

УДК 327.7+323(477)

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УКРАИНЫ И СОВЕТА ЕВРОПЫ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ОСНОВНЫХ ПРИНЦИПОВ ДЕМОКРАТИИ УЧАСТИЯ

Михалюк Н.Ю.

В статье проанализированы основные формы сотрудничества Украины и Совета Европы с целью внедрения основных принципов демократии участия, приведения законодательства к нормам и стандартам стран ЕС. Рассмотрены основные нормативно-правовые документы, этапы, сферы сотрудничества между Украиной и Советом Европы. Дана оценка процессу внедрения основных принципов демократии участия в Украине.

Ключевые слова: демократия участия, Совет Европы, сотрудничество, местное самоуправление, территориальная община.

UKRAINE AND THE COUNCIL OF EUROPE COMMON ACTIVITY IN IMPLEMENTATION OF KEY PRINCIPLES OF PARTICIPATORY DEMOCRACY

Mykhaliuk N.Y.

The article analyses the main forms of mutual cooperation of Ukraine and the Council of Europe in order to implement basic principles of participatory democracy, to conform the legislation of Ukraine to standards of the European Union. The article examines the main legal documents, phases, and the main areas of cooperation between Ukraine and the Council of Europe. The author also assesses the processes of implementation of key principles of participatory democracy in Ukraine.

Keywords: participatory democracy, the Council of Europe, cooperation, local government, territorial community.

На пути к внедрению основных принципов демократии участия Украине необходимо пройти еще долгий путь, начиная с принятия базовых законов, которые отвечали бы современным требованиям демократического управления, и заканчивая реализацией принципа децентрализации на местах, повышению

общественной образованности, уровня вовлеченности населения в процессы принятия политических решений. Использование международного опыта, помощь различных организаций способствуют процессу становления демократии участия.

При вступлении в Совет Европы, Украина, с целью соблюдения ст. 3 Устава Организации, взяла на себя ряд обязательств по развитию местной и региональной демократии. В частности, Украиной были ратифицированы такие важные правовые инструменты СЕ в области местного и регионального развития как Европейская хартия местного самоуправления, Мадридская Конвенция по вопросам трансграничного сотрудничества и два дополнительных протокола к ней [8]. Одновременно СЕ и его Конгрессом местных и региональных властей на постоянной основе осуществляется мониторинг состояния местной и региональной демократии, а также процесс внедрения Европейской хартии местного самоуправления в государствах-членах СЕ. Экспертный отчет о современном состоянии внедрения ЕХМС в Украине, подготовленный СЕ в 2010 году показывает, что в Украине не применяется большинство положений ЕХМС, а больше всего проблем существует с реализацией ст. 9 ЕХМС, касающейся финансовой автономии органов местного самоуправления. В связи с этим Рекомендации № 102 (2001) [17] и Резолюция № 123 (2001) [16] о состоянии местной и региональной демократии в Украине, подготовленные Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы, были достаточно критическими.

Совет Европы ставит целью задачу не только осуществление мониторинга, но и практическую помощь государствам-членам, в частности по развитию демократии участия. Речь идет, прежде всего, о создании в Секретариате СЕ экспертизы о реформировании местного самоуправления. Речь идет о разработке и согласовании Плана действий по обеспечению эффективного управления на местном уровне (Будапештская и Утрехтская повестка дня и Европейская Стратегии инноваций) [13, с. 50-56].

В течение января 2010 – марта 2013 гг. Центром экспертизы реформ местного самоуправления Генерального директората по вопросам демократии Генерального секретариата СЕ при финансовой поддержке Правительства Швеции был реализован проект «Усиление местной демократии и поддержка реформ местного самоуправления в Украине». Ожидаемые результаты реализации проекта формулировались как разработка реформы местного самоуправления и ее интеграция в более широкую реформу государственного управления. Предполагалось, что это обеспечит четкое и понятное распределение полномочий между органами местного самоуправления и местными администрациями; улучшение системы местных финансов и межбюджетных отношений с целью сокращения вертикального и горизонтального дисбаланса, усиление бюджетной автономии и улучшения системы бюджетного управления; совершенствование общегосударственной программы реформирования и развития жилищно-коммунального хозяйства и создание условий для развития межмуниципального сотрудничества; улучшение осведомленности общественности и всех вовлеченных сторон по вопросам реформы местного самоуправления [11].

СЕ определяет возможные риски по достижению основных задач программы СЕ «Усиление местной демократии и поддержка реформ местного самоуправления в Украине» как отсутствие или недостаточность политической воли по реализации реформы местного самоуправления в Украине; отсутствие стратегического видения (стратегического документа) по вопросам реализации реформы местного самоуправления в Украине; недостаточная согласованность (координация) действий соответствующих органов государственной власти по реализации реформы местного самоуправления; недостаточная осведомленность представителей основных ключевых институтов и широкого круга граждан об основных задачах реформы местного самоуправления в Украине; ограниченный период времени для подготовки отдельных нормативно-правовых актов по вопросам реформы местного самоуправления в Украине; «закрытость» отдельных украинских институтов, не учет экспертных

заклучений и рекомендаций СЕ при подготовке отдельных нормативно-правовых актов (отдельных аспектов государственной политики) по вопросам реформирования местного самоуправления [10].

Первый отчет о реализации Программы СЕ «Усиление местной демократии и поддержка реформ местного самоуправления в Украине» был подготовлен через полгода после начала реализации проекта – в декабре 2010 года. В этом отчете эксперты проекта указали на отсутствие «официально представленной Стратегии реформ в области местного самоуправления» [20].

Процесс формирования демократии участия в Украине был замедлен рядом политических событий. В частности, в течение 2011 года за вопросы регионального развития отвечали три разные государственные структуры. Следствием этого стало то, что децентрализация власти и реформирование местного самоуправления в Украине, хотя и оставались на повестке дня, однако требовали политической воли и прежде всего координации действий между Президентом, его Администрацией и Верховной Радой. Отсутствие такой координации привело к обсуждению в украинском политическом истеблишменте нескольких вариантов интерпретации децентрализации и того, как и когда она должна осуществляться. Это проекты Института гражданского общества (2008), Минрегионразвития (2009), Ассоциации городов Украины (2009), концепция Ассоциации районных и областных советов (2011), концепция Минрегионразвития (2012) [23].

Несмотря на это, реализация проекта СЕ «Усиление местной демократии и поддержка реформ местного самоуправления в Украине» в течение 2012 года концентрировалась на разработке концепции реформы местного самоуправления, конституционной реформе, модернизации межбюджетных отношений и создании рамок межмуниципального сотрудничества [19]. Однако, по завершению реализации данного проекта, СЕ констатировал, что в Украине «сильная, видимая и устойчивая приверженность реформам является критически необходимой, желанной и долгожданной» [21].

В рамках сотрудничества Украины и СЕ были подготовлены 26 заключений и рекомендаций по разработке нового или внесение изменений в действующее законодательство Украины. Была осуществлена экспертная оценка проекта Закона Украины «О местных референдумах» [22]. Важность экспертизы конкретизируется тем, что в период 1991-2009 гг. В 19 регионах Украины на основании Закона 1991 года состоялся 151 местный референдум. 135 из них были успешными; 102 референдума состоялись в селах. Однако принятые решения не всегда были реализованы, в частности в 9 областях каждое 4 решение осталось невыполненным. Большинство референдумов касались административно-территориальных вопросов (31,8%), названий населенных пунктов (25,7%) и организационных вопросов (20,4%) [14].

Особое значение для развития демократии участия на местном уровне имеют местные инициативы. Поэтому эксперты СЕ сформулировали предметной вывод к проекту Закона Украины «О местных инициативах». Эксперты СЕ отметили, что украинские территориальные общины достаточно разные по численности, поэтому нормы закона должны быть достаточно простыми для реализации и такими, чтобы не предоставить возможности злоупотреблять ими. В Законе «О местных инициативах», по мнению экспертов, также надо внести изменения, чтобы было возможно вносить местные инициативы, которые касаются только части территориальных общин [13].

Кроме осуществления экспертизы законопроектов, связанных с моделированием демократии участия в Украине, в рамках проекта «Усиление местной демократии и поддержка реформ местного самоуправления в Украине» эксперты СЕ представили заключение к проекту Концепции реформы местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине [1; 2].

СЕ также обращает внимание на необходимости организовать контроль за деятельностью органов местного самоуправления со стороны граждан и организаций, а не осуществлять его исключительно путем административного контроля. Это самая сложная часть программы реализации принципов

демократии участия, ведь успех деятельности организаций граждан зависит от того, насколько граждане доверяют публичным институтам [3]. К основным недостаткам нового проекта было отнесено отсутствие концептуального изложения распределения полномочий между органами местного самоуправления различных уровней, отсутствие положений у переходе персонала и отсутствие точного изложения того, как будет решен вопрос финансирования реформы.

Важным шагом в начале изменений по внедрению принципов демократии участия стало принятие Верховной Радой 17 ноября 2011 года, после интенсивных политических дискуссий на национальном уровне, Закона «О государственной службе» [5]. Внедрение этого закона ознаменовало начало определенных изменений в принципах функционирования органов местного самоуправления, однако в принятом законе не было учтено рекомендаций СЕ.

Отвечая на вызовы чрезмерного территориального деления, Кабинет министров только 1 апреля 2014 года принял Концепцию реформирования местной власти и территориальной организации власти в Украине [12], а Верховная Рада приняла законы «О сотрудничестве территориальных общин» [7] и «О добровольном объединении территориальных общин» [6]. Однако, представители СЕ убеждены, что нужны дополнительные усилия для создания стимула, необходимого для достижения того уровня территориального объединения, который бы привел к успеху реформы децентрализации власти. Следовательно, объединение территориальных образований является одной из самых необходимых и неотложных реформ в Украине.

Продолжение сотрудничества Совета Европы с украинской стороной в сфере правовой помощи и экспертизы по вопросам демократии участия с апреля 2013 года обеспечивается в рамках проекта «Правовая поддержка реформы местного самоуправления в Украине» Программы СЕ «Усиление институциональной способности органов местного самоуправления в Украине» при финансовой поддержке правительства Швейцарской Конфедерации и Королевства Дания. Сегодня проектная деятельность СЕ в Украине по

демократии участия сконцентрирована на трех проблемах: 1) межмуниципальное сотрудничество; 2) децентрализация власти; 3) местное лидерство.

В рамках реализации проекта 2 июня 2014 года, по инициативе Комитета Верховной Рады по вопросам государственного строительства и местного самоуправления состоялось заседание круглого стола по вопросам законодательного регулирования сотрудничества территориальных общин. В то время Вице-премьер-министр Украины – Министр регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства В. Гройсман, представляя проект Закона Украины «О сотрудничестве территориальных общин» [15], отметил, что органам местного самоуправления необходимо предоставить современные инструменты, чтобы они могли в полной мере выполнять свои функции. Кроме важного европейского опыта, в рамках мероприятия были обсуждены существующие в Украине примеры межмуниципального сотрудничества [9].

В Европе существует два пути решения проблемы чрезмерного разделения муниципальных образований, и оба подпадают под определение «территориальное объединение на муниципальном уровне». Первый – это объединение малых муниципальных образований, второй – их сотрудничество. Комитет министров Совета Европы принял документ, который сегодня является единственным международным стандартом в сфере объединения на муниципальном уровне. Речь идет о Рекомендации о процессах изменения границ и/или структуры органов местной и региональной власти, которая является очень детализированным пошаговым инструментом [18].

17 апреля 2015 года в Страсбурге Генеральный секретарь СЕ Т. Ягланд и Вице-премьер-министр Украины – Министр регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины Г. Зубко подписали Совместное заявление о сотрудничестве по укреплению местного самоуправления в Украине [4]. Стороны подтвердили необходимость децентрализации власти в полном соответствии с международными

обязательствами Украины согласно европейским стандартам и лучшим практикам. Также стороны признали одним из основных препятствий децентрализации чрезмерную раздробленность территориальных общин Украины, необходимость муниципальной консолидации.

Таким образом, при присоединении к Европейской хартии местного самоуправления в 1993 году Украина взяла на себя ряд обязательств. Принятие Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине в апреле 2014 года, после оказания помощи СЕ для ее разработки, обозначило начало основного процесса децентрализации. Путем поддержки внедрения европейских стандартов хорошего управления СЕ приложил усилия к усилению институциональной способности органов местного самоуправления. С помощью экспертов СЕ были предоставлены выводы относительно реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти, разработались проекты законов о добровольном объединении территориальных общин и их сотрудничестве.

Внедрение принципов эффективного управления в Украине, а также предоставление информации о лучших практиках представителям местного самоуправления Украины обеспечило дальнейшее совершенствование управления на местах. Ассоциациям органов местного самоуправления были предоставлены инструменты для усиления их институциональной способности и содействие в разработке этических кодексов и планов действий. Получили поддержку Совета Европы рабочие группы по вопросам децентрализации и реформы местного самоуправления.

Список литературы:

1. Висновок до проекту Закону України «Про об'єднання територіальних громад» [Электронный ресурс] // Програма «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні» [сайт]. 13.03.2012. URL: <http://goo.gl/UcekP2> (дата обращения: 26.11.2015).

2. Висновок до проекту Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] // Програма «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні» [сайт]. 01.10.2013. URL: <http://goo.gl/DSE35L> (дата звернення: 26.11.2015).

3. Висновок до проекту Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 12 червня 2012 р. [Електронний ресурс] // Програма «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні» [сайт]. 12.06.2012. URL: <http://goo.gl/6gvV5a> (дата звернення: 26.11.2015).

4. Децентралізація в Україні: Рада Європи підтримує ініціативу Мінрегіону по відкриттю мережі Офісів з реформи місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс] // Програма «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні» [сайт]. 17.04.2015. URL: <http://goo.gl/pSrrkW> (дата звернення: 26.11.2015).

5. Закон України «Про державну службу» [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний портал. 26.04.2015. URL: <http://goo.gl/pX27EX> (дата звернення 26.11.2015).

6. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. Ст. 91.

7. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. № 1508-VII // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 34. Ст. 1167.

8. Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15 липня 1997 року № 452/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 38. Ст. 249.

9. Законодавче регулювання міжмуніципального співробітництва – обговорення за круглим столом у Парламенті [Електронний ресурс] // Програма «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні» [сайт]. 03.06.2014. URL: <http://goo.gl/wPO6su> (дата звернення: 26.11.2015).

10. Звіт Ради Європи про впровадження Початкової фази (січень-липень 2010 року) Програми Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні» [Електронний ресурс] // Програма «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні» [сайт]. 30.07.2010. URL: <http://goo.gl/PYqD56> (дата звернення: 26.11.2015).

11. Звіт Ради Європи про впровадження Початкової фази (січень-липень 2010 року) Програми Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні» [Електронний ресурс] // Програма «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні» [сайт]. 30.06.2010. URL: <http://goo.gl/JxEysh> (дата звернення: 26.11.2015).

12. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р // Урядовий кур'єр. 2014. № 67.

13. Кохалик Х. «Добре урядування»: принципи та ознаки // Ефективність державного управління: Збірник наукових праць. 2012. Т. 33.

14. Місцеві референдуми в Україні: теоретичні та нормопроектні аспекти. Київ: Міністерство юстиції України, 2011. 215 с.

15. Проект Закону України «Про співробітництво територіальних громад» від 23.04.2014 р. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний портал [сайт]. 23.04.2014. URL: <http://goo.gl/DUAChf> (дата звернення: 26.11.2015).

16. Резолюція Ради Європи 123 (2001) «Щодо стану місцевої і регіональної демократії в Україні» [Електронний ресурс] // Програма Ради Європи: Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні [сайт]. 09.11.2001. URL: <http://goo.gl/D7894V> (дата звернення: 26.11.2015).

17. Рекомендації Ради Європи 102 (2001) «Про стан місцевої та регіональної демократії в Україні» [Електронний ресурс] // Постійна конференція місцевих та регіональних влад Європи [сайт]. 2001. URL: <http://goo.gl/LF59tz> (дата звернення: 26.11.2015).

18. Рекомендація (2004) 6 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Щодо вдосконалення національних засобів правового захисту» // Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. 2004. № 4.

19. Річний звіт Програми Ради Європи «Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні» [Електронний ресурс] // Програма «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні» [сайт]. 27.05.2013. URL: <http://goo.gl/8qyTQW> (дата звернення: 26.11.2015).

20. Середньостроковий звіт про діяльність Програми Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні» у 2010 р. [Електронний ресурс] // Програма «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні» [сайт]. 31.12.2010. <http://goo.gl/3pd8YT> (дата звернення: 26.11.2015).

21. Середньостроковий звіт про діяльність Програми Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні» [Електронний ресурс] // Асоціація органів місцевого самоврядування Харківської області [сайт]. 03.07.2012. URL: <http://goo.gl/QNHwxO> (дата звернення: 26.11.2015).

22. Проект Закону про місцевий референдум № 7082 від 03.09.2010 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний портал. 06.09.2012. URL: <http://goo.gl/jZmvmF> (дата звернення: 26.11.2015).

23. Definition of basic concepts and terminologies in governance and public administration [Електронний ресурс] // Compendium of basic terminology in governance and public administration. 05.01.2006. URL: <http://goo.gl/7XVKmv> (дата звернення: 26.11.2015).

Сведения об авторе:

Михалюк Назар Юрьевич – аспірант Восточноевропейского национального университета имени Леси Украинки (Луцк, Украина).

Data about the author:

Mykhaliuk Nazar Yuriyovych – graduate student of Lesya Ukrainka Eastern European National University (Lutsk, Ukraine).

E-mail: nazar.mykhaliuk@gmail.com.