

6. *Сравнительное конституционное право* : учеб. пособ. / отв. ред. В. Е. Чиркин. – М. : Международные отношения, 2002. – 448 с.
7. *Избирательный кодекс* Республики Беларусь. – Мн. : Амалфея, 2007. – 200 с.
8. *Выборчий кодекс* Республики Польша від 5 січня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sejm.dok.pl/pravo/kodeks/kodeks.html>
9. *Копиленко О. Л.* Удосконалення виборчої системи в контексті конституційної реформи / О. Л. Копиленко // Конституція і виборчий процес в Україні : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 25 червня 2015 р.). – Київ : Юридична думка, 2015. – С. 47–51.
10. *Жакке Ж.-П.* Конституционное право и политические институты : учеб. пособие / Ж.-П. Жакке ; пер. с франц. – М. : Юристь, 2002. – 365 с.

Мяловицька Н. А. Особливості застосування виборчих систем у країнах Європи

У статті досліджуються поняття виборчої системи, два підходи щодо розуміння і трактування категорії «виборча система». Розглядаються три види виборчих систем: мажоритарна, пропорційна і змішана, та їх різновиди, а також шляхи вибору оптимальної виборчої системи.

Ключові слова: виборча система, вибори, виборчі права, політичні партії, представницькі органи.

Мяловицкая Н. А. Особенности применения избирательных систем в странах Европы

В статье исследуются понятие избирательной системы, два подхода к пониманию и практике категории «избирательная система». Рассматриваются три вида избирательных систем: мажоритарная, пропорциональная и смешанная, а также пути выбора оптимальной избирательной системы.

Ключевые слова: избирательная система, выборы, избирательный процесс, избирательные права, политические партии, представительные органы.

Myalovytska N. Features of the use of electoral systems in the countries of Europe

The article explores the concept of the electoral system, two approaches to understanding and practice of the category «electoral system». Three types of electoral systems are considered: majority, proportional and mixed, as well as ways of choosing the optimal electoral system.

Key words: electoral system, elections, electoral process, electoral rights, political parties, representative bodies.

УДК 340.1; 342.01; 342.5

*Олександр Васильович Батанов,
провідний науковий співробітник
відділу конституційного права
та місцевого самоврядування
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України,
доктор юридичних наук, професор*

**ЛЮДИНОЦЕНТРИЗМ У МУНІЦИПАЛЬНОМУ ПРАВІ:
ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ**

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

Втім, незважаючи на формування глобалістичного дискурсу, конвенціоналізація якого свідчить про загальнонауковий інтерес до феномена глобалізації, розробка цієї проблематики залишається фрагментарною. Особливо відчутний дефіцит належного осмислення глобалізації з погляду теорії місцевого самоврядування, муніципального права та сучасного муніципалізму. Адже стрімкий розвиток муніципального права у сучасних демократіях, триумфальний рух принципів субсидіарності, регіоналізації та децентралізації, який відбувся у період після Другої світової війни в Європі та США, породив тенденцію муніципалізації конституційного життя зокрема та правових систем загалом. Свідченням цього є становлення системи муніципальних прав людини, механізмів їх гарантування і захисту, що є основою для соціального гомеостазису територіальної громади, який, з одного боку, є невід’ємною характеристикою організації та діяльності місцевого самоврядування на певній території та, з другого боку, властивістю сучасного муніципального права, яке, зі свого боку, виконує специфічну гомеостазисну роль у процесах формування соціально-правової державності та громадянського суспільства.

Субсидіарність організації влади тим самим протиставляється тенденціям у напрямі авторитарної централізованої держави та розглядається передумовою устрою, що базується на свободі: держава, яка дотримується принципу субсидіарності, гарантує своїм громадянам свободу і незалежність; місцеве і

регіональне самоврядування. Захист свободи через реалізацію принципу субсидіарності нині проголошується однією з традиційних цінностей європейського конституціоналізму. З одного боку, визнання і гарантування широкого каталогу прав територіальних колективів у демократичних країнах створює умови для формування у них моделі так званої «муніципальної держави», а з другого – розвинуте місцеве самоврядування бачиться як «запускаючий інструмент» процесу євроінтеграції, транскордонного та міжконтинентального співробітництва.

Так, наприклад, у Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 280 (2010) про роль місцевих і регіональних органів влади в дотриманні прав людини від 19 жовтня 2011 р. зазначається, що демократія і права людини є взаємозалежними, причому демократія, зокрема на місцевому та регіональному рівнях, не може існувати без безумовного дотримання прав людини. У цьому ж документі закріплено, що, по-перше, місцеві і регіональні органи влади повинні виконувати ті обов'язки, пов'язані з правами людини, які випливають із міжнародних зобов'язань держав-членів, при цьому лише в межах своїх місцевих/регіональних повноважень; по-друге, місцеві та регіональні органи влади є не тільки представниками центрального уряду – вони забезпечують права людини одночасно з тим, як вони здійснюють місцеве самоврядування; по-третє, ефективне управління є таким управлінням, яке засноване на дотриманні прав, при цьому виконання обов'язків, пов'язаних із правами людини, є тим викликом, подолання якого може зміцнити демократію на місцевому рівні; по-четверте, необхідно забезпечувати, щоб місцевим і регіональним органам влади виділялися такі фінансові ресурси, рівень яких дасть змогу цим органам влади належним чином дотримуватися прав людини і при цьому розглядати й розвивати свою власну діяльність для дотримання цих прав; по-п'яте, необхідно залучати представників місцевих і регіональних органів влади до підготовки національних стратегій, політики та індикаторів у галузі прав людини для того, щоб використовувати їхній внесок і прагнути усвідомлення ними відповідальності щодо дотримання прав людини; по-шосте, необхідно заохочувати місцеві і регіональні органи влади до того, щоб сприяти дотриманню прав людини через ініціативи просвітницького характеру, а також завдяки здійсненню місцевих і регіональних планів дій; по-сьоме, необхідно сприяти створенню незалежних механізмів розгляду скарг на місцевому та регіональному рівнях, і, зокрема, створювати незалежні органи, такі як місцеві чи регіональні омбудсмени або уповноважені, здатні знайти відповіді в тих випадках, коли права людини повною мірою не дотримуються, зокрема, при наданні публічних послуг на місцевому рівні тощо. У цих Рекомендаціях Конгрес особливо наголошує, що найважливіше значення для поліпшення становища в галузі прав людини в Європі на всіх рівнях має освіта і прийняття відповідних стандартів.

Зокрема, рекомендується заохочення систематичного багатоступеневого діалогу між політичними рівнями всіх держав – членів Ради Європи для того, щоб посилювати правозахисний вимір у сфері місцевого самоврядування, а також поваги до прав людини завдяки професійній підготовці місцевих і регіональних виборних представників і їх співробітників.

Наприклад, доволі рельєфно ілюструє проблему реалізації права на участь у місцевому самоврядуванні в умовах глобалізації екстраполяція на локальний рівень загальноновизнаного у сучасному світі принципу рівності чоловіка та жінки. Так, країни – учасниці Декларації про міста та інші населені пункти в новому тисячолітті, вважаючи за необхідне за допомогою відповідних механізмів забезпечити, щоб жінки відігравали ефективну роль у прийнятті рішень місцевими органами влади (п. 39), заявили про свою готовність дотримуватися мети забезпечення гендерної рівності у розвитку населених пунктів та сповнені рішучості підтримувати гендерну рівність і розширення можливостей жінок у ролі ефективних способів боротьби з бідністю та стимулювання розвитку населених пунктів, які будуть по-справжньому стійкими. У Декларації зазначалося: «Ми далі беремо на себе зобов'язання формулювати та зміцнювати політику та практику забезпечення повної та рівноправної участі жінок у плануванні населених пунктів та прийнятті рішень».

У гендерному вимірі існування та перспективного розвитку місцевого самоврядування з позиції міжнародних муніципальних стандартів колосальне значення набувають положення Всесвітньої декларації Міжнародного союзу місцевих органів влади про роль жінки у місцевому самоврядуванні. Так, у ч. 10 цього документа закріплено, що система місцевого управління займає унікальне положення з погляду сприяння боротьбі за гендерну рівність на глобальному рівні та може зробити серйозний вплив на положення жінок і ситуація в галузі гендерної рівності в усьому світі; являє собою рівень керівництва, найбільш близький до громадян, діючи у ролі надання послуг та працедавця. У частині 12 вказується ще один мотив розробки цього документа: «З метою утворення стійких, заснованих на принципах рівноправ'я та демократії місцевих органів управління, де б жінки і чоловіки мали рівний доступ до процесу прийняття рішень, рівний доступ до послуг і рівний статус у процесі надання цих послуг, гендерна проблематика має бути включеною в усі сфери директивної й управлінської діяльності місцевих органів управління».

Важливою є роль місцевого самоврядування у реалізації та захисті прав осіб з особливими потребами. Так, одним з мотивів прийняття Конвенції про права осіб з інвалідністю, стало розуміння того, що інвалідність – це поняття, яке еволюціонує, і що інвалідність є результатом взаємодії, що відбувається між людьми, які мають порушення здоров'я, і відносницькими та середовищними бар'єрами і яка заважає їхній повній та ефективній участі в житті суспільства нарівні з іншими, а також визнання цінного нинішнього і потенційного внеску осіб з інвалідністю у загальний добробут і багатоманітність їхніх місцевих товариств і ту обставину, що сприяння повному здійсненню особами з інвалідністю своїх прав людини та основоположних свобод, а також повноцінній участі осіб з інвалідністю дасть змогу зміцнити в них почуття причетності й досягти значних успіхів у людському, соціальному та економічному розвитку суспільства та викоріненні бідності (Преамбула).

Відповідно до ст. 19 цього документа, яка має назву «Самостійний спосіб життя й залучення до місцевої спільноти», держави – учасниці цієї Конвенції визнають рівне право всіх осіб з інвалідністю жити у звичайних місцях проживання, коли варіанти вибору є рівними з іншими людьми, і вживають ефективних і належних заходів для того, щоб сприяти повній реалізації особами з інвалідністю цього права та повному включенню й залученню їх до місцевої спільноти, зокрема забезпечуючи, щоб: а) особи з інвалідністю мали можливість вибирати нарівні з іншими людьми своє місце проживання й те, де й із ким проживати, і не були зобов'язані проживати в якихось визначених житлових умовах; б) особи з інвалідністю мали доступ до різноманітних послуг, що надаються вдома, за місцем проживання, та інших допоміжних послуг на базі місцевої спільноти, зокрема персональної допомоги, необхідної для підтримки життя у місцевій спільноті й включення до неї, та з метою недопущення ізоляції або сегрегації від місцевої спільноти; с) послуги та об'єкти колективного користування, призначені для населення загалом, були рівною мірою доступні для осіб з інвалідністю і відповідали їхнім потребам.

Свідченням перманентного розширення муніципальних прав людини є європейська практика їх надання постійним мешканцям-іноземцям. Так, ще 5 лютого 1992 р. у межах Ради Європи була прийнята Європейська конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні, якою встановлюється принцип, згідно з яким іноземним громадянам гарантуються громадянські та політичні права, включно з правом брати участь у виборах. Так, відповідно до ч. 1 ст. 6 цього документа передбачається зобов'язання держав – учасниць Конвенції надати кожному постійному мешканцю-іноземцю право голосувати та висувати свою кандидатуру на виборах до органів місцевого самоврядування, якщо він відповідає тим правовим вимогам, які пред'являються до громадян і, крім того, на законних підставах постійно мешкає у відповідній державі упродовж п'яти років, що передують виборам. Також встановлюється, що ценз осілості, передбачений у ст. 6, може становити і менший період (ст. 7).

Такий підхід є свідченням того, що у державах сучасної Європи відбувається кардинальне переосмислення сутності та змісту конституційного права на участь в управлінні публічними справами у розрізі муніципальної демократії: якщо держава має справи з громадянами, іноземцями, особами без громадянства, біженцями, то місцеве самоврядування – з мешканцями. Держави – члени Ради Європи, які підписали Європейську хартію місцевого самоврядування, вважають, що право громадян брати участь в управлінні державними та суспільними справами належить до загальних для всіх держав демократичних приписів, і це право безпосередньо може бути здійснено саме на місцевому рівні.

Правозахисний вимір у сфері місцевого самоврядування доволі рельєфно ілюструє стан реалізації прав сексуальних меншин. Ця проблема є однією з найбільш складних, суперечливих та таких, які вкрай неоднозначно сприймаються і вирішуються у сучасному світі. Попри те, що майже усе ХХ ст. пройшло під прапором боротьби ЛГБТ-спільноти за свої права, й сьогодні залишається чимало проблем у цій сфері. Враховуючи, що права людини за ознаками сексуальної ідентичності переважною мірою порушуються саме на локальному рівні: адже життєвим простором існування цієї категорії людей є, насамперед, територіальна громада, – питання прав сексуальних меншин об'єктивно може розглядатися і в аспекті формування та реалізації муніципальних прав людини. Свідченням тому є, зокрема, позиція Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, який звернув увагу на необхідність подолання проблеми дискримінації сексуальних меншин. Відповідно до позиції цієї установи гомофобні інциденти у низці держав-членів свідчать не тільки про систематичні порушення основних прав ЛГБТ, а й показують, що в багатьох випадках органи влади, на які покладено позитивний обов'язок захисту громадян від дискримінації, фактично заохочують несправедливість і сприяють неправомірному обмеженню прав. Досвід організації та проведення Маршів рівності у Києві та Одесі у 2016 р. є тому підтвердженням.

На запобігання та протидію дискримінації у державах – членах Ради Європи Конгресом було прийнято Рекомендацію 211 (2007) «Про свободу зборів і висловлювання думок для лесбійок, геїв, бісексуалів і трансгендерних осіб». Враховуючи, що свобода вираження думки і свобода зборів є ядром демократичного суспільства і що роль влади у захисті цих прав є фундаментальною, Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи запропонував модель імплементації цих прав на місцевому рівні дер-

жав-членів без дискримінації за ознакою сексуальної орієнтації та гендерної ідентичності. Як зазначається у цьому документі, право висловлювати думку та виражати свою ідентичність з іншими людьми є невід'ємною частиною толерантності – принципу захисту різноманітності суспільства шляхом вільного обміну ідеями, які можуть привести до збагачення на рівні індивіда та суспільства. Ці свободи, природно, несуть із собою певні обов'язки і відповідальність, а тому як держава, так і регіональні або місцеві органи можуть встановлювати обмеження тільки там, де вони передбачені законом. Беручи до уваги, що свобода слова і зібрань лежить в основі демократичного суспільства, а також те, що роль місцевої влади в підтримці цих прав має основоположне значення, Конгрес місцевих і регіональних влад здійснив огляд реалізації цих прав на місцевому рівні по всій Європі та рекомендував країнам – членам Ради Європи забезпечити, щоб вони публічно виступали проти дискримінації за ознакою належності до сексуальних меншин; здійснювали заходи щодо боротьби з пропагандою ненависті на цьому ґрунті, з усією строгістю розслідували усі випадки насильства або розпалювання ненависті щодо ЛГБТ, визначали, чи є ці дії дискримінацією або гомофобією, можливо, зіграли певну роль у вчиненні злочину, забезпечували судове переслідування винних; у разі необхідності здійснювали позитивні заходи відповідно до вимог Європейського суду з прав людини; щоб гарантували реалізацію свободи зібрань і висловлювання як на державному, так і місцевому та регіональному рівнях; забезпечували можливість ЛГБТ-груп проводити консультації при реформуванні будь-якого з вказаних вище заходів з погляду взаємної вигоди всіх зацікавлених сторін і розвивали дух співпраці, а не конфронтації. Конгрес звернув увагу на те, щоб всі місцеві влади були в курсі всіх нових законодавчих норм і відповідного прецедентного права, що стосується свободи зібрань і висловлення думок та антидискримінаційних заходів. На думку Конгресу, надання фінансової або іншої підтримки з боку місцевої влади організаторам заходів ЛГБТ-спільноти має бути забезпечене однаково щодо всіх подібних груп, при цьому не повинно бути ніяких законодавчих заборон місцевим органам влади, які надають допомогу або рекламують події ЛГБТ-спільноти тощо.

Зазначені приклади значною мірою вказують на унікальне місце та роль місцевого самоврядування у процесах інституціоналізації громадянського суспільства та соціально-правової державності, що свідчить про формування сучасної людиновимірної доктрини муніципального права. В основі розуміння муніципального права акценти має бути зміщено на аксіологічні, гносеологічні, онтологічні, цивілізаційні, інституціональні, комунікативні, конститутивні, функціонально-телеологічні, історичні, національні, ментальні та інші аспекти.

Це дає можливість розглядати такі фундаментальні проблеми сучасного муніципального права як предмет і метод муніципально-правового регулювання, його система, джерела та функції, насамперед у контексті спрямованості на регулювання муніципально-правових відносин, які виникають у процесі визнання, становлення, організації та здійснення муніципальної влади, а також реалізації та захисту муніципальних прав людини, вираження публічних і приватних, соціально-економічних і політичних цінностей муніципальної демократії та прав людини.

За свідченням сучасних теоретиків муніципального права, муніципально-правові відносини є своєрідним інтегральним полем, яке забезпечує єдність публічних і приватних інтересів на правовому рівні (М. Баймуратов, М. Бондарь, І. Галіахметов, П. Любченко та ін.). Адже для реального здійснення місцевого самоврядування однаково важливе значення має і реалізація інтересів муніципальної влади як публічної влади територіальної громади, так і захист кожної окремої особи, забезпечення її автономії та недоторканності, честі і гідності тощо саме як члена місцевої співдружності, як своєрідного асоційованого учасника місцевої самоврядної влади. Саме на цьому рівні індивідуалізуються публічні за своєю природою владовідносини, що передбачає їхню модифікацію у муніципально-правові відносини, тоді як останні і є своєрідним правовим інтегралом свободи людини, соціально-економічної та політичної влади населення.

Такий підхід є свідченням поступового відходу від стереотипного та загалом спрощеного розуміння предмета та функцій муніципального права, його місця у системі національного права. Така концептуальна установка має колосальне значення у контексті розуміння сутнісних, структурних та функціональних характеристик муніципального права та, внаслідок цього, предметної навантаженості та спрямованості норм муніципального права на регулювання суспільних відносин, які виникають у різних сферах місцевого життя.

Батанов О. В. Людиноцентризм у муніципальному праві: теоретичні та прикладні аспекти

Стаття присвячена дослідженню проблем формування сучасної людино-орієнтованої доктрини муніципального права. Виокремлено основні сутнісні аспекти процесу глобалізації з погляду розвитку сучасного муніципального права. Значення людиноцентризму у муніципальному праві обґрунтовується необхідністю формування сучасної концепції соціально-демократичної держави та громадянського суспільства, основою якого має стати самоорганізація та самоврядування, наявність прямих і зворотних зв'язків між людиною та державою.

Ключові слова: глобалізація, інтеграція, місцеве самоврядування, сучасний муніципалізм, муніципальне право, муніципальна влада, муніципальні права людини, децентралізація.

Батанов А. В. Человекоцентризм в муниципальном праве: теоретические и прикладные аспекты

Статья посвящена исследованию проблем формирования современной человеко-ориентированной доктрины муниципального права. Выделены основные сущностные аспекты процесса глобализации с точки зрения развития современного муниципального права. Значение человекоцентризма в муниципальном праве обосновывается необходимостью формирования современной концепции социально-демократического государства и гражданского общества, основой которого должна стать самоорганизация и самоуправление, наличие прямых и обратных связей между человеком и государством.

Ключевые слова: глобализация, интеграция, местное самоуправление, современный муниципализм, муниципальное право, муниципальная власть, муниципальные права человека, децентрализация.

Batanov O. Human-centrism in municipal law: theoretical and practical aspects

The article is devoted to the study of the problems of the formation of modern human-oriented doctrine of municipal law. The main essential aspects of the process of globalization are distinguished from the point of view of the development of modern municipal law. The importance of human-centrism in municipal law is justified by the need to formulate a modern concept of a socially democratic state and a civil society based on self-organization and self-government, the existence of direct and backward relations between a person and the state.

Key words: globalization, integration, local self-government, municipal law, modern municipalism, municipal power, municipal human rights, decentralization.

УДК 342.25

*Анатолій Євгенійович Шевченко,
завідувач кафедри теорії права та держави ННІП
Університету ДФС України,
доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України*

*Людмила Віталіївна Гапоненко,
доцент кафедри теорії права та держави ННІП
Університету ДФС України,
кандидат юридичних наук, доцент*

**ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Демократична держава передбачає існування відповідної моделі організації влади, в основу якої покладено принцип народовладдя та яка забезпечує реальні можливості реалізації народом належної йому влади на всіх рівнях, засоби впливу на політику держави, що здійснюється органами публічної влади, на відповідність діяльності органів влади суверенній волі народу та їх змінність. Без сумніву, про наявність демократичного політичного режиму можна говорити лише в тому випадку, коли вся система публічної влади відповідає цим вимогам. Йдеться як про вищий (загальнодержавний) рівень організації влади, так і про регіональний та, безумовно, місцевий.

Започаткована в Україні реформа системи місцевого самоврядування є довгоочікуваною відповіддю на суспільний запит щодо руйнування радянської політичної системи України. Імплементация реформ, пов'язаних із розвитком засад самоврядування в українському суспільстві, має наслідком значні зміни у системі державного управління загалом та залучення громад до політики розвитку на місцевому рівні зокрема. З огляду на це реформи місцевого самоврядування потребують дотримання чіткої послідовності та етапності у впровадженні інституційних новацій. Для децентралізації загалом необхідними є політична, адміністративна, судова реформи, реформа фінансової системи, готовність суспільства сприймати модель децентралізованої влади; реорганізація низки органів виконавчої влади, скорочення керівного апарату; дотримання дисципліни і бачення процесу імплементации, протидія тисковим з боку політиків, особливо в країнах, що розвиваються. Умовою децентралізації є синхронне провадження реформ, успіх неможливий без котроїсь із них. Для країн, що відчували на собі вплив радянської системи управління, процес децентралізації залежить прямо пропорційно від сили цього впливу. Населення України пам'ятає, що таке централізація. Перевагою в цьому випадку є лише бажання змін, що посилюється абсолютно незадовільним рівнем надання публічних послуг, рівнем розвитку місцевої інфраструктури тощо. Однак лише заперечення минулого не дає чіткого бачення майбутнього. Крім того, складність українських реалій полягає у невеликому досвіді самоврядування загалом і майже повній відсутності досвіду ефективного урядування зокрема.