

Ключевые слова: публичная власть, местное самоуправление, представительные органы местного самоуправления, местные советы.

Summary

The article investigates the constitutional and legal basis of the functioning of local self-authority representative organs within the system of public authority of Ukraine. It also substantiates the essence of local councils as local self-authority representative organs.

Key words: public authority, local self-government, the local self-authority representative organs, local councils.

Отримано 10.02.2010

І. І. ЗАВИДНЯК

Іван Іванович Завидняк, здобувач Ужгородського національного університету

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ЛАД УКРАЇНИ ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА: СПІВВІДНОШЕННЯ У КОНТЕКСТІ ДОКТРИНИ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА (RULE OF LAW)

Для того, щоб з'ясувати природу національної безпеки України (далі – НБ) у національній правовій системі, необхідно визначити співвідношення понять «конституційний лад» та «національна безпека» (далі – НБ). Це дає змогу визначити правомірні межі діяльності суб'єктів системи НБ, оскільки вони мають відповідати вимогам верховенства права як основоположної засади конституційного ладу. З іншого боку, поняття конституційного ладу вбачається нами основоположним щодо розуміння структури НБ, оскільки воно відображає джерела легітимності, утвердження, реалізації та правового захисту соціальних і матеріальних благ, які забезпечують конституційними гарантіями. Насамкінець поняття НБ пов'язано із гарантіями конституційного ладу, що дає змогу зробити обґрунтовані висновки щодо системи забезпечення НБ та її функцій.

Аналіз співвідношення понять конституційного ладу та національної безпеки необхідно виводити із розуміння принципу верховенства права як основи сучасної конституційної державності в Україні¹. Більшість вітчизняних і зарубіжних конституціоналістів до основних компонентів верховенства права відносять справедливості, рівність, правову визначеність (безпеку), правомірність очікувань, заборону сваволі в діяльності органів публічної влади, зв'язаність конституцією (конституційність) і законами (законність)².

Звідси можна зробити висновок, що принаймні конституційний лад виражає конкретний стан суспільних відносин, які відображають зв'язаність держави правом і засади правової визначеності її діяльності. Водночас у вітчизняній науці тривають дискусії про природу конституційного ладу, оскільки відсутнє його визначення на рівні закону³. Аналіз поглядів на природу конституційного ладу, висловлений в науці конституційного права, дає змогу виділити наступні підходи до його розуміння.

По-перше, державницький підхід (Н. Боброва, О. Козлова, О. Кутафін, В. Маклаков, О. Фрицький) трактує конституційний лад як певну форму організації держави відповідно до приписів конституції⁴. Це відображає частково вплив німецької школи державного права, яка розглядає конституцію як продукт державно організованого суспільства⁵. Водночас німецька доктрина не стверджує, що конституційний лад є виключно продуктом розвитку держави, оскільки процес прийняття конституції не слід плутати із тим, чи існує у певному суспільстві конституційний лад чи ні.

Натомість у контексті нашого дослідження діяльність держави, яка є обмежена правом, зумовлює наявність конституції як необхідної умови правової визначеності у відносинах між суспільством і державою. З вимоги правової визначеності випливає те, що громадяни мають мати можливість передбачувати наслідки, що випливають із чинності правових актів, що є нічим іншим, ніж правовою безпекою індивіда. З таких міркувань державницька концепція конституційного ладу не дає очевидно відповіді, що ж є джерелом легітимності державної влади і які існують гарантії того, що вона не буде порушувати конституції і тим самим посягати на суверенітет народу, зокрема і на національну безпеку. Досвід функціонування державності у країнах англо-американської конституційної системи свідчить, що не завжди держава відіграє домінуючу роль у становленні конституційного ладу та сучасної моделі забезпечення НБ.

По-друге, згідно із регулятивним підходом конституційний лад розглядається як певна система суспільних відносин, що врегульована конституцією (В. Годованець, В. Додонов, Ю. Єрмоєнко, В. Кабишев, О. Костюченко, В. Лучін, О. Рум'янець, В. Шаповал)⁶. За такого підходу конституційний лад розглядається як певний стан регулювання суспільних відносин і більшість його прихильників розглядають його комплексно. Якщо розглядати такий підхід з точки зору правомірності очікувань, не завжди можуть бути зрозумілим, з яких критеріїв законодавець може регулювати певні суспільні відносини, у тому числі й у галузі національної безпеки. За таких умов держава отримує широкі можливості на власний розсуд здійсню-

вати правове регулювання і не враховувати дійсний стан суспільних відносин, реальні потреби суспільства та стан наявних загроз його стабільності.

По-третє, гуманітарний підхід трактує конституційний лад як систему організації держави, яка у своїй діяльності зв'язана правами і свободами людини (М. Баглай, Б. Габрічідзе, Д. Катков, А. Мучнік)⁷. Таке тлумачення виходить з того міркування, що метою держави є насамперед забезпечення прав і свобод людини, для чого суспільство й організовується відповідним чином. Однак на практиці конституційний лад виражає баланс приватних, колективних і державних інтересів. Тому цей підхід є вразливим з точки зору забезпечення НБ, оскільки не враховує як вихідну засаду конституційного ладу та верховенства права баланс інтересів у державно організованому суспільстві.

По-четверте, позитивістський підхід визначає конституційний лад як врегульовану конституцією систему суспільних відносин, які опосередковують суспільний і державний лад (В. Погорілко, О. Совгіря, О. Тодика, Ю. Тодика, В. Федоренко, Н. Шукліна)⁸. Згідно з цими поглядами, конституційний лад розвивається від суспільного та державного ладу. Однак слід погодитися із думкою М. Савчина, що недоліком цієї точки є штучне розмежування понять суспільного і державного ладу⁹. Також необхідно зазначити, що конституційний лад зумовлений конкретним станом суспільного ладу і останній не може бути елементом конституційного ладу. Тобто в конституційному ладі присутні окремі елементи суспільного ладу, виходячи із розуміння меж втручання держави та засад мінімальної достатності конституційного регулювання.

Насамкінець, необхідно виділити комплексний (інтегративний) підхід М. Савчина, який визначає конституційний лад як певний стан політичної інтеграції суспільства і держави на засадах верховенства права і справедливості¹⁰. Важливим і цінним для такого визначення конституційного ладу є критерії верховенства права та справедливості, оскільки вони визначають вимоги стабільної державної політики до реалізації цілей, які закладені в Конституції і законах України. Це безпосередньо стосується проблем забезпечення НБ. Тому необхідно визначити стан конституційного і законодавчого регулювання питань конституційного ладу.

Питання конституційного ладу є предметом регулювання насамперед на рівні Конституції України. Його зміст полягає в тому, що засади конституційного ладу врегульовані у розділі I Основного Закону. Можна погодитися з думкою Ю. Барабаша, таке конституційне регулювання спрямоване на забезпечення захисту ключових положень, які лежать в основі конституційного ладу та збереження з їх допомогою наступності у випадку конституційної реформи¹¹. Таким чином, зміст конституційного ладу визначається шляхом забезпечення його стабільності та наступності. Виходячи із таких засад Конституція Україна включає механізми, які визначають зміст поняття конституційного ладу.

Аналіз Конституції України свідчить, що конституційний лад ґрунтується на наступній ієрархії її норм і принципів. Насамперед, необхідно виділити приписи статті 3 Конституції України, які визначають людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищими соціальними цінностями. Згідно з такими приписами встановлюються вимоги до діяльності держави: права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава несе відповідальність перед людиною за свою діяльність, оскільки утвердження і забезпечення прав і свобод людини є її головним обов'язком. Слід також підкреслити, що стаття 3 Конституції визнає безпеку людини серед найголовніших соціальних цінностей, що забезпечуються конституційним захистом.

Наступними в ієрархії конституційних принципів і норм є вимоги статті 157 Конституції України, які встановлюють своєрідне правило заборони «повернення до гіршого» у випадку внесення змін до неї або її перегляду. Згідно з цими правилами Конституція не може бути змінена, якщо такі зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянин або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи порушення територіальної цілісності України.

Насамкінець відповідно до статті 156 Конституції України внесення змін до її розділів I, III і XIII здійснюються за більш складною процедурою, оскільки такий законопроект має бути попередньо схвалений не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України із наступним його затвердженням за результатами голосування на всеукраїнському референдумі, який призначається Президентом України.

Окрім доктринального і нормативного тлумачення поняття конституційного ладу має важливе значення його інтерпретація в усталеній практиці Конституційного Суду України. Єдиний орган конституційної юрисдикції визнав, що розділ I Конституції України визначає засади конституційного ладу України¹². Конституційний Суд України також відзначив, що поняття конституційного ладу трактується по-різному вченими і він схильний не надавати докладного його визначення¹³, і на основі статей 5 і 72 Конституції України обмежуючись констатацією того, що народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні може реалізувати на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою своє виключне право визначити і змінювати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України у порядку, який має бути визначений Конституцією і законами України¹⁴. Таким чином, визнається, що в розділі I Конституції України визначаються основоположні конституційні принципи, які конкретизовані в інших положеннях Конституції та законах України. На думку Ю. Барабаша та М. Савчина, такі конституційні положення закладають цілі державної політики в різних сферах суспільного життя¹⁵.

Саме розділ I «Загальні засади» Конституції України встановлює принципи забезпечення НБ і їх необхідно проаналізувати. Виходячи із наведеного вище цілком обґрунтованим є висновок про те, що НБ є елементом конституційного ладу. Однак цього недостатньо для розуміння сутності проблеми нашого дослідження.

Згідно з Конституцією України держава зобов'язана у своїй діяльності утверджувати і забезпечувати права і свободи людини, зокрема її безпеку; це визнається головним конституційним обов'язком держави (стаття 3). Необхідною передумовою є засоби обмеження форм прояву владної сваволі: поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову (стаття 6); відповідність діяльності держави засадам верховенства права та верховенства Конституції (частини перша і друга статті 8); принцип законності, за яким органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19).

Це створює легітимні засади забезпечення національної безпеки як важливої складової конституційного ладу України. Відповідно до статті 17 Конституції України захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави. Загалом положення цієї статті Конституції України визначають основні напрями політики держави у галузі НБ. Правда, незрозумілим є положення про те, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є справою всього Українського народу. Адже сама юридична конструкція положень принципів-норм статті 17 Конституції України свідчить, що вони визначають основоположні напрями державної політики у галузі НБ. За таких умов народ може шляхом участі у процесі внесення змін до Конституції України, виборів органів публічної влади та здійснення демократичного контролю над владою. Таким чином, Український народ є основним суб'єктом, який забезпечує легітимність конституційної моделі забезпечення НБ. Народ може шляхом демократичних процедур впливати на процес забезпечення НБ, зокрема шляхом використання низки конституційних прав і свобод людини – права на свободу вираження поглядів (стаття 34), права на свободу об'єднань (статті 36 і 37), права на участь в управлінні державними справами (стаття 38), права на свободу зібрань (стаття 39), права на індивідуальні та колективні звернення до органів публічної влади (стаття 40). Держава, у свою чергу, по відношенню до людини не вправі довільно порушувати особисті права і свободи, гарантії яких визначено статтями 29-33 Конституції України, оскільки їхнє обмеження можливе лише за визначеною процедурою, на підставах, визначених Конституцією України та законів, які конкретизують її положення.

Таким чином, можна зробити декілька основних зауважень, які можна надалі використати для з'ясування змісту національної безпеки у системі конституційного права України. По-перше, національна безпека є конституційним інститутом у системі комплексного інституту конституційного ладу. По-друге, НБ є засобом забезпечення конституційного ладу. По-третє, НБ є конституційною цінністю, оскільки визначає напрями політики держави в забезпеченні стабільності конституційного ладу, національних інтересів, виявлення та усунення потенційних загроз конституційному ладу. По-четверте, НБ є одним із критерієм для легітимного обмеження здійснення прав і свобод людини при умові дотримання вимог правової процедури та відповідного балансу публічних і приватних інтересів (статті 29-39 Конституції України).

Таким чином, роль конституційного права в забезпеченні НБ полягає у визначенні моделі правового регулювання системи НБ, яка має бути гнучкою з метою визначення та закріплення національних інтересів, визначення та реалізації пріоритетних напрямків розвитку України на зовнішній та внутрішній арені, формування чіткої системи владних інститутів з її забезпечення, формування передумов та реалізації національних інтересів на міжнародній арені з урахуванням реалій геополітичного становища України.

¹ Про конституційну державу детальніше див.: *Котляревський С. А.* Конституционное государство. Юридические предпосылки русских Основных Законов / Под ред. и с предисловием В. А. Томсинова. – М.: Изд-во «Зерцало», 2004. – С. 3-208; *Кампо В. М.* Чи є Україна конституційною державою? // *День*. – 1999. – 18 листопада. – С. 4; Конституційна держава та права людини й основоположні свободи: проблеми формування та розвитку в Україні: Монографія / Автор. кол.: Ващук О. М., Мазурок І. О., Навроцький В. В., Савчин М. В. (керівник автор. кол.), Трачук П. А. – Ужгород, 2008. – 348 с.

² Див.: *Аллан Т.Р.С.* Конституційна справедливість. Ліберальна теорія верховенства права / Пер. з англ. Р. Семківа. – К.: Видавничий дім «Киево-Могилянська Академія», 2008; *Головатий С.* Верховенство права. В 3-х кн. – К.: Фенікс, 2006; *Дайси А. В.* Основы государственного права Англии. Введение в изучение английской конституции / Под. ред. П. Г. Виноградова. Издание второе. – М., 1907; *Заець А.* Принцип верховенства права (теоретико-методологічне обґрунтування) // *Вісник Академії правових наук України*. 1998. – № 2. – С. 3-15; *Кампо В.* Українська доктрина верховенства права: проблеми становлення і розвитку // *Проблеми сучасного українського конституціоналізму: Збірка наукових праць. На пошану першого Голови Конституційного Суду України, проф. Леоніда Юзькова* / Заг. ред. А. Стрижак, В. Тацій / Упоряд.: В. Бринцев, В. Кампо, П. Стецюк. – К.: 2008. – С. 85-100; *Козюбра М.* Принцип верховенства права і конституційна юрисдикція // *Вісник Конституційного Суду України*. – 2000. – № 4. – С. 24-32; *Погребняк С. П.* Основоположні принципи права (змістовна характеристика): Монографія. – Х.: Право, 2008; *Таманага Б.* Верховенство права. Історія. Політика. Теорія / Пер. з англ. А. Іщенко. – К.: Видавничий дім «Киево-Могилянська Академія», 2007; *Шевчук С.* Формальна та органічна характеристика принципу верховенства права: до нових методів тлумачення конституції // *Українське право*. – 1998. – № 2. – С. 56-68 та інші.

³ *Наливайко Л. Р.* Системний взаємозв'язок категорій конституційний лад та державний лад: теоретико-методологічні підходи // *Вісник Запорізького юридичного інституту*. – 2006. – № 4. – С. 3-13; *Чуба В.* Плюралізм підходів до розуміння поняття «конституційний лад» // *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія право*. – 2008. – Вип. 10. – С. 172-175.

⁴ *Боброва Н. О.* Конституционный строй и конституционализм в России: Монографія. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003 – 264 с. – С. 11-12; *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право России. – М., 1996. – С. 28-29; Конституционное право: Словарь / Отв. ред. В. В. Маклаков. – М., 2001. – С. 227; *Фрицький О. Ф.* Конституційне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 536 с. – С. 99-100.

⁵ Государственное право Германии / Пер. с нем. В 2-х т. – Т.1. – М.: ИГП РАН, 1994; Deutsches Staatsrecht. Deutsches Staatsrecht. Ein Studienbuch von Reinhold Zippelius und Thomas Wuertenberger. 31. Auflage des von Theodor Maunz begründeten Werkes. – München: Verlag C.H. Beck München, 2005.

⁶ *Еременко Ю. П.* Советская Конституция и законность / Науч. ред. В. А. Ржевский. – Саратов: Абрис, 1982; *Кабышев В. Т.* Становление конституционного строя России. – Саратов: Абрис, 1993; *Костюченко О. А.* Основы конституційного права України. – К.: МАУП, 1999. – 56 с.; *Лучин В. О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. – 264 с.; *Румянцев О. Г., Додонов В. Н.* Юридический энциклопедический словарь. – М.: ИНФРА-М, 1997. – 384 с.; Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: Укр. енцикл., 2001. – Т 3: К-М. – 2001. – 792 с. – С. 279.

⁷ *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации: Учебник. – М.: Норма-ИНФРА-М, 1998; *Баглай М. В., Габричидзе Б. М.* Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. – М.: ИНФРА-М, 1996; *Катков Д. Б., Корчишко Е. В.* Конституционное право России: Учебное пособие / Отв. ред. академик РАЕН Ю. А. Веденеев. – М.: Юриспруденция, 1999; *Мучник А. Г.* Комментарий к Конституции Украины. – К.: Парламентское издательство, 2000. – Кн. 1.

⁸ *Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л.* Конституційне право України: Підручник / За заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К.: Наукова думка; Прецедент, 2006. – 344с. – С. 100-112; Проблемы реализации Конституції України: теорія і практика / Відп. ред. В. Ф. Погорілко: Монографія. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України: А.С.К., 2003. – 652 с. (Нормативні документи та коментарі). – С. 7-67; *Совгиря О. В., Шукліна Н. Г.* Конституційне право України: Навч. посібник. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 632 с. – Бібліогр. в кінці глав. – С. 79-91; *Тодика Ю. О.* Основы конституционного строя Украины. – Х.: Факт, 2000. – С. 78-79; *Тодика Ю. О.* Народовладдя на трансформаційному етапі розвитку держави і суспільства: Монографія / За ред. О. В. Петришина. – Х.: Право, 2007. – 480 с. – С. 126-133.

⁹ *Савчин М. В.* Конституційний Суд України як гарант конституційного ладу України: Дис... канд. юрид. наук / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2004. – С. 16.

¹⁰ *Савчин М. В.* Конституційний Суд України як гарант конституційного ладу України: Дис... канд. юрид. наук / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2004. – С. 11.

¹¹ *Барабаш Ю. Г.* Державно-правові конфлікти на сучасному етапі державотворення: конституційно-правовий аспект. Автореф... докт. юрид. наук / Національна юридична академія імені Ярослава Мудрого. – Х., 2009. – С. 18-19.

¹² Рішення КСУ від 14 грудня 1999 р. – № 10-рп/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 7. – Ст. 255.

¹³ Рішення КСУ від 5 жовтня 2005 р. – № 6-рп/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 41. – Ст. 2605.

¹⁴ Рішення КСУ від 16 квітня 2008 р. – № 6-рп/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 32. – Ст. 1056.

¹⁵ *Барабаш Ю.* Демократія у системі цінностей конституційного ладу України (за матеріалами практики Конституційного Суду України) // Вісник Конституційного Суду України. – 2009. – № 5. – С. 94; *Савчин М. В.* Конституціоналізм і природа конституції: Монографія. – Ужгород: Поліграфцентр «Ліра», 2009. – С. 128-129.

Резюме

Стаття присвячена аналізу поняття конституційного ладу у співвідношенні з національною безпекою України. На основі цього дослідження зроблено висновок, що національна безпека виступає в кількох якостях: конституційного інституту, засобу забезпечення конституційного ладу, конституційної цінності та легітимної підстави обмеження окремих конституційних прав і свобод людини.

Ключові слова: верховенство права, конституційний лад, національна безпека, права і свободи людини, правова держава.

Резюме

Статья посвящена анализу понятия конституционного строя в соотношении с понятием национальной безопасности Украины. На основе этого исследования сделан вывод, что национальная безопасность выступает в нескольких качествах: конституционного института, средства обеспечения конституционного строя, конституционной ценности и легитимного основания ограничения ряда конституционных прав и свобод человека.

Ключевые слова: верховенство права, конституционный строй, национальная безопасность, права и свободы человека, правовое государство.

Summary

The article is devoted the analysis of concept of constitutional order in correlation with national security of Ukraine. On the basis of this research a conclusion is done, that national security comes forward in a few qualities: constitutional institute, mean of protection of constitutional order, constitutional value and legitimate foundation of limitation of constitutional human rights and freedoms.

Key words: rule of law, constitutional order, national security, human rights and freedoms, state ruling under law.

Отримано 2.02.2010