

РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

У статті розглядаються актуальні проблеми розвитку місцевого самоврядування в Україні в контексті реалізації політики європейської інтеграції. На засадах аналізу виконання Україною своїх зобов'язань як держави-члена Ради Європи визначаються пріоритетні напрями співробітництва з цією міжнародною організацією у галузі розвитку місцевої та регіональної демократії.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, європейська інтеграція, реформа місцевого самоврядування, європейські інструменти у галузі місцевого і регіонального розвитку, Європейська хартія місцевого самоврядування.*

В статье рассматриваются актуальные проблемы местного самоуправления в Украине в контексте реализации политики европейской интеграции. На основе анализа исполнения Украиной своих обязательств как государства-члена Совета Европы определяются приоритетные направления сотрудничества с этой международной организацией в сфере развития местной и региональной демократии.

Ключевые слова: *местное самоуправление, европейская интеграция, реформа местного самоуправления, европейские инструменты в сфере местного и регионального развития, Европейская хартия местного самоуправления.*

In the article the topical issues of development of local self-government in Ukraine in the context of implementation of European integration policy are examined. On the basis of analysis of carrying out of Ukraine's commitments as a member state of the Council of Europe, priorities of cooperation with this international organization are determined in the field of development of local and regional democracy.

Key words: *local self-government, European integration, reform of local self-government, European instruments in the field of development of local and regional development, European Charter of Local Self-Government.*

Постановка проблеми. Розвиток місцевого самоврядування визначено одним з пріоритетів державної політики України. Завершення конституційної реформи обумовлює перерозподіл повноважень не тільки на центральному, але й на місцевому рівні. Йдеться, насамперед, про передачу більш широкого кола функцій, повноважень та ресурсів фінансових і матеріальних від держави до органів місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування. Є абсолютно зрозумілим, що подальша реалізація політики децентралізації в Україні має розглядатися саме в контексті європейського вибору України. Одним з основних завдань реформи системи місцевого самоврядування має стати досягнення європейських стандартів у галузі місцевого та регіонального розвитку, а також практичне впровадження основних європейських інструментів у галузі місцевого та регіонального розвитку в українську практику.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В останні роки науковому вивченню проблем розвитку місцевого самоврядування приділяється значна

увага. Так, серед вітчизняних та зарубіжних науковців, що досліджували різні аспекти розвитку місцевого самоврядування, слід виділити Батанова О., Баймуратова М., Борденюка В., Кампо В., Князєва В., Куйбіду В., Молодцова О., Мамонову В., Пахомову Т., Пухтинського М., Рубцова В., Руденко О. та ін. Однак сьогодні з урахуванням пріоритетності курсу на інтеграцію України до європейського співтовариства потребують подальших досліджень питання європейських інструментів у галузі місцевого розвитку, а також їх імплементації в Україні.

Мета статті. Метою статті є розгляд актуальних питань розвитку місцевого самоврядування в Україні в контексті реалізації політики європейської інтеграції.

Виклад основного матеріалу. Одним з визначних пріоритетів державної політики України є здійснення суттєвих інституційних змін, трансформація системи державного управління та місцевого самоврядування відповідно до кращих міжнародних (європейських) практик та стандартів [4]. Разом з тим слід наголосити, що Україна є

органічною та невід'ємною частиною Європи. Тому питання впровадження економічних, соціальних та політичних перетворень в Україні потрібно розглядати в контексті європейської інтеграції. Ефективна реалізація цього курсу вимагає від органів влади усіх рівнів:

- здійснення суттєвих інституційних змін;
- реформування принципів та методів роботи, в тому числі в галузі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів;
- забезпечення фінансово-економічних можливостей стимулювання розвитку місцевого самоврядування [7].

Зазначені дії мають бути реалізовані з урахуванням кращого європейського досвіду та із широким залученням міжнародних програм та експертів.

Необхідно зазначити, що важливим чинником розвитку національного законодавства та реалізації політики європейської інтеграції України є участь нашої держави у міжнародних конвенціях Ради Європи, які встановлюють спільні для усіх країн європейського континенту правові стандарти. Досягнення більшого єднання між країнами-членами Ради Європи задля збереження та втілення у життя ідеалів і принципів демократії досягається шляхом розробки та прийняття багатосторонніх міжнародних договорів [5]. Серед них чільне місце посідають наступні документи, що визначають законодавчі орієнтири та політику в галузі місцевої і регіональної демократії:

1. Європейська Хартія місцевого самоврядування (була відкрита для підписання у 1984 році), яка спрямована на захист принципу ефективного місцевого самоврядування як основного складового елементу демократії. Вона є моделлю для впровадження демократії на місцевому рівні. 15 липня 1997 року Верховною Радою України було ухвалено Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» було прийнято. Хартія набула чинності на території України 1 січня 1998 р.

2. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами, яка була підписана у 1980 році, визнає за місцевими і регіональними властями право співпрацювати поза національними кордонами в межах їх внутрішньодержавних повноважень з питань створення спільних громадських служб, будівництва спільних об'єктів або охорони довкілля. Вона включає моделі угод стосовно регіонального транскордонного планування, економічного розвитку, охорони навколишнього середовища тощо. Конвенція набула чинності для України 22 грудня 1993 року.

3. Рамкова конвенція про захист національних меншин була відкрита для підписання у 1995 році. Вона стосується питань освіти, засобів масової інформації та використання національних мов, а також містить загальні положення, зокрема з питань недискримінації та рівності між меншинами і загальною частиною населення, свободи встановлення контактів з тими, хто мешкає у інших країнах. 9 грудня 1997 року

Верховною Радою України було ухвалено Закон України «Про ратифікацію Рамкової конвенції про захист національних меншин».

4. Європейська Хартія регіональних мов та мов меншин спрямована на збереження та захист регіональних мов та мов меншин. Сфера її застосування поширюється на законодавство, школи, громадське, культурне, економічне і соціальне життя та засоби масової інформації. Після ратифікації Верховною Радою України відповідного закону Конвенція набула чинності на території України з 1 січня 2006 року.

5. Європейська конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні встановлює принципи, які гарантують іноземним громадянам, які постійно проживають на території відповідної держави, більш широкі громадянські та політичні права, включно з правом брати участь у місцевих виборах. Цей правовий документ поки що не ратифікований Парламентом України.

6. Європейська Хартія міст, яка була прийнята Радою Європи у 1992 році у вигляді рекомендації, визначає права громадян, які проживають у європейських містах. Вона є практичним посібником з питань міського управління, регулюючи такі питання, як умови проживання, архітектура в містах, міський транспорт, енергетика, спорт та дозвілля, забруднення міст та безпека на вулицях. У 2004 році Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи затвердив зміни до Європейської Хартії міст.

7. Європейська хартія щодо участі молоді у суспільному житті на місцевому і регіональному рівні, яка була прийнята Радою Європи у 1992 році у вигляді рекомендації, закріплює принципи, що сприяють залученню молоді до процесу прийняття рішень, безпосередньо впливають на її життя і заохочують молодь займати активну позицію в тих змінах, які відбуваються в містах чи регіонах. У 2002 році Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи затвердив зміни до Європейської хартії участі молоді у суспільному житті на місцевому і регіональному рівні.

8. У 2000 році була ухвалена Європейська конвенція про природні ландшафти, яка містить вимоги до представників державної влади вживати на місцевому, регіональному, національному та міжнародному рівнях політичних кроків та заходів для захисту існуючого ландшафту країн Європи [6].

Слід також зазначити, що Рада Європи продовжує роботу з розширення та удосконалення загальноєвропейського правового поля, впровадження ефективних систем управління на місцевому і регіональному рівні продовжується. Її мета – побудова спільної Європи на принципах дотримання прав людини, верховенства права та демократії [9].

Під час вступу до Ради Європи, Міжнародної організації, що об'єднує сьогодні 47 держав-членів, 9 листопада 1995 року Україна, з метою дотримання статті 3 Статуту Ради Європи, взяла на себе низку зобов'язань, внесених до Висновку Парламентської Асамблеї Ради Європи № 190 (1995), зокрема щодо розвитку місцевої та регіональної демократії. За існуючою практикою

своєї діяльності Рада Європи постійно відслідковує стан дотримання країнами-членами Організації взятих на себе зобов'язань. За результатами ознайомлення з існуючою в Україні ситуацією щодо місцевої та регіональної демократії, представниками РЄ було підготовлено відповідну доповідь, яку було представлено на розгляд 5-ї чергової сесії Конгресу місцевих та регіональних влад Європи (КМРВС) (26-28 травня 1998 р.). За результатами обговорення сесією Конгресу були ухвалені досить різка та категорична за своїм змістом рекомендація № 48 (1998) та резолюція № 68 (1998) щодо місцевої та регіональної демократії в Україні [10].

У цих документах, зокрема, відзначалась наявність дефіциту в нашій державі національного законодавства в сфері місцевого самоврядування; наголошувалося на необхідності дотримання Україною положень Європейської Хартії місцевого самоврядування; підкреслювалася важливість загальної демократизації суспільства, розподілу повноважень між різними гілками влади та налагодження співробітництва між ними тощо. Рекомендацією № 48 також було запропоновано владним структурам України:

- розробити та ухвалити, як особливо термінове питання, законодавство з місцевого та регіонального самоврядування, що відповідатиме принципам Європейської Хартії місцевого самоврядування та Конституції України, кожна з яких гарантує самоврядування на муніципальному, районному та регіональному рівнях;

- ухвалити закони про статус міст Києва та Севастополя;

- включити у національне законодавство з питань місцевого самоврядування положення, які б гарантували регіональним, районним та муніципальним радам наявність у них власних та підзвітних їм виконавчих органів, і включити положення, які надаватимуть право органам регіональної, районної та місцевої влади мати власний бюджет пропорційно їх обов'язкам з наданням їм можливості підвищувати на місцевому рівні отримуваний ними дохід;

- внести ясність у питання приватизації та володіння муніципальною землею та власністю;

- забезпечити неухильне дотримання закону про статус обраних депутатів;

- провести відповідно до чинного законодавства та з належним спостереженням вибори на посади міських голів Києва та Севастополя;

- здійснити вивчення виборчими та юридичними установами випадків порушень, що, як вважається, мали місце під час виборчої кампанії та в ході виборів до окремих органів місцевого та регіонального самоврядування 29 березня 1998р. з оприлюдненням результатів такого вивчення;

- заохочувати зміцнення та розвиток політично незалежних асоціацій на муніципальному рівні в Україні;

- поважати та дотримуватись рішень Верховного Суду України стосовно органів місцевої та регіональної влади тощо [6].

У рішенні КМРВС було окремо наголошено на необхідності ухвалення у найкоротший термін законів з питань місцевого самоврядування з

метою подолання проблеми, пов'язаної з дефіцитом законодавчої бази. Сесією Конгресу було також прийняте рішення щодо продовження моніторингу ситуації в Україні з питань місцевого та регіонального розвитку.

У січні 1999 року Парламентською Асамблеєю Ради Європи (ПАРЄ) за результатами розгляду стану виконання Україною своїх зобов'язань як держави-члена РЄ, було ухвалено резолюцію 1179 (1999), в якій, зокрема у п. 7, наголошується на тому, що в Україні без подальшого зволікання «має бути ухвалене законодавство щодо місцевого самоврядування, яке б відповідало принципам Європейської Хартії місцевого самоврядування, включаючи чітке розмежування між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Новий статус міст Києва і Севастополя повинен бути визначений відповідно до Конституції та Європейської хартії місцевого самоврядування».

Підсумки 5-ї сесії КМРВС та ухвалені нею резолюція та рекомендація щодо України були обговорені на засіданні Координаційної Ради з питань місцевого самоврядування при Президенті України. За результатами розгляду Координаційною Радою прийняті відповідні рішення. 5 серпня 1998 р. Президентом України було видано Доручення № 1-14/589, у якому відповідним органам державної влади було поставлено конкретні завдання, спрямовані на забезпечення практичного виконання рекомендацій Конгресу. В середині серпня 1998 р. відповідне доручення у цьому зв'язку дано Прем'єр-міністром України міністерствам та відомствам нашої держави (доручення № 15562/2 від 11.08.1998 року). Верховною Радою України прийнято Постанову № 230-XIV від 5 листопада 1998 року «Про заходи по реалізації рекомендацій про місцеву та регіональну демократію в Україні, ухвалених п'ятою сесією Конгресу місцевих та регіональних влад Європи».

15 січня 1999 року Верховною Радою України було ухвалено Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ». Експерти Ради Європи, які на прохання української сторони здійснили експертизу законопроекту на предмет його відповідності положенням Європейської Хартії місцевого самоврядування, зробили в цілому позитивний висновок. Більшість висловлених ними зауважень була врахована при доопрацюванні згаданого законопроекту.

9 листопада 2001 р. Конгресом Ради Європи було ухвалено нові Резолюція 123 (2001) та Рекомендація 102 (2001) щодо місцевої і регіональної демократії в Україні, зміст яких стосується наступних питань:

- удосконалення адміністративно-територіального поділу країни та запровадження системи регіонального самоврядування (пункт 12-А Рек.102);

- розмежування повноважень органів місцевої і регіональної влади та місцевих органів виконавчої влади (пункт 12-А, 12-В);

- забезпечення органів місцевого самоврядування необхідними ресурсами для виконання ними своїх повноважень (пункт 12-В, 12-С);

– вдосконалення системи судового захисту місцевого самоврядування та впорядкування питань щодо конфліктних ситуацій між місцевими виборними представниками і представниками органів державної виконавчої влади (пункти 12-D, 12-H);

– вирішення питання щодо надання обласним та районним радам, а також містам Києву та Севастополю, своїх власних виконавчих органів [виконкомів] (пункти 12-F, 12-G);

– зміцнення правового статусу міських голів (пункт 12-E);

– забезпечення доступу місцевих і регіональних представників до засобів масової інформації (пункт 12-I);

– забезпечення регулярного інформування Інституційного комітету Конгресу асоціаціями органів місцевого самоврядування щодо виконання Програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні; проведення з ними консультацій з питань формування делегації України в КМРВС, а також при прийнятті усіх рішень, які безпосередньо стосуються органів місцевої влади (пункти 12-J, 12-K та пункт 10 Рез. 123).

З метою виконання рекомендацій Конгресу Ради Європи, органами державної влади України було вжито низку важливих заходів. Так, 25 травня 2001 року Указом Президента України було затверджено Концепцію державної регіональної політики, а 13 вересня 2001 року Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням № 437-р затвердив заходи по її реалізації. 30 серпня 2001 року Президентом України було видано Указ «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні» та затверджено Програму державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні. Відповідно до Указу, розвиток місцевого самоврядування було визнано одним із пріоритетних напрямів державної політики України. 13 березня 2002 року розпорядженням Кабінету Міністрів України № 123-р було затверджено заходи щодо виконання згаданої програми. Стан виконання Резолюції 123 (2001) та Рекомендації 102 (2001) Конгресу Ради Європи було також розглянуто на засіданні Міжвідомчої Комісії з питань місцевого самоврядування при Кабінеті Міністрів України.

Значний внесок у розвиток місцевої та регіональної демократії та виконання зазначених рекомендацій Ради Європи здійснили члени української делегації в Конгресі місцевих і регіональних влад Ради Європи, зокрема в частині популяризації знань про Європейську хартію місцевого самоврядування, проведення різноманітних комунікативних заходів (семінарів, конференцій, круглих столів тощо) з актуальних питань місцевого та регіонального розвитку.

Важливим аспектом інтеграційних процесів у Європі виступає налагодження транскордонного співробітництва. Об'єктивною необхідністю успішної реалізації політики європейської інтеграції України є розвиток соціально-економічного потенціалу її адміністративно-територіальних одиниць, включених

до загальноєвропейської системи регіональної кооперації. Для забезпечення зростаючої активності регіонів України в реалізації євроінтеграційної політики потрібні постійний пошук нових стратегій та механізмів міжрегіонального співробітництва, вивчення зарубіжного та вітчизняного досвіду функціонування євро регіонів [11].

У вирішенні питань організації співробітництва регіонів України з прикордонними територіями сусідніх держав необхідно враховувати досвід транскордонної взаємодії регіонів Європейського Союзу, зокрема принципів утворення і напрямів діяльності євро регіонів. Йдеться про перетворення євро регіонів на самостійні об'єкти територіальної структури світового ринку з відповідним розвитком прикордонної інфраструктури і формуванням сприятливих умов інтенсифікації співробітництва з суміжними країнами. В межах євро регіонів як організаційної форми прикордонних відносин, місцеві органи влади мають можливість розробляти спеціальні програми економічного, культурного і гуманітарного співробітництва, реалізовувати конкретні проекти, вирішувати проблеми зайнятості населення, інфраструктури і екології [10].

Важливим інструментом у розвитку місцевої і регіональної демократії в Україні є технічні програми співробітництва, які реалізуються за підтримки міжнародних організацій, зокрема ЄС та Ради Європи. Основним завданням цих програм є сприяння зміцненню демократичної стабільності, допомога Україні у виконанні зобов'язань, взятих при вступі до Ради Європи, а також сприяння демократизації українського суспільства та впровадженню європейських норм та стандартів.

Висновки. Розвиток місцевого самоврядування є одним з пріоритетних напрямів державної політики України, зокрема в контексті реалізації стратегічного курсу інтеграції до європейського співтовариства. Так, набувши членства в Раді Європи у 1995 році, Україна взяла на себе низку зобов'язань у сфері реформування чинного законодавства на основі норм та стандартів РЄ. У своїх відносинах Україна і Рада Європи вже вийшли за межі етапу становлення двосторонніх стосунків. З року в рік Україна демонструє «суттєвий прогрес» у впровадженні демократичних норм і стандартів у повсякденне життя країни. Одночасно слід наголосити, що багато країн Східної Європи ефективно використали своє членство у Раді Європи та різні механізми співпраці з цією організацією для досягнення відповідних критеріїв (насамперед, Копенгагенських критеріїв) для набуття членства у Європейському Союзі, що є гарним прикладом й для України.

Питання впровадження в Україні положень Європейської Хартії місцевого самоврядування, набувають сьогодні особливого значення, зокрема, в контексті проголошеної реформи місцевого самоврядування, а також головування України в Комітеті Міністрів Ради Європи (2011 р.).

На жаль, сьогодні існує ще багато проблем стосовно впровадження в українську практику положень Європейської Хартії місцевого

самоврядування, про що вже неодноразово зазначали представники Ради Європи. Багато з цих проблем стосуються недостатньої підготовки до ратифікації Україною цього правового інструменту Ради Європи, що потребує особливої уваги Верховної Ради України. Так, 4 жовтня 2010 року було проведено комітетські слухання, на яких було розглянуто експертний звіт Ради Європи щодо впровадження в Україні Європейської Хартії місцевого самоврядування та відповідності національного законодавства принципам Хартії. За результатами згаданих слухань профільним парламентським комітетом було утворено робочу групу, яка має займатись постійним моніторингом та вивченням питань практичного впровадження Європейської Хартії місцевого самоврядування в Україні. Одночасно робоча група має підготувати для Українського Парламенту та профільного парламентського комітету практичні пропозиції не тільки з питань забезпечення впровадження Європейської Хартії місцевого самоврядування, але й підготовки до ратифікації Україною нових правових інструментів Ради Європи з питань місцевої та регіональної демократії, зокрема додаткового протоколу до Європейської Хартії місцевого самоврядування, який був відкритий до підписання державами-членами Ради Європи у листопаді 2009 року. Додатковий протокол має на меті забезпечити в рамках реалізації Європейської хартії право кожної людини на участь у суспільно-політичному житті на місцевому рівні та у діяльності органів місцевого самоврядування.

Одночасно слід наголосити, що в Україні вже накопичено неабиякий досвід з питань розвитку «партисипативної» демократії, залучення громадян до публічного життя на місцевому рівні. Ратифікація Парламентом України згаданого нового правового інструменту Ради Європи сприятиме закріпленню на законодавчому рівні правил та процедур щодо залучення громадян до діяльності органів місцевого самоврядування, а також розвитку місцевої демократії.

Основними напрямками співробітництва України з Радою Європи на сучасному етапі можна визначити наступні:

- впровадження інноваційних інструментів та стандартів «доброго врядування» на місцевому і регіональному рівнях;
- розвиток транскордонного співробітництва;
- полегшення негативного впливу світової фінансової кризи на діяльність органів місцевого самоврядування;
- розвиток національного законодавства у відповідності до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування;
- розвиток партисипативної демократії, удосконалення взаємовідносин між владою та громадянами, насамперед на місцевому рівні, а також більш активне залучення громадян до участі в управлінні громадами;
- зміцнення фінансової та матеріальної автономії органів місцевого самоврядування.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування // Збірка договорів Ради Європи. Українська версія. – К., 2000. – С. 194-205.
2. Додатковий прокол до Європейської Хартії місцевого самоврядування (офіційний коментар). Страсбург, 2009, 12 с.
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Офіційне видання. – К., 1997.
4. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Кол. монографія / В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов та ін. ; [за ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова]. – К. : Атіка, 2007. – 864 с.
5. Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку: Збірник матеріалів та документів / [за заг. ред. М. Пухтинського, М. Власенка]. – К. : Видавництво Академії муніципального управління, 2009. – 508 с.
6. Правові інструменти Ради Європи з питань місцевого і регіонального розвитку та проблеми їх імплементації в Україні / [під ред. В. В. Толкованова]. – Київ : Центр досліджень питань місцевого і регіонального розвитку та сприяння адміністративній реформі, 2007. – 349 с.
7. Толкованов В. В. Розвиток місцевого самоврядування в контексті здійснення політики європейської інтеграції: актуальні проблеми та перспективи їх розв'язання (приклад міста Києва) / В. В. Толкованов // «Збірник восьмих всеукраїнських муніципальних слухань», 2003, с. 309-313.
8. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / [Толкованов В. В., Гук А. К., Олуйко В. М., Прошко В. Я]. – Київ, Крамар, 2011. – 199 с.
9. Куйбіда В. С. Регіональний розвиток та просторове планування територій: досвід України та інших держав-членів Ради Європи / [В. С. Куйбіда, В. А. Негода, В. В. Толкованов]. – Київ, 2009. – 176 с.
10. Нова державна регіональна політика / [Куйбіда В. С., Іщенко О. М., Ткачук А. Ф., Толкованов В. В. та ін.]. – Київ, «Крамар», 2009. – 232 с.
11. Конкурентноспроможність територій : [науково-практичний посібник] / С. Марковський, Н. Мікула, А. Ткачук, В. Толкованов. – Київ, ІКЦ «Легальний статус», 2011. – 251 с.
12. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід ; [за редакцією Толкованова В. В.]. – Київ, Видавництво «Крамар», 2011. – 249 с.

*Рецензенти: Кальниш Ю. Г. – д.держ.упр.;
Івашова Л. М. – д.держ.упр.*