

- проводити активну роботу партій не лише у передвиборчий період, а й увесь час їх діяльності;
- здійснювати діяльність партій у межах їх правового статусу;
- законодавчо регулювати політичний плюралізм.

Заохочуючи плюралізм політичного життя, партії стабілізували систему влади, що ґрунтувалася на стійкому представництві інтересів громадян. Отже, нині партії є тим інститутом влади, без якого не можуть здійснюватися вибори як основний механізм формування державності, а також легальне завоювання різними прошарками населення провідних політичних позицій.

1. *Юдин Ю.* Политические партии и право в современном государстве: Учебник. – М.: Форум – Инфра, 1998. – С.113. 2. *Адаши Л.* Теоретичні уявлення про політичні партії: історичний і методологічний аспекти // Підприємництво, господарство, право. – 2005. – № 5. – С. 139-141. 3. *Примуш М.* Партії і партійні фракції // Віче. – 2002. – № 5. – С. 22. 4. *Ісаків К.А.* Політична партія як суб'єкт державного управління // Держава та регіони. – 2006. – № 8. – С. 31-33. 5. Там само. – С. 33. 6. *Ісхакова Н.* Особливості функціонування політичних партій в процесі демократизації сучасного суспільства // Політичний менеджмент. – 2012. – № 3. – С. 47. 7. *Кафарський В.І.* Політичні партії в Україні: конституційно-правове регулювання організації та діяльності: Монографія. – К.: Логос, 2008. – С. 30. 8. *Примуш М.В.* Політичні партії: історія та теорія: Навч. посіб. – К.: Професіонал, 2008. – С. 27. 9. *Ісхакова Н.* Цит. праця. – С. 47. 10. *Ситник Ю.М.* Зміст конституційного права громадян України на свободу об'єднання у політичні партії // Науковий вісник національної академії внутрішніх справ. – 2012. – № 4. – С. 116. 11. *Меркотан К.* Перспективи розвитку української багатопартійності // Сучасна українська політика. – 2008. – № 12. – С. 113. 12. *Ісаків К.А.* Цит. праця.

УДК 342.7

Г. Г. АБАСОВ

ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ ГАРАНТІЙ ПРАВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Присвячено проблемам визначення конституційно-правових гарантій прав місцевого самоврядування. Проводиться порівняльно-правовий аналіз чинних конституцій зарубіжних країн і України в аспекті закріплення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування, гарантування прав місцевого самоврядування. Конституційні гарантії виділяються як особливий вид нормативно-правових гарантій.

Ключові слова: конституційні гарантії, нормативно-правові гарантії, гарантії прав місцевого самоврядування, ознаки конституційних гарантій.

Абасов Г. Г. Проблемы определения конституционно-правовых гарантий прав местного самоуправления

Посвящена проблемам определения конституционно-правовых гарантий прав местного самоуправления. Проводится сравнительно-правовой анализ действующих конституций зарубежных стран и Украины в аспекте закрепления конституционно-

© АБАСОВ Гафіс Гасанович – кандидат юридичних наук, доцент кафедри загально-правових дисциплін економіко-правового факультету Національного університету «Одеська юридична академія»

правового статусу місцевого самоуправління, гарантування прав місцевого самоуправління. Конституційні гарантії виділяються як особий вид нормативно-правових гарантій.

Ключевые слова: конституційні гарантії, нормативно-правові гарантії, гарантії прав місцевого самоуправління, признаки конституційних гарантій.

Abasov Gafis G. Problems of determination constitutionally-legal guarantees of rights for local self-government

The article is sanctified to the problems of determination of constitutionally-legal guarantees of rights for local self-government. In the article the comparatively-legal analysis of operating constitutions of foreign countries and Ukraine is conducted on constitutionally-legal status of local self-government, constitutional guaranteeing of rights for local self-government. The constitutional guarantees are distinguished as the special type of normatively-legal guarantees.

Key words: constitutional guarantees, legal guarantees, guarantees of local government, the signs of constitutional guarantees.

У науці конституційного та муніципального права однією з найменш розроблених та складних є проблема місцевого самоврядування, хоча має воно давні традиції, які сягають у далеке минуле. Власне, сама ідея демократії та самоврядування народилася, розвивалася протягом світової історії та значною мірою реалізовувалася саме на місцевому рівні. Самоорганізація населення для вирішення власних проблем – взагалі ключове питання демократії.

Фундаментальними принципами проведення сучасних демократичних реформ проголошується децентралізація публічної влади та субсидіарність у наданні публічних послуг. Реальне місцеве самоврядування – це конкретний крок у напрямі подальшої лібералізації управління на місцях, пов'язаний з вирішенням проблем формування громадянського суспільства та соціально-правової держави, посиленням захисту прав і свобод людини і громадянина, їх практичною реалізацією.

Тому актуальність глибокого осмислення проблематики місцевого самоврядування з точки зору конституційного та муніципального права має не лише науково-методологічне і політико-ідеологічне, але й важливе практичне значення. Усвідомлення феномену місцевого самоврядування у повному обсязі дає можливість знайти адекватні напрями і форми розвитку демократії на сучасному етапі.

Слід зазначити, що становлення і розвиток місцевого самоврядування, ефективність здійснення його завдань та функцій, формування дієздатних територіальних громад, підвищення ролі різноманітних форм безпосередньої демократії у житті суспільства залежать від того, наскільки повно забезпечені та захищені права місцевого самоврядування. Одним з основних елементів механізму забезпечення прав місцевого самоврядування є система його гарантій.

Існує досить багато видів загальних (фактичних) та спеціальних (юридичних) гарантій, таких як соціальні, економічні, політичні, духовно-культурні, організаційно-правові, матеріально-фінансові тощо. Проте зв'язковою ланкою цих гарантій слугують конституційні гарантії, що забезпечують належну реалізацію прав місцевого самоврядування і за своєю сутністю збігаються з гарантіями законності, адже в державі, де гарантується законність, гарантуються тим самим і суб'єктивні права територіальної громади вирішувати питання місцевого значення.

Дослідженням теорії гарантій у державно-правовій сфері займалися такі вчені, як: Р. Амірова, М. Абдулаєв, Н. Боброва, М. Вітрук, В. Журавський, Т. За-

воротченко, О. Зинов'єв, С. Комаров, В. Корельський, В. Коток, В. Кравченко, О. Лукашева, І. Магновський, М. Марченко, А. Міцкевич, П. Недбайло, М. Орзіх, В. Певалов, В. Подгорілко, А. Полянський, Ж. Пустовіт, Ю. Соколенко, М. Ставнійчук, Ю. Тодика, О. Фрицький, Ю. Шемшученко, Ю. Шимін та ін.

Серед учених зарубіжних країн, які займались проблематикою муніципального права та місцевого самоврядування, варто вказати таких, як: І. Алебастрова, Ж. Асанов, Г. Барабашев, А. Вороненко, В. Григор'єв, В. Євдокимов, Н. Ємельянов, В. Еремян, Н. Єрмошенко, С. Колюшин, Н. Медведєв, К. Плоккер, І. Светлова, Я. Старцев, Е. Харлоф, Г. Холліс, А. Черкасов, К. Шеремет, Н. Шишкіна, М. Штатіна, О. Ярошук та ін.

Щодо проблеми про конституційні гарантії, то насамперед слід висвітлити питання про роль власне Конституції в гарантуванні прав місцевого самоврядування. У ст. 7 Конституції зазначено, що в Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування. Проте Конституція – це тільки формальна гарантія прав місцевого самоврядування, адже мало проголосити, що в Україні визнається право територіальної громади вирішувати питання місцевого значення, важливим є постійне піклування держави про можливість здійснити це формальне право реально, на практиці, шляхом створення належних юридичних і фактичних умов здійснення вказаного права. Це пряма мета та обов'язок правової, соціальної, демократичної держави, політика якої спрямована на створення умов, що забезпечують право жителів територіальної громади на місцеве самоврядування в Україні. Конституційні гарантії являють собою узагальнений вияв найважливіших, провідних соціально-правових та організаційних інститутів, методів та засобів захисту прав місцевого самоврядування, здійснення та реалізації прав членів територіальної громади та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення, активно виконувати конституційні обов'язки. Конституційні гарантії є базою гарантування прав місцевого самоврядування, адже вони фіксують не усі нормативні приписи, що їх регулюють, а лише проголошують їх основи. Проте за конституційними гарантіями цілком можна судити про реальність проголошуваних прав місцевого самоврядування, чинний характер, забезпеченість на належному законодавчому рівні, а отже, й про розвиток України як демократичної незалежної правової держави, яка поступово наближається до створення громадянського суспільства.

Провідне місце в системі гарантій прав місцевого самоврядування зарубіжних країн займають конституційно-правові гарантії. Зазначимо, що регламентування місцевого самоврядування конституціями різних країн не є однаковим, проте, вважаємо, що без законодавчого закріплення не тільки прав, а й їх гарантій на найвищому рівні правової системи унеможливилося належне функціонування місцевого самоврядування в будь-якій країні світу. Тому доцільно дослідити чинні конституції зарубіжних країн.

Конституційне регулювання місцевого самоврядування у федеративних та унітарних країнах має певні розбіжності. Так, у федеративних державах законодавчі акти про місцеве самоврядування зазвичай приймають суб'єкти Федерації або ж норми про місцеве самоврядування закріплено у федеральних конституціях. В унітарних же державах (до числа яких належить і Україна) правовим нормам про місцеве самоврядування відведено зазвичай окремі глави в Основному Законі.

Для дослідження текстів конституцій ми обрали кілька зарубіжних країн, щоб продемонструвати досвід конституційного гарантування прав місцевого самоврядування в світі.

Так, Конституція Австрії від 10 листопада 1920 р. деталізує визначення первинного суб'єкта місцевого самоврядування – місцевої громади, обумовлює її власну, а також делеговану Федерацією компетенцію та повноваження щодо організації життєдіяльності на місцевому рівні, визначає структуру органів місцевої громади та їх функції, встановлює відповідальність посадових осіб, прописує порядок взаємодії органів місцевої громади з федеральними органами управління та судовою гілкою влади¹.

Таку саму деталізацію щодо визначення первинного суб'єкта місцевого самоврядування, його прав та повноважень у вирішенні питань місцевого значення, структуру його органів та їх функціональне наповнення обумовлюють статті 162–166 Конституції Бельгії² від 7 лютого 1831 р.

Конституція Італії 1947 р. є досить стабільним документом. У цій країні розмежування повноважень за трьома рівнями влади Конституція закріплює в розділі 5 «Області, провінції та комуни». Правові основи місцевого самоврядування визначаються переважно у статтях 114–133, де зазначається, що на рівні області, провінції і громади деталізується структура органів місцевого самоврядування і досить чітко викладає їх повноваження³.

Аналогічні положення містяться у Конституції Португалії 1976 р. (статті 237–266), яка, окрім правових основ організації місцевого самоврядування, обумовлює на усіх його рівнях існування виконавчих органів (для парафії – жунта; муніципії – муніципальна палата; адміністративної області – обласна жунта)⁴.

У Конституції Іспанії наголошується на тому, що складові організаційно-територіальної структури держави – муніципалітети, провінції та регіональні автономні об'єднання – при провадженні усіх своїх справ користуються автономією⁵.

Проте не в усіх країнах має місце певна деталізація та гарантування прав місцевого самоврядування, закріплені на конституційному рівні. Так, у Конституції Японії 1947 р. місцевому самоврядуванню відведено усього кілька статей (статті 92–95), в яких закріплено загальні формулювання, причому без його структурування⁶.

У Конституції Швеції 1974 р. місцевому самоврядуванню відводиться кілька речень, які в загальній формі визначають, що «... у державі існують первинні комуни і ландстинг комуни (території ленів (округів)). Право ухвалювати рішення в них мають виборні збори. Комуни можуть збирати податки для виконання своїх завдань»⁷.

У світі існують конституції, де про місцеве самоврядування майже не йдеться. Так, наприклад у США регламентація функціонування місцевого самоврядування регулюється виключно штатами. Проте ступінь урегульованості різних аспектів місцевого самоврядування в окремих штатах не є однаковим. За цією ознакою виокремлюються дві групи штатів. До першої належать ті, чиї конституції щодо діяльності місцевих органів містять найбільшу кількість норм обмежувального спрямування. До другої групи належать штати, у яких перевага надається регульованню управління. Йдеться про те, що одночасно із закріпленнями у конституціях штатів основними принципами діяльності місцевих органів регламентується також і внутрішня організація муніципалітетів⁸.

Отже, аналіз конституційно-правового регулювання місцевого самоврядування в зарубіжних країнах свідчить, як зазначає І. Дробот, про «... його неоднозначне відображення у суспільній уяві, неоднакову роль у державно-владних відносинах, а відтак вказує на різну ефективність виконання ним своєї місії у досягненні

задекларованої, зазвичай, кожною державою мети – побудові соціальної держави»⁹. Проте вважаємо, що конституційно-правовим гарантіям прав місцевого самоврядування в переважній більшості зарубіжних країн приділяється важлива політико-правова увага. Наприклад, А.В. Черненко пропонує конституційно-правові гарантії місцевого самоврядування в зарубіжних країнах класифікувати так: перший – інституційно-правові, що закріплюють права місцевих громад як форму організації влади; другий – забезпечує права місцевого самоврядування на захист своїх прав у суді; третій – міжнародні гарантії (для членів Ради Європи)¹⁰.

З огляду на викладене вважаємо, що проблема дослідження конституційного гарантування прав місцевого самоврядування потребує якісно оновленого підходу до розуміння цього складного суспільно-політичного явища в сучасних умовах тотальної демократизації Конституцій в усьому світі.

Аналіз вітчизняної конституційної моделі місцевого самоврядування вказує, що держава сприймає місцеве самоврядування в кількох якостях. Одна з них – місцеве самоврядування виступає інститутом громадянського суспільства, є ефективною формою самоорганізації людей, руху в напрямі людської солідарності. У цьому сенсі й слід розуміти термін «визнається», а саме: чіткі наміри визначити для України демократичний шлях розвитку; принциповий вибір політичної системи, в основі якої лежать загальнолюдські цінності (а саме місцеве самоврядування – одна з них); зобов'язання держави щодо громадян забезпечити відповідний комплекс громадянських правомочностей, забезпечити їх публічно-правову охорону та державно-правове гарантування.

У сучасній юридичній літературі існує цікава думка про правову природу та конституційну модель місцевого самоврядування. Так, вчені вважають¹¹, що Конституція України підносить місцеве самоврядування в ранг природного права територіальної громади – права місцевого населення самостійно вирішувати питання місцевого значення незалежно від державних структур, у межах законів, власної фінансово-економічної бази та у своїх інтересах. Під природним правом територіальної громади тут слід розуміти сукупність (комплекс) прав жителів певних населених пунктів, наданих їм від Бога (природи), а саме священних і невідчужуваних від них у процесі їхньої життєдіяльності. У силу цього дане природне право не залежить від законодавчого визнання чи невизнання його державою. Тобто право на місцеве самоврядування – природне право територіальної громади – виступає як найважливіша складова частина єдиної системи природного права. Це означає, що місцеве самоврядування як споконвічне право громади має не окроюваний характер, а належить громаді в силу її природи. Держава за допомогою правових заходів лише впорядковує, зовнішньо оформлює самовряду активність територіальних громад, не встановлюючи її. Тим самим місцеве самоврядування проголошується явищем громадського, а не державного життя.

Проте, визнаючи та гарантуючи таке право на конституційному рівні, держава дає змогу самостійно розвиватись територіальним громадам, водночас підкріплюючи та захищаючи муніципальну діяльність за допомогою умов, заходів і способів, тобто гарантій, які насамперед передбачені Конституцією України.

Гарантування прав місцевого самоврядування всією системою конституційного права є логічним продовженням і підтвердженням конституційних гарантій, функціональна роль яких у системі правових гарантій анологічна ролі принципів. Конституційні гарантії є гарантіями-принципами, оскільки вони виступають як

керівні ідеї і потребують конкретизації в поточній нормотворчості, на що в Конституції є пряма вказівка у таких формулюваннях: «визначаються окремими законами України», «в порядку, встановленому законом» (ст. 140); «визначаються законами» (ст.141); «в межах повноважень, визначених законом» (ст.144) тощо. Закріплення загального принципу гарантування є характерним для конституційного законодавства: надаючи певні права місцевому самоврядуванню і не вказуючи на конкретні засоби їх забезпечення та захисту, Конституція констатує, проголошує їх гарантованість. Наприклад, ч. 1 ст. 144: «Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території». Таке конституційне формулювання, як «визначені законом» має бланкетний характер і виступає як принцип гарантування, який передбачає вдосконалення та чітке нормативне закріплення у спеціальних, нормативно-правових, організаційно-правових, міжнародно-правових гарантіях тощо.

Отже, конституційні гарантії прав місцевого самоврядування є різновидом нормативно-правових гарантії. Конституційним гарантіям притаманні загальні для всіх юридичних гарантії ознаки, проте їм властиві й специфічні особливості, що відрізняють їх від інших видів нормативно-правових гарантії.

З урахуванням наведеного аналізу можна зробити висновок, що конституційні гарантії прав місцевого самоврядування є особливим видом нормативно-правових гарантії, відмінних від загальних та спеціальних (юридичних) гарантії, як наслідок наявності особливого предмета регулювання та юридичної сили норм, що закріплюють ці гарантії, що дозволяє, в свою чергу, виокремити конституційні гарантії як якісно новий науково-правовий вид гарантії прав місцевого самоврядування.

До відмінних ознак конституційних гарантії прав місцевого самоврядування слід віднести такі:

- загалом вони отримали закріплення в Конституції України;
- мають, зазвичай, загальний характер;
- спираються на норми, закріплені в нормативних актах як конституційного, так й інших галузей права;
- норми, що закріплюють гарантії прав місцевого самоврядування є нормами прямої дії та мають найвищу юридичну силу;
- поширюються на всі сфери реалізації прав місцевого самоврядування.

Отже, **конституційно-правові гарантії прав місцевого самоврядування** можна визначити як закріплену в Конституції України цілісну, організаційно-оформлену взаємозумовлену систему умов, правових засобів, способів та механізмів, що створює реальну можливість для територіальних громад та інших суб'єктів системи місцевого самоврядування забезпечувати безперешкодне та ефективне здійснення прав місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення.

1. *Австрийская Республика: Федеральный конституционный закон от 10.11.1920 г. – М.: Прогресс, 1989. – 448 с.* 2. *Конституции государств Европейского Союза / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М., 1997. – С.135.* 3. Там же. – С.416. 4. Там же. – С.486. 5. *Испания. Конституция и законодательные акты / Пер. с исп. – М.: Прогресс, 1982. – 352 с.* 6. *Конституции государств Юго-Восточной Азии и Тихого Океана. – М., 1960. – С.733-734.* 7. *Конституции государств Европейского Союза / Под общ. ред. Л.А.Окунькова.– С.702.* 8. *Государственно-правовое развитие зарубежных стран в 70-80-е годы / Отв.*

ред. Л.М. Энтин. – М.: МГИМО, 1986. – С.56-64. **9.** *Дробот І.* Стан конституційно-правового гарантування місцевого самоврядування: зарубіжний досвід // Демократичне врядування. – 2008. – Вип.1. **10.** *Черненко А.В.* Гарантії та захиста прав місцевого самоуправління: Автореф. дис. на соискание научн. степени канд. юрид. наук: 12.00.02 «Конституционное право; Муниципальное право». – Волгоград, 2006. – С. 22. **11.** *Батанов О. В.* Муниципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : Монографія / Відп. ред. М. О. Баймуратов. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2010. – С. 183.

УДК. 342.51

О. Т. ВОЛОЩУК

МІСЦЕ ТА РОЛЬ УРЯДУ В МЕХАНІЗМІ ЗДІЙСНЕННЯ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ

На основі аналізу зарубіжного конституційного законодавства і практики досліджуються місце і роль уряду в механізмі реалізації зовнішньої політики, причини важливості зовнішньополітичних повноважень урядів, а також приділяється увага аналізу функцій глави виконавчої влади як найважливішої фігури в «урядовій частині» зовнішньополітичного механізму держави. Робиться висновок про те, що сфера зовнішньої політики залишається віртуальною мірою доленом уряду; норми конституцій та практика, що склалася в зарубіжних країнах та в Україні, розглядають уряд як ключовий інструмент здійснення зовнішньої політики, а в деяких державах – це і її формування.

Ключові слова: уряд, глава уряду, зовнішня політика, зовнішньополітичні повноваження.

Волощук О. Т. Место и роль правительства в механизме осуществления внешней политики

На основе анализа зарубежного конституционного законодательства и практики исследуются место и роль правительства в механизме реализации внешней политики, причины важности внешнеполитических полномочий правительств, а также уделяется внимание анализу функций главы исполнительной власти как важнейшей фигуры в «правительственной части» внешнеполитического механизма государства. Делается вывод о том, что сфера внешней политики остается в решающей мере доменом правительства; нормы конституций и сложившаяся практика в зарубежных странах и в Украине рассматривают правительство как ключевой инструмент осуществления внешней политики, а в некоторых государствах – еще и ее формирования.

Ключевые слова: правительство, глава правительства, внешняя политика, внешнеполитические полномочия.

Voloshchuk Oksana T. Place and role of government in the mechanism implementing foreign policy

Based on the analysis of foreign constitutional law and practice place and role of the government in the mechanism of foreign policy are investigated, the reasons importance of foreign powers of government, and analysis functions chief executive as the most important figure in the "government of" foreign state mechanism focuses. The conclusion is that the sphere

© ВОЛОЩУК Оксана Троянівна – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри міжнародного права Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича