

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ ЯК СПОСІБ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ДЕРЖАВИ

DECENTRALIZATION OF POWER AS A WAY TO DEMOCRATIZE THE STATE

Задорожня Г.В., д. ю. н., доцент,
науковий консультант відділу забезпечення діяльності голови
та заступника голови суду секретаріату
Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду
Верховний Суд

У статті здійснено аналіз положень законопроекта № 2598 від 27 грудня 2019 р., вивчені рекомендації Ради Європи, ухвалені за результатами опрацювання цього документа, та сформуована правова оцінка доцільності і можливості децентралізації влади в Україні у форматі, запропонованому цим проектом правового акта.

Констатовано, що змістовна архітектура децентралізації, яка визначена цим законопроектом, концептуально не суперечить конституційним приписам. Це свідчить про об'єктивні підстави того, що в Конституційному Суду України не буде сумнівів щодо конституційності цих новел. Проте законодавець повинен врахувати практику органу конституційної юрисдикції про те, що законопроектні положення повинні бути системними, зрозумілими, вичерпними, взаємопов'язаними, а також відповідати принципам верховенства права і правової визначеності.

Зроблено висновок, що законопроект наділяє громаду концептуально новим правовим статусом, проте складові цього статусу є невідомими, що суттєво ускладнить процес децентралізації в Україні. За таких обставин потрібно очікувати збільшення судових позовів.

Обґрунтовано, що в національній системі права потребує вирішення питання переходу від задекларованого в Конституції і законах України права територіальної громади до реального його втілення. В Україні територіальна громада як суб'єкт права не набула повноцінної правосуб'єктності. Правосуб'єктність є дуже важливим елементом правового статусу територіальної громади, оскільки правосуб'єктність визначає її правове становище як повноцінного учасника правовідносин, окреслює межі повноважень такої громади з іншими суб'єктами правовідносин. Відтак, законопроект № 2598 необхідно доопрацювати, особливо в частині деталізації правового статусу територіальної громади.

Ключові слова: децентралізація, територіальна громада, правосуб'єктність територіальної громади, системність конституційного законодавства.

The article analyzes the provisions of Bill № 2598 of December 27, 2019, examines the recommendations of the Council of Europe, adopted as a result of this document, and formed a legal assessment of the feasibility and possibility of decentralization of power in Ukraine in the format proposed by this draft legal act.

It was stated that the architecture of decentralization, which is defined by this bill, conceptually does not contradict the constitutional requirements. This testifies to the objective grounds that the Constitutional Court of Ukraine will have no doubts about the constitutionality of these novellas. However, the legislator must take into account the practice of the body of constitutional jurisdiction that the draft provisions must be systematic, clear, comprehensive, interconnected, and comply with the principles of the rule of law and legal certainty.

It is concluded that the bill gives the community a conceptually new legal status, but the components of this status are uncertain, which will significantly complicate the decentralization process in Ukraine. In such circumstances, one should expect an increase in lawsuits.

It is substantiated that the national system of law needs to address the issue of transition from the right of the territorial community declared in the Constitution and laws of Ukraine to its actual implementation. In Ukraine, the territorial community as a subject of law has not acquired full legal personality. Legal personality is a very important element of the legal status of a territorial community, as legal personality determines its legal status as a full participant in legal relations, outlines the limits of authority of such a community with other subjects of legal relations. Therefore, the draft law № 2598 needs to be finalized, especially in terms of detailing the legal status of the territorial community.

Key words: decentralization, territorial community, legal personality of the territorial community, systematization of constitutional legislation.

Вступ. 13 грудня 2019 року Президент України вніс до Верховної Ради України законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (реєстр. № 2598 від 27 грудня 2019 року) та визначив його відповідно до частини 2 статті 93 Основного Закону держави невідкладним [1]. Проте 17 січня 2020 р. глава держави відкликав цей законопроект на доопрацювання та доручив спеціально створеній робочій групі, до складу якої увійшли парламентарі з депутатської фракції «Слуга народу», його доопрацювати. Отже, наразі процес децентралізації в Україні не завершений, проте є об'єктивні підстави сподіватися, що таким він буде після закінчення війни.

Мета статті полягає в предметному аналізі положень законопроекта № 2598 від 27 грудня 2019 р., вивченні рекомендацій Ради Європи, ухвалених за результатами опрацювання цього документа, та формуванні правової оцінки щодо доцільності децентралізації влади у державі у форматі, запропонованому цим проектом нормативно-правового акта.

Основний матеріал. Місцеве самоврядування є визначальним індикатором держави на демократію. Так, у державах з тоталітарним режимом, в абсолютних монархіях або імперіях місцеве самоврядування не визнається та не дістає правового визнання та підтримки з боку держави,

її владних структур. До прикладу, в радянській державі не було місцевого самоврядування: ради від села до області мали статус державних органів.

Натомість протилежною є ситуація у тих країнах, які прагнуть до демократії, вони активно розвивають та утверджують інститути народовладдя і демократії, одним з яких є місцеве самоврядування. Способи утвердження місцевого самоврядування в державі можуть бути різними, проте цей процес незмінно вимагає належного рівня правової культури та ментальної правосвідомості соціуму в цілому, в державно-територіальних рамках якого формуються самоврядні інституції, здатні під свою відповідальність здійснювати ефективне локальне адміністрування. Водночас держава, її інституції, посадові особи мають бути демократично-компромисними, щоб передати частину своїх повноважень самоврядним інститутам влади на місцях.

Якщо умовно визначити обсяг публічних повноважень держави в сто відсотків, то децентралізація фактично означає, що держава частину своїх повноважень добровільно передає органам/посадовим особам місцевого самоврядування (або напряму територіальним громадам), не забуваючи, при цьому, і про фінансову складову, необхідну для реалізації цих повноважень інститутами самоврядної влади; ця складова є конституційною вимогою.

Держава відповідно до вимог статті 142 Конституції України зобов'язана фінансово підтримувати місцеве самоврядування, брати участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, а також компенсувати витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади. Отже, фінансова основа місцевого самоврядування в Україні формується за безпосередньої монетарної участі самої держави, тому будь-яке законодавче оновлення місцевого самоврядування має відбуватися в сув'язній єдності «повноваження-фінанси», інакше – жодного успіху та чи інша законодавча реформа не матиме. Отже, принцип «100 відсотків публічної влади» означає, що цей обсяг публічної влади є таким, що він *a priori* не може бути збільшений або зменшений, лише перерозподілений між державними та муніципально-самоврядними інституціями.

Повертаючись до аналізу законопроекта № 2598 від 27 грудня 2019 року, зазначимо, що мета цього документа, як вбачається зі змісту його положень, полягає не тільки і не стільки у формальному визнанні і гарантуванні конституційно-правових засад місцевого самоврядування, визначених статтею 7 Конституції України, а, передусім, у реальному зміцненні місцевого самоврядування як засадничої основи конституційного устрою держави через розширення владних повноважень самоврядних інституцій, що є необхідною передумовою результативного підвищення ефективності їхньої діяльності, посилення ролі і відповідальності територіальних громад за прийняті ними рішення тощо.

Ідея такого муніципально-самоврядного реформування полягає в посиленні ініціативної спроможності та відповідальності територіальних самоврядних інститутів за власний соціально-економічно, культурний та інший розвиток, покращенні доступності та якості надання адміністративних послуг на місцях, створенні передумов для стійкого економічного, соціального та культурного розвитку територій, зокрема, й з урахуванням та повноцінним використанням автентичної самобутності (унікальності) їх ресурсних, географічно-туристичних та інших можливостей, що «розвантажить» державні органи від виконання ними тих функцій і повноважень, з якими вразі ефективніше може впоратися місцева самоврядна влада, територіальна громада тощо. І все ж, у питанні децентралізації постає більше питань ніж відповідей.

Зауважимо, що основні зміни щодо децентралізації сформульовано до положень статей 132, 133 та 140 Конституції України.

До прикладу, перелік засад формування місцевого самоврядування в Україні, що міститься у статті 132 Основного Закону держави, пропонується доповнити такими як «децентралізація влади», «повсюдність місцевого самоврядування» тощо.

Загалом принцип «100 відсотків публічної влади» означає, що «децентралізація влади» становить таку систему публічного управління, за якої частина функцій і повноважень центральних державних органів переходить до місцевих органів самоуправління, територіальних громад, завдяки чому розширюються владні повноваження на місцях і пропорційно зменшуються їх обсяг у вищих органах державної влади, завдяки чому відбувається процес децентралізації. Отже, тут має місце лише перерозподіл окремих функцій і повноважень, а не їх збільшення понад «100 відсотків» чи зменшення.

Водночас автори законопроекта до основних конституційних засад пропонують віднести таку як «повсюдність місцевого самоврядування». Звичайно по-різному можна тлумачити таку «повсюдність», законодавець має право більш розлого унормувати цю норму, до прикладу, в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР.

Водночас такий принцип як «повсюдність місцевого самоврядування» є прийнятним для уконституювання, оскільки зумовлений потребою доступності громадян України до місцевого самоврядування на всій території України.

Отже, аналізовані доповнення до статті 132 Конституції України положеннями, що містяться в законопроекті № 2598, не викликають заперечень, тому є об'єктивні підстави стверджувати, що в Конституційному Суду України також не буде сумнівів щодо конституційності цих новел.

Що стосується запропонованих законопроектом № 2598 новел і доповнень до статті 133 Конституції України, то тут не все так однозначно.

До прикладу, викликає певні застереження те, що до системи адміністративно-територіального устрою України (поряд з областями, АРК, містами Київ і Севастополь) запропоновано віднести такі як *громади* та *округи*. При цьому, визначено, що «*громада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України*», а «*декілька громад становлять округ*».

По-перше, незвичним є надання громаді правового статусу юридичної особи саме як адміністративно-територіальній одиниці. Ми традиційно звикли, що такими одиницями є місто, село, селище, район, область тощо. Проте надання громаді правового статусу юридичної особи передбачає відповідь на питання: яка вигода з цього буде територіальній громаді і державі, які правові наслідки це може зумовити надалі тощо. Вирішення питання щодо правового статусу територіальної громади повинно мати концептуальний характер.

Вочевидь, надання громаді правового статусу юридичної особи як адміністративно-територіальній одиниці може бути прийнятним і доцільним у національній правовій системі за умови, що законодавець унормує ефективні механізми і межі реалізації громадою її повноважень. Дійсно, громада повинна мати не тільки і не стільки «право на право», а й реальну «можливість» її реалізувати. Це, *по-друге*.

По-третє, територіальна громада як статусний суб'єкт має бути юридично відповідальна за свою діяльність. Тобто йдеться про її деліктоздатність. Це вимагає здійснення належного контролю, проте не втручання в її діяльність. Такий контроль, поряд з іншими суб'єктами, повинна здійснювати й держава через відповідні органи влади. До них належать і суди, які у межах своїх повноважень мають здійснювати відповідний судовий контроль.

По-четверте, функціональна діяльність суду як державного органу є такою, що здійснюється на основі, відповідно і в межах закону (ч. 2 ст. 19 Конституції України). Суд, вирішуючи той чи інший спір, не може нічого додати чи відняти у судовому провадженні (як-от: вигадати вид і міру покарання, підстави притягнення до відповідальності і т. д.), тому важливим фактором ефективності правосуддя у сфері місцевого самоврядування є принцип правової визначеності національного законодавства. Тобто норми матеріального права повинні мати процесуальний механізм їх реалізації, інакше – будь-які правові статуси матимуть формальний характер.

Водночас, постає питання: які можливості та ризики від отримання територіальною громадою статусу юридичної особи?

Якщо сутнісно відповісти, то матимемо таке: а) позитив: не потрібен «посередник» (як-от: згода ради, виконкому, відповідного голови) при вирішенні питань місцевого значення та ін.; б) ризики: про які вид і міру відповідальності територіальної громади йтиметься у разі якщо прийняті нею рішення чи її діяльність є неправомірними тощо.

Наведене та й інше, свідчить, що законопроект № 2598 містить реальні новели, проте їх практичне втілення у державотворчу дійсність змушує сформулювати однозначні відповіді на поставлені вище та й інші питання.

Що стосується запропонованих законопроектом № 2598 новел і доповнень до статті 140 Конституції

України, то тут також є певні зауваження. Це стосується: а) правових механізмів взаємодії територіальної громади і ради цієї громади, виконавчих органів ради громади, органів самоорганізації населення; б) порядок, межі і правові наслідки наділення органів самоорганізації населення фінансами та майном з метою здійснення ними певної діяльності; в) порядок та умови здійснення територіальною громадою господарської діяльності, якщо така громада відповідно до статті 55 Господарського кодексу України не є суб'єктом господарювання.

За частиною 5 статті 23 Господарського кодексу України визначено, що: «органи та посадові особи місцевого самоврядування мають право звертатися до суду щодо визнання недійсними актів підприємств, інших суб'єктів господарювання, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів місцевого самоврядування». Проте законодавець не унормує право територіальної громади «звертатися до суду». Відтак, у разі надання територіальній громаді статусу юридичної особи законодавець має зняти цю перепону. Водночас тоді постане питання щодо унормування юридичного механізму практичної реалізації цього права територіальною громадою, а саме: в який спосіб має бути визначено, що більшість членів цієї громади підтримує відповідний змістовий формат клопотання до суду; чи така згода не потрібна?

Дійсно, тут є проблема і не одна.

По-перше, наразі потребує вирішення питання переходу від задекларованого в Конституції і законах України права територіальної громади до реального його втілення. Територіальна громада як суб'єкт права не набула правосуб'єктності у повному обсязі, що містить не тільки правоздатність, а й дієздатність та деліктоздатність. Сутність правосуб'єктності територіальної громади обумовлена тим, що вона відображає та закріплює її правове становище як повноцінного учасника правовідносин, визнаючи межі її взаємодії та повноважень з іншими суб'єктами правовідносин. Базове в розмежуванні правоздатності та дієздатності територіальної громади виражається поняттями «мати» та «здійснювати» повноваження.

По-друге, політичний курс України на євроатлантичну інтеграцію у сфері місцевого самоврядування зумовлює подолання проблем у фінансовому забезпеченні територіальних громад (як-от: невідповідність між повноваженнями органів місцевого самоврядування та ресурсами, для їх виконання породжують лише декларативність цих повноважень без наповнення їх реальним змістом; обмежена база місцевого оподаткування не сприяє забезпеченню ефективного місцевого самоврядування) тощо.

По-третє, в європейських державах рішення місцевих органів не можуть бути «вищими» чи «сильнішими» за рішення зборів територіальної громади. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-В встановив, що «рішення загальних зборів громадян [лише – ГЗ] враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності». Отже, рішення зборів територіальної громади не є імперативним для місцевої ради.

Проте правовий статус органів місцевого самоврядування не може бути вищим правового статусу територіальної громади, волевиявленням якої формуються самоврядні органи (*місцеві ради*) чи обираються посадові особи (*місцеві голови*). Відтак, рішення зборів територіальної громади, порядок організації і проведення яких урегульовано законодавством, має бути вищим за рішення відповідної ради та рішення будь-якого іншого органу чи посадової особи місцевого самоврядування.

По-четверте, концепт повної правосуб'єктності громади передбачає, що громада – юридична особа публічного права з незалежним правом власності і бюджетом, а органи місцевого самоврядування є органами такої юридичної особи і виступають від її імені.

До прикладу, наразі до судів із клопотаннями від імені територіальної громади здебільшого звертаються місцеві ради або місцеві голови, проте суд не може бути в повній мірі впевнений, що предмет відповідного судового клопотання дійсно підтримує більшість територіальної громади. Загалом представництво інтересів територіальної громади у судах, що здійснюється місцевими радами або зусиллями сільського, селищного чи міського голів, чи іншими уповноваженими представниками, істотно не впливає на ефективність судового захисту порушених прав громади. Проте важливо, щоб представник інтересів територіальної громади був «компетентний» у тих питаннях, про вирішення яких позивач покликається до суду.

Окремі зауваження щодо процесу децентралізації в Україні постають і в Раді Європи [2], незважаючи на те, що цей орган в цілому схвалює запропоновані зміни до Конституції України. Такі зміни, як зауважує Рада Європи, є значним кроком на шляху демократизації країни та відкривають можливість для завершення реформи децентралізації відповідно з європейськими стандартами та найкращою європейською практикою. Проте Рада Європи вказує на певні проблемні аспекти, а саме:

У пункті 20 Висновку Ради Європи зазначено, що абзац шостий статті 140 законопроекту № 2598 визначає, що «*окружна, обласна рада є органами місцевого самоврядування, що представляють і реалізують спільні, визначені законом, інтереси громад відповідно округу, області*». Проте Рада Європи наголошує, що питання правосуб'єктності цих утворень (окружної та обласної ради) не зрозуміле. До прикладу, чи визнаватиметься суб'єктом права, як у випадку громади, населення округу і області; чи це право належатиме лише їхній раді; кому буде підпорядковуватися окружна та обласна ради тощо.

Висновки. Узагальнюючи предметний аналіз положень законопроекту «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (реєстр. № 2598 від 27 грудня 2019 року), а також враховуючи рекомендації Ради Європи з цього питання, доходимо висновків:

1) змістовна архітектура децентралізації, що визначена цим законопроектом, концептуально не суперечить конституційним приписам, тому є об'єктивні підстави вважати, що в Конституційному Суду України також не буде сумнівів щодо конституційності цих новел. Проте потрібно врахувати практику органу конституційної юрисдикції в частині вимоги щодо системної узгодженості законопроектних положень та їх змістовної ясності, що корелюється з вимогами верховенства права і правової визначеності тощо;

2) законопроект наділяє громаду концептуально новим правовим статусом, проте складові цього статусу наразі є невизначеними, тому практична реалізація процесу децентралізації буде ускладнена, що зумовить низку судових позовів;

3) потребує вирішення питання переходу від задекларованого в Конституції і законах України права територіальної громади до реального його втілення. Територіальна громада як суб'єкт права наразі не набула повноцінної правосуб'єктності, яка визначає її правове становище як повноцінного учасника правовідносин, окреслює межі її взаємодії та повноважень з іншими суб'єктами правовідносин тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): від 13.12.2019 р., реєстрац. № 2598. Дата оновлення: 17.01.2020. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644 (дата звернення: – 28.04.2022).
2. Попередні коментарі до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України». URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2020/03/CEGGLEX20202_UKR.pdf (дата звернення: – 28.04.2022).