

О.В. БАТАНОВ

Олександр Васильович Батанов, доктор юридичних наук, професор, провідний науковий співробітник Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

КОНСТИТУЦІЙНЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА ДЕРЖАВАХ-УЧАСНИЦЯХ ЄС*

Еволюція демократичної державності в сучасному світі переконливо підтверджує, що до числа абсолютних цінностей конституційного рівня належить муніципалізм – система муніципальних ідей та фундаментальних принципів місцевого самоврядування, порядок його організації й функціонування, сукупність інститутів, що забезпечують реалізацію і захист прав і свобод особи на локальному рівні, а також механізми, які традиційно використовуються з метою обмеження державної влади.

Вирішення багатьох проблем теорії та практики сучасного муніципалізму нерозривно пов'язане з дослідженням організаційних та функціональних проявів життєдіяльності людини за місцем проживання. Оскільки муніципальна влада передусім є наслідком самоорганізації, самодіяльності, самодисципліни місцевих жителів, то її становлення та функціонування як цілісної системи має відбуватися передусім у первинних ланках суспільства. Однією з форм самоорганізації соціальних систем (у тому числі – муніципальних) є територіальні самоврядні спільноти. Дані соціальні системи являють собою найменші соціальні одиниці територіального типу. Зовнішньо формальним виразом асоціації мешканців певних населених пунктів є територіальні громади – первинні суб'єкти муніципальної влади.

Можна констатувати, що визнання наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст. ст. на міжнародному рівні місцевого самоврядування як основи будь-якого демократичного ладу, з одного боку, значною мірою посилює тенденцію глобалізації доктрини місцевого самоврядування та муніципального права, яка особливо рельєфно спостерігається у сучасних євроінтеграційних процесах, та, з другого боку, вкотре засвідчило той факт, що більшість прав людини реалізується та переважною мірою захищається на локальному рівні, переконливо підтверджуючи правильність одного із девізів Дня Землі – «Мисли глобально, дій локально!».

Місцеве самоврядування, регіоналізація та децентралізація стають тепер провідними принципами демократичної внутрішньої і зовнішньої державної політики та конституційно-правового регулювання у розвинутих зарубіжних країнах. У світі все більше відбувається усвідомлення того, що надмірний централізм не змінює держави, а призводить до нездатності державного апарату та фактичної девальвації конституційних норм. Так, основна спрямованість принципу субсидіарності у ХХ ст. полягала в подоланні фашистських і соціалістичних тенденцій, захисті автономії особи та права на самоврядування низових політичних одиниць – територіальних громад. Субсидіарність організації влади тим самим протиставлялася тенденціям у напрямі авторитарної централізованої держави. Субсидіарність розглядалася як передумова устрою, що базується на свободі: держава, яка дотримується принципу субсидіарності, гарантує своїм громадянам свободу і незалежність; вона гарантує місцеве й регіональне самоврядування. Захист свободи через реалізацію принципу субсидіарності нині проголошується однією з традиційних цінностей європейського політичного устрою. З одного боку, визнання та гарантування широкого каталогу прав територіальних колективів у демократичних країнах створює умови для формування в них моделі так званої «муніципальної держави», а, з іншого – розвинуте місцеве самоврядування вбачається як «пусковий механізм» процесу євроінтеграції, транскордонного та міжконтинентального співробітництва.

Слід зазначити, що світовій муніципальній практиці відомі абсолютно різні моделі, типи та системи місцевого самоврядування. У даний період часу в стабільних у політичному та соціально-економічному плані державах склалися власні, багато у чому унікальні та неповторювані, моделі місцевого самоврядування. Внаслідок того, що більшість цих держав пройшли в цілому схожі етапи свого розвитку, виходячи зі спільності їх цілей, задач та інтересів, слід сказати, що всі ці моделі, безумовно, мають багато схожих рис, але, тим не менш, не позбавлені й певної індивідуальності. Зокрема, ми можемо спостерігати схожі моменти закріплення характеру повноважень місцевого самоврядування та його посадових осіб, близькі за змістом та формою механізми взаємовідносин, які виникають між ними, а також державними і муніципальними органами в процесі здійснення місцевого самоврядування тощо. Принциповим залишається те, що в усіх випадках держава залишає за собою право контролювати здійснення повноважень місцевими органами, що виступає істотним елементом в цілому державному механізмі та підтверджує тим самим певну єдність діяльності держави й місцевого самоврядування.

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

© О.В. Батанов, 2018

* Рецензія на кн.: Чернеженко О.М. Місцеве самоврядування в Україні та державах-учасницях ЄС: конституційне регулювання й організаційні моделі: монографія / О.М. Чернеженко; ред. В.Л. Федоренко. – К.: Ліра, 2018. – 380 с.

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

Враховуючи вищезазначене, монографічне дослідження О.М. Чернеженко на тему: «Місцеве самоврядування в Україні та державах-учасниках ЄС: конституційне регулювання й організаційні моделі» має особливу актуальність у 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.

Як свідчить зміст монографії, в результаті проведеного дослідження автором здійснено теоретичне узагальнення й доповнення існуючої доктринальної бази щодо вивчення конституційних моделей місцевого самоврядування та специфіки правового регулювання організації муніципальної влади у державах-учасниках ЄС та Україні.

Про системність представленого дослідження свідчить структура монографії, яка характеризується цілісністю й логічною послідовністю та відображає загальне бачення досліджуваної автором проблеми.

Перший розділ присвячено висвітленню типології та конституційно-правовому регулюванню моделей місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС і в Україні. Зосереджено увагу на Європейській хартії місцевого самоврядування як доктринальній основі моделі місцевого самоврядування в державах Європи.

У другому розділі проаналізовано конституційні основи моделей місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС, досліджено територіальну організацію та систему органів місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС.

У третьому розділі розглядаються проблеми функціонування та розвитку конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні. Зокрема, розкрито питання місцевої демократії та конституційної форми її реалізації в Україні.

Завершується монографічне дослідження розділом, присвяченим питанню впливу конституційних моделей місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС на реформування місцевого самоврядування в Україні.

Особливу увагу заслуговує те, що у цьому виданні досліджуються міжнародні стандарти функціонування та розвитку демократичних моделей місцевого самоврядування в Європі, а також розкриваються особливості регіональної політики ЄС та її вплив на удосконалення конституційних моделей місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС і в Україні.

Результатами монографічного дослідження притаманний належний рівень інноваційності, при цьому положення з різним ступенем наукової новизни містяться в усіх розділах монографії.

У силу цього рецензоване монографічне дослідження має не лише наукове значення, а й є виданням, яке можна використати як у навчальному процесі, так і в практичній діяльності фахівців у галузі конституційного та муніципального права, європейського права, порівняльного правознавства, політології тощо. Адже представлена монографія розрахована на доволі широку аудиторію. Так, вона буде корисною і пізнавальною як для юристів, політологів, фахівців з муніципального управління та посадових осіб місцевого самоврядування, так і викладачів і студентів вищих закладів освіти, широкого загалу читачів, які цікавляться процесами асоціації України з Європейським Союзом у цілому та рецепцією європейського муніципального досвіду зокрема.

Резюмуючи зазначимо, що рецензована монографія О.М. Чернеженко «Місцеве самоврядування в Україні та державах-учасниках ЄС: конституційне регулювання й організаційні моделі» значною мірою відкликається на кардинальні питання сучасності, рефлексує на динаміку розвитку євроінтеграційних процесів у перехідний період, складність та суперечливість процесів запозичення і врахування в Україні європейського досвіду організації місцевого самоврядування, містить пропозиції щодо необхідності вдосконалення законодавства та організаційних заходів у досліджуваній галузі, забезпечення постійної доктринальної та організаційної уваги до даної проблеми конституційного права і процесу.