичай, повноваження повинні надаватись Конституцією чи іншим актом парламенту. Однак, незважаючи на використання в цьому параграфі терміну “закон”, відомо, що в деяких державах задля забезпечення ефективності парламент може делегувати деякі повноваження для виконання певних функцій, зокрема це стосується питань чи справ, які вимагають впровадження у відповідності до директив Європейського Союзу. Але таке делегування можливо за умов, що парламент залишить за собою відповідне право щодо здійснення моніторингу застосування делегованих повноважень. Більш того, виключенням також є випадок із державами – членами Європейського Союзу в тій мірі, у якій Правила ЄС (які, відповідно до статті 189 Римського Договору, мають пряму дію) можуть передбачати застосування конкретних заходів на певному рівні управління.

Параграф 2

Окрім повноважень, що закріплені у законодавстві за певним рівнем влади, можуть виникати й інші потреби або можливості, які потребують відповідної реакції публічних органів. Якщо сфера такої діяльності має місцевий характер і не є виключеною із загальноприйнятої в державах-членах компетенції місцевого самоврядування, важливо, щоб органи місцевого самоврядування, які діють як політичні одиниці під власну відповідальність задля добробуту свого населення, мали право здійснювати власні ініціативи у таких справах. Проте, основні правила, за якими вони можуть діяти в подібних випадках, можуть визначатися у законі. В деяких державах-членах, однак, органи місцевого самоврядування повинні мати законне право на такі свої дії. Широка свобода дій поза межами специфічних повноважень може бути надана органам місцевого самоврядування при існуванні такої системи, яка задовольняє вимогам параграфу 2 статті 4.

Параграф 3

Цей параграф визначає загальний принцип — здійснення публічних повноважень повинно бути децентралізованим. Цей принцип знайшов місце у багатьох документах, прийнятих в рамках Ради Європи, і, зокрема, у Висновках Лісабонської Конференції Європейських Міністрів, відповідальних за місцеве самоврядування, яка відбулася у 1997 році. Згаданий принцип означає, що питання, обсяг чи природа яких не є такими, що вимагають вирішення в межах більшого територіального утворення, або не є першочерговими питаннями з огляду на досягнення ефективності чи економічності, повинні бути прерогативою найнижчого рівня управління на місцях.

Це положення, однак, не містить вимог щодо систематичної децентралізації функцій до такого рівня місцевого самоврядування, який, через свої величину та природу, може виконувати лише обмежені завдання.

Параграф 4

Цей параграф присвячений питанням повноважень, що дублюються. Щоб чітко визначити та уникнути будь-яких тенденцій до поступового розпорошення відповідальності, повноваження повинні бути повними і виключними. Однак, у деяких сферах виникає необхідність спільної діяльності різних рівнів влади, але при цьому важливо, щоб у таких випадках втручання центральної або регіональної влади відбувалось із чітким дотриманням букви закону.

Параграф 5

Адміністративні структури органів місцевого самоврядування та їхня близькість до місцевих умов може сприяти виконанню ними певних функцій, основна відповідальність за які належить вищим рівням управління. Однак, важливо, щоб практика подібного делегування не поширювалась надмірним чином на сферу власних повноважень місцевого рівня, та щоб останній, коли це можливо, мав право брати до уваги місцеві обставини при здійсненні делегованих повноважень. Проте, є визнаним, що стосовно здійснення певних функцій, наприклад, у питанні надання документів, які засвідчують особу, необхідність уніфікованих правил не залишає органам місцевого самоврядування свободи діяти на власний розсуд.

Параграф 6

В той час як параграфи 1-5 врегульовують питання, які знаходяться у компетенції органів місцевого самоврядування, параграф 6 присвячений як цим питанням, так і тим, вирішення яких є поза межами компетенції органів місцевого самоврядування, але безпосередньо їх стосуються. В тексті передбачено, що спосіб і час проведення консультацій повинен визначатися таким чином, щоб органи місцевого самоврядування мали

реальну можливість впливати на результати вирішення питання, допускаючи при цьому, що проведенню консультацій можуть перешкодити надзвичайні обставини, наприклад необхідність термінового прийняття рішення. Такі консультації повинні проводитись безпосередньо з відповідним органом або органами влади, або, якщо справа стосується декількох органів місцевого самоврядування, через посередництво їх асоціацій.

Стаття 5

Пропозиції щодо зміни їх кордонів, серед яких крайнім випадком є злиття з іншими громадами, у будь-якому разі мають першочергове значення для органів місцевого самоврядування та людей, для яких вони працюють. За умов, коли стосовно більшості держав вважається нереальним очікувати, щоб місцева громада отримала право вето щодо таких змін, важливим є проведення з нею прямих чи опосередкованих попередніх консультацій. Відповідну процедуру для таких консультацій, можливо, можуть запропонувати референдуми, але у ряді держав немає необхідної законодавчої бази для їх проведення. Там, де законодавство не передбачає обов'язковості референдуму, можуть бути застосовані інші форми консультацій.

Стаття 6

Параграф 1

Текст цього параграфу стосується не стільки загальної структури органів місцевого самоврядування та їх рад, а скоріше розглядає метод організації їх адміністративних служб. У той час як національне та регіональне законодавство можуть визначати певні загальні принципи цієї організації, органи місцевого самоврядування повинні мати можливість визначати власні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління. Певні специфічні вимоги, що містяться у відповідних національних або регіональних законах, наприклад, щодо створення окремих комітетів або утворення певних адміністративних посад, є прийнятними, але вони не повинні бути настільки широкими, щоб істотно впливати на організаційну структуру.

Параграф 2

Окрім створення відповідних управлінських структур, для ефективної діяльності органів місцевого самоврядування дуже важливою є можливість добирати та утримувати персонал, кваліфікація якого відповідає колу повноважень цих органів. В значній мірі це залежить від спроможності

органів місцевого самоврядування запропонувати достатньо сприятливі умови служби.

Стаття 7

Мета цієї статті забезпечити умови, за яких дії третьої сторони не мали б можливості перешкоджати місцевим представникам виконувати свої функції, а також, щоб виключно матеріальні питання не перешкоджали певним категоріям осіб здійснювати свою роботу. Матеріальні питання включають відповідне фінансове відшкодування витрат, понесених під час виконання службових обов'язків, а також, у разі необхідності, зокрема у випадку, коли депутати обираються для роботи на постійній основі, відшкодування втрачених доходів та соціальний захист. В дусі цієї статті, було б також доцільним передбачити врегулювання питання поновлення тих, хто обіймав свій пост на постійній основі, до нормального робочого життя після закінчення терміну їх повноважень.

Параграф 3

В цьому параграфі зазначається, що усунення місцевого виборного представника від виконання ним своїх повноважень повинно базуватись виключно на об'єктивних законних підставах, а не на ситуативних ("ad hoc") рішеннях. Зазвичай, це означає, що випадки несумісності/несумісництва повинні бути закріплені в законі. Однак, є випадки існування сталих неписаних правових принципів, які надають адекватні гарантії.

Стаття 8

Ця стаття присвячена нагляду, що здійснюється іншими рівнями влади за діяльністю органів місцевого самоврядування. Вона не стосується ані можливості окремих осіб подавати в суд на органи місцевого самоврядування, ані призначення і діяльності омбудсмену чи іншого офіційного органу зі слідчими (investigatory) повноваженнями. Вищевикладене, перш за все, відноситься до філософії нагляду, яка зазвичай асоціюється з контролем за здійсненням повноважень ("controle de tutelle"), який має великі традиції в багатьох державах. У той самий час положення цієї статті стосуються таких випадків, як вимога попередньої згоди на той чи інший крок, або затвердження рішень для набуття ними чинності, застосування повноважень скасовувати рішення органів місцевого самоврядування, контроль за рахунками тощо.

Параграф 1

Параграф 1 визначає, що для здійснення нагляду необхідне існування відповідної законодавчої бази і, таким чином, у цьому разі застосування ситуативних наглядових процедур ("ad hoc") виключається.

Параграф 2

Адміністративний нагляд, зазвичай, повинен обмежуватися розглядом питання правомірності дій органів місцевого самоврядування, а не їх ефективності. Одне значне, проте не єдине виключення, зроблено для випадку делегованих повноважень, коли влада, що їх делегує, може бажати здійснювати певний нагляд за тим, яким чином виконуються доручення. Однак, це не повинно перешкоджати свободі дій органів місцевого самоврядування, як це передбачено у параграфі 5 статті 4.

Параграф 3

Положення даного параграфу виходять з принципу “пропорційності/домірності”, згідно з яким контролюючий орган під час здійснення своїх повноважень повинен діяти таким чином, щоб якнайменше впливати на місцеву автономію, досягаючи при цьому бажаного результату.

Оскільки доступ до судового захисту від неналежного застосування засобів нагляду та контролю є предметом статті 11, детальне визначення положень щодо умов та способів дії в конкретних ситуаціях не вбачається за необхідне.

Стаття 9

Правове закріплення повноважень щодо виконання певних функцій не має сенсу, якщо місцева влада позбавлена фінансових ресурсів для їх здійснення.

Параграф 1

Даний параграф має на меті забезпечити, щоб органи місцевого самоврядування не могли бути позбавлені свободи вільно визначати пріоритети фінансової діяльності.

Параграф 2

Принцип, що розглядається, полягає в тому, що між фінансовими ресурсами місцевого самоврядування та завданнями, які воно виконує, має бути адекватне співвідношення. Цього співвідношення потрібно особливо чітко дотримуватись щодо спеціально переданих органам місцевого самоврядування функцій і повноважень.

Параграф 3

Фундаментальним обов'язком місцевих виборних представників є пошук співвідношення між користю від забезпечених органами місцевого самоврядування послуг та податковим тягарем платників податків. Загальновизнано, що національні або регіональні закони можуть встановлювати загальні межі щодо повноважень органів місцевого

самоврядування в сфері оподаткування; однак, вони не повинні перешкоджати ефективному проходженню місцевих фінансових процесів.

Параграф 4

Деякі податки та джерела фінансування органів місцевого самоврядування є, за своєю природою або з практичних підстав, відносно не чутливими до впливу інфляції та інших економічних чинників. Надмірна залежність від таких податків та ресурсів може створити труднощі для органів місцевого самоврядування, оскільки вартість надання послуг прямо залежить від зміни економічних факторів. Однак, є визнанням, що навіть у випадку відносної динамічності джерел надходжень, автоматичного зв'язку між витратами та зміною обсягу капіталу може й не бути.

Параграф 6

Коли перерозподілені ресурси розподіляються відповідно до критеріїв, визначених в законодавстві, то положення даного параграфу будуть виконані, якщо з органами місцевого самоврядування будуть проводитись консультації під час підготовки відповідного законодавства.

Параграф 7

Пакетні/цільові гранти, або навіть гранти для конкретних секторів економіки є більш бажаними, з точки зору свободи дій місцевого самоврядування, аніж гранти, виділені на окремі проекти. Було б нереалістично очікувати, що всі гранти на конкретні проекти будуть замінені на загальні гранти, особливо стосовно основних капіталовкладень, але сильна залежність від подібних ресурсів буде обмежувати свободу дії органів місцевого самоврядування з фінансових питань. Однак, частка, представлена грантами у загальному фінансовому потенціалі, значно варіюється між різними державами, і велика доля проектно-орієнтованих грантів по відношенню до загальних грантів може вважатись нормальною, якщо гранти в цілому становлять невелику частку від загальних надходжень.

Друге речення параграфу 7 статті 9 підкреслює, що надання грантів на специфічні цілі не скасовує свободи органів місцевого самоврядування проводити свою політику в межах власної компетенції.

Параграф 8

Для органів місцевого самоврядування є дуже важливим, щоб вони мали змогу брати позики для здійснення інвестицій. Однак, можливі джерела такого фінансування неминуче залежать від структури ринку капіталу кожної окремої держави; процедур та умов доступу до таких джерел, які можуть бути визначені в законодавстві.

Стаття 10

Параграф 1

Параграф присвячений співробітництву між органами місцевого самоврядування на функціональній основі, зокрема, з метою підвищення ефективності через спільні проекти, або виконання завдань, які вони не в змозі виконати самостійно. Подібне співробітництво може призводити до створення консорціумів або федерації органів місцевого самоврядування, хоча правова база для створення таких органів може бути визначена у законодавстві.

Параграф 2

Параграф 2 присвячений асоціаціям, чиї цілі є більш загальними, ніж функціональні, яких стосується параграф 1, і метою яких є представництво інтересів всіх органів місцевого самоврядування певного типу або типів на регіональному чи національному рівнях. Право на участь в асоціаціях такого типу не передбачає визнання законного статусу цієї структури центральним урядом.

Для інструменту Ради Європи такого типу, є загальноприйнятим, що право на участь в асоціаціях на національному рівні супроводжується паралельно правом на участь в міжнародних асоціаціях, діяльність більшості з яких націлена на сприяння європейській єдності у тих напрямках, які відповідають цілям статуту Ради Європи.

Однак, стаття 10.2 залишає за державами-членами вибір засобів законодавчого або іншого характеру, за допомогою яких цей принцип буде впроваджуватися.

Параграф 3

Безпосереднє співробітництво з окремими органами місцевого самоврядування інших держав теж повинно дозволятися, однак шляхи такого співробітництва мають відповідати правовим вимогам, які можуть існувати в кожній державі, та знаходитись в межах відповідних повноважень органів місцевого самоврядування.

Особливо актуальними у цьому відношенні є положення Європейської рамкової конвенції щодо транскордонного співробітництва між територіальними общинами або властями (від 21 травня 1980 року, ETS No. 106), хоча деякі форми співпраці не повинні обмежуватися лише прикордонними регіонами.

Стаття 11

Щодо засобів правового захисту мається на увазі доступ органів місцевого самоврядування до:

- a. відповідного суду, або
- б. еквівалентного, незалежного, законного органу, який має повноваження вирішувати та надавати відповідні консультації щодо того, чи відповідає та чи інша дія, бездіяльність, рішення або інший адміністративний акт закону.

Окремий випадок було констатовано у одній державі, де за умов, коли адміністративні рішення не є об'єктом апеляційного подання до суду, можливо використати надзвичайний вид правового захисту, що називається зверненням щодо повторного судового розгляду. Такий правовий захист, що застосовується у випадку, коли рішення базується на вочевидь помилковому тлумаченні закону, відповідає вимогам цієї статті.

Стаття 12

Формулювання принципів місцевого самоврядування, закладене в Частині 1 Хартії, мало на меті узгодити широкий спектр правових систем та структур місцевого самоврядування, що існують в державах – членах Ради Європи. Однак, є загальноновизнаним, що окремі уряди все ж можуть стикатись з конституційними або практичними перепонами при приєднанні до деяких положень Хартії.

Ця стаття стосується затвердження вперше використаної у Європейській соціальній хартії системи "обов'язкового мінімуму", яка визначає, що від Сторін Європейської хартії місцевого самоврядування вимагається вважати для себе обов'язковими принаймні двадцять з тридцяти пунктів Частини 1 Хартії, з яких принаймні 10 пунктів мають належати до мінімуму із чотирнадцяти основних принципів. Однак, оскільки максимальною метою залишається імплементація всіх положень Хартії, Сторони спеціально наділені правом розширювати свої зобов'язання, коли вони вважатимуть це за можливе.

Стаття 13

В принципі, вимоги, викладені в Частині 1 Хартії, відносяться до всіх категорій або рівнів органів місцевого самоврядування в кожній державі-члені. Вони також потенційно застосовуються і до регіональної влади, де вона існує. Однак спеціальна правова форма чи конституційний статус певних регіонів (зокрема, в федеративних державах) можуть перешкоджати їм відповідати тим самим вимогам, що і місцеві влади. Більш того, в одній чи двох державах-членах існує категорія органів місцевого самоврядування, які через свій

невеликий розмір мають тільки незначні або консультативні функції. З метою врахування подібних виключних випадків стаття 13 дозволяє Сторонам Хартії виключати певні категорії влад з-під дії Хартії.

Стаття 14

Ця стаття має на меті сприяти моніторингу застосування Хартії окремими Сторонами, зобов'язуючи останніх надавати відповідну інформацію Генеральному секретарю Ради Європи. Особливо за умов відсутності спеціального органу, відповідального за нагляд за дотриманням Хартії, дуже важливо, щоб інформація щодо змін у законодавстві або інших заходів, які мають суттєвий вплив на місцеву автономію, як це визначено в Хартії, була доступною для Генерального Секретаря.

Статті 15-18

Прикінцеві положення, що містяться у статтях 15-18, сформульовані за принципом прикінцевих положень конвенцій і договорів, укладених в рамках Ради Європи.

ПРАКТИЧНИЙ ПОСІБНИК

Бенчмаркінг доброго врядування

Серія «Бібліотечка місцевого самоврядування»

За загальною редакцією А. Гука

Підписано до друку 28.02.2018. Формат 60×84 1/16
Друк офсетний. Папір офсетний. Гарнітура NewtonС.
Умов. друк. арк. 3,26. Обл. вид. арк. 3,5.
Тираж 2000 прим. Замовлення № 0280218

Підписано до друку з оригінал-макету ТОВ "Видавництво "Юстон"
01034, м. Київ, вул. О. Гончара, 36-а

тел.: (044) 360-22-66, www.yuston.com.ua

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до державного реєстру видавців,
виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції
серія ДК № 497 від 09.09.2015 р.



Підготовлено і видано за сприяння Програми Ради Європи
«Децентралізація і територіальна консолідація в Україні»
www.slg-coe.org.ua, www.facebook.com/slgcoe/