

Анатолій Заєць

доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент Національної академії
правових наук України, завідувач кафедри
загальнотеоретичного правознавства та публічного права
Національного університету «Києво-Могилянська академія»

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ

Історія становлення місцевого самоврядування в Україні після здобуття незалежності свідчить як про здобутки, так і про складність процесу трансформації колишньої радянської системи єдиновладдя рад у сучасний варіант демократичної за сутністю системи територіальної організації публічної влади. Після визнання і гарантування Конституцією України 1996 місцевого самоврядування і закріплення права територіальних громад на місцеве самоврядування, як права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, визначення матеріальної і фінансової його основи, встановлення судового захисту прав місцевого самоврядування Україна наблизилась до європейських стандартів у цій сфері. З 2014 року розпочалася важлива реформа з питань децентралізації влади, яка супроводжувалась укрупненням територіальних громад і формуванням на цій основі нового адміністративно-територіального устрою, передачею їм максимальної кількості повноважень, в тому числі повноважень з питань містобудування, управління земельними ресурсами, повноважень щодо податків та зборів тощо. Ця робота відбувалась на основі та на виконання Конституції України, Європейської хартії місцевого самоврядування, яка ратифікована Україною 15 липня 1997 року і набула чинності для України 1 січня 1998 року [1]. Втім чимало положень ЄХМС залишаються нереалізованими. Зокрема, до цього часу не реалізовані повною мірою такі її принципи як принцип повсюдності місцевого самоврядування, його повноти, субсидіарності, матеріальної і фінансової спроможності, організаційної і кадрової незалежності. До цього часу європейська модель місцевого самоврядування послідовно не відображена і на рівні Конституції України. Спроби внесення змін до Основного закону упродовж останніх десятиліть в частині децентралізації влади не увінчались успіхом. Тому всі спроби парламенту, інших органів державної влади удосконалити місцеве самоврядування зводяться до

покращення його окремих аспектів, залишаючи на майбутнє його докорінну реформу.

Не знаходить до цього часу належної підтримки також прийнята в усіх країнах Європейського Союзу модель громади як юридичної особи публічного права, що дало підстави Європейському парламенту 11 лютого 2021 року ухвалити резолюцію щодо виконання Україною Угоди про асоціацію з ЄС, в якій, привітавши досягнення України у сфері децентралізації та розширенні можливостей громад як «одну з найуспішніших реформ на сьогодні», закликати при цьому державну владу у пункті 19 «поважати автономію місцевого самоврядування та підтримувати адміністративні можливості муніципалітетів і міст; ... ввести поняття територіальне громадське утворення як юридична особа, що є усталеною практикою в Європейському Союзі та визнано в Європейській хартії місцевого самоврядування». Хоча в Європейській хартії місцевого самоврядування визнання громади юридичною особою прямо не закріплено, однак цілком справедливо почесний професор Страсбурзького університету, експерт Ради Європи Роберт Герцог зауважує, що «політична філософія Хартії базується на фундаментальній ідеї, що «право громадян брати участь у вирішенні публічних справ є одним з демократичних принципів, які поділяють усі країни-учасники Ради Європи» (преамбула). Отже, право на місцеве самоврядування належить громадянам, які реалізують його, обираючи своїх представників, які відповідають за управління громадою, яка є юридичним уособленням мешканців відповідної території. Відповідно, правосуб'єктність є суттєвим елементом статусу будь-якої одиниці місцевого самоврядування»[2].

Надання правосуб'єктності громадам у формі юридичної особи публічного права виправдано як з теоретичної, так і з практичної точок зору. Наділення громад статусом юридичної особи дає можливість мати власні публічні повноваження по вирішенню усіх місцевих справ, бути суб'єктом права власності і належним чином захищати це право в суді, мати право брати участь у розподілі доходів, необхідних для виконання власних функцій і повноважень. Практична користь із запровадження такого статусу громади підтверджена багаторічним досвідом країн Європейського Союзу, в яких громади користуються широкими правами з точки зору захисту прав на реалізацію власних повноважень, їх матеріально-фінансового забезпечення, в тому числі належної податкової бази, набуття і розпорядження майном, захисту прав у суді.

На наш погляд, Конституція України, визнавши в статті 142 територіальну власником майна, коштів, землі, природних ресурсів, власником об'єктів спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад, а статтею 143 – право територіальних громад управляти майном, що є у комунальній власності, тим самим дала підстави для тлумачення цих положень на користь визнання громад не лише суб'єктами публічного права, а й юридичними особами, адже ці повноваження є іманентною ознакою юридичної особи. Тому без законодавчого визнання громади юридичною особою публічного права існуючий на сьогодні спосіб реалізації громадою прав власника майна, закріплений у статті 172 Цивільного кодексу України, за якою «[т]ериторіальні громади набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки через органи місцевого самоврядування у межах їхньої компетенції, встановленої законом», слід вважати таким, що не відповідає Конституції України щодо суб'єктності громади.

Зміна такого бачення статусу громади наштовхується на чималий опір, як вірно підкреслюється, зокрема, в одній із публікацій, проти «виступає значна частина юристів, як старої советської школи, так і нинішні молоді практикуючі юристи, а також і працівники органів місцевого самоврядування, яким складно уявити, що принесе в їх життя така новація»[3]. Розглянемо деякі аргументи проти надання громадам статусу юридичної особи.

Зокрема, відлякує від такого визнання громади юридичною особою кримінальна практика так званих чорних реєстраторів громад, які створювали громадські об'єднання, оголошували їх юридичними особами та намагались знекровлювати місцеве самоврядування, загрожуючи навіть державному суверенітету України. Втім, це нічого спільного не має з цивілізованою європейською практикою визнання громад юридичними особами, оскільки громади мають отримувати статус юридичної особи публічного права безпосередньо на основі закону.

Нерідко стверджується, що надання такого статусу може призвести до відцентрових тенденцій, сепаратизму. Це також нічого спільного немає з реальною дійсністю. Правосуб'єктність громад можлива лише в рамках Конституції і закону і вони не можуть мати жодних атрибутів чи характеру державності чи права виходу із держави або ж власних необмежених повноважень. Громади також не набувають ознак суб'єктів міжнародного права і не отримують можливостей діяти поза межами національного законодавства.

В якості ще одного аргументу противники надання громадам статусу юридичної особи публічного права приводять ознаки самої концепції юридичної особи, як виключно цивілістичного поняття, яким належить користуватися виключно у сфері приватних, цивільних відносин [4, с. 298]. Однак цей підхід спростований вже цивільним законодавством, яке встановлює поділ юридичних осіб на юридичних осіб приватного права і юридичних осіб публічного права, що є результатом наукової дискусії, «легальною підставою для твердження про те, що такий вид юридичних осіб як юридичні особи публічного права в Україні легально існує» [5, с.50-51]. Безспірним є факт наявності не лише приватно-правових, але й публічно-правових ознак юридичної особи, що також свідчить на користь відмови від розуміння юридичної особи як виключно цивілістичного поняття. Відтак твердження про цю виключність втрачає сенс і є свідченням прихильності формальних і застарілих уявлень, спростованих сучасною законодавчою практикою.

Стверджується також, що надання громаді статусу юридичної особи нічого по суті не змінить і лише перетворить цей статус на ілюзорне гасло. Це твердження також далеке від істини. Наділення громади правосуб'єктністю у формі юридичної особи сприятиме реалізації громадою завдань та виконання нею повноважень по вирішенню усіх місцевих справ. Громада перетвориться на суб'єкта (носія) публічного права і суб'єкта майнових і особистих немайнових прав, отримає можливості судового і конституційного захисту. При такому підході зміниться сама філософія співвідношення статусу громад і статусу органів місцевого самоврядування, в основі якого лежить уявлення про органи місцевого самоврядування як органи, які діють виключно від імені громади і не мають та не реалізують ніякого іншого чи власного інтересу окрім інтересу громади.

Список використаної літератури

1. Європейська хартія місцевого самоврядування. Офіційний вісник України. 03.04.2015 – 2015 р., № 24, / № 39, 2013, ст. 1418.
2. Герцог Р. Правосуб'єктність державних органів: загальна теорія та практичне застосування для органів місцевого самоврядування.
3. Про децентралізацію влади та «реєстрацію» громади. URL: <https://www.unian.ua/decentralization/1044849-pro-detsentralizatsiyu-vladi-ta-reestratsiyu-gromadi.html>

4. Ромовська З. Українське цивільне право: загальна частина. Київ: Атіка, 2005.

5. Первомайський О.О. Поняття юридичної особи публічного права: окремі недоліки норм чинного законодавства. Приватне право і підприємництво. 2019. Вип. 19.

Ігор Копотун

доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України,
проректор з міжнародних зв'язків Академії ГУСПОЛ

Леся Дучимінська

начальник управління контрольної-перевірочної роботи
Головного управління Пенсійного фонду України
у Волинській області

РОЗШИРЕННЯ ПРАВ ЗАСУДЖЕНИХ ДО ДОВІЧНОГО ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ – ОДНА З РЕАЛЬНИХ ЗАГРОЗ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

Як свідчить практика, існування кримінально-виконавчих установ різних видів обумовлено реалізацією вимоги закону про роздільне тримання засуджених до позбавлення волі (ст. 92 КВК України). Ця вимога спрямована на забезпечення ізоляції, запобігання негативному впливу, який може справити на засудженого вперше особа, яка вже відбувала покарання, для досягнення максимального педагогічного ефекту від покарання та для створення оптимальної системи органів та установ виконання покарань (УВП). Крім цього, роздільне тримання різних категорій засуджених дозволяє диференційовано застосовувати засоби і методи виправлення і ресоціалізації. При цьому УВП різних рівнів безпеки забезпечують і відповідний ступінь ізоляції засуджених, а саме ізоляція виражається в обмеженні пересування і спілкування як з тими особами, які перебувають на волі, так і з засудженими всередині колоній. Чим вищий рівень безпеки, тим суворіша ізоляція.

Враховуючи, що засудження до довічного позбавлення волі в Україні є особливим видом покарання, то ізоляція осіб, які відбувають це покарання від суспільства, є максимальною. Поряд з цим, варто мати на увазі, що у деяких країнах навіть для тих осіб, що вчинили особливо тяжкі злочини, суди можуть пом'якшити покарання. Так, для осіб, які позбавлені волі, в окремих державах Євросоюзу існує можливість умовно-