

⁵ Butler D., Ranney A. Referendums. Comparative Study of Practice and theory – Washington, 1994. – P. 5.

⁶ Королева-Борсоди Н. В. Основы конституционного права Швейцарии: Учеб.-метод. пособ. / Н. В. Королева-Борсоди. – К. : «Юстиниан», 2009. – С. 189-190, 200.

⁷ Королева-Борсоди Н. В. Основы конституционного права Швейцарии: Учеб.-метод. пособ. / Н. В. Королева-Борсоди. – К.: «Юстиниан», 2009. – С. 202.

⁸ Матвеева Т. Референдумы – образ жизни швейцарцев // Международная жизнь. – 1995. – № 9. – С. 86-92.

⁹ Жак Ж.-П. Конституционное право и политические институты: Учеб. пособ. / Ж.-П. Жакке; пер. с франц. – М. : Юрист, 2002. – С. 110.

¹⁰ Конституції зарубіжних країн: Навчальний посібник / Автори-упоряд.: В. О. Серьогін, Ю. М. Коломієць, О. В. Марцеляк та ін. / За аг. ред. к.ю.н., доц. В. О. Серьогіна. – Харків: Видавництво «ФІНН», 2009. – С. 42.

¹¹ Butler D., Ranney A. Referendums. Comparative Study of Practice and theory – Washington, 1994. – P. 78.

¹² [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lamed.livejournal.com/50421.html>

¹³ Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности / Р. Давид, К. Жоффре-Спинози : [пер. с фр. В. А. Туманова]. – М. : Международные отношения, 1999. – С. 277.

¹⁴ Федоренко В. Л. Конституційно-правові основи всеукраїнського референдуму: проблеми теорії та практики; Дисертація на здобуття наук. ступ. к.ю.н.; 12.00.02 – конституційне право. / Владислав Леонідович Федоренко. – К., 1999. – С. 17.

Резюме

Стаття присвячена актуальним проблемам утвердження референдної демократії в Україні з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду розбудови відповідних демократичних конституційно-правових режимів. Здійснюється типологія референдної демократії в сучасному світі та досліджуються три первинні моделі референдної демократії – швейцарська, французька та американська. Аналізуються їх здобутки і прорахунки, виокремлюються складники, які можуть бути використані при формуванні референдної демократії в Україні.

Ключові слова: референдум, референдна демократія, типологія референдної демократії, модель референдної демократії.

Резюме

Статья посвящена актуальным проблемам учреждения референдной демократии в Украине с учетом позитивного зарубежного опыта построения соответствующих демократических конституционно-правовых режимов. Осуществляется типология референдной демократии в современном мире и исследуются три первичные модели референдной демократии – швейцарская, французская и американская. Анализируются их свершения и просчеты, вычленяются составляющие, которые могут быть использованы при формировании референдной демократии в Украине.

Ключевые слова: референдум, референдная демократия, типология референдной демократии, модель референдной демократии.

Summary

The article is devoted to pertinent problems of the establishment of a referendum-based democracy in Ukraine taking into account the positive foreign experience of creation of corresponding democratic constitutional law regimes. A typology of referendum-based democracies in the modern world is carried out and three primary models of referendum-based democracies are researched – the Swiss, French and American systems. Having analyzed their successes and failures (miscalculations), the components which can be used form a referendum-based democracy are singled out.

Key words: referendum, referendum-based democracy, typology of referendum-based democracies, models of referendum-based democracies.

Отримано 22.04.2010

О. В. ЧЕРНЕЦЬКА

Олена Василівна Чернецька, кандидат юридичних наук, доцент, проректор з наукової роботи Київського університету права НАН України

ПРЕДСТАВНИЦЬКІ ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ПРИРОДА

Складність і багатогранність місцевого самоврядування як явища суспільного, правового і політичного характеру, а також практичні проблеми функціонування його інститутів, зокрема, представницьких органів, ще досить тривалий час будуть привертати до себе увагу представників юридичної, політологічної та інших суспільних наук. Оскільки, значна частина проблем, які характерні для функціонування місцевого самовря-

дування та його інститутів на сучасному етапі державо- та правотворення України, зумовлена недостатньою розв'язаністю теоретико-концептуальних основ місцевого самоврядування, а також нестабільністю політичної системи суспільства і відсутністю належної нормативно-правової бази у сфері правового регулювання інститутів місцевого самоврядування.

У фаховій літературі, різні аспекти теоретичних і практичних проблем місцевого самоврядування в цілому та представницьких органів, зокрема, досліджували як вітчизняні вчені-правознавці, зокрема М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, І. П. Бутко, І. В. Дробуш, В. Б. Євдокимов, В. М. Кампо, П. М. Любченко, В. Ф. Погорілко, М. І. Ставнійчук, Ю. М. Тодика, О. Ф. Фрицький, Ю. С. Шемшученко, а також зарубіжні фахівці О. О. Кутафін, М. В. Постовий, Б. О. Страшун, В. І. Фадєєв тощо. Але, при всьому цьому, проблема визначення місця і ролі представницьких органів місцевого самоврядування в системі публічної влади не втрачає актуальності, оскільки після реформування виборчого законодавства України та формування на його основі місцевих рад, призвели до нівелювання сутнісних ознак представницьких органів як таких.

Принцип місцевого самоврядування, як спосіб організації влади на місцях, закріплений у ст. 7 Конституції України, є основою конституційного ладу держави та організації публічної влади. Поряд із цим, проголошення на конституційному рівні України як демократичної та правової держави, призвело до необхідності реформування системи публічної влади в цілому, та місцевого самоврядування зокрема.

Відповідно до ч. 2 ст. 5 Конституції України від 28 червня 1996 р. «народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування»¹. Поряд із цим, ст. 6 Конституції України однозначно визначає систему органів державної влади, а ст. 7 Конституції вказує, що «в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування»². Тобто, конституційне закріплення формули публічної влади інституалізовано за допомогою двох рівнів, а саме державної влади та місцевого самоврядування. Слід зазначити, що така інституалізація влади в цілому, стала новим явищем у національному державотворенні та визначила місце і роль інституту місцевого самоврядування в системі публічної влади. Радянська політико-правова доктрина не визнавала місцеве самоврядування самостійною підсистемою публічної влади; місцеві ради та їх виконавчі комітети були включені до єдиного механізму держави і були зорієнтовані на здійснення єдиної державної політики³.

Аналіз законодавства та практики діяльності органів місцевого самоврядування у країнах класичної демократії вказує на те, що вони за своєю юридичною природою та фактичною роллю є органами населення, територіальних колективів, без яких їх функціонування втрачало б реальний сенс⁴.

Як свідчить практика, із становленням системи місцевого самоврядування в Україні істотно змінилася юридична природа місцевих рад як представницьких органів. Вперше у вітчизняній конституційній правотворчості місцеве самоврядування визнається інститутом, який не входить в систему державної влади, а представницькі органи місцевого самоврядування отримують статус самостійного інституту та здійснюють публічну владу в межах, встановлених Конституцією та законами України.

На нашу думку і з врахуванням того, що в цілому місцеве самоврядування є новою інституцією в українському державотворенні, місце представницьких органів місцевого самоврядування в системі органів публічної влади слід з'ясувати, передусім з теоретико-концептуальної точки зору.

Як зазначають російські науковці, конституційне регулювання місцевого самоврядування вимагає попереднього вирішення деяких принципових питань: про характер влади місцевого самоврядування, про відносини його органів з органами держави, про межі та форми державного регулювання місцевого самоврядування, про відносини його органів з органами держави⁵.

Необхідно підкреслити, що кратологія – наука про владу, вказує на наявність багатьох складових публічної влади, головними з яких виступають: природа, джерело, устрій, соціальна база та призначення влади.

Загалом природа влади – це її основні властивості, характер, сутність і навіть умови виникнення влади та її прояви⁶.

Вважаємо, що задля з'ясування юридичної природи влади представницьких органів місцевого самоврядування слід проаналізувати нормативно-правову базу, яка закріплює статус, межі взаємовідносин місцевих рад з іншими органами публічної влади та територіальною громадою, як первинним суб'єктом місцевого самоврядування.

До основних нормативно-правових актів, які створили якісно нову основу для системи публічної влади в Україні в цілому, слід віднести Декларацію про державний суверенітет від 16 липня 1990 р. Незважаючи на те, що приписи цього юридичного документу безпосередньо не містили норм щодо закріплення інституту місцевого самоврядування, при цьому в Декларації були закладені якісно нові основи організації та функціонування публічної влади в цілому. Зокрема, в розділі II «Народовладдя» зазначається, що «Народ України є єдиним джерелом державної влади в Республіці. Повновладдя народу України реалізується на основі Конституції Республіки як безпосередньо, так і через народних депутатів, обраних до Верховної і місцевих рад Української РСР»⁷. Враховуючи це, можна стверджувати, що Декларація про державний суверенітет започаткувала якісно новий підхід до порядку здійснення публічної влади у державі.

Наступним нормативно-правовим актом, який вперше на конституційному рівні визначив інститут місцевого самоврядування як окрему форму реалізації територіальною громадою публічної влади на місцях, що не входить до механізму державної влади, стала чинна Конституція України від 28 червня 1996 р. Подальшого розвитку конституційні положення набули в Законі України «Про місцеве самоврядування в Ук-

раїні» від 21 травня 1997 р., відповідно до ст. 10 «сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України та іншими Законами»⁸.

Більше того, юридична природа органів місцевого самоврядування як форма здійснення публічної влади на місцевому рівні, офіційно підтверджена у Рішенні Конституційного Суду України від 26 березня 2002 р. № 6-рп/2002, в якому, зокрема, зазначається, що «відповідно до ст. 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. З цього конституційного положення у системному взаємозв'язку з положенням ст. 6 Конституції України про те, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, випливає, що органи місцевого самоврядування не є органами державної влади, а місцеве самоврядування слід розглядати як форму здійснення народом влади, яка визнається і гарантується в Україні (ст. 7 Конституції України)»⁹.

Підсумовуючи вищевикладене, можна стверджувати, що публічна влада має різну юридичну природу, інституалізована різними підсистемами, а саме державною владою і місцевим самоврядуванням та здійснюється різними органами у відповідних організаційно-правових формах.

Наступною складовою публічної влади є джерело, тобто те, що надає начало влади, звідки вона виходить. Як вже зазначалося вище, принцип народовладдя було проголошено у Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., який в подальшому знайшов своє конституційне закріплення в ст. 5 Конституції, за якою «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ»¹⁰. Таким чином, вперше в конституційному законодавстві, принципово по-новому, формулюється та закріплюється принцип народного суверенітету. Тобто, народ виступає джерелом владних повноважень всіх органів публічної влади. Проте, не слід забувати, що народ лише делегує владні повноваження щодо реалізації своєї влади представникам народу. Представництво є лише офіційним вираженням довіри реалізовувати волю народу. Відносини представництва складаються шляхом делегування повноважень, тобто акт делегування надає законності відносинам представництва та легітимізує представницькі органи влади.

Поряд з цим, принцип суверенності влади народу підтверджений Рішенням Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 р. (справа про здійснення влади народом), згідно з яким «влада Українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу»¹¹.

Як зазначає професор Б. О. Страшун, концепцію національного (народного) представництва складають наступні принципи:

- народне представництво устанавлюється конституцією;
- народ як носій суверенітету уповноважує представницький орган здійснювати владу від його імені;
- народ вибирає своїх представників – депутатів;
- депутат представницького органу – представник всього населення, а не тих, хто його обрав¹².

Таким чином, згідно із національним законодавством та на основі загальнотеоретичних підходів щодо народного представництва, основою здійснення публічно-владних повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування є суверенна воля народу.

На думку професора В. І. Фадеева, головним каналом реалізації суверенітету народу, його влади є представницькі органи, які складають основу демократичного розвитку держави і суспільства та виступають гарантом забезпечення інтересів народу на всіх територіальних рівнях публічної влади¹³.

Джерелом місцевої влади як різновиду публічної влади, виступає територіальна громада, яка відповідно до Конституції України та на основі загальновизнаних принципів формує місцеві ради і відповідно до закону наділяє правом представляти власні інтереси і приймати рішення від її імені. Так, В. І. Фадеев, М. В. Варлен, визначаючи систему народного представництва вважають, що основним каналом реалізації суверенітету народу, його влади є представницькі органи, які складають основу демократичного розвитку держави та суспільства та виступають гарантом забезпечення волі інтересів народу на всіх територіальних рівнях публічної влади. А саме, представницькі органи влади приймають правові акти з важливих питань державного, регіонального і місцевого значення, які складають правову основу діяльності інших органів публічної влади¹⁴.

Отже, представницькі органи місцевого самоврядування виражають волю територіальної громади, надають їй загальнообов'язковий характер та здійснюють місцеву владу від їх імені та в їх інтересах. Саме через представницькі органи місцевого самоврядування територіальна громада здійснює владу на місцевому рівні, реалізуючи своє право брати участь в управлінні місцевими справами через своїх представників. Представницькі органи місцевого самоврядування є необхідним елементом механізму формування та вираження волі територіальної громади, що в свою чергу і визначає їх пріоритетне місце в системі органів місцевого самоврядування.

Разом із тим, незважаючи на абсолютно незаперечний теоретичний підхід щодо визначення пріоритетності представницького органу в системі органів місцевого самоврядування, українські реалії функціонування цих інституцій не підтверджують свого істинного значення для життєдіяльності територіальної громади на практиці.

У зв'язку з цим, доцільно здійснити аналіз поняття «представницькі органи місцевого самоврядування» з теоретичної точки зору та нормативного визначення в національному законодавстві.

На думку авторів колективної монографії «Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні», представницькі органи місцевого самоврядування – виборні органи (ради), які складаються з депутатів і відповідно до закону наділяються правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення¹⁵.

С. В. Болдирев вказує, що місцева рада – це представницький, колегіальний, виборний, легітимний орган місцевого самоврядування загальної компетенції, діяльність якого поширюється на всю територію відповідної громади, який наділений правом представляти інтереси територіальної громади й виступати від її імені, посідає провідне місце в системі органів місцевого самоврядування¹⁶.

Фактично аналогічне визначення міститься у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», а саме представницький орган місцевого самоврядування – виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення¹⁷.

Отже, дефініції поняття представницькі органи місцевого самоврядування зводяться до наступних сутнісних характеристик, а саме: по-перше, формування представницьких органів шляхом виборів, в результаті яких місцеві ради отримують політико-правовий мандат безпосередньо від виборців, що, в свою чергу, призводить до легітимності їх діяльності; по-друге, тільки представницькі органи насамперед здійснюють функції прямого народного представництва з найбільш повним вираженням волі виборців при прийнятті важливих рішень, віднесених до їх відання, забезпечуючи тим самим захист інтересів населення.

Таким чином, на підставі проведеного нами дослідження можна зробити наступні висновки: місцеве самоврядування є самостійним інститутом публічної влади, основним призначенням якого є право самостійного вирішення питань місцевого значення в межах Конституції та законів України; юридична природа представницьких органів місцевого самоврядування виявляється не лише у їх стосунках з державою, а передусім, у тісній взаємодії з територіальною громадою. При цьому, представницькі органи місцевого самоврядування не входять в систему органів державної влади, реалізують делеговані повноваження жителів, об'єднаних постійним місцем проживання.

¹ Конституція України від 28.06.96 р. // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

² Там само.

³ Правова система України: історія, стан та перспективи: у 6 т. – Х.: Право, 2008. – Т. 2: Конституційні засади правової системи України і проблеми її вдосконалення / За заг. ред. Ю. П. Битяка. – С. 200.

⁴ Муніципальне право зарубіжних країн: Навч. посіб.: у 2-х ч. / За заг. ред. проф. П. Ф. Мартиненка. – К.: Знання України, 2006. – С. 10.

⁵ Хабриєва Т. Я., Чиркин В. Е. Теория современной конституции. – М.: Норма, 2005. – С. 286.

⁶ Халитов В. Ф. Наука о власти. Кратология: Учебное пособие. – М.: ОСЬ- 89, 2002. – С. 153.

⁷ Декларация про державний суверенітет України / Відомості Верховної Ради УРСР від 31.07.1980. – 1990 р. – № 31. – С. 429.

⁸ Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21.05.1997 р. // ВВР. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

⁹ Рішення Конституційного Суду України від 26.03.2002 р.

¹⁰ Конституція України від 28.06.96 р. // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

¹¹ Рішення Конституційного Суду України від 05.10.2005 р.

¹² Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4 т. Тома 1-2. Часть общая: Учебник / Отв. ред. Б. А. Страшун – 3-е изд., обновл. и дораб. – М.: Издательство БЕК, 2000. – С. 448.

¹³ Фадеев В. И. Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы: Учеб. пособие / В. И. Фадеев, М. В. Варлен. – М.: Норма, 2008. – С. 75.

¹⁴ Там само. – С. 75.

¹⁵ Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Кол. монографія / В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов та ін.; За ред.: В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. – К.: Атіка, 2007. – С. 369.

¹⁶ Болдирев С. В. Організаційно-правові питання місцевого самоврядування в Україні: Автореф.....к.ю.н.- Х., 2003. – С. 8.

¹⁷ Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21.05.1997 р. // ВВР. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

Резюме

В статті досліджуються конституційно-правові основи функціонування представницьких органів місцевого самоврядування в системі публічної влади України. Обґрунтовується сутність місцевих рад як представницьких органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: публічна влада, місцеве самоврядування, представницькі органи місцевого самоврядування, місцеві ради.

Резюме

В статье исследуются конституционно-правовые основы функционирования представительных органов местного самоуправления в системе публичной власти в Украине. Обосновывается сущность местных советов как представительных органов местного самоуправления в системе публичной власти.

Ключевые слова: публичная власть, местное самоуправление, представительные органы местного самоуправления, местные советы.

Summary

The article investigates the constitutional and legal basis of the functioning of local self-authority representative organs within the system of public authority of Ukraine. It also substantiates the essence of local councils as local self-authority representative organs.

Key words: public authority, local self-government, the local self-authority representative organs, local councils.

Отримано 10.02.2010

І. І. ЗАВИДНЯК

Іван Іванович Завидняк, здобувач Ужгородського національного університету

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ЛАД УКРАЇНИ ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА: СПІВВІДНОШЕННЯ У КОНТЕКСТІ ДОКТРИНИ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА (RULE OF LAW)

Для того, щоб з'ясувати природу національної безпеки України (далі – НБ) у національній правовій системі, необхідно визначити співвідношення понять «конституційний лад» та «національна безпека» (далі – НБ). Це дає змогу визначити правомірні межі діяльності суб'єктів системи НБ, оскільки вони мають відповідати вимогам верховенства права як основоположної засади конституційного ладу. З іншого боку, поняття конституційного ладу вбачається нами основоположним щодо розуміння структури НБ, оскільки воно відображає джерела легітимності, утвердження, реалізації та правового захисту соціальних і матеріальних благ, які забезпечують конституційними гарантіями. Насамкінець поняття НБ пов'язано із гарантіями конституційного ладу, що дає змогу зробити обґрунтовані висновки щодо системи забезпечення НБ та її функцій.

Аналіз співвідношення понять конституційного ладу та національної безпеки необхідно виводити із розуміння принципу верховенства права як основи сучасної конституційної державності в Україні¹. Більшість вітчизняних і зарубіжних конституціоналістів до основних компонентів верховенства права відносять справедливості, рівність, правову визначеність (безпеку), правомірність очікувань, заборону сваволі в діяльності органів публічної влади, зв'язаність конституцією (конституційність) і законами (законність)².

Звідси можна зробити висновок, що принаймні конституційний лад виражає конкретний стан суспільних відносин, які відображають зв'язаність держави правом і засади правової визначеності її діяльності. Водночас у вітчизняній науці тривають дискусії про природу конституційного ладу, оскільки відсутнє його визначення на рівні закону³. Аналіз поглядів на природу конституційного ладу, висловлений в науці конституційного права, дає змогу виділити наступні підходи до його розуміння.

По-перше, державницький підхід (Н. Боброва, О. Козлова, О. Кутафін, В. Маклаков, О. Фрицький) трактує конституційний лад як певну форму організації держави відповідно до приписів конституції⁴. Це відображає частково вплив німецької школи державного права, яка розглядає конституцію як продукт державно організованого суспільства⁵. Водночас німецька доктрина не стверджує, що конституційний лад є виключно продуктом розвитку держави, оскільки процес прийняття конституції не слід плутати із тим, чи існує у певному суспільстві конституційний лад чи ні.

Натомість у контексті нашого дослідження діяльність держави, яка є обмежена правом, зумовлює наявність конституції як необхідної умови правової визначеності у відносинах між суспільством і державою. З вимоги правової визначеності випливає те, що громадяни мають мати можливість передбачувати наслідки, що випливають із чинності правових актів, що є нічим іншим, ніж правовою безпекою індивіда. З таких міркувань державницька концепція конституційного ладу не дає очевидно відповіді, що ж є джерелом легітимності державної влади і які існують гарантії того, що вона не буде порушувати конституції і тим самим посягати на суверенітет народу, зокрема і на національну безпеку. Досвід функціонування державності у країнах англо-американської конституційної системи свідчить, що не завжди держава відіграє домінуючу роль у становленні конституційного ладу та сучасної моделі забезпечення НБ.

По-друге, згідно із регулятивним підходом конституційний лад розглядається як певна система суспільних відносин, що врегульована конституцією (В. Годованець, В. Додонов, Ю. Єрмоєнко, В. Кабишев, О. Костюченко, В. Лучін, О. Рум'янець, В. Шаповал)⁶. За такого підходу конституційний лад розглядається як певний стан регулювання суспільних відносин і більшість його прихильників розглядають його комплексно. Якщо розглядати такий підхід з точки зору правомірності очікувань, не завжди можуть бути зрозумілим, з яких критеріїв законодавець може регулювати певні суспільні відносини, у тому числі й у галузі національної безпеки. За таких умов держава отримує широкі можливості на власний розсуд здійсню-