

**Влада Автономної Республіки Крим
як окремий вид публічної влади**

Проаналізовано поняття публічної влади. Запропоновано класифікацію суб'єктів публічної влади та розглянуто деякі її види. Зроблено висновок, що влада Автономної Республіки Крим не належить ні до державної влади, ні до регіонального самоврядування, ні до місцевого самоврядування, а є лише владою автономії – різновидом обмеженої публічної недержавної неполітичної влади.

Проанализировано понятие публичной власти. Предложена классификация субъектов политической власти и рассмотрены некоторые её виды. Сделан вывод о том, что власть Автономной Республики Крым не относится ни к государственной власти, ни к региональному самоуправлению, ни к местному самоуправлению, а является лишь властью автономии – видом ограниченной публичной негосударственной неполитической власти.

The concept of public power is analyzed. Classification of subjects of political power is offered; some of its kinds are researched. It is considered that the power of Autonomic Republic of Crimea is related neither to state power, nor to regional self-government nor to local self-government. It is only power of autonomy – a type of the limited public non-state apolitical power.

Поняття публічної влади є однією з центральних категорій сучасного конституціоналізму. Сьогодні з цим поняттям нерозривно пов'язані практично всі фундаментальні явища політико-правового життя суспільства та держави. Розвиток української державності обумовлює різні аспекти дослідження відповідної проблематики. Це, насамперед, пов'язано з організацією державної влади, влади Автономної Республіки Крим (далі – АРК), місцевого самоврядування, а також із підвищенням ефективності функціонування органів влади в сучасних умовах.

Метою статті є визначення влади АРК як різновиду публічної влади, аналіз її походження та природи. В контексті проблематики публічної влади заслуговують уваги праці таких учених, як: О. Данильян, В. Кичун, М. Корнієнко, П. Любченко, М. Орзіх, О. Петришин, С. Рябов, В. Смородинський, О. Сушинський, Г. Чапала, В. Чиркін, А. Югов та ін.

Актуальність цієї тематики полягає в тому, що, незважаючи на досить широкий спектр досліджень стосовно влади взагалі (суспільної, соціальної, публічної, політичної тощо), основна увага

науковців звернена передусім на дослідження державної влади. Влада АРК практично не розглядається як різновид публічної влади з притаманними їй рисами.

Проблемам влади в суспільстві, політичній та державній владі присвячено великий масив наукової літератури. С. Рябов зазначає, що публічна влада зароджувалася як концентрований вираз суспільних інтересів, як втілення єдиної волі, як відбиття потреби спільноти у збереженні своєї цілісності [1, с. 16]. Влада та ставлення до неї громадян є найважливішими показниками того, яким чином побудовано та розвивається громадянське суспільство. Сама природа публічної влади обумовлена основами її організації, і це набуває особливої актуальності в Україні – унітарній державі, у складі якої є автономія.

У радянській науковій думці проблеми влади активно досліджувалися з 60-х років. Владу вивчали в аспектах управління, співвідношення з державою, демократією, самоврядуванням. Увагу було сконцентровано на державній (політичній) владі. Сфера буття публічної влади істотно обмежувалася історичними періодами. У суспільстві єдиною формою публічної влади вважали державну або політичну владу, а тому саме на ній була зосереджена увага [2, с. 54].

Публічна влада, в першу чергу, регулюється конституційними нормами, хоча сам термін «публічна влада» в Конституції України не знайшов свого закріплення. О. Петришин вказує, що лише держава наділена прерогативами публічної влади в масштабах усього суспільства [3, с. 7]. Наділяючи владу повноваженнями для вирішення публічних завдань, суспільство надалі постійно перебуває в пошуку балансу між державною владою та врахуванням приватних, місцевих інтересів.

Розгляд влади АРК як виду публічної влади потребує розгляду теоретичних підходів поняття публічної влади. П. Любченко пропонує використовувати для характеристики публічної влади такі її ознаки, як інституціоналізованість, зовнішня й офіційна репрезентативність стосовно всієї соціально-територіальної спільноти, публічне й безпосереднє здійснення повноважень її суб'єктами [4, с. 39]. Розглядаючи публічну владу, А. Югов виділяє такі її риси: легітимність; визнання верховенства закону та зв'язок держави з правом; стабільність економічних, соціальних, політичних інститутів суспільства тощо [5, с. 38]. До принципів організації та функціонування публічної влади М. Орзіх відносить: визначення народу як єдиного джерела влади; визначення змісту та спрямованості діяльності держави (її органів); відокремлення найважливіших функцій держави; поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади тощо [6, с. 59]. О. Сушинський виокремлює основних суб'єктів публічної влади, які поділяє на дві

групи: 1) на загальнодержавному рівні: народ як джерело влади; парламенти, ради, уряди – колегіальні суб'єкти; монархи, президенти – одноосібні суб'єкти; 2) на регіональному і місцевому рівні: громади; місцеві ради, муніципалітети – колегіальні суб'єкти; міські, сільські, селищні голови – одноосібні суб'єкти [7, с. 24].

Однак ця класифікація не відповідає державам, у складі яких є автономії. За цією класифікацією органи влади автономії не можна віднести ні до першого, ні до другого рівнів. На регіональному рівні не згадано про населення та про органи влади автономії. Тому вважаємо, що таку класифікацію необхідно доповнити. Доречно ввести положення про владу автономії з відповідними зауваженнями. Пропонуємо суб'єкти публічної влади розподілити на три групи:

1. Суб'єкти загальнодержавного рівня: народ як єдине джерело влади в Україні; парламенти, ради, уряди – колегіальні органи; монархи, президенти – одноосібні суб'єкти;

2. Суб'єкти влади автономії: населення автономії; вищий представницький, вищий виконавчий органи влади – колегіальні органи; Голова вищого представницького та Голова вищого виконавчого органів автономії – одноосібні суб'єкти;

3. Суб'єкти місцевого рівня: громади; місцеві ради – колегіальні органи; міські, сільські, селищні голови – одноосібні суб'єкти.

Наукове дослідження влади АРК в Україні неможливе без використання категорії «публічна влада». Системний комплекс «публічна влада» включає владу народу, органів держави, органів автономії, органів місцевого самоврядування. Звідси влада автономії є однією з ланок механізму публічної влади. На думку О. Неделько, органам публічної влади автономії властива особлива правова природа. Вони являють собою органи публічної влади автономного утворення, які за своєю формою є органами регіонального самоврядування [8, с. 7]. Запропоноване визначення регіонального самоврядування, на нашу думку, є не зовсім коректним. Регіональне самоврядування – це самоорганізація громадян України, які постійно перебувають на території АРК і шляхом референдуму або через створені ними органи влади автономії вирішують відповідно до чинного законодавства питання життєдіяльності автономії. Термін «перебувають» не зовсім правильно та об'єктивно характеризує населення автономії. Органи влади АРК не можна віднести до регіонального самоврядування. Такий термін не закріплено в чинному законодавстві України. Якщо є «регіональне самоврядування», то повинні бути й «регіональні органи», що також відсутнє в чинному законодавстві. Тоді виникає питання: чому одну адміністративно-територіальну одиницю можна вважати регіоном, а іншу – ні? Ця назва здається більше географічним, ніж правовим терміном. Тим більше, що Конституція

України не оперує таким поняттям як регіон. Як зазначає Л. Терещенко, в Основному Законі України не визначається поняття «регіон», а Закон України «Про територіальний устрій України» не прийнято. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» хоча й відносить територію АРК до регіонів, але саме поняття «регіон» не визначає. Безумовно, цей закон надає можливість вирішити багато питань, що стосуються розвитку регіонів, але необхідно прийняти й закон, що чітко визначить адміністративно-територіальні одиниці України, їх статус, порядок утворення та ліквідації [9, с. 98].

Органи публічної влади АРК не можна вважати органами регіонального самоврядування, органами державної влади, органами місцевого самоврядування. Вони мають притаманний лише їм різновид публічної влади – владу автономії.

Для характеристики влади АРК як виду публічної влади необхідно визначити, до якого виду автономії можна віднести цю республіку як автономне утворення. Слід зазначити, що автономія – це особлива форма державного устрою (у складі унітарної чи федеративної держави), за якої автономна територіальна одиниця у федеративній державі часто є її суб'єктом, а в унітарній – вона самостійна у вирішенні питань тільки місцевого значення в межах, визначених центральною владою (деколи за взаємною згодою центральної влади та влади автономії) і закріплених у конституції держави [10, с. 60–61]. М. Корнієнко, підкреслюючи основні риси територіальної автономії, вважає, що саме до такого виду територіального утворення належить АРК [11, с. 67]. На думку Г. Абасова, АРК – це адміністративно-територіальна автономія [12, с. 80]. В. Борденюк розглядає АРК в аспекті територіальної автономії [13, с. 11]. В. Чиркін відносить АРК до політичної автономії, тому що «політична автономія має деякі риси державності. Вона (її органи) мають право законотворчості з місцевих питань (перелік цих питань вказується в конституції, наприклад, України стосовно Криму)» [14, с. 178]. Вчені висловлюють також слушну думку, що АРК – напівполітична автономія, тому що «повноваження цього утворення надто обмежені Конституцією України» [15, с. 458].

Погоджуючись із тим, що АРК є напівполітичною автономією, необхідно визначити, який вид влади існує в ній. Вчені поділяють публічну владу на політичну та не політичну. На думку О. Данильяна, політична влада – це публічний легітимізований механізм розв'язання (регулювання) суперечностей у соціальному житті суспільства, який спирається на специфічні прийоми, засоби й апарат державного примушення [16, с. 163].

Деякі автори під владою взагалі розуміють лише політичну владу або отожднюють публічну та політичну влади, використовуючи ці

терміни як синоніми. Як пише С. Алексеев, публічна влада – синонімі державної влади, і вони є різновидом політичної влади [17, с. 12]. З цього приводу В. Смородинський зазначає, що політична влада в сучасному суспільстві реально виступає в єдиній формі – у формі державної влади. Решта складників політичної системи суспільства беруть участь у здійсненні політичної влади опосередковано, через державу [18, с. 372]. Політичну владу іноді вважають більш широким поняттям, що об'єднує як державну владу, так і владу народу, політичних партій, органів місцевого самоврядування [19, с. 8]. М. Байтін вказує, що політична влада у власному сенсі цього слова і є влада державна, тобто така, що виходить від держави і реалізується не інакше як за її участю [20, с. 134].

В. Чиркін вважає, що яскравим прикладом політичної влади є держава. Як правило, між органами автономії та органами держави немає спільних повноважень (виняток – Іспанія), а влада автономії здійснює регулювання питань, які віднесені до її відання законодавством. Це обмежена публічна недержавна неполітична влада [21, с. 14]. Ю. Тодика зазначав, що між політичною та державною владою багато спільного. Разом із тим, вони мають різний склад суб'єктів. Суб'єктами державної влади є її органи, а суб'єктами політичної влади є політичні партії, суб'єкти виборчого процесу [22, с. 45].

У зв'язку з неоднозначним розумінням політичної влади слід визначити, чи може в напівполітичній автономії існувати політична влада. Визначаючи, є влада АРК політичною або неполітичною владою, важливо проаналізувати, чи впливає вона на політику держави. Адже «саме доступ до влади складає зміст терміна «політика» [23, с. 32]. Згідно із тим колом суб'єктів політичної влади, яке визначають науковці, центральне місце у здійсненні політичної влади посідають політичні партії. Вони, як відомо, створюються і діють тільки із всеукраїнським статусом. Політичні партії, таким чином, впливають на політику держави в цілому. Не можна стверджувати, що політичні партії в автономії мають значення для політичної влади України, для самої політики держави. Здійснюючи свою діяльність в АРК, вони не декларують та не здійснюють зовнішньополітичний курс. А терміна «політика регіону» взагалі не існує. Україна є унітарною державою, влада в ній єдина. Вона має свої вищі органи, через які здійснює політичну владу. Органи влади АРК діють тільки в межах делегованих повноважень. Таким чином, маючи повноваження, які надані автономії органами державної влади, вона не має політичної самостійності. Тому її повноваження здійснюються в чітко визначених межах чинного законодавства України. Як слушно зазначає Г. Чапала, політичні суб'єкти в будь-якому суспільстві мають значні засоби впливу як на суспільство, так і на суб'єктів державної

влади, і саме ця здатність впливу позначається як політична влада [23, с. 33]. Тому, підтримуючи погляди вчених щодо позиції визначення ними суб'єктів політичної влади, її природи та змісту, обсягу повноважень, її елементів, вважаємо, що влада АРК є неполітичною владою.

АРК є невід'ємною складовою частиною України і в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання. Така влада поширюється не на територію всієї держави, а тільки на певну її частину. Влада АРК здійснюється через власні органи влади, які АРК створює сама. Тому це недержавна влада. Таким чином, влада АРК є публічною недержавною неполітичною владою. Виходячи з того, що політичні повноваження АРК суттєво обмежені Конституцією України, влада АРК є обмеженою.

Проаналізувавши ці аспекти можна зробити висновок, що **влада АРК** – це різновид обмеженої публічної недержавної неполітичної влади, за допомогою якої здійснюється управління автономією, виконання нею делегованих повноважень через систему спеціально створених органів, які представляють автономію у внутрішньодержавних та зовнішньодержавних відносинах із питань, що віднесені до її відання, та видають обов'язкові для виконання на всій території автономії нормативно-правові акти.

Список літератури: 1. Рябов С. Г. Політологічна теорія держави / С. Г. Рябов. – 2-е вид. – К. : Тандем, 1996. – 239 с. 2. Чапала Г. В. Публічна влада у громадянському суспільстві: підхід до проблеми / Г. В. Чапала // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2005. – Вип. 9. – С. 50–62. 3. Петришин О. В. Громадянське суспільство: особливості формування концепції та становлення / О. В. Петришин // Проблеми законності : республ. міжвід. наук. зб. – 2001. – Вип. 50. – С. 6–13. 4. Любченко П. М. Підсистеми публічної влади: правове регулювання їх взаємодії / П. М. Любченко // Проблеми законності : республ. міжвід. наук. зб. – 1999. – Вип. 40. – С. 38–44. 5. Югов А. А. Понятие и система основных функций публичной власти / А. А. Югов // Российский юридический журнал. – 2007. – № 5. – С. 37–45. 6. Орзіх М. Втілення конституційних засад в галузях законодавства щодо функціонування публічної влади в Україні / М. Орзіх // Юридический вестник. – 1997. – № 4. – С. 59–63. 7. Сушинський О. Публічна влада та місцеве самоврядування: концептуальні аспекти / О. Сушинський // Проблеми малих міст України: розвиток самоврядування і реформування місцевого господарства в контексті національних традицій і світового досвіду : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. – Л. : Державність, 2000. – С. 23–28. 8. Неделько О. О. Взаємовідносини органів представницької та виконавчої влади в Автономній Республіці Крим: конституційно-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Неделько О. О. – Х., 2004. – 21 с. 9. Терещенко Л. Адміністративно-територіальний устрій України – перспективи реформування / Л. Терещенко // Підприємство, господарство, право. – 2008. – № 8. – С. 95–98. 10. Кичун В. І. Специфіка правового статусу автономії в унітарній державі / В. І. Кичун // Проблеми законності. – 1998. – Вип. 34. – С. 59–63. 11. Корнієнко М. Чи потрібні Україні її федералізація або автономізація? / М. Корнієнко // Вибори та демократія. – 2004. – № 2. – С. 66–68. 12. Абасов Г. Г. Територіальні автономії та їх пред-

ставницькі органи в унітарних державах: порівняльно-правовий аналіз / Г. Г. Абасов // Бюлетень М-ва юстиції України. – 2004. – № 10 (36). – С. 75–83. **13.** Борденюк В. Територіальна автономія як форма децентралізації державної влади: конституційно-правові аспекти / В. Борденюк // Юридична Україна. – 2004. – № 11. – С. 8–19. **14.** Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран / В. Е. Чиркин. – М., 2002. – 622 с. **15.** Конституційне право України : підруч. для студ. вищих навч. закл. / [за ред. В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша]. – Х. : Право, 2008. – 500 с. **16.** Данильян О. Г. Політична влада як механізм розв'язання суперечностей у сучасних соціальних системах / О. Г. Данильян // Актуальні проблеми державного управління. – 2001. – № 1 (9). – С. 162–167. **17.** Алексеев С. С. Государство и право : начальный курс / Алексеев С. С. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрид. лит., 1996. – 192 с. **18.** Смородинський В. С. Щодо співвідношення понять «політична влада» і «державна влада» / В. С. Смородинський // Методологічні проблеми правової науки : матеріали міжнар. наук. конф. (Харків, 13–14 груд. 2002 р.). – Х. : Право, 2003. – С. 371–372. **19.** Лук'янов В. Д. Держава і політичні партії (проблеми співвідношення та взаємодії) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / В. Д. Лук'янов. – Х., 2002. – 20 с. **20.** Байтин М. И. Государство и политическая власть. / М. И. Байтин. – Саратов : Изд-во Саратовского ун-та, 1972. – 322 с. **21.** Чиркин В. Е. О публичной власти (постановка проблемы) / В. Е. Чиркин // Государство и право. – 2003. – № 10. – С. 8–15. **22.** Тодька Ю. Н. Проблемы конституционно-правового регулирования политической и государственной властей / Ю. Н. Тодька, И. В. Бенедик // Проблемы законности. – 1996. – Вып. 31. – С. 43–54. **23.** Чапала Г. В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади: теоретико-правовий аналіз : монографія / Г. В. Чапала. – Х. : Право, 2006. – 224 с.

Надійшла до редакції 05.06.2009

УДК 352

О. С. Орловський

РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ПРАВА НА МІСЦЕВУ ІНІЦІАТИВУ У СТАТУТАХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Розглянуто, як юридичні гарантії права членів територіальних громад на місцеву ініціативу, закріплені на державному рівні у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», розвинуто на локальному рівні у статутах територіальних громад. Зроблено висновок, що норм Закону і статуту територіальної громади недостатньо для того, щоб забезпечити реалізацію права на місцеву ініціативу, а отже, здійснення цього права залежить від того, чи існує у населеному пункті прийняте місцевою радою положення про місцеві ініціативи.

Рассмотрено, как юридические гарантии права членов территориальных громад на местную инициативу, закрепленные на государственном уровне в Законе «О местном самоуправлении в Украине» и развиты на локальном уровне в уставах территориальных громад. Сделан вывод, что норм Закона и уставов территориальных громад недостаточно для того, чтобы обеспечить реализацию права на местную инициативу, а следовательно, осуществление этого права зависит от того, существует ли в населенном пункте принятое местным советом положение о местных инициативах.
