

Резюме

Мельник А. Г. **Поняття компетенції органів місцевого самоуправління в сфері регулювання земельних отношений, его признаки.**

В статті аналізується компетенція місцевого самоуправління в Україні, раскрыты повномочия местных органов власти в области регулирования земельных отношений, сформулированы их понятия и признаки. Также исследовано соотношения компетенции местных органов власти и органов государственной власти, делегирование полномочий в области регулирования земельных отношений, путем изучения вопроса о присутствии реальных возможностей в представительного органа местного самоуправления первичного уровня по принятию решений в области регулирования земельных отношений, которое происходит от воли местной общины. Автор пыталась определить возможный объект правового регулирования земельных отношений, которое осуществляется местными органами власти, обнаружила признак властности таких полномочий и определенность их законом.

Ключевые слова: компетенция, правовое регулирование, признаки компетенции органов местного самоуправления в сфере регулирования земельных отношений.

Summary

Melnik A. **The concept of competence of the bodies of local self-government in the sphere of regulation of land relations, its signs.**

The article is about the competence of local self-government in Ukraine, formulates the powers of local self-government in the field of regulation of land relations, their concept and signs. It analyzes the problems in the ratio of powers of local and state authorities in the field of regulation of land relations, the delegation of authority in the sphere of regulation of land relations, by examining the question of the real opportunities in the representative body of local self-government of the primary level to make decisions in the field of regulation of land relations, that comes from the will of the local community. The author tried to determine a possible object of legal regulation of land relations, made by local authorities, and discovered the sign of authority of such competence and its definition in the law.

Key words: competence, law regulation, signs of competence of local self-government in Ukraine in regulation of land relations.

Отримано 18.01.2013

УДК. 342.3.

Н. В. НЕЛІНА

Наталія Василівна Неліна, здобувач Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СФЕРА РЕАЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ УКРАЇНСЬКОГО НАРОДУ

Суспільні зміни, що охопили нині усі прошарки українського суспільства, набирають інерції, стають незворотніми. У важких, часом драматичних, муках політичної кризи, різкого загострення суспільних протиріч відбувається складний, суперечливий процес становлення громадянського суспільства, правової держави. У руслі цього процесу в останні роки відбулися значні зміни в наукових поглядах на публічно-владні відносини в сфері місцевого самоврядування.

Окремі аспекти проблеми місцевого самоврядування як сфери реалізації конституційної правосуб'єктності українського народу знайшли відображення у наукових працях М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, В. І. Борденюка, В. М. Кампа, М. І. Корнієнка, В. В. Кравченка, І. О. Кресіної, О. В. Кресіна, П. М. Любченка, А. О. Селіванова, М. П. Орзіха, В. Ф. Погорілка, В. Л. Федоренка, О. Ф. Фрицького, Ю. С. Шемшученка та ін. Однак досягнуті в цьому результати поки що не створили тієї критичної маси знань, з яких з усією очевидністю та переконливістю можна було б вивести нові, завершені сучасні концепції про конституційну правосуб'єктність українського народу в сфері місцевого самоврядування. Свідомо абстрагуючись від практичних аспектів проблеми, ми зупинимось лише на ключових методологічних її аспектах.

Передусім зазначимо, що українська наука конституційного права стоїть перед необхідністю створення концепції форм реалізації народовладдя при здійсненні місцевого самоврядування як комплексної системи наукових і практичних висновків щодо здійснення нормотворчої діяльності в сфері інститутів прямого народовладдя як на державному, так і на місцевому рівні. У цьому контексті слушною є думка І. О. Кресіної про те, що з одного боку, маємо авторитарно-патерналістську, незалежну від суспільства державну владу, яка у своїй реформаторській діяльності не потребує ані широкої соціальної підтримки, ані юридичного обґрунтування, ані морального виправдання, з іншого боку, периферійне, щодо державної влади, суспільство, яке навіть не передбачає громадянського контролю над державою¹.

Ситуація, що склалася в конституційній науці з проблеми визначення конституційної правосуб'єктності українського народу в сфері місцевого самоврядування, зумовлена тим, що місцеве самоврядування як інститут демократії проявляється через своєрідний, специфічний механізм зворотніх зв'язків між територі-

альною громадою та органами влади, що формуються ними. На відміну від органів державної влади, для органів місцевого самоврядування характерний більш тісний зв'язок з населенням відповідної території.

Тому відносини народовладдя у місцевому самоврядуванні набувають специфічного забарвлення і наповнені багатством форм участі жителів відповідної території у вирішенні справ публічного характеру. Така особливість організації публічної влади територіальної громади змушує відійти від традиційного погляду на принцип народовладдя².

У сучасних дослідників немає спільного, усталеного підходу щодо правової природи конституційної правосуб'єктності українського народу в сфері місцевого самоврядування. Так, А. Р. Крусян зазначає, що не слід ототожнювати «народне» і «місцеве» самоврядування: народ – джерело публічної влади, але не є суб'єктом публічно-самоврядної влади, а територіальна громада не має суверенітету і тому місцеве самоврядування не є формою народовладдя³.

На думку П. М. Любченка, сфера компетенції державної влади та місцевого самоврядування визначається народом. Спираючись на механізм саморегулювання, місцеве самоврядування, не порушуючи основ конституційного ладу, є формою реалізації народного суверенітету й конституційним засобом обмеження державної влади⁴.

Лаконічніше, але не менш переконливо щодо розуміння проблем участі народу як суб'єкта конституційно-правових відносин, висловилися В. Ф. Погорілко і В. Л. Федоренко. На їхню думку, особливістю українського народу як суб'єкта конституційних правовідносин є те, що український народ, як і інші суверенні народи, має переважно природні права у всіх сферах суспільних відносин, які ж до того ж практично не обмежені чинним законодавством⁵.

Як бачимо, аналіз наукових положень свідчить про дуалізм підходів щодо висвітлюваної проблематики. Очевидно, що всі автори визначають владним суб'єктом здійснення форм народовладдя народ. Проте спірним залишається питання щодо монічності такого розуміння. Як зазначає Л. М. Шипілов, поставлене питання зумовлене потенційно небезпечною підміною на місцевому рівні «народом» категорії «територіальної громади», що в умовах нестабільності може призвести до їх протиставлення та зазіхання на статус першої. На його думку, ця проблема розв'язується кризь призму принципу громадянства. Мешканці земель держави, окрім перебування в громадянстві України, є одночасно і членами певних територіальних громад, що сума усіх територіальних громад у сукупності становить народ⁶.

Ми поділяємо думку Л. М. Шипілова про те, що місцеве самоврядування в кожній окремій території евентуально здійснює весь український народ (тут політичний елемент певного представництва, оскільки безпосередньо його здійснюють громадяни України, що об'єдналися в територіальну громаду, але конституційно «уповноважені» на це усім народом, що впливає із суті статей 3, 7 Конституції), тому будь-яке порушення прав у сфері місцевої самоорганізації є порушенням прав усього українського народу (не є важливим, з якого боку здійснюється порушення: чи державні органи влади обмежують права територіальної громади, здійснюються спроби сепарації від держави).

Можна погодитися, що народовладдя і місцеве самоврядування різні за своїм суб'єктним складом: суб'єктом першого є народ, що має суверенітет і виступає єдиним джерелом влади; основний суб'єкт другого – територіальна громада, основою якої є жителі певної територіальної одиниці.

Зазначимо, що в процесі місцевого самоврядування здійснюється влада, джерелом якої є весь український народ, а не його частина, у зв'язку з чим місцеве самоврядування розглядається як своєрідне продовження державного управління. Безумовно, на рівні місцевого самоврядування правосуб'єктність українського народу має більш складні прояви і проходить подвійно опосередкування.

Так, О. М. Пастернак вибудувала наступну юридичну конструкцію правосуб'єктності українського народу в сфері місцевого самоврядування, яка ґрунтується на наступних позиціях:

по-перше, безпосереднє право народу на здійснення влади в країні трансформується в право територіальних громад та створюваних нами органів як локальних представників українського народу на реалізацію самоуправлінської влади в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць;

по-друге, волевиявлення народу знаходить своє вираження через органи державної влади, які, в свою чергу, можуть впливати на правову регуляцію відносин, що виникають у сфері місцевого самоврядування та вступати в правовідносини у вказаній сфері від імені всього народу⁷.

Отже, на її думку, народ можна вважати суб'єктом правовідносин у сфері місцевого самоврядування з особливою, обмеженою правосуб'єктністю установчо-владного характеру.

Ми поділяємо наукову позицію М. І. Корнієнка, що місцеве самоврядування органічно вписується в механізм народовладдя, оскільки «його витoki, коріння – у тій владі, джерелом якої є весь народ, а не його частина (громада), обсяг повноважень же – у законі, де, як відомо, віддзеркалюється державна воля всього народу»⁸.

На думку А. Й. Француза, яку ми поділяємо, завдяки цьому підходу досягається така важлива мета, як створення цілісного суб'єкта суверенітету. Тобто загальне поняття «народ» конкретизується через його визначення як сукупності громадян, наділених конституційними правами і свободами, які можуть реалізовуватися у процесі функціонування і розвитку політичної системи⁹.

Істотний внесок у дослідження теоретичних і практичних проблем місцевого самоврядування зробив В. М. Кампо, який зазначає, що Конституція України визначає єдиний порядок, єдність публічної влади. Незалежно від статусу окремої особи чи її належності до певного колективу (корпорації) – територіальної громади, об'єднання громадян, трудового колективу, національної чи соціальної спільноти – вона володіє

однаковим статусом. Тому права територіальних громад вирішувати публічні справи місцевого значення необхідно тлумачити у контексті принципу суверенної влади народу України¹⁰.

Не випадково пряму демократію П. М. Рабінович розуміє як владу, здійснювану через безпосереднє волевиявлення народу, соціальної групи (у т.ч. територіальної громади)¹¹.

У цьому сенсі автор поділяє наукову позицію В. Л. Федоренка, що система форм безпосередньої демократії буде представлена виборами і реформами і діятиме: 1) на загальнодержавному рівні (суверенітет народу України); 2) на місцевому рівні (публічна влада територіальних громад, які є частиною народу України); 3) на рівні Автономної Республіки Крим (публічна влада громадської спільноти автономії, яка також є частиною українського народу)¹².

Таким чином, демократія є способом реалізації самоврядної публічної влади, її організаційно-правовою формою. Саме ініціатива й самодіяльність народу як складової прямої демократії мають визначальне значення для держави. Держава не повинна втручатися в діяльність органів місцевого самоврядування, але механізми локального самоврядування при вирішенні питань державного значення (під час виборчої кампанії) можуть підключатися до державного механізму, використовуватися для здійснення демократії, бути складовими частинами загального механізму народовладдя.

З огляду на це Г. В. Музиченко зазначала, що місцева демократія використовується для визначення демократичних процесів на місцях, де поширена децентралізація державної влади, існують інститути громадянського суспільства. При цьому виділяються її основні компоненти: демократія виходить із самого народу, здійснюється народом та в інтересах народу¹³.

Протилежну позицію займає М. О. Баймуратов, який зазначає, що на локальному рівні члени територіальної громади виступають і функціонують насамперед як мешканці відповідної території, відповідної територіальної одиниці, а не як громадяни України¹⁴.

Водночас, на нашу думку, дане визначення не позбавлене низки недоліків, найістотнішим з яких є відсутність вказівки на конституційні правовідносини як на індивідуальний зв'язок між суб'єктами цих відносин, на існування правовідносин у кожному випадку лише як відносин конкретних, а не загальних. Ці аспекти мають принципове значення для розуміння юридичної природи місцевого самоврядування як сфери реалізації конституційної правосуб'єктності українського народу.

Однак ми переконані, що коли дана позиція мала місце і залишається непроаналізованою та не оціненою адекватно з принципових наукових позицій, то вона в будь-який момент може знову відродитись та повторитись як в теорії, так і на практиці. Аргументів проти вищезазначеної позиції є багато, проте, на нашу думку, цілком достатньо основного з них, щоб показати науковість такої постановки питання.

У зв'язку з цим вважаємо за необхідне зазначити наступне. У принципі визнаючи можливість формування за тими чи іншими критеріями комплексних правових утворень, ми все ж таки залишаємося на класичних позиціях, що в сучасних умовах найбільш наближеною до реалій державно-правового життя є концепція місцевого самоврядування як такого управління, у процесі якого реалізується державна влада, джерелом якої є весь український народ, а не його частина у вигляді територіальної громади.

Яскравим прикладом цього на сучасному етапі розвитку юридичної науки може бути позиція В. І. Борденюка, який зазначає, «...що народ як єдина, цілісна соціальна спільнота людей, якій властивий системний характер, не може бути джерелом двох різних за своєю природою влад: однієї – для органів державної влади, а другої – для органів місцевого самоврядування. Це зумовлено тим, що в державі, яка є політико-правовою формою організації влади всього народу, не може існувати стільки носіїв влади, скільки існує територіальних громад чи інших колективів, об'єднаних спільним проживанням у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць»¹⁵.

Приблизно такої ж думки дотримується О. В. Батанов, зазначаючи, що при здійсненні диференціації функцій територіальних громад і місцевого самоврядування з іншими суб'єктами публічної влади і управління не треба виводити ці суб'єкти локальної самоорганізації за межі державного механізму. Місцеве самоврядування і державна влада в Україні тісно пов'язані між собою, у них єдине джерело – влада народу¹⁶.

З огляду на це, надзвичайно важливого значення набуває розуміння змісту ч. 2 ст. 5 Конституції України (оскільки значний різнобій у тлумаченні її має місце і в нашій дні), згідно з яким «народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування», у тому сенсі, що таке визначення зовсім не означає «роздвоєння» влади народу на державну владу й автономну владу територіальної громади. Тобто йдеться про те, що влада походить від народу, у і ніхто не може її привласнювати, що від імені народу цю владу можуть здійснювати лише органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Таким чином, існування будь-якої демократичної, правової держави і громадянського суспільства, як і процеси європейської інтеграції, передбачають створення ефективної децентралізованої системи публічної влади, яка ґрунтувалася б на верховенстві права, народовладді, визнанні людини найвищою соціальною цінністю. Зазначені завдання неможливо реалізувати без повноцінної системи місцевого самоврядування. Звідси завданням для конституційної науки є пошук і забезпечення таких механізмів, які б підтримували оптимальне співвідношення між різними рівнями влади, забезпечували територіальну цілісність та розвиток демократії. Такий підхід виключить роздвоєння влади, яке веде до політичної нестабільності й послаблення держави та її інститутів, та врешті виключить колізії між суспільством і державою.

- ¹ Громадянське суспільство і держава в Україні: проблеми взаємодії. Матеріали методологічного семінару. Від. ред. : В. В. Цветков, І. О. Кресіна. Упорядник Є. В. Перегуда. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004. – С. 18.
- ² Трачук П. А. Деякі проблемні питання реалізації принципів народовладдя у системі місцевого самоврядування України / П. А. Трачук // Держава і право : Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 16. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – С. 77.
- ³ Крусян А. Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 : конституційне право / А. Р. Крусян; Одеська національна юридична акад. – Одеса, 1999. – С. 8–9.
- ⁴ Любченко П. М. Місцеве самоврядування в системі інститутів громадянського суспільства : конституційно-правовий аспект : автореф. дис. ... докт. юрид. наук.: 12.00.02 : конституційне право / П. М. Любченко ; Націон. юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2007. – С. 17.
- ⁵ Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційно-правові відносини : поняття, види, структура / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2005. – № 7. – С. 34.
- ⁶ Шипілов Л. М. Принцип народовладдя і його здійснення в Україні. / Л. М. Шипілов. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01: теорія та історія держави і права ; історія політичних і правових учень. – Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Х. – 2004. – С. 96–98.
- ⁷ Пастернак О. М. Суб'єкти муніципально-правових відносин в Україні: проблеми теорії та практики : монографія / О. М. Пастернак. – Севастополь, 2008. – С. 120.
- ⁸ Конституційне право України : підруч. / В. Ф. Погорілка., О. Ф. Фрицький., О. В. Городецький та ін.; за ред. В. Ф. Погорілка. – К.: Наук. думка, 1999. – С. 632, 639.
- ⁹ Француз А. Й. Конституційно-правові основи демократичного розвитку політичної системи сучасної України : (конц. та норм. аналіз) / А. Й. Француз. – К. : Логос. 2006. – С. 127.
- ¹⁰ Кампо В. М. Конституційні ідеї місцевого самоврядування в політичній філософії Західної Європи XVIII–XIX ст. / В. М. Кампо // Українське право. – 2000. – № 1. – С. 95–104.
- ¹¹ Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. / П. М. Рабінович. – Вид. 5-те. – К. : Атіка, 2001. – С. 45.
- ¹² Федоренко В. Л. Право громадян на здійснення прямого народовладдя та перспективи модернізації його механізмів у Конституції України / В. Л. Федоренко // Проблеми та стан дотримання захисту прав людини в Україні [Текст] : зб. матеріалів Всеукр. наук.-теорет. конф. (Київ, 29 лист. 2012 р.). – К. : Національна академія внутрішніх справ, 2012. – С. 8.
- ¹³ Музиченко Г. В. Основні компоненти місцевої демократії в сучасній Україні / Г. В. Музиченко // Труды Одес. политехн. ун-та. – Вып. 2 (18). – 2002. – С. 320–323.
- ¹⁴ Баймуратов М. О. Публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні : особливості становлення та основні ознаки / М. О. Баймуратов // Правова держава. Вип. 16. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2005. – С. 226.
- ¹⁵ Бореденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління : конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : монографія / В. І. Бореденюк. – К. : Парламентське вид-во, 2007. – С. 45.
- ¹⁶ Батанов О. В. Функції територіальних громад як специфічних суб'єктів конституційного права / О. В. Батанов // Право України. – 1998. – № 8. – С. 23.

Резюме

Неліна Н.В. Місцеве самоврядування як сфера реалізації конституційної правосуб'єктності українського народу.

Розглядається конституційна правосуб'єктність українського народу в сфері місцевого самоврядування. На основі аналізу методологічних підходів до визначення українського народу як суб'єкта конституційного права обґрунтовується суперечливість поглядів на конституційно-правовий статус українського народу як суб'єкта політико-правових відносин у сфері місцевого самоврядування. Робиться висновок, що від імені українського народу владу опосередковано можуть здійснювати органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Ключові слова: український народ, конституційна правосуб'єктність, місцеве самоврядування, влада, демократія.

Резюме

Неліна Н.В. Местное самоуправление как сфера реализации конституционной правосубъектности украинского народа.

Рассматривается конституционная правосубъектность украинского народа в сфере местного самоуправления. На основании анализа методологических подходов к определению украинского народа как субъекта конституционного права обосновывается противоречивость взглядов на конституционно-правовой статус украинского народа как субъекта политико-правовых отношений в сфере местного самоуправления. Делается вывод, что от имени украинского народа власть непосредственно могут осуществлять органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Ключевые слова: украинский народ, конституционная правосубъектность, местное самоуправление, власть, демократия.

Summary

Nelina N. Local self-government as a tool for exercising legal standing of ukrainian people.

The article deals with the constitutional legal standing of Ukrainian people in the sphere of local self-government and is based upon the analysis of methodological approaches to determining Ukrainian people as a subject of constitutional law; it substantiates mixed views of the constitutional and legal status of Ukrainian people as a subject of political and legal relations in the sphere of local self-government. The conclusion is made that the power in the name of people may be exercised by public and local self-government authorities.

Key words: Ukrainian people, constitutional legal standing, local self-government, power, democracy.

Отримано 11.02.2013