

УДК 342.15



ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ЯК КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА КАТЕГОРІЯ

О. Ю. ЛЯЛЮК,

*канд. юрид. наук, доцент кафедри державного будівництва,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків*

Проаналізовано чинне законодавство України на предмет правового закріплення положень, пов'язаних з територіальною організацією публічної влади. Важливе значення при обґрунтуванні територіальної організації влади має територіальна ознака та організаційна складова – сукупність публічно-владних інституцій, створених з урахуванням територіального принципу. Зроблено висновки, що положення Конституції, які закріплюють територіальну організацію влади, є недосконалими і потребують перегляду. Запропоновано варіанти щодо вдосконалення конституційно-правового регулювання територіальної організації влади.

Ключові слова: публічна влада, територія, територіальна організація публічної влади.

Удосконалення територіальної організації публічної влади на сучасному етапі виступає основною тенденцією конституційно-правового розвитку багатьох європейських країн. Вирішення питань правового регулювання органів влади, їх організації та функціонування безпосередньо залежить від територіальних особливостей держави та можливостей органів влади впливати на її територіальний устрій.

Сучасні правові реалії багатьох країн світу, в тому числі й України, свідчать про недостатнє використання в законодавстві категорій «територіальна організація влади» та «публічна влада». На це звертав увагу у своєму дослідженні колишній Голова Конституційного Суду Придніпровської Молдавської республіки В. А. Григор'єв, зазначаючи, що ці поняття, пов'язані з характеристикою взаємовідносин різних рівнів публічної влади в межах території держави, є в основному доктринальними і мають переважно

теоретичний характер, оскільки конституції та законодавство держав світу використовують їх досить рідко [7].

Така ситуація виникає через недостатній рівень теоретичного дослідження відповідних феноменів, відсутність комплексних робіт у даній сфері. Фрагментарно відповідні питання розглядалися у працях окремих вітчизняних конституціоналістів М. О. Баймуратова [2], О. В. Батанова [3], В. І. Борденюка [4], В. А. Григор'єва [8], а також російських вчених В. Є. Чиркіна [21], А. А. Югова [22] та ін.

Серед нечисленних прикладів сучасного зарубіжного досвіду їх офіційного застосування можна назвати: Конституцію Польщі 1997 р., яка закріплює, що територіальний устрій Польської Республіки забезпечує децентралізацію публічної влади [11]; розд. 8 Конституції Іспанії 1978 р. «Про територіальний устрій держави» [9] та розд. 3 Конституції Бразилії 1988 р. «Про організацію держави», що регламентує питання влаштування території країни [12].

Конституція України містить розд. IX з назвою «Територіальний устрій України», однак у ньому не закріплюються взаємини різних рівнів публічної влади в межах території держави, а відображаються лише принципи територіального устрою та адміністративно-територіальна система.

З огляду на це *метою статті* є аналіз сутності територіальної організації публічної влади як конституційно-правової категорії.

Ключовою категорією, яка потребує аналізу в аспекті територіальної організації влади, є поняття «публічна влада». Саме остання визначає суб'єктний склад та системно-структурну організацію відповідних інституцій, відбиває характер їх повноважень, впливає на особливості правового регулювання. Фактично це той центр, який і буде зазнавати певної територіальної дислокації.

Поняття публічна влада є досить новим для вітчизняного законодавства і виникло з метою об'єднати за спільними рисами існуючі різновиди владних відносин, джерелом яких виступає народ України або його частина –

територіальна громада, населення Автономної Республіки Крим тощо. Водночас ця категорія продовжує залишатися більше доктринальною, й попри відповідні рекомендації Венеціанської комісії, законодавець не поспішає розширювати сфери застосування цього терміна і давати його визначення чи тлумачення в законодавстві.

Досліджуючи державно-правові явища, науковці стикаються з необхідністю проводити аналіз даної категорії, у зв'язку з чим, вона набула певної багатоаспектності. Наприклад, О. М. Бориславська під час аналізу цього поняття виходить не з характеру певної форми публічної влади, що й утворюють це комплексне явище, а з її територіальності, вказуючи, що демократична держава передбачає існування відповідної моделі організації влади, в основу якої покладено принцип народовладдя та яка забезпечує реальні можливості реалізації народом належної йому влади на всіх рівнях. Мова йде як про вищий (загальнодержавний) рівень організації влади, так і про регіональний та, безумовно, місцевий [5, с. 15]. П.А. Мінаков наводить визначення публічної влади як інституціоналізованої легальною соціальною владою, що реалізує артикульовані суспільні інтереси територіально-організованого співтовариства та консолідує дане співтовариство як цілісну систему відповідно до пануючих у суспільстві цінностей [14]. В. Ф. Халіпов вказує, що публічна влада – це «влада, відкрита народу і його судженням, суспільна за характером, не приватна, а залучає до управління широкі версти населення» [20, с. 322]. Е. В. Новікова робить висновок, що сучасна публічна влада – це єдність державної, регіональної й муніципальної влади, що діє в територіальних колективах на основі її відкритості суспільним судженням. При цьому авторка пропонує закріпити легальне визначення поняття публічної влади на конституційному рівні [15, с. 31]. В. В. Рачинський зазначає, що сутність публічної влади виявляється в наявності трьох форм (безпосереднє народовладдя, народне представництво, непередставницьке народовладдя (професійне управління)) і чотирьох видів (публічна влада громадських об'єднань, муніципальна, державна, наддержавна) [17, с. 12].

На наш погляд, під час визначення поняття «публічна влада» необхідно застосувати системно-функціональне призначення цієї влади, що в порівнянні з іншими різновидами владних відносин свідчить про її організацію з урахуванням соціально-територіального принципу. Таким чином, на наш погляд, публічна влада являє собою різновид влади в державі, яка зосереджується на управлінні всією державною інфраструктурою, реалізовується переважно через спеціально утворений апарат управління і спрямовується на задоволення потреб економічно пануючого класу з урахуванням інтересів переважної більшості населення країни.

Категорія територіальна організація влади» широко досліджується не лише в конституційно-правовій і муніципально-правовій площині, а аналізується в роботах з адміністративного права [16], політичних [13] та історичних наук [18]. У той же час саме відображення положень про територіальну організацію влади в Конституції України, окремих законодавчих та підзаконних актах, рішеннях Конституційного Суду України надають підґрунтя для дослідження цієї проблематики на міждисциплінарному рівні. Тому витоками для аналізу територіальної організації влади є саме конституційне законодавство.

Слід звернути увагу, що у більшості доктринальних праць поняття «територіальна організація влади» використовується, однак зміст її не розкривається. Це стосується насамперед підручників і посібників з аналізу конституційного права зарубіжних країн [10]. У відповідних положеннях науковці висвітлюють питання взаємовідносин між державною владою як центральною та владою окремих територіальних частин держави, а також устрій публічної влади в окремих одиницях територіального поділу залежно від форми відповідної держави.

Існують різні точки зору вчених щодо змісту поняття територіальної організації публічної влади. Одні вчені у своїх дослідженнях наводять загальне філософське формулювання «територіальної організації», зазначаючи, що в найбільш загальному вигляді вона являє собою просторовий вираз існування

матерії на поверхні землі. Як і будь-яку організацію її можливо розглядати мінімум у чотирьох вимірах: будову, функціонування, розвиток та управління [6, с. 61].

Так, О. А. Фрізен доходить висновку, що ця категорія становить сукупність правил, на яких базуються нормативні акти, що приймаються у сфері організації публічної влади на тому чи іншому рівні [19].

В. А. Григор'єв вважає, що територіальний устрій (територіальна організація) публічної влади в державі можна трактувати як систему взаємовідносин між різними рівнями публічної влади в державі, тобто державою в цілому й окремими частинами його території, а точніше – між центральною владою держави та владою його різних територіальних складових, а також між владою самих цих територіальних частин держави [7].

Теоретики права виводять цю категорію з аналізу її взаємозв'язку з територіальною організацією держави в цілому. З точки зору теорії права територіальний устрій, або територіальна організація держави – це система взаємовідносин між державою в цілому, тобто його центральною владою, і територіальними складовими частинами, точніше кажучи – їх населенням і діючими там органами публічної влади. При цьому територіальна організація держави та територіальний устрій застосовуються як синонімічні поняття. Такий погляд може застосовуватися лише до визначення сутності територіальна організація держави (як суб'єкта), а не як різновиду влади. Це підтверджується влучним зауваженням І. А. Алебастрової, що цей термін у такому розумінні не надає уявлення про те, що в рамках території багатьох сучасних держав існує не тільки влада самої держави, а й влада відносно відокремлених частин його території, перш за все, суб'єктів федерації, автономних і муніципальних одиниць, що вже на теоретичному рівні не сприяє визначенню структури публічної влади [1, с. 128].

В Україні позиція законодавця щодо сутності територіальної організації публічної влади впливає з Рішення Конституційного Суду України, де останній зазначає, що територія України має свою внутрішню організацію –

територіальний устрій. Таким чином, територіальною організацією території України є територіальний устрій. Територія України поділяється на адміністративно-територіальні одиниці. У свою чергу адміністративно-територіальна одиниця – це компактна частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Конституція України присвячує регулюванню питання територіального устрою окремий розділ, показуючи тим самим особливу важливість цих питань, однак при цьому фактично не закріплює відносин між територіальними утвореннями, а зазначає лише на видах територіальних одиниць.

Дослідження закріпленої в Конституції України територіальної організації публічної влади показує багаторівневий характер регулювання цих відносин. Ключове значення має більш загальна норма ст. 2 Основного Закону, яка закріплює, що суверенітет України поширюється на всю її територію. В даному випадку йдеться про державний і народний суверенітет, який притаманний відповідній організованій системі управління. Це означає, що територіальність є невід'ємною складовою суверенної влади. Народна влада в даному випадку буде виступати синонімом публічної влади. Суверенність публічної влади в межах кордонів території України означає виняткове право народу здійснювати владу в державі, що безпосередньо кореспондується із ст. 5 Конституції. У даному випадку потребує окремого правового аналізу поняття «територія» та форма територіального устрою держави.

Особливе значення має закріплений на конституційному рівні механізм зміни територіальної організації влади. Основним його недоліком можна назвати певну розпорошеність у нормах Основного Закону положень, пов'язаних із зміною територіального устрою, де одні повноваження закріплені в системі повноважень парламенту, інші належать органам місцевого самоврядування. Проте сам механізм виявляється у відповідних повноваженнях органів влади, спрямованих на сферу територіальної організації влади. У той же час окремі положення потребують удосконалення. Це: 1) можливості зміни меж

територіальних утворень, в межах яких реалізують владну діяльність органи публічної влади; 2) спроможності щодо визначення статусу відповідних територій, окреслення їх значення для розвитку держави; 3) можливості визначати внутрішню структуру (склад) відповідних територій тощо.

Конституція України конкретні повноваження щодо територіальної організації влади закріплює за Верховною Радою України, яка не лише повноважна визначати територіальний устрій в державі, а й має виключний вплив на розвиток районного рівня місцевого самоврядування та міст – утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів.

Формально ж повноваження Верховної Ради України слід обмежити лише можливостями впливу на території обласних районів, інші ж повноваження слід передати на рівень області – обласним радам.

Крім територіального чинника, територіальна організація публічної влади пов'язана з системою відповідних органів публічної влади та їх територіальною дислокацією. Відповідні питання регулюються на конституційному рівні, на рівні статусних законів, і переважно на підзаконному рівні. Більшою мірою ці питання стосуються формування розгалуженої системи органів державної виконавчої влади на місцевому рівні, органів влади, що формуються Президентом України, а також системи органів місцевого самоврядування, які утворюються за територіальною ознакою.

Таким чином, територіальна організація влади є комплексною конституційно-правовою категорією, яка містить територіальний чинник та системно-структурний чинник організації публічної влади. Пріоритетність територіальної організації влади в процесі розбудови держави є визначальною, оскільки саме ця категорія дозволяє поєднати організаційну, територіальну, правову та економічну основи функціонування органів публічної влади різних рівнів. Це дозволить на практиці значно підвищити ефективність механізму влади та забезпечити його дієвість.

Список літератури:

1. *Алебастрова И. А.* Конституционное право зарубежных стран : учеб. пособие / И. А. Алебастрова ; отв. ред. С. Ю. Кашкин. – М. : Юрайт, 2001. – 640 с.
2. *Баймуратов М. О.* Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення и розвитку в Україні / М. О. Баймуратов, В. А. Григор'єв. – Одеса : Юрид. літ., 2003. – 248 с.
3. *Батанов О. В.* Деякі теоретичні проблеми співвідношення місцевого самоврядування та державної влади / О. В. Батанов // Часопис Київського університету права. – 2002. – № 2. – С. 21–30.
4. *Борденюк В. І.* Місцеве самоврядування в механізмі держави: конституційно-правовий аспект / В. І. Борденюк // Право України. – 2003. – № 4. – С. 12–17.
5. *Бориславська О.* Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко [та ін.] ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія», 2012. – 128 с.
6. *Буторина М. П.* Понятие территориальной организации региона / М. П. Буторина // Проблемы науки и образования : науч.-теорет. журн. – 2009. – Ч. 1. – № 3. – С. 61–62.
7. *Григорьев В. А.* Идеиные и институциональные истоки публичной власти в Приднестровье / В. А. Григорьев // Информационно-справочный ресурс законодательно-нормативной базы документов Приднестровской Молдавской Республики. – Режим доступа : <http://docpmr.com/stati/istoki-publichnoj-vlasti-v-pridnestrove>.
8. *Григорьев В. А.* Становлення публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні : автореф. дис. на стиск. учен. степ. канд. юрид. наук : 12.00.13 / В. А. Григорьев ; Одес. нац. юрид. акад. – Одеса, 2002. – 18 с.
9. Конституции государств Европейского Союза. – М. : Инфра-М, 1997. – 816 с.
10. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / отв. ред. Б. А. Страшун. – Т. 1-2: Часть общая. – 3-е изд. – М. : БЕК, 2000 – 784 с.
11. Конституція Республіки Польща від 2 квітня 1997 р. // Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / за ред. В. О. Серьогіна. – Х. : ФІНН, 2009. – С. 173–205.
12. Конституція Федеративної Республіки Бразилія від 5 жовтня 1988 р. // Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / за заг. ред. В. О. Серьогіна. – Х. : ФІНН, 2009. – С. 431–518.
13. *Малиновський В. Я.* Територіальна організація влади України: концептуальні засади трансформації / В. Я. Малиновський. – Луцьк : СПД Гадяк Ж. В., 2010. – 451 с.
14. *Минаков П. А.* Публичная власть: политологический аспект : дисс. На стиск. учен. степ. канд. полит. наук : 23.00.01 / П. А. Минаков. – Уфа, 2007. – 198 с.
15. *Новикова Э. В.* Публичная власть: формирование понятия в начале XXI века / Э. В. Новикова // Юридический мир. – 2007. – № 11. – С. 30–33.
16. *Павлович-Сенета Я. П.* Адміністративно-правове регулювання територіального устрою в Україні : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук / Я. П. Павлович-Сенета ; наук. кер. О. І. Остапенко ; Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Л., 2010. – 16 с.
17. *Рачинский В. В.* Публичная власть: вопросы теории : автореф. дисс. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 – Теория и история права и государства; История правовых учений / В. В. Рачинский. – Уфа : РИО БашГУ, 2003. – 26 с.
18. *Ткачук А.* З історії реформ адміністративно-територіального устрою України 1907-2009 / А. Ткачук, Р. Ткачук, Ю. Ганущак. – К. : Леста, 2009. – 128 с.
19. *Фризен О. А.* Территориальная организация публичной власти в Российской Федерации: конституционно-правовой аспект : дисс. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 : Конституционное право; муниципальное право / О. А. Фризен. – Ростов-на-Дону, 2006. – 216 с.
20. *Халипов В. Ф.* Власть: Кратологический словарь / В. Ф. Халипов. – М. : Республика, 1997. – 431 с.
21. *Чиркин В. Е.* Публичная власть / В. Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2005. – 174 с.
22. *Югов А. А.* Правовые основы публичной власти в Российской Федерации /

А. А. Югов. – Екатеринбург, 1999. – 230 с.

Лялюк А. Ю. Территориальная организация публичной власти в Украине как конституционно-правовая категория.

В статье проведен анализ действующего законодательства на предмет правового регулирования положений, связанных с территориальной организацией публичной власти. Важное значение при обосновании территориальной организации власти имеет территориальный признак и организационная составляющая – совокупность публично-властных институций, созданных с учетом территориального принципа. Сделаны выводы, что положения Конституции, которые регулируют вопросы территориальной организации власти, являются несовершенными и требуют пересмотра. Предложены варианты для усовершенствования конституционно-правового регулирования территориальной организации власти.

Ключевые слова: публичная власть, территория, территориальная организация власти.

Lyalyuk A. Yu. Territorial organization of public authorities in Ukraine as a constitutional and legal category.

The article reveals the issues related to the development of the concepts of territorial organization of public authority. The analysis of the current legislation of Ukraine for legal consolidation of the provisions relating to the territorial organization of public authorities. At the same time indicated that it was important in justifying the territorial organization of power is a sign of territorial and organizational component – the set of publicly – governmental institutions created based on the territorial principle. Concluded that the constitutional provisions that regulate the territorial organization of power are imperfect and require revision. Proposed options to improve the constitutional-legal regulation of territorial organization of power.

Key words: public power, territory, territorial organization of public authority.

