

політичної відповідальності уряду перед главою держави. Також створення механізму здійснення контрасигнатури, який відповідатиме класичному уявленню в теорії конституційного права, забезпечить більшу легітимність актів Президента України. У процесі вдосконалення цього процесу має бути надане право Прем'єр-міністру та відповідному міністру не погодитися із контрасигнуванням акта глави держави та право надіслати останньому свої за-

уваження та пропозиції з приводу цього акта. Також варто підтримати думки О. Сироїд та Ю. Яшиної щодо необхідності опублікування в офіційних виданнях України указів Президента України, які підлягають контрасигнації, разом з підписом Прем'єр-міністра України та міністра, відповідального за цей акт та його виконання, з точним зазначенням посади, прізвища та ініціалів посадової особи та дати вчинення її підпису [12, с. 22].

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Малкіна Г.М. Інститут контрасигнатури у системі способів реалізації політичної відповідальності: світовий та український досвід. Гілея. Історичні науки. Філософські науки. Політичні науки: наук. вісн.: зб. наук. пр. Нац. пед. ун-т ім. М.П. Драгоманова, Укр. АН. К.: Вид-во НПУ ім. М.П. Драгоманова, 2010. Вип. 36. С. 342–347.
2. Приймак Д.Ю. Конституційно-правовий статус председателя Правительства Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ростов н/Д, 2008. 24 с.
3. Конституція України від 28.06.1996 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/>.
4. Купченко Т.Б. Правовий механізм контрасигнації актів Президента України. Наук. зап. Ін-ту законодавства Верхов. Ради України. 2013. № 1. С. 76–80.
5. Филиппова Н.А. Институт контрасигнатуры и конституционные гарантии автономии правительств в постсоветских государствах. Политическая экспертиза. 2006. Т. 2. № 2. С. 268–279.
6. Плахотнюк Н.Г. Інститут президентства в Україні: конституційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Х.: б. в., 1999. 20 с.
7. Конституція Італійської Республіки від 22.12.1947 р. URL: <http://italia-ru.com/page/konstitutsiya-italyanskoj-respubliki>
8. Конституція Польської Республіки від 2.04.1997 р. URL: <http://blog.vladey.com.ua/konstituciya-polskoj-respubliki-ukraïnskoyu-tovouu/>
9. Указ Президента України «Про Рішення Ради національної безпеки та оборони України «Про суспільно-політичну ситуацію та невідкладні заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян України» від 5 квітня 2007 р. / Офіційний вісник Президента України. 2007. № 3. С. 19.
10. Єзеров А.А. Сучасні проблеми конституційно-правової організації виконавчої влади. Право України. 2010. № 2. С. 51–59.
11. Плахотнюк Н.Г. Повноваження Президента України як основний елемент інституту президентства в Україні. Вісн. Укр. акад. держ. упр. 1998. № 1. С. 138–146.
12. Сироїд О. Діяльність Президента України в сфері указотворчості та законодавчого процесу / О. Сироїд, Ю. Янишина. Українська Правнича Фундація. К.: Реферат, 2004. 63 с.
13. Висновок Європейської Комісії за демократію через право (Венеціанська комісія) № 599 CDL-AD(2010)044 «Про конституційну ситуацію в Україні». URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)044-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)044-e)

УДК 342.6

## КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН У ЗДІЙСНЕННІ МУНІЦИПАЛЬНИХ РЕФОРМ

### CONSTITUTIONAL AND LEGAL EXPERIENCE OF FOREIGN COUNTRIES IN THE IMPLEMENTATION OF MUNICIPAL REFORMS

Шаповал Н.В.,

*викладач кафедри теорії, історії держави та права  
Кременчуцького національного університету  
імені Михайла Остроградського*

У статті йдеться про вдосконалення системи місцевого самоврядування в Україні з оперттям на досвід багатьох країн світу. Увага акцентується на тому, що в умовах глобалізації й об'єднання Європи кожна країна намагається зберегти власні традиції в проведенні регіональної політики. Формуючи власну політику у відповідній сфері, Україна поряд із державами – членами ЄС повинна вивчати й використовувати досвід країн – членів Європейського Союзу.

**Ключові слова:** Конституція України, місцеве самоврядування, муніципальна реформа, держави – члени Європейського Союзу.

В статье идет речь о совершенствовании системы местного самоуправления в Украине с опорой на опыт многих стран мира. Внимание акцентируется на том, что в условиях глобализации и объединения Европы каждая страна пытается сохранить свои традиции в проведении региональной политики. Формируя свою политику в соответствующей сфере, Украина с государствами – членами ЕС должна изучать и использовать опыт стран – членов Европейского Союза.

**Ключевые слова:** Конституция Украины, местное самоуправление, муниципальная реформа, государства – члены Европейского Союза.

The article deals with improving the system of local self-government in Ukraine based on the experience of many countries of the world. Attention is focused on the fact that in the context of globalization and unification of Europe, each of its member countries tries to preserve its traditions in carrying out regional policies. By forming its policy in the relevant sphere, Ukraine with EU member states should study and use the experience of the member countries of the European Union.

**Key words:** Constitution of Ukraine, local self-government, municipal reform, member states of the European Union.

**Постановка проблеми.** Розбудовуючи й удосконалюючи систему місцевого самоврядування, Україна йде шляхом, який до неї був пройдений багатьма розвиненими країнами світу. При цьому нині навіть в умовах глобалізації й об'єднання Європи кожна країна намагається зберегти власні традиції в проведенні регіональної політики. Формуючи власну політику у відповідній сфері, Україна поряд із державами – членами ЄС, а також із країнами, які прагнуть із часом набути членство в Союзі, безумовно, повинна вивчати й використовувати досвід «старих» членів Європейського Союзу.

Для нашого дослідження значну актуальність має вивчення досвіду формування й удосконалення місцевого самоврядування європейських країн, які за певними параметрами (територія, населення, релігія, культура й інші цивілізаційні характеристики) схожі з Україною. На думку фахівців, до таких країн належить Великобританія, Франція, Німеччина й ін.

**Метою статті** є вивчення конституційно-правового досвіду зарубіжних країн у здійсненні муніципальних реформ.

**Виклад основного матеріалу.** Розглянемо основні моделі місцевого самоврядування, які були сформовані в Європі, а потім у тому чи іншому вигляді були розповсюджені по всьому світу. Перша модель місцевого самоврядування – англосаксонська – була сформована у Великобританії, а потім набула поширення в США, Канаді, Індії, Австралії й інших країнах. Її головними рисами вважаються такі: високий ступінь автономії місцевого самоврядування, виборність, контроль (насамперед із боку населення); відсутність на місцях спеціальних державних уповноважених, які контролюють органи місцевого самоврядування; відсутність місцевих адміністрацій (тобто органів державної влади місцевого рівня) [2]. Головний принцип цієї моделі – «діяти самостійно в межах наданих повноважень», тобто вони діють у межах закону, звичаю, практики чи судового прецеденту, самостійно й під свою відповідальність. Державне ж регулювання їхньої діяльності може здійснюватися шляхом прийняття законів і судового контролю, а також державного фінансування [1].

Наступна модель місцевого самоврядування розповсюджена в країнах континентальної Європи (Франція, Італія, Іспанія), у більшості країн Латинської Америки й Близького Сходу. Її основними рисами є поєднання місцевого самоврядування й місцевих адміністративних органів; виборність і призначення службовців, певна ієрархія системи управління, у якій місцеве самоврядування є нижчою ланкою порівняно з вищестоящою державною владою; обмеження автономії місцевого самоврядування, наявність на місцях державних уповноважених, які контролюють органи місцевого самоврядування [2]. Яскравий приклад такої моделі – Франція, де є місцеве самоврядування на рівні комун, які є головною ланкою місцевого самоврядування. У той же час існують більші кантони й округи, які є місцевими рівнями державної влади, проте елементи самоврядування проявляються також на рівні департаменту, тим самим повністю замінюючи державну владу на рівні регіону [2].

Порівняння англосаксонської та континентальної моделей місцевого самоврядування дозволяє зробити висновок, що в демократичних країнах відмінності між цими моделями не мають принципового характеру. Тому фахівці у сфері місцевого самоврядування відмічають і так звану змішану модель, яка ввбрала в себе різні риси англосаксонської та континентальної моделей. До представників такої моделі відносять Німеччину, Австрію, Японію й інші країни.

Як засвідчує історія європейської регіональної політики, кожна країна проходить свій шлях у формуванні політики регіонів, який не позбавлений певних помилок. Сам термін «регіональна політика», безумовно, не є тотожним із проблематикою місцевого самоврядування в Україні, оскільки відображає специфіку управління розвитком територій у межах держав, що є членами Європейського Со-

юзу [1]. Водночас вивчення відповідних процесів дає змогу сформулювати уявлення про тенденції та закономірності управління на місцевому рівні, характерні для розвинених країн світу. Свого часу з проблемою пошуку дієвої моделі регіональної політики стикнулися всі без виключення так звані «старі» держави – члени ЄС. Серед цих держав неважко знайти країни із цікавим і позитивним за результатами досвідом проведення регіональної політики, що, безумовно, може становити інтерес для України. Але найбільший для України практичний інтерес становить досвід регіоналізації та проведення адміністративно-територіальної реформи, здійснений саме країнами Центральної та Східної Європи (наприклад, Польщі, Словаччини, Чехії, Угорщини) [6]. Цей вибір може бути пояснений низькою обставин. Так, по-перше, усі згадані країни, як і Україна, є унітарними державами. По-друге, ці країни мають схоже минуле: усі вони до початку процесу демократичних перетворень, здійснюваних наприкінці ХХ ст., мали тривалий досвід панування адміністративно-командної системи, одержавлення системи органів місцевого самоврядування (у Чехії й Словаччині місцевого самоврядування взагалі практично не існувало).

По-третє, процес децентралізації влади, формування регіональної політики й удосконалення організації та функціонування системи органів місцевого самоврядування відбувся не лише й не стільки під впливом внутрішніх чинників (процесу демократизації й розбудови громадянського суспільства), скільки під «тиском» таких європейських міждержавних об'єднань, як ОБСЄ, Рада Європи й особливо – Європейський Союз, умовою членства в якому є узгодження національного законодавства країн-кандидатів із правовими стандартами законодавства ЄС, зокрема й у частині здійснення регіональної політики [3].

Незважаючи на відзначені процеси, у країнах Центральної та Східної Європи того часу відбувалося характерне й для сучасної України оновлення чинного законодавства відповідно до вимог ЄС щодо розбудови ринкової економіки та громадянського суспільства.

Можна зробити висновок і про те, що важливою умовою цілеспрямованого та зваженого реформування муніципалітетів є визначення мети, критеріїв, умов і поетапності їх укріплення. Наприклад, під час проведення реформи в Данії ключову роль відігравали чотири критерії:

1) задачі соціального управління повинні розподілятися між муніципалітетами й округами таким чином, щоб вони були якнайближчими до населення. Муніципалітети повинні нести відповідальність за ті сфери та функції, яких жителі потребують щоденно (початкова та середня освіта, мережа установ охорони здоров'я, соціальні служби тощо);

2) завдання повинні розподілятися з урахуванням територіальних розмірів і фінансових можливостей муніципалітетів. Через це ті установи, які надають послуги декільком муніципалітетам, мають знаходитися в управлінні округів;

3) муніципалітети й округи повинні бути життєздатними з фінансового погляду, тобто мати достатньо ефективну й стабільну матеріально-фінансову основу, зокрема й широку базу місцевого оподаткування. Для цього в них має бути розвинута мережа підприємств, орієнтованих на жителів із різним рівнем доходів;

4) повинна забезпечуватися збалансованість задач держави, округів і муніципалітетів [7].

У Данії була забезпечена чітка управлінська спеціалізація державних, окружних і муніципальних органів влади, жорстке розмежування предметів їх відання. Одночасно передбачена можливість спільної діяльності цих органів.

У Бельгії реформа місцевого самоврядування, що передбачала злиття комун, проводилася за таких умов:

1) об'єднана комуна утворювалася навколо основної комуни, з якою інші були тісно пов'язані постійними уста-

леними зв'язками та відносинами соціального, економічного, інфраструктурного й іншого характеру;

2) оскільки Бельгія включає чотири мовні регіони, ураховувалася мовна й національно-культурна ідентичність населення комун;

3) проголошений принцип взаємного доповнення вимагав, щоб новоутворені муніципалітети включали житлові, рекреаційні, промислові, сільськогосподарські та комерційні зони, необхідні для найбільш гармонійного розвитку населення всіх комун;

4) промислові зони максимально повинні отримати єдине керівництво, а не перебувати в спільному віданні [7].

Тож опрацювання умов проведення реформи є досить тривалим процесом, що вимагає ретельної підготовки й аналізу, який інколи займає десятиріччя. Важливою умовою є додержання принципів автономності місцевого самоврядування та надання можливостей для добровільного об'єднання.

Упровадження реформи, як правило, здійснюється на підставі окремого закону, адже такі перетворення мають системний, багаторівневий різногалузевий характер, зачіпають питання функціонування майже всіх органів публічної влади різних територіальних рівнів, зумовлюють перегляд сфер їх предметної підвідомчості.

Іншим важливим аспектом процесів розбудови моделей місцевого самоврядування з використанням досвіду європейських держав на регіональному рівні стало оновлення інституційних структур, відповідальних за проведення цієї політики [4]. Йдеться про питання місця цих структур у державному апараті, про компетенції, принципи взаємодії з іншими центральними й місцевими органами влади. Аналіз законодавства держав – членів ЄС дозволяє виокремити декілька типів такої інституційної структури:

1) розробленням і впровадженням регіональної політики займається спеціально створений державний центральний орган влади – щось на кшталт міністерства регіонального розвитку (Великобританія, Італія, Франція, а з нових держав – членів ЄС – Болгарія, Чехія й інші);

2) розробленням і впровадженням регіональної політики займається непрофільний центральний орган виконавчої влади (наприклад, міністерство економіки чи міністерство внутрішніх справ), до компетенції якого віднесене проведення регіональної політики (Польща, Словаччина, Естонія й інші);

3) до процесу реалізації регіональної політики залучено декілька галузевих міністерств, які займаються питаннями економічного розвитку, соціального захисту, транспорту, екології й ін. (наприклад, Швеція, Данія). Крім того, у європейських країнах поряд із відповідним міністерством для проведення національної регіональної політики можуть існувати й національні агенції [6].

Наприклад, у Франції діє створена ще в 1963 р. Агенція управління просторовим розвитком і регіональними заходами (DATAR), яка займається координацією політики регіонального розвитку із загальнодержавною політикою, зокрема з напрямками розвитку окремих галузей національного господарства. Подібні агенції (ради, центри) створені в усіх країнах Центральної та Східної Європи (окрім Польщі).

Таким чином, у державах – членах ЄС діє розгалужена інституційна структура, спрямована не тільки на те, щоб виробляли регіональну політику, зокрема й з урахуванням регіональних потреб та інтересів, але й на те, щоб ефективно проводити й контролювати її реалізацію.

Відзначений досвід у проведенні регіональної політики дозволяє зробити низку висновків, які стосуються й України.

По-перше, започаткування й розвиток регіональної політики держави, її результативність залежать від позиції вищих органів державної влади, які при бажанні можуть

робити швидкі й результативні кроки або навпаки, консервувати ситуацію, гальмуючи процес перетворень.

По-друге, у структурі державного апарату на всіх рівнях повинні бути створені органи влади, які були б наділені реальними владними повноваженнями й фінансовими ресурсами для формування й проведення регіональної політики.

По-третє, неминучим є тиск міжнародних організацій та інститутів ЄС у питаннях закріплення організаційних форм і механізмів національної регіональної політики країн, що намагаються інтегруватися в європейське співтовариство. Так, підписуючи угоду про асоціацію з ЄС, держави беруть на себе зобов'язання щодо узгодження свого законодавства й політики, зокрема у сфері регіоналізації, зі стандартами ЄС.

По-четверте, важливим є забезпечення координації політики місцевих органів влади й уряду країни як на етапі її вироблення, так і на етапі реалізації.

По-п'яте, традиційним для Європи є розуміння того, що зміст національної регіональної політики має зводитися не до перерозподілу коштів і ресурсів, а до активних дій місцевих органів влади, що створюватимуть нові робочі місця й сприятимуть інвестиційній привабливості відсталих регіонів.

По-шосте, необхідним є підвищення рівня правової культури громадян України та посилення просвітницької роботи й належного інформаційного супроводження процесу муніципальної реформи.

По-сьоме, основною концептуальною вимогою щодо територіальної організації публічної влади, стимулятором якої виступає Європейський Союз, сьогодні є зменшення «густини» законодавчих актів, пов'язаних із державним управлінням, зокрема й на рівні громад (так звана дерегуляція), а також дебіюрократизація, тобто максимальне залучення громадян до процесу місцевого управління в різних формах.

Пошук оптимальних шляхів децентралізації вітчизняної системи місцевого управління здійснюється переважно шляхом політичних і наукових дискусій, а не конкретних дій. Ратифікація в 1997 р. Верховною Радою України Європейської хартії місцевого самоврядування, на жаль, не стала стимулом для впровадження в муніципальну практику загальноєвропейських стандартів, а законопроекти щодо конституційних змін у сфері місцевого самоврядування поки що так і залишаються на папері [3].

Відсутність єдиної концепції розвитку місцевого самоврядування в Україні негативно впливає на процес формування законодавчої основи, а в результаті – на стан правового регулювання відповідних суспільних відносин. Управління в державі переважно й досі ґрунтується на концепції патерналізму радянського періоду. Модель, коли держава повинна відповідати за все, зазвичай породжує надмірну централізацію, стратегічні завдання з розвитку локальної демократії ігноруються чи залишаються поза увагою. Основна проблема, що заважає здійснити модернізацію публічної влади на місцевому рівні, пов'язана також із невизначеністю моделі місцевого управління. Сьогодні за візиром організації публічної влади на місцях в Україні взято континентальну (французьку) модель, коли в середніх ланках адміністративно-територіального устрою співіснують місцеві органи державної виконавчої влади й органи місцевого самоврядування [6]. Однак не було взято до уваги, що в системі організації місцевої влади Франції не тільки чітко розмежовані функції й повноваження органів публічної влади, а й створені реальні гарантії самостійності місцевого самоврядування. Проте в Україні французька модель була викривлена в бік запровадження прямого державного управління на рівні районів і областей, а місцеве самоврядування набуло ілюзорно автономного характеру.

Тому вивчення зарубіжного досвіду впровадження реформ децентралізації влади може сприяти уникненню деяких упереджених і неправильних підходів, характерних

для сучасної української практики управління «із центру», відповідно до цього для України передовий досвід децентралізації країн Європи на етапі зміцнення державності має передусім змістове значення.

**Висновки.** Отже, аналіз досвіду реформування місцевого самоврядування в європейських країнах дозволяє визначити основні напрямки вдосконалення системи територіальної організації влади України:

1) реформування адміністративно-територіального устрою з метою створення самодостатніх територіальних громад, які б володіли ресурсами, достатніми для ефективного вирішення питань місцевого значення;

2) запровадження повноцінного місцевого самоврядування на районному й обласному рівнях (створення нових комітетів обласних і районних рад);

3) трансформація обласних державних адміністрацій із місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції в органи, які б здійснювали таке:

а) контрольно-наглядові функції (адміністративний контроль) у межах відповідних регіонів і контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами Конституції та законів України;

б) координацію діяльності територіальних представництв центральних органів виконавчої влади;

4) чіткий розподіл повноважень і відповідальності між рівнями місцевого самоврядування й органами виконавчої влади.

Такий підхід дасть можливість уникнути так званого «роздвоєння» місцевої влади та сприятиме формуванню ефективного механізму надання населенню повноцінних публічних послуг.

Саме така система територіальної організації влади відповідатиме континентальній європейській моделі публічної влади на місцевому рівні й стане запорукою забезпечення оптимального узгодження загальнонаціональних цілей та інтересів з особливостями розвитку й потребами територій України.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Батанов О.В., Кампо В.М. Муниципальное право зарубежных стран: навч. посіб.: у 2 ч. / за заг. ред. проф. П.Ф. Мартиненка. К.: Знання України, 2005. Ч. 1. 148 с.
2. Бориславська О.Р., Заверуха І.К., Захарченко Е.В. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України; Швейцар.-укр. проект «Гідтримка децентралізації в Україні – DESPRO». К.: Софія, 2012. 128 с.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування. Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / за заг. ред. А.П. Зайця. К.: Вид. Дім «ІнЮре», 2002. С. 225–231.
4. Європейська Хартія місцевого самоврядування: проект № 452/97 – ВР від 15.07.1997 р. РЄ, 1985. Ст. 18.
5. Європейська хартія та її значення. Поліс. 1998. № 4. С. 168–172.
6. Лазор О.Д., Кохалик Х.М., Шелепницька І.П., Коваль М.Р., Лазор А.О., Лазор І.Г. Організація та функціонування представницьких органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах: наук. розробка / за наук. ред. О.Д. Лазор. К.: НАДУ, 2009. 44 с.
7. Лазор О.Д., Лазор. О.Я. Місцеве самоврядування. Вітчизняний та зарубіжний досвід: навч. посібник. К.: Дакор, 2004. 560 с.

УДК 342.7

## КОНСТИТУЦІЙНІ ГАРАНТІЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ Й ГРОМАДЯНИНА

## CONSTITUTIONAL GUARANTEES OF ENSURING RIGHTS AND FREEDOMS OF HUMAN AND CIVIL

**Юзефів А.Р.,**

*студентка магістратури юридичного факультету  
Ужгородського національного університету*

У статті визначено поняття конституційних гарантій забезпечення прав і свобод людини й громадянина. Проаналізовані поняття конституційних гарантій і досліджені думки різних науковців. З'ясовані види конституційних гарантій і способи їх дотримання. Визначено поняття та зміст механізму забезпечення прав людини.

**Ключові слова:** конституція, права та свободи, конституційні гарантії, людина та громадянин, політичні гарантії, економічні гарантії, організаційні гарантії, механізм забезпечення.

В статье определено понятие конституционных гарантий обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Проанализировано понятие конституционных гарантий и исследованы мнения различных ученых. Выяснены виды конституционных гарантий и способы их соблюдения. Определено понятие и содержание механизма обеспечения прав человека.

**Ключевые слова:** конституция, права и свободы, конституционные гарантии, человек и гражданин, политические гарантии, экономические гарантии, организационные гарантии, механизм обеспечения.

The article defines the concept of constitutional guarantees of the protection of human and citizen rights and freedoms. The concept of constitutional guarantees is analyzed and the opinions of different scientist are researched. The kinds of constitutional guarantees and ways of their observance are found out. The concept and content of the mechanism for ensuring human rights are defined.

**Key words:** constitution, rights and freedoms, constitutional guarantees, man and citizen, political guarantees, economic guarantees, organizational guarantees, mechanism of provision.

**Постановка проблеми.** Права й свободи людини є однією з ключових наукових проблем, яка всебічно вивчається з філософсько-гуманістичного погляду, в аспекті принципів перебудови правової системи, здійснення економічної та культурної політики. Невичерпність прав і свобод людини є відображенням природи їх носія – лю-

дини, у зв'язку з чим їх слід аналізувати цілісно, комплексно, як категорію багатогранну та поліфункціональну. Універсальний характер прав і свобод людини визначає ту обставину, що вони є предметом дослідження низки правових наук, кожна з них визначає певну галузь життєдіяльності людини. В умовах розвитку державності України як