

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

О. М. ЧЕРНЕЖЕНКО

**КОНСТИТУЦІЙНЕ
РЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ
В ДЕРЖАВАХ-УЧАСНИЦЯХ
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

Монографія

Київ
Видавництво Ліра-К
2020

**УДК 342.25 (477)
Ч49**

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Національної академії внутрішніх справ України
(протокол від 07.07.2020 р. №16).*

Рецензенти:

Федоренко В.Л. – доктор юридичних наук, професор;

Калиновський Б.В. – доктор юридичних наук, доцент;

Чернеженко О.М.

Ч49 Конституційне регулювання місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу: монограф. Київ : Видавництво Ліра-К, 2020. 316 с.

ISBN 978-617-7910-61-8

У монографії комплексно обґрунтовуються теоретико-методологічні та історичні засади конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу. Зокрема, досліджується сутність і зміст категорії «конституційні основи місцевого самоврядування», а також генеза конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу. Узагальнюється та систематизується науковий досвід українських і зарубіжних учених щодо типології конституційних основ місцевого самоврядування. Аналізуються Європейська хартія місцевого самоврядування та механізми конституційно-правового регулювання основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу.

Самостійний розділ монографії присвячено вивченню конституційно-правової природи основ місцевого самоврядування, поширених у Європейському Союзі. Зосереджено увагу на конституційних основах територіальної організації публічної влади, форм безпосередньої демократії на місцях і найпоширеніших систем органів місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу.

Систематизовано та досліджено такі чинники впливу на трансформацію української конституційної моделі місцевого самоврядування як регіональна політика Європейського Союзу, позитивні тренди і практики децентралізації. Досліджуються основні переваги і проблеми процесів децентралізації в Європейському Союзі та надаються рекомендації щодо розвитку місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні.

Для магістрів, докторантів і професорсько-викладацького складу вищих юридичних навчальних закладів, службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, представників громадських організацій та інших інститутів громадянського суспільства.

УДК 342.25 (477)

ISBN 978-617-7910-61-8

© Чернеженко О.М., 2020

© Видавництво Ліра-К, 2020

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА.....	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ІСТОРИЧНІ ЗАСАДИ КОНСТИТУЦІЙНИХ ОСНОВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	9
1.1. Конституційні основи місцевого самоврядування як об'єкт конституційно-правових досліджень: поняття та сутнісні ознаки	9
1.2. Методологія дослідження конституційних основ місцевого самоврядування	27
1.3. Генеза конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу.....	44
РОЗДІЛ 2. ТИПОЛОГІЯ ТА КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОСНОВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ДЕРЖАВАХ-УЧАСНИЦЯХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ	63
2.1. Типологія конституційних основ місцевого самоврядування та критерії її здійснення.....	63
2.2. Європейська хартія місцевого самоврядування як базис конституційних основ місцевого самоврядування в державах Європи	79
2.3. Конституційно-правове регулювання основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу.....	113
РОЗДІЛ 3. КОНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ДЕРЖАВАХ-УЧАСНИЦЯХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ	137
3.1. Територіальна організація місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу.....	137

3.2. Місцеві вибори, референдуми й інші локальні форми безпосередньої демократії в країнах Європейського Союзу.....	155
3.3. Системи органів місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу	189

РОЗДІЛ 4. ВПЛИВ КОНСТИТУЦІЙНИХ ОСНОВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ДЕРЖАВАХ-УЧАСНИЦЯХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ НА РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	219
---	------------

4.1. Регіональна політика Європейського Союзу та її вплив на вдосконалення конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу й Україні.....	219
4.2. Конституційно-правове регулювання процесів децентралізації в державах-учасниках Європейського Союзу.....	237

ПІСЛЯМОВА	265
------------------------	------------

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	273
--	------------

ПЕРЕДМОВА

Дослідження присвячене актуальній проблемі сучасного розвитку місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу (далі – ЄС, Євросоюз), при цьому особлива увага приділяється впливу конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС на реформування місцевого самоврядування в Україні. Сьогодні питання реформування місцевого самоврядування в Україні набуває все більшого значення у зв'язку з тривалою конституційною реформою, інтеграцією з Європейським Союзом, оскільки воно вимагає нового розуміння і необхідності врахування досвіду конституційного розвитку держав-учасниць ЄС.

Вивчення досвіду провідних зарубіжних країн щодо створення, організації та функціонування місцевого рівня територіальної організації влади є надзвичайно важливим, оскільки саме цей рівень є найбільш наближеним до населення і може забезпечувати високий рівень надання управлінських послуг. Адже наявність повноцінного місцевого самоврядування з досконалим громадянським суспільством є запорукою та утвердженням правової та демократичної держави в Україні з притаманним їй верховенством конституції та забезпеченням найвищої соціальної цінності людини.

У XXI ст. потенціал і перспективи держав світу вимірюються різними показниками та індексами – людським капіталом, станом дотримання основоположних прав людини, рівнем верховенства права та демократії, економічним розвитком, потенціалом природних ресурсів, рівнем свободи ведення бізнесу та ін. Не менш важливим чинником успішності держав, на наш погляд, є й досконалість конституційних основ місцевого самоврядування. Адже, передбачені конституціями і законами моделі публічної влади, за умови успішної практики їх розвитку та функціонування, а також захисту інтересів, прав і свобод жителів місцевих (територіальних) громад, створюють конструктивну конкуренцію центральній владі на місцях, а іноді й ефективно замінюють її.

Завершення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації, наближення вітчизняної конституційної моделі

місцевого самоврядування до кращих моделей місцевого самоврядування ЄС є магістральним напрямом розвитку конституціоналізму та реформування організації та функціонування публічної влади в Україні.

Значущість вибраної теми визначається також тим, що досліджувані в цій роботі принципи субсидіарності, місцевої автономії та регіоналізації мають бути покладені в підґрунтя подальшого вдосконалення конституційних основ місцевого самоврядування в Україні. Саме названі та інші принципи можуть і повинні гарантувати створення надійних механізмів залучення громадян до процесів формування і реалізації політики на місцевому рівні, а також забезпечувати належний громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Це дозволить формувати та реалізовувати різновекторну політику розвитку територіальних громад і регіонів за участі, підтримки і контролю, та в інтересах місцевих жителів.

Очевидно, що успіхи реформування місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади в Україні в 2015–2020 років ґрунтуються не лише на партнерстві та технічній допомозі ЄС, а й на цінностях і принципах місцевого самоврядування, втілених в відповідних доктринах і конституційних актах держав, які входять до складу Євросоюзу. Саме ці цінності та принципи і складають, на наш погляд, першооснову загальноєвропейських основ місцевого самоврядування.

Відповідні цінності і принципи (як децентралізація, субсидіарність, місцева автономія, регіоналізація й ін.) можуть і повинні гарантувати створення надійних механізмів залучення громадян до процесів формування і реалізації політики на місцевому рівні, а також забезпечувати належний громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Це дозволить формувати та реалізовувати різновекторну політику розвитку територіальних громад і регіонів за участі, підтримки і контролю, та в інтересах місцевих жителів як у державах-учасницях ЄС, так і в Україні.

У різних країнах застосовуються різні системи управління на місцевому рівні (в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць), на вибір яких впливають такі фактори, як: державний режим, форма державного устрою, неоднаковий

підхід до розуміння сутності та природи державної влади, розмежування адміністративно-територіальних одиниць на «природні» і «штучні», національні та історичні особливості і традиції тощо.

Не менш важливим для нашого дослідження став і аналіз тих помилок, які зробили держави-учасниці ЄС, формуючи і реалізуючи реформи місцевого самоврядування на засадах децентралізації та субсидіарності. Адже і «проблема Каталонії» в Іспанії, і «регіоналізм» в Італії – усе це ті загрози, які має враховувати Україна при удосконаленні національної моделі місцевого самоврядування.

Наукове підґрунтя цієї монографії також складають праці таких вітчизняних вчених-правознавців у галузі конституційного, муніципального та виборчого права, як Д. Андреев, М. Баймуратов, Ю. Барабаш, О. Батанов, О. Бориславська, В. Борденюк, О. Галус, А. Георгіца, М. Гультай, П. Гураль, І. Дробуш, Н. Заяць, Б. Калиновський, В. Кампо, В. Ковальчук, В. Колісник, А. Колодій, Н. Кондрацька, О. Копиленко, В. Кравченко, Л. Кривенко, І. Куян, В. Лемак, П. Любченко, О. Лотюк, В. Нестерович, Р. Максакова, О. Марцеляк, Н. Мішина, О. Мурашин, Н. Нижник, М. Орзіх, Г. Падалко, В. Погорілко, М. Пухтинський, С. Різник, М. Савчин, А. Селіванов, В. Серьогін, С. Серьогіна, О. Скрипнюк, І. Сліденко, О. Совгіря, М. Ставнійчук, Ю. Тодика, В. Федоренко, О. Фрицький, О. Щербанюк, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, А. Янчук та ін.

На сьогодні відповідна проблематика досліджується такими зарубіжними науковцями, як К. Альба, Р. Бін, Б. Вейс, А. Веттер, В. Волпі, К. Волш, Г. Ворландер, Г. Вулман, А. Гессер, Т. Гінсбург, Т. Кларк, І. Копріц, В. Ліндер, П. Лопес, К. Мейер, Р. Неф, Л. Ортега, Ф. Палермо, Л. Пратчет, Дж. Руано, Т. Сіск, Дж. Стокер, М. Сука, І. Темесі, Дж. Хессе, Т. Хорват, А. Циган, Л. Шарп, Б. Шаффарзік, Ч. Шваб, М. Шмід і ін.

Значна увага у дослідженні приділяється вивченню таких доктринальних міжнародних документів як Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р., а також інших загальноєвропейських документів (Декларація про регіоналізм в Європі від 4 грудня 1996 р., Гельсінська декларація регіонального самоврядування від 28 червня 2002 р., і ін.), конституцій держав-учасниць ЄС і їх законодавства про місцеве самоврядування

(Закон Іспанії про основи місцевого самоврядування 1985 р., Закон Франції про місцеве самоврядування 1995 р., Закон Швеції про місцеве самоврядування 1991 р. та ін.). Нормативний зміст і дух верховенства права цих важливих міжнародних угод і документів узагальнює ключові ціннісні характеристики європейських основ місцевого самоврядування, які сформувалися за останні сорок років і втілилися в конституціях і законах держав Ради Європи, а також країн-учасниць ЄС, а нині утверджується й в Україні.

Отже, комплексна розробка обґрунтувань міжнародних стандартів функціонування та розвитку демократичних основ місцевого самоврядування в Європі, їх конституційно-правове регулювання, форми безпосередньої демократії в країнах ЄС, а також вплив конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасницях ЄС на реформування місцевого самоврядування в Україні сприймається як своєчасна та необхідна.

Враховуючи вищезазначене, ця монографія має особливу актуальність в період розбудови суверенної, незалежної та правової української держави, а також в перспективі удосконалення конституційної моделі місцевої демократії в Україні з огляду на досвід конституювання місцевої демократії в сучасній Європі.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ІСТОРИЧНІ ЗАСАДИ КОНСТИТУЦІЙНИХ ОСНОВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Конституційні основи місцевого самоврядування як об'єкт конституційно-правових досліджень: поняття та сутнісні ознаки

Місцеве самоврядування є важливим та неодмінним атрибутом будь-якого сучасного демократичного суспільства. Місцевому самоврядуванню належить вагома роль у реалізації одного з головних завдань сьогодення – об'єднання в єдине ціле інтересів держави, суспільства й особистості. Головний зміст, сутність місцевого самоврядування полягає в тому, щоб на рівні кожної окремо взятої особистості здійснювати гармонізацію прав і свобод людини й громадянина з інтересами держави й суспільства. Саме такий напрямок місцевого самоврядування відповідає ідеям сучасної демократичної правової соціальної держави, вища цінність якої – людина, її права й свободи.

Місцеве самоврядування – найважливіший елемент організації публічної влади. Його специфіка полягає у подвійній природі: політичній і громадській. З одного боку, органи самоврядування інтегровані в єдину систему управління країною. Місцеве самоврядування має діючий на основі законів й інших нормативних актів апарат, воно може самостійно формувати бюджет, установлювати й збирати податки. З іншого боку, місцеве самоврядування є важливим елементом громадянського суспільства, формою політичної самоорганізації місцевих співтовариств. Розглядаючи інститут місцевого самоврядування не тільки як владний, але і як громадський, варто мати на увазі, що

в цьому випадку об'єкт і суб'єкт управління збігаються. Самоврядування ґрунтується на принципах свободи, рівності й особистої участі в управлінні. Самоврядування традиційно розглядається альтернативою державному управлінню [8; 13; 32; 454, с. 11].

Місцеве самоврядування набагато ближче до ідеалу самоуправління, ніж держава, воно може існувати тільки при опорі на суспільство, виступаючи при цьому базовим рівнем демократії. Взаємодія з населенням у органів місцевого самоврядування більш тісна, ніж у державних органів, оскільки самоврядні структури займаються повсякденними потребами жителів, і, безумовно, місцеве самоврядування є самим «масовим» рівнем влади. І якщо демократія зміцнюється на місцевому рівні, це стимулює її посилення й на інших щаблях влади.

Разом з тим слід визнати, що за поточну ефективність діяльності муніципальних органів пряму відповідальність має нести держава, яка, декларуючи правові, економічні та організаційні гарантії, повинна створювати належне підґрунтя для відповідального і незалежного функціонування місцевого самоврядування. У цьому зв'язку винятково важливе значення набуває формування такої державної політики щодо підтримки розвитку місцевого самоврядування, яка розглядала б його ширше, ніж просто систему місцевої влади. Необхідно розвивати і підтримувати місцеве самоврядування як стратегічний довгостроковий інструмент створення стійкого громадянського суспільства, для формування громадянської ініціативи та досягнення суспільного договору. Ставлення до місцевого самоврядування як до чогось другорядного означає повне нерозуміння його суспільного значення, яке полягає в необхідності будувати місцеву владу як владу, найбільш наближену до людей [41; 62; 64; 65; 454, с. 11–12].

Переважаюча більшість сучасних зарубіжних дослідників [9; 44; 90; 121; 160; 161; 543, с. 181–194; 549, с. 45–57; 550, с. 23–44; 558, с. 386; 563, с. 603–621; 605] наголошує на багатоаспектності місцевого самоврядування, його комплексності й багатоплановості. Першим у ланцюгу значень терміну «місцеве самоврядування», як правило, ставлять його розуміння як форми соціальної, публічної влади. У даному контексті місцеве самоврядування виступає як різновид казуальних (конкретних)

відносин, контрагентами якого виступають, з одного боку, – суб'єкт муніципальної влади (елемент системи місцевого самоврядування, носій муніципально-владних повноважень), а з іншого, – підвладний суб'єкт, свідомість і поведінка якого виступають об'єктом владного впливу. На відміну від інших казуальних відносин, відносини, що виникають у системі місцевого самоврядування, є різновидом соціальних, тобто виникають тільки між людьми в процесі суспільного спілкування. Відповідно, місцевому самоврядуванню притаманні всі ознаки соціальних відносин: стійкість, передбачуваність, істотний характер тощо [206; 218; 454, с. 12–13].

Принагідно слід зазначити, що на відміну від інших форм соціальної влади, у місцевому самоврядуванні суб'єкт і об'єкт владного впливу значною мірою збігаються: влада територіального колективу спрямовується на самого себе з метою підвищення рівня власної організованості й самостійного вирішення наявних проблем місцевого значення. Відповідно, місцеве самоврядування об'єктивно передбачає високий рівень самоусвідомлення й самодисципліни управляючого суб'єкта, коли він має покладатися тільки на власні сили, вміння, ентузіазм і цілеспрямованість.

На сьогодні всі дослідники сходяться на тому, що соціальна влада має бути відповідно структурована. Відповідно, питання про сутність місцевого самоврядування як різновиду соціальної влади нерозривно пов'язане з питанням про її структурно-функціональну організацію. У даному аспекті місцеве самоврядування виступає як особлива організація публічної влади. Теза про те, що місцева (муніципальна влада) поряд із державною владою є складовою частиною єдиної публічної влади стала у сучасній літературі з проблем муніципального права майже аксіоматичною.

Місцеве самоврядування як різновид публічної влади володіє низкою специфічних рис, які, з одного боку, поєднують його з державною владою, а з іншого – відрізняють від інших форм соціальної влади:

- 1) спрямованість на виконання суспільних завдань і функцій;
- 2) інституційний характер, тобто функціонування через відповідні публічні інститути (органи публічної влади);
- 3) легітимність;