

Саханенко Сергій Єгоровіч,

професор кафедри публічного управління та регіоналістики
навчально-наукового інституту публічної служби та управління
Національного університету «Одеська політехніка»,
пр.Шевченка, 1, м. Одеса, 65044, Україна

e-mail: johamaran@gmail.com <https://orcid.org/0000-0001-8376-0328>

Колісніченко Наталя Миколаївна,

завідувач кафедри соціально-гуманітарних наук
навчально-наукового інституту публічної служби та управління
Національного університету «Одеська політехніка»,
пр.Шевченка, 1, м. Одеса, 65044, Україна

e-mail: ird@ukr.net <https://orcid.org/0000-0003-1083-7990>

Дробот Ігор Олександрович,

професор кафедри публічного управління та публічної служби
навчально-наукового інституту державного управління
Національного університету «Львівська політехніка»,
вул. Сухомлинського, 16, смт. Брюховичі, Україна

e-mail: idrobot@ukr.net <https://orcid.org/0000-0002-4922-8968>

ЗАСАДИ РЕГІОНАЛЬНОГО САМОВРЯДУВАННЯ ВІДПОВІДНО ДО РАМКОВИХ РЕКОМЕНДАЦІЙ РАДИ ЄВРОПИ

Анотація. Роз'яснюється зміст положень Рамкових рекомендацій Ради Європи щодо регіональної демократії, які в узагальненому вигляді містять європейські стандарти регіонального самоврядування. Для більш повного викладення відповідних положень Рамкових рекомендацій використано нормативно-правові акти Ради Європи, що стосуються регіонального самоврядування. Здійснене зіставлення європейських стандартів регіонального самоврядування із нормативно-правовим регулюванням та практикою функціонування інституту самоврядування на рівні регіонів України. Представлене авторське бачення щодо запровадження регіонального самоврядування в Україні.

Ключові слова: *самоврядування, регіональне самоврядування, місцева демократія, регіональна демократія, Рамкова рекомендація Ради Європи, європейські стандарти регіонального самоврядування, належне врядування, субсидіарність.*

Як цитувати: Саханенко С. Є., Колісніченко Н. М., Дробот І. О. Засади регіонального самоврядування відповідно до рамоквих рекомендацій Ради Європи. *Актуальні проблеми державного управління*. 2022. № 2 (61). С. 85–103. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-2-06>

In cites: Sakhanienko, S.Y., Kolisnichenko, N.M., Drobot, I.O. Principles of regional self-government according to Council of Europe reference framework for regional democracy. *Pressing Problems of Public Administration*, 2 (61), 85–103. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-2-06> [in Ukrainian].

Постановка проблеми. Одним із сучасних явищ врядування багатьох країн Європи є розвиток різноманітних форм регіоналізму. Європейський регіоналізм, прагнучи утвердження регіону як владного інституту, розвивається через дві моделі: «Європа регіонів» та «Європа через регіони». Концепт «Європа регіонів» намагається запобігти надмірній централізації ЄС через надання регіонам можливості стати окремою незалежною компонентною врядування на протиположні органи ЄС. Модель «Європа через регіони» характеризується прагненням утвердження регіону як повноцінного та рівноправного партнера у багаторівневій структурі ЄС з метою його зміцнення. Так, одним із консультативних органів ЄС, який забезпечує представництво регіональних влад, є *Комітет регіонів*, який складається з понад 300 членів, що представляють органи регіонального самоврядування, а не органи державного управління на регіональному рівні. Комітет регіонів консультує Європейську Раду та Європейську комісію і надає висновки щодо питань регіонального розвитку. У межах Ради Європи в якості консультативного органу створений Конгрес місцевих та регіональних влад Європи (КМРПЄ), статутним органом якого є Палата регіонів. У будь-якому випадку європейський регіоналізм передбачає формування інституту регіонального самоврядування, що доповнює інститут місцевого самоврядування та інших форм соціально-територіальної самоорганізації.

На відміну від більшості країн Європи в Україні регіональне самоврядування не визнане та заміщується адміністративною регіоналізацією, за якою на рівні регіонів публічні функції реалізуються здебільше державними інституціями (місцевими державними адміністраціями та територіальними органами центральних органів виконавчої влади). Наявність на регіональному рівні представницьких органів (обласних рад) з обмеженими функціями, які, до того ж, не володіють власними виконавчими органами, свідчить про імітаційний характер вітчизняного регіонального самоврядування. Політика децентралізації, що послідовно реалізується в Україні, починаючи із 2014 р., торкнулася насамперед муніципального рівня врядування – сільських, селищних, міських громад. Новим поштовхом децентралізації може стати формування повноцінного регіонального самоврядування попри існуючі іноді забобони щодо цього публічного інституту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика регіонального самоврядування в Україні на рівні наукових досліджень значною мірою заміщується питаннями місцевого самоврядування, що, як здається, є некоректним з наукової та теоретичної точок зору. У існуючих вітчизняних дослідженнях в основному приділяється увага закордонному досвіду функціонування інституту регіонального самоврядування (див., напр.: [3], [4]). У дослідженнях І. Ковтун [12], В. Рильської [17] розглядаються теоретичні питання регіонального самоврядування. У роботах М. Баймуратова [1], В. Зимогляд [11], Є. Кулакової [14], В. Малиновського [15], С. Снігур [18], М. Шуп'яної [19] досліджуються проблеми функціонування інституту регіонального самоврядування в Україні, а також підходи до його повноцінного запровадження. Окремі аспекти європейських стандартів регіонального самоврядування вивчалися також Т. Безверхнюк, С. Саханенко, Е. Топаловою [2].

Метою статті є визначення загальних засад регіонального самоврядування у відповідності до Рамкових рекомендацій Ради Європи щодо регіональної демократії.

Застосована методологія і методи. Робота побудована на використанні традиційного та формалізованого методів документального аналізу. У межах традиційного аналізу досліджувалися внутрішні (зміст) та зовнішні характеристики документів, що регулюють регіональну демократію: видавець (органи Ради Європи, інші європейські інститути), вид (резолуція, рекомендація), мета, час та обставини (контекст) створення документу. Формалізований аналіз дозволив визначити частоту звернення органів Ради Європи до проблематики регіональної демократії на рівні офіційних документів та частоту використання відповідних категорій (зокрема, *good governance, cohesion, subsidiarity*) в їх змісті.

Формально-юридичний метод дозволив здійснити класифікацію та систематизацію явищ регіонального самоврядування, що знайшли своє закріплення у відповідних документах Ради Європи, дослідити внутрішню побудову норм, що регулюють регіональну демократію, знайти внутрішні взаємозв'язки поміж складовими елементами регіонального самоврядування. Зазначене забезпечило отримання достовірної інформації про стан нормативного регулювання регіональної демократії на рівні загальноєвропейських інститутів, вивити якість відповідних норм.

Порівняльний метод дозволив співставити підходи до явищ регіональної демократії на різних етапах функціонування Ради Європи, а також на міждержавному рівні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Після прийняття у 1985 р. Європейської Хартії місцевого самоврядування [9] КМРВЄ, зосередився на розробленні аналогічного документу відносно регіонального самоврядування. Значним кроком на цьому шляху стала Декларація щодо регіоналізму в Європі [25], яка була прийнята у 1995 р. Асамблеєю європейських регіонів. Резолюцією 37 (1996) [49] проєкт Європейської Хартії регіонального самоврядування був внесений на обговорення держав-членів та органів РЄ. Однак Комітет міністрів, що має ключове значення в інституційному механізмі РЄ, піддав його критиці й не погодився відкрити для підписання державами-членами РЄ. Внаслідок численних обговорень був підготовлений проєкт Європейської Хартії регіональної демократії, який Рекомендацією КМРВЄ 240 (2008) [31] був запропонований до прийняття в якості зобов'язального документу. Проте Комітет міністрів знову не дійшов згоди щодо винесення Європейської Хартії регіональної демократії на підписання та ратифікацію. Основне зауваження полягало в ступені обов'язковості зазначеного документу, що відштовхувало від нього країни, які лише стали на шлях регіоналізації. На конференції в Утрехті 17-18.11.2009 міністри країн-членів РЄ, що відповідають за місцевий та регіональний розвиток, прийняли Рамкові рекомендації Ради Європи щодо регіональної демократії (далі – Рамкові рекомендації) [23].

Попри рекомендаційний характер Рамкових рекомендацій Рекомендацією КМРВЄ 282 (2010) [32] Рамкові рекомендації були взяті за основу моніторингу функціонування регіонального самоврядування в країнах-членах РЄ. Так, в Рекомендації КМРВЄ 348 (2013) про стан місцевої та регіональної демократії в Україні [32], з посиланням на Рамкові рекомендації, Україну було закликано передати повноваження адміністрацій у районах та областях виборним представникам для створення підпорядкованої їм адміністрації.

Рамкові рекомендації ґрунтуються на розумінні регіонів не лише як більш-менш великих територій в межах територіального устрою країни, що

за своїми економічними, географічними, історичними, соціокультурними ознаками відрізняються від інших територій, а як територіальних спільнот, як специфічних соціальних суб'єктів територіального рівня. В якості розуміння такого підходу слід звернути увагу на одну суттєву обставину. В англійському варіанті Європейської Хартії місцевого самоврядування при визначенні поняття місцевого самоврядування використовується категорія «local authorities». Під час ратифікації в Україні Європейської Хартії місцевого самоврядування у 1997 р. зазначена категорія була перекладена як «органи місцевого самоврядування», що суттєво спотворювало суть інституту місцевого самоврядування відповідно до європейських підходів. Саме тому на заміну перекладу 1997 р. в тексті Європейської Хартії місцевого самоврядування опублікованому в «Офіційному віснику України» від 04.06.2013 р. № 39 категорія «local authorities» була викладена вже як «місцеві влади». Проте зазначений переклад також не повністю враховує притаманні англійській мові конотації, що пов'язані із поняттям «authorities». Відповідно до тлумачень Encyclopedia Britannica [20], «authorities» означитиме не просто владу, а спільноту, яка володіє владою або колектив людей, який має право самостійно чи через утворені ним органи вирішувати свої внутрішні питання без втручання ззовні. Це відрізняє поняття «authority» від поняття «влада» взагалі (power), або від урядових структур (government). Більш виразно зазначена конотація помітна у французькому тексті Європейської Хартії місцевого самоврядування, який є автентичним англійському й де міститься поняття «collectivités locale» (локальні спільноти – читай «територіальні громади»). Рамкові рекомендації також ґрунтуються на понятті «authorities» як «collectivités régionales» (регіональні спільноти).

Одночасно, враховуючи наявні реалії, зокрема, багаторівневість територіального поділу, Рамкові рекомендації не виключають поширення їх норм на проміжний між регіоном та муніципалітетами рівень за його наявності. Зокрема, у Рекомендації КМРВС 133 (2003) про управління столичними містами [27] та Рекомендації КМРВС 452 (2021) про статус столичних міст [35] наголошувалося на подвійній відповідальності столичних міст, що вимагає надання їм відповідних організаційних та матеріально-фінансових повноважень, що наближаються до регіональної компетенції. Аналогічним чином Рамкові рекомендації можуть бути поширені на міські агломерації (Резолюція КМРВС 351 (2012) [47] або на проміжний рівень (Рекомендація КМРВС 188 (2006) [28]).

Виходячи з того, що регіональне самоврядування є одним із системоутворюючих інститутів суспільства, Рамкові рекомендації орієнтують на необхідність його визнання в конституційний спосіб. Відповідно до сучасної правової думки Європи, конституція є формалізованим договором між громадянами, коли вони створюють юридичне обличчя суспільства у вигляді держави та передають їй низку повноважень щодо реалізації належних їм прав. Таким чином, закріплення інституту регіонального самоврядування в конституції означитиме, що він є одним із предметів даного договору, а джерелом його влади є воля народу у цілому та регіональних спільнот. Зазначене надає додаткового конституційного захисту та гарантій існування й розвитку регіонального самоврядування.

Проте, враховуючи національні правові традиції, політико-правові труднощі щодо внесення змін до вже чинних конституцій, а в деяких випадках – навіть відсутність конституцій як окремого документу, Рамкові рекомендації

передбачають й законодавчий спосіб правового оформлення регіонального самоврядування. Але й у цьому випадку законодавчий акт має надавати регіонам захист і гарантії самоврядування, що наближаються до конституційних.

Ледве не ключовим у Рамкових рекомендаціях є пункт 3, оскільки він закріплює визначення регіонального самоврядування – його вихідні ідеї, природу та основні ознаки, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення сучасної європейської теорії регіонального самоврядування. Відповідно до нього регіональне самоврядування означає юридичну можливість та спроможність регіональних спільнот в межах конституції або закону регулювати та реалізувати частину публічних справ під свою власну відповідальність та у відповідності до принципу субсидіарності.

Таким чином, у відповідності до Рамкових рекомендацій регіональне самоврядування на відміну від місцевого самоврядування (у відповідності до норм Європейської Хартії місцевого самоврядування) не є правом, тобто соціальною загальнообов'язковою нормою, а є лише дозволеною можливістю. Віднесення регіонального самоврядування не до права, як у випадку місцевого самоврядування, а до правової можливості свідчить, що воно може розвиватися лише у випадку визнання та наділення повноваженнями з боку держави адже наявність відповідної волі держави й забезпечує таку можливість.

З іншого боку, регіональне самоврядування є не лише правовою можливістю, але й спроможністю реалізовувати цю правову можливість. Через це підкреслюється, що регіональне самоврядування передбачає реальну здатність регіональної спільноти на основі усвідомлення свого інтересу здійснювати свою волю через політичні, організаційні, економічні, кадрові, інформаційні тощо засоби та ресурси, що є у розпорядженні регіонального самоврядування.

З метою забезпечення ефективності регіонального самоврядування, його цінності та легітимності, Рамкові рекомендації визначають, що цей політико-правовий інститут повинен регулювати та реалізовувати лише частину публічних справ. Це означатиме, що функції публічної влади на регіональному рівні не передаються виключно до органів регіонального самоврядування, частина з них може належати й органам державної влади в регіоні та органам місцевого самоврядування.

Найважливішою проблемою розмежування повноважень між публічними інститутами є проблема визначення принципу, який покладається в основу віднесення відповідних питань до того або іншого рівня влади. Побудова стійкої публічної системи передбачає не лише створення юридично бездоганної моделі розподілу повноважень, але й визначення критеріїв, що забезпечують цей розподіл. Випадкове, волюнтаристське розмежування повноважень неминуче буде виступати в якості джерела конфліктів між публічними інститутами.

У Рекомендації Комітету міністрів 19 (1995) щодо принципу субсидіарності [37] закріплено, що рішення мають прийматися на якомога нижчому рівні, а вищі ланки управління повинні вдаватися до будь-яких дій лише у тому разі, якщо ці дії будуть ефективніші за відповідні дії нижніх ланок. Однак, відповідно до сучасних уявлень про багаторівневе врядування, субсидіарність передбачає передачу функцій та повноважень не лише на певний територіальний рівень, на якому ці функції та повноваження будуть здійсню-

ватися більш ефективно. До цього додається ще й горизонтальна складова – функції та повноваження мають передаватися тому інституту врядування на територіальному рівні, який більш ефективно їх виконає. Серед останніх можуть бути державні інституції, суб'єкти територіального самоврядування, громадські інституції, а також бізнес-структури.

У зв'язку з цим, у Рамкових рекомендаціях визначено, що покладання відповідальності за вирішення публічних завдань на регіональне самоврядування повинно відбуватися на основі принципу субсидіарності, який означає, що органи регіонального самоврядування повинні отримати відповідальність за ті справи, які, з огляду на їх масштаб, природу, вимоги результативності та продуктивності, можуть бути найбільш ефективно вирішені на регіональному рівні саме ними. Зазначене дозволяє регіональному самоврядуванню, з одного боку, не претендувати на компетенцію, що може бути вирішена на загальнодержавному рівні та на рівні муніципалітетів, а з іншого – на компетенцію, яка може ефективно вирішуватися на регіональному рівні через територіальні органи держави, громадські та бізнес-структури.

Як відомо, логіка та механізм правового регулювання будь-якої сфери полягає в тому, що для закріплення більшої правової свободи необхідно в якості методу правової регуляції використовувати правову заборону, а для закріплення меншої правової свободи – правовий дозвіл. Внаслідок зазначеного, правове регулювання державної влади зазвичай здійснюється на підставі принципу – *дозволено те, що прямо дозволено законом, а отже* мінімум або максимум дозволеного породжує максимум або мінімум забороненого, що в умовах правової держави та розвиненого громадянського суспільства не дозволяє узурпувати публічну владу. На відміну від сфери державного управління, система громадянського суспільства в демократичних політичних режимах регулюється іншою правовою парадигмою – *дозволено те, що прямо не заборонено законом*, що й гарантує велику частку свободи його суб'єктів.

Рамкові рекомендації побудовані на другому принципі правового регулювання суспільних відносин, що є наслідком віднесення інституту регіонального самоврядування до форми існування громадянського суспільства на територіальному рівні. Саме з метою розкриття його потенціалу, регіональному самоврядуванню має бути забезпечено максимальний ступінь свободи, що й дозволяє проявити ініціативу в реалізації регіональних інтересів. Відтак пункт 4 Рамкових рекомендацій закріплює, що регіональне самоврядування має повну свободу дій, які не виключені з його компетенції, або не закріплені відповідно до конституції або законів за іншими інститутами публічної влади.

Виходячи із логіки Рамкових рекомендацій, в основу визначення компетенції регіонального самоврядування покладена воля держави, однак *регіональне самоврядування* може здійснювати відносно цих питань певну самостійну політику. Зокрема регіони повинні мати право не лише приймати рішення щодо компетенції (директивні повноваження), що їм передається, але й виконувати прийняті рішення (адміністративні повноваження). При цьому, як зазначається у Резолюції КМРВС 293 (2009) [44] повноваження з прийняття рішень також можуть бути розширені аж до законодавчих функцій, що є характерним для суб'єктів федерації або автономій як форм регіонального самоврядування у широкому розумінні.

Незважаючи на делегований характер повноважень регіональному самоврядуванню повинна бути забезпечена можливість на власний розсуд

адаптувати їх здійснення до місцевих умов, звичайно, виключно в межах встановлених у конституції та/або законодавстві, на чому наголошує пункт 7 Рамкових рекомендацій. Це передбачає, крім іншого, що у регіонів можуть бути власні регіональні інтереси, тобто власні уявлення регіональної спільноти про найбільш краще для неї становище і про засоби його досягнення. Звичайно, регіональними інтересами можна вважати лише ту частину інтересів населення регіону, що не виходять своїм змістом за межі регіону.

Зрозуміло, що залежно від країни, її традицій, правової моделі, усталеності регіонального самоврядування тощо повноваження регіонів можуть колитися в досить великих межах. Так, Декларація щодо регіоналізму в Європі [25] визначає такий орієнтовний перелік питань, що можуть вирішуватися регіонами: регіональна економічна політика; регіональне планування, будівництво і житлова політика; телекомунікації і транспортна інфраструктура; енергетика та навколишнє середовище; сільське господарство та рибальство; освіта на всіх рівнях, університети й науково-дослідницькі роботи; культура і засоби масової інформації; охорона здоров'я; туризм, відпочинок і спорт; поліція та громадський порядок.

Рамкові рекомендації у цілому не поділяють концепт розширеного характеру повноважень регіонального самоврядування. При цьому виокремлюється група повноважень, які за визначенням мають регіональний характер та потенційно є питаннями регіонального значення.

На перше місце серед таких повноважень Рамкова рекомендація відповідно висуває відповідальність за розвиток регіональної культури, збереження та примноження культурної спадщини регіонів включно із регіональними мовами. На рівні РЄ прийнято кілька важливих документів щодо культурної спадщини, включаючи Європейську культурну конвенцію 1954 р. [7], Європейську конвенцію про охорону археологічної спадщини (переглянута) [6], Рамкову конвенцію про значення культурної спадщини для суспільства [16], Рекомендації ПАРЄ 2149 (2019) щодо цінності культурного надбання у демократичному суспільстві [29] та Європейську стратегію культурного надбання у XXI столітті [21]. Відповідальність місцевих влад щодо культури та культурного надбання зазначалася ще починаючи з Резолюції КМВЄ 79 (1974) про архітектурне надбання [61]. Розвиваючи зазначений підхід Резолюції КМРВЄ 202 (2005) [41] та 474 (2021) [58], визнали особливу відповідальність регіональної влади щодо створення, збереження та популяризації культурного надбання, адже вона багато в чому є носієм цінностей спадщини.

Не менш важливу роль відіграють регіони щодо збереження та розвитку регіональних та міноритарних мов. На рівні РЄ прийнята Європейська Хартія регіональних мов або мов меншин [10]. Як зазначається в Резолюції КМРВЄ 424 (2017) про регіональні та міноритарні мови [53], Резолюції КМРВЄ щодо ролі міноритарних мов у регіональному розвитку [45], Рекомендації КМРВЄ 222 (2007) щодо отримання освіти регіональними мовами та мовами меншин [30] мова є ключовим аспектом культурної самобутності регіонів, адже вона займає центральне місце в колективній пам'яті населення й у процесі передавання культурної самобутності. Коли відносно мовних меншин повною мірою визнаються їхні права й коли ці меншини можуть висловлюватися своєю мовою у публічній сфері, то це створює у них впевненість у собі, що у свою чергу стимулює економічну діяльність та культурну творчість. Відтак питання регіональних мов та мов меншин мають перебувати у віданні

регіонального самоврядування. Рекомендація КМРВС 453 (2019) також закликає до широкого використання регіональних мов та мов меншин в роботі органів регіонального самоврядування в місцях їх поширення [56]. Резолюція КМРВС 375 (2014) наголошує на необхідності запроваджувати міжкультурну освіту на регіональному рівні [50].

Другою природною сферою компетенції регіонального самоврядування за Рамковими рекомендаціями є регіональний економічний розвиток. Регіональний економічний розвиток передбачає розроблення стратегічних планів розвитку економічних підсистем регіону на основі його ресурсних можливостей, здійснення заходів регіонального планування розміщення виробництва на рівні регіону, зміцнення регіонального економічного простору, на основі тісних економічних зв'язків між усіма суб'єктами господарювання тощо.

Як зазначається у Резолюції ПАРЄ 1886 (2012) [40] регіональному економічному розвитку слід приділяти особливе значення в умовах економічних криз, які підривають спроможність регіонів на вирішення власних проблем. Регіони, внаслідок їх економічної та соціальної ролі, є основними партнерами та суб'єктами діяльності в частині забезпечення підвищення рівня економіки. У Резолюції КМРВС 357 (2013) [48] децентралізація визначається ключовим фактором покращення економічних результатів і економічного зростання. Регіональна влада краще знає потреби та ситуацію в своїх територіальних утвореннях, вона знаходиться в умовах, які дозволяють ефективно діяти з меншими витратами та забезпечувати оптимальне використання місцевих ресурсів, у т.ч. внаслідок більшої прозорості та відкритості перед громадянами. Вважається, що саме регіональне самоврядування на регіональному рівні більш ефективно може запроваджувати енергозберігаючі технології – Резолюція КМРВС 262 (2008) [43]. В контексті економічного розвитку регіону та відповідно до пункту 10 регіональне самоврядування повинно мати можливість адаптувати освітні заклади до особливостей ринку праці в регіоні.

Ще однією важливою сферою діяльності регіонів є соціальна політика. Європейська соціальна Хартія (переглянута) [5] визначила досить широке коло питань, які мають вирішуватися державами-членами РЄ в межах концепції соціальної держави. Тому, відповідно, регіональне самоврядування має опікуватися питаннями соціального забезпечення, охорони здоров'я, зміцненням соціальної солідарності. Зокрема в Резолюції КМРВС 87 (2000) [62] зазначається, що регіональне самоврядування має приділяти увагу питанням медичного обслуговування, відпочинку і дозвілля, забезпечення житлом, сімейним послугам та допомозі людям похилого віку, причому воно повинно формуватися з урахуванням регіональних потреб. Серед актуальних соціальних питань на регіональному рівні виокремлюються зокрема проблеми молоді ([52, 55]) та жінок [51].

Необхідною умовою стійкого економічного зростання регіону та спільного процвітання всіх його територій є збалансований розвиток. Збалансований розвиток означатиме рівномірний розвиток усіх територій в регіоні шляхом розміщення кращого просторового та функціонального розподілу території та забезпечення через це соціальної згуртованості всіх жителів регіону. Як зазначається у Рекомендації КМРВС 451 (2021) [36] щодо ролі регіонів у територіальній солідарності, збалансований розвиток передбачає зміцнення зв'язків між міськими центрами та сільською місцевістю, більш розвиненими та менш розвиненими територіями в межах регіону, територіальну солідарність,

а також справедливий розподіл соціальних потреб і системи зайнятості. Невипадково, що Рамкові рекомендації визначають, що саме збалансований розвиток територій є головною метою діяльності регіонального самоврядування. Відповідно до підходів КМРВС інструментами збалансованого розвитку, що можуть бути використані регіональним самоврядуванням, є вирішення проблем та розвиток сільських територій (Резолюція КМРВС 128 (2002) [39], Резолюція КМРВС 252 (2002) [42] та Рекомендація КМРВС 406 (2017) [34]), розвиток взаємодії між містом та селом (Резолюція КМРВС 458 (2021) [57]), вдосконалення мережі внутрішньо регіонального транспорту (Резолюція КМРВС 302 (2010) [46]).

Відповідно до Рамкових рекомендацій регіональне самоврядування також повинно нести відповідальність за захист та відтворення природних ресурсів, а також біорозмаїття, забезпечувати сталий розвиток регіону з врахуванням місцевої, національної, європейської та міжнародної політики у цьому відношенні.

Сталий розвиток – це загальна концепція стосовно необхідності встановлення балансу між задоволенням сучасних потреб і захистом інтересів майбутніх поколінь, включаючи їх потребу в безпечному і здоровому довкіллі. Відповідна політика має ґрунтуватися на Конвенції про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі [13] та Європейській ландшафтній конвенції [8]. Про постійну увагу органів РЄ до питань стійкого розвитку свідчать рекомендації КМРЄ щодо права людини у сфері захисту довкілля [22]. КМРВС також неодноразово визначав роль регіонального рівня у забезпеченні політики сталого розвитку (Резолюція 54 (1997) [60]) та права людини у сфері довкілля (Резолюція КМРВС 489 (2022) [59]).

Таким чином, аналіз орієнтовних предметів відання регіонального самоврядування закріплених у Рамкових рекомендаціях, дозволяє вважати, що через них забезпечується можливість комплексного соціально-економічного розвитку регіону. Зазначені сфери компетенції не виходять у цілому за межі регіональних інтересів, їх спрямованість полягає у забезпеченні добробуту населення регіону, і вони не торкаються загальнополітичної сфери. Це дозволяє вважати регіональний рівень влади в цілому неполітичним щодо завдань, які стоять перед ним.

Враховуючи, що регіональне самоврядування не є виключною формою територіального самоврядування, Рамкові рекомендації суттєву увагу приділяють взаємовідносинам між регіональним та місцевим самоврядуванням – відносини поміж ними мають відбуватися на засадах Європейської Хартії місцевого самоврядування та принципу субсидіарності. При цьому між регіонами та муніципалітетами може бути ще один проміжний рівень. В документах КМРВС (наприклад, [24, 47]) зазначений проміжний рівень належить здебільше до системи місцевого самоврядування. З іншого боку, не виключається визначення його й як рівня регіонального самоврядування [38].

В Рамкових рекомендаціях закріплюється, що регіональне та місцеве самоврядування можуть самостійно визначати свої взаємовідносини відповідно до закону. Практичне значення цього пункту передбачає укладання адміністративних угод, в межах яких обидва рівня можуть перерозподіляти повноваження поміж собою. У будь-якому випадку відповідно до Рамкових рекомендацій регіональне самоврядування має співпрацювати з місцевим самоврядуванням задля досягнення власних цілей та задоволення потреб

громадян. Як зазначається у Резолюції КМРВЕ 437 (2018) [54] однією з форм взаємодії можуть бути консультації з місцевим самоврядуванням. При цьому вони мають бути своєчасними, належним чином організовані та проводитися з усіх питань, що становлять взаємний інтерес.

На функціонування регіонального самоврядування суттєво впливає державна влада. Від державної політики у відповідній сфері залежатимуть організаційно-правові, територіальні, фінансово-економічні тощо засади розвитку регіонів. Саме тому Рамкові рекомендації орієнтують на створення системи врахування інтересів регіонів у процесі вироблення і здійснення основних напрямків державної політики. При цьому ця система передбачає зворотний рух, коли регіони також повинні враховувати інтереси держави на своєму рівні.

Подібно до того, як Рамкові рекомендації закріпили право місцевого самоврядування на участь у прийнятті рішень регіональним самоврядуванням, вони ж наголошують на праві регіонального самоврядування брати участь у прийнятті рішень на загальнонаціональному рівні, що стосуються його компетенції, регіональних інтересів, й у цілому регіональній проблематиці. Інструментальним втіленням зазначеного права на участь є положення, відповідно до якого представництво регіонів може бути забезпечене через входження до органів, що приймають політичні рішення (наприклад, через входження до складу уряду). Альтернативою може стати участь у спеціальних постійно діючих державно-регіональних консультаційних органах (Резолюція КМРВЕ 437 (2018) [54]). Звичайно передбачається, що цей діалог може здійснюватися й через інші формальні та неформальні інструменти (робочі наради, робочі групи, узгодження документів, семінари тощо), а також через асоціації, що об'єднують органи регіонального самоврядування.

Зазначені форми участі регіональних органів влади у виробленні державної політики не є вичерпними. Як правило, вони доповнюють одна одну та сприяють виробленню збалансованої регіональної політики держави. Так, стаття 7 Декларації щодо регіоналізму в Європі [25] передбачає можливість регіонів брати участь у формуванні однієї з палат парламенту, обранні голови держави, у формуванні судових органів, відповідальних за вирішення суперечливих питань щодо розподілення повноважень між державою та регіонами, у роботі урядів тощо.

Хоча Рамкові рекомендації не визначають конкретні сфери, у яких має здійснюватися координація зусиль державної та регіональної влади, однак симптоматичним є те, що вони орієнтують, що у випадку, якщо це передбачене конституцією або законом, регіональні влади мають бути представленими в складі національних делегацій або з ними повинне проводитися консультування при укладанні міжнародних договорів, якщо вони торкаються регіональної проблематики та компетенції регіонального самоврядування.

Регіональне самоврядування передбачає відповідальність за здійснення цим різновидом публічної влади наданих йому функцій та повноважень, а також різні види контролю (нагляду). Тому Рамкові рекомендації приділяють окрему увагу загальним принципам нагляду з метою запобігання підлеглості регіонального врядування органам державної влади через зловживання контролем. Відповідно до Рамкових рекомендацій, будь який нагляд з боку держави за регіональним самоврядуванням має бути спрямований лише на забезпечення закону, а не доцільності. Однак у випадку контролю за делегованими повноваженнями контроль також може включати й оцінку ефективності.

Рамкові рекомендації також визначають принципові вимоги щодо контролю за регіональним самоврядуванням з боку держави:

по-перше, він має здійснюватися лише за процедурами та у випадках, що встановлені у конституції або законі;

по-друге, контроль та нагляд мають здійснюватися постфактум, що виключає попередню перевірку рішень, які регіональне самоврядування має намір прийняти;

по-третє, вжиті за результатами контролю та нагляду заходи мають бути домірними (пропорційними) важливості інтересів, які вони мають захищати.

Таким чином, виключається «підзаконний», в залежності від політичної та іншої кон'юнктури, характер контролю, що й породжує основні проблеми взаємин між органами державної влади та територіального самоврядування.

Практика функціонування регіонального самоврядування різних країн Європи свідчить, що іноді воно значним чином виходить за межі своїх повноважень або їх не здійснює належним чином. Від так наглядові заходи держави мають передбачати застосування певних санкцій. Проте, такі санкції мають носити тимчасовий характер і бути спрямованими, фактично, на відновлення дієздатності регіонального самоврядування. Рамкові рекомендації визначають можливості втручання держави в діяльність регіонального самоврядування відповідно до яких державні органи можуть тимчасово виконувати повноваження регіонального самоврядування. Але таке втручання можливе лише у виняткових випадках та відповідно до процедур, передбачених конституцією або законом. Втручання повинно також бути пропорційним важливості завдань, що підлягають захисту, та обмеженим винятковими обставинами – коли органи регіонального самоврядування не виконують належним чином покладені на них повноваження.

Але відповідно до Рамкових рекомендацій навіть у випадку втручання держави у здійснення регіонального самоврядування, діяльність призначених державою посадових осіб має відповідати регіональним інтересам. Єдиний виняток із цього правила – делеговані повноваження, адже через них забезпечується виконання загальнонаціональних інтересів й держава через призначення зовнішнього урядовця фактично повертає їх собі.

Однією з причин непідтримки проєкту Європейської Хартії регіонального самоврядування було побоювання національних урядів, що розширення прав регіонального самоврядування може призвести до виникнення або підсилення сепаратистських рухів. Саме з цих причин Рамкові рекомендації відносять принцип лояльності та поваги до територіальної цілісності до числа головних. Відповідно до нього, відносини між регіональними владами та центральним урядом мають відбуватися на принципах взаємної лояльності, рівної гідності та повинні викликати повагу до національної єдності, суверенітету й територіальної цілісності держави.

Міжінституційна повага є головною умовою гармонії та єдності всередині країни. Тому регіональне самоврядування, на чому наголошують Рамкові рекомендації, мають поважати існуючий територіальний устрій держави та виявляти повагу до існуючих відносин між загальнонаціональним урядом та регіональним самоврядуванням, між регіональним самоврядуванням та місцевим самоврядуванням, між загальнонаціональним урядом та місцевим самоврядуванням, а також щодо відносин публічних інститутів та громадян.

Продовжуючи зазначену логіку, у Рамкових рекомендаціях передбачається зайняття проактивної позиції щодо практичного виконання зобов'язань, які держава покладає на субнаціональні інститути владарювання. Бездіяль-

ність у виконанні покладених на регіональне самоврядування повноважень обґрунтовано вважається як прояв нелояльності до конституційних норм.

Стабільність розвитку та ефективність функціонування будь-якої держави залежатиме не лише від моделі розподілу компетенцій, що закріплено у законодавчих актах, але й від самих механізмів реалізації відповідної компетенції. Одним з таких принципів є принцип субсидіарності, що був визначений раніше. Іншим механізмом, що дозволяє надати гнучкості моделі розподілу компетенцій між державою та регіонами, є інститут кооперації у вирішенні завдань, що стоять перед двома рівнями влади. Кооперація сторін базується на договірних (узгоджених) процедурах, дотримання яких є обов'язковим у випадку виникнення протиріч. За таких умов діє принцип: «максимум узгодженості – мінімум примусу».

Внаслідок зазначеного, Рамкові рекомендації, закріплюють принцип згуртованості (cohesion): функціонування регіонального самоврядування повинно відбуватися на основі тісного зв'язку з центральним урядом щодо реалізації соціально-економічних завдань, які стоять перед ними; у свою чергу, дії центрального уряду мають бути націлені на досягнення рівних умов життя та збалансованого розвитку на всій національній території в дусі солідарності між регіональними владами».

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших досліджень.

1. Ефективна модель регіонального самоврядування передбачає не лише розподіл повноважень та відповідальність, але й гарантування цього демократичного інституту. У даному випадку під гарантіями регіонального самоврядування розуміється комплекс заходів, за допомогою яких забезпечується захист права на регіональне самоврядування. Логіка такого підходу ґрунтується на тому, що якщо регіональне самоврядування зобов'язане поважати державу, то й держава має так само діяти відносно регіонального самоврядування.

2. Відповідно до Рамкових рекомендацій правовими засобами гарантування регіонального самоврядування має бути його визнання в конституційний та/або законодавчий спосіб. За таких умов існування регіонів після їх створення, а також інституту регіонального самоврядування в межах регіонів може бути припинене лише шляхом внесення змін до конституції або закону, якими вони були створені. Регіональне самоврядування влади, за змістом Рамкових рекомендацій, може також активно захищати свої права, тобто органи регіонального самоврядування мають право звернутися до суду з метою забезпечення вільного здійснення своїх функцій та дотримання принципів регіональної демократії, закріпленої у національному та міжнародному законодавстві.

3. Окремо Рамкові рекомендації визначають гарантії територіальної основи здійснення регіонального самоврядування. Відповідно до пункту 31, території регіонів не можуть бути змінені державою без попередньої консультації з органами регіонального самоврядування. Суттєве значення в контексті зазначеного стандарту мала *Рекомендація КМРЕ 12 (2004) щодо процесів реформування території та/або структури місцевої та регіональної влади* [26]. Відповідно до неї, інтереси регіонального співтовариства повинні виявлятися на етапах вироблення проекту реформи, прийняття рішення щодо її проведення, впровадження та оцінки. При цьому було наголошено, що:

немає жодного стандарту оптимального розміру території, на якій здійснюється регіональне самоврядування;

у державі не обов'язково має бути однаковий рівень регіонального самоврядування;

повноваження органів регіонального самоврядування одного рівня можуть відрізнятися;

інституційні стосунки органів регіонального самоврядування з іншими органами публічної влади можуть відрізнятися.

Отже, сучасний європейський стандарт регіонального самоврядування формує Рамкові рекомендації Ради Європи щодо регіональної демократії та низку інших документів РЄ з питань регіонального самоврядування. Хоча вони здебільше носитимуть неімперативний характер, але й у якості рекомендацій вони мають бути враховані у процесі створення та розвитку регіонального самоврядування в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Баймуратов М. О. Роль регіоналізації і європейської регіональної політики в розмежуванні повноважень між різними рівнями місцевого самоврядування в Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 1. С. 132–139.
2. Безверхнюк Т. М., Саханенко С. Є., Топалова Е. Х. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні: монографія. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. 420 с.
3. Бойко Г. В., Камінська Н. В. Еволюція місцевого та регіонального самоврядування в умовах розвитку європейської демократії. *Архіви України*. 2014. № 4–5. С. 73–83.
4. Ворона П. В. Регіон як адміністративно територіальна одиниця верхнього рівня місцевого самоврядування, утворена після адміністративної реформи Франції. *Університетські наукові записки*. 2009. № 2. С. 349–355.
5. Європейська соціальна Хартія (переглянута) : Ратифікована Законом України від 14.09.2006 р. № 137-V.
6. Європейська конвенція про охорону археологічної спадщини (переглянута) : Ратифікована Законом України від 10.12.2003 р. № 1369-IV.
7. Європейська культурна конвенція 1954 р. : Ратифікована Постановою Верховної Ради України від 24.02.1994 р. № 4030-XII.
8. Європейська ландшафтна конвенція : Ратифікована Законом України від 07.09.2005 р. № 2831-IV.
9. Європейська Хартія місцевого самоврядування : Ратифікована Законом України від 15.07.1997 р. № 452/97.
10. Європейська Хартія регіональних мов або мов меншин: Ратифікована законом України від 15.05.2003 р. № 802-IV.
11. Зимогляд В. Я. Регіональне самоврядування в Україні: стан, перспективи впровадження й розвитку. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. Серія : *Філософія, філософія права, політологія, соціологія*. 2015. № 3. С. 267–269.
12. Ковтун І. Б. Теоретико-історичні аспекти визначення сутності самоврядування на регіональному рівні. *Університетські наукові записки*. 2010. № 4. С. 299–307.
13. Конвенції про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі : Ратифікована Законом України від 29.10.1996 р. № 436/96-ВР.
14. Кулакова Є. В. Регіон у системі місцевого самоврядування України. *Правничий часопис Донецького університету*. 2013. № 1. С. 43–53.
15. Малиновський В. Регіональне самоврядування в Україні: підходи до запровадження. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України*. 2010. № 4. С. 157–165.
16. Рамкова конвенція про значення культурної спадщини для суспільства : Ратифіковано Законом України від 19.09.2013р. № 581-VII.
17. Рильська В. В. Розвиток регіонального самоврядування у контексті еволюції уявлень про територіальний поділ влади в Україні. *Публічне урядування*. 2016. № 1. С. 38–48.
18. Снігур С. П. Сучасний стан та проблеми функціонування місцевого самоврядування в Україні на регіональному рівні. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія : *Управління*. 2010. Вип. 1. С. 349–356.
19. Шуп'яна М. Ю. Регіональні органи місцевого самоврядування в Україні: сучасність та перспективи в процесі децентралізації. *Право і суспільство*. 2016. № 1 (2). С. 30–36.

20. Authority. URL: <https://www.britannica.com/dictionary/authority> (дата звернення: 15.11.2022).
21. CM/Rec (2017)1. European Cultural Heritage Strategy for the 21st century / Committee of Ministers. URL: <https://rm.coe.int/16806f6a03> (дата звернення: 15.11.2022).
22. CM/Rec (2022)20 on human rights and the protection of the environment. Committee of Ministers. URL: <https://rm.coe.int/0900001680a83df1> (дата звернення: 15.11.2022).
23. Council of Europe Reference Framework for Regional Democracy. Presented to the Ministers for local and regional authorities, Utrecht, 16–17 November 2009. URL: <https://rm.coe.int/regional-democracy-reference-framework/168072febd> (дата звернення: 05.12.2022).
24. CPL/2015 (29)4. New forms of local governance. Governance Committee. URL: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168071a5e4 (дата звернення: 15.11.2022).
25. Declaration on regionalism in Europe. Assembly of european regions. URL: http://www.a-e-r.org/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/GB-Declaration-Regionalism.doc (дата звернення: 15.11.2022).
26. Rec 12 (2004). Про процеси зміни кордонів та/або структури органів місцевої й регіональної влад. Комітет міністрів. URL: [http://www.coe.kiev.ua/docs/km/r\(2004\)12.htm](http://www.coe.kiev.ua/docs/km/r(2004)12.htm) (дата звернення: 15.11.2022).
27. Rec 133 (2003). Management of capital cities. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/management-of-capital-cities-rapporteur-mrs-n-shymanska/168071a20e> (дата звернення: 15.11.2022).
28. Rec 188 (2006). Governance of metropolitan areas. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168071ad7c> (дата звернення: 15.11.2022).
29. Rec 2149 (2019). The value of cultural heritage in a democratic society. Parliamentary Assembly. URL: <https://pace.coe.int/en/files/26471/html> (дата звернення: 15.11.2022).
30. Rec 222 (2007). Language Education in Regional or Minority Languages. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/language-education-in-regional-or-minority-languages-rapporteurs-a-j-m/168071919f> (дата звернення: 15.11.2022).
31. Rec 240 (2008) on the Draft European Charter of Regional Democracy. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/168071aa6b> (дата звернення: 15.11.2022).
32. Rec 282 (2010) Council of Europe Reference Framework for Regional Democracy Follow-up by the Congress to the Council of Europe Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government (Utrecht, Netherlands, 16-17 November 2009). Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/follow-up-by-the-congress-of-the-conference-of-ministers-responsible-f/168071a8e5> (дата звернення: 15.11.2022).
33. Rec 348 (2013). Місцева і регіональна демократія в Україні. Assembly of European regions. URL: <https://rm.coe.int/-l-ildg-r-err-cse-/1680a04f28> (дата звернення: 15.11.2022).
34. Rec 406 (2017). A better future for Europe's rural areas. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/a-better-future-for-europe-s-rural-areas-governance-committee-rapporte/168074b728> (дата звернення: 15.11.2022).
35. Rec 452 (2021). The status of capital cities. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/the-status-of-capital-cities-governance-committee-rapporteur-amelie-ta/1680a188f7> (дата звернення: 15.11.2022).
36. Rec 457 (2021). Territorial solidarity: the role regions can play. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/recommendation-457-2021-en-territorial-solidarity-governance-committee/1680a2dd39> (дата звернення: 15.11.2022).
37. Rec R (95)19 Implementation of the principle of subsidiarity. Committee of Ministers. URL: [https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R\(95\)19.pdf](https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R(95)19.pdf) (дата звернення: 15.11.2022).
38. Regionalisation trends in European countries 2007-2015 / A study by members of the Group of Independent Experts of the European Charter of Local Self-Government. Editor: Prof. Francesco Merloni. URL: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168071aa29 (дата звернення: 15.11.2022).
39. Res 128 (2002) on the problems of Europe's countryside. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/the-problems-of-europe-s-countryside-rapporteurs-mr-g-pumberger-and-mr/1680719ead> (дата звернення: 15.11.2022).
40. Res 1886 (2012). The impact of the economic crisis on local and regional authorities in Europe. Parliamentary Assembly. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=18919&lang=EN> (дата звернення: 15.11.2022).

41. Res 202 (2005). Intercultural and inter-faith dialogue: initiatives and responsibilities of local authorities. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/intercultural-and-inter-faith-dialogue-initiatives-and-responsibilitie/168071a675> (дата звернення: 15.11.2022).
42. Res 252 (2008) on services of general interest in rural areas, a key in territorial cohesion policies. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/services-of-general-interest-in-rural-areas-a-key-factor-in-territoria/1680718b58> (дата звернення: 15.11.2022).
43. Res 262 (2008). Public local and regional action : for a new energy culture. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/168071a102> (дата звернення: 15.11.2022).
44. Res 293 (2009). Regions with legislative powers: towards multi-level governance. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/regions-with-legislative-powers-towards-multi-level-governance-rapport/16807193e2> (дата звернення: 15.11.2022).
45. Res 301(2010). Minority languages – an asset for regional development. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/minority-languages-an-asset-for-regional-development-rapporteurs-k-h/168071a501> (дата звернення: 15.11.2022).
46. Res 302 (2010). Intra-regional transport: a challenge for sustainable development and territorial cohesion. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/168071ab7c> (дата звернення: 15.11.2022).
47. Res 351 (2012). Second-tier local authorities – intermediate governance in Europe. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/second-tier-local-authorities-intermediate-governance-in-europe-govern/1680719dfc> (дата звернення: 15.11.2022).
48. Res 357 (2013). Local and regional authorities responding to the economic crisis. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/local-and-regional-authorities-responding-to-the-economic-crisis-rappo/1680719ef2> (дата звернення: 15.11.2022).
49. Res 37 (1996). European Charter of Regional Self-Government. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=831651&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679> (дата звернення: 15.11.2022).
50. Res 375 (2014). Promoting diversity through intercultural education and communication strategies. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/promoting-diversity-through-intercultural-education-and-communication-/168071a322> (дата звернення: 15.11.2022).
51. Res 391 (2015). Fighting the increasing poverty of women: the responsibility of local and regional authorities. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/16807192bf> (дата звернення: 15.11.2022).
52. Res 414 (2017). Forever young? The role of youth policies and youth work at local and regional levels in supporting young people's transition to autonomy and working life. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/1680703fd9> (дата звернення: 15.11.2022).
53. Res 424 (2017). Regional and minority languages in Europe today. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/regional-and-minority-languages-in-europe-today-current-affairs-commit/168075ff54> (дата звернення: 15.11.2022).
54. Res437(2018).Theconsultationoflocalauthoritiesbyhigherlevelsofgovernment.Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016808ecb38> (дата звернення: 15.11.2022).
55. Res 442 (2019). Social rights of young people: the role of local and regional authorities. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/social-rights-of-young-people-the-role-of-local-and-regional-authoriti/168093c4f0> (дата звернення: 15.11.2022).
56. Res 453 (2019). The use of languages by local and regional authorities. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/the-use-of-languages-by-local-and-regional-authorities-rapporteur-andr/1680989e34> (дата звернення: 15.11.2022).
57. Res 458 (2021). Developing urban-rural interplay. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/0900001680a0628b> (дата звернення: 15.11.2022).
58. Res 474 (2021). Culture without borders: Cultural heritage management for local and regional development. Congress of Local and Regional Authorities. URL: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a2e351 (дата звернення: 15.11.2022).
59. Res 489 (2022). A fundamental right to the environment: a matter for local and regional authorities. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/a-fundamental-right-to-the-environment-a-matter-for-local-and-regional/1680a78e2b> (дата звернення: 15.11.2022).
60. Res 54 (1997). Sustainable development at local and regional levels/ Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/sustainable-development-at-local-and-regional-levels-rapporteur-mr-j-h/168071885b> (дата звернення: 15.11.2022).

61. Res 79 (1974). Europe's architectural heritage. Conference of local authorities of Europe. URL: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168071948b (дата звернення: 15.11.2022).

62. Res 87 (2000). The role of local and regional authorities in the provision of social services. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/the-role-of-local-and-regional-authorities-in-the-provision-of-social-/16807199c9> (дата звернення: 15.11.2022).

Стаття надійшла до редакції 18.11.2022 р.

Стаття рекомендована до друку 02.12.2022 р.

Sakhanienko S. Y.,

*Professor of Public Administration and Regional Studies Chair
Education and Research Institute of Public Service and Administration
Odesa Polytechnic National University,
1 Shevchenko av., Odesa, 65044, Ukraine*

e-mail: johamaran@gmail.com <https://orcid.org/0000-0001-8376-0328>

Kolisnichenko N. M.,

*Head of Social and Humanitarian Sciences Chair
Education and Research Institute of Public Service and Administration
Odesa Polytechnic National University,
1 Shevchenko av., Odesa, 65044, Ukraine*

e-mail: ird@ukr.net <https://orcid.org/0000-0003-1083-7990>

Drobot I. O.,

*Professor of Public Administration and the Public Service Chair
Education and Research Institute of Public Administration
Lviv Polytechnic National University,
16 Sukhomlynsko St., Bryukhovychi, 79491, Ukraine*

e-mail: idrobot@ukr.net <https://orcid.org/0000-0002-4922-8968>

PRINCIPLES OF REGIONAL SELF-GOVERNMENT ACCORDING TO COUNCIL OF EUROPE REFERENCE FRAMEWORK FOR REGIONAL DEMOCRACY

Abstract. The purpose of the article is to determine the general principles of regional self-government in accordance with the Framework recommendations of the Council of Europe on regional democracy. In general, this paper is intended to the content of Council of Europe Reference Framework for Regional Democracy, which in general form contains European standards of regional self-government, is examined. For a more complete presentation of the Reference Framework, the regulative acts of the Council of Europe relating to regional self-government were studied. The Reference Framework is presented as a means of transcending the scope of the European Charter of Local Self-Government in order to help governments strike the best possible balance in the apportionment of powers and responsibilities among different tiers of government. The Reference Framework is also analyzed on the basis of the principle of subsidiarity, the principle of social and territorial cohesion and the need for solidarity.

The nature and principles of regional democracy are revealed. The characteristics of local and regional authorities which reflect the key principles of democracy and public participation in the management of living environments are examined. It is concluded that the essence of the principles of democracy constitute the combination of all principles and «rules for living» within a state.

A comparison of the European standards of regional self-government with the regulatory practice of self-government functioning at the level of the regions of Ukraine has been carried out. The author's vision on the introduction of regional self-government in Ukraine is presented.

Keywords: *self-governance, regional self-governance, local democracy, regional democracy, Framework Recommendation of the Council of Europe, European standards of regional self-governance, good governance, subsidiarity.*

REFERENCES

1. Baimuratov, M.O. (2016). The role of regionalization and European regional policy in the delimitation of powers between different levels of local self-government in Ukraine. *Scientific notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 1, 132–139 [in Ukrainian].
2. Bezverhnyuk, T.M., Sakhanenko, S.E., Topalova, E.Kh. (2008). European standards of governance at the regional level: monograph. Odesa: ORIPA NAPA [in Ukrainian].
3. Boyko, G.V., Kaminsk, N.V. (2014). The evolution of local and regional self-government in the context European democracy development. *Archives of Ukraine*, 4–5, 73–83 [in Ukrainian].
4. Vorona, P.V. (2009). Region as an administrative territorial unit of the upper level of local self-government, formed after the administrative reform of France. *University scientific notes*, 2, 349–355 [in Ukrainian].
5. European Social Charter (revised): Ratified by the Law of Ukraine (2006). September 14, No. 137-V [in Ukrainian].
6. European Convention on the Protection of Archaeological Heritage (revised): Ratified by the Law of Ukraine (2003). December 10, No. 1369-IV [in Ukrainian].
7. European Cultural Convention of 1954: Ratified by Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine (1994). February 24. No. 4030-XII [in Ukrainian].
8. European Landscape Convention: Ratified by the Law of Ukraine (2005). September 7. No. 2831-IV [in Ukrainian].
9. European Charter of Local Self-Government: Ratified by the Law of Ukraine (1997). July 15. No. 452/97 [in Ukrainian].
10. European Charter of Regional or Minority Languages: Ratified by the Law of Ukraine (2003). May 15. No. 802-IV [in Ukrainian].
11. Zymoglyad, V.Ya. (2015). Regional self-government in Ukraine: state, prospects for implementation and development. *Bulletin of the National University «Law Academy of Ukraine named after Yaroslav Mudryi»*. Series: *Philosophy, philosophy of law, political science, sociology*, 3, 267–269 [in Ukrainian].
12. Kovtun, I.B. (2010). Theoretical and historical aspects of determining the essence of self-government at the regional level. *University scientific notes*, 4, 299–307 [in Ukrainian].
13. Conventions on the protection of wild flora and fauna and natural environments in Europe: Ratified by the Law of Ukraine (1996). October 29, No. 436/96-BP [in Ukrainian].
14. Kulakova, E.V. (2013). Region in the system of local self-government of Ukraine. *Law journal of Donetsk University*, 1, 43–53 [in Ukrainian].
15. Malinovsky, V. (2010). Regional self-government in Ukraine: approaches to implementation. *Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*, 4, 157–165 [in Ukrainian].
16. Framework Convention on the Importance of Cultural Heritage for Society: Ratified by the Law of Ukraine (2013). September 19. No. 581-VII [in Ukrainian].
17. Rylska, V.V. (2016). The development of regional self-government in the context of the evolution of ideas about the territorial division of power in Ukraine. *Public administration*, 1, 38–48 [in Ukrainian].
18. Snigur, S.P. (2010). The current state and problems of the functioning of local self-government in Ukraine at the regional level. *Scientific Bulletin of the Academy of Municipal Administration*. Series: *Management*, issue 1, 349–356 [in Ukrainian].
19. Shupyana, M.Yu. (2016). Regional bodies of local self-government in Ukraine: modernity and prospects in the process of decentralization. *Law and society*, No. 1 (2), 30–36 [in Ukrainian].
20. Authority. URL: <https://www.britannica.com/dictionary/authority> (date of application: 15.11.2022).
21. CM/Rec (2017) European Cultural Heritage Strategy for the 21st century. Committee of Ministers. URL: <https://rm.coe.int/16806f6a03> (date of application: 15.11.2022).
22. CM/Rec (2022) on human rights and the protection of the environment / Committee of Ministers. URL: <https://rm.coe.int/0900001680a83df1> (date of application: 15.11.2022).
23. Council of Europe Reference Framework for Regional Democracy. Presented to the Ministers for local and regional authorities, Utrecht, 16 - 17 November 2009. URL: <https://rm.coe.int/regional-democracy-reference-framework/168072febdb> (дата звернення: 05.12.2022).
24. CPL/2015 (29)4. New forms of local governance. Governance Committee. URL: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168071a5e4 (date of application: 15.11.2022).

25. Declaration on regionalism in Europe. Assembly of European regions. URL: http://www.a-e-r.org/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/GB-Declaration-Regionalism.doc (date of application: 15.11.2022).

26. Rec 12 (2004). On processes of changing borders and/or the structure of local and regional authorities. Committee of Ministers. URL: [http://www.coe.kiev.ua/docs/km/r\(2004\)12.htm](http://www.coe.kiev.ua/docs/km/r(2004)12.htm) (date of application: 15.11.2022).

27. Rec 133 (2003). Management of capital cities / Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/management-of-capital-cities-rapporteur-mrs-n-shymanska/168071a20e> (date of application: 15.11.2022).

28. Rec 188 (2006). Governance of metropolitan areas / Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168071ad7c> (date of application: 15.11.2022).

29. Rec 2149 (2019). The value of cultural heritage in a democratic society / Parliamentary Assembly. URL: <https://pace.coe.int/en/files/26471/html> (date of application: 15.11.2022).

30. Rec 222 (2007). Language Education in Regional or Minority Languages. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/language-education-in-regional-or-minority-languages-rapporteurs-a-j-m/168071919f> (date of application: 15.11.2022).

31. Rec 240 (2008) on the Draft European Charter of Regional Democracy. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/168071aa6b> (date of application: 15.11.2022).

32. Rec 282 (2010) Council of Europe Reference Framework for Regional Democracy Follow-up by the Congress to the Council of Europe Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government (Utrecht, Netherlands, 16-17 November 2009). Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/follow-up-by-the-congress-of-the-conference-of-ministers-responsible-f/168071a8e5> (date of application: 15.11.2022).

33. Rec 348 (2013). Local and regional democracy in Ukraine. Assembly of European regions. URL: <https://rm.coe.int/-l-ildg-r-epp-cce-/1680a04f28> (date of application: 15.11.2022).

34. Rec 406 (2017). A better future for Europe's rural areas. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/a-better-future-for-europe-s-rural-areas-governance-committee-rapporte/168074b728> (date of application: 15.11.2022).

35. Rec 452 (2021). The status of capital cities. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/the-status-of-capital-cities-governance-committee-rapporteur-amelie-ta/1680a188f7> (date of application: 15.11.2022).

36. Rec 457 (2021). Territorial solidarity: the role regions can play. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/recommendation-457-2021-en-territorial-solidarity-governance-committee/1680a2dd39> (date of application: 15.11.2022).

37. Rec R (95)19 Implementation of the principle of subsidiarity. Committee of Ministers. URL: [https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R\(95\)19.pdf](https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R(95)19.pdf) (date of application: 15.11.2022).

38. Regionalisation trends in European countries 2007-2015. A study by members of the Group of Independent Experts of the European Charter of Local Self-Government. Editor: Prof. Francesco Merloni. URL: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168071aa29 (date of application: 15.11.2022).

39. Res 128 (2002) on the problems of Europe's countryside. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/the-problems-of-europe-s-countryside-rapporteurs-mr-g-pumberger-and-mr/1680719ead> (date of application: 15.11.2022).

40. Res 1886 (2012). The impact of the economic crisis on local and regional authorities in Europe. Parliamentary Assembly. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=18919&lang=EN> (date of application: 15.11.2022).

41. Res 202 (2005). Intercultural and inter-faith dialogue: initiatives and responsibilities of local authorities. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/intercultural-and-inter-faith-dialogue-initiatives-and-responsibilities/168071a675> (date of application: 15.11.2022).

42. Res 252 (2008) on services of general interest in rural areas, a key in territorial cohesion policies. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/services-of-general-interest-in-rural-areas-a-key-factor-in-territoria/1680718b58> (date of application: 15.11.2022).

43. Res 262 (2008). Public local and regional action : for a new energy culture. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/168071a102> (date of application: 15.11.2022).

44. Res 293 (2009). Regions with legislative powers: towards multi-level governance. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/regions-with-legislative-powers-towards-multi-level-governance-rapport/16807193e2> (date of application: 15.11.2022).

45. Res 301(2010). Minority languages – an asset for regional development. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/minority-languages-an-asset-for-regional-development-rapporteurs-k-h-/168071a501> (date of application: 15.11.2022).
46. Res 302 (2010). Intra-regional transport: a challenge for sustainable development and territorial cohesion. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/168071ab7c> (date of application: 15.11.2022).
47. Res 351 (2012). Second-tier local authorities – intermediate governance in Europe. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/second-tier-local-authorities-intermediate-governance-in-europe-govern/1680719dfc> (date of application: 15.11.2022).
48. Res 357 (2013). Local and regional authorities responding to the economic crisis. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/local-and-regional-authorities-responding-to-the-economic-crisis-rappo/1680719ef2> (date of application: 15.11.2022).
49. Res 37 (1996) European Charter of Regional Self-Government/. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=831651&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679> (date of application: 15.11.2022).
50. Res 375 (2014). Promoting diversity through intercultural education and communication strategies. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/promoting-diversity-through-intercultural-education-and-communication-/168071a322> (date of application: 15.11.2022).
51. Res 391 (2015). Fighting the increasing poverty of women: the responsibility of local and regional authorities. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/16807192bf> (date of application: 15.11.2022).
52. Res 414 (2017). Forever young? The role of youth policies and youth work at local and regional levels in supporting young people's transition to autonomy and working life. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/1680703fd9> (date of application: 15.11.2022).
53. Res 424 (2017). Regional and minority languages in Europe today. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/regional-and-minority-languages-in-europe-today-current-affairs-commit/168075ff54> (date of application: 15.11.2022).
54. Res 437(2018).Theconsultationoflocalauthoritiesbyhigherlevelsofgovernment.Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016808ecb38> (date of application: 15.11.2022).
55. Res 442 (2019). Social rights of young people: the role of local and regional authorities. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/social-rights-of-young-people-the-role-of-local-and-regional-authoriti/168093c4f0> (date of application: 15.11.2022).
56. Res 453 (2019). The use of languages by local and regional authorities. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/the-use-of-languages-by-local-and-regional-authorities-rapporteur-andr/1680989e34> (date of application: 15.11.2022).
57. Res 458 (2021). Developing urban-rural interplay. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/0900001680a0628b> (date of application: 15.11.2022).
58. Res 474 (2021). Culture without borders: Cultural heritage management for local and regional development. Congress of Local and Regional Authorities. URL: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a2e351 (date of application: 15.11.2022).
59. Res 489 (2022). A fundamental right to the environment: a matter for local and regional authority. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/a-fundamental-right-to-the-environment-a-matter-for-local-and-regional/1680a78e2b> (date of application: 15.11.2022).
60. Res 54 (1997). Sustainable development at local and regional levels. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/sustainable-development-at-local-and-regional-levels-rapporteur-mr-j-h/168071885b> (date of application: 15.11.2022).
61. Res 79 (1974). Europe's architectural heritage. Conference of local authorities of Europe. URL: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168071948b (date of application: 15.11.2022).
62. Res 87 (2000). The role of local and regional authorities in the provision of social services. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/the-role-of-local-and-regional-authorities-in-the-provision-of-social-/16807199c9> (date of application: 15.11.2022).

The article was received by the editors 18.11.2022.

The article is recommended for printing 02.12.2022.