

Совещание по рассмотрению выполнения, посвященное человеческому измерению

24 сентября - 5 октября 2012 г.

Рабочее заседание 16

УНМП, МГУ

Муниципальное восприятие приоритетов человеческого измерения ОБСЕ в Украине (докладчик – Ковалев И.П.)

Municipal Perception of the Priorities of OSCE Human Dimension for Ukraine (reporter – Kovalyov I.P.)

В рамках определения степени восприятия на локальном уровне приоритетов человеческого измерения ОБСЕ и соответствующих форм развития украинского конституционализма необходимо отметить следующее. Аксиологическое измерение конституционализма имеет юридические, политические и философские составляющие, при этом система конституционных ценностей и их иерархия становятся нестабильной и гибкой. Это существенно влияет на степень имплементации требований конституционализма в муниципальные институты и процессы, поскольку обуславливает нестабильность ключевых муниципальных ценностей и приоритетов. Сегодня к таковым приоритетам в Украине можно отнести:

- распределение публичной власти на государственную власть и власть местного самоуправления, на практике являющееся достаточно формальным,
- преимущество прав самоуправления территориальной общины как коллектива лиц перед другими формами самоуправления (регионального, этнического и др.), часто остающееся искусственным;
- наличие у территориальных общин права выбора форм реализации самоуправления, на практике ограниченного административной политикой государственной власти, недостатками правовой базы и недостатками в развитии гражданского общества.

Функциональность конституционализма имеет сегодня прежде социологическое и управленческое измерения, а также ярко выраженный методологический характер. К таким функциям конституционализма относятся: обеспечение властной децентрализации; реализация местного самоуправления, обеспечение устойчивого развития демократизации; программная функция. Комбинирование этих функций в рамках научно обеспеченной и ориентированной на верховенство права методологии может позволить усовершенствовать муниципальное измерение отечественного конституционализма. В то же время в современной отечественной модели самоуправления большинство указанных функций не реализованы в полном объеме, что обусловлено прежде всего общими системными недостатками отечественного конституционализма.

Институциональное наполнение конституционализма, как нормативного отображения человеческого измерения, стало открытым вопросом, в частности, относительно границ конституционализма как системы и его реализации в муниципальных институтах в измерении локального конституционализма. Формат использования конституционной модели на муниципальном уровне зависит, прежде всего, от:

- императивов или возможностей конституционализма;
- стабильности, обновляемости системы конституционализма;
- саморазвития или управляемости развитием конституционализма;

Институты самоуправления, децентрализации и регионализации являются составляющими системы современного конституционализма. Степень зависимости теоретического, нормативного и практического наполнения этих институтов от общественного сознания, исторических предпосылок и текущей организационно-правовой практики является открытым вопросом. Его решение возможно при условии перехода отечественной конституционно-правовой доктрины от описательной к творчески-испытательной модели экспертного поиска.

Развитие украинской политико-правовой доктрины в сфере развития национальной системы местного самоуправления является эволюционным и свидетельствует о самобытности

соответствующих процессов. Развитие системы местной власти в период новейшего отечественного государства (1989-1995 гг.) происходило под влиянием противоречивых факторов, к которым следует отнести: постсоветское содержание управленческой системы, борьбу между советскими и новообразованными ветвями власти за системное доминирование, приоритет в нормотворческом процессе советской научной и экспертной доктрины государственного управления. Тогдашние попытки образования самобытной национальной системы самоуправления, которая бы отвечала условиям конституционализма, имплементировала в себя принципы человеческого измерения ОБСЕ, не привели к реформированию системы местной власти, которое осталось советским по содержанию. В то же время понимание необходимости внедрения в Украине автономного самоуправления, определение статуса территориальных громад, обеспечение демократических путей формирования местной власти обусловило последующее развитие муниципализма в Украине в соответствии с принципами ОБСЕ.

Становление отечественного законодательства о местном самоуправлении, которое должно расширить на наполнить муниципальными содержанием предписания Конституции Украины о местном самоуправлении, стандарты Совета Европы и ОБСЕ, следует признать противоречивым и длительным процессом. Ключевыми субъектами нормотворчества в этой сфере стали украинский парламент, Президент и Конституционный Суд Украины, с незначительным уровнем привлечения представителей территориальных общин. Доктринальное обеспечение нормативных процессов осуществлялось путем преимущественного вовлечения практических экспертов, а не ученых, что в целом имело противоречивые последствия. Сложившаяся муниципальная модель имеет значительные заимствования из советского концепта местной власти и не достаточно приспособлена для работы в условиях гражданского общества. Правотворец и правоприменитель сих пор рассматривают самоуправления в Украине преимущественно как местный вариант государственной публичной власти, это находит свое проявление в унификации государственной и муниципальной службы, стремлении к сохранению единой системы представительных органов советского типа, установлении ряда недостаточно обоснованных ограничений для деятельности органов самоуправления.

Современные международные стандарты местного самоуправления отражают стандарты конституционализма прежде всего на региональном (европейском) уровне, ключевым обязывающим актом в этой сфере является Европейская хартия местного самоуправления. Ратификация Украиной ЕХМС и других европейских конвенций по самоуправлению была прежде внешнеполитическим актом выполнения обязательств перед Советом Европы и не обусловила их эффективную имплементацию в Украине. Несогласованность предписаний Конституции и законодательства Украины о местном самоуправлении, отечественной правоприменительной практики в этой сфере отдельным предписаниям ЕХМС обусловила неоднократные попытки правотворческой активности на подзаконном уровне, но до сих пор эта проблема остается нерешенной. Несовершенная имплементация ЕХМС является очевидным проявлением несовершенства отечественной правовой политики и правовой доктрины из муниципальных вопросов, поскольку в соответствующих процессах предпочтение отдается механическому согласованию норм ЕХМС и отечественного законодательства, а не воплощению принципов ЕХМС в соответствующие нормативные акты.

Можно констатировать перманентные попытки реформирования законодательства о местном самоуправлении в течение всего периода со времен его формирования в Украине. Признание на уровне нормативных актов несовершенства современной модели отечественной власти не обусловило результативность попыток качественно изменить систему ее правового обеспечения. Нормотворческая деятельность правительства Украины в этой сфере освещает этатистский подход чиновников и экспертов к вопросам самоуправления, одновременно проекты предложенные по аналогичным вопросам депутатами украинского парламента, являются политизированными и предусматривают сохранение постсоветской системы власти. Отечественная правовая доктрина исходит из теории постепенного реформирования

законодательства о местном самоуправлении, при котором перед установкой новой правовой модели должно пройти несколько переходных этапов, при этом четкого видения эффективной модели местного самоуправления современная правовая доктрина Украины не содержит, стандарты ОБСЕ по человеческому измерению учитываются в Украине, даже на доктринальном уровне, не в полном объеме.

Нерешенность вопроса эволюции правового обеспечения самоуправления в Украине обуславливает активное использование программных механизмов государственного влияния на соответствующие процессы. Программные механизмы используются из-за их «мягкого» характера и этапности, что позволяет выносить проблемы местной власти в формат политико-правового диалога, без их окончательного решения в реальных промежутках времени. Ключевым инициатором и разработчиком таких программ, концепций и планов мероприятий сегодня стало правительство Украины, а исполнителями – профильные органы центральной и региональной исполнительной власти, ассоциации органов самоуправления. Для таких программных актов характерными чертами являются декларативность, перманентная сменяемость и невысокий уровень исполнительной дисциплины. Определенную роль в программном обеспечении развития самоуправляющихся отношений сегодня играют программные акты Президента Украины и государственные целевые программы.

Итак, местное самоуправление в Украине можно считать институтом отечественного конституционализма, для которого присущи большинство особенностей соответствующей модели – аскиологические, функциональные и институциональные черты, общий характер исторического развития и становления в период перестройки независимости. Ключевыми вызовами для института местного самоуправления Украины стали: его постсоветский характер, неполное соответствие региональным международным стандартам, в частности стандартам человеческого измерения ОБСЕ, неопределенность путей дальнейшего реформирования и общие угрозы относительно сворачивания демократических институтов и гражданского общества в Украине.

Ковалев И.П. Мариупольский Государственный Университет, УНМП