

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.

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

² Власть. Очерки современной политической философии Запада. – М., 1989.

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

⁴ 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.

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

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

⁷ Нерсесянц В. С. Философия права. – М., 1997. – С. 65.

⁸ 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 раздела 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

того, в силу реформування виборчого законодавства на особливу увагу заслуговують питання порядку формування представницьких органів публічної влади і тим самим забезпечення їх представницького статусу.

Як зазначав у свій час англійський філософ, соціолог і юрист І. Бентам (1748 – 1832), склад представницького (законодавчого) зібрання, буде найкращим при найбільшій кількості точок дотику з народом, тобто в тому випадку, коли його інтереси будуть у найбільшій мірі відповідати спільним інтересам. На думку І. Бентама, вимагається чотири умови, щоб внушити нації постійну довіру до її представницького зібрання: 1) прямі вибори; 2) змінність членів; 3) відомі умови для виборців і тих, кого обирають; 4) кількість депутатів, пропорційна території¹.

У сучасній науці конституційного права проблема представницької влади на місцях є найменш дослідженою та складною. Незважаючи на те, що місцеве самоврядування як інституція, яка має досить тривалу історію свого становлення, на сучасному етапі свого функціонування не виконує власне свого призначення та ролі в системі публічної влади в цілому. На думку українських вчених, реальне місцеве самоврядування – це конкретний крок у напрямі подальшої лібералізації управління на місцях, пов'язаний з вирішенням питань формування громадянського суспільства, посиленням захисту прав і свобод людини та громадянина, їх практичної реалізації². Тому актуальність теоретичного дослідження та осмислення суті та призначення представницьких органів у системі сучасної представницької демократії має не лише науково-методологічне, а й практичне значення. Більше того, при цьому необхідно враховувати, що представницькі органи виступають каналом реалізації народного суверенітету та складають основу демократичного розвитку держави та суспільства.

Відповідно до ст. 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Являючись різними підсистемами публічної влади, органи державної влади та місцевого самоврядування в цілому забезпечують здійснення влади народу України. Тобто, представництво народу в системі управління державою забезпечується на різних територіальних рівнях влади з використанням двох основних форм публічної влади, а саме державної та місцевої.

Пріоритетне місце в системі органів місцевого самоврядування займають саме представницькі органи – місцеві ради. Законодавче визначення представницького органу місцевого самоврядування містить Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», а саме ст.1 визначає, що 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 рішення³. Тобто, 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 та депутатів, які входять до їх складу, громадяни здійснюють владу на місцевому рівні, реалізуючи своє право брати участь в управлінні місцевими справами через своїх представників. Більше того, провідна роль представницьких органів у системі місцевого самоврядування забезпечується тим, що депутати місцевих рад обираються безпосередньо територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Поряд із цим, представницькі органи місцевого самоврядування в межах своєї компетенції приймають нормативно-правові акти місцевого значення, які в свою чергу складають правову основу діяльності інших органів місцевого самоврядування.

Проблема співвідношення представницьких органів місцевого самоврядування та депутатського мандату знаходиться насамперед в площині взаємозв'язку місцевих рад з територіальною громадою.

Варто наголосити, що поняття «представницький орган місцевого самоврядування», перш за все, слід пов'язувати з поняттям «депутатський мандат». Як зазначалося вище, представницький орган місцевого самоврядування складається з депутатів, які обираються відповідно до загальноновизначених стандартів виборчого права.

Загальнотеоретичні підходи щодо визначення поняття депутат місцевої ради зводяться до наступного, це – обраний відповідно до Закону України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» представник територіальних громад у сільській, селищній, міській, районній у місті, районній, обласній раді та наділений правом протягом встановленого законодавством строку здійснювати повноваження, передбачені Конституцією та законами України⁴. Що стосується законодавчого підходу до визначення поняття «депутат», ст. 2 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р. встановлює, що депутатом вважається виборним населенням виборчого округу громадянин, що уповноважений представляти інтереси територіальної громади відповідно до законодавства України⁵. Тобто, йдеться про те, що приступаючи до виконання повноважень, депутат місцевої ради отримує мандат, тобто право і водночас обов'язок на представництво інтересів територіальної громади свого виборчого округу та вирішення питань місцевого значення від імені і в інтересах населення, а також право та обов'язок щодо участі в роботі представницького органу місцевого самоврядування та його органах. Таким чином, територіальна громада наділяє свого представника певними повноваженнями щодо здійснення місцевої влади. У зв'язку з цим, слід вказати, що найбільш визначальних характеристик депутата місцевої ради є представницький характер його діяльності.

При розгляді проблеми співвідношення представницького органу та депутатського мандату, слід зазначити, що в юридичній науці існують різні теорії щодо характеру взаємозв'язку народу та представницьких органів. Зокрема, відповідно теорії представницького мандату французької правової школи, народ як носій

суверенітету надає під час виборів парламенту мандат на здійснення суверенітету від його імені, і тому він вправі оцінювати, як виконується цей мандат. Німецька правова школа відкидає вчення про представницький мандат, виходячи з того, що ніякого мандату народ парламенту не надає, і парламент, а також сформований ним уряд вільні від своїх передвиборчих обіцянок⁶.

На нашу думку, щодо характеру правового зв'язку між представницькими органами та народом, слід виходити із сутності концепції народного представництва, яка полягає в тому, що представництво є лише офіційним вираженням довіри реалізувати волю народу. Відносини представництва складаються шляхом делегування повноважень, тобто акт делегування надає законності відносинам представництва. Депутатський мандат утворюється в процесі делегування повноважень виборців по вирішенню питань місцевого значення. Тобто, слід виходити з того, що правова природа депутатського мандату зумовлена природою та призначенням народного представництва в цілому та представницького органу зокрема, знаходить юридичний вираз у конституційно-правовому статусі депутата місцевої ради та характеризується рядом принципів.

По-перше, принцип виборності, як основа виникнення депутатського мандату. Депутат представницького органу отримує мандат у результаті прямого виборчого права при таємному голосуванні. Цей принцип посилює демократичні засади формування і функціонування влади, її підзвітності населенню. Практичне втілення цього принципу є чинником мобілізації населення у здійсненні влади, а отже, є засобом подолання відчуження між владою і народом. Вибори є однією із форм народного волевиявлення, а також формою безпосередньої участі громадян в управлінні державою шляхом формування вищих представницьких органів, органів місцевого самоврядування та їх персонального складу. Поряд із цим, вибори не означають передачу влади народу виборним ними органам; шляхом виборів народ уповноважує сформовані ним органи здійснювати владу, яка належить народу; таким чином влада на виборах не передається, а передається право на її здійснення⁷.

Наявність виборних органів місцевого самоврядування є обов'язковою, оскільки це передбачено положеннями Європейської Хартії місцевого самоврядування та нормами Конституції України. Виборчий процес до представницьких органів місцевого самоврядування здійснюється на засадах рівного і рівноправного висунування кандидатів, рівності можливостей для всіх кандидатів у проведенні виборчої кампанії, неупередженості до кандидатів з боку органів державної влади, контролю за джерелами фінансування та витратами на виборчу кампанію, гласності і свободи агітації. Лише за таких умов можливе справжнє волевиявлення та проведення дійсно демократичних виборів як форми безпосередньої демократії.

По-друге, принцип представництва депутата місцевої ради, сутність якого зводиться до того, що населення відповідного виборчого округу обирає представників до представницьких органів місцевого самоврядування та наділяє їх повноваженнями щодо здійснення місцевої влади. Тобто, народ, залишаючись носієм суверенітету та джерелом влади, делегує права та обов'язки щодо здійснення місцевої влади своїм представникам. Реалізуючи надані повноваження, депутат вирішує питання місцевого значення, передбачені законодавством, а також здійснює повноваження, які належать безпосередньо представницькому органу місцевого самоврядування. При цьому, слід відмітити, що всі питання місцевого значення, а також здійснення своїх прав та обов'язків депутат може вирішувати тільки після наділення його населенням повноваженнями щодо реалізації влади і тільки через представницький орган місцевого самоврядування. Таким чином, після набуття спеціального конституційно-правового статусу, депутат є уповноваженим представником територіальної громади у представницькому органі та у взаємовідносинах з іншими органами і посадовими особами місцевого самоврядування та державної влади і повинен виражати його інтереси.

По-третє, – принцип вільного чи імперативного мандату. Відповідно до законодавства України депутатський мандат має імперативний характер, тобто депутат місцевої ради може бути відкликаний у встановленому законом порядку. На підставі ст. 10 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р. місцева рада та виборці можуть виразити своє ставлення до діяльності своїх представників у відповідній правовій формі. Розділ V «Відкликання депутата місцевої ради» Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р. встановлює правовий механізм відкликання депутата місцевої ради. Виходячи з вищевикладеного, можна зробити висновок, що інститут відкликання, як сукупність правових норм є засобом вираження волі виборців та їх ставлення до депутатів місцевих рад. Але при цьому слід зазначити, що на сьогодні в науковій літературі відсутня єдність поглядів щодо розуміння сутності імперативного мандату. Як правило, при використанні поняття «імперативний мандат», дослідники, тим самим, лише вказують на значно більший обсяг обов'язків депутата перед виборцями, на більш тісний їх взаємозв'язок, ніж це є характерним для відносин депутата з виборцями, визначеними поняттям «вільний мандат»⁸. У свою чергу Європейська хартія місцевого самоврядування, зокрема ст. 7 встановлює, що мандат місцевих обраних представників передбачає вільне здійснення ними своїх функцій. Однак, однозначно стверджувати на підставі цього положення про вільний мандат депутата місцевої ради неможливо.

Таким чином, можна підсумувати, що правова природа депутатського мандату зумовлена природою та призначенням народного представництва через представницькі органи місцевого самоврядування і полягає в представницькому статусі депутата, характеризується рядом принципів, а також характером взаємозв'язків депутата з територіальною громадою. Поряд із цим, депутати місцевих рад покликані здійснювати головну роль в утвердженні принципів народного представництва в системі публічної влади. Представницькі органи місцевого самоврядування в умовах державно-правової дійсності повинні виступати основною ланкою демократичного процесу легітимізації публічної влади в суспільстві.

Загалом подальший розвиток представницької демократії має посилити взаємозв'язок депутатів місцевих рад з виборцями, шляхом забезпечення пріоритетів потреб та інтересів територіальної громади в діяльності представницьких органів місцевого самоврядування.

¹ *Фадеев В. И.* Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы: учеб. пособие / В. И. Фадеев, М. В. Варлен. – М.: Норма, 2008. – С. 9.

² Конституційне право України. Академічний курс: Підручник: у 2 т. – Т. 2 / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. – С. 673.

³ Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21.05.1997 р. // ВВР. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

⁴ *Виборче право України. Навчальний посібник / За ред. В. Ф. Погорілка, М. І. Ставнійчук* – К.: Парламентське видавництво, 2003. – С. 351.

⁵ Про статус депутатів місцевих рад. Закон України від 11.07.2002 р. // ВВР. – 2002. – № 40. – Ст. 290.

⁶ *Фадеев В. И.* Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы: учеб. пособие / В. И. Фадеев, М. В. Варлен. – М.: Норма, 2008. – С. 114.

⁷ Там само. – С. 84.

⁸ Там само. – С. 125.

Резюме

Стаття присвячена дослідженню актуальних проблем теорії та практики співвідношення представницьких органів місцевого самоврядування та депутатського мандату в умовах державно-правової дійсності України.

Ключові слова: місцеве самоврядування, представницький орган, місцева рада, депутатський мандат, принципи депутатського мандату.

Резюме

В статье рассматриваются актуальные проблемы соотношения представительских органов местной власти и депутатского мандата в современных условиях государственно-правовой действительности Украины.

Ключевые слова: местное самоуправление, представительский орган, местный совет, депутатский мандат, принципы депутатского мандата.

Summary

The article regards the current problems of theory and practice correlation between representative institutions of local self-governing and deputy mandate under the conditions of state-law reality in Ukraine.

Key words: local self-government, representative institution, local council, deputy mandate, principles of deputy mandate.

Отримано 10.02.2011

Л. В. БАЄВА

Лілія Вікторівна Баєва, аспірант Класичного приватного університету, ст. викладач Запорізького національного технічного університету

ПРОБЛЕМИ РОЗРОБКИ ПРОЕКТІВ РІШЕНЬ МІСЦЕВИХ РАД: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ

Актуальність дослідження нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування зумовлено відсутністю чітких наукових підходів щодо розуміння цього питання. Органи місцевого самоврядування, реалізуючи надані їм функції та повноваження, здійснюють великий обсяг роботи. Управління відповідними галузями виробництва, здійснення керівництва у сфері муніципального управління вимагає від цих органів прийняття відповідних рішень. Такий вид їхньої діяльності є правовою формою роботи, яка є цілісним поняттям певних складових елементів.

Здійснення нормотворчої діяльності органами місцевого самоврядування передбачає відносно широкий простір для вибору певного правового рішення не лише з огляду розв'язання означених проблем, а й з метою впорядкування, спрямування та врегулювання відносин у муніципальній сфері.

Визначаючи природу місцевого самоврядування як специфічної форми публічної влади територіальної громади Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплюють принципи його правової, організаційної та фінансової самостійності.