

<sup>12</sup> Заява Державного Центру УНР в екзилі «Становище ДУ УНР в справі Декларації Верховної Ради УРСР про державний суверенітет України», серпень 1990 р.

### Резюме

У статті сформульовано й обґрунтовано систему поглядів на структуру і сутність декларації про державний суверенітет. Досліджуються проблеми та перспективи її розвитку, а також роль та значення в майбутньому.

**Ключові слова:** Конституція України, конституційний лад, Декларація про державний суверенітет, суверенітет.

### Резюме

В статье сформулирована и обоснована система взглядов на структуру и сущность Декларации о государственном суверенитете.

Исследуются проблемы и перспективы её развития, а также роль и значение в будущем.

**Ключевые слова:** Конституция Украины, конституционный строй, Декларация о государственном суверенитете, суверенитет.

### Summary

In this article is defined and substantiated the system of views on the structure and essence of the Declaration of state sovereignty. The problems and prospects of its development and role and meaning are analyzed.

**Key words:** Constitution of Ukraine, constitutional system, Declaration of state sovereignty, sovereignty.

Отримано 21.10.2010

## П. А. ТРАЧУК

*Петро Антонович Трачук, кандидат юридичних наук, доцент Закарпатського державного університету*

## ПОНЯТТЯ МІСЦЕВОЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: СУТНІСТЬ, ЗМІСТ ТА ФОРМА

Соціальна влада будь-якого типу має певні закономірності свого функціонування, яке немислиме без урахування природи людини, зокрема її природних прав і свобод. У цьому контексті необхідно шукати відповіді на джерела влади, природу її легітимності, організаційні структури влади та її функціональну побудову. Людське суспільство є структурованим та диференційованим, тому і влада є диференційованою. Наприклад, російський учений В. Халіпов виділяє принаймні тридцять три типи влади<sup>1</sup>. У філософській і політологічній літературі влада характеризується найчастіше як «суспільне відношення команди – підкорення», як «здатність організувати поведінку класів, верств»<sup>2</sup>.

Нерідко владу розглядають як свого роду спосіб інтеграції всіх засобів примусу, які існують у даній соціальній групі. Феномени влади і нормативного порядку забезпечують тотальний, всеохоплюючий характер політичного суспільства. Взагалі, влада – єдина, вона в різних формах впливає на різні сторони суспільного життя.

Коли йдеться про природу публічної влади, слід насамперед визначати межі суспільного інтересу. Поняття «публічний» введено як термін римськими юристами. Разом із тим римські юристи не втручалися у цю сферу, оскільки римське право за своїм характером було переважно приватним. У період систематизації преторського права та права юрисконсультів владу почали інтерпретувати як *imperium*. Корпоративний (становий) характер влади у період середньовіччя скоріше характеризує її як *ius potestas, ius patrimonium*. З епохи Відродження та пов'язаного з ним повернення до витоків античної інтелектуальної традиції (яка повернулася в Європу транзитом від арабів) у природно-правових та ліберальних концепціях починає трактуватися природа публічної влади з точки зору інтересів суспільства. Після формування доктрини ліберальної демократії став можливим перехід до формування сучасної концепції публічної влади.

Носіями публічної влади у розумінні статей 5 та 19 Конституції України виступають органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Сьогодні Конституцією України безпосередньо не врегульовано механізм передачі частини суверенних прав Української держави міжнародним структурам, хоча такий механізм передбачено конституціями деяких країн Західної Європи<sup>3</sup>.

Проблемі природи публічної влади приділено увагу у працях Ю. Тихомирова, В. Баймуратова, В. Погорілка, В. Чиркіна, Ф. Ардана, М. Орзіха, М. Шантебу та ін. Виходячи із характеристики інституту державної влади, даної у юридичній літературі<sup>4</sup>, можна дати характеристику публічної влади як інституту конституційного права. Інститут публічної влади – це сукупність конституційних принципів і норм, які визначають такі основні засади її функціонування.

1) *Правонаступність та конституційний характер публічної влади.* Публічна влада формується відповідно до правових процедур та в установленому законом порядку. Система органів публічної влади формується на основі того, що органи влади повинні діяти незалежно від того, які політичні сили отримали найбільше представництво у парламенті. Конституція розглядається як формальний акт, який забезпечує легітимність органів публічної влади, оскільки Основний закон закріплює їх статус та повноваження.

2) *Джерело та форми здійснення публічної влади.* Загальноприйнятими є положення, за якими джерелом влади є народ, а сприяють формуванню волі народу політичні партії. Відповідно до цього формуються ідеї партиципаторної та плюралістичної демократії, які відповідно передбачають забезпечення участі народу у прийнятті рішень на всіх рівнях влади та процедури забезпечення представництва та урахування інтересів різних соціальних груп і організацій.

Концепція демократії апелює до суверенітету народу, основою якого є вираження загальної волі народу та влада більшості. Якщо для Ж. Бодена суверенітет втілювався у необмеженій владі правителя, як правило, монарха, то наступні концепції суверенітету апелюють до того, що такою якістю наділені народ або нація. Відповідно загальна воля виражається через засоби як безпосередньої, так і представницької демократії. Згідно з традиційною концепцією демократії загальна воля втілюється через вираження безпосередньої волі народу. Так, на думку Ж.-Ж. Руссо, суверенітет народу виражається в тому, що він є носієм «загальної волі». Відповідно народ і держава у Руссо зливаються воедино, оскільки меншість звільняється від тягаря відповідальності за прийняття рішень та примирюється із можливістю вчинення помилки. За такої системи неможливо говорити про поділ владних функцій, оскільки це суперечить ідеї «загальної волі». Таким чином, не існує можливості передачі суверенітету народу і представництву немає місця. Концепція народного суверенітету Руссо стикається з інституційною проблемою – яким чином може бути втілена «загальна воля»: у формі закону, який формалізує відносини між людьми і який не завжди може відповідати суспільним цінностям та правовим засадам, через рішення більшості людей, яким повинна підпорядковуватися меншість, чи це можливо у вигляді вираження волі харизматичного лідера?

Неоконсервативна модель суверенітету абата С'єеса визначає, що його джерелом є нація як певна політична єдність із такими самими наслідками, що впливають із концепції суверенітету Ж.-Ж. Руссо. Разом з тим воля народу втілюється у діяльності представницьких інститутів, однак знову ж таки інституційна основа суверенітету одна й та сама: загальна воля та принцип більшості.

Ліберальна концепція суверенітету лише влітає його у структурну матрицю конституціоналізму. Причому цей процес був болючим і тривалим, оскільки сама ідея конституціоналізму є елітарною за суттю – йдеться про вироблення ідей про обмеження влади та їхнє втілення компетентними особами у політико-правовій практиці. Звідси випливає, що конституція інституціоналізує суверенітет як поєднання інститутів безпосередньої та представницької демократії. Відповідно до цього суверенітетом не володіє ніхто, тому що ніхто не володіє монополією інтерпретувати конституцію, оскільки її інтерпретація є результатом вільного суспільного дискурсу щодо правових наслідків чинності конституційних положень. Отже, демократія переміщається у процесуально площину:

*«Необхідно радикально змінити перспективи, притаманні як ліберальним теоріям, так і демократичним поглядам: джерело легітимації – не завідомо визначена воля людей, а, скоріше, сам процес формування легітимного рішення. Легітимне рішення, звісно, не представляє волі кожного – воно є результатом того, що в його прийнятті брали участь всі громадяни. Легітимність результату відбувається не із підсумування попередньо вже сформованої волі всіх, а із процесу формування волі кожного. Принцип попереднього обговорення є одночасно індивідуальним та демократичним»<sup>5</sup>.*

3) *Конституційне закріплення статусу органів публічної влади, що визначає легітимний характер публічної влади та правові форми її діяльності.* Згідно з принципом верховенства права органи публічної влади повинні діяти на основі конституції та формального акта парламенту – закону, який встановлює конкретну сферу їх повноважень та правові форми здійснення їх функцій.

У суспільстві, організованому в державу, система соціальних зв'язків формується на основі усталених соціальних цінностей (моральних, етичних, політичних, економічних тощо). Соціальні цінності та панівна практика соціальних зв'язків формують нормативну основу соціального порядку, який характеризується владним впливом на окремих індивідів, групи (корпорації) та політичні інститути, в тому числі й на державу. Необхідною умовою існування сталих правил є усвідомлення учасників соціального процесу, зв'язаних цими правилами, повагою до них та готовністю невідхильно реагувати на факти їх порушення. При цьому такі правила формуються з огляду легітимності цих правил та владних інститутів, у тому числі і держави. Легітимність досягається в умовах вільного демократичного дискурсу про передбачувані наслідки владних рішень, що зумовлює при додержанні принципу правління більшості забезпечення балансу інтересів різних груп та захисту меншості.

4) *Організаційна і територіальна структура публічної влади.* Відповідно до принципів поділу влади та субсидіарності повноваження органів публічної влади мають бути розподілені збалансовано, щоб не допустити надмірної їх концентрації у руках одного органу та випадків монопольного тлумачення конституції якоюсь одним органом влади. Розподіл повноважень між рівнями влади (наприклад, державою і місцевим самоврядуванням) покликаний забезпечити максимальну доступність народу до прийняття владних рішень; якщо масштаби завдань та організаційно-матеріальні ресурси не дозволяють вирішувати певну сферу повноважень ефективно, то на основі формального закону вони мають вирішуватися вищим рівнем публічної влади.

5) *Завдання та функції публічної влади як офіційного представника інтересів суспільства на внутрішній і зовнішньополітичній арені.* Відповідно до принципів верховенства права та пропорційності діяльність органів публічної влади має ставити легітимну мету, тобто така мета має бути суспільно значущою і виражати баланс інтересів, який існує. Наприклад, на рівні місцевого самоврядування – у територіальній громаді, а на рівні держави – формується через політичні партії, які сприяють формуванню політичної волі громадян, які у своїй сукупності становлять народ України. З точки зору належної правової процедури такі рішення ухвалюються відповідно до механізму стримувань і противаг, гарантією чого є судовий контроль правових актів органів публічної влади.

6) *Публічна влада як специфічний вид правовідносин.* Як акт установчої влади конституція визначає систему органів публічної влади, джерела та способи їх формування; а також, які легітимні цілі може переслідувати публічна влада і на виконання яких завдань її діяльність спрямовано. Відповідно це передбачає суб'єктний, об'єктний та фактичний склад правовідносин з приводу здійснення публічної влади. Змістом правовідносин щодо здійснення публічної влади у сенсі ст. 3 Конституції України є основні права і свободи, реалізація яких є гарантією вільного розвитку індивіда у суспільстві.

На основі цього можна дійти висновку, що до основних принципів організації та діяльності публічної влади можна віднести: континуїтет, легітимність (конституційність), верховенство права, суверенітет, поділ влади, субсидіарність, пропорційність.

До основних форм публічної влади сьогодні можна віднести державу, місцеве самоврядування, а також публічну владу суб'єктів федерації (штатів, республік, провінцій) та наднаціональних об'єднань (уній, союзів, співдружностей), яким держави делегують частину свого суверенітету на підставі міжнародних договорів.

*За юридичною природою діяльність органів публічної влади є позитивною, оскільки їх повноваженнями визначають не лише владні прерогативи, а й обов'язки перед суспільством та особою. У разі неналежного здійснення своїх повноважень посадові особи органів публічної влади можуть нести кримінальну чи адміністративну відповідальність. Діяльність органів публічної влади необхідно визначати крізь призму правової позиції Конституційного Суду України, який визнає, що кінцевим результатом діяльності органів публічної влади «є досягнення конституційних цілей і завдань (забезпечення прав і свобод людини і громадянина, їх безпека, стабільність конституційного ладу тощо)»<sup>6</sup>.*

Нарешті, публічна влада може бути різною за змістом, а саме – можливі два її різновиди принципово протилежного типу або влада обмежена волею підданих і призначена для захисту їх свобод, або вона існує в суспільстві, де нема волі, і є необмеженою. Таким чином, розрізняють правовий тип організації і здійснення влади (державність) та силовий тип (від старого деспотизму до сучасного тоталітаризму)<sup>7</sup>.

Якщо хоча б частина підвладних вільна стосовно влади, то це означає, що вони політично вільні й беруть участь у державно-правовому спілкуванні, володіють правами щодо апарату влади, а тому беруть участь у формуванні й здійсненні публічної влади.

Протилежний тип – деспотія – це така організація влади, за якої піддані не вільні й не мають жодних прав. Влада такого типу формує і регулює всі відносини між підвладними, створює і суспільний порядок, і саме суспільство.

У сучасній науці загально визнана взаємозалежність держави і права, необхідність правової основи влади в державі. Але якщо вважати, що право і закон тотожні, то державною можна вважати будь-яку організацію публічної політичної влади, бо й деспотична влада спирається на закони. Якщо ж виходити із розрізнення права і закону, то слід визнати, що державна влада – лише така публічна влада, при якій хоча б частина підвладних, частина членів суспільства володіє свободою. На такій основі будуються різні концепції держави, тобто в різних концепціях сфера публічно-владних політичних явищ, що описуються як держава, є більш або менш широкою.

Усі публічні інститути і право покликані приділяти постійну увагу росту суспільної свідомості громадян, підвищенню їх політичної культури і суспільно-політичної активності. Розвиток зацікавленості в суспільних справах, уміння з'являти думки, формувати свою позицію і погляди допомагає пов'язувати економічні і соціальні процеси в суспільстві з демократичними змінами і активною участю громадян в управлінні державними і суспільними справами. Тобто весь обсяг прав, свобод і обов'язків громадян, спрямований на вирішення цього завдання, створює не тільки основу, а й стимули для активної участі людей у суспільному житті. Отже, для діяльності громадянина в публічно-правовій сфері характерне здійснення прав і свобод шляхом самореалізації через публічні інститути.

Основними формами організації публічної влади є наддержавні об'єднання (типу ЄС), держава, місцеве самоврядування, якщо ж держава федеративна – то і суб'єкти федерації (штати, провінції, землі).

**Наддержавні об'єднання (Supranational Power).** Сьогодні спостерігається тенденція до укладання багатосторонніх міжнародних договорів, які утворюють наддержавні об'єднання. Правосуб'єктність цих утворень ґрунтується на делегуванні частини суверенних прав державами, які погоджуються на визнання їх юрисдикції у визначених межах. До складу цих об'єднань входять суверенні держави. Засновані інститути влади наддержавних об'єднань мають владні прерогативи щодо вирішення питань публічного управління утвореного співтовариства. На відміну від конфедерації рішення у наддержавних об'єднаннях приймаються не консенсусом, а більшістю. Як правило, акти наддержавних об'єднань мають пряму дію у державах-учасниках.

**Держава.** На певному етапі розвитку суспільства виникає потреба у його специфічній окремій організації. Втрачаючи соціальну однорідність, суспільство поділяється на частини, які відрізняються місцем і роллю в системі суспільного виробництва і розподілу матеріальних благ, способом життя, духовною культурою, соціальним і майновим станом тощо. У кожній з таких суспільних груп, крім однакових спільних інтересів, виникають специфічні інтереси. Отже, виникає потреба в узгодженні, координуванні таких різноманітних інтересів, у регулюванні відносин між різними частинами суспільства. Саме ця потреба і викликає до життя специфічну організацію, основним призначенням якої є забезпечення єдності, цілісності суспільства. Такою організацією є держава, яка сьогодні є основною формою публічної політичної влади. Тобто, це політико-територіальна суверенна організація публічної влади, що має спеціальний апарат для здійснення управління суспільством і яка здатна зробити свою волю обов'язковою для населення всієї країни. Ознаками держави є: суверенітет, територія, наявність системи державних органів (державного апарату), за допомогою яких здійснюються владні повноваження; державна влада, наявність загальнообов'язкових правил поведінки – правових норм, наявність податкової системи.

**Федерація.** Однією з форм публічної влади є також суб'єкти федерації. Федерація – це держава, в якій влада розподілена між центральними (федеральними) органами і органами її складових частин, що є суб'єктами федерації. Федерацію визначають як союзню державу, в якій територіальні одиниці мають статус конституційної автономії. Федералізм виникає або з необхідності інтеграції самостійних державних одиниць у більшу державу, або внаслідок дезінтеграції унітарних держав. Він є засобом запобігання надмірній концентрації влади в центрі.

Розмежування компетенції у федеративній державі називають розмежуванням влад по вертикалі. При цьому розмежовуються предмети ведення федерації і суб'єктів федерації. Суб'єкти федерації в більшій мірі здійснюють повноваження виконавчої влади: виконання федеральних законів покладається не лише на федеральні виконавчі органи, а й на органи виконавчої влади суб'єктів федерації. Наприклад, у ФРН землі самостійно виконують федеральні закони, оскільки інше не встановлено чи не допускається Основним законом ФРН<sup>8</sup>.

Суб'єкти федерації здійснюють владні повноваження і владні функції, якщо конституція не передбачає або не дозволяє іншого. В основному, хоч і не всюди, ця презумпція на користь суб'єктів має силу в законодавчих, виконавчих і судових сферах. Виключна компетенція суб'єктів федерації являє собою коло питань, у вирішенні яких федерація не має право втручатися.

Отже, конституційно-правовий статус суб'єктів федерації забезпечує їм широкі можливості для регулювання діяльності громадян на своїй території. У законодавчих органах суб'єктів федерації приймається більше законів у галузі державного будівництва, захисту прав і свобод громадянина, розвитку економіки і підприємств, соціальної підтримки населення, культури.

**Автономія** передбачає надання самостійних прав регіонам для вирішення питань розвитку регіонів. В автономії діє представницький орган влади, який формується прямими виборами і формує місцевий уряд. Провідним чинником утворення автономії є певні особливості регіону: історичні, національно-культурні, соціально-економічні, демографічні тощо.

Формування автономії інколи зумовлено історичними процесами та традиціями, зокрема, поділ Іспанії на провінції, які мають статус автономії, зумовлено визнанням особливостей розвитку різних регіонів, їх культурної, мовної та етнічної самоідентифікації. Утворення автономії в Криму зумовлено неоднозначними етнічними процесами, специфікою економічного устрою півострова, необхідністю визначити статус кримських татар та вирівнювання можливостей їх національно-культурного розвитку.

**Місцеве самоврядування.** Згідно з конституцією місцеве самоврядування визнається однією з форм публічної влади на місцях. Концепція місцевого самоврядування виходить з того, що органами державної влади є тільки центральні органи держави (парламент, глава держави, уряд тощо), органи суб'єктів федерації (у федераціях), їх представники на місцях (комісари, префекти, губернатори), а також суди як особлива гілка державної влади. Державна влада, держава представляють все суспільство даної країни і діють від імені цього суспільства. Щодо виборних органів на місцях і власної адміністрації, що ними формується, то вони розглядаються як виражені волі певної територіальної громади. Звичайно, що володіючи певною автономією, вони водночас підкоряються волі всього суспільства, і їх статус регулюється законами, що приймаються державою – офіційним представником суспільства. Місцеві органи самоуправління володіють власністю, наприклад муніципальним житлом, муніципальними дорогами і т.д.

Сутність місцевого самоврядування полягає у забезпеченні демократичних принципів організації і функціонування влади на місцях, тобто у створенні можливостей для максимального наближення управління до населення, безпосередньої участі громадян у вирішенні політичних, економічних, соціальних та інших проблем. Як елемент демократії місцеве самоврядування покликане забезпечувати шляхом самостійного вирішення територіальною громадою найважливіших питань місцевого значення, реалізацію життєво важливих прав та інтересів громадян, їх соціальний захист. Адже ніхто крім членів відповідних територіальних громад не знає краще, ніж вони, їхніх потреб, багатств, інтересів.

Влада місцевого самоврядування, як і державна влада, має публічний характер, хоч її публічні функції просторово й за обсягом обмежені: вони поширюються тільки на певну частину країни і не мають того практично всеохоплюючого в сучасних умовах характеру, який наявний у функціях державної влади. Але місцеве самоврядування – це та сама публічна і політична влада, а не просто корпоративна влада, подібна владі

громадської організації над добровільними її членами. Однак це політична влада місцевого, а не загальнодержавного характеру, тому й обмежені її повноваження. У кінцевому рахунку, вона має підпорядкований характер: основні питання життя територіального колективу, що мають загальнодержавне, а не місцеве значення, регулюються актами державної влади, нормами права, встановленими нею.

Публічна влада територіального колективу разом з тим має певну автономію. Органи самоуправління не підпорядковані один одному по вертикалі. Вони зберігають певну автономію щодо державної влади. Органи державної влади, як правило, не можуть безпосередньо змістити виборних посадових осіб місцевого самоврядування (наприклад, мерів міст), вони можуть це зробити тільки через суд, якщо останній вважатиме це необхідним. Режим законності діяльності органів місцевого самоврядування забезпечується через систему адміністративного контролю: можливістю оскаржити їх правові акти в адміністративних судах.

*Таким чином, можна дійти висновку, що публічна влада виражає юридичний режим реалізації суверенітету народу шляхом вирішення справ суспільного (публічного) значення, який засновано на єдності повноважень та відповідальності її суб'єктів.*

<sup>1</sup> Халітов В. Ф. Кратология как система наук о власти. – М.: Республика, 1999. – 302 с. – С. 9–10.

<sup>2</sup> Власть. Очерки современной политической философии Запада. – М., 1989.

<sup>3</sup> Див.: ст. 23,24 Основного Закона Федеративной Республики Германии // Конституции зарубежных государств. – М., 1996.

<sup>4</sup> Конституційне право України / За ред. В. Ф. Погорілка. – К., 2000; Фрицький О. Ф. Конституційне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – С. 236; Сравнительное конституционное право. – С. 419–420; Чиркин В. Е. Политическая и государственная власть // ГиП. – 1991. – № 9. – С. 24; Медушевский А. Н. Сравнительное конституционное право и политические институты: Курс лекций. – М.: ГУ ВШЭ, 2002. – С. 41–43, 95–97, 190, 194–196.

<sup>5</sup> Manin B. On Legitimacy and Political Deliberation // Political Theory. – 1987. – № 15. – P. 351.

<sup>6</sup> Рішення КСУ у справі про тимчасове виконання обов'язків посадових осіб від 27.04.2000 р. від 7-рп/2000 // КСУ РВ. – 2:89.

<sup>7</sup> Нерсесянц В. С. Философия права. – М., 1997. – С. 65.

<sup>8</sup> Сравнительное конституционное право / Под ред. В. Е. Чиркина, Ю. А. Юдина. – М.: Манускрипта, 1996. – С. 453.

### Резюме

У статті розглянуто природу місцевої публічної влади, ролі та місця місцевих органів влади в механізмі демократичної держави, в системі вертикального поділу влади, організації в цьому контексті інституту місцевої влади.

**Ключові слова:** публічна влада, джерело, форми публічної влади, структура, функції публічної влади, держава, федерація, автономія, місцеве самоврядування.

### Резюме

В статье рассмотрено природу местной публичной власти, роль и место местных органов власти в механизме демократического государства, в системе вертикального разделения власти, организации в этом контексте института местной власти.

**Ключевые слова:** публичная власть, источник, формы публичной власти, структура, функции публичной власти, государство, федерация, автономия, местное самоуправление.

### Summary

The article is devoted to the public power nature, its role its place in democratic state's mechanism, in the system of power vertical distribution and power organization.

**Key words:** public power, source, power forms, structure, functions, state, federation, executive power, local self-government, autonomy.

Отримано 24.12.2010

## О. В. ЧЕРНЕЦЬКА

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

## ПРЕДСТАВНИЦЬКІ ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ДЕПУТАТСЬКИЙ МАНДАТ: ПРОБЛЕМИ СПІВВІДНОШЕННЯ

На сучасному етапі функціонування системи органів публічної влади особливої актуальності набуває проблема забезпечення народного представництва в умовах державно-правової дійсності України. Більше