

## СУТНІСТЬ ТА ЮРИДИЧНА ПРИРОДА СУВЕРЕНІТЕТУ ГРОМАД-КОРПОРАЦІЙ

Цогла А.І.,

здобувач кафедри конституційного права  
та порівняльного правознавства  
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

*В статті досліджено витоки юридичної природи суверенітету громади-корпорації та її сутнісну характеристику. Проаналізовано законодавчі норми, які регулюють даний предмет дослідження, та встановлено межі і сферу реалізації, обґрунтовано співвідношення суверенітету громади-корпорації з державним суверенітетом.*

*Ключові слова: територіальна громада, місцеве самоврядування, суверенітет, громада-корпорація.*

*В статье исследованы истоки юридической природы суверенитета общины-корпорации и ее сущностная характеристика. Проанализированы нормы, регулирующие данный предмет исследования, и установлены границы, и сфера реализации, обоснованы соотношения суверенитета общины-корпорации с государственным суверенитетом.*

*Ключевые слова: территориальное сообщество, местное самоуправление, суверенитет, община-корпорация.*

*The article investigates the origins of the legal nature of sovereignty of the community corporation and its essential characteristics. It analyses the legislative provisions that govern the subject of this research, and set the limits and scope of realization, grounds the correlation between the sovereignty of the community corporation and state sovereignty*

*Keywords: territorial community, local government, sovereignty, community corporation.*

У межах моделей місцевого самоврядування ви- кальних спільнот. Автор намагається розкрити сут-  
никає певний тип взаємовідносин держави та ло- нісну характеристику цих правових конструкцій та

їх зміст. Усе це обумовлює мету даної статті, яка полягає в дослідженні суверенітету локальних спільнот (територіальних громад, громад-корпорацій).

В юридичній науці досить часто зустрічається поняття суверенітету, яке виникло в західній літературі в період становлення національних держав. Як політико-правова концепція вона виникла в XVI столітті, а його дослідженням займалися Ж. Боден (Про республіку), Т. Гобс (Левіафан), Дж. Локк (Другий трактат про громадянське управління), Жан-Жак Русо (Суспільний договір). Під змістом суверенітету розуміється верховенство повноти влади, політичну свободу. Існують різні види суверенітету. За характеристикою суб'єктів типологізується на державний, народний, національний суверенітет [9, С. 785; 10, С. 49]. Розрізняють також економічний суверенітет, інформаційний, формальний частково обмежений, обмежений.

Однак автора насамперед цікавить суверенітет локальних спільнот. В основі громадівської теорії місцевого самоврядування лежить ідея природних прав територіальної громади, її своєрідного «суверенітету» стосовно держави, яка лише визнає та гарантує природні права територіальної громади. Прихильники цієї концепції розглядають громаду як самостійне джерело такої публічної влади, яка не належить державі, а є самостійною публічною владою, так званою «муніципальною» [7, С. ]. Так практичне втілення цих концептуальних ідей знайшло втілення в багатьох конституційних актах зокрема в Конституції Бельгії від 7 лютого 1831 року.

В сучасних умовах яскравим прикладом виступає також Конституція Італії відповідно до ст. 114 якої комуни, провінції, столичні міста є автономними утвореннями із власним статутом, повноваженнями і функціями відповідно до принципів викладених у Конституції [3]. Ст. 116 закріплює особливі форми і умови автономії окремих областей Італійської держави. При цьому законодавча влада, відповідно до статті 117 Конституції Італії належить державі та областям. У цій же статті визначена сфера виключних законодавчих повноважень держави, сфера повноважень областей та конкуруюча сфера [5, С.123].

Якщо аналізувати законодавство України то як зазначає Погорілко В. Ф. основним принципом, що визначає сутність місцевого самоврядування в Україні, є принцип народовладдя, який є похідним від фундаментального принципу народного суверенітету, закріпленого у ст. 5 Конституції України. Умовно можна стверджувати, що народ України, як сукупність територіальних громад, реалізує народний суверенітет у формі місцевого самоврядування. Реалізація принципу народовладдя передбачає, що територіальні громади, відповідно до Конституції та законів України, здійснюють свою владу на місцях безпосередньо (місцеві референдуми, місцеві вибори, загальні збори громадян, місцеві Ініціативи тощо) та через представницькі органи (місцеві ради, сільські, селищні міські голови) [7].

Суверенітет громад співвідноситься щодо суверенітету держав як суверенітет останніх відносно наднаціональних утворень. Як зазначає О. Щербинина в процесі глобалізації відбувається модифікація суверенітету держави хоча держави й надалі відіграють важливу роль у світі. З'явилися різні інтерпретації суверенітету: «субсуверенітет», «обмежений», «відносний», «функціональний», «інклюзивний». В північноамериканському дискурсі з'явився навіть новий термін «perforated sovereignty» - тобто продірявлений суверенітет [14, С. 205].

Зміст суверенітету полягає у верховенстві повноти влади, політичній свободі [4, С. 52]. Скакун характеризує ці ознаки відносно до внутрішньої сторони суверенітету і сприймає верховенство і повноту державної влади відносно до усіх інших організацій у політичній системі суспільства, її монопольне право на законодавство, управління і юрисдикцію усередині країни в межах усієї державної території. Внутрішній суверенітет називають ще законодавчим суверенітетом, оскільки він припускає право законодавчої влади видавати закони. Зовнішня сторона державного суверенітету виражає незалежність і рівноправність держави як суб'єкта міжнародного права у взаємовідносинах з іншими державами, недопустимість втручання у внутрішньодержавні справи ззовні.

Чи володіють громади суверенітетом? Якщо так то яким? Яка його сфера реалізації та чи визначені межі? Перш за все характеризуючи суверенітет територіальних громад потрібно зазначити, що вони в тій чи іншій мірі володіють публічно-правовим та економічним суверенітетом. Обмежений суверенітет громад полягає в тому, що вони є локальним безпосереднім носієм влади. В залежності від форми державного та конституційного устрою громади наділені правосуб'єктністю. Вони володіють обмеженою в рамках території, функцій та компетенції нормотворчою ініціативою в економічній, культурній, політико-правовій сфері, екології та інш. За аналогією з суверенними правами держави громади мають право встановлювати податки, визначати свою символіку, право формувати внутрішні органи влади. Досить символічно що у Великобританії та Канаді нижня палата парламенту називається «Палата Громад» (House of Commons).

Зовнішній суверенітет виражає незалежність і рівноправність держави як суб'єкта міжнародного права у взаємовідносинах з іншими державами, недопустимість втручання у внутрішньодержавні справи ззовні [11, С. 43]. Якщо індивіди вважаються суб'єктами міжнародного права то чому в силу теорії природних прав такими правами не можуть володіти спільноти?

Так звана політика децентралізованого співробітництва призвела до того, що комуни стали відігравати значну роль зовнішній політиці Франції. Згідно закону № 92-125 від 6 лютого 1992 року «Про органи місцевого самоврядування Французької рес-

публіки» децентралізованим є співробітництво за якого органи місцевого самоврядування розвивають взаємозв'язки з органами місцевого самоврядування інших держав [15]. Тобто через місцеві громади Франція проводить зовнішній (економічний, політичний, культурний, інформаційний) вплив на місцеві громади інших держав. Міністерство іноземних та Європейських справ надає підтримку територіальним утворенням, які розвивають децентралізоване співробітництво, через Управління зовнішньої діяльності органів місцевого самоврядування, мережу дипломатичних представництв та експертів управління міністерства. Управління зовнішньої діяльності органів місцевого самоврядування надає фінансову підтримку проектам французьких територіальних утворень на підставі результатів щорічної конкурсної процедури. Воно також займається діяльністю національних мереж і регіональних структур, які координують децентралізоване співробітництво. В якості інформаційного інструменту з питань прямої співпраці та зовнішніх зв'язків органів місцевого самоврядування була також створена Національна комісія з децентралізованого співробітництва (НКДС). Масштаби децентралізованого співробітництва призвели до необхідності створення спеціальних координуючих структур у 17 регіонах Франції. Представник державної влади, префект регіону відповідає за розробку і реалізацію зведеної регіональної програми децентралізованого співробітництва. Ця комісія відповідає за встановлення партнерських відносин з територіальними утвореннями і співпраці з ними з метою розробки єдиної регіональної програми децентралізованого співробітництва, що відбиває пріоритети державної політики в даній сфері.

Відповідно до законодавства України, територіальні громади в особі органів місцевого самоврядування можуть вступати у приватноправові відносини з усіма іншими суб'єктами міжнародного приватного права, які діють на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Виключення з цього можуть складати правовідносини з іноземними державами, в яких територіальні громади не мають можливості брати участь [8, С. 88].

Територіальна громада має багато схожого з таким суб'єктом міжнародного приватного права як держава. Територіальна громада, так само як і держава, представляє інтереси певної групи осіб. Ні держава, ні територіальна громада не є юридичними особами, проте вони можуть вступати в різноманітні майнові відносини з іноземними юридичними та фізичними особами через участь у правовідносинах, особливо в приватноправових, через своїх уповноважених представників – юридичних осіб публічного права. Закон України «Про міжнародне приватне право» у ст. 1 не визнає суб'єктами приватноправових відносин ані державу, ані територіальну громаду. Хоча, ст. 30 цього закону вказує, що "до приватноправових відносин з іноземним елементом за участю держави та юридичних осіб публічного права засто-

совуються правила закону України «Про міжнародне приватне право» на загальних підставах, якщо інше не передбачено законом» [2]. Таким чином, як зазначає Погорецька Н. В. закон прирівнює державу та юридичні особи публічного права, в тому числі органи держави і органи місцевого самоврядування, до інших учасників приватноправових відносин з іноземним елементом, а саме фізичних і юридичних осіб приватного права [8]. Територіальна громада як суб'єкт міжнародного приватного права більш обмежена у правах, ніж держава, оскільки відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України «органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [1]. Таким чином, як звертає увагу Погорецька Н. В. держава встановлює, які права та обов'язки надати органам місцевого самоврядування, представникам територіальної громади у приватноправових відносинах з іноземним елементом [8].

Чернецька О. В. вказує на інші аспекти суверенітету локальних спільнот. З огляду на те, що ст. 5 Конституції України визначає носієм суверенітету і єдиним джерелом влади народ вона співвідносить народний суверенітет та формування представницьких органів місцевого самоврядування. Так в основі виникнення депутатського мандату лежить принцип народного суверенітету, згідно з яким народ, залишаючись носієм суверенітету та джерелом влади, делегує повноваження щодо здійснення місцевої влади своїм представникам [13, С. 102-103]. Таким чином територіальні громади як локальні спільноти жителів громади наділені тим самим суверенітетом що і держава Україна наділяється її громадянами.

Публічно-правовий суверенітет не може існувати без суверенітета економічного. І Левін у праці «Суверенітет» зазначає, що «...справжньою основою суверенітету є власність ... Суверенітет спирається на власність, і в той же час суверенітет, як політичний, так і юридичний, використовується для закріплення і охорони існуючої системи власності. Таким чином, при аналізі суверенітету необхідно мати на увазі його економічну основу ...» [6, С. 63-64]. Існують різні рівні економічного суверенітету державний, регіональний, локальний. Очевидним є те, що економічний суверенітет будь-якого суб'єкта в тому числі громади визначається повноваженням якими наділений даний суб'єкт. А. С. Хорошева визначила, що економічний суверенітет можливий тільки по відношенню до держави або в деяких випадках території держави; економічний суверенітет формує фундамент для розвитку економіки держави, при цьому власність становить основу суверенітету; категорія економічного суверенітету тісно пов'язана, але не тождна категорії економічної незалежності, так як остання може бути характерна для економічних суб'єктів будь-якого рівня [12, С. 110-111].

Таким чином перед сучасними державами постають нові виклики: входження в наднаціональні утво-

рення і реформування локальних спільнот шляхом наділення їх обмеженим публічно-правовим суверенітетом, що має свій вияв в процесах децентралізації, регіоналізації та локалізації. Правова конструкція та практичний механізм, яким реалізують держави ці теоретичні засади, можуть відрізнятися. Однак це не змінює суті вищезазначених положень. Наділення громади фінансово-економічною компетенцією надає суверенітету реального змісту який проявляється у автономізації спільноти та диференціації співвідношення рівнів залежності, трансформацію вертикальних зв'язків підпорядкування у горизонтальні співпраці. Особливо це питання важливе при проведенні реформ в Україні. Так, як територіальна реформа, децентралізація влади неможлива без збільшення економічного суверенітету локальних спільнот та не дасть бажаного

результату без децентралізації економічної.

Цілоком зрозуміле занепокоєння держави відносно форми реалізації політичного суверенітету адже це пряма загроза центральній владі відносно контролю територій та їх адміністрування. Тому автор вважає, що найбільш перспективним є надання спільнотам соціально-економічного суверенітету через інститути так званих «публічно-приватних корпорацій» та найменш необхідне втручання в їх діяльність держави згідно доктрини мінімізації. Це допоможе зокрема Україні при збереженні унітарності посилити автономність прийняття ефективних рішень на місцях; в питанні соціально-економічного розвитку, прискорення реформування інститутів влади, правової системи та збільшить індивідуальну, колективну як ініціативу так і відповідальність за розвиток громад.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України: за станом на 1 лютого 2011 р. // Відомості Верховної Ради. – 1996. - № 30. - ст. 141
2. Закон України: за станом на 19 травня 2011 р. «Про міжнародне приватне право» // Відомості Верховної Ради. – 2005. - № 32. - ст. 422
3. Конституція Італії [Електронний ресурс]. - режим доступу.: [http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione\\_inglese.pdf](http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf)
4. Зварич Р. В. Національний суверенітет як ознака національної держави / Р. В. Зварич // Держава і право. - 2010. - № 47. - С. 50-55.
5. Куян І. А. Регіоналізація і проблема забезпечення державног осуверенітету / І. А. Куян // Держава і право.— 2010.— № 47.— С. 120-126.
6. Левин И. Д. Суверенитет / Левин Иосиф Давидович. — Спб: «Юридический центр Пресс», 2003. — 373 с.
7. Погорілко В.Ф. Конституційне право України / Погорілко Віктор Федорович. — К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2006. — 544 с.
8. Погорецька Н. В., Салівон Г. І. Територіальна громада як суб'єкт міжнародного приватного права / Н. В. Погорецька, Г. І. Салівон // Кримський юридичний вісник. - 2010. - № 1. - С. 87-92.
9. Саракуца М. О. Поняття та зміст державного суверенітету: визначення, становлення, розвиток / М. О. Саракуца // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 784–791.
10. Свирідюк Н. П. Національний суверенітет у контексті ідеї національної держави / Н. П. Свирідюк // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2011. – № 3. - С. 48-53.
11. Скакун О.Ф. Теорія держави і права / Пер. з рос. — Харків: Консум, 2001. — 656 с.
12. Хорошева А. С. Сущность экономического суверенитета: поитэкономический аспект / А.. С. Хорошева // Економіка і організація управління. – 2010. - № 1. – С. 105-112.
13. Чернецька О. В. Народний суверенітет та формування представницьких органів місцевого самоврядування: аспекти співвідношення та реалізації / О. В. Чернецька // Часопис Київського університету права. - 2010. - № 4. - С. 101-104.
14. Щербинина О.О. Современные глобализационные процессы и суверенитет государства / О. О. Щербинина // Вісник СевДТУ. – 2008. - № 91.- С. 204-209.
15. Contrôle de l'application de la loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République режим. - [Електронний ресурс] доступу. : <http://www.senat.fr/application-des-lois/a89901581.html>