

УДК 340.1; 342.01; 342.5

**О. В. БАТАНОВ**

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

### **КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ: ОСНОВНІ МОДЕЛІ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ**

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.

Визнання наприкінці ХХ – 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 іншого боку, вкотре засвідчило той факт, що більшість прав людини реалізується і, переважною мірою, захищається на локальному рівні, переконливо підтверджуючи вірність одного з девізів Дня Землі – «Мисли глобально, дій локально!».

Слід зазначити, що незважаючи на формування глобалістичного дискурсу, конвенціалізація якого свідчить про загальнонауковий інтерес до феномена глобалізації, розробка даної проблематики залишається фрагментарною. Особливо відчутний дефіцит належного осмислення глобалізації з точки зору теорії місцевого самоврядування, муніципального права та сучасного муніципалізму. Адже стрімкий розвиток муніципального права у сучасних демократіях, тріумфальний рух принципів субсидіарності, регіоналізації та децентралізації, який відбувся у період після Другої світової війни в Європі та США, породив тенденцію муніципалізації конституційного життя та правових систем у цілому. Свідченням тому є становлення системи муніципальних прав особи, механізмів їх гарантування та захисту, що є основою для соціального гомеостазису територіальної громади, який, з одного боку, є невід'ємною характеристикою організації та діяльності місцевого самоврядування на певній території та, з іншого боку, властивістю сучасного муніципального права, яке, у свою чергу, виконує специфічну гомеостатичну роль у процесах формування соціально-правової державності та громадянського суспільства<sup>1</sup>.

Місцеве самоврядування, регіоналізація та децентралізація стають тепер провідними принципами демократичної внутрішньої та зовнішньої державної політики і конституційно-правового регулювання у розвинутих зарубіжних країнах. У світі все більше відбувається усвідомлення того, що надмірний централізм не змінює держави, а веде до нездатності державного апарату та фактичної девальвації конституційних норм. Так, основна спрямованість принципу субсидіарності у ХХ ст. полягала у 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 і 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 «запускаючий інструмент» 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 і формою механізми взаємовідносин, які виникають між ними, а також державними та муніципальними органами в процесі здійснення місцевого самоврядування тощо. Принциповим є те, що в усіх випадках держава залишає за собою право контролювати здійснення повноважень місцевими органами, що виступає істотним елементом державного механізму та підтверджує тим самим певну єдність діяльності держави і місцевого самоврядування<sup>2</sup>.

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, 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. Також на розвиток місцевого самоврядування в державах сучасного світу впливали різні правові системи, що детермінувало виникнення та формування його англо-американської (англосаксонської), континентальної (французької, романо-германської або європейської), іберійської та т. зв. радянської моделей; процеси демократизації та урбанізації; зміни в соціально-економічному розвитку та розширення економічної самостійності територій, підвищення мобільності робочої сили, реалізація принципів партисипативної демократії й упровадження споживацької моделі відносин між органами місцевого самоврядування і членами територіальних громад; рівень демократизації, децентралізації і деконцентрації публічної влади тощо<sup>3</sup>.

Підведення проблеми децентралізації у ранг державної політики<sup>4</sup> змушує нас звернутися насамперед до аналізу світових моделей централізації, децентралізації та деконцентрації публічної влади.

Так, еталоном децентралізованої форми організації місцевого самоврядування в рамках англосаксонської системи місцевого самоврядування є Велика Британія. В основі правового регулювання статусу органів місцевого управління цієї країни знаходиться Акт про місцеві органи управління 1999 р., у якому вказуються види органів місцевого управління, їх основні повноваження та підконтрольність Державним секретарям (офіційне найменування міністра – прим. авт.). Органами місцевого самоврядування вважаються ради графств, округів, приходів, де муніципальні службовці працюють на контрактній основі.

Класичним зразком децентралізованої форми організації місцевого самоврядування в рамках континентальної (романо-германської) системи місцевого самоврядування є Італія. Базовими принципами для італійського законодавця з моменту ратифікації Європейської Хартії місцевого самоврядування стали принципи місцевої автономії та широкої децентралізації в межах єдиної, унітарної та неподільної Республіки. Сучасні дослідження вказують, що сутність явища «італійської автономії» доцільно розглядати через розкриття змісту її різновидів: нормативно-правової – можливість встановлювати власний нормативно-правовий порядок у межах наданої компетенції і закріплювати їх у законах, статутах, регламентах; політико-адміністративної – свобода вибору політико-адміністративного курсу на підставі інтересів місцевих спільнот чи їх більшості (право на вибір, самостійне визначення способів адміністративної діяльності, оцінювання необхідності та своєчасності прийняття управлінських рішень), тобто принципів, які мають безпосереднє значення з позиції організації та функціонування місцевого самоврядування.

Зокрема, аналізуючи особливості статусу посадових осіб та органів місцевого самоврядування в Італії, І. П. Шелепницька доводить, що головна посадова особа місцевого самоврядування (сіндако) на рівні комуни поєднує функції різних видів влади: голови комунальної адміністрації (представляє місцеву одиницю; скликає, очолює виконавчий орган – джунту) та урядового чиновника (периферійний орган державної адміністрації та представник держави на місцевому рівні). У реформаторський період його функції розширено правом: призначати/звільняти асесорів (членів джунти), генерального директора (менеджера) комуни, інших управлінців; обирати секретаря комуни з Національного реєстру.

Основні контрольні функції з боку держави за діяльністю посадових осіб та органів місцевого самоврядування покладаються на префекта (Il Prefecto), який здійснює превентивний контроль за рішеннями місцевої влади. Не зважаючи на те, що в Республіці Італія запроваджено урядову вертикаль, її місцеві ланки в особі урядових представників – префектів не беруть на себе всіх функцій державного керівництва щодо відповідних територій, а здійснюють лише наглядово-контрольні функції стосовно органів місцевого самоврядування, тобто, реалізуючи «адміністративну опіку», не позбавляють їх відчуття господаря відповідної території.

Починаючи з 1992 р. в Італії впроваджено концепцію «служби нового покоління», посилено процеси дебюрократизації, використано нові форми організації праці, утворено на національному рівні Агенцію представництва та юридичних угод з управлінням (далі – ARAN) у співпраці з профспілками, здійснено моніторинг діяльності, закладено морально-етичні стандарти службовців, створено національні реєстри на певні посади в органах місцевого самоврядування, передбачено нові форми діяльності з використанням новітніх інформаційних технологій<sup>5</sup>.

У свою чергу, у Франції, досвід якої обумовив виникнення особливої французької (в рамках загальної романо-германської моделі) системи місцевого самоврядування, історично сформувалися централізаційні

тенденції в організації системи публічної влади, що створило низку перешкод для децентралізації публічної служби. У результаті муніципалітети (комуни) як базовий рівень місцевого самоврядування все ще не отримали належних їм повноважень, оскільки заходи щодо децентралізації зосередилися в основному на рівні департаментів. Водночас центральний уряд продовжує зберігати сильну організаційну та персональну присутність на регіональному та місцевому рівнях (з початку децентралізації у 1982 р. загальна кількість державних службовців, більшість яких зосереджена у регіональних та місцевих органах, зросла, а не зменшилася). Таким чином, більшість державного апарату Франції була у найкращому випадку деконцентрована, але не децентралізована<sup>6</sup>.

Згадаємо досвід децентралізованої моделі місцевого самоврядування в Німеччині. Нормативно-правове регулювання комунального самоврядування у цій країні має дві особливості: з одного боку, характеризується концентрацією більшості законодавчих актів на рівні федерації із сильним впливом земель через земельні уряди, а з іншого, – децентралізацією та деконцентрацією адміністративних функцій на земельному рівні та в межах земель – на рівні комунального самоврядування.

Основним правотворчим органом муніципальних утворень є представницький орган німецької громади. Виконавчим органом міського самоврядування в Німеччині, залежно від моделі, є одноособовий керівник – бургомістр чи директор, або колегіальний виконавчий орган – магістрат. Місцеві статuti регулюють структуру виконавчих органів, яка складається з різних органів спеціальної компетенції (департаменти, відділи, бюро тощо). Із загальної кількості працівників публічного сектора 35 % є працівниками органів комунального самоврядування. У Німеччині, так як і в Україні, вони повинні відповідати вимогам певного рангу. У Німеччині найбільший відсоток службовців відповідає вимогам середнього рангу, а чиновників – підвищеного.

Досліджуючи правовий статус бургомистра в Німеччині, Х. М. Кохалик виявила, що за винятком Бремена, Берліна та Гамбурга, він обирається громадянами за мажоритарною системою виборів: на штатну посаду – на 5–9 років та на громадських засадах – на визначений період обрання. Основні повноваження бургомистра в Німеччині виокремлюються у такі групи: представницькі, організаційно-розпорядчі, координаційні. Необхідні для дострокового припинення повноважень бургомистра показники в Німеччині вищі, ніж в Україні. У Німеччині ініціатива відкликання бургомистра відбувається на вимогу 1/3–2/3 і за рішенням 2/3–3/4 членів ради та лише в окремих землях на вимогу громадян (1/3 членів громади в Саксонії), тоді як в Україні – радою за власною ініціативою або на вимогу не менше 1/10 громадян. На відміну від України, де міський голова може бути відкликаним за рішенням ради – 2/3 голосів депутатів або референдуму – більшістю голосів громадян, в Німеччині ця процедура відбувається лише шляхом референдуму, необхідна для цього більшість відрізняється і становить 20–50 % громадян.

Представництвом громади за пропорційною виборчою системою обираються на строк її каденції заступники бургомистра, кількість яких залежить від чисельності мешканців у громаді. Заступники бургомистра можуть із дорадчим голосом брати участь у засіданнях ради та комісіях. Якщо бургомістр чи один зі службовців на керівній посаді не відповідають необхідним вимогам вищого рангу служби, то один із заступників бургомистра зобов'язаний відповідати цим вимогам. Рішення про відкликання заступників бургомистра ініціюється більшістю та ухвалюється 2/3 від загального кількісного складу ради<sup>7</sup>.

Заслуговує на особливу увагу й досвід Російської Федерації, у якій на конституційному рівні не тільки зафіксовано принцип визнання та гарантування місцевого самоврядування й проголошено, що місцеве самоврядування в межах своїх повноважень є самостійним, а й вказується, що органи місцевого самоврядування не входять в систему органів державної влади (ст. 12 Конституції Російської Федерації). У цілому це є свідченням того, що в основу формування місцевого самоврядування в Росії покладено децентралізуючі принципи устрою публічної влади. Втім, попри такого роду конституційний статус та доволі розвинуте як загальнофедеральне законодавство, так і законодавство суб'єктів федерації про місцеве самоврядування, сучасні російські експерти констатують, що у Російській Федерації в останнє десятиліття чітко намітилася тенденція етатизації місцевого самоврядування, яка стала наслідком державної політики вертикалізації владних відносин на всіх рівнях та гілках влади з явно вираженим ухилом вбік виконавчої влади, яка сконцентрувала в своїх руках всю повноту влади у країні.

Оцінюючи вектор розвитку місцевого самоврядування, М. М. Соколов звертає увагу на його етатизацію, в тому числі через побудовану у країні «партійну вертикаль», яка являє собою невдалу копію КПРС. На його думку, у сучасній Росії збільшується протистояння між заявленою федеральними владами державною правовою політикою на зміцнення місцевого самоврядування, в тому числі його організаційних, фінансових та інших основ, і реальною політичною та правозастосовною практикою, яка приводить до необґрунтованого одержавлення місцевого самоврядування в Російській Федерації<sup>8</sup>.

Значною мірою такі тенденції у російському муніципальному будівництві знаходяться у синергетичній єдності із тенденціями розвитку російського федералізму, складовою частиною системи якого декларується місцеве самоврядування<sup>9</sup>. Так, автор оригінальної докторської дисертації, присвяченої питанням діалектики процесів децентралізації та нової централізації російського федералізму В. І. Савін вважає, що Російська Федерація повною мірою сприйняла своєрідну федеративну модель, характерну для СРСР, що проводив квазіфедеративну політику, яка фактично обернулася тим, що федеративна за способом конструкції території держава виявилась унітарною за способом організації влади. Враховуючи, що саме з Росії в Україну переважною мірою експортуються федералістські настрої, доволі показовим є те, що саме російський вчений доводить: російський федералізм у своїй основі носить номінальний характер<sup>10</sup>.

Попри загальний «позитивний» контекст багатьох досліджень проблем федералізму в Російській Федерації сучасна російська дослідниця Г. Є. Бочило вказує, що абсолютно прямого зв'язку між федералізмом та демократією, децентралізацією управління та досягненням широких прав і свобод особистості немає. Єдине лише формальне проголошення федералізму не гарантує демократизацію та децентралізацію управління, збалансування соціально-економічних відносин, досягнення свободи особистості. Існують унітарні держави, в яких людина реально здійснює конституційні права (європейські держави), та федеративні держави, в яких порушуються конституційні права і свободи (Пакистан, ОАЕ). Про це свідчить і історичний досвід федеративного державного будівництва в Росії ХХ – початку ХХІ століття<sup>11</sup>.

Отже, висновки про те, що в Росії відбувається динамічний процес реформування федералізму та муніципалізму в напрямі формування його централізованої моделі, у ході процесу зміцнення якої існує небезпека перетину тієї межі, за якою від федералізму та муніципалізму мало що залишається, є далеко не безпідставними.

Доволі яскраво виражені приклади співвідношення децентралізації та так званої обмеженої централізації можна знайти і за межами Європи. Можемо говорити про «м'яку» та «жорстку» централізацію залежно від ступеня впливу територіальної громади і її виборних органів місцевого самоврядування на централізоване призначення місцевого голови. Так, останнім часом у якості прикладу держави, де вже почався постіндустріальний процес децентралізації політичної влади та є деякі позитивні результати, експерти називають Японію. Особливостями японської моделі є історично сформована тенденція до високої централізації влади, патерналістські підходи до розв'язання завдань державного управління, важлива роль бюрократії та неформальних груп впливу, здатність населення поступитися багатьма ідеалами демократії заради стабільності й порядку. Крім того, утворена в Японії система місцевого самоврядування викликає інтерес тим, що базується не стільки на копіюванні західного досвіду, скільки на його ефективній адаптації до місцевих реалій.

Втім, централістські тенденції в Японії досі превалюють, що доволі рельєфно проявляється у процесі взаємодії центральної та місцевої влади. Так, окрім традиційних фінансових важелів (субсидіювання, перерозподіл податкових надходжень) та системи вивчення реальних потреб органів місцевого самоврядування центральний уряд має цілий спектр непрямих важелів впливу на місцеві влади та приватний бізнес в рамках так званого «адміністративного керівництва» (гьосей сідо). Цей м'який інструмент впливу не вважається джерелом права і може набувати різних форм – заохочення, стимулювання або рекомендації: як управляти службовцями, витратити кошти або інтерпретувати законодавство. До цієї ж сфери належать широка практика кадрових обмінів та система прилаштування чиновників на «теплі місця» в органи місцевого самоврядування (амакударі, «сходження з небес»), де міністерство місцевого самоврядування мало доволі широкі можливості – до 3000 місць. У країнах Заходу система, аналогічна амакударі, вважалася б круговою порукою з корупційним відтінком, однак вона є традиційною для японського групового мислення і японська громадськість ставиться до неї з великим ступенем лібералізму, вважаючи захистом від можливого самодурства вищестоящих інстанцій та основою психологічної стабільності державної служби<sup>12</sup>.

«М'яка» централізація частіше зустрічається в унітарних державах, наприклад в Індонезії й Монголії. У цих країнах і на регіональному та на локальному рівнях призначення голів проходять за участю представницьких органів відповідної території. В Індонезії глави муніципалітетів пропонуються місцевими зборами і затверджуються в центрі. У Монголії глави території на кожному рівні призначаються з відповідного вищого рівня за поданням місцевої ради.

Жорстка централізація частіше зустрічається у федераціях: Індії, Пакистані, Малайзії. Особливістю централізованих федерацій є контроль над місцевим самоврядуванням з боку регіонів, а не тільки федерального центру. В Індії вертикаль влади формується як всередині штатів, так і з боку центрального уряду. Уряд штатів призначає адміністраторів у райони та муніципалітети, на які діляться райони. Центральний уряд призначає районні магістрати, що займаються податками і правосуддям. Населення обирає ради, причому в деяких випадках вибирає навіть голів ради. У Пакистані в дивізіонах і округах населення обирає ради, а глав виконавчої влади: комісарів дивізіонів і начальників округів призначають вищі виконавчі органи. Схожа ситуація спостерігається на місцевому рівні в Малайзії: уряди штатів призначають мерів міст, президентів рад сільських округів і муніципалітетів, формують виконавчі комітети; населення обирає ради сільських округів, міські та муніципальні ради.

Ще сильніше розвинена жорстка централізація місцевої влади в африканських та арабських мусульманських країнах. В унітарних країнах центральна влада може вибудовувати виконавчу вертикаль аж до самих низових рівнів. Місцеве самоврядування здійснюється тільки через вибори рад, причому з дуже обмеженими повноваженнями. У Сенегалі президент країни призначає глав територій усіх рівнів: префекта департаменту, супрефекта округу та голову сільської громади. Аналогічна ситуація в Нігері: призначаються префекти округів і глави комун. У Гані навіть представницькі зібрання в округах, метрополіях і муніципалітетах обираються тільки на дві третини, а одну третину пропонує центральний уряд; глави виконавчої влади призначаються президентом, але підлягають затвердженню місцевими зборами<sup>13</sup>.

Отже, зарубіжний досвід демонструє широку палітру муніципальних систем та моделей децентралізації та децентрації, організації й функціонування публічної влади. Місцеве самоврядування та децентралізація стають тепер не тільки провідними принципами демократичної внутрішньої та зовнішньої державної політики і конституційно-правового регулювання публічної влади у розвинутих зарубіжних країнах, а й відіграють колосальну роль в умовах глобалізації та міждержавної інтеграції.

<sup>1</sup> Зайцева І. О. Конституційно-правове забезпечення статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / І. О. Зайцева ; Маріупольський держ. ун-т. – Маріуполь, 2013. – С. 4.

<sup>2</sup> Батанов О. В. Концептуальні основи конституційного регулювання місцевого самоврядування у зарубіжних країнах / О. В. Батанов // Порівняльно-правові дослідження. – 2006. – № 2. – С. 69–79.

<sup>3</sup> Астапова Т. О. Адаптація зарубіжного досвіду реформування діяльності органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Місцеве самоврядування» / Т. О. Астапова ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. – Х., 2010. – 20 с.; Михайлишин Л. Р. Удосконалення системи місцевого управління в Україні з використанням зарубіжного досвіду : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / Л. Р. Михайлишин ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Львівський регіон. ін-т держ. упр. – Л., 2008. – 20 с.; Падалко Г. В. Основні муніципальні моделі сучасності: деякі питання типології / Г. В. Падалко // Порівняльно-правові дослідження. – 2012. – № 1. – С. 159–167; Чиркин В. Е. Организационные формы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт / В. Е. Чиркин // Журнал российского права. – 1997. – № 8. – С. 96–104; Чумакова О. В. Шляхи розвитку місцевого самоврядування України в контексті досвіду держав Європейського Союзу : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 «Місцеве самоврядування» / О. В. Чумакова ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетровський регіон. ін-т держ. упр. – Дніпропетровськ, 2008. – 20 с.; Шишкина Н. Э. Современные государственно-правовые проблемы местного управления и самоуправления в зарубежных странах : (экономико-финансовый аспект) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; государственное управление; административное право; муниципальное право» / Н. Э. Шишкина ; Иркутский гос. ун-т. – Иркутск, 1997. – 62 с.; Яцунська О. О. Світовий досвід місцевого самоврядування та перспективи його інституціонально-системного втілення в Україні : автореф. дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути і процеси» / О. О. Яцунська ; Одес. нац. юрид. акад. – Одеса, 2001. – 20 с. та ін.

<sup>4</sup> Виступ Президента України П. О. Порошенка під час церемонії інавгурації 7 червня 2014 року // Офіційне представництво Президента України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/30488.html>

<sup>5</sup> Шелепницька І. П. Досвід становлення системи місцевого самоврядування в Республіці Італія та його адаптація для України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 «Місцеве самоврядування» / І. П. Шелепницька ; Академія муніципального управління. – К., 2009. – 20 с.

<sup>6</sup> Матвієнко А. С. Політико-правові засади децентралізації влади в контексті адміністративної реформи в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / А. С. Матвієнко ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2010. – С. 11.

<sup>7</sup> Кохалик Х. М. Досвід становлення і розвитку комунального самоврядування в Німеччині та можливість його адаптації в містах України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 «Місцеве самоврядування» / Х. М. Кохалик ; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Л., 2011. – С. 7–8, 10–11.

<sup>8</sup> Соколов Н. Н. Правовое регулирование процесса этатизации местного самоуправления в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право» / Н. Н. Соколов ; ГОУ ВПО «Российский университет дружбы народов». – М., 2004. – С. 5–6, 11.

<sup>9</sup> Бучинский В. В. Местное самоуправление в системе российского федерализма : Конституционно-правовые аспекты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / В. В. Бучинский ; Российский гос. соц. ун-т. – М., 2007. – 26 с.

<sup>10</sup> Савин В. И. Диалектика процессов децентрализации и новой централизации Российского федерализма конца XX – начала XXI вв. : конституционно-правовой опыт развития : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / В. И. Савин ; Северо-Кавказская академия гос. службы. – Ростов-на-Дону, 2007. – С. 21–22.

<sup>11</sup> Бочило А. Е. Российский федерализм и правовой статус личности (конституционно-правовые исследования) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право» / А. Е. Бочило ; Юрид. факультет Южно-Уральского гос. ун-та. – Челябинск, 2013. – С. 9, 16.

<sup>12</sup> Сапрыкин Д. А. Эволюция местного самоуправления Японии в XIX–XXI вв. : автореф. дис. ... канд. истор. наук : спец. 07.00.03 «Всеобщая история (новая и новейшая)» / Д. А. Сапрыкин ; Московский гос. ин-т (Университет) междунар. отношений МИД России. – М., 2012. – С. 3–4, 25–26.

<sup>13</sup> Горный М. Муниципальная политика и местное самоуправление в России : учеб. пособ. / М. Горный. – СПб. : ГУ – ВШЭ СПб филиал, 2010. – С. 38–39.

## Резюме

**Батанов О. В. Конституційно-правові засади місцевого самоврядування у зарубіжних країнах: основні моделі організації та діяльності.**

У статті висвітлюється зарубіжний досвід децентралізації публічної влади, організації та функціонування місцевого самоврядування. Систематизовано основні підходи щодо класифікації муніципальних моделей сучасності. Розглянуто положення, які свідчать про різноманітність національних систем місцевого самоврядування, наявність у них спільних та відмінних рис.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, муніципальна влада, територіальна громада, питання місцевого значення, муніципальне право, муніципалізм, децентралізація.

## Резюме

**Батанов А. В. Конституционно-правовые основы местного самоуправления в зарубежных странах: основные модели организации и деятельности.**

В статье освещается зарубежный опыт децентрализации публичной власти, организации и функционирования местного самоуправления. Систематизированы основные подходы к классификации муниципальных моделей современности. Рассмотрены положения, свидетельствующие о разнообразии национальных систем местного самоуправления, наличие у них общих и отличительных черт.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, муниципальная власть, территориальная громада, вопросы местного значения, муниципальное право, муниципализм, децентрализация.

### Summary

**Batanov O. The constitutional and legal foundation for local self-government in foreign countries: basic models of organization and activities.**

The article highlights the international experience of the decentralization of the public power, organization and functioning of local self-government. A systematic approach to the classification of the basic municipal model of modernity. We consider the situation, showing the diversity of national systems of local self-government, whether they have a common and distinctive features.

**Key words:** local self-government, municipal authorities, territorial hromada, local issues, municipal law, municipalism, decentralization.

УДК 342.7

### І. А. КУЯН

*Ірина Анатоліївна Куян, доктор юридичних наук,  
головний консультант Інституту законодавства  
Верховної Ради України*

## КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ УКРАЇНИ ЯК ДЕМОКРАТИЧНОЇ ДЕРЖАВИ

Із набуттям у 1991 р. незалежності і особливо із прийняттям у 1996 р. Конституції України Український народ остаточно визначив свій цивілізаційний вибір – жити в суверенній, демократичній, соціальній, правовій державі.

В Основному Законі Української держави знайшли своє закріплення всі ключові постулати такої держави: республіканська форма державного правління, в якій народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади; цінність людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки; непорушність прав людини; відповідальність держави перед людиною та її обов'язок утверджувати і забезпечувати права і свободи людини; принципи поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову та верховенства права; політична, економічна та ідеологічна багатоманітність суспільного життя; гарантування місцевого самоврядування тощо.

Всі ці основні ознаки України як демократичної держави отримали розвиток в конституційному законодавстві. Разом із тим тернистий шлях розвитку демократії в Україні весь час супроводжувався авторитарними тенденціями, наростанням політичної і економічної кризи та перманентною ідеєю конституційної реформи. Закономірним наслідком такого державного будівництва стала Революція Гідності.

Сьогодні ідея розвитку демократії в Україні та основних її засобів – конституційної, конституційно-правової реформи вийшли на новий виток. Та старі питання «що робити?» і «як робити?» не втрачають своєї актуальності. Як оптимізувати модель влади, провести реформу судової системи і прокуратури, адміністративно-територіальну реформу, забезпечити ефективне функціонування місцевого самоврядування? Яким чином і в якому обсязі мають бути внесені зміни до Конституції України – провести конституційну реформу чи конституційну модернізацію? Цими питаннями задаються не лише політики і науковці. Перспективи розвитку демократичної держави в Україні хвилюють усіх громадян.

Найбільш актуальним протягом усього часу незалежності України є питання форми (системи) правління в державі. Воно, як слушно зазначає О. В. Петришин, є одним із вузлових для конституювання сучасної державності, закріплення її характеристик як демократичної та правової держави, налагодження ефективного механізму поділу влади та системи стримувань і противаг<sup>1</sup>.

У 2014 р., в результаті змін до Конституції України, держава знову повернулася до парламентсько-президентської системи правління. Враховуючи історію змін систем правління в Україні і сучасне політичне структурування суспільства, на цьому етапі розвитку державності в Україні, на нашу думку, така зміна є раціональним кроком на шляху забезпечення суверенітету держави і Українського народу. Два центри влади в особі Верховної Ради України та Президента України здатні створити ефективний механізм стримувань і противаг, що сприятиме запобіганню кризових явищ у політиці і перетворенню суверенітету держави та народу на «суверенітет» влади. Оскільки ні парламент, ні Президент не є носіями суверенітету. Вони зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, визначені законами, тобто є виконавцями, реалізаторами властивостей державного суверенітету та гарантами народного суверенітету. На сьогодні це поки що мета, для досягнення якої необхідно ще багато чого зробити.

У цьому зв'язку надзвичайно актуальною для України проблемою, без вирішення якої неможливе існування демократичної держави, є необхідність розвитку парламентаризму. Розглядаючи парламентаризм, як