

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальная власть, территориальная громада, вопросы местного значения, муниципальное право, муниципализм, децентрализация.

Summary

Batanov O. The constitutional and legal foundation for local self-government in foreign countries: basic models of organization and activities.

The article highlights the international experience of the decentralization of the public power, organization and functioning of local self-government. A systematic approach to the classification of the basic municipal model of modernity. We consider the situation, showing the diversity of national systems of local self-government, whether they have a common and distinctive features.

Key words: local self-government, municipal authorities, territorial hromada, local issues, municipal law, municipalism, decentralization.

УДК 342.7

І. А. КУЯН

*Ірина Анатоліївна Куян, доктор юридичних наук,
головний консультант Інституту законодавства
Верховної Ради України*

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ УКРАЇНИ ЯК ДЕМОКРАТИЧНОЇ ДЕРЖАВИ

Із набуттям у 1991 р. незалежності і особливо із прийняттям у 1996 р. Конституції України Український народ остаточно визначив свій цивілізаційний вибір – жити в суверенній, демократичній, соціальній, правовій державі.

В Основному Законі Української держави знайшли своє закріплення всі ключові постулати такої держави: республіканська форма державного правління, в якій народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади; цінність людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки; непорушність прав людини; відповідальність держави перед людиною та її обов'язок утверджувати і забезпечувати права і свободи людини; принципи поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову та верховенства права; політична, економічна та ідеологічна багатоманітність суспільного життя; гарантування місцевого самоврядування тощо.

Всі ці основні ознаки України як демократичної держави отримали розвиток в конституційному законодавстві. Разом із тим тернистий шлях розвитку демократії в Україні весь час супроводжувався авторитарними тенденціями, наростанням політичної і економічної кризи та перманентною ідеєю конституційної реформи. Закономірним наслідком такого державного будівництва стала Революція Гідності.

Сьогодні ідея розвитку демократії в Україні та основних її засобів – конституційної, конституційно-правової реформи вийшли на новий виток. Та старі питання «що робити?» і «як робити?» не втрачають своєї актуальності. Як оптимізувати модель влади, провести реформу судової системи і прокуратури, адміністративно-територіальну реформу, забезпечити ефективне функціонування місцевого самоврядування? Яким чином і в якому обсязі мають бути внесені зміни до Конституції України – провести конституційну реформу чи конституційну модернізацію? Цими питаннями задаються не лише політики і науковці. Перспективи розвитку демократичної держави в Україні хвилюють усіх громадян.

Найбільш актуальним протягом усього часу незалежності України є питання форми (системи) правління в державі. Воно, як слушно зазначає О. В. Петришин, є одним із вузлових для конституювання сучасної державності, закріплення її характеристик як демократичної та правової держави, налагодження ефективного механізму поділу влади та системи стримувань і противаг¹.

У 2014 р., в результаті змін до Конституції України, держава знову повернулася до парламентсько-президентської системи правління. Враховуючи історію змін систем правління в Україні і сучасне політичне структурування суспільства, на цьому етапі розвитку державності в Україні, на нашу думку, така зміна є раціональним кроком на шляху забезпечення суверенітету держави і Українського народу. Два центри влади в особі Верховної Ради України та Президента України здатні створити ефективний механізм стримувань і противаг, що сприятиме запобіганню кризових явищ у політиці і перетворенню суверенітету держави та народу на «суверенітет» влади. Оскільки ні парламент, ні Президент не є носіями суверенітету. Вони зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, визначені законами, тобто є виконавцями, реалізаторами властивостей державного суверенітету та гарантами народного суверенітету. На сьогодні це поки що мета, для досягнення якої необхідно ще багато чого зробити.

У цьому зв'язку надзвичайно актуальною для України проблемою, без вирішення якої неможливе існування демократичної держави, є необхідність розвитку парламентаризму. Розглядаючи парламентаризм, як

зауважує Ю. С. Шемшученко, необхідно зважати на його двоєдину природу: як політичного режиму і як сукупності повноважень, а також принципів устрою і діяльності Верховної Ради України. При цьому в природі парламентаризму може бути виключно демократичний політичний режим, а в основі устрою, діяльності й загалом статусу парламенту не повинно бути іншого підґрунтя, аніж верховенство волі і влади народу. У парламентаризмі зливаються воедино потенції прямої та представницької форм народовладдя, а народний суверенітет «зрощується» з державним насамперед через організацію та діяльність парламенту².

Розвиток парламентаризму в Україні неможливий без удосконалення виборчого законодавства. Адже сучасна демократична держава, що заснована на принципі народного суверенітету, неможлива без утвердження права її громадян брати участь в управлінні державними справами, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади.

Загальна декларація прав людини, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН в 1948 р., визначила, що воля народу має бути основою влади уряду: вона має бути відображена в періодичних і не сфальсифікованих виборах, які повинні проводитися при загальному, рівному виборчому праві шляхом таємного голосування або за допомогою інших рівнозначних форм, що забезпечують свободу голосування (ч. 3 ст. 21)³.

Ступінь забезпечення народовладдя (волі народу) у процесі виборів органів державної влади чи органів місцевого самоврядування значною мірою залежить від моделі виборчої системи і якості виборчого законодавства.

Нині у світі використовують три основні моделі виборчої системи – мажоритарну, пропорційну, змішану та велику кількість їх різновидів. Кожна з цих систем має свої переваги й недоліки.

З часу проголошення незалежності в Україні випробувані всі основні види виборчих систем. Остання, запроваджена в Законі України «Про вибори народних депутатів України»⁴ змішана система виборів народних депутатів містить ті елементи, що негативно проявлялися у попередніх виборчих кампаніях. Головним чином це стосується пропорційної виборчої системи із закритими списками щодо обрання половини складу парламенту.

Нині в Україні питання виборів до парламенту та реформування виборчого законодавства не втрачає своєї актуальності. У зв'язку з цим слід зазначити, що обрання народних депутатів за змішаною виборчою системою, на нашу думку, є більш прийнятним для України у нинішній період, оскільки сприятиме, з одного боку, збереженню зв'язку народних обранців із виборцями (що майже втрачається за пропорційної системи особливо із закритими списками), а з другого, – підвищенню політичної активності та партійному структуруванню суспільства. Про необхідність запровадження пропорційної виборчої системи з відкритими списками політики говорять постійно, але поки безрезультатно. Хочеться сподіватись, що парламентарі врешті долучаться до вирішення цих питань.

Використання пропорційної виборчої системи із закритими списками щодо виборів органів місцевого самоврядування отримало багато негативних оцінок фахівців. Як основний аргумент проти застосування такої виборчої системи більшість вчених називало її неузгодженість із правовою природою місцевого самоврядування, що за Конституцією України є правом територіальної громади самостійно вирішувати проблеми місцевого значення.

Новий Закон про місцеві вибори⁵ запровадив пропорційну виборчу систему щодо виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад, які мають обиратися в багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками місцевих організацій політичних партій із закріпленням кандидатів за територіальними виборчими округами. Як наслідок, виборча кампанія 2015 р. більше нагадувала парламентські вибори, аніж вибори до органів місцевого самоврядування.

Загалом, встановлення виборчої системи, принаймні в Україні, – результат вибору, визначеного співвідношенням політичних сил у парламенті. Підтвердженням цього є зміна виборчих систем напередодні мало не кожних чергових виборів до Верховної Ради України та до місцевих рад. Нестабільність виборчої системи в державі України багато в чому зумовлена невизначеністю в Основному Законі її параметрів. Конституція встановлює лише періодичність виборів і закріплює загальні принципи активного та пасивного виборчого права.

Враховуючи сучасний рівень правової свідомості і правової культури в державі, вважаємо, що тип виборчої системи має бути закріплений в Конституції. За умови затвердження Основного Закону референдумом або його прийняття спеціальними установчими зборами це дасть змогу створити засади для реалізації верховенства народу у визначенні власного інструментарію організації державної влади та стане кроком на шляху розвитку демократії в Україні.

Держава, яка називає себе демократичною, правовою, такою, що декларує європейські цінності, у виборі типу виборчої системи для кожного типу виборів має дотримуватися основних принципів виборчого права європейського демократичного доробку і власної конституції. Це стосується насамперед принципів справедливих виборів, рівності виборчого права і прямого виборчого права. Порушення зазначених принципів спотворює волю виборців й може стати кроком назад на шляху розвитку демократії в Україні.

Вибори – одна з провідних форм народного волевиявлення, що характеризує як ступінь розвитку парламентаризму, так і якість демократизації суспільства. Окрім виборів, ст. 69 Конституції України передбачено можливість реалізації народного волевиявлення через референдум та інші форм безпосередньої демократії. За змістом низки статей Конституції України волевиявлення громадян може здійснюватися шляхом участі у всеукраїнському та місцевих референдумах, виборах до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38), через мирні зібрання (збори), мітинги, походи, демонстрації (ст. 39), колективні та

індивідуальні звернення (ст. 40), страйки (ст. 44), референдні ініціативи (ст. 72). Означені форми безпосередньої демократії мають різну функціональну спрямованість і характер впливу на суспільні відносини. Якщо імперативність рішень одних форм волевиявлення очевидна, то інші демонструють переважно суспільну думку певної групи людей, їх ставлення до вирішення тих чи тих питань державного та суспільного значення. Тому забезпечення законодавчої регламентації зазначених видів форм вираження народовладдя має бути одним із пріоритетних напрямів конституційного процесу. У цьому зв'язку слушною уявляється думка А. М. Колодія, який стверджує, що за умови відсутності сучасних і таких, що відповідають світовим стандартам, законодавчих актів про всеукраїнський та місцеві референдуми, всенародні опитування (плебісцити), демонстрації, мітинги, вуличні походи та збори громадян, серйозно вести мову про наявність в Україні демократії або ж нормативних основ для її розвитку безпідставно⁶. Саме на них насамперед має звертатися увага законодавця в умовах сучасної політичної нестабільності.

Невід'ємним напрямом конституційно-правової реформи на шляху розвитку демократичної держави в Україні є забезпечення розвитку місцевого самоврядування.

Утверджуючи принцип народного суверенітету, Конституція України закріпила, що народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування і таким чином утвердила місцеве самоврядування як одну з форм реалізації народом належної йому влади. Отже, із змісту Основного Закону України прямо випливає, що місцеве самоврядування є однією з форм здійснення Українським народом своєї влади. Специфічність цієї форми визначається її суб'єктною, галузевою (предметною) і територіальною особливістю. За своєю суттю (та в ідеалі) місцеве самоврядування є проєкцією народовладдя на місцевий рівень, яке можна назвати владою громади (громадовладдям), що так само має дві основні форми реалізації: безпосередню і через самостійно утворювані органи. Єдність джерела державної влади і місцевого самоврядування забезпечує тісний взаємозв'язок між ними й значну схожість форм реалізації правомочностей.

Право на місцеве самоврядування – колективне право, що належить жителям відповідної територіальної громади – носіям публічних (державних і місцевих) інтересів. В його основі – природне право людської спільноти на самовизначення у відповідних територіальних межах. У силу цього територіальна громада є суб'єктом, який володіє певним обсягом право- та дієздатності в публічній сфері, що зумовлює її потенційну спроможність забезпечувати до певної об'єктивно можливої міри життєдіяльність територіальної спільноти в цілому і кожного її члена через здатність забезпечувати публічні інтереси. Ті сфери життєдіяльності, які територіальна громада не здатна охопити своїм самоуправлінням в силу об'єктивної обмеженості ресурсами, належать до управлінського впливу територіальних громад вищого рівня, і в кінцевому рахунку, – держави, суверенна влада якої потенційно володіє здатністю забезпечувати повною мірою нормальну життєдіяльність суспільства, через свою виключну здатність забезпечувати загальнонародний інтерес⁷.

Для послідовного втілення принципу народного суверенітету і забезпечення реального народовладдя в Україні є необхідність поєднання народницької за своєю суттю (громадівською) ідеї – моделі місцевого самоврядування з вимогами Європейської Хартії місцевого самоврядування. І суперечностей у цьому питанні, на наше переконання, не має.

Якщо розглядати місцеве самоврядування як спосіб і форму реалізації народного суверенітету, необхідно більш ініціативно й довірливо ставитися до місцевих громадських ініціатив, до їх можливостей розпорядження бюджетними коштами, до поєднання потенцій державного управління і місцевого самоврядування. Тільки за умови поєднання широких прав органів місцевого самоврядування і суворого державного контролю місцева публічна влада буде спроможна реалізувати природні можливості народного суверенітету як реального народовладдя в Україні.

Самоврядування за своєю природою означає нерозривний зв'язок суб'єкта та об'єкта управління. Тому цей вид публічної влади передбачає існування дієвих інструментів прийняття імперативних рішень. Йдеться про місцеві референдуми. Необхідність удосконалення законодавства про місцеві референдуми нині не викликає сумнівів ні в політиків, ні в науковців. Верховна Рада України опрацювала не один законопроект з цього питання. Очевидно, його неможливо вирішити окремо від інших проблем місцевого самоврядування, що вимагає комплексного реформування.

Попри необхідність удосконалення форм публічно-самоврядного волевиявлення слід пам'ятати про його межі, про підзаконний та підконтрольний характер місцевого волевиявлення та здійснення місцевого самоврядування загалом, що передусім пов'язано з питаннями відповідальності його суб'єктів.

Ініційована Верховною Радою України децентралізація державної влади, що передбачає передусім проведення реформи місцевого самоврядування, має на меті утвердження громадівської ідеї (моделі) місцевого самоврядування, поєднаної з вимогами Європейської Хартії місцевого самоврядування⁸.

Зазначений законопроект утверджує громаду первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України та передбачає, що територіальна громада здійснює місцеве самоврядування як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування шляхом самостійного регулювання суспільних справ місцевого значення та управління ними в межах Конституції і законів України. Органами місцевого самоврядування громади є рада громади як представницький орган та виконавчі органи місцевого самоврядування громади.

Згідно з цим проектом вводиться інститут префекта, на якого покладається функція нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування. Префект має право зупинити дію

актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду.

У разі ухвалення головою громади, радою громади, районною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України, створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, зупинити дію відповідного акта з одночасним зверненням до Конституційного Суду України має право Президент України, який також може тимчасово зупинити повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призначити тимчасового державного уповноваженого.

Таким чином запроваджується і дієвий механізм контролю за діями (актами) органів місцевого самоврядування. Проте реальність місцевого самоврядування та ефективність контролю за його реалізацією з боку держави значною мірою буде залежати від розвитку в законодавстві України запроваджуваних новаций.

Слід зазначити, що конституційні акти переважної більшості сучасних демократичних держав, незалежно від втілюваних моделей місцевого самоврядування, не обходять увагою питання підконтрольності й відповідальності органів муніципальної влади. І це закономірно, адже здійснювані органами місцевого самоврядування функції мають життєво важливий характер не лише для місцевих громад й спрямовані на забезпечення місцевих публічних інтересів, а стосуються і загальнонародних та загальнодержавних інтересів. Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування ґрунтується на верховенстві державної влади і має на меті не тільки підвищення ефективності їх діяльності і сприяння здійсненню єдиної державної політики, а й захист громадян від ймовірних зловживань з боку суб'єктів муніципальної влади, що прямо впливає з необхідності утвердження і забезпечення прав людини з боку держави.

Законодавство багатьох держав наділяє органи державної влади правом застосування санкцій щодо підконтрольних суб'єктів муніципальної влади. Такими санкціями можуть бути: розпуск муніципалітетів і передача їх функцій органам, призначеним урядом, примусова відставка муніципальних службовців, позбавлення субсидій тощо. Можливість розпуску представницьких органів муніципальної влади передбачена в законодавстві Індії, Італії, Португалії, Угорщини, Франції, Японії. Право застосування таких санкцій може належати президенту (в Казахстані), монарху (Великому герцогу Люксембурзькому), парламенту (в Латвії), уряду (у деяких німецьких землях, зокрема Північний Рейн-Вестфалія, Рейланд-Пфальц).

Отже, як бачимо, у сучасних демократичних державах контроль за законністю дій органів місцевого самоврядування є невід'ємною функцією державних органів.

Є ще одна важлива проблема розвитку демократичної державності в Україні. Демократія, як слушно зазначає О. В. Скрипнюк, завжди передбачає процес своєї реалізації⁹. З огляду на питання конституційного розвитку конституційний процес в Україні має бути процесом реалізації демократії. Конституція встановлює правові засади права народу на владу. А ступінь його фактичної реалізації (здійснення народовладдя) визначає рівень розвиненості демократії¹⁰. Тому вкрай важливо забезпечити публічність, прозорість і легітимність ключового етапу конституційного процесу – запровадження конституційної реформи.

Ми розглянули лише частину проблем удосконалення конституційного законодавства, що стосується розвитку України як демократичної держави. Це складне та багатоаспектне питання, пов'язане з усіма основними інститутами конституційного права. Тому необхідною ознакою конституційної реформи слід вважати її системність. Системність конституційної реформи – запорука сталого розвитку демократичної держави і суспільства в Україні.

Важливо розуміти, що демократична держава не виникає враз. Демократії необхідно вчитися, до неї необхідно прагнути, її необхідно постійно втілювати в життя.

¹ *Петришин О. В.* Форма правління в Україні: досвід та пошук конституційної моделі / О. В. Петришин // Вісник Конституційної Асамблеї. – 2013. – № 1. – С. 259.

² *Шемшученко Ю. С.* Теоретичні засади розвитку українського парламентаризму / Ю. С. Шемшученко // Право України. – 2008. – № 1. – С. 18.

³ Загальна декларація прав людини, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН в 1948 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml

⁴ Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4061-VI : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061-17

⁵ Про місцеві вибори : Закон України від 14 липня 2015 р. № 595-VIII // Голос України. – 2015. – 7 серп.

⁶ *Колодій А. М.* Громадянське суспільство та правова держава: проблеми і шляхи розбудови / А. М. Колодій // Право України. – 2010. – № 7. – С. 12–17.

⁷ *Куян І. А.* Суверенітет : проблеми теорії і практики (конституційно-правовий аспект) / І. А. Куян. – К. : ВЦ «Академія», 2013. – С. 380.

⁸ Законопроект (реєстр № 2217а) про внесення змін до Конституції України, попередньо схвалений постановою Верховної Ради України від 21 серпня 2015 р. № 656-VIII.

⁹ *Скрипнюк О. В.* Демократія: Україна і світовий вимір (концепції, моделі та суспільна практика) / О. В. Скрипнюк. – К. : Логос, 2006. – 368 с. – С. 330.

¹⁰ *Цветков В. В.* Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика : моногр. / В. В. Цветков. – К. : Юрид. думка, 2007. – 336 с. – С. 51.

Резюме

Куян І. А. Конституційно-правові проблеми розвитку України як демократичної держави.

Стаття присвячена дослідженню основних конституційно-правових проблем демократичного поступу України. Питання форми правління розглядається як одне з ключових у змісті конституційної реформи на шляху демократичного розвитку держави. Важливим показником та фактором розвитку демократичної держави в Україні, на думку автора, має бути парламентаризм. Наголошено на необхідності визначення в Конституції України типу виборчої системи. Невід'ємним напрямом конституційно-правової реформи на шляху розвитку демократичної держави в Україні є забезпечення розвитку місцевого самоврядування. Акцентовано, що забезпечення публічності, прозорості й легітимності ключового етапу конституційного процесу – запровадження конституційної реформи є необхідною умовою розвитку демократичної державності в Україні.

Ключові слова: демократична держава, Конституція України, форма правління, конституційний процес, парламентаризм, виборча система, місцеve самоврядування.

Резюме

Куян И. А. Конституционно-правовые проблемы развития Украины как демократического государства.

Статья посвящена исследованию современных конституционно-правовых проблем демократического развития Украины. Вопрос формы правления рассматривается как один из ключевых в содержании конституционной реформы. Неотъемлемым показателем и фактором развития демократического государства в Украине, по мнению автора, является парламентаризм. Рассматриваются проблемы развития избирательного законодательства, реформы местного самоуправления. Акцентировано, что обеспечение публичности, прозрачности и легитимности конституционного процесса является необходимым условием развития демократического государства в Украине.

Ключевые слова: демократическое государство, Конституция Украины, форма правления, конституционный процесс, парламентаризм, избирательная система, местное самоуправление.

Summary

Kuyan I. Constitutional and legal problems of the development of Ukraine as a democratic state.

The article studies modern constitutional and legal problems of the development of Ukraine as a democratic state. According to the author, the constitutional reform should be an important means of democratic development of Ukraine. Considered are the main constitutional and legal problems of democratic progress of Ukraine. Parliamentarism should be an essential indicator and factor in the development of democratic state in Ukraine. A vital area of constitutional and legal reform in the course of development of democratic state in Ukraine is ensuring the development of local self-government. From the content of the Basic Law of Ukraine it is directly implied that local self-government is a form of implementation of the Ukrainian people's power. Emphasized is that publicity, transparency and legitimacy of crucial stage of the constitutional process, that is the implementation of constitutional reform, is a necessary condition for the democratic state development in Ukraine.

Key words: democratic state, the Constitution of Ukraine, constitutional process, parliamentarism, local self-government.

УДК 342

В. О. АНТОНОВ

Володимир Олександрович Антонов, кандидат філософських наук, доцент, старший науковий співробітник Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

ПРОБЛЕМА ФОРМУВАННЯ НОВОЇ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ НА ТЛІ НОВИХ ВИКЛИКІВ ТА ЗАГРОЗ

Закони в галузі національної безпеки і оборони за своїм політико-правовим змістом виступають предметом правового регулювання та юридичною силою і займають після Конституції особливе місце, органічно розвивають її основні положення.

Цим законам відводиться надзвичайно важлива роль у забезпеченні конституційного регулювання суспільних відносин, що складаються у процесі захисту національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності. Такі закони входять безпосередньо в систему конституційного законодавства України. Їх політико-правовий зміст визначений насамперед найважливішим політико-правовим документом нашої держави – Конституцією України. Саме Конституцією визначається, який закон слід видати у галузі національної безпеки і оборони, відповідно з яким має бути розвинута та чи інша її стаття.

Проте слід зазначити, що конституційні закони, на відміну від Основного Закону, своїм регламентуючим впливом охоплюють не всю конституційну матерію, а лише окремі, до того ж найважливіші її сфери (сторони), де їх важливість, зокрема і суспільних відносин, що складаються у галузі національної безпеки і