

# Зміст

<b>Вступ .....</b>	<b>3</b>
--------------------	----------

## **Розділ 1. Теоретико-історичний аналіз місцевого і регіонального самоврядування**

1.1. Понятійно-категорійний апарат інституту місцевого самоврядування .....	15
1.2. Концептуальні засади аналізу природи регіону та регіонального самоврядування .....	33
1.3. Еволюція інститутів місцевого і регіонального самоврядування, їх значення для сучасного демократичного розвитку.....	53

## **Розділ 2. Європейський досвід становлення місцевого і регіонального самоврядування**

2.1. Загальна характеристика сучасних систем, моделей місцевого і регіонального самоврядування .....	76
2.2. Організація і функціонування регіональних органів самоврядування європейських держав, забезпечення їх регіонального розвитку .....	96
2.3. Особливості місцевого самоврядування в європейських державах.....	117

## **Розділ 3. Природа європейської системи місцевого і регіонального самоврядування**

3.1. Поняття, сутність та принципи європейської системи місцевого і регіонального самоврядування .....	142
3.2. Правова, територіальна і матеріально-фінансова основи європейської системи місцевого і регіонального самоврядування .....	156
3.3. Суб'єкти європейської системи місцевого і регіонального самоврядування .....	170

**Розділ 4. Механізм європейської системи місцевого і регіонального самоврядування**

- 4.1. Договірні-правовий механізм забезпечення європейської системи місцевого і регіонального самоврядування ..... 192
- 4.2. Інституційний механізм реалізації європейської системи місцевого і регіонального самоврядування ..... 212

**Розділ 5. Європейське муніципальне право в європейському правовому просторі**

- 5.1. Поняття й основні тенденції розвитку європейського муніципального права в європейському правовому просторі .....227
- 5.2. Характеристика інститутів європейського муніципального права ..... 242

**Розділ 6. Проблеми відповідності системи місцевого самоврядування України європейським стандартам**

- 6.1. Особливості системи місцевого самоврядування України ..... 268
- 6.2. Проблеми і перспективи удосконалення національного законодавства України, гармонізації з європейським муніципальним правом .. 290

**Висновки**..... 317

**Список використаних джерел**..... 322

## ВСТУП

Розбудова громадянського суспільства і демократичної правової держави в Україні відбувається в умовах євроінтеграційних процесів, зближення правових систем і глобалізації права, співробітництва з іншими країнами, міжнародними організаціями. Їх спільною основою є існуючі демократичні стандарти, національні інтереси і прав людини, потреби територіальних громад, сталий цивілізаційний розвиток світового співтовариства та його окремих регіонів.

У цьому контексті місцеве самоврядування постає як система організації публічної влади на місцях, якісно новий феномен, не дивлячись на давні історичні традиції. Адже характерна велика увага постсоціалістичних держав Європи, у тому числі й України до цього явища, активізація демократичних перетворень на принципах децентралізації публічної влади, субсидіарності при наданні публічних послуг. У той же час, якщо у Польщі, Литви, Латвії та інших країнах нової демократичної орієнтації реформи публічної влади призвели до формування дієздатних територіальних громад та реального місцевого самоврядування, яке ефективно та незалежно від держави під власну відповідальність надає жителям різноманітні публічні послуги, то в Україні ефект від цієї діяльності поки що суттєво не відчутний.

У країнах, що входять до Ради Європи, ЄС та інших об'єднань, спостерігається велика різноманітність типів моделей і систем місцевого самоврядування, їх органів на безпосередньо місцевому і регіональному рівнях. Між країнами є істотні розходження в повноваженнях і взаємовідносинах центр – регіони, у їх найменуванні і підпорядкуванні, не у всіх європейських країнах муніципальні органи розглядаються як складова частина державного механізму. Однак існують спіль-

ні проблеми, які створюють необхідність територіальним громадам Об'єднаної Європи, їх самоврядним та іншим органам концентрувати свої зусилля, координувати свою діяльність, налагоджувати тісне співробітництво з метою зміцнення місцевої і регіональної демократії.

Якщо інститут місцевого самоврядування активно функціонує у всіх європейських країнах, отримав міжнародно-правове закріплення з 1985 року, то інститут регіонального самоврядування дещо відстає у цьому процесі, відзначається його суперечлива природа, що зумовлена національними традиціями організації влади та іншими факторами. Проте правова європейська спільнота зазначає, що практично в усіх державах—членах Ради Європи, починаючи з 1997 р. спостерігається тенденція до підвищення ролі регіональної демократії, її інститутів в управлінських процесах. У деяких європейських країнах створення відповідних структур регіонального самоврядування відбувалося під впливом вступу до Європейського Союзу. Прикладом може бути Польща: щоб мати право на вступ, країна у 1998 р. запровадила самоврядування на рівні воєводств і повітів.

Активна діяльність системи органів, організацій Ради Європи, ЄС, ОБСЄ та інших структур має за мету забезпечення розробки і прийняття європейських правових стандартів, їх реалізації, підтримки реформ у сфері місцевого і регіонального самоврядування, налагоджує співпрацю європейських та інших країн, їх обмін досвідом. А це неможливо без зближення територіальних співтовариств, співробітництва їх органів влади і посадових осіб, асоціацій органів місцевого і регіонального самоврядування, міжнародних міжурядових організацій і, звісно, держав.

У Європі розвиток міжнародної активності територіальних співтовариств пояснюється декількома причинами. Перш за все, безпосередньо після війни було бажання заохочувати, зокрема, шляхом розвитку побратимських зв'язків між комунами, примирення і взаємне пізнання народів, які раніше ворогува-

ли один з одним. Згодом запроваджується спільна регіональна політика, інститути транскордонного, прикордонного і міжрегіонального співробітництва, удосконалюються інститути виборчого і референдного права тощо. Це зумовило розширення кола суб'єктів міжнародно-правових відносин у цій сфері, їх участь в розбудові «Європи регіонів», «Європи громад» і в результаті – розбудови європейського громадянського простору, європейському правового простору, європейського економічного простору.

Їх метою є забезпечення сталого економічного і соціального розвитку, гармонізація правових систем, зміцнення місцевої і регіональної демократії. Зокрема, для аналізу демократії та демократичних процесів на регіональному та локальному (місцевому) рівнях в західній науці використовують, зокрема, концепції нового регіоналізму, врядування (Governance), соціального простору (Space) як природно-соціокультурного феномену, місцевої демократії (Local Democracy). Їх запозичення характерне для сучасної європейської, російської, дещо меншою мірою для української науки.

Розглядаючи перспективи розвитку місцевого й регіонального самоврядування в Об'єднаній Європі, можна відзначити загальну тенденцію: у переважній більшості сучасних держав триває дифузія влади, що проявляється в тому числі в створенні, розширенні, зміні функцій і повноважень різних органів публічної влади. Органи місцевого та регіонального самоврядування в результаті проведених реформ як на внутрішньодержавному, так і на наднаціональному і міжнародному рівнях, змінюють свій статус, повноваження і значення.

Наведені обставини зумовлюють актуальність проведення даного дослідження. Тим паче, що на сьогодні не існує аналогічних робіт у юридичній науці, які мали б комплексний характер, враховували еволюцію місцевого самоврядування, відображали основні концепції, моделі та системи його розвитку, особливості регіоналізму в Європі.

Авторська концепція передбачає розгляд європейської системи місцевого й регіонального самоврядування як системи європейських правових стандартів, що розроблені, прийняті та реалізуються за участю європейських країн, Ради Європи, Європейського Союзу, ОБСЄ, ОЧЕС та інших організацій з метою забезпечення гармонійного розвитку і співробітництва територіальних громад, їх органів влади, захисту прав і свобод людини на місцевому, регіональному, міжрегіональному рівнях. Визначаються її основи, принципи, суб'єкти, форми реалізації, договірно-правовий та інституційний механізми її забезпечення.

Це зумовлює виокремлення у сучасному європейському правовому просторі європейського муніципального права з власним предметом регулювання, функціями і джерелами, відповідними структурними елементами. Важлива роль відводить також взаємодії національних правових систем європейських країн, їх гармонізації, визначення ролі і місця у становленні згаданої галузі.

У міру глобалізації та інтернаціоналізації політичного, економічного, соціального і культурного життя не лише держави, але і що входять в їх склад регіональні і місцеві територіальні співтовариства (громади), відповідні адміністративно-територіальні одиниці розвивають взаємні стосунки і укладають міжнародні угоди. Прямі стосунки між територіальними утвореннями різних держав стали звичайною практикою у міжнародному житті, причому не лише в державах федеративних, але і в унітарних, де регіони, області, департаменти і комуни беруть участь в міжнародних відносинах при реалізації зовнішньої політики держави. Звісно, це можливо за умови конституційно-правової регламентації розмежування повноважень між державою і її складовими, іншими суб'єктами, оскільки повноваження в міжнародній сфері є продовженням повноважень внутрішніх.

Дослідження є особливо актуальним в умовах євроінтеграційних процесів України, реформування систем організації публічної влади, коли відбувається пошук оптимальних моделей розвитку, засад організації та функціонування органів влади усіх рівнів, насамперед, місцевого й регіонального самоврядування, налагодження їх міжнародно-правового співробітництва.

Джерельну базу роботи становить велика кількість наукової літератури, нормативно-правові акти України, інших європейських держав, міжнародно-правові акти, законопроекти та проекти міжнародних документів, практика діяльності міжнародних організацій та об'єднань, аналітичні та інформаційні матеріали.

Про актуальність концептуальних та науково-практичних розробок проблем місцевого і регіонального самоврядування, феноменів муніципалізму і регіоналізму, європейського правового простору, їх завдань і форм здійснення в умовах суспільних трансформацій свідчать численні дискусії. Останнім часом деякі аспекти проблеми формування європейської системи місцевого і регіонального самоврядування, зміцнення європейської місцевої і регіональної демократії привертають увагу фахівців та експертів згаданих міжнародних організацій міжурядового і неурядового характеру, транскордонних об'єднань, законодавців та громадськості як в Україні, так і за кордоном.

Наукові дискусії ведуться на рівні аналізу сутнісних, змістовних, функціональних характеристик європейських стандартів місцевого і регіонального самоврядування, європейської регіональної політики, європейського права, європейського правового простору, так як і в контексті пошуку відповідного термінологічного апарату, який міг би увібрати зазначені характеристики.

На нашу думку, насамперед закладено основи ґрунтовних досліджень різних теорій, моделей, концепцій місцевого са-

моврядування, його сутності у працях наступних дослідників: Й. Альтузіуса, Р.-Л. д'Аргенсона, Г. Аренса, Н. Гербера, О. Гірке, Р. Гнейста, О. Васильчикова, Д. де Немура, Ш. Фур'є, Р. Оуена, О. Сен-Симона, Ж.-Ж. Руссо, А. де Токвіля, Б. Констан де Ребека, О. Лаванда, Р. Моля, Т. Кампанелли, М. Коркунова, М. Лазаревського, В. Лешкова, Б. Нольде, К. Маркса, Е. Мейера, О. Ресслера, М. Руссе, Г. Спенсера, П. Стучки, Б. Чичеріна, Л. Штейна тощо.

Починаючи з 1990 року, коли у вітчизняній науці почалося формування сучасних поглядів на місцеве самоврядування, окремим аспектам приділяли увагу М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, В. І. Борденюк, В. А. Григор'єв, Р. К. Давидов, І. В. Дробуш, В. М. Кампо, М. І. Корнієнко, В. В. Кравченко, П. М. Любченко, Н. В. Мішина, М. П. Орзіх, Б. А. Пережняк, В. Ф. Погорілко, О. В. Прієшкіна, М. О. Пухтинський, М. О. Теплюк, О. Ф. Фрицький, Г. В. Чапала та ін. Аналіз аспектів публічно-владних відносин у сфері місцевого самоврядування сучасними пострадянськими вченими проводився у працях А. А. Акмалової, І. В. Бабічева, М. С. Бондаря, Р. Б. Булатова, Т. М. Бялкіної, В. І. Васильєва, І. В. Видріна, Є. В. Грідасова, А. Р. Єрьоміна, Д. А. Корсунова, А. М. Костюкова, О. О. Кутафіна, В. С. Мокрого, Л. І. Недокушевої, Н. Ю. Немової, Л. О. Нудненко, І. І. Овчинникова, М. Л. Пешина, Х. І. Хисамутдінова, С. Г. Соловійова, А. Н. Сагіндікової, В. І. Фадеева, К. С. Шугриної і т. д.

Природа місцевого самоврядування, принципи його організації та особливості функціонування систем місцевого самоврядування в окремих країнах розглядаються у працях ряду дослідників в Україні і за кордоном (І. Заяць, Ж. Зілдер, В. Кампо, О. Козирін, Р. Колишко, О. Копиленко, О. Оффердал, Ю. Панейко, М. Пітцик, А. Ткачук, Гай Холліс, О. Черкасов, В. Чиркін, А. Шайо, В. Шаповал, М. Штатіна, О. Ярошук, В. Ясюнас та ін.).