

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

ЧЕРНЕЖЕНКО ОЛЕНА МИКОЛАЇВНА

УДК 342.25(477)

**КОНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
В ДЕРЖАВАХ-УЧАСНИЦЯХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ І В УКРАЇНІ**

12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

**Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора
юридичних наук**

Київ – 2019

Дисертацією є рукопис
Робота виконана в Національній академії внутрішніх справ,
Міністерство внутрішніх справ України

Науковий консультант

доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України

Федоренко Владислав Леонідович,

Науково-дослідний центр судової експертизи
з питань інтелектуальної власності Міністерства юстиції України,
директор

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України

Шевченко Анатолій Євгенійович,

Навчально-науковий інститут права
університету державної фіскальної служби України,
завідувач кафедри теорії, історії права і держави та конституційного права

доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки та техніки України,
член-кореспондент Національної академії правових наук України

Серьогіна Світлана Григорівна,

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,
завідувач кафедри державного будівництва

доктор юридичних наук, доцент

Нестерович Володимир Федорович,

Луганський державний університет внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка,
завідувач кафедри державно-правових дисциплін

Захист відбудеться «23» жовтня 2019 р. о 10⁰⁰ на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.007.04 у Національній академії внутрішніх справ за адресою: 03035, м. Київ, пл. Солом'янська, 1.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національної академії внутрішніх справ за адресою: 03035, м. Київ, пл. Солом'янська, 1.

Автореферат розісланий «20» вересня 2019 р.

Учений секретар

спеціалізованої вченої ради

С.А. Пилипенко

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. У ХХІ ст. потенціал і перспективи держав світу вимірюються різними показниками й індексами – людським капіталом, станом дотримання основоположних прав і свобод людини, рівнем верховенства права та демократизації, економічним розвитком, потенціалом природних ресурсів, ступенем свободи ведення бізнесу, банківським капіталом тощо. Не менш важливим чинником успішності держав нині є ефективність конституційних моделей місцевого самоврядування. Унормовані в конституціях і законах моделі територіальної організації публічної влади на місцях, за умови успішної практики їх реалізації в інтересах жителів територіальних громад (комун, гмін тощо), створюють конструктивну конкуренцію центральній владі на місцях та ефективно взаємодіють з останньою.

Після Революції гідності 2014 року Україна взяла курс на реформування місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади на місцях на засадах децентралізації та субсидіарності, що ґрунтується на цінностях і цілях Європейської хартії місцевого самоврядування. Нині ця реформа є однією з найбільш ефективних в Україні. Згідно з даними Мінрегіонбуду, на початок 2019 року створено 877 об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), у складі яких проживають близько 9 млн громадян України. Місцеві бюджети впродовж 2014–2018 років зросли на 165,4 млрд грн: з 68,6 млрд 2014-го до 234 млрд грн 2018 року. Частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України постійно зростає. Так, наприкінці 2018 року вона становила 51,5 % (2015 року – 45,6 %).

На сьогодні конституційні основи місцевого самоврядування в Україні, а також модель їх реалізації за своїми ціннісними властивостями споріднені із засадами місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу (далі – ЄС, Євросоюз). Процеси конвергенції моделей місцевого самоврядування в Україні та інших країнах Європи посилюються після підписання та реалізації Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом у 2014–2019 роках, а також після внесення 7 лютого 2019 року змін до Конституції України щодо європейської ідентичності Українського народу і незворотності європейського курсу нашої держави. Очевидно, що розбудова проєвропейської моделі місцевого самоврядування на засадах децентралізації та субсидіарності буде важливим напрямом для України і в подальшому.

Водночас конвергенція конституційних основ місцевого самоврядування України і держав-учасниць ЄС не може бути ефективною через копіювання першою останніх. До того ж, у 28 державах-членах існують різні, часто не схожі між собою (наприклад, Велика Британія та Естонія), конституційні моделі місцевого самоврядування. Тому, говорячи про «європейські основи місцевого самоврядування» чи про «основи місцевого самоврядування Європейського Союзу», учені, політики й експерти мають на увазі передусім систему цінностей і принципів, що історично сформувались і утвердились у Європі після Другої світової війни, набувши найвищого рівня розвитку в ХХІ ст. у державах-учасниках ЄС.

Відповідні цінності та принципи (децентралізації, субсидіарності, місцевої автономії, регіоналізації тощо) можуть і повинні гарантувати створення надійних механізмів залучення громадян до процесів формування та реалізації політики на місцевому рівні, а також забезпечувати належний громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб. Це дозволить формувати й реалізовувати різновекторну політику розвитку територіальних громад і регіонів за участі, підтримки, контролю та в інтересах місцевих жителів як у державах-учасниках ЄС, так і в Україні.

Проблеми теорії та практики конституційних основ місцевого самоврядування є традиційним предметом уваги українських учених-конституціоналістів і муніципалістів, про що свідчать праці таких науковців, як Д. Андреев, М. Баймуратов, Ю. Барабаш, О. Батанов, О. Бориславська, В. Борденюк, О. Галус, А. Георгіца, М. Гультай, П. Гураль, І. Дробуш, Н. Заяць, Б. Калиновський, В. Кампо, В. Ковальчук, В. Колісник, А. Колодій, Н. Кондрацька, О. Копиленко, В. Кравченко, Л. Кривенко, І. Куян, В. Лемак, П. Любченко, О. Лотюк, В. Нестерович, Р. Максакова, О. Марцеляк, Н. Мішина, О. Мурашин, Н. Нижник, М. Орзіх, Г. Падалко, В. Погорілко, М. Пухтинський, С. Різник, М. Савчин, А. Селіванов, В. Серьогін, С. Серьогіна, О. Скрипнюк, І. Сліденко, О. Совгіря, М. Ставнійчук, Ю. Тодика, В. Федоренко, О. Фрицький, О. Щербанюк, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, А. Янчук та ін.

Питання оптимальних моделей місцевого самоврядування та їх утілення в конституціях не залишилась поза увагою і зарубіжних учених. До нього ще 1765 року звертався відомий мислитель Ж.-Ж. Руссо у своїй праці «Проект конституції для Корсики». На сьогодні відповідну проблематику досліджують такі науковці, як К. Альба, Р. Бін, Б. Вейс, А. Веттер, В. Волпі, К. Волш, Г. Ворландер, Г. Вулман, А. Гессер, Т. Гінсбург, Т. Кларк, І. Копріц, В. Ліндер, П. Лопес, К. Мейер, Р. Неф, Л. Ортега, Ф. Палермо, Л. Пратчет, Дж. Руано, Т. Сіск, Дж. Стокер, М. Суксі, І. Темесі, Дж. Хессе, Т. Хорват, Л. Шарп, Б. Шаффарзік, Ч. Шваб, М. Шмід та ін.

Водночас компаративні монографічні дослідження конституційних основ і моделей місцевого самоврядування в Україні й державах-учасниках ЄС не проводились, що засвідчує новизну цієї роботи. Категорія «конституційні основи місцевого самоврядування», типологія моделей місцевого самоврядування в Україні та державах ЄС, практичні рекомендації щодо їх удосконалення в Україні в контексті євроінтеграції потребують системного наукового обґрунтування на рівні конституційної теорії, а також конституційної правотворчої і правозастосовної практики.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дослідження здійснено відповідно до Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 рр., затверджених Постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р.; Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015; Плану законодавчого забезпечення реформи в Україні, схваленого постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 р. № 509-VIII; Переліку пріоритетних напрямів

наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015–2019 рр., затвердженого наказом МВС України 16 березня 2015 р. № 275. Тему дисертації затверджено Вченою радою Національної академії внутрішніх справ 26 травня 2015 р. (протокол № 11), уточнено – 1 березня 2019 р. (протокол № 15).

Тематику дисертації включено до Переліку тем дисертаційних досліджень за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право, розглянутих і схвалених відділеннями Національної академії правових наук України (реєстраційний № 118, 2015 р.).

Мета і задачі дослідження. *Мета* дисертаційного дослідження полягає в теоретико-методологічному обґрунтуванні конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Євросоюзу і в Україні, удосконаленні вітчизняної конституційної моделі місцевого самоврядування з урахуванням позитивного досвіду конституційного регулювання та правозастосовних практик реалізації права на місцеве самоврядування в окремих країнах-членах ЄС.

Для досягнення зазначеної мети поставлено такі *задачі*:

- визначити поняття, зміст і сутність категорії «конституційні основи місцевого самоврядування», а також її співвідношення з категорією «модель місцевого самоврядування»;
- сформулювати спеціальну методологію дослідження конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС і в Україні;
- узагальнити і систематизувати здобутки дослідження основ місцевого самоврядування в українській і зарубіжній науці конституційного права;
- визначити періодизацію генезису конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС і в Україні;
- обґрунтувати типологію конституційних моделей місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС і в Україні;
- систематизувати основні стандарти місцевого самоврядування, закріплені в Європейській хартії місцевого самоврядування та інших міжнародних угодах і документах, як базис конституційних основ місцевого самоврядування для держав-учасниць ЄС і України;
- виявити особливості конституційно-правового регулювання основ місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС і в Україні;
- розкрити зміст і виявити особливості територіальної організації місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС;
- розглянути й систематизувати основні конституційні форми безпосередньої демократії на місцевому рівні в країнах ЄС;
- встановити й класифікувати системи органів місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС;
- оцінити ефективність конституційної системи органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб в Україні, визначити перспективи її модернізації;
- виявити й охарактеризувати пріоритетні реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні в 2019 році та наступних роках;

- визначити стан і перспективи розвитку системи конституційних форм реалізації місцевої демократії в Україні;
- виявити особливості впливу регіональної політики ЄС на вдосконалення конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС;
- визначити сучасні тенденції децентралізації місцевого самоврядування та утвердження ОТГ в Україні з урахуванням позитивного досвіду проведення аналогічних конституційних реформ у державах-учасниках ЄС;
- розробити й обґрунтувати пропозиції щодо вдосконалення конституційних основ місцевого самоврядування України, моделі її організації та функціонування, з урахуванням конституційних моделей місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, пов'язані з конституційними основами місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС і в Україні, основними моделями їх функціонування в умовах реформ.

Предметом дослідження є конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС і в Україні.

Методи дослідження. Для одержання достовірних наукових результатів у дисертаційному дослідженні використано систему принципів і підходів, що побудована на філософсько-світоглядних, загальнонаукових, конкретно-наукових і спеціально-наукових методах у поєднанні з теоретичними положеннями, пізнавальними принципами й науковими парадигмами. У сукупності відповідні методи становлять цілісну методологію дослідження конституційно-правового регулювання основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Євросоюзу і в Україні.

Загальна спрямованість дослідження визначається на філософсько-світоглядному рівні методології, яку утворює система методів, законів і категорій. Зокрема, застосовано *діалектичний метод* пізнання, який включає класичні закони діалектики. Цей метод дав змогу розкрити еволюцію, цілісність і суперечності в конституційно-правовому регулюванні основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Євросоюзу і в Україні (підрозділи 1.4, 2.1, 2.3). Дія *закону заперечення заперечення* виявляється в з'ясуванні умов проведення децентралізації в Україні та виявленні основних засад конституційно-правового регулювання процесів децентралізації в державах-учасниках ЄС (підрозділи 5.2, 5.3).

До загальнонаукових методів пізнання, які застосовано в роботі, належать такі: *системний* – для виявлення критеріїв і здійснення типології конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС і Україні (розділ 2); *функціональний* – у межах дослідження органів місцевого самоврядування в державах-учасниках Євросоюзу і в Україні (підрозділи 3.3, 4.3); *історичний* – для дослідження генези конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС і в Україні (підрозділ 1.4). *Висунення і перевірка гіпотез* здійснювалися для пошуку шляхів удосконалення та реформування основ місцевого самоврядування в Україні (розділ 5).

Ключовими методами дослідження стали *компаративний (порівняльно-правовий) метод* (підрозділи 3.1, 4.1, 5.1), який дав змогу зіставити конституційні

основи місцевого самоврядування більшості держав-учасниць ЄС і України, виявити їх подібні та відмінні риси, а також метод *конституційно-правового моделювання*, який дозволив сформувати перспективні конституційні основи місцевого самоврядування для України на підставі виявлення й узагальнення позитивного теоретико-методологічного, правотворчого та правозастосовного досвіду утвердження ефективних конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Євросоюзу (підрозділи 4.2, 5.1, 5.3).

Емпіричну базу дослідження склали результати аналізу Конституції України та чинного законодавства України, міжнародних правових актів, рішень Конституційного Суду України, звітів органів державної влади та міжнародних міжурядових організацій, експертних оцінок державних та незалежних наукових установ та громадських організацій України, а також статистичних й соціологічних даних щодо організації та діяльності місцевого самоврядування в Україні та держав-учасниць ЄС.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у формуванні теоретико-методологічних засад правового регулювання, функціонування та розвитку конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС і в Україні на сучасному етапі. Елементи наукової новизни, що виносяться на захист і відображають науковий доробок у цій сфері, конкретизується в таких висновках, положеннях і пропозиціях:

уперше:

- визначено зміст і сутнісні ознаки категорії «конституційні основи місцевого самоврядування» як історично сформованої та відтвореної в конституційній теорії, правотворчій і правозастосовній практиці системи зразків і цінностей, що визначають конституційні засади територіальної, публічно-владної та фінансово-матеріальної основи організації та функціонування місцевого самоврядування в конкретній державі чи групі держав;

- обґрунтовано авторську періодизацію генезису конституційних основ місцевого самоврядування та їх основних моделей у державах, які нині входять до складу ЄС, і в Україні; виокремлено сім основних періодів (від ранньофеодального періоду IX ст. до розвитку конституційних основ місцевого самоврядування в XXI ст.);

- визначено зміст категорії «конституційна модель місцевого самоврядування», виявлено й систематизовано критерії її типології: історичні витоки і традиції місцевого самоврядування, їх усталеність і втілення в праві; тип адміністративно-територіального устрою держави, характер взаємодії центру й територіальних громад (гмін, комун тощо), загальний рівень децентралізації публічної влади в країні; тип правової системи та особливості унормування в чинному конституційному законодавстві місцевого самоврядування; рівень розвитку місцевої демократії та багатоманітність її форм, ефективність і незаангажованість демократичних процедур; модель виборчої системи, яку застосовують під час формування представницьких органів місцевого самоврядування; характер фінансово-бюджетної системи держави та механізми наповнення і видатків місцевих бюджетів, рівень автономності місцевих бюджетів;

розвиток партійно-політичної системи й інститутів громадянського суспільства, включаючи ЗМІ на місцях;

– доведено, що децентралізація є малоефективною без поєднання із субсидіарністю, яка передбачає делегування функцій і повноважень держави на місцях на максимально наближений до жителів рівень – на органи і посадових осіб місцевого самоврядування, потенційно спроможних на їх ефективну реалізацію та захист територіальних громад і їхніх жителів від неефективного втручання держави та її органів у справи місцевого значення;

– встановлено положення про два рівні місцевої демократії: 1) імперативний (вибори й референдуми); 2) консультативно-дорадчий (загальні збори громадян, місцеві ініціативи тощо), які доповнюють, але не підміняють один одного;

– запропоновано внести зміни до ст. 7 Конституції України, закріпивши, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування, яке здійснюється на засадах децентралізації та субсидіарності;

– сформульовано пропозицію щодо посилення фінансової автономності територіальних громад у поєднанні з контролем за бюджетно-фінансовою діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування з боку профільних міністерств України (Міністерства фінансів, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства та ін.);

удосконалено:

– методологію дослідження конституційних основ місцевого самоврядування, визначальними методами якої є системно-функціональний, історично-правовий, компаративний (порівняльно-правовий) методи, а також метод конституційно-правового моделювання;

– положення про трансформацію конституційної моделі місцевого самоврядування з пострадянської до постсоціалістичної, притаманної державам-учасникам ЄС у Східній Європі (Польща, Словаччина, Чехія, Угорщина та ін.);

– визначення конституційно-правового регулювання місцевого самоврядування, що є юридичним механізмом цілеспрямованого впливу відповідних суб'єктів конституційного права (жителі, органи й посадові особи місцевого самоврядування та ін.) на суспільні відносини, пов'язані з реалізацією права людини на місцеве самоврядування та права територіальних громад (гмін, комун тощо) на здійснення влади на місцях;

– положення про територіальну організацію публічної влади в Україні, яка є історично, економічно, географічно й культурно зумовленою та установленою в конституції системою публічної влади на місцях, що передбачає здійснення державної влади та місцевого самоврядування згідно з усталеною системою адміністративно-територіального устрою;

– узагальнення про те, що ефективність функціонування системи органів і посадових осіб місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС визначається їх спроможністю залучення значного обсягу позабюджетного фінансування через фонди розвитку місцевого самоврядування;

– пропозиція щодо вдосконалення та приведення у відповідність до політико-правових реалій сьогодення системи органів і посадових осіб місцевого

самоврядування різних рівнів, включно з ОТГ, АР Крим і м. Києві, з подальшим переходом у найстисліші строки до позаієрархічної дворівневої моделі місцевого самоврядування;

– положення стосовно того, що передумовою ефективності децентралізації місцевого самоврядування є поєднання її з локальною демократією, а також пропозиція про прийняття законодавцем спеціального Закону України «Про місцеві референдуми» й унормування інших форм локального народовладдя в чинному Законі України «Про місцеве самоврядування» або в новому спеціальному законі «Про форми місцевої демократії»;

– положення про забезпечення безперервності (тяглості) процесу формування укрупнених владоспроможних громад шляхом їх добровільного об'єднання та унормування в Конституції та законах України для подальшого утвердження наступної, другої ланки місцевого самоврядування – регіонів і органів регіонального самоврядування, з відповідним рівнем децентралізації та субсидіарності;

дістало подальший розвиток:

– систематизація конституційних теорій і доктрин місцевого самоврядування та висновок про унормування в Конституції та законах України принципів громадівської теорії зі збереженням певних рудиментів пострадянського місцевого самоврядування, які мають бути остаточно усунені законодавцем;

– твердження про те, що Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року є визначальним для держав-учасниць ЄС і України джерелом, яке втілює систему основоположних цінностей і принципів європейського конституціоналізму у сфері місцевого самоврядування;

– положення про інституційну (організаційно-владну) основу місцевого самоврядування, визначену Конституцією і Законом України «Про місцеве самоврядування», яку становлять виборні та призначувані органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи, зокрема утворені ОТГ, а також службовці органів місцевого самоврядування;

– висновок про те, що в контексті вдосконалення конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні визначальний характер має співпраця з Євросоюзом у межах проекту «Сприяння регіональному розвитку в Україні», програми «Громадські ініціативи у Східній Європі», проекту Європейської комісії «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» тощо.

Практичне значення одержаних результатів визначається їх актуальністю, новизною та сформульованими загальнотеоретичними і прикладними висновками. Напрацьовані науково-теоретичні положення, пропозиції та рекомендації дисертації застосовано або може бути використано в подальшому у:

– *правотворчій діяльності* – у контексті розроблення й обґрунтування правотворчих пропозицій та ініціатив, проектів нормативно-правових актів щодо реформи місцевого самоврядування в Україні на засадах децентралізації та субсидіарності, а також удосконалення законодавства України щодо проведення місцевих виборів і референдумів, інших форм локальної демократії з метою впровадження позитивного досвіду модернізації місцевого самоврядування в державах-учасницях ЄС і в Україні (акт впровадження Управління по зв'язках з

місцевими органами влади і органами місцевого самоврядування Апарату Верховної Ради України від 5 грудня 2018 р. № 08/4-455);

– *правозастосуванні* – для прийняття оптимальних і ефективних рішень органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами щодо продовження реформування місцевого самоврядування в Україні на засадах децентралізації та добровільного об'єднання територіальних громад (акти впровадження Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування від 6 грудня 2018 р. № 6-12/2018, акт впровадження Львівської обласної ради від 14 грудня 2018 р. № 1347);

– *науково-дослідній діяльності* – під час подальшого дослідження конституційних моделей місцевого самоврядування в державах-учасницях ЄС і в Україні, зокрема в контексті підготовки кваліфікаційних наукових робіт, передбачених МОН України (акт впровадження Офісу Ради Європи в Україні від 10 грудня 2018 р. № 04/12/18-354);

– *просвітницькій роботі* – для правового виховання та підвищення рівня правової культури жителів територіальних громад, службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування, державних службовців профільних міністерств і інших центральних органів виконавчої влади, які забезпечують реалізацію реформи місцевого самоврядування в Україні (акт впровадження Асоціації міст України від 14 грудня 2018 р. № 3-152)

– *навчальному процесі* – для підготовки дидактичних матеріалів та викладення навчальних дисциплін і спеціальних курсів (модулів) з конституційного права та муніципального права України (акт впровадження Національної Академії Внутрішніх Справ України від 03 квітня 2019 р.).

Особистий внесок здобувача. Викладені в дисертації висновки й положення, що становлять її новизну, розроблені автором особисто. З метою аргументації окремих положень дослідження використовувалися праці інших вчених, на які зроблено посилання. Наукові ідеї та розробки, що належать авторам праць, опублікованих у співавторстві з дисертантом, а також положення дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук у дисертації не використовувалися.

Апробація результатів дисертації. Роботу підготовлено та обговорено на засіданнях профільної кафедри конституційного права та прав людини, а також міжкафедрального семінару Національної академії внутрішніх справ.

Результати дослідження використовувалися під час проходження стажування та консультацій у міжнародному дослідницькому та консультативному центрі при Інституті федералізму у Фрайбурзі (Швейцарія) у червні 2016 року та березні 2018 року, консультацій в Інституті федералізму в Інсбруці (Австрія) у січні 2014 року, а також під час організації дисертанткою науково-комунікативних заходів щодо моделей місцевого самоврядування на засадах децентралізації в державах-учасницях ЄС і в Україні.

Основні положення наукового дослідження, теоретичні та практичні висновки, що містяться в дисертації, було оприлюднено під час виступів на міжнародних, всеукраїнських наукових і науково-практичних конференціях, круглих столах,

наукових семінарах, серед яких: Всеукраїнська науково-теоретична конференція «Правові реформи в Україні: реалії сьогодення» (м. Київ, 29 жовтня 2015 р.), міжнародні науково-практичні конференції «Особливості розвитку публічного та приватного права в Україні» (м. Харків, 20–21 липня 2018 р.), «Актуальні завдання та напрями розвитку юридичної науки у ХХІ столітті» (м. Львів, 19–20 жовтня 2018 р.), «Проблеми правової реформи та розбудови громадянського суспільства в Україні» (м. Харків, 19–20 жовтня 2018 р.), «Нове міжнародне право та національне законодавство – нові завдання юридичної науки» (м. Київ, 9–10 листопада 2018 р.), «Правові системи суспільства: сучасні проблеми та перспективи розвитку» (м. Львів, 16–17 листопада 2018 р.), «Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети» (м. Одеса, 18–19 січня 2019 р.), «Пріоритетні напрями розвитку правової системи України» (м. Львів, 16–17 листопада 2018 р.) та ін.

Публікації. Основні положення та висновки, що сформульовані в дисертації, відображено в 36 наукових публікаціях, серед яких: дві монографії (одна в співавторстві), 17 статей у виданнях, включених МОН України до переліку наукових фахових з юридичних наук, шість статей у наукових періодичних виданнях за кордоном, вісім публікацій у збірниках наукових доповідей, оприлюднених на всеукраїнських і міжнародних науково-практичних конференціях і семінарах, а також три публікації в інших виданнях.

Структура дисертації складається із вступу, п'яти розділів, що містять 15 підрозділів, висновків до розділів, загальних висновків, списку використаних джерел (622 найменування на 56 сторінках) і семи додатків на 16 сторінках. Повний обсяг дисертації становить 521 сторінку, із них основного тексту – 449 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми, зазначено її зв'язок з науковими програмами, планами, темами, мету й задачі, об'єкт і предмет, методи дослідження, сформульовано наукову новизну, розкрито практичне значення одержаних результатів, наведено дані про апробацію результатів дослідження та їх публікацію.

Розділ 1 «Теоретико-методологічні та історичні засади конституційних основ місцевого самоврядування» складається із трьох підрозділів, у яких розглянуто низку питань, пов'язаних з науково-теоретичними, теоретико-методологічними та історичними засадами конституційних основ місцевого самоврядування.

У підрозділі 1.1 *«Конституційні основи місцевого самоврядування як об'єкт конституційно-правових досліджень: поняття та сутнісні ознаки»* систематизовано наукові джерела, присвячені проблемам становлення, розвитку, законодавчого регулювання, методологічним засадам і розкриттю генези конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасницях ЄС і Україні. Наголошено на тому, що конституційні основи місцевого самоврядування в цих державах є предметом дослідження не лише конституційного та

муніципального права, а й філософії, політології, теорії права та держави, історії, державного управління, адміністративного права.

Здійснено узагальнення та систематизацію поглядів провідних українських і зарубіжних учених щодо основ місцевого самоврядування як об'єкта конституційно-правових та інших досліджень. Залежно від характеру об'єкта наукових розвідок виокремлено такі види правових досліджень з окресленої проблематики:

– історично-правові дослідження щодо становлення й розвитку місцевого самоврядування, здійснені Й. Альтузіусом, Г. Андрузьким, В. Антоновичем, Ж. Башлером, Г. де Бопланом, А. Васильчиковим, Х. Вольманном, А. Гампером, Т. Гінсбургом Р. Гнейстом, Ж.-Ж. Руссо та ін.;

– загальнотеоретичні дослідження, присвячені проблемам місцевого самоврядування та територіальній організації публічної влади на місцях, моделям місцевого самоврядування та їх компаративному аналізу, а також взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування з державою (О. Бабкіна, Ю. Барабаш, Ю. Битяк, О. Бориславська, О. Копиленко, О. Петришин, С. Серьогіна, О. Скрипнюк, Ю. Шемшученко та ін.);

– конституційно-правові дослідження основ і напрямів реформування місцевого самоврядування в Україні та розвитку локальної демократії (М. Баймуратов, О. Батанов, І. Дробуш, Б. Калиновський, В. Колісник, А. Колодій, В. Кравченко, Р. Максакова, О. Марцеляк, Н. Мішина, В. Нестерович, П. Любченко, Г. Падалко, В. Погорілко, Ю. Тодика, В. Федоренко, В. Шаповал, А. Шевченко та ін.);

– політико-правові та публічно-управлінські дослідження проблем місцевого самоврядування (В. Вакуленко, І. Коліушко, В. Куйбіда, М. Лациба, М. Пухтинський, В. Тимошук та ін.);

– порівняльно-правові дослідження у сфері місцевого самоврядування, здійснені зарубіжними та українськими вченими (К. Альба, Р. Бін, Б. Вейс, А. Веттер, В. Волпі, К. Волш, А. Георгіца, В. Грובה, П. Гураль, В. Кампо та ін.).

Доведено, що витoki доктрини місцевого самоврядування сягають Магдебурзького права і практики самоврядування в державах Європи (Литві, Польщі, Пруссії, Сілезії, Чехії, Угорщині, швейцарських кантонах) у XII–XVII ст. та ідей народоправства, сформульованих мислителями доби Відродження та Реформації. Зокрема, ще на початку XVII ст. німецький правознавець Й. Альтузіус обґрунтував федеральну теорію народного суверенітету і субсидіарності в організації влади. Союз громадян, об'єднаних у сім'ї та корпорації, утворює громаду, союз громад – провінцію, союз провінцій і міст – державу. Причому провінції, міста і громади повинні були мати належний рівень автономії, а верховний суверенітет зберігав увесь народ.

Наголошено на тому, що проблеми теорії та практики місцевого самоврядування набули особливої актуальності серед учених-конституціоналістів після того, як німецький правник Р. Гнейст у своїй праці «Self-government, Kommunalverfassung und Verwaltungsgericht in England» (1871) обґрунтував сутність і зміст категорії «місцеве самоврядування», а остання отримала своє унормування в конституціях і законах на межі XIX–XX ст. Після цього, починаючи з кінця XIX ст.,

відповідні дослідження, зокрема компаративні, набули популярності в юридичній науці й загалом сприяли популяризації цінностей і принципів місцевого самоврядування в державах Західної Європи та США, в інших країнах Європи, включаючи українські землі, які перебували в складі Австро-Угорської та Російської імперій, а також Польщі та Румунії.

Систематизовано сутнісні ознаки та запропоновано визначення категорії «конституційні основи місцевого самоврядування», зокрема доведено, що вона є спорідненою з категорією «модель місцевого самоврядування» в конституційному праві, проте не тотожна їй.

У підрозділі 1.2 «Методологія дослідження конституційних основ місцевого самоврядування» обґрунтовано оптимальну методологію дослідження конституційних основ місцевого самоврядування в Україні з урахуванням позитивного досвіду розбудови децентралізованих моделей місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС.

Наголошено на необхідності використання комплексного підходу до формування відповідної методології, що дозволяє органічно поєднати філософську, наукознавчу та правознавчу системи знань, методологічний потенціал яких сприяє розробленню й використанню способів прагматичного розв'язання завдань дослідження. Застосування різноманітних методологічних засобів є запорукою різнобічного дослідження діяльності місцевого самоврядування, виявлення впливу конституційних норм, міжнародно-правових і локальних нормативних актів на конституційні основи системи органів місцевого самоврядування.

Зауважено, що методологічним підґрунтям дослідження конституційних основ місцевого самоврядування є філософський метод діалектики, який дозволяє розглянути динаміку таких соціальних процесів, як зв'язок органів і посадових осіб місцевого самоврядування з місцевими органами державної виконавчої влади, а також становлення, розвиток і практика діяльності об'єднаних територіальних громад в Україні.

Основними методами дослідження було обрано такі: компаративний (порівняльно-правовий) метод (підрозділи 3.1, 4.1, 5.1), який надав можливість порівняти конституційні основи місцевого самоврядування більшості держав-учасниць ЄС і України, виявити їхні подібні та відмінні риси; метод конституційно-правового моделювання, який дозволив сформувати перспективні конституційні основи місцевого самоврядування для України на підставі виявлення й узагальнення позитивного теоретико-методологічного, правотворчого та правозастосовного досвіду утвердження ефективних конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС (підрозділи 4.2, 5.1, 5.3); історико-правовий підхід, який дозволив вивчити витоки й розвиток конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС та в Україні, а також встановити й охарактеризувати основні етапи (періоди) розвитку конституційних моделей місцевого самоврядування в Україні (підрозділи 1.3, 2.1, розділ 4).

Обґрунтовано, що дослідження конституційно-правових засад функціонування та розвитку конституційних основ місцевого самоврядування в Україні потребує вдосконалення методології наукових конституційно-правових і

муніципально-правових досліджень щодо адаптації та узгодження загальнонаукової, конкретно-наукової, спеціально-наукової (конституційної та муніципальної) методології стосовно предмета дослідження.

У підрозділі 1.3 *«Гене́за конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу і в Україні»* визначено, що в кожній державі залежно від її устрою, історичних, національних, географічних та інших особливостей основи місцевого самоврядування мають специфічну форму. Водночас вона зводиться до трьох концепцій, або моделей, – державницької, громадівської та муніципального дуалізму.

Зауважено, що європейські системи врядування в результаті своєї трансформації стали належати до одного з трьох основних типів систем/моделей – інтегровані системи, дуальна система або відокремлені ієрархії, система розщепленої ієрархії.

Констатовано, що під час трансформації конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС можна прослідкувати тенденції до надання якісних послуг громадянам, підвищення результативності діяльності органів місцевого самоврядування, наближення послуг до їх споживачів за допомогою впровадження принципу субсидіарності, більш активного залучення громадян до прийняття рішень тощо.

Муніципальна влада в Україні пройшла складний шлях, який охоплює періоди її самоорганізації, становлення, заперечення та ліквідування, а також відродження та реформування. Наведено еволюційну періодизацію становлення та розвитку конституційних основ місцевого самоврядування в Україні.

Зауважено, що після Революції гідності вирішення проблем місцевого самоврядування набуло особливої актуальності. Після ухвалення урядом України 1 квітня 2014 року Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні було розпочато реформу місцевого самоврядування. Ця реформа має на меті трансформувати громадівську теорію на реальну практику місцевого самоврядування в нашій державі, а також розв'язати деякі пов'язані з місцевим самоврядуванням проблеми, що виникли ще за часів проголошення незалежності України.

Сформульовано й обґрунтовано еволюційну періодизацію становлення та розвитку конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС і в Україні.

Інтеграція України в європейські структури потребує вироблення та реалізації таких основ місцевого самоврядування, які відповідали б принципам регіональної політики Євросоюзу. Деякі правники вважають, що під час використання досвіду зарубіжних країн доцільно орієнтуватися на континентальну Європу, зокрема на польську модель з її трирівневим самоврядуванням та опорою на принцип субсидіарності. Проте вибір певної моделі залежить від специфіки законодавства та країни загалом. Отже, це дуже індивідуально для кожної системи державного управління та місцевого самоврядування. На сьогодні передумовою створення в Україні ефективної політичної системи є подальше реформування інституту місцевого самоврядування.

Розділ 2 «Типологія та конституційно-правове регулювання основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу і Україні» складається з трьох підрозділів, присвячених дослідженню проблем типології основних конституційних моделей місцевого самоврядування, які й окреслюють основні властивості конституційних основ місцевого самоврядування в Україні та досліджуваних державах, які входять до складу ЄС. Визначено зміст категорії «конституційна модель місцевого самоврядування», виявлено критерії їх типології, сформовано систему основних типів конституційних моделей місцевого самоврядування в 28 державах-членах ЄС і Україні, а також досліджено потенціал Європейської хартії місцевого самоврядування та конституцій і конституційного законодавства в регулюванні основ місцевого самоврядування та конституційних моделей їх оформлення і функціонування.

У підрозділі 2.1 *«Типологія конституційних основ місцевого самоврядування та критерії її здійснення»* висвітлено типологію основ місцевого самоврядування в державах Європи, наведену польським науковцем З. Махельським та іншими науковцями.

Зазначено, що у світовій практиці прийнято виокремлювати англо-американську, континентальну (європейську), іберійську, змішану та радянську (пострадянську) моделі місцевого самоврядування. Підґрунтям такої класифікації слугує система попередньо визначених критеріїв розмежування різних моделей місцевого самоврядування та їх груп (типів). Відповідні критерії характеризують соціокультурну специфіку місцевого розвитку різних держав Європи.

Констатовано, що місцеві органи влади можна класифікувати залежно від способу розподілу публічно-владних ресурсів, виокремивши такі моделі: 1) північноамериканська; 2) південно-європейська; 3) скандинавська; 4) східноєвропейська, що притаманна пострадянським (Грузія, Естонія, Латвія, Литва, Україна) та постсоціалістичним (Болгарія, Польща, Румунія, Словаччина, Чехія, Угорщина) республікам, які впевнено обрали й реалізують демократичний шлях розвитку, утверджують прогресивні моделі місцевого самоврядування, засновані на принципах децентралізації та субсидіарності.

Доведено, що різноманіття моделей місцевого самоврядування в зарубіжних країнах можна звести до двох основних – моделі місцевої автономії та моделі децентралізації. Місцева автономія передбачає значний ступінь самостійності (автономності) самоврядних територіальних громад щодо адміністрування наданих їм сфер при мінімальному втручанні з боку органів державної влади. Така форма спостерігається в Іспанії, Італії. Модель децентралізації, яка реалізовувалась у Франції, пострадянських державах, орієнтується на модернізацію адміністративної системи через підвищення її здатності відповідати на щоденні потреби населення та сприяти реалізації місцевих проектів економічного розвитку. Таким чином, рушійною силою реформ місцевого самоврядування в Європі стали саме політичні, економічні та соціокультурні інтереси місцевих громад.

Виокремлено основні типи конституційних моделей місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС в XXI ст.: англосаксонська (автономна), романо-германська (регіональна), дуалістична (біполярна), французька

(континентальна), скандинавська, іберійська, грецька (еллінська), постсоціалістична, пострадянська тощо.

Стверджується, що для України з її державним та адміністративним устроєм, політичною системою актуальними є дві з перелічених моделей – англосаксонська (автономна) та французька (континентальна).

У підрозділі 2.2 *«Європейська хартія місцевого самоврядування як базис конституційних основ місцевого самоврядування в державах Європи»* досліджено потенціал Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року в частині впливу її положень на децентралізацію та демократизацію конституційних основ і моделей місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС і в Україні.

Європейську хартію місцевого самоврядування було сформовано на основі двох концепцій місцевого самоврядування, які донині переважають у Європі: з одного боку – старі фундаментальні права і свободи місцевих громад та їхніх громадян, що ідеологічно протистоять суверенним владним повноваженням держави, а з іншого – розподіл адміністративних функцій і нормативних повноважень між різними рівнями управління, але в жодному разі не проти держави, відповідно до раціонального обґрунтування вертикального розподілу повноважень. Концепція місцевого самоврядування, основи якої викладено в Європейській хартії місцевого самоврядування, насправді знаходиться десь посередині й відповідає поняттю інституційної гарантії, тобто гарантії, закладеної в національній Конституції та спрямованій на захист місцевого самоврядування як такого, а не існування окремих місцевих органів влади, від неналежного втручання з боку законодавчої гілки влади й уряду. Концепція інституційної гарантії пов'язана з ідеєю «серцевини», типової для теорії фундаментальних прав, згідно з якою місцеве самоврядування не можна обмежити до такої міри, коли порушено його основний зміст.

Висвітлено ключові засади і принципи місцевого самоврядування, закладені в Європейській хартії місцевого самоврядування та однаково актуальні як для країн, які входять до складу ЄС, так і для України. Доведено, що Європейська хартія місцевого самоврядування визначає сутність і зміст загальної для Європи моделі місцевого самоврядування, які, на думку вчених, полягають у гарантуванні державою права й реальної здатності територіальних спільнот громадян (жителів) та обраних ними представницьких органів вирішувати самостійно, під свою відповідальність певне коло питань, діючи в межах конституції та законів відповідної держави.

У підрозділі 2.3 *«Конституційно-правове регулювання основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу і в Україні»* зазначено, що сучасні конституції переважно регламентують організацію місцевого самоврядування, але в різному обсязі: у деяких про це нічого не йдеться (зазначене питання врегульовано суто в спеціальному законодавстві); в інших – основи місцевого самоврядування визначено досить стисло та в узагальненій формі; окрему групу становлять конституції (особливо новітні), у яких організацію місцевого самоврядування розкрито досить детально (для цього виокремлено спеціальні глави, розділи тощо).

Зауважено, що в унітарних державах обсяг конституційного регулювання суттєво різниться. Конституції деяких держав присвячують місцевому самоврядуванню окремі глави, розділи чи частини. Наприклад, глава V Конституції Італії має назву «Області, провінції та комуни», а окремих розділ 8 «Про територіальний устрій держави» включений до Конституції Іспанії 1978 р. Водночас у конституції Данії 1953 р. взагалі не йдеться про проблеми місцевого самоврядування, а конституції Люксембургу 1868 р. та Франції 1958 р. обмежуються лише загальними формулюваннями. Причому конституційний статус місцевого самоврядування постає як одна з гарантій демократії та як символ відмови від авторитарного правління.

У конституціях країн із федеративним устроєм здебільшого фіксують лише основні принципи формування й діяльності місцевих органів, покладаючи правове регулювання в цій сфері переважно на суб'єктів федерації. Прикладом слугує Основний Закон ФРН 1949 р., де зазначено, що громадам має бути надано право регулювати в межах закону під свою відповідальність усі справи місцевого співтовариства. Союзи громад також мають право на самоврядування в межах своєї законної компетенції та на основі законів (п. 2 ст. 28). Однак законодавчу компетенцію з правового регулювання місцевого самоврядування мають здебільшого федеральні землі. Розглянуто конституційно-правове регулювання моделей самоврядування на прикладі деяких держав-учасниць Євросоюзу і України.

Зазначено, що в Конституції України 1996 року закріплено гарантії щодо існування місцевого самоврядування та окреслено основні правові засади його функціонування. Місцевому самоврядуванню присвячено декілька конституційних норм, які слугували підґрунтям Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». У ст. 7 Конституції встановлено: «В Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування». Цю норму можна тлумачити таким чином, що в Україні не може бути скасовано такого інституту публічної влади, як місцеве самоврядування, інакше, як шляхом внесення зміни саме до цієї статті Конституції. З огляду на те, що це стаття з розділу 1 «Загальні засади», зміни до неї, відповідно до ст. 156 Конституції, можуть бути внесені лише через їх затвердження всеукраїнським референдумом. Саме тому невелика за розміром ст. 7 є найбільшим та найважливішим гарантом існування місцевого самоврядування в Україні.

Розділ 3 «Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу» складається з трьох підрозділів, присвячених територіальній організації місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС, місцевим виборам і локальним формам безпосередньої демократії в країнах Євросоюзу, а також системам органів місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС.

У підрозділі 3.1 «Територіальна організація місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу» акцентовано увагу на тому, що адміністративно-територіальний устрій конкретної держави, система її місцевого управління та самоврядування, децентралізація публічно-правових, зокрема бюджетно-фінансових, відносин між центром і регіонами будуть вдалими та завершеними за певних умов, зокрема за соціальної актуальності запровадження конкретної моделі

територіальної організації публічної влади в державі; урахування історичних, національних, культурних, географічних, військових та інших умов для збереження нинішньої моделі територіальної організації публічної влади в державі чи для її реформування; ознайомлення з провідними зарубіжними правотворчими і правозастосовними практиками вдосконалення територіальної організації публічної влади та місцевого самоврядування, а також міжнародними стандартами у сфері місцевого самоврядування, їх упровадження в національне державотворення.

Доведено, що європейська практика організації місцевого самоврядування свідчить про наявність трьох інституційних рівнів:

- первинний суб'єкт місцевого самоврядування – територіальні колективи (громади/комуни/муніципалітети);
- місцеве самоврядування здійснюється через систему органів (ради/асамблеї, мер/бургомістр, виконавчі органи);
- місцеве самоврядування здійснюється міжмуніципальними об'єднаннями. У багатьох державах-учасниках ЄС згідно з конституціями цих держав для виконання окремих завдань у сфері власної компетенції муніципалітети/громади можуть об'єднуватися на підставі угод у союзи громад.

Зауважено, що в усіх державах-учасниках ЄС існує широкий спектр поглядів щодо найоптимальнішого розміру адміністративно-територіальної одиниці для ефективного надання послуг своїм громадам. Оптимальний розмір здебільшого залежить від виду послуг, за які відповідає місцева влада. Аргументовано положення, згідно з яким місцева влада надто малої територіальної громади є передумовою для її слабкості та неефективного функціонування, а місцева влада надто великої громади може бути громіздкою та відірваною від власне громади. На підставі результатів проведеного дослідження встановлено, що в наших умовах оптимальний розмір – від 400 тис. до 600 тис. мешканців.

Проаналізовано територіальну організацію місцевого самоврядування в таких державах-учасниках ЄС, як Австрія, Іспанія, Італія, Франція, Польща, Угорщина, Румунія, Фінляндія, Швеція, Данія.

Висловлено думку про те, що досвід держав-учасниць ЄС у сфері реформування територіального устрою є цінним для України в контексті оптимізації її адміністративно-територіального устрою, оскільки без удосконалення територіальної організації держави сформувати принципово нову систему публічної адміністрації в ній неможливо. Адміністративно-територіальний устрій держав-учасниць формувався під впливом географічних чинників у сукупності з демографічними, соціальними, економічними та культурними особливостями територій. Децентралізована система урядування цих країн ґрунтується на принципах народовладдя, субсидіарності й інших загальновизнаних у Європі засадах організації місцевої публічної влади.

У підрозділі 3.2 *«Місцеві вибори, референдуми й інші локальні форми безпосередньої демократії в країнах Європейського Союзу»* визначено, що в держав-учасниць ЄС є багато різних інструментів місцевої демократії, що складається з різних форм прямої та партисипативної демократії. Наголошено на тому, що універсальних форм участі немає, хоча існують деякі загальні риси й тенденції, адаптовані країнами на різних рівнях управління.

Розглянуто дві основні форми участі в демократичних процесах – пряму та партисипативну демократію. Попри те, що багато дослідників вважають пряму демократію частиною партисипативної, ці поняття слід розрізняти з практичної позиції. Оскільки кожна форма демократії передбачає партисипацію, слід визнати, що ми маємо справу з досить умовною відмінністю, яка постійно зазнає змін залежно від соціальної практики. І пряма демократія, і партисипативна передбачають залучення громадян, які не є виборними особами, до прийняття рішень або їхню участь у процесах прийняття рішень за межами основних виборних органів місцевого самоврядування (наприклад, місцевих рад і міських голів). Відмінності між прямою демократією та партисипативною демократією можна пояснити на прикладі затвердження формальних рішень, а також взяття відповідальності за рішення. Партисипація залучає громадян до процесу прийняття рішень на місцевому рівні, але загалом не передбачає прийняття остаточних офіційних рішень. Консультації, громадські слухання, збори, участь у спілках споживачів при муніципальних підприємствах і дорадчих органах зазвичай не завершуються прийняттям формальних рішень. І навпаки: більшість традиційних форм прямої демократії (наприклад, референдуми та збори громадян) передбачають остаточне затвердження рішень. Пряму та партисипативну демократію розглянуто як загальновідомі елементи демократичного управління.

Деякі держави-учасниці ЄС, принаймні на національному рівні, зовсім не мають інструментів прямої демократії (наприклад, Бельгія, Кіпр і Нідерланди). В інших країн ці інструменти не наділені зобов'язувальним характером (наприклад, Велика Британія, Румунія та Фінляндія). Досить часто референдуми проводять передусім тому, що вони передбачені конституційним правом, причому нерідко (наприклад, у Данії або Ірландії) через референдум має пройти кожна зміна до Конституції, або ж його застосовують лише в разі повної зміни Конституції, як це передбачено в Австрії, Іспанії та Німеччині. Інколи референдум призначають спеціальним розпорядженням глави держави або рішенням парламенту (Греція, Польща, Румунія або Франція). Часто трапляються і по-різному встановлені межі прямої демократії. Вони коливаються від виключення певних тем (зазвичай це питання зовнішньої політики, податкові та бюджетні питання й основоположні права) або необхідності суттєвого кворуму участі громадян для набрання чинності до кількісного обмеження референдумів у межах однієї каденції.

У підрозділі 3.3 «Системи органів місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу» зосереджено увагу на тому, що система місцевого самоврядування кожної держави-учасниці має власну історію та особливості, повноваження і відповідальність, але всі ці держави формують свою систему муніципального управління на підставі вимог Європейської хартії місцевого самоврядування.

З'ясовано, що сила і вплив органів місцевого самоврядування в різних державах-учасниках ЄС відображають ступінь демократизму чинного політичного режиму. Ці органи виникли й розвивалися як протидія абсолютній владі центру. Згодом система формування органів місцевого самоврядування була демократизована й ці органи стали найбільш масовими та наближеними до

населення. Сьогодні істотними ознаками системи місцевого самоврядування в цих країнах є їх універсальна виборність і значна самостійність у вирішенні місцевих питань.

Основними елементами систем органів місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС є виборні ради та голови територіальних громад (комун, гмін, міст тощо) і виконавчі органи (уряди) цих органів, сформовані з числа службовців місцевого самоврядування.

З'ясовано, що уваги вітчизняних законодавців та експертів варта також система органів громад в Австрії. До неї належать: 1) громадська рада, яка є спільним представницьким органом і обирається за пропорційною системою на основі рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування; 2) правління громади (міська рада), а в містах, що мають самостійний статус, – міський сенат; 3) бургомістр, який обирається громадською радою (ст. 117 Федерального Конституційного Закону). Сферу компетенції громади становлять її власні повноваження та повноваження, делеговані їй Федерацією або урядом землі.

Сформульовано висновок про те, що республіки Балтії як важливий компонент ЄС та надійні зовнішньополітичні партнери України наразі не лише демонструють успіх модернізації системи місцевого самоврядування та управління, а й слугують прикладом належної імплементації цінностей і принципів Євросоюзу щодо розбудови владоспроможного місцевого самоврядування та ефективної територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації. Наведений приклад балтійських держав набуває важливого значення для України в контексті вступу в дію з 1 вересня 2017 р. укладеної ще 27 червня 2014 р. Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014–2017 рр.

Розділ 4 «Функціонування та розвиток конституційних основ місцевого самоврядування в Україні» складається з трьох підрозділів, у яких висвітлено питання щодо територіальної організації публічної влади в Україні, місцевої демократії та конституційних форм її реалізації, а також діяльності органів місцевого самоврядування в нашій державі.

У підрозділі 4.1 *«Територіальна організація публічної влади в Україні та основні напрями її вдосконалення»* зазначено, що під час реформування місцевого самоврядування й територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації необхідно враховувати історичний досвід державотворення та розвитку територій України, географічні, демографічні, соціально-економічні, конфесійні та інші особливості, використовуючи потенціал цих чинників задля успішності реформ. Слід відмовитися від сліпого калькування позитивного досвіду проведення таких реформ у державах Європи, населення і територія яких не відповідають українським (Естонія, Латвія, Литва, Словаччина, Словенія, Чорногорія та ін.). Обґрунтовано думку про те, що позитивний досвід Польщі може слугувати зразком для України та допоможе уникнути помилок і прорахунків у запровадженні конституційних засад децентралізації публічної влади.

Аргументовано положення, згідно з яким реформи місцевого самоврядування і територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації потребують ґрунтовного наукового вивчення, урахування національних традицій конституціоналізму, громадівської теорії місцевого самоврядування.

Зауважено, що новий адміністративно-територіальний устрій має стати підґрунтям побудови нової моделі територіального управління, заснованої на засадах децентралізації, субсидіарності, балансу загальнодержавних інтересів з інтересами населення регіонів і територіальних громад, спроможності й самостійності об'єднаних територіальних громад щодо вирішення питань місцевого значення.

Варто також зазначити, що урядом України затверджено План заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки. План заходів створює законодавчі й інші організаційно-правові засади для забезпечення проведення місцевих виборів у 2020 році на новій територіальній основі, а також забезпечення підвищення ефективності формування територіальної організації виконавчої влади. Це дозволяє визначити необхідні завдання й заходи для подальшого реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади у 2019–2021 роках.

У підрозділі 4.2 *«Місцева демократія та конституційні форми її реалізації в Україні»* доведено, що децентралізація буде ефективною лише в поєднанні з демократією. Крім інституту місцевих виборів, який потребує нагального оновлення, що підтвердили результати та перебіг місцевих виборів восени 2015 р., територіальній громаді слід надати легітимний інструментарій для безпосереднього розв'язання проблем місцевого значення – місцеві референдуми, місцеві ініціативи тощо.

Визначено ключові концепції місцевої демократії. Певні концепції є особливо важливими в контексті розуміння сутності місцевого самоврядування, серед них – громадянство та громада, самоуправління, політична освіта, обговорення і громадянська активність. Управління впливом глобалізації та урбанізації, розвиток ефективного надання послуг, сприяння соціальному миру і створення можливостей для працевлаштування – ось лише декілька серйозних викликів, що постають перед місцевою демократією.

Доведено, що наразі інститут місцевого референдуму в Україні залишається бездіяльним. Закон України «Про місцеві референдуми» у 2012–2016 рр. так і не було прийнято. Чинне законодавство фактично унеможливує проведення референдумів без згоди місцевої влади (ініціювання, організація та проведення місцевого референдуму потребує прийняття низки рішень органами місцевого самоврядування, без яких проведення референдуму може бути заблоковане). Саме тому не викликає подиву той факт, що ініціативи стосовно проведення референдумів на місцевому рівні здебільшого завершуються ще на етапі їх ініціювання. Причому процедурна частина Закону «виписана» настільки недосконало (порівняно з будь-яким з виборчих законів), що провести референдум за Законом без фальсифікацій і спотворення результатів волевиявлення фактично неможливо.

Попри наявні ускладнення, безпосереднє волевиявлення громадян має ключове значення для ефективного вироблення політики. Тому місцевий референдум має стати пріоритетною формою волевиявлення територіальної громади під час розв'язання локальних проблем. Отже, створення належних умов для участі членів громад у місцевому управлінні шляхом місцевих референдумів потребує кардинального перегляду законодавства.

Сформульовано висновок про те, що основними формами волевиявлення територіальних громад, спрямованими на забезпечення безпосереднього здійснення ними самоврядування в межах Конституції і законів України, є місцеві вибори, референдуми, загальні збори громадян за місцем їх проживання, а також місцеві ініціативи, громадські слухання тощо. Ця практика відповідає цінностям Європейської хартії місцевого самоврядування, у преамбулі якої закріплено право громадян на участь в управлінні державними справами як один з демократичних принципів, якого дотримуються всі держави-учасниці ЄС.

У підрозділі 4.3 «Органи місцевого самоврядування в Україні, їхні функції та повноваження» окреслено види органів місцевого самоврядування, визначені Конституцією України (ст. 140) та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 5, 10, 11).

Визначено, що органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські, районні, обласні ради, їхні виконавчі органи) – це, по-перше, органи, утворені територіальними громадами у встановленому законодавством порядку для виконання завдань і функцій місцевого самоврядування, наділені владними повноваженнями, що реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах; по-друге, виборні й інші органи, наділені повноваженнями щодо вирішення питань місцевого значення, які не входять до системи органів державного управління.

Акцентовано увагу на тому, що політика на національному рівні суттєво відрізняється від місцевої політики. Місцева політика орієнтована на досить вузьке коло питань, пов'язаних з якістю життя людини в конкретній об'єднаній територіальній громаді, – житлово-комунальна сфера, дошкільна та шкільна освіта, первинна медицина, благоустрій, наповнення місцевого бюджету. Крім того, будь-яка діяльність місцевої ради регулюється саме національним законодавством, під час ухвалення якого й відбувається пошук компромісів між політиками національного рівня.

На підставі вивчення компетенції органів місцевого самоврядування за кордоном, передусім у державах-учасниках ЄС, і в Україні виокремлено такі групи повноважень: у сфері фінансово-економічної діяльності, у сфері охорони громадського порядку, у сфері комунального обслуговування, благоустрою та охорони навколишнього середовища, а також у соціальній сфері.

Зауважено, що в Україні наявна своя, особлива модель місцевого самоврядування на базовому рівні, яка охоплює дві потужні інституції, що обираються прямими виборами. Це власне рада та, відповідно, голова громади – сільський, селищний чи міський голова. Зазвичай у багатьох державах-учасниках ЄС голова громади – мер обирається радою з числа депутатів і є відповідальним

перед радістю, яка в будь-який момент може його усунути. З одного боку, це виглядає як тотальне домінування ради над мером, але з іншого – це забезпечує стабільність у громаді, адже всі розуміють, що за все відповідальна власне рада та політичні партії, що мають більшість у ній. Така модель не призводить до конфронтації мера та ради.

Розділ 5 «Вплив конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу на реформування місцевого самоврядування в Україні» складається з трьох підрозділів, де досліджено регіональну політику ЄС та її вплив на вдосконалення конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Євросоюзу і Україні, а також розкрито поняття децентралізації місцевого самоврядування та утвердження об'єднаних територіальних громад в Україні.

У підрозділі 5.1 *«Регіональна політика Європейського Союзу та її вплив на вдосконалення конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу й Україні»* виокремлено низку спільних особливостей у моделі регіонального розвитку держав-учасниць ЄС: пошук оптимального співвідношення між повноваженнями державних органів, регіонального та місцевого самоврядування; активний розвиток на регіональному рівні партнерства між державними й недержавними учасниками соціально-економічних процесів; зростання ролі загальноєвропейського чинника в розробці регіональної політики шляхом розвитку транскордонних стратегій і міжрегіональної кооперації для розв'язання спільних завдань регіонами, які не межують між собою.

Нові підходи в регіональній політиці європейських держав дедалі більше спрямовуються на передавання повноважень і ресурсів на субнаціональний рівень, завдяки чому регіони можуть самі розвивати власні території й підвищувати свою конкурентоспроможність. Міністерства й інші центральні органи влади діють переважно як координатори та партнери регіонального розвитку.

Констатовано, що регіональна політика Євросоюзу жодним чином не передбачає протистояння з національними регіональними стратегіями в кожній із держав-учасниць ЄС. З огляду на принцип субсидіарності, держави-учасниці є передусім відповідальними за реалізацію власних регіональних політик, спрямованих на розв'язання проблем у своїх регіонах шляхом покращення інфраструктури та надання фінансової підтримки для інвестицій. Водночас регіональна політика координує національні регіональні політичні стратегії, визначаючи ключові напрями та встановлюючи певні принципи з метою уникнення конкуренції між державами-учасницями за право отримати допомогу від ЄС.

Протягом останніх 25 років у Європі спостерігається суттєве зростання локальної автономії. Зазначений процес є особливо активним у нових демократіях, проте також представлений, хоча й меншою мірою, у старших демократіях. Існує лише декілька випадків значного скорочення локальної автономії (наприклад, Угорщина та Іспанія). Попри те, що чимало країн на півдні Європи (Кіпр, Греція, Італія, Португалія, Іспанія) та деякі на півночі (Ірландія, Велика Британія, окремі землі Німеччини) значно постраждали від економічної кризи та подальших заходів жорсткої економії, у Європі спостерігається загальна тенденція до створення більш автономних муніципалітетів. Однак нерідко реакцією національних урядів країн, які

зіткнулися з економічною кризою, була передача завдань з вищого рівня влади на нижчий без відповідного адекватного збільшення ресурсів. Водночас місцева фіскальна та фінансова свобода, а отже, локальна автономія, у цих державах були часто обмежені, оскільки ускладнився процес позичання. Хоча локальна автономія загалом не зазнала впливу кризи в більшості досліджуваних країн, у багатьох випадках було порушено принцип фіскальної еквівалентності, а національні уряди часто реагували на економічні труднощі умовними рефлексами з унітарних часів і більш жорстким контролем за діяльністю на місцях. Зростаюча напруга в цих країнах, викликана конфліктом зобов'язань і відповідальності, а також поглиблена заходами жорсткої економії та стратегіями економії, суперечить принципу належного місцевого самоврядування.

Визнано, що Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, яка остаточно набула чинності 1 січня 2016 року, є вагомим кроком на шляху до євроінтеграції нашої держави. Вирішальною умовою такої інтеграції є як дотримання права жителів територіальних громад на місцеве самоврядування, так і забезпечення їхньої реальної владоспроможності.

У цьому контексті окреслено перспективи реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади, а саме:

- запровадження трирівневої системи адміністративно-територіального устрою України – область, район, громада з повсюдністю місцевого самоврядування;

- передавання на конституційному рівні функцій виконавчої влади від місцевих державних адміністрацій виконавчим органам місцевих рад відповідного рівня і старостам;

- розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності, наділення саме територіальних громад та органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб максимально широким колом конституційних повноважень на місцях;

- забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами, зокрема шляхом їх участі в збиранні та використанні загальнодержавних податків;

- ліквідація державних адміністрацій і створення натомість державних представництв (наприклад префектур), що будуть наділені не виконавчими, а суто представницькими, контрольно-наглядовими та координаційними функціями тощо.

У підрозділі 5.2 *«Конституційно-правове регулювання процесів децентралізації в державах-учасниках Європейського Союзу»* виокремлено основні тенденції децентралізації в Європі: децентралізація часто пов'язана зі зростанням здатності регіональних урядів долати невдачі централізованого державного управління та забезпечувати більшу економічну ефективність; децентралізація більш успішною є в заможних країнах; децентралізація пов'язана з розміром країни, оскільки розмір визначає, наприклад, справжню дистанцію між місцевими спільнотами та містом-столицею, а в деяких країнах також вказує на культурні відмінності між регіонами всередині країни.

Одним з важливих уроків щодо зарубіжного досвіду реформування місцевого самоврядування на засадах децентралізації стало усвідомлення того, що на сьогодні в жодній державі-учасниці ЄС не сформовано ідеальних засад місцевого самоврядування, які можна було б беззастережно інсталювати в Україні. Але досвід реформування місцевого самоврядування в кожній з 28 держав-учасниць Євросоюзу заслуговує на повагу та врахування як у теорії, так і на практиці.

У Європі застосовують різні моделі. Деякі країни провели децентралізацію шляхом встановлення федеральних систем, деякі здійснили деволюцію, зберігши унітарну державу, а в багатьох децентралізація переважно характеризувалась деконцентрацією. Конкретні причини, які зумовлюють децентралізацію, різняться залежно від країни. Країни на кшталт Бельгії, Іспанії, Великої Британії та Італії пішли на певну децентралізацію, щоб послабити територіальну напругу та зберегти єдність у країнах. Той самий сценарій міг би бути застосований у випадку Боснії і Герцеговини та Кіпру в разі реуніфікації. Проте в інших випадках причини децентралізації є радше технічними, аніж політичними. Це, наприклад, стосується Нідерландів, де її пояснюють передусім необхідністю підвищити ефективність місцевих органів влади, хоча деякі науковці підкреслюють такий парадокс: політика децентралізації часто подається як фактор наближення творення політики до громадян, проте водночас віддається перевага збільшенню кількості населення, що входить до муніципалітетів. Подібну ситуацію маємо в Данії, яка передала нові повноваження з регіонів у муніципалітети, щоб зміцнити та розширити цей рівень влади; попри зростання ефективності управління, це може поставити місцеву демократію в несприятливі умови.

Сформульовано висновок про те, що процес децентралізації в Європі не є лінійним. Звісно, він передбачає наявність очевидно захищених демократичних механізмів та ефективного управління. Однак ми спостерігаємо тенденцію тяжіння до центральної влади або ЄС. У період недостатнього фінансування Союз через запропоновані ним програми заохочує органи місцевого самоврядування потрапити до матриці програм Євросоюзу та навіть відмовитися від деяких власних цілей.

У підрозділі 5.3 *«Децентралізація місцевого самоврядування та утвердження об'єднаних територіальних громад в Україні»* зазначено, що сьогодні в нашій державі одночасно відбуваються реформи місцевого самоврядування, територіального устрою та державної регіональної політики. Нині можна стверджувати, що в нас цілком сформована нормативна база, яка дає змогу співпрацювати територіальним громадам, об'єднуватися громадам, розподіляти ресурси для громад, а найголовніше – проведено бюджетну децентралізацію, зокрема ухвалено Концепцію реформи, закони «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання громад», «Про засади державної регіональної політики», внесено зміни до низки законів у сфері містобудування.

Реформа децентралізації належить до найбільш успішних реформ в Україні. Але проект закону щодо внесення змін до Конституції, які необхідні для повномасштабного проведення реформи, з кінця 2015 року заблокований парламентом, передусім тому, що реформа має поширюватись і на Східну Україну.

Крім того, реформа задовольняє не всіх представників регіональної державної адміністрації (наприклад губернаторів), оскільки вони остерігаються зменшення власного впливу внаслідок запланованої передачі повноважень регіональним і місцевим органам виконавчої влади (місцевий парламент, ради).

Встановлено, що головними завданнями реформування територіального устрою в Україні мають стати регіоналізація, територіальна децентралізація влади та розподіл повноважень між різними органами місцевого самоврядування.

Наголошено на тому, що децентралізація повноважень має відбуватися з урахуванням принципу субсидіарності, тобто таким чином, щоб передавати повноваження на максимально близький до громадянина рівень управління, який здатний виконати це повноваження ефективніше, ніж інші органи. Тобто принцип субсидіарності захищає нижчі рівні влади від централізації, сприяє розвитку демократії в системі багаторівневого управління. На жаль, в Україні принцип субсидіарності закріплено на законодавчому рівні лише в контексті розподілу фінансів у Бюджетному кодексі України. Натомість питання правового забезпечення застосування цього принципу в процесі децентралізації ще недостатньо висвітлені в науковій літературі та потребують подальшого дослідження.

Запропоновано закріпити на законодавчому рівні принципи субсидіарності та пропорційності як основні принципи процесу децентралізації, а також як засоби стримувань і противаг щодо дій центральної державної влади.

Проведений аналіз дає змогу стверджувати, що в деяких випадках об'єднання територіальних громад виявилось найкращим варіантом, що дав змогу подолати інституційну фрагментарність і пов'язану з нею функціональну слабкість місцевої системи врядування. В інших випадках міжмуніципальна співпраця видавалася більш актуальним і допустимим сценарієм. У будь-якому випадку чиновники та реформатори повинні брати до уваги переваги й недоліки цих різних інституційних можливостей. Підґрунтям об'єднання територіальних громад мають слугувати досягнення такого рівня, за якого забезпечується мінімальний перелік стандартних послуг, передбачених для рівня громади за принципом субсидіарності. Це потребує оцінки перспектив та можливості забезпечити самодостатність і спроможність до саморозвитку кожної громади з огляду на її ресурсний потенціал.

Подальша реалізація політики децентралізації в Україні має розглядатися саме в контексті європейського вибору України. Досвід децентралізації та регіоналізації у Франції, Польщі та Німеччині демонструє низку відповідних прикладів для вивчення та пристосування до реалій сьогодення. Ключовим моментом, на якому наголошують експерти, є те, що територіальна реформа та децентралізація мають здійснюватися в демократичному руслі, спираючись на принципи Європейської хартії місцевого самоврядування та проекту Хартії про регіональне самоврядування.

ВИСНОВКИ

За результатами дослідження обґрунтовано нові шляхи розв'язання наукової проблеми щодо визначення напрямів зближення конституційних основ і моделей місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС і Україні на спільних

конституційних цінностях і принципах – децентралізації, субсидіарності та владоспроможності територіальних громад. На підставі отриманих результатів сформульовано такі висновки, положення та пропозиції.

1. Конституційні основи місцевого самоврядування – це історично сформована та відтворена в конституційній теорії, правотворчій і правозастосовній практиці система зразків і цінностей, які визначають конституційні засади територіальної, публічно-владної та фінансово-матеріальної організації, функціонування місцевого самоврядування в конкретно взятій державі чи групі держав.

Основними рівнями конституційних основ місцевого самоврядування є: а) теоретико-методологічний (доктринальний); б) законодавчий (положення конституції та закони у сфері місцевого самоврядування); в) правозастосовний (практика формування та забезпечення ефективного функціонування місцевого самоврядування).

Сутнісними ознаками конституційних основ місцевого самоврядування є:

- наявність теоретико-методологічної основи місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади на місцях, втіленої в конституційних концепціях і теоріях, а також у загальнодержавних стратегіях та програмах розвитку й реформування місцевого самоврядування;

- тяглість і усталеність успішних історичних традицій організації місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади на місцях, позитивно закріплених в історичних джерелах права (наприклад Магдебурзьке право);

- системне закріплення територіальної, публічно-владної, фінансово-матеріальної основи організації та функціонування місцевого самоврядування в конституціях і законах, інших актах чинного законодавства, зокрема в статутах територіальних громад (гмін, комун тощо);

- узгодженість конституційних основ місцевого самоврядування з глобальними та регіональними міжнародними договорами й документами, які визначають міжнародні стандарти у сфері місцевого самоврядування та локальної демократії; для держав-учасниць ЄС й України – з положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування тощо;

- владоспроможність територіальної громади (комуни, гміни тощо) та наявність достатніх організаційних, кадрових, фінансових, матеріально-технічних і інших ресурсів для забезпечення ефективного функціонування публічної влади на місцях, а також для співпраці таких громад;

- децентралізація та субсидіарність як основоположні принципи територіальної організації публічної влади на місцях і побудови відносин між центральною владою та органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами;

- розвинена система локальної демократії, репрезентована місцевими виборами та референдумами, місцевими ініціативами, партисипаторними бюджетами й іншими формами локальної демократії, прийнятними та ефективними для забезпечення доступу до влади жителів громад (гмін, комун тощо);

- існування дієвих механізмів захисту прав і свобод людини та гарантування культурного й іншого розвитку національних меншин на місцевому рівні;

– паритетне партнерство між органами й посадовими особами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства (органи самоорганізації населення, громадські організації, локальні ЗМІ) та ін.

Категорія «конституційні основи місцевого самоврядування» є спорідненою з категорією «модель місцевого самоврядування» в конституційному праві, проте не тотожна їй. Перша з них втілює ідеї, цінності та принципи місцевого самоврядування, закладені в Конституції, а друга визначає їх параметри (територіальну організацію місцевого самоврядування, місцеву демократію та методи, механізми її реалізації, систему органів місцевого самоврядування тощо) і практику реалізації в конкретно взятій державі.

2. Конституційні основи місцевого самоврядування, зокрема ті з них, що функціонують у 28 державах-учасниках ЄС і в Україні, є складним явищем правового буття, дослідження якого потребує спеціальної методології. Остання є системою методологічних принципів (діалектики, історизму, системності тощо) і методів (аналізу, синтезу, порівняння, узагальнення, системного, функціонального, герменевтичного та ін.), застосування яких дозволяє пізнати умови, витоки й генезис формування європейської моделі місцевого самоврядування, заснованого на цінностях класичного конституціоналізму, та особливості її функціонування в державах-учасниках ЄС і в Україні в XXI ст.

3. Місцеве самоврядування є первинною організацією публічної влади в Європі, що сягає своїм корінням часів та автономії *municipia* в Давньому Римі та утвердилось у XII–XVII ст. Унормоване воно було Магдебурзьким правом (*Magdeburger Weichbildrecht*) й іншими видами статутного права. Його концептуальні засади обґрунтували мислителі епохи Відродження та Реформації (Н. Макіавеллі, Т. Гобс, Дж. Локк, Ж.-Ж. Руссо та ін.). Свого сучасного значення та інституціоналізації місцеве самоврядування набуло під впливом розвитку різних концепцій і теорій Р. Гнейста, С. Дністрянського, Б. Чичеріна та ін., організації публічної влади на місцях, найбільш поширеними з яких стали громадівська, державницька та змішані теорії, або ж теорії муніципального дуалізму й конституювання основ місцевого самоврядування в перших конституціях і конституційних актах XVIII–XIX ст., включаючи Конституцію Пилипа Орлика 1710 р. Остаточне утвердження конституційних основ місцевого самоврядування та виокремлення його основних моделей відбувається в Європі у XX ст. після їх утвердження в конституціях, законах і Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 року.

Громадівська теорія істотно вплинула на зміст конституційно-правового регулювання місцевого самоврядування в Україні. У ст. 140 Основного Закону закріплено конституційні основи місцевого самоврядування громадівського типу, що посилились унаслідок реформування місцевого самоврядування в 2014–2019 роках, створення владоспроможних ОТГ і запровадження фінансової децентралізації, хоча в Україні продовжують зберігатися фрагменти пострадянської державно-громадівської моделі місцевого самоврядування.

4. Генезис конституційних основ місцевого самоврядування та їхніх основних моделей у державах, які нині входять до складу ЄС, в Україні представлений такою

періодизацією: *перший*, доконституційний період становлення місцевого самоврядування в державах Європи (IX ст. – кінець XVIII ст.) – означений утвердженням елементів інституційної та функціональної самоврядності громад у феодальних державах Європи, включаючи Київську Русь, та унормуванням прав і вольностей жителів міст у Магдебурзькому праві (*Magdeburger Recht*) та інших джерелах, зокрема в Конституції Пилипа Орлика 1710 р., яка закріплювала військово-адміністративну модель місцевого самоврядування, що уособлювала єдину легітимну владу на українських землях; *другий період* (кінець XVIII ст. – початок XIX ст.) – закріплення цінностей, принципів і функцій, а також систем органів і посадових осіб місцевого самоврядування в конституціях, конституційних актах і законах держав Європи, включаючи Австро-Угорську імперію, до складу якої входила частина Українських земель; *третій період* (1914–1945 рр.) – криза цінностей і принципів європейських основ місцевого самоврядування в державах Європи в період Першої та Другої світових воєн і монополізація тоталітарними державами публічної влади на місцях з одночасним згортанням місцевого самоврядування; спроби розбудови місцевого самоврядування в період національно-визвольних змагань 1917–1921 рр. в Україні та насаджування «радянської моделі місцевого самоврядування»; *четвертий період* (1945–1991 рр.) – відродження цінностей і принципів та закріплення ефективних основ місцевого самоврядування в повоєнних конституціях Європи з одночасним утвердженням «соціалістичної» (СРСР, НДР, Польща, Угорщина та ін.) та «західної» (Велика Британія, Італія, Франція, ФРН та ін.) моделей місцевого самоврядування з об'єднанням останніх 1957 року в прототип ЄС – Європейську економічну спільноту; утвердження в Загальній декларації прав людини 1948 року права на участь у місцевому самоврядуванні та прийняття Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р.; *п'ятий період* (1991–1996 рр.) – криза та крах колишнього СРСР і «соціалістичної моделі місцевого самоврядування» в країнах Східної Європи, з одночасним утворенням (перезатвердженням чи відновленням) незалежних держав, включно з Україною (1991 р.), які розпочали реформування власних демократичних моделей місцевого самоврядування, що закріплювались у конституціях, включно з Конституцією України 1996 р.; утворення на основі Маахстріського договору 1993 р. Євросоюзу, члени якого мали споріднені за своїми цінностями (наприклад, децентралізація, субвенціональність) моделі місцевого самоврядування; *шостий період* (1996–2014 рр.) – розширення ЄС за рахунок пострадянських (Естонія, Латвія, Литва) і постсоціалістичних республік (Польща, Словаччина, Чехія та ін.) і вступ у дію Лісабонської угоди в 2009 р., яка організаційно оформила ЄС й основи місцевого самоврядування для держав-учасниць Євросоюзу; спроби реформування конституційних основ місцевого самоврядування в Україні в 2004 та інших роках; *сьомий період* (2014 р. – донині) – підписання в 2014 р. та введення в 2016 р. у дію Угоди про асоціацію України і Європейського Союзу та започаткування з 2014 р. реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації, з наступним зближенням конституційної моделі України й держав-учасниць ЄС.

5. Типологія основ місцевого самоврядування є цілеспрямованим видом наукової діяльності, що втілюється в виокремлення основних типів основ місцевого самоврядування на основі попередньо виявлених критеріїв.

На основі виявлених попередньо критеріїв типології можна виокремити такі типи конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС в ХХІ ст.: а) англосаксонська (автономна) модель (Велика Британія) місцевого самоврядування, яка характеризується відсутністю представників центральної влади на місцях; б) романо-германська (регіональна) модель місцевого самоврядування, дуалістична (біполярна) модель (Австрія, Італія, Німеччина), яка передбачає поєднання зусиль органів місцевого самоврядування на первинному та другому рівні з місцевими адміністраціями, які утворюються лише на другій ланці адміністративно-територіальної системи; в) французька (континентальна) модель (Бельгія, Мальта, Нідерланди, Франція), у якій місцеві громади наділені широкою автономією та мають конституційні механізми формування загальнонаціональних представницьких органів, а також впливають на формування й реалізацію політики центральними органами виконавчої влади; г) скандинавська модель місцевого самоврядування (Данія, Фінляндія, Швеція, частково – Ірландія та Ісландія), яка має глибоке історичне коріння, закріплена в конституціях і конституційних актах та ґрунтується на повновладді автономних громадах, вплив на які держава здійснює переважно через механізми субвенцій, що сприяє поширенню стереотипу про ці країни ЄС як держави муніципального соціалізму; д) іберійська модель місцевого самоврядування (Іспанія, Португалія), що передбачає поєднання потенціалу органів державного управління та місцевого самоврядування під час здійснення публічної влади на місцях, з домінуванням перших; е) грецька (еллінська) модель місцевого самоврядування (Греція, Кіпр), яка ґрунтується на традиційному домінуванні органів державного управління над органами місцевого самоврядування в межах здійснення місцевої публічної влади та врегулювання системи адміністративних процедур і послуг; є) постсоціалістична (Східно-Європейська) модель місцевого самоврядування (Болгарія, Польща, Румунія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Хорватія, Чехія), що є трансформаційною моделлю організації та функціонування місцевого самоврядування, яка ґрунтується на цінностях демократії, децентралізації та за інституціональними і функціональними показниками є наближеною до романо-германської та французької конституційної моделі місцевого самоврядування; ж) пострадянська (Балтійська) модель місцевого самоврядування (Естонія, Латвія, Литва) характеризується історичними традиціями місцевого самоврядування за дорадянської доби та поєднує в собі сутнісні ознаки скандинавської і романо-германської моделі місцевого самоврядування, демонструє позитивні результати у сфері децентралізації. Українську конституційну модель місцевого самоврядування слід віднести до постсоціалістичної (Східно-Європейська).

6. Зміст Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року втілює систему основоположних цінностей і принципів європейського конституціоналізму у сфері місцевого самоврядування (конституційна визначеність, субсидіарність, демократизація, наближення влади до жителів, повноти і вичерпність повноважень,

гарантування фундаментальних прав людини тощо), які закріплюються в національних конституціях і законах держав Європи, включно з Україною.

Сучасна конституційна правотворча і правозастосовна практика реалізації Європейської хартії місцевого самоврядування засвідчує існуючий дуалізм інтерпретації її положень щодо місцевого та регіонального рівнів самоврядування в державах ЄС. Те, що вважається «регіональним» в одній державі Євросоюзу, в іншій визнається «питанням місцевого значення». Так, в унітарних державах, територіально організованих на децентралізованій основі (Данія, Ісландія, Португалія, Угорщина, Фінляндія, Франція, Чехія, Швеція та ін.), органи місцевого самоврядування другого рівня часто визначаються в конституції та законах як регіональні органи влади. В інших унітарних державах (Болгарія, Естонія та Мальта) регіони є децентралізованою ланкою органів державного управління. У таких державах, як Австрія, Бельгія, Німеччина та Швейцарія, регіональні органи влади – це члени федерації, а в таких «регіональних державах», як Італія, Іспанія та Велика Британія, діють автономні регіони, спільноти або автономні території зі своїми законодавчими повноваженнями. Саме держави на конституційному рівні визначають масштаби децентралізації та межі взаємовідносин держави й територіальних громад (гмін, комун тощо) на регіональному рівні.

Основними трендами регіонального розвитку держав-учасниць ЄС на сьогодні є: 1) пошук оптимального співвідношення між повноваженнями державних органів та регіонального й місцевого самоврядування; 2) розвиток на регіональному рівні державно-приватного партнерства; 3) збільшення ролі загальноєвропейського чинника в розробці регіональної політики шляхом розвитку транскордонних стратегій і міжрегіональної кооперації для розв'язання спільних завдань регіонами, які не межують між собою.

7. Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС та в Україні є юридичним механізмом цілеспрямованого впливу відповідних суб'єктів конституційного права (жителі, органи й посадові особи місцевого самоврядування та ін.) на суспільні відносини, пов'язані з реалізацією права людини на місцеве самоврядування, права територіальних громад (гмін, комун тощо) на здійснення влади на місцях на підставі, у межах повноважень та в спосіб, передбачені міжнародними й національними нормативно-правовими актами.

Досвід конституційно-правового регулювання місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС у XXI ст. свідчить про її успішність за наявності трьох ієрархічних інституційних складників: 1) первинного суб'єкта місцевого самоврядування – усталених за територіальною ознакою колективів жителів (громади/комуни/муніципалітети); 2) системи органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб (ради/асамблеї, мер/бургомістр, виконавчі органи та ін.), функції та повноваження яких визначені в конституціях, законах і статутах; 3) міжмуніципальних об'єднань – союзів територіальних громад (гмін, комун тощо).

8. Для держав-учасниць ЄС територіальна організація публічної влади слугує оптимальним способом легітимації на конституційному рівні взаємодії між центром і регіонами, а також вирішення питань місцевого значення, серед яких: забезпечення децентралізації (Польща), пошуку балансу в розвитку федералізму (Австрія,

Німеччина), розв'язання проблем автономізації (Велика Британія, Данія) та регіоналізму (Іспанія, Італія, Франція), надання доступних публічних послуг і розбудова мереж «приязних місцевих адміністрацій» (Угорщина, Чехія, Фінляндія, Швеція), здійснення бюджетного вирівнювання тощо. Тобто територіальна організація публічної влади в Євросоюзі – це історично, географічно та культурно зумовлена й визначена в конституціях і законах усталена практика розвитку територій і громад (наприклад, гмін чи комун), яка забезпечує унікальні просторові якості розвитку конституційних моделей місцевого самоврядування в кожній із 28 країн-учасниць ЄС.

9. Важливим складником конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС є системи безпосередньої локальної демократії, унормовані в їх національних конституціях і законах, а також у статутах територіальних громад (гмін, комун тощо). У кожній із досліджуваних у цій роботі європейських держав, системи прямої демократії на місцевому рівні різняться: в одних державах – це місцеві референдуми і місцеві вибори, в інших країнах, окрім місцевих референдумів і виборів, відповідна номенклатура форм безпосередньої демократії збільшена за рахунок місцевих ініціатив, громадських слухань, загальних зборів за місцем проживання, бюджетів участі (партисипаторних бюджетів), е-петицій тощо.

Для держав-учасниць ЄС місцеві референдуми й вибори є ключовими формами безпосередньої локальної демократії, тоді як інші форми прямої демократії є бажаними, оскільки забезпечують належний рівень демократизації на місцях у міжелекторальний період. Розвиток демократії участі, або партисипаторної демократії, у ХХІ ст. є одним з усталених трендів розвитку місцевого самоврядування в Євросоюзі. На відміну від референдумів і виборів, демократія участі не передбачає: а) голосування виборців; б) безпосереднє та остаточне прийняття рішення, яке не вимагає додаткового санкціонування; в) значних фінансових видатків для їх організації та проведення.

10. Система органів місцевого самоврядування є інституційним підґрунтям конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС й Україні. Вона становить функціонально зумовлену, визначену конституціями й законами систему виборних (представницьких) та похідних від них органів і посадових осіб місцевого самоврядування, метою діяльності яких є вирішення питань місцевого значення, організаційне забезпечення функціонування територіальних громад (гмін, комун тощо), їх комунікації з іншими місцевими громадами та з державою в особі центральних органів виконавчої влади.

Основними суб'єктами систем органів місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС є виборні ради та голови територіальних громад (комун, гмін, міст тощо) і виконавчі органи (уряди) цих органів, сформовані з числа службовців місцевого самоврядування. Особливості ж видів систем органів місцевого самоврядування зумовлені специфікою типів їхніх конституційних моделей у країнах, що входять до Євросоюзу, виокремлених нами попередньо (англо-саксонська, романо-германська, французька, скандинавська тощо), та залежать від цілей, завдань і функцій місцевого самоврядування, балансів і протиріччя між органами місцевого самоврядування та органами державної влади на місцях,

закріпленими передусім у конституціях і конституційних актах відповідних європейських країн.

11. Ефективність функціонування системи органів і посадових осіб місцевого самоврядування та забезпечення ними проведення ефективних реформ у державах-учасниках ЄС визначається їх спроможністю залучення значного обсягу позабюджетного фінансування. Для цього в системі органів місцевого самоврядування держав-учасниць створюються фонди розвитку місцевого самоврядування. У зазначеному контексті вартий уваги досвід «батька» польської реформи місцевого самоврядування Є. Регульського щодо створення єдиного фонду для проведення реформ.

12. Територіальна організація публічної влади в Україні – це історично, економічно, географічно й культурно зумовлена, встановлена Конституцією та законами України на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації та децентралізації система публічної влади на місцях, яка передбачає ефективне здійснення державної влади і функціонування місцевого самоврядування згідно із системою адміністративно-територіального устрою України. Визначальною тенденцією розвитку територіальної організації публічної влади в Україні на сьогодні є перехід від пострадянської державної командно-управлінської моделі організації публічної влади на місцях до громадівської децентралізованої моделі місцевого самоврядування, зі зменшенням впливу органів державної влади на місцях (місцевих державних адміністрацій, територіальних органів центрального органу виконавчої влади тощо) та забезпеченням повсюдності публічної влади на місцях.

Об’єктивно існуюча на сьогодні територіальна організація публічної влади в Україні, з огляду на демографічні, економічні, воєнні, етнічні, культурні й інші чинники останнього десятиріччя, потребує оптимізації в контексті положень Конституції України, зокрема розділу IX «Територіальний устрій України». Ідеться про прийняття спеціального Закону України «Про територіальний устрій України», який донині відсутній в Україні. Метою останнього має стати забезпечення територіальної цілісності нашої держави, а також створення умов для регіонального розвитку та розвитку місцевого самоврядування в Україні на засадах децентралізації та субсидіарності. Причому особлива увага в новому законі про територіальний устрій має бути приділена розвитку міст й агломерацій у великих містах.

13. Інституційну (організаційно-владну) основу місцевого самоврядування, визначену Конституцією та Законом України «Про місцеве самоврядування» в Україні становлять виборні та призначувані органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи, зокрема утворені в ОТГ, а також службовці органів місцевого самоврядування. Важливими напрямками реформування системи органів і посадових осіб місцевого самоврядування на сьогодні є: а) усебічне законодавче та інституційне забезпечення реалізації принципу субсидіарності місцевого самоврядування з періорієнтацією органів і посадових осіб місцевого самоврядування на захист інтересів територіальної громади та її жителів, надання останнім якісних і доступних публічних послуг; б) проведення чергових місцевих виборів, зокрема в ОТГ, де вже відбулися в 2017–2019 роках перші вибори, з метою

легітимації реформованої публічної влади на місцях; в) унормування в Конституції та законах України механізмів реінтеграції анексованої АР Крим і тимчасово окупованих районів Донецької та Луганської областей та поетапного відновлення в них діяльності конституційних органів місцевого самоврядування України; г) розмежування функцій і повноважень органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб з органами державного управління, а також трансформація місцевих державних адміністрацій в інститут префектур з представницькими й контрольними функціями; д) підвищення престижу служби в органах місцевого самоврядування та вдосконалення правового статусу відповідних службовців у новому (оновленому) Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» тощо.

14. Місцева демократія – це важлива складова місцевого самоврядування, спеціальний конституційно-правовий режим, який забезпечує безпосередню участь жителів територіальних громад у виборах місцевих представницьких органів, вирішенні ними питань місцевого значення на референдумах, а також їх участь у партисипаторних формах локальної демократії (загальні збори громадян, місцеві ініціативи, партисипаторні бюджети тощо) у міжелекторальний період.

Місцева демократія має два рівні реалізації: 1) імперативний (вибори та референдуми); 2) консультативно-дорадчий (загальні збори громадян, місцеві ініціативи тощо). Вони не є взаємозамінними, а лише комплексно доповнюють один одного. Причому імперативні форми локальної демократії регулюються виключно Конституцією та законами України, а консультативно-дорадчі – законом і статутами територіальних громад.

Подальше реформування конституційних основ місцевого самоврядування та утвердження проєвропейської моделі місцевого самоврядування в Україні потребує реалізації потенціалу локальної демократії та законодавчого забезпечення її основних форм і видів з урахуванням позитивного досвіду розвитку місцевого народовладдя в державах-учасниках ЄС. З огляду на зазначене, нагальним завданням законодавця на сьогодні є прийняття законів України «Про місцеві референдуми» та «Про форми місцевої демократії» (або внесення відповідних змін до Закону України «Про місцеве самоврядування»).

15. Важливими умовами регіональної політики в контексті вдосконалення конституційних моделей місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС є: а) наявність інвестиційних програм, які стимулюють економічне зростання кожного регіону держави та їх «бюджетне вирівнювання»; б) запровадження чіткої системи прогнозних і планувальних документів регіонального розвитку з налагодженими механізмами контролю їх виконання; в) залучення до процесу планування та реалізації програм регіонального розвитку широкого кола суб'єктів місцевого самоврядування, зокрема з локальними інститутами громадянського суспільства; г) забезпечення фінансової децентралізації, створення чітких і прозорих правил фінансування регіонального розвитку; д) визначення об'єктивних індикаторів моніторингу регіонального розвитку, способів оцінки регіонального розвитку й адекватного державного реагування. Відповідні принципи є визначальними і для забезпечення регіонального розвитку України із синхронним реформуванням місцевого самоврядування.

16. Децентралізація організації та функціонування місцевого самоврядування відбувається в державах-учасниках ЄС і має відбуватися в Україні з урахуванням принципу субсидіарності, який передбачає делегування функцій і повноважень держави на місцях на максимально наближений до жителів рівень – на органи і посадових осіб місцевого самоврядування, потенційно спроможних на їх ефективну реалізацію. Тобто принцип і механізми субсидіарності захищають територіальні громади, органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб від неефективного втручання держави та її органів у справи місцевого значення, які знаходяться поза загальнонаціональними інтересами у сфері безпеки й оборони, територіальної цілісності держави, програм макроекономічного (загальнодержавного) розвитку тощо, а також сприяють розвитку демократії в системі багаторівневих моделей місцевого самоврядування.

В Україні принцип субсидіарності закріплено на законодавчому рівні лише в контексті розподілу фінансів у Бюджетному кодексі України. Водночас субсидіарність має забезпечуватися не лише на бюджетно-фінансовому, а й на інституційно-компетентному рівні, що зумовлює потребу в подальшому теоретико-методологічному та законодавчому забезпеченні цього визначального принципу функціонування системи органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб в Україні з його подальшим закріпленням у Конституції України. Так, ст. 7 Основного Закону після слів «в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування» слід доповнити словами «..., яке здійснюється на засадах децентралізації та субсидіарності» з наступним внесенням змін до Конституції України у порядку, передбаченому її ст. 156.

Важливою тенденцією в конституційно-правовому регулюванні основ і моделей місцевого самоврядування в Європі є конституційна субсидіарність, яка передбачає зміщення регуляторного впливу на цю сферу суспільних відносин від конституцій і законів до статутів територіальних громад, гмін, комун тощо.

17. Передумовами вдосконалення конституційних основ і моделі місцевого самоврядування в Україні на засадах децентралізації та субсидіарності, її незворотності і сталості є:

- забезпечення безперервності (тяглості) процесу формування укрупнених владоспроможних громад шляхом їх добровільного об'єднання та унормування в Конституції та законах України для подальшого утвердження наступної, другої ланки місцевого самоврядування – регіонів і органів регіонального самоврядування, з відповідним рівнем децентралізації та субсидіарності;

- удосконалення та приведення у відповідність до політико-правових реалій сьогодення системи органів і посадових осіб місцевого самоврядування різних рівнів, включно з ОТГ, АР Крим і м. Києві, з подальшим переходом у найстисліші строки до позаієрархічної дворівневої моделі місцевого самоврядування: 1) територіальні громади; 2) регіон (область, АР Крим, м. Київ і столична агломерація), а також запровадження інституту представників глави держави (префектів) виключно на регіональному рівні;

- посилення професійно-компетентнісного потенціалу корпусу службовців органів місцевого самоврядування в Україні та вдосконалення механізмів їх

правового й соціального захисту шляхом прийняття нового чи оновлення чинного спеціального Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»;

– забезпечення подальшого розвитку фінансової децентралізації, що передбачає посилення фінансової автономності територіальних громад у поєднанні з контролем за бюджетно-фінансовою діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування з боку профільних міністерств України (Міністерства фінансів, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства та ін.).

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Монографії

1. Чернеженко О. М. Місцеве самоврядування в Україні та державах-учасниках ЄС: конституційне регулювання й організаційні моделі : монографія / за заг. ред. проф. В. Л. Федоренка. Київ : Ліра-К, 2018. 380 с.

Рецензія:

Батанов О. В. Рецензія на монографію О. М. Чернеженко «Місцеве самоврядування в Україні та державах-учасниках ЄС: конституційне регулювання й організаційні моделі». *Часопис Київського університету права*. 2018. № 4. С. 350–353.

2. Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасниках ЄС, Швейцарії та Україні : монографія / за ред. В. Л. Федоренка. Київ : Ліра, 2017. 288 с.

Особистий внесок: сформульовано положення про конституційні моделі місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС та Україні, визначено їх типологію.

Статті в наукових фахових виданнях України

3. Чернеженко О. М. Конституційно-правова модель місцевого самоуправління Швеції. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2014. № 3–4. С. 62–69.

4. Чернеженко О. М. Територіальний устрій та регіональне управління Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2015. № 3 (161). С. 101–112.

5. Чернеженко О. М. Процес децентралізації у Франції. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2016. № 4 (76). С. 51–60.

6. Чернеженко О. М. Демократичний розвиток та консолідація місцевої влади в Іспанії. *Історико-правовий часопис*. 2016. № 1 (7). С. 101–107.

7. Чернеженко О. М. Розвиток прямої демократії на земельному та місцевому рівнях у Австрії. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 4 (105). С. 324–337.

8. Chernezhenko O. Direct democracy and role of referendums in democratic politics. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 2 (14). С. 334–339.

9. Чернеженко О. М. Основні реформи конституційного устрою Італії. *Історико-правовий часопис*. 2018. № 1 (111). С. 58–64.

10. Чернеженко О. М. Територіальна структура та місцеве самоврядування в Угорщині. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. (Серія «Право»). 2018. Вип. 50, т. 1. С. 47–51.

11. Чернеженко О. М. Створення та еволюція автономних громад в Іспанії. *Публічне право*. 2018. № 2 (30). С. 72–80.

12. Чернеженко О. М. Роль прямої демократії в суспільстві. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2018. № 2 (82). С. 77–89.

13. Чернеженко О. М. Місцеве самоврядування та управління в Німеччині. *Приватне та публічне право*. 2018. № 2. С. 31–35.

14. Чернеженко О. М. Місцеве самоврядування у державах Балтії. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Юридичні науки». 2018. Вип. 3, т. 1. С. 65–70.

15. Чернеженко О. М. Розвиток процесу децентралізації в Румунії. *Підприємництво, господарство і право*. 2018 (268). № 6. С. 216–222.

16. Чернеженко О. М. Процес децентралізації в Європі. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 3. С. 47–51.

17. Чернеженко О. М. Механізми фінансування регіонів та громад Бельгії. *Приватне та публічне право*. 2019. Вип. 1. С. 23–26.

18. Чернеженко О. М. Органи місцевого самоврядування в Литовській Республіці. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 2. С. 151–155.

19. Чернеженко О. М. Основи Європейської конституційної моделі місцевого самоврядування в Європейській хартії місцевого самоврядування. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2019. № 2 (76). С. 120–127.

Статті в наукових періодичних виданнях інших держав

20. Chernezhenko O. Instruments of Participatory Democracy in Ukraine and Countries of the European Union. *Jurnalul juridic national: teorie si practica (MD)*. 2018. № 5 (33). P. 207–210.

21. Chernezhenko O. The Rise and historical development of local self-government national model in Ukraine. *Legea si Viata*. 2018. May. P. 196–200.

22. Chernezhenko O. Local Self-Government in Ukraine: Current State and Main Directions of Development. *Legea si Viata*. 2018. Nov. P. 138–143.

23. Чернеженко О. М. Місцеве самоврядування у Скандинавських країнах ЄС. *Eurasian Academic Research Journal*. 2018. № 4 (22). С. 31–39.

24. Чернеженко О. М. Децентралізація та територіальна структура Бельгії. *Recht der Osteuropäischen Staaten*. 2018. № 4. С. 245–249.

25. Chernenzenko O. Ukraine – Reforming local government to comply with EU member states. *Legea si Viata*. 2019. № 3. P. 113–116.

Праці апробаційного характеру

26. Чернеженко О. М. Територіальний розподіл влади в Іспанії: позитивний Західноєвропейський досвід для реформи територіального устрою України. *Правові реформи в Україні: реалії сьогодення* : матеріали VII Всеукр. наук.-теорет. конф. (Київ, 29 жовт. 2015 р.). Київ : Нац. акад. внутр. справ., 2015. С. 140–142.

27. Чернеженко О. М. Польський досвід проведення реформи місцевого самоврядування. *Особливості розвитку публічного та приватного права в Україні* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 20–21 лип. 2018 р.). Харків : Асоц. аспірантів-юристів, 2018. С. 39–42.

28. Чернеженко О. М. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування. *Актуальні завдання та напрями розвитку юридичної науки у XXI столітті* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 19–20 жовт. 2018 р.). Львів : Центр прав. ініціатив, 2018. С. 30–35.

29. Чернеженко О. М. Місцеве самоврядування: власна відповідальність та демократія. *Проблеми правової реформи та розбудови громадянського суспільства в Україні* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 19–20 жовт. 2018 р.). Харків : Асоц. аспірантів-юристів, 2018. С. 27–30.

30. Чернеженко О. М. Гарантії конституційності місцевого самоврядування. *Правові системи суспільства: сучасні проблеми та перспективи розвитку* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 16–17 листоп. 2018 р.). Львів : Центр прав. ініціатив, 2018. Ч. 1. С. 34–38.

31. Чернеженко О. М. Територіальний устрій в Румунії: історичний аспект. *Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 18–19 січ. 2019 р.). Одеса : Причорномор. фундація права, 2018. С. 10–13.

32. Чернеженко О. М. Територіальний устрій в Румунії: сучасний стан. *Пріоритетні напрями розвитку правової системи України* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 25–26 січ. 2019 р.). Львів : Центр прав. ініціатив, 2019. С. 24–26.

33. Чернеженко О. М. Місцеве врядування: територіальні місцеві органи влади. *Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 12–13 квіт. 2019 р.). Одеса, 2019. С. 22–25.

Праці, які додатково відображають наукові результати дисертації

34. Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Конституційні засади територіальної організації публічної влади в Австрії: історія та сучасність. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2015. № 1. С. 73–85.

Особистий внесок: сформульовано положення про особливості територіальної організації влади в Австрії.

35. Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади в контексті децентралізації: досвід Польщі для України (частина перша). *Публічне право*. 2015. № 2 (18). С. 37–44.

Особистий внесок: аргументовано положення про основні здобутки реформи місцевого самоврядування в Польщі.

36. Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади в контексті децентралізації: досвід Польщі для України (частина друга). *Публічне право*. 2015. № 3 (19). С. 103–112.

Особистий внесок: проаналізовано позитивний досвід Польщі у сфері децентралізації та зміцнення внаслідок неї владоспроможних тмін.

АНОТАЦІЯ

Чернеженко О. М. Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу і в Україні. – *На правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. – Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2019.

Дисертацію присвячено дослідженню сутності категорії «основи місцевого самоврядування», а також питанням типології основ місцевого самоврядування. Узагальнено й систематизовано науковий досвід українських і зарубіжних учених щодо типології конституційних основ місцевого самоврядування. Проаналізовано Європейську хартію місцевого самоврядування, механізми конституційно-правового регулювання основ місцевого самоврядування в Україні та державах-учасниках Європейського Союзу. Комплексно обґрунтовано теоретико-методологічні засади конституційного регулювання основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу та в Україні. Зосереджено увагу на конституційних основах територіальної організації публічної влади, форм безпосередньої демократії на місцях і найпоширеніших систем органів місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу. Досліджено аналогічні складники конституційних основ місцевого самоврядування в Україні, з урахуванням реформи місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації 2014–2019 рр. Систематизовано й досліджено такі чинники впливу на трансформацію українських конституційних основ місцевого самоврядування, як регіональна політика Європейського Союзу, позитивні практики децентралізації. Досліджено основні переваги й недоліки процесів децентралізації в Україні та Європейського Союзу.

Ключові слова: місцеве самоврядування, конституційно-правове регулювання, місцеві органи, територіальна основа, функціонування, повноваження, місцева демократія, децентралізація, реформа, громади, регіональна політика.

SUMMARY

Chernezhenko O. M. Constitutional Basis of Local Self-Government in the Member States of the European Union and in Ukraine. – *Qualification Research Paper. Manuscript copyright.*

A thesis for a Scientific Degree of Doctor of Sciences (in Law); the focus being 12.00.02 – Constitutional Law, Municipal Law – National Academy of Internal Affairs, Kyiv, 2019.

This thesis comprehensively studies the essence and content of the "constitutional basis of local self-government". It examines the typology of basic models of local self-government. The scientific-experience of Ukrainian and foreign scientists about the typology of constitutional basis of local self-government is generalized and systematized. It reveals the mechanisms of constitutional and legal regulation of basis of local self-government in Ukraine and EU member states.

The dissertation's introduction justifies the choice of topic. It identifies the connection between working with scientific programs, plans, themes and grants. It determines the objectives, tasks, subject-matter and methods of research. The scientific novelty and practical value of the results are presented. It demonstrates the personal contribution of the applicant, tests the dissertation's materials, structure and volume.

The first section "Theoretical-methodological and historical foundations of the constitutional basis of local self-government" describes the state of scientific development of the issue of the model; concept and features of the model; the methodological basis for the study of the model; the genesis of constitutional models of local self-government in the member states of the European Union in general and particularly in Ukraine.

The second section "Typology and Constitutional and Legal Regulation of Local Self-Government Basis in the Member States of the European Union and in Ukraine" covers such issues as: the typology of constitutional models of local self-government and the constitutional and legal regulation of the basis of local self-government in the member states of the European Union and in Ukraine; European Charter of Local Self-Government as the basis of the constitutional model of local self-government in the states of Europe; the main provisions of the European Charter of Local Self-Government, its contents and guarantees.

The third section "Constitutional Basis of Local Self-Government in the Member States of the European Union" clarifies such issues as: the territorial organization of local self-government in the member states of the European Union; tools of local democracy, consisting of various forms of direct and participatory democracy; bodies of local self-government in the member states of the European Union.

The fourth section "Functioning and development of the constitutional basis of local self-government in Ukraine" thoroughly investigates the issues of the territorial organization of public power in Ukraine; local democracy and constitutional forms of its implementation in Ukraine; key concepts of local democracy; bodies of local self-government in Ukraine, its functions and powers.

And lastly, the fifth section "The impact of constitutional basis of local self-government in the member states of the European Union on the reform of local self-

government in Ukraine" concerns such issues as: regional policy of the European Union and its impact on the improvement of constitutional models of local self-government in the member states of the European Union and Ukraine; the concept of decentralization of local self-government and the constitutional and legal regulation of decentralization processes in the member states of the European Union; decentralization reform in Ukraine; the establishment of united territorial communities in Ukraine.

The dissertation has developed scientific positions and obtained results, which collectively solve the actual scientific task of disclosing the issue of constitutional models of local self-government in the member states of the European Union and their influence on the reform of the model of local self-government in Ukraine in the context of our country's course on European integration.

A systematic analysis of domestic literary sources and legal acts on the subject of the study showed that monographic studies of constitutional basis of local self-government in Ukraine and the member states of the European Union in the field of legal science were not conducted, which confirms the novelty of this work.

The work analyzes and systematizes various theoretical and methodological, expert and practical-applied approaches to understanding the models of local self-government in the member states of the European Union and in Ukraine.

The dissertation substantiates the conclusion that the territorial basis of local self-government in the investigated states-members of the European Union is formed on the basis of the administrative-territorial division of the state. The administrative-territorial structure of the member states of the European Union was formed under the influence of geographical, demographic, social, economic and cultural features of the territories. The experience of European Union member states in the reform of the territorial system is interesting to Ukraine in terms of the optimization of its administrative and territorial system, because it is impossible to construct a fundamentally new system of public administration in it without the improvement of the territorial organization of the state.

Proposals for the improvement of the pro-European constitutional model of local self-government in Ukraine are developed, taking into account the relevant experience of building local self-government in the member states of the European Union.

Key words: local self-government, constitutional and legal regulation, local authorities, territorial basis, functioning, powers, local democracy, decentralization, reform, communities, regional policy.

АННОТАЦИЯ

Чернеженко Е. Н. Конституционные основы местного самоуправления в государствах – участниках ЕС и в Украине. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право. – Национальная академия внутренних дел, Киев, 2019.

Диссертация посвящена исследованию сущности и содержания категории «основы местного самоуправления», а также вопросам типологии основ местного самоуправления. Обобщен и систематизирован научный опыт украинских и

зарубежных ученых по типологии конституционных основ местного самоуправления. Проанализирована Европейская хартия местного самоуправления и механизмы конституционно-правового регулирования основ местного самоуправления в Украине и государствах – участниках Европейского Союза. Комплексно обоснованы теоретико-методологические основы конституционного регулирования основ местного самоуправления в государствах – участниках Европейского Союза и в Украине. Сосредоточено внимание на конституционных основах территориальной организации публичной власти, форм непосредственной демократии на местах и наиболее распространенных систем органов местного самоуправления в государствах – участниках Европейского Союза. Также исследованы аналогичные составляющие конституционной модели местного самоуправления в Украине, с учетом реформы местного самоуправления и территориальной организации публичной власти на основе децентрализации 2014–2019 гг. Систематизированы и исследованы такие факторы влияния на трансформацию украинских конституционных основ местного самоуправления, как региональная политика ЕС, положительные практики децентрализации. Исследованы основные преимущества и проблемы децентрализации в Украине и Европейского Союза.

Ключевые слова: местное самоуправление, конституционно-правовое регулирование, местные органы, территориальная основа, функционирование, полномочия, местная демократия, децентрализация, реформа, общины, региональная политика.