



With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union

Харківський національний
університет імені В.Н. Каразіна



Національна академія
правових наук України



Юридичний факультет
Кафедра конституційного
і муніципального права

Науково-дослідний інститут
державного будівництва та
місцевого самоврядування

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРИНЦИПИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА ЄС

ТЕЗИ ДОПОВІДЕЙ МІЖНАРОДНОЇ
НАУКОВО-ПРАКТИЧНОЇ КОНФЕРЕНЦІЇ

(24 квітня 2020 року, м. Харків)



УДК 342.25
К 43

*Рекомендовано до друку
Вченою радою юридичного факультету
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,
протокол № 9 від 18 травня 2020 року*

К 43 Конституційні принципи місцевого самоврядування та регіональна політика ЄС: тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 24 квітня 2020 року). Харків: ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2020. 296 с.

До збірника увійшли тези наукових доповідей Міжнародної науково-практичної конференції «Конституційні принципи місцевого самоврядування та регіональна політика ЄС», що відбулася 24 квітня 2020 року на базі юридичного факультету Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна в межах реалізації проекту ЄС Еразмус+ Модуль Жан Моне «Європейські стандарти місцевого самоврядування та регіональна політика ЄС». Тези наукових доповідей розподілені на п'ять напрямків (секцій): «Історико-теоретичні засади регіоналізації», «Європейське врядування і регіоналізм у політико-правовому вимірі», «Регіоналізація в аспекті європейських стандартів місцевого самоврядування», «Міське самоврядування у багаторівневій системі управління ЄС: конституційні принципи і практика реалізації», «Публічно-правові та приватно-правові аспекти реалізації місцевого самоврядування і регіональної політики ЄС».

Редколегія: Т.Є. Кагановська, д. ю. н., проф., Заслужений юрист України (головний редактор); В.О. Серьогін, д. ю. н., проф. (заступник головного редактора); М.М. Воронов, к. ю. н., доц.; О.М. Головка, д. ю. н., проф.; О.О. Житний, д. ю. н., проф.; Т.Л. Сироїд, д. ю. н., проф.; О.А. Устименко, к.ю.н.

Адреса редколегії: Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна, юридичний факультет, майдан Свободи, 6, м. Харків, 61022, тел.: (057) 707-53-81.

Редколегія може не поділяти погляди, викладені у збірнику. Автори опублікованих матеріалів несуть відповідальність за їх зміст. Тези друкуються в авторській редакції.

© Харківський національний університет
імені В.Н. Каразіна, 2020
© Юридичний факультет, 2020

ПЛЕНАРНЕ ЗАСІДАННЯ

РЕГІОНАЛІЗАЦІЯ ЯК ПЕРСПЕКТИВНИЙ НАПРЯМОК «ЄВРОПЕЇЗАЦІЇ» УКРАЇНИ

Кагановська Тетяна Євгеніївна,
доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України,
декан юридичного факультету
Харківського національного
університету імені В.Н. Каразіна,
e-mail: law@karazin.ua

Стратегічний політичний курс України на європейську інтеграцію, котрий отримав навіть конституційне закріплення, актуалізує проблему приведення усієї системи територіальної організації влади у відповідність зі стандартами європейського, належного й багаторівневого, врядування. На жаль, конституційна реформа щодо децентралізації, котра отримала глибоке наукове обґрунтування, концептуалізацію, схвальну оцінку європейської політико-правової спільноти в особі Венеційської комісії та позитивний висновок Конституційного Суду України, спинилась на рівні вітчизняного парламенту попереднього скликання, не отримавши необхідної підтримки для внесення на остаточне голосування. З іншого боку, навіть ті поодинокі кроки, які були здійснені парламентом і урядом у частині передачі окремих повноважень від органів виконавчої влади до відання місцевого самоврядування, об'єднання територіальних громад та відповідних змін до бюджетної та податкової систем України виявили, з одного боку, половинчастість реформ, а з іншого – матеріально-фінансову, організаційну і навіть кадрову неспроможність органів місцевого самоврядування базового рівня ефективно функціонувати в нових політико-правових умовах.

На наш погляд, відсутність суттєвих успіхів щодо децентралізації публічної влади зумовлена не тільки нестачею політичної волі для її повномасштабного впровадження, але й недоліками у принципових підходах до самого реформування. По-перше, мала місце завищена оцінка потенційних можливостей місцевого самоврядування базового рівня виконувати новий, розширений обсяг повноважень. По-друге, реформа стосувалася здебільшого статичних елементів (територіальної основи місцевого самоврядування, його системно-структурної побудови, розподілу повноважень тощо), тоді як динамічним елементам (новим формам і методам діяльності, питанням ефективності надання адміністративних послуг, публічно-приватному партнерству, участі інститутів громадянського суспільства та ін.) не приділялося достатньої

уваги. Нарешті, по-третє, акцент у реформах робився на базовий рівень місцевого самоврядування, тоді як проблеми регіоналізації обмежувалися інституційними перетвореннями (створення виконавчих органів районних та обласних рад, запровадження інституту префектів). У даному контексті досвід європейського врядування, особливо в аспекті «Європи регіонів», був використаний недостатньо.

Звернення до досвіду європейського врядування переконливо свідчить про те, що порівняно з традиційною дихотомією між центральними і місцевими органами влади, існує і постійно розвивається тенденція до багаторівневого врядування. Більшість країн ЄС мають кілька рівнів територіального самоврядування, що перебувають у відносинах взаємозалежності, співробітництва, конкуренції, взаємного впливу і контролю з національними і наднаціональними властями. При цьому важлива, якщо не ключова, роль у процесах врядування належать саме регіональним органам влади.

Регіоналізація в Європі є результатом визнання специфічної регіональної ідентичності, з одного боку, і створення структури соціально-економічного розвитку на рівні вище, ніж місцевий, з іншого. Багато європейських країн (Греція, Данія, Іспанія, Італія, Польща, Словаччина, Франція, Чехія і т. д.) запровадили політичні регіони, які зміцнюють регіональну самосвідомість, самобутність і почуття приналежності завдяки автономним регіональним інституціям, у тому числі регіональним органам публічної влади. Регіональна і узгоджена політика ЄС привела до розвитку статистичних регіонів відповідно до класифікації NUTS. Метою регіональної політики ЄС є зміцнення економічної, соціальної та територіальної згуртованості по всій Європі шляхом скорочення відмінностей у розвитку між регіонами країн-членів ЄС. Політика субсидіарності та децентралізації, що просувається ЄС і Радою Європи, також сприяє тенденції регіоналізації в Європі. Тому переважна кількість європейських країн залучено до певної форми регіоналізації: територіальної, компетенційної чи автономізаційної. Франція вперше в світі на конституційному рівні проголосила себе децентралізованою державою, Італія та Іспанія стали регіоналістськими державами, тоді як Австрія, Бельгія та Німеччина обрали федеративну форму державного устрою. Тому на сьогодні хіба що тільки дрібні держави, такі як Кіпр, Люксембург і Мальта, не включені до процесу регіоналізації, та й то з цілком зрозумілих причин.

Крім регіонального рівня, необхідно посилити місцеве самоврядування на рівні крупних об'єднаних громад і великих міст, передусім – столиці та обласних центрів. Особливої уваги в даному контексті потребують такі субмуніципальні утворення, як райони в містах, які відіграють важливу роль в управлінні міським господарством та демократизації місцевого життя; вони повинні забезпечувати канал

політичної участі та слугувати універсальним осередком надання публічних послуг, важливих для повсякденного життя громадян у міських кварталах і невеликих приміських громадах. Аналогічна ситуація спостерігається у великих локальних одиницях, які є результатом процесу об'єднання територіальних громад.

Беручи до уваги зростаючий середній розмір місцевих одиниць, а також дедалі зростаюче значення принципів децентралізації та субсидіарності в територіальній організації публічної влади в переважній більшості держав ЄС, роль субмуніципального рівня заслуговує на особливу увагу при аналізі й оцінці систем місцевого самоврядування. Необхідно визначати і враховувати політико-правові передумови, а також адміністративні, фінансові та інші можливості для виконання тих чи інших функцій, покладених на муніципальні органи. Не слід побоюватись диференціації компетенції органів місцевого самоврядування в різних територіальних одиницях одного рівня, так само як не варто дотримуватись жорсткої стандартизації системи органів місцевого самоврядування; гнучкість у цих питаннях сприятиме підвищенню як ініціативності місцевих жителів, так і ефективності системи місцевого самоврядування в цілому.

Важливо мати на увазі історично змінювану роль місцевого самоврядування в загальній системі публічного врядування. У спеціальній літературі вирізняють п'ять основних функцій місцевого самоврядування: адміністративну, політичну, соціальну, економічну та екологічну. Однак під впливом управлінських реформ протягом останніх трьох десятиліть місцеві органи влади в країнах ЄС дедалі більше орієнтуються на економічні цінності та завдання. Рентабельність, економія, якість, співвідношення ціни і якості, матеріально-фінансові й інші ресурси та ефективність їх використання, бюджетування, заощадження, раціоналізація і т. д. – це лише деякі нові та актуальні питання при дослідженні функціонування місцевого самоврядування. За часів економічної кризи для муніципальних органів життєво важливо створювати привабливі інвестиційні умови і стимулювати економічний розвиток на своєму територіальному рівні. Відповідно, ціла низка методів управління, таких як стратегічне планування, міський маркетинг (брендинг), місцеве підприємництво, державно-приватне партнерство, заохочення конкуренції між місцевими підрозділами і т. д., знайшли своє чільне місце в розвитку місцевого самоврядування в державах ЄС і заслуговують на те, аби бути широко застосованими в Україні.

Варто чітко усвідомлювати, що входження України до Європейського Союзу в управлінському аспекті означає включення в загальну систему європейського врядування, причому не тільки на загальнонаціональному рівні, а на всіх рівнях багаторівневого врядування, здатність брати повноцінну участь у транскордонному,

транснаціональному і міжрегіональному співробітництві. Відповідно, конституційна реформа щодо децентралізації потребує «перезавантаження» з акцентом на регіоналізм, багаторівневе врядування та динамічні елементи організації місцевого самоврядування. Тільки в цьому випадку реформа щодо децентралізації має шанси на успіх.

ДО ВИЗНАЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Баймуратов Михайло Олександрович,
доктор юридичних наук, професор,
Заслужений діяч науки і техніки України,
головний науковий співробітник
Інституту законодавства
Верховної Ради України,
e-mail: baymuratov@ukr.net

Балабанова Ірина Василівна,
кандидат юридичних наук, адвокат,
e-mail: balabanova-iv@ukr.net

Поняття регіональної політики держави є досить складним і пов'язано з тим, що така політика є системним багатоаспектним феноменом, реалізація якого безпосередньо «зав'язана» на існування самої держави як суверенного суб'єкта національного і міжнародного права.

У Вікіпедії (Вільній енциклопедії) вказується, що регіональна політика є складовою частиною державного регулювання; комплексом законодавчих, адміністративних і економічних заходів, що сприяють найбільш раціональному розміщенню продуктивних сил і вирівнюванню рівня життя населення [1]. Отже, будучи складовою частиною політики держави, регіональна політика спрямована на організацію національного простору відповідно до обраної стратегії розвитку. Основними об'єктами є: адміністративно-територіальні одиниці (області, края, провінції); одиниці політико-територіального поділу (автономії, утворені на моно- або поліетнічній основі); суб'єкти федерації. У надзвичайних ситуаціях об'єктами стають зони стихійних і екологічних лих, конфліктів.

За своїм обсягом регіональна політика охоплює всі найважливіші галузі матеріального виробництва, зайнятість населення, розміщення сфери обслуговування, стимулювання туризму і т. д. Головною метою регіональної політики є згладжування найбільш гострих соціальних та економічних диспропорцій між окремими районами країни [1].

Особливим значенням в становленні і розвитку регіональної політики держави має ряд чинників що не тільки конструюють її, а і

ЗМІСТ

Пленарне засідання**Кагановська Т.Є.***Регіоналізація як перспективний напрямок «європеїзації» України* 4**Баймуратов М.О., Балабанова І.В.***До визначення державної регіональної політики* 7**Батанов О.В.***Конституційне забезпечення самоврядування територіальних громад в Україні у світлі європейського досвіду* 13**Боняк В.О.***Законодавство про місцевий референдум в Україні як умова розвитку місцевого самоврядування* 17**Воронов М.М.***Еволюція децентралізаційних процесів в Україні та Франції* 21**Лазор О. Д., Лазор О. Я., Яременко О. І.***Міста на пандемічній паузі: правовий режим самоврядування в умовах надзвичайної ситуації* 26**Марцеляк О.В.***Регіоналізація Франції як приклад для України* 33**Мішина Н.В.***Принцип субсидіарності: досвід ФРН* 40**Серьогін В.О.***Транснаціональні муніципальні мережі як елемент багаторівневого врядування: досвід Європейського Союзу і перспективи для України* 43**Серьогіна С. Г.***Європейське багаторівневе врядування: від самоврядування – до співврядування* 46**Сироїд Т.Л.***Дяльність Європейського Союзу з підтримки демократії* 49**Тітов М.І.***Зміна адміністративно-територіального устрою як складова реформи з децентралізації влади в Україні* 53**Щербанюк О.В.***Децентралізація влади в Україні та принцип субсидіарності* 58**Секція 1. Історико-теоретичні засади регіоналізації****Гавриленко О.А.***Нормотворчість органів Харківського міського самоврядування щодо забезпечення безпеки дорожнього руху на початку ХХ ст.* 60**Ганжук О.А.***Роль і місце громадського контролю на сучасному етапі державотворення* 62

Головко О.М.

Земське самоврядування на українських землях як суб'єкт державного оподаткування: історико-правовий аспект 65

Ідесіс І.В.

До питання децентралізації публічної влади в Україні 69

Ковальова С.Г.

Самоврядування в українських містах Великого князівства Литовського як чинник формування правосвідомості населення: регіональні особливості 72

Орлов В.А.

Муніципальна безпека: сучасні форми забезпечення 76

Селіхов Д.А.

Роль земства та місцевої державної адміністрації Російської імперії у розвитку кредитування сільськогосподарських товаровиробників (на прикладі Полтавщини ХІХ-ХХ ст.) 81

Червяцова А.О.

Регіональна політика ЄС в історичній ретроспективі 85

Чорний Д.М.

Міське самоврядування в Україні: досвід кінця ХІХ – початку ХХ ст., уроки для сучасності 89

Чулінда Л.І.

Україна на шляху до європейського самоврядування 91

Секція 2. Європейське врядування і регіоналізм у політико-правовому вимірі

Адашис Л.І.

Регіональна політика Європейського Союзу: перспективи нового бюджетного періоду 94

Анакіна Т. М.

Правові засади регіональної політики ЄС 98

Бзова Л.Г.

Політичний регіоналізм (інституційний регіоналізм) в Європейському Союзі 102

Войціховський А.В.

Особливості політики розвитку регіонів в Європейському Союзі 104

Галус О.О.

Поняття та види форм безпосередньої участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення 108

Гончарова К.А.

Конституційні цінності та українське місцеве самоврядування 112

Гудзь Л.В.

Польська та українська моделі децентралізації: порівняльний аналіз 114

Гудзь Т.І. <i>Основні чинники європейської інтеграції</i>	118
Кофман Б.Я. <i>Правова політика держави у забезпеченні конституційно-правового статусу людини (особистості) і громадянина і місцевого самоврядування</i>	121
Кручек О.А., Трофанчук Г.І. <i>Сучасний регіоналізм: чинники формування та особливості прояву</i>	127
Передерій О.С. <i>Внесення змін до Конституції України як чинник прискорення процесів європейської інтеграції України</i>	130
Саєнко М.І. <i>Сучасні проблемні питання децентралізації влади та сталого регіонального розвитку</i>	134
<u>Секція 3. Регіоналізація в аспекті європейських стандартів місцевого самоврядування</u>	
Баймуратов М. М. <i>Компетенція місцевого самоврядування як міжнародний принцип локальної демократії</i>	138
Бодрова І.І. <i>Проблеми додержання конституційних засад на сучасному етапі реформування територіальної організації влади в Україні</i>	145
Боярський В.О. <i>Транскордонне співробітництво як міжнародний принцип місцевого самоврядування</i>	149
Воєводін І.С. <i>Реформа децентралізації в Україні відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування</i>	154
Гайдар М.Є. <i>Стандарт NUTS як основа для реформування адміністративно-територіального устрою</i>	157
Градова Ю.В. <i>Регіоналізація як складова процесу децентралізації в Україні</i>	160
Євдокимов С.М. <i>Міжнародні правові стандарти визначення та функціонування малих міст</i>	162
Кушнірюк В.М. <i>Лідерство як інструмент забезпечення спроможності територіальних громад</i>	167
Марцеляк С.М. <i>Регіоналізація України в аспекті європейських стандартів місцевого самоврядування</i>	170

Нестерович В.Ф.

Роль Ради Європи в утвердженні європейських стандартів місцевого самоврядування 174

Нікітенко Л.О.

Міжнародні стандарти місцевого самоврядування та їх втілення в Україні 178

Пасічник Ю.В.

Фінансова децентралізація в Україні у контексті європейських стандартів місцевого самоврядування 182

Пилаєва В.М.

Європейські стандарти участі громадян у процесі прийняття політичних рішень на місцевому рівні 186

Пухтинський М.О.

Проблеми адміністративно-територіальної реформи в унітарній Україні 189

Секція 4. Місцеве самоврядування у багаторівневій системі управління ЄС: конституційні принципи і практика реалізації

Андрійовський І.І.

Роль інститутів громадянського суспільства у реалізації принципу субсидіарності на прикладі об'єднаних територіальних громад Херсонської області 193

Арабчук Я.І.

Місцеве самоврядування як домінанта громадянського суспільства та реальної демократії в державі 197

Боярський О.О.

Людинорозмірність як конститууюча засада місцевого самоврядування 201

Бутков О. І.

Роль громадських обговорень у процесі діяльності органів місцевого самоврядування 207

Буткова О.Я.

Громадська експертиза діяльності органів місцевого самоврядування як форма демократії участі 210

Варунц Л.Д.

Реалізація прав людини у муніципально-правовому вимірі 213

Воронова І.В.

Ініціатива Європейської спільноти INTERREG та її реалізація для України 217

Гришко Л.М.,

Досвід законодавчого регулювання права муніципальної власності у державах-членах Європейського Союзу 221

Зубенко Г.В.

Принцип матеріально-фінансової самостійності органів місцевого самоврядування в конституціях України та держав-членів Європейського Союзу: порівняльно-правовий аспект 225

Малімон В.І.

Організаційно-правові передумови впровадження цифрових сервісів у місцевому самоврядуванні 229

Новосьолова О.С.

Досвід місцевого самоврядування в Іспанії 232

Омелько І.І.

Оптимізація форм діяльності депутатів місцевих рад в аспекті належного врядування 235

Сич М.І.

Гарантії депутатської діяльності в конституціях держав-членів ЄС 238

Секція 5. Публічно-правові та приватно-правові аспекти реалізації місцевого самоврядування і регіональної політики ЄС

Віткова В.С.

Особливості європейської регіональної політики 241

Дунай В.О., Змитрович Д.І.

Перспективи розвитку бюджетної децентралізації в Україні 244

Житний О.О.

Порівняльний метод в дослідженні кримінальної політики країн ЄС щодо протидії злочинності неповнолітніх: перспективи застосування 247

Королевська А.В.

Європейський досвід зменшення диспропорції у розвитку регіонів 250

Красій М.О.

Роль органів місцевого самоврядування у протидії насильству стосовно дитини та за участю дитини 254

Криворучко О. І.

Незаконна імміграція та злочинність: зв'язки та залежності 257

Моїсеєнко О.М.

Директива 2008/52/ЄС як інструмент гармонізації медіаційного законодавства держав-членів ЄС 260

Оніщенко В.В.

Забезпечення доступу до засобів правового захисту щодо порушень прав жінок у бізнес-сфері: міжнародно-правовий аспект 264

Руснак Л.В.

Предмет доказування в Федеративному Конституційному Суді Федеративної Республіки Німеччини 267

Саркісян В. М.

Громадський контроль за проведенням виборів до органів місцевого самоврядування в Україні 270

Солошкіна І.В.

Податкові пільги як гарантія прав і свобод людини і громадянина в умовах пандемії 273

Тітов Є.Б.

Щодо розуміння відповідальності членів Європейського Парламенту 277

Фоміна Л.О.

Деякі питання «витоку мізків»: регіональний аспект 280

Христова Ю.В., Гречишкін І.К.

Місцеві вибори: актуальні питання правового регулювання 283

Шевченко А.Л.

Щодо статусу цивільних службовців Європейського Союзу 285

Яковлєв П.О.

Спеціальні методи адміністративно-правового регулювання забезпечення інформаційної безпеки України 287