

Європейська інтеграція: історія та сучасність

УДК 94

Дмитро Кругляк,
магістр,
Київський національний університет
імені Тараса Шевченка

ЗНАЧЕННЯ РАТИФІКАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У РЕФОРМУВАННІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ

Анотація. Дана стаття покликана продемонструвати значення ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування в процесі інституціоналізації та історичної трансформації української моделі місцевого самоврядування. Розглядаються передумови появи політико-правової дискусії щодо муніципальної реформи в Україні у 1990 – 1997 рр.

Ключові слова: *місьцеве самоврядування, ратифікація, дискусія, Європейська хартія місцевого самоврядування, закон, Конституція України.*

У процесі трансформування муніципальної системи України з вертикально-орієнтованої моделі радянського управління на місцях на значно демократичнішу, синкретичну структуру європейського зразка, що поєднувала елементи локального самоуправління з сильним представництвом центральної влади, країна переживала процес інституціоналізації місцевого самоврядування.

У 1997 році, на момент підписання та ратифікації Україною Європейської хартії місцевого самоврядування [1], в нашій державі вже було прийнято ряд документів, що забезпечили суспільно-історичне та нормативно-правове врегулювання даного питання, як, наприклад: Конституція України [2], розділ XI; Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3], від 21 травня 1997 року та інші.

Проте, до останнього, не зважаючи на обрання вектору стратегічного розвитку України та співпрацю з країнами-учасницями Ради Європи, не розв'язаною лишалась суспільна дискусія щодо варіантів та моделей нормативно-правового закріплення місцевого самоврядування в Україні. Особливо гостро розглядалося питання повноважень територіальних громад України між представниками законодавчої та виконавчої гілок влади.

Проблема розподілу повноважень між органами державного управління на місцях та локальним самоврядуванням залишається ще досі не до кінця вирішеною, а отже, надзвичайно актуалізується необхідність проведення якісного ретроспективного аналізу трансформаційних процесів.

Актуальним теоретико-пізнавальним аспектом роботи над цією тематикою, також, є систематизація та вивчення джерельної бази явища інституціоналізації муніципальної системи України, задля їх подальшого використання в різноманітних варіаціях історичного, аксіологічного, правового та ін. аналізу.

Дана стаття покликана проаналізувати роль і місце формалізованого процесу ратифікації Верховною Радою України вже підписаної міжнародної угоди у ході розв'язання політико-правової дискусії між Президентом України та парламентом щодо особливостей національної регламентації місцевого самоврядування.

В основу дослідження були покладені документи стенограм засідань Верховної Ради України, опубліковані на офіційному сайті ВРУ та досі недостатньо висвітлені в якості джерел вивчення питань становлення місцевого самоврядування. Також, для співставлення та проведення історико-порівняльного аналізу, було використано матеріали офіційного періодичного видання, газети Верховної Ради України «Голос України» та, власне, безпосередньо законодавчі акти, пов'язані з ратифікацією Європейської хартії місцевого самоврядування. Такий підхід дозволить дослідити суть політико-правової дискусії, що виникла довкола питання про місцеве самоврядування, визначити її витоки, розвиток в ході процесу ратифікації

Хартії та з'ясувати питання її часткового розв'язання на першому етапі інституціоналізації місцевого самоврядування в Україні.

Окрім зазначених джерел, нами використовувались праці вітчизняних істориків та інших дослідників у галузі місцевого самоврядування, спираючись на які, ми маємо змогу виокремити характерні риси суспільного дисонансу 1996 – 1997 рр., в контексті бачення організаційно-правової моделі місцевого самоврядування в Україні. Це праці Куйбіди В. С. [4], Заблоцького В. В. [5] та Батанова О. В. [6].

Метою представленої статті є вивчення особливостей впливу Європейської хартії місцевого самоврядування як міжнародно-правової угоди на дискусійні моменти конституційних трансформацій в Україні. Відповідно до мети, були поставлені наступні завдання: дослідити причини виникнення політико-правової дискусії щодо місцевого самоврядування; проаналізувати результати спроб подолання недоліків механізму функціонування української муніципальної системи та характер впроваджуваних реформ; та оцінити значення ратифікації Хартії для національних трансформаційних процесів у місцевому самоврядуванні. В хронологічному вимірі дослідження стосується періоду 1990 – 1997 рр., адже саме в цей час були утверджені загальні європейські принципи муніципальної демократії, шляхом довготривалого прийняття профільного закону, положень про місцеве самоврядування в Конституції України тощо.

Виникнення дискусії щодо впроваджуваної моделі взаємодії місцевих органів влади та державного апарату на етапі трансформації муніципальної системи України, у відповідності до загальноєвропейських принципів, має декілька рівноцінних за своїм каузальним значенням вимірів. Вдаючись до типологічної класифікації, можемо виділити такі виміри політико-правової дискусії у місцевому самоврядуванні: теоретико-ідеологічний, геополітичний та суспільно-політичний.

Теоретико-ідеологічний вимір дискусій в процесі реформування муніципальної системи України бере свій початок на сучасному етапі

державотворення, від моменту появи «Декларації про державний суверенітет України» [7], від 16 липня 1990 року, що засвідчила прагнення України до здійснення демократичних перетворень і лібералізації життя в республіці. Значення цього виміру полягає в існуванні двох протилежних за своєю суттю концепцій організації та взаємодії місцевого самоврядування та інститутів державної влади. Обидві концепції мають глибоке історичне коріння, зазнали значного взаємовпливу, але основна їх ідея полягає в тому, що «державницька» теорія місцевого самоврядування ґрунтується на побудові системи управління регіонами та місцевими територіальними утвореннями шляхом «децентралізації» та передачі повноважень державних інституцій місцевим громадам. «Громадівська» ж теорія вважається первинною та відповідно виходить з природніх прав територіальних громад на самоорганізацію та визначення своїх прав та повноважень, конституційно закріплених та регламентованих [5, с. 83–86].

Прийняття Декларації про державний суверенітет чітко визначило «громадівський» напрям розбудови місцевого управління, що пізніше було закріплене в Конституції України, від 28 червня 1996 року. «Державницька» ж теорія знайшла своє відображення у ряді законів, що регламентували розподіл повноважень між представницькими інститутами державної влади та місцевим самоврядуванням, таких як: Закон УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» [8], Закону України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» [9], Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» [10], Конституційному договорі між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України [11], від 8 червня 1995

та зрештою, у профільному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3].

Геополітичний вимір досліджуваної дискусії полягав у співвідношенні державницької традиції України, особливості якої, значною мірою, полягали у наслідуванні інституціональних особливостей старої радянської «вертикалі» влади з одночасним геополітичним переорієнтуванням на європейський вектор розвитку, з властивими йому децентралістськими та ліберально-політичними тенденціями, широкою розбудовою регіонального та місцевого самоуправління. Цінність останнього, звичайно, не викликає жодних сумнівів, однак, такі інтеграційні процеси, зокрема, вступ до Ради Європи, передбачали взяття Україною значних зобов'язань, які не могли бути одномоментно виконані, ні в силу економічного становища нашої держави у першій половині 1990-х рр., ні в силу відсутності політичної волі, та, здебільшого, через наявність відомого ідейного дисонансу в середовищі української політичної еліти.

Третім важливим виміром політико-правової дискусії у місцевому самоврядуванні була відповідна суспільно-політична ситуація, що мала відверто кризовий характер і ґрунтувалась на практичній площині української політичної історії 90-х рр. ХХ ст.

Починаючи з процесів ліквідації радянської моделі територіального управління за рахунок партійної вертикалі, склалася загрозлива картина відсутності можливостей до здійснення не тільки централізованої державної політики, а й нормального функціонування та розподілу повноважень між окремими гілками влади [12, с. 170–171].

Внаслідок тривалого ігнорування та відсутності конституційних механізмів вирішення проблеми розподілу влади між Президентом України, Верховною Радою та місцевими органами влади у 1995 році виникла конституційна криза, вихід з якої був тимчасово знайдений лише в червні 1995 року, шляхом підписання Конституційного договору між

Президентом та Верховною Радою України, про який вже зазначалося вище.

За цим договором місцеве самоврядування в Україні здійснювалося через територіальну самоорганізацію громадян безпосередньо та через органи місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування мали обиратися безпосередньо громадянами України, які проживали на території відповідно міста, селища, села.

Верховна Рада України мала повноваження призначати вибори до місцевих рад, а Президент України – очолював систему органів державної виконавчої влади України, створював, реорганізував і ліквідував місцеві органи державної виконавчої влади України, скасовував їх акти та розпорядження.

Таким чином, в проміжку історичної трансформації національної моделі місцевого самоврядування було досягнуто тимчасового паритету між законодавчою та виконавчою гілками влади. Однак, після прийняття Конституції України та в процесі розробки профільного законодавства на шляху до Ради Європи, куди України було урочисто прийнято 9 листопада 1995 року, у зв'язку з необхідністю імплементації положень Європейської хартії місцевого самоврядування, розпочався новий етап протистояння між парламентом та Президентом.

Реагуючи на наслідки конституційної кризи 1995 року та враховуючи приєднання до структур Ради Європи, що передбачало приєднання до Статуту Ради Європи та низки конвенцій, в процесі подальшого реформування галузі місцевого самоврядування і парламент, і Президент України були змушені враховувати необхідність подальшого впровадження європейських принципів муніципального права.

Тож, зрештою постало питання прийняття повноцінного закону про місцеве самоврядування. Підготовка Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» тривала пів року [13, с. 4]. За цей час був віднайдений компроміс не тільки серед різних політичних сил, а й між парламентом і Президентом

України Л. Д. Кучмою, який наклав «вето» на законопроект у другому читанні. Після тривалого обговорення, зрештою, було представлено два варіанти закону і Верховна Рада України вирішила взяти за основу проект, розроблений комісією Верховної Ради.

Для роботи над остаточним варіантом профільного закону було утворено спеціальну узгоджувальну комісію при Верховній Раді України у складі 32 народних депутатів, що представляли усі фракції парламенту II скликання. Планувалося винесення законопроекту на розгляд депутатів Верховної Ради України – на 19 листопада 1996 року.

Однак, не зважаючи на те, що законопроект був підготовлений лише на весні 1997 року, важлива і довготривала робота узгоджувальної комісії все ж дала певний позитивний результат [5, с. 192].

Аналізуючи результати спроб подолання недоліків механізму функціонування української муніципальної системи у новому проекті закону, можемо зазначити, що в ньому було реалізовано чимало нових демократичних засад.

Новий закон остаточно синкретизував європейські норми місцевого самоврядування з усталеною традицією централізації влади в державі. На перший погляд норми закону передбачали самостійність органів місцевого самоврядування у питаннях внутрішнього порядкування, зокрема, у частині можливості формування власного бюджету. Однак, всі сфери та організаційні форми «самоорганізації» населення були чітко регламентованими, також, було збережено районні та обласні ради, як елемент регіонального управління, що бере витоки з «державницької» концепції місцевого самоврядування. Формування ж, регламентація та виконання бюджетів лишались у сфері компетенції місцевих державних адміністрацій.

Тобто, в цілому закон був абсолютним компромісом між виконавчою та законодавчою гілками влади і «більшість депутатів у розмові з кореспондентом «Голосу України» (офіційної газети Верховної Ради України) погодилася, що деякі пропозиції Президента вдосконалюють

правові засади діяльності місцевого самоврядування і їх слід врахувати», однак, більшість також визнавала, що «... така поступливість стосується лише кількох, «дрібних» правок». На думку ж Віктора Мусіяки, заступника Голови Верховної Ради України, колишнього представника Президента: «... з реалізацією Закону буде проблематично, якщо зважати на таку «незначну» деталь: більшість з певних пропозицій зумовлена не тим, що положення Закону «не відповідають, суперечать Конституції України» (на думку Президента України Л. Д. Кучми) а, швидше, власним баченням главою держави тієї чи іншої конституційної норми» [13, с. 4].

Таким чином, реформи у сфері місцевого самоврядування в процесі політико-правової дискусії між Президентом і Верховною Радою України мали досить контroversійний характер і виходили із суспільно-політичної боротьби різних гілок влади за контроль над потужною сферою місцевих бюджетів і регіонального управління. В той же час, важливим стримуючим фактором для політичних планів політиків слугував геополітичний курс держави на зближення з Радою Європи, виконання зобов'язань перед якою змушувало українські політичні кола вгамовувати свої інтереси під впливом принципових положень Європейської хартії місцевого самоврядування.

Приєднання до Статуту Ради Європи [14] передбачало поступову імплементацію конвенцій і хартій на основі яких ґрунтувались європейські політико-правові традиції. Саме виконання цих міжнародно-правових документів слугувало запорукою позитивного іміджу України серед держав-учасниць Ради Європи.

У результаті довготривалих трансформаційних процесів у сфері місцевого самоврядування, зрештою, постало питання ратифікації Верховною Радою України Європейської хартії місцевого самоврядування підписаної Президентом України Л. Д. Кучмою.

Історичне значення цього моменту вже не викликало сумнівів у більшості представників парламенту. Адже, Європейська хартія місцевого самоврядування була одним з ключових ціннісних та концептуально

важливих орієнтирів зовнішньої політики, дипломатії та європейської інтеграції України.

Однак, аналізуючи матеріали стенограм Верховної Ради України, від 15 липня 1997 року, за головування О. О. Мороза, ми можемо побачити неоднотайність позицій керівників фракцій та окремих депутатів у питаннях, по-перше, нагальної необхідності ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування, та, по-друге, відповідності українських нормативних актів, що регламентують питання механізмів функціонування місцевого самоврядування, принципам і положенням міжнародно-правової угоди [15].

Під час виступу заступника міністра юстиції України, Л. А. Павліковської, яка роз'яснювала народним депутатам причини та необхідність прийняття Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» виникали запитання та звучали виступи, що свідчать про достатню обізнаність депутатського корпусу, яка логічно, та досить обґрунтовано, зокрема, з матеріалів стенограми засідання, виходила з попереднього розгляду Верховною Радою України законопроектів про місцеве самоврядування в Україні [15].

Тобто, таким чином, ми можемо констатувати, що Європейська хартія місцевого самоврядування, ще перебуваючи у процесі підготовки до ратифікації Верховною Радою України значною мірою вплинула на процес прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування України» та відповідних положень, розділу XI Конституції України.

Досить цікавим аспектом лишається порядок прийняття нормоутворюючих для локальної демократії документів, який, за матеріалами стенограми засідання Верховної Ради України, від 15 липня 1997 року вже викликав непорозуміння та запити на можливість перевірки відповідності українського законодавства нормам Хартії [15]. Так, зокрема, досить незрозумілим лишається факт послідовності прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування» та подальшої ратифікації

Європейської хартії місцевого самоврядування, яка була зрештою проголосована 15 липня 1997 року, у повному обсязі [16].

Таким чином, проаналізувавши особливості впливу Європейської хартії місцевого самоврядування як міжнародно-правової угоди на дискусійні моменти політико-правових трансформацій місцевого самоврядування в Україні, та підводячи підсумки нашого дослідження, ми можемо констатувати, що джерельна база для подальших досліджень є досить широкою і може включати не тільки нормативно-правові акти, публікації офіційних видань та матеріали стенограм засідань Верховної Ради України, комітетів та інших українських чи європейських владних інституцій, а ще недослідженим і важливим комплексом джерел можуть послугувати архівні матеріали місцевих органів влади, джерела досліджень усної історії з безпосередніми учасниками законодавчого процесу, а також архівні матеріали спеціальних комісій та неурядових організацій. Історіографія даної проблеми дає здебільшого комплексні історико-порівняльні оцінки процесам, тобто потребує подальшої розробки та розширення предметної сфери.

Відповідно до поставлених у дослідженні завдань, можемо дійти до наступних висновків: причина виникнення політико-правової дискусії у трансформаційних процесах в галузі місцевого самоврядування має комплексний характер та виходить з теоретико-ідеологічних, геополітичних та суспільно-політичних засад формування української національної концепції місцевого самоврядування, що протягом відносно не тривалого періоду історії зазнала багаторазових кардинальних змін та переоцінок.

Контроверсійність підходів до реформування цієї сфери заклала основу подальшої конституційної кризи та ускладнень українського політичного процесу як в Україні, так і на міжнародній арені. Водночас, спроба пошуків компромісу між законодавчою та виконавчою гілками влади, поєднана з необхідністю виконання взятих Україною на себе зобов'язань перед Радою Європи призвела до остаточної інституціоналізації вітчизняного місцевого

самоврядування зі значним поєднанням неоднорідних європейської та пострадянської систем організації локальної демократії.

Список використаних джерел та літератури

1. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. // Сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
2. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної ради України 28 червня 1996 р. – К.: Преса України, 1997. – 80 с.
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – С. 170.
4. Куйбіда В. С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні. – Львів: Літопис, 2001. – 376 с.
5. Заблоцький В. В. Взаємодія держави та місцевого самоврядування України в історичній ретроспективі : монографія / Володимир Заблоцький. – Луганськ : ДЗ «ЛНУ імені Тараса Шевченка», 2013. – 324 с.
6. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАНУ, 2001. – 260 с.
7. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. // Сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/55-12>.
8. Закон УРСР «Про місцеві ради народних депутатів УРСР та місцеве самоврядування» // ВВР УРСР. – 1991. – № 2. – С. 5.
9. Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» від 3 лютого 1994 р. N 3917-XII. – Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1994. – N 22. – С. 144.
10. Закон України «Про місцеві ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування» // ВВР України. – 1992. – № 28. – С. 387.

11. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 08.06.1995 р. № 1к/95-ВР. – Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1995. – № 18. – С. 133.
12. Костенок І. Радянська модель самоврядування як чинник впливу на сучасні самоврядні практики на пострадянському просторі // Публічне управління: теорія та практика: збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. – Х.: Вид-во «ДокНаукДержУпр». – Випуск 4 (12). – Грудень, 2012. – С. 168-171.
13. Голос України. Газета ВРУ. – 1997. – 22 травня.
14. Про приєднання до Статуту Ради Європи: Закон України від 31 жовтня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 38. – С. 287.
15. Стенограма сто тридцятого засідання Верховної Ради України від 15 липня 1997 р. під головуванням О. О. Мороза // Сайт Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/4169.html>
16. Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15 липня 1997 року // Відомості Верховної Ради України від 29.09.1997. – 1997 р. – № 38. – С. 249.

THE VALUE OF RATIFICATION OF THE EUROPEAN CHARTER OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE REFORM OF THE MUNICIPAL SYSTEM OF UKRAINE

This article is designed to demonstrate the value of the ratification of The European Charter of Local Self-Government in the process of establishing and historical transformation of the Ukrainian model of the local self-government. We consider the prerequisites of appearance of political and legal discussion about municipal reform in Ukraine in 1990 – 1997.

Keywords: local self-government, ratification, discussion, The European Charter of Local Self-Government, law, The Constitution of Ukraine.

ЗНАЧЕНИЕ РАТИФИКАЦИИ ЕВРОПЕЙСКОЙ ХАРТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕФОРМИРОВАНИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ УКРАИНЫ

Эта статья призвана продемонстрировать значение ратификации Европейской хартии местного самоуправления в процессе институционализации и исторической трансформации украинской модели местного самоуправления. Рассматриваются предпосылки появления политико-правовой дискуссии о муниципальной реформе в Украине в 1990 – 1997 гг.

Ключевые слова: местное самоуправление, ратификация, дискуссия, Европейская хартия местного самоуправления, закон, Конституция Украины.