Т.М. Заворотченко
кандидат юридичних наук, доцент
(Дніпропетровський національний університет ім. Олеся Гончара)

УДК 342.7 : 328 (477)

ВИБОРЧЕ ЗАКОНОДАВСТВО ТА ПРАВО НА РЕФЕРЕНДУМ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Висвітлено порівняння загальних принципів участі громадян у виборах. Проаналізовано значення виборчого законодавства та політичного права громадян України на референдум для української держави. Запропоновано декілька важливих положень щодо удосконалення законодавства про референдум.

Ключові слова: *політичні права і свободи людини, виборче законодавство, виборчий стандарт демократичної держави, всеукраїнський референдум, місцевий референдум, плебісцитарний референдум..*

Освещается сравнение общих принципов участия граждан в выборах. Анализируется значение избирательного законодательства и политического права граждан Украины на референдум для украинского государства. Предлагаются некоторые важные положения в отношении усовершенствования законодательства о референдуме.

Ключевые слова: *политические права и свободы человека, избирательное законодательство, избирательный стандарт демократического государства, всеукраинский референдум, местный референдум, плебисцитарний референдум.*

The article deals with the general principles of citizens'participation in elections. Analysis of the electoral legislation to the Ukrainian state.

Keywords: *political rights and freedom of the person, the electoral legislation, the electoral democratic state standard.*

Постановка проблеми. Актуальність теми даного дослідження зумовлена необхідністю наукового дослідження виборчого законодавства та законодавства про референдум.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Проблеми законодавства про політичні права громадян досліджували такі російські та українські вчені-конституціоналісти, як Ю.Г. Барабаш, В.В. Букач, А.В. Грабильніков, І.В. Дробуш, А.А. Златопольський, Б.В. Кожанов, В.П. Колісник, В.В. Копейчиков, А.Ю. Олійник, В.А. Патюлин, В.Ф. Погорілко, В.В. Речицький, Ю.І. Скуратов, Ю.М. Тодика та інші. Проте системного аналізу зазначених інститутів конституційного права не проводилось.

Метою цієї наукової статті являється аналіз політичних прав і

свобод людини й громадянина, аналіз нормативних актів, які регулюють конкретні суб'єктивні політичні права, а також виокремлення пропозицій щодо удосконалення законодавства про референдум.

Виклад основного матеріалу. Здійснюючи аналіз виборчого законодавства, треба почати з того, що, як відомо, в сучасних умовах на державному рівні виборче законодавство ґрунтується на такій нормативній основі: на Конституції України (Розділ ІІІ. Вибори. Референдуми); Законі України „Про вибори народних депутатів України", Законі України „Про вибори Президента України", Законі України „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів", Законі України „Про Центральну виборчу комісію", Законі України „Про всеукраїнський та місцеві референдуми".

І хоча це законодавство замінюється іншим, воно, тем не менш, представляє інтерес для наукового дослідження з двох причин. По-перше, воно являє собою більш фундаментальну та об'ємну систему актів, ніж поспішно створена в межах апарату Президента нова система. По-друге, створена система виборчого законодавства може носити тимчасовий характер, тому після того, як вона виконає свою роль, виникне питання про законодавство, яке треба буде використовувати на наступних виборах. При цьому ми не виключаємо якщо не повного, то хоча б часткового повернення до попередньої системи виборчого законодавства.

Деякі спеціалісти практично включають до системи виборчого законодавства і законодавство про референдум, виходячи з формальної ознаки загальних принципів голосування [1]. Однак ми вважаємо, що з цією думкою не можна погодитись через принципово іншу мету голосування в процесі референдуму. Не вдаючись на даному етапі в деталі аналізу названих законів, зазначимо одну особливість. Оскільки зазначені нормативно-правові акти були прийняті в різний час, то мають місце значні розходження між ними за низкою доволі принципових питань, зокрема: 1) фінансування виборів; 2) склад суб'єктів, які висувають кандидатів для обрання; 3) кворум зборів виборців; 4) участь політичних партій у виборах тощо. Ця обставина, на нашу думку, ставить під сумнів факт існування в недавньому минулому єдиної системи виборчого законодавства, яка заснована на загальних принципах. Ми впевнені, що дану проблему міг би зняти проект запропонованого нами „Виборчого кодексу", але він, можливо, не зміг би вирішити цієї задачі, оскільки за змістом цей кодекс єдиним нормативним актом не був би. До складу вищеназваного кодексу мав би входити набір із двох законів: Закону України „Про основи виборчого процесу" та Закону України „Про вибори глави адміністрації". Ми вважаємо, що саме ці закони можуть бути предметом наукового дос-

лідження та порівняльного аналізу.

Звертаючись до запропонованих нами законів про вибори, необхідно також здійснити аналіз проекту Виборчого закону В.Л. Шейніса і Б.А. Страшуна [2], а також відповідних статей проектів Конституції Російської Федерації [3; 4].

Оскільки предметом нашого дослідження є не безпосередньо виборче законодавство, а право громадян обирати та бути обраними до органів державної влади, ми не будемо піддавати аналізу всі перелічені акти, а обмежимось лише порівнянням загальних принципів участі громадян у виборах.

Групою вчених Інституту держави і права РАН на основі аналізу виборчих систем розвинутих демократичних країн визначені деякі принципи цієї участі, які, на їх думку, входять до виборчого стандарту демократичної держави. Ідеться про: а) загальне, рівне і пряме виборче право при таємному голосуванні; б) допустимість встановлення демократичних обмежень на реалізацію активного і особливо пасивного виборчого права; в) розгляд волевиявлення виборця як його громадянського права, а в ряді випадків – і як громадянського обов'язку; г) забезпечення пропорційного представництва інтересів різних соціальних верств населення; д) рівність шансів і змагальність кандидатів на всіх етапах виборчої кампанії; є) створення умов для розуміння та обґрунтованості вибору між альтернативними кандидатами [5]. Спробуємо, використовуючи ці категорії, проаналізувати вищенаведені акти і проекти.

Першим принципом є принцип загального виборчого права. Він закріплений у всіх без винятку перелічених нормативних актах і проектах. Його зміст зводиться до того, що всі громадяни України незалежно від статі, раси, національності, соціального походження, майнового положення, віросповідання та партійності мають право обирати та бути обраними на посади у виборні органи влади. Відомо, що будь-який принцип при його абсолютизації можна довести до повного абсурду, і принцип загальності не є винятком. Тому законодавство розвинутих країн містить вилучення з цього принципу, які обмежують можливість реалізації даного права окремими категоріями громадян. Важливо, щоб ці вилучення не порушували загальних принципів демократичного розвитку. Це визначається розумністю встановлення обмежень та їх відповідністю, так би мовити, здоровому глузду та ефективності діяльності органу, який обирається. Законодавство України встановлює три обмеження принципу загальності. Відповідно до ч. 2 ст. 70 Конституції України у виборах не беруть участі душевнохворі громадяни, які визнані судом недієздатними. На нашу думку, таке обмеження не можна визнати розумним, оскільки в даному випадку особа з причини свого психічного розвитку не може правильно оцінювати якості запропонованих кандидатів та здійснити свій обізнаний вибір. А

що стосується іншого обмеження, яке розповсюджується на осіб, що знаходяться в містах позбавлення волі за вироком суду, то в даному випадку критерій зовсім інший. Саме тут спостерігаються негативні наслідки, які відчуває на собі особа, що вчинила злочин. Цей акт кари з боку суспільства, який може розглядатися в якості факультативного покарання. Що ж стосується останнього обмеження принципу загального виборчого права, яке закріплене ст. 70 Конституції України, то воно спрямоване на реалізацію принципу розподілу влади та підвищення ефективності діяльності представницьких органів влади. Його сутність полягає у несумісності депутатського мандату із заняттям посади в органах виконавчої влади.

Слід вказати, що незважаючи на те, що інших юридичних обмежень принципу загальності немає, останнім часом намітилась тенденція до його фактичного порушення. Ідеться про проблеми, які виникають при реалізації виборчого права громадянами України, які постійно проживають у сусідніх державах – союзних республіках колишнього СРСР. Хоча формально обмеження на реалізацію даного права за кордоном закон не містить, однак „пропустити" за один день більше 20 млн громадян через виборчі дільниці в посольствах і консульствах України на ближньому кордоні уявляється нереальним. Тому ми пропонуємо включити до тексту Конституції додаткову гарантію на реалізацію виборчого права громадянами України, які знаходяться за її межами.

З цією ж метою може бути використано голосування на пошті. Законодавство і Конституція України не містять обмежень за віком для обрання громадян у депутати вищого органу влади. І на тлі цього факту особливо дивно виглядає введення вікового цензу в 21 рік для обрання депутатом до Верховної Ради України. На нашу думку, введення вікового цензу навряд чи є доцільним. По-перше, в останньому скликанні Верховної Ради України і так мало молоді, так що навряд чи необхідно штучно обмежувати її приток до органів влади; по-друге, незрозуміло, виходячи з яких міркувань встановлений даний віковий бар'єр. Ми вважаємо, що рівень підготовленості кандидата для роботи у вищому представницькому органі в змозі оцінити самі виборці.

Наступний принцип, який потребує розгляду, – принцип рівного виборчого права. Він має дві сторони. Перша – надання виборцю рівної порівняно з іншими можливості на участь у виборах. Традиційно гарантією цього принципу вітчизняна юридична наука вважала державне фінансування виборів. Однак, як показала практика, в сучасних умовах ця умова не може бути реальною гарантією принципу рівного виборчого права. Тому не можна погодитись із пропозицією про використання коштів кандидатів та добровільних пожертвувань для фінансування виборчої кампанії. Скоріше за все, від механічних заборон

у цій сфері необхідно переходити до звітів про використання власних коштів у межах встановленої квоти та відповідальності за приховування джерел фінансування виборів.

Інша сторона принципу рівного виборчого права полягає в забезпеченні рівноваги голосів виборців. Інакше кажучи, за кожного депутата повинна бути подана рівна кількість голосів. Це забезпечується рівним числом виборців в окрузі. У свою чергу, це вимагає рівності кількості виборців на виборчих дільницях, але законодавство України не містить норм, які б гарантували виконання цієї вимоги. Тому не дивно, що на практиці різниця кількості виборців на дільницях становить до 50 % [6, с. 43-44]. У зв'язку з цим, на наш погляд, розумною є норма, яка обмежує відхилення числа виборців до 15 %.

І останнє положення, пов'язане з реалізацією даного принципу виборчого права. Як показали останні вибори народних депутатів, до істотних порушень принципу рівного виборчого права призводить практика видачі відкріпних талонів. Центральна виборча комісія повідомляла про виборців, які переміщуються на дільницях, де балотується потрібний їм кандидат, та забезпечують йому перемогу за допомогою голосування відповідно до додаткових списків. Запобігти цьому можна застосуванням дострокового голосування.

Одним із фундаментальних принципів, який є основою конституційного права громадян обирати та бути обраними в виборні органи влади, є принцип прямого виборчого права. На нашу думку, значення даного принципу складно переоцінити. На цей принцип фактично спирається вся система представницької демократії. Він забезпечує адекватність дій обраного органу волі виборців. Однак забезпечення реалізації даного принципу стає вельми проблематичним в умовах переходу України від формальної демократії до реальної. Отже, поспостерігаємо розвиток даного принципу за часів радянського періоду. Поки в умовах авторитарного режиму Верховна Рада України була лише номінальним органом влади, принцип прямого виборчого права діяв безвідмовно. Після того, як в умовах так званої перебудови бюрократичному апарату, який знаходився при владі, стало зрозумілим, що владу доведеться ділити з депутатським корпусом, була зроблена спроба послабити його вплив за допомогою створення дворівневого органу влади – З'їзду народних депутатів та обраної з його складу Верховної Ради. Принцип прямої участі виборців в формуванні парламенту – Верховної Ради був порушений. Практика показала неефективність такої конструкції. У межах Верховної Ради з'явився проект Конституції України, який відтворює пряме виборче право та формування безпосередньо виборцями Верховної Ради як парламенту України.

Ми глибоко переконані, що жодні надзвичайні обставини та тимчасові заходи, якими б високими цілями вони не виправдовувались,

не дають підстав для відмови від демократичних принципів, які лежать в основі механізму реалізації політичних прав і свобод людини і громадянина і стали аксіомою для будь-якої цивілізованої країни.

Інший принцип виборчого права полягає в розгляді волевиявлення виборця як його громадянського права. Даний принцип є одним із найскладніших для правового регулювання елементів виборчого права громадян. Як зазначалося вище, суб'єктивне виборче право є правом на участь. Отже, воно включає в себе як активні дії щодо висування кандидатів та голосування на підтримку одного з них, так і неучасть у виборах, тобто абсентеїзм. Це явище, досить характерне для розвинутих країн, в яких у виборах не бере участі до 30 % виборців, останнім часом стало реальністю і в нашій країні. Причин тому декілька. По-перше, послаблення ідеологічного впливу на виборців та крах міфу про „непорушність блоку комуністів та позапартійних". По-друге, стомленість виборців, яке поступово накопичується та пересичення надмірності політичних ідей. По-третє, зниження ефективності діяльності та авторитету органів державної влади. І насамкінець, недоліки мажоритарної виборчої системи, яка залишає „за бортом" думку близько 60 % виборчого корпусу. Останній недолік може бути подоланий шляхом безпосереднього введення у виборчу систему України елементів пропорційних виборів. Що ж стосується інших способів підвищення активності виборців, то вони знаходяться за межами предмету нашого дослідження.

Завершуючи аналіз механізму реалізації конституційного права громадян обирати і бути обраними, необхідно зазначити, що традиційно радянське законодавство політичними правами наділяло виключно громадян СРСР, а пізніше – і громадян України. Це пояснювалося тим, що політичні права і свободи уособлювали спосіб участі людини у здійсненні державної влади. При цьому будь-який іноземець розглядався як потенційний ворог соціалістичного ладу, який бажає використати політичні права на шкоду радянській державі. У цьому аспекті норма про розширення колу виборців, які мають право обирати і можливість обиратися до органів місцевого самоврядування, означає перемогу здорового глузду та демократичних основ над колишньою ідеологією. На нашу думку, обрання особи без громадянства до складу органів місцевого самоврядування нічого, крім користі, Україні не принесе.

Таким чином, підсумовуючи вищесказане, можна завершити тим, що виборче законодавство України бере свій початок з часів Радянського Союзу і знаходиться лише на початковій стадії реформування. Доволі різкі повороти політичного курсу та зміни системи органів влади не сприяють формуванню стабільного законодавства у цій сфері. А це означає, що механізм реалізації важливішого політичного права громадян – права обирати і бути обраними – не спрацьовує. У

свою чергу, це призводить до зміщення центру політичної активності громадян з форм представницької демократії до безпосередньої, що не сприяє зросту політичної стабільності в країні.

Право на референдум також входить до групи прав на участь. Тому особливо прикро, що у Конституції відсутня спеціальна норма, яка закріплює цю правочинність громадян. На нашу думку, така норма повинна відновлювати баланс відносин між громадянином та державою, закріпивши дві важливіших правоможності, а саме право на участь у референдумі і право вимагати проведення референдум. Також доцільним було б у Конституції передбачити розмежування механізму проведення українського та місцевих референдумів. Вважаємо, що дана стаття Конституції повинна містити такий текст:

(1) „Громадяни України мають право на референдум (всенародне голосування). На референдум України виносяться питання, які не можуть бути вирішені іншими органами влади України. Перелік питань і порядок проведення референдуму України визначається Законом України „Про всеукраїнський та місцеві референдуми".

(2) „Громадяни України мають право вимагати референдуму – народної ініціативи. Порядок її здійснення визначається українським законом".

(3) „Порядок проведення місцевого референдуму і голосування на території суб'єкта держави визначається правовим актом суб'єкта держави".

Така стаття має бути включена до розділу „Права, свободи та обов'язки людини і громадянина" після статті, що закріплює виборчі права громадян.

Наступний рівень правового регулювання даної правочинності – український закон. Наразі в Україні діє Закон України „Про всеукраїнський та місцеві референдуми" від 3 липня 1991 р. Закон розглядає референдум як всенародне голосування. Отже, активними суб'єктами цих владовідносин визначається весь народ, який проживає на території України. А об'єктом зазначених владовідносин є найбільш важливі питання державного та громадського життя України, крім вузького переліку винятків, встановлених ч. 2 ст. 1 Закону.

Аналіз цього Закону викликає низку питань. Перше – про співвідношення правової сили рішень референдуму. Якщо виходити із змісту ч. 1 ст. 1 Закону про те, що „рішення, прийняті всеукраїнським референдумом, мають вищу юридичну силу і будь-якого затвердження не потребують та є обов'язковими для застосування на всій території України", то можна дійти висновку, що рішення всеукраїнського референдуму за юридичною силою є вищими, ніж, наприклад, рішення З'їзду народних депутатів.

Можливо, референдум можна використовувати для оцінки народом рішень вищого представницького органу державної влади. Але тоді право на призначення такого референдуму в умовах розподілу

влад повинен мати або Президент, або єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні – Конституційний Суд.

Практика проведення референдуму може виявити низку істотних недоліків даного інституту. Звернемось до їх аналізу. По-перше, вони можуть мати плебісцитарний характер. Тобто органи державної влади проконсультуються з народом, наприклад, щодо довіри Президенту та його політиці та проведення дострокових виборів у вищі органи державної влади. Якщо аналізувати ефективність даного референдуму, то, скоріше за все, ефект від нього вимірюється негативною величиною, оскільки на ньому кардинальне рішення не може бути прийняте і він лише посилить конфронтацію двох гілок влади. Ситуація є малоприйнятною, тобто дві гілки влади, які покликані працювати за взаємною згодою, знаходячи компроміс між собою, втягують у конфлікт між собою за допомогою референдуму населення країни. У цій ситуації розглядати підсумки референдуму як вираження волі народу, а тим більше бачити в них засіб вирішення питання виходу з кризи уявляється зовсім нереальним.

Що ж стосується прийняття Конституції України на референдумі, то взагалі, на наш погляд, при достатньо низькій правовій культурі населення країни, його надмірній політизованості та відсутності демократичних традицій приймати в Україні закони, а тим більше Конституцію за допомогою референдуму є не зовсім доречним.

Конституція України, а також Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні" передбачають і таку форму безпосередньої демократії, як місцевий референдум [7]. Напевно, на цьому рівні референдум як одна з форм діяльності місцевих товариств та населення держави – областей, районів, міст, сіл, селищ – міг бути використаний достатньо ефективно. Однак Закон України „Про всеукраїнський та місцеві референдуми", на жаль, не закріплює механізму проведення голосування. Це означає, що рішення обласних, районних та місцевих референдумів, навіть там, де вони проводяться, є нелегітимними.

Підбиваючи підсумки, можна зробити висновок, що хоча всеукраїнський референдум формально є вищою формою народовладдя, на практиці відповідно до чинного законодавства він є не більш ніж маніпулюванням громадською думкою. Це пояснюється тим, що Закон не передбачає питань виключної компетенції всеукраїнського референдуму, а також відповідальності за непроведення або невиконання його рішень. І навпаки, рішення обласних, районних та місцевих референдумів, хоча є необхідними на цьому рівні, не мають юридичної сили і не вписуються до ієрархії актів місцевого законодавства.

Очевидно, що Закон України „Про всеукраїнський та місцеві референдуми" повинен містити в собі низку принципових положень, серед яких, зокрема, такі:

1. Регулювати механізм проведення тільки всеукраїнського референдуму, оскільки він є найбільш ефективним для нашої держави.

2. Закріплювати перелік питань, що належать до виключної компетенції всеукраїнського референдуму, але не виходять за межі компетенції України. Стосовно даного положення певний інтерес являє собою спроба вирішити питання в тому порядку, який би передбачав винесення на референдум таких питань: зміну кордонів; входження та вихід України з державних та міждержавних спілок; територіальної цілісності; зміни форми правління.

3. Закон України „Про всеукраїнський та місцеві референдуми" повинен містити норми, які б заперечували реальність механізму реалізації народної ініціативи. Чинний закон, враховуючи всю неопрацьованість деталей механізму збору підписів та голосування, не вирішує головного питання, тобто не усуває можливості підміни рішення народу рішенням вищого органу влади. Противники імперативного механізму реалізації волі народу, під яким розуміється сукупність окремих громадян, які мають право вимагати проведення референдуму за заявленим питанням, висувають аргумент, сутність якого зводиться до того, що вищий представницький орган державної влади, приймаючи на себе рішення питання референдуму, знаходиться на стороні законності. Ми вважаємо це заперечення не досить вдалим, тому що достатньо на завершальному етапі реалізації народної ініціативи направити вимогу референдуму не до Верховної Ради України, а до Конституційного Суду, який потім разом зі своїм висновком про легітимність заявленої вимоги передає його до органу, який уповноважений призначити референдум за даним питанням.

4. Враховуючи нестабільність політичної ситуації в країні та небезпеку періодичних конституційних криз вищих органів влади, Закон України „Про всеукраїнський та місцеві референдуми", на нашу думку, повинен передбачати норми, які закріплюють механізм легітимного виходу з кризи за допомогою звернення до рішення народу. Президент України повинен мати право призначити плебісцитарний референдум, спираючись на рішення якого можна розпустити один з органів влади. Це дозволить запобігти розпуску законно обраних органів влади, обґрунтованому міркуванням про цілеспрямованість та здоровий глузд, як це відбувалося, наприклад, у серпні 1991 р. Вище вже зазначалося, що інститут всенародного опитування з причини недосконалості механізму його проведення та низької ефективності представляється доволі формальною правочинністю. Якщо ж його об'єднати з інститутом референдуму, то значення цієї правочинності громадян буде зростати. В цьому випадку можна використати оптимальну, на наш погляд, формулу вирішення даного питання: „опитування (плебісцит) України означає всенародне голосування з най-

більш важливих питань державного та громадського життя України, які потрібні для виявлення думки населення з питань, які виносяться на голосування. Рішення, які прийняті всеукраїнським плебісцитом, мають рекомендаційний характер".

Завершуючи аналіз законодавства, що регулює право громадян на участь у референдумі і право вимагати референдуму, необхідно декілька слів сказати про місцевий і регіональний референдум. Ми вже вказували на велике значення даного конституційного права громадян на вирішення питань місцевого значення. Тепер необхідно розглянути питання про можливі шляхи правового регулювання механізму реалізації даної правочинності громадян. Можливо, було б доречним подумати над підготовкою проекту самостійного Закону України „Про місцевий референдум України". Гадаємо, що це не самий оптимальний шлях, оскільки він являє собою втручання в компетенцію суб'єктів України. Очевидно, можна піти іншим шляхом, тобто закріпити механізм проведення обласного (районного) та місцевого референдумів в умовах районів, областей і Законах про автономні області дільницях. Наприклад, спроба такого рішення була розпочата, коли статутом Челябінської області у Російській Федерації був встановлений порядок проведення обласного референдуму [8].

Разом з цим не можна не визнати позитивну сторону запропонованого Закону України „Про місцевий референдум України" щодо проведення регіонального референдуму. На наше глибоке переконання, в умовах інтеграції економіки такий референдум, що проводиться на території декількох сусідніх суб'єктів держави, є необхідним. А, наприклад, актуальне останнім часом питання про створення Західної республіки, яка включала б усі західні області України, можливо було б вирішити за допомогою регіонального опитування (плебісциту). При цьому небезпека принципу рівноправності в забезпеченні політичних прав і свобод людини й громадянина на території України була би усунена включенням до тексту Конституції України відповідної норми, яка була зазначена вище.

Висновки. На підставі вищевикладеного можна дійти висновку, що законодавство про референдум, яке спрямоване на забезпечення конституційного права громадян на участь у референдумі та вимогу референдуму, так само, які виборче законодавство, потребує кардинальних змін та вдосконалення.

Бібліографічні посилання

1. Материалы Комитета Верховного Совета РФ по вопросам работы Советов народных депутатов и развитию самоуправления от 05.06.1993.

2. Избирательный закон. Материалы к обсуждению. – Издание проектной группы по правам человека БС РФ. – М., 1993.

3. Проект Конституции: Подготовлен Конституционной комиссией съезда народных депутатов Российской Федерации. – М., 1993.

4. Проект Конституции РФ: Одобрен Конституционным совещанием 12.07.1993. // Конституционное совещание: Информационный бюллетень. – 1993. – № 1. – С. 109-155.

5. *Айвазян М.С.* Обновление избирательного законодательства в России // Государство и право. – 1993. – № 3. – С. 38.

6. Избирательная реформа: опыт, проблемы, перспективы / Под ред. В.И. Васильева. – М., 1993.

7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.04.1997 р. із змінами і доповненнями, внесеними Законами України від 9 жовтня 1998 р. і від 16 липня 1999 р. // Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право): Навч. посібник. – К., 2000.

8. Текущий архив Челябинского областного Совета народных депутатов за 1993 г.

Надійшла до редакції 16.12.2011

М.В. Калашник
кандидат юридичних наук
(Харківський національний університет внутрішніх справ)

УДК 351.74 (477)

ЦЕНТРАЛЬНА РАДА – СПАДКОЄМИЦЯ ТИМЧАСОВОГО УРЯДУ І ЙОГО ПРОРАХУНКІВ У ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ

Розглянуто історико-правові аспекти правоохоронної політики Центральної Ради стосовно визначення легітимних підстав для утворення самостійного державного механізму України взагалі та її правоохоронних органів зокрема в умовах гострого протистояння різних політичних сил і партій та громадянської війни.

Ключові слова: *Центральна Рада, народна міліція, «поліційна сторожа», відділ Вільного козацтва.*

Рассматриваются историко-правовые аспекты правоохранительной политики Центральной Рады в отношении определения законных оснований для создания самостоятельного государственного механизма Украины в целом и ее правоохранительных органов в частности в условиях острого противостояния различных политических сил, партий и гражданской войны.

Ключевые слова: *Центральная Рада, народная милиция, «полицейская сторожа», отдел Свободного казачества.*

In this article the historical and legal aspects of law enforcement policy of the Centralna Rada in the sense of research the legal base for creating of independent government mechanism of Ukraine in general and it's law enforcement bodies in particular in conditions confrontation different political forces and parties and the civil war.

Keywords: *Centralna Rada, civil militia, «constabulary guard», the department of Free the Cossacks.*