

*Мельничук О. С.,
кандидат юридичних наук, доцент, докторант
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ МІСТА В УКРАЇНІ

Анотація. Стаття присвячена загальнотеоретичним аспектам статусних характеристик міста в українському праві, його правосуб'єктності та підставам виділення його загального, спеціального та виняткового правових статусів.

Ключові слова: місто, правосуб'єктність міста, правовий статус міста, загальний правовий статус міста, спеціальний правовий статус міста, винятковий правовий статус міста.

Постановка проблеми. Дослідження багатограних проявів міста як культурного феномену дає підстави стверджувати існування його різноманітних статусних характеристик. Як явище цивілізації місто є предметом дослідження в багатьох сферах знань: філософії, соціології, мистецтвознавстві, антропології, політології, географії, історії, економіці, юриспруденції тощо. Відповідно свої статусні засади місто може черпати із багатопланових джерел.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед дослідників міста як соціокультурного феномену слід зазначити таких відомих зарубіжних представників, як М. Вебер, Л. Мамфорд, Ф. Ратцель тощо, а також вітчизняних учених-юристів, які визначають статусні характеристики міста з галузевих позицій в юриспруденції: Р. А. Джабраїлов, А. Т. Назарко, Р. А. Ромашов, М. П. Хонда, В. М. Шкабаро. Метою статті є, використовуючи надбання дослідників міста різноманітних соціальних сфер знання, а також догматичної юриспруденції, дослідити та визначити загальнотеоретичні аспекти міста в українському праві.

Учені, використовуючи можливості урбаністики, а також спираючись на своє сформоване світосприйняття та уявлення про наукову картину світу, започаткували чисельні підходи до визначення міста. Наприклад, Ф. Ратцель, визначаючи рамки географії людини, назвав містом довгострокове скупчення людей та їх помешкань, що займає значний простір та розташоване в центрі великих комунікацій [1, с. 23].

Мета статті. В аспекті культурологічної традиції місто – це ментальний образ морфології, архітектурних та ландшафтних форм, місце концентрації шедеврів та бездарності, культивованих парків та промислових пейзажів. Для географів, які також досліджують місто, головним є пошук закономірностей, що розкривають та описують його просторову ідентичність.

Щодо історичних коренів виникнення міст та міського простору, загальновідомо, що різноманітні цивілізації як локалізовані у просторі та часі суспільства, які представляли собою цілісні системи, мали у своїй

основі різні культурні явища. Це були самобутні традиції, економіки, релігії, правові системи тощо. І якщо центром ісламської цивілізації є храм, оазис, то центр західної цивілізації – це місто. Добре відомі статуси таких стародавніх міст як Афіни, Спарта, Рим, Константинополь, міст Середньовіччя – Магдебурга, Хелміна, Фрейбурга, Лондона, Парижу тощо.

Виклад основного матеріалу дослідження. Макс Вебер у своїй праці під назвою «Місто» [2, с. 382] зауважує, що вирішальними для перетворення європейського середньовічного міста у деяку цілісність (союз) були економічні інтереси городян. Особливістю було те, що така інтенція до створення інституціональної корпорації, з одного боку, не зустрічала перешкод в магічних або релігійних обмеженнях, а з іншого, над городянами не тяжіло раціональне управління політичного союзу. А там, де був присутній хоча б один із цих факторів, як, наприклад, в Азії, навіть сильні економічні інтереси об'єднували жителів міста лише на певний час.

Тобто міський простір як в межах конкретного міста, так і об'єднуючи собою декілька міст, може бути представлений як міська система, що виражає культурні, політичні, правові, географічні, економічні тощо цінності та нормативи. Статус міста при цьому напряму пов'язаний зі специфікою цих цінностей та нормативів. Якщо йдеться про культурні цінності, то до міст, які займають найвищі позиції за своїм статусним рівнем, відносяться ті, за якими у свідомості індивіда закріплені яскравий культурно-архітектурний образ, географічна приналежність, політичні події, економічні можливості, визнані або усвідомлені певною цивілізацією.

У свою чергу, образ міста передбачає його статус. Однак, якщо образ міста – це світоглядна категорія, зумовлена свідомістю індивіда або соціальної групи, то статус міста має бути підкріплені його більш стабільними значеннями. Саме просторові характеристики міста дають підстави стверджувати його статус як міста Європи або Азії, Сходу або Заходу тощо.

Із позицій соціокультурного виміру, представником якого є Л. Мамфорд [3], місто тлумачиться як особливе просторове та культурне середовище, в рамках якого розвиваються, функціонують та взаємодіють соціальні спільноти, культурні прошарки та інформаційні дискурси; як точка концентрації людських сил, місце трансформації людського досвіду у знаки, символи, моделі поведінки.

Місто як певний специфічний простір містить у собі й відповідні цінності, моделі поведінки тощо, які мають правову основу, тобто взаємодія між різноманітними суб'єктами міського простору корелюється з цінностями

ми та нормами права. Складається міська система, яка має свій правовий простір та втілена у міській правовій системі зі своїми підсистемами.

У зв'язку з цим заслуговують на особливу увагу визначення міста з правової точки зору. Наприклад, В. Шкабаро, досліджуючи місто з позицій конституційного права, визначає його як населений пункт, що сформувався історично природним шляхом або створений за ініціативою держави, який відповідно до законодавства віднесений до категорії міст, і в межах якого на публічних засадах самоорганізується та функціонує міська територіальна громада, що має специфічну економічну, екологічну, технічну, соціально-культурну інфраструктуру, організацію політичного і суспільного життя та визначені та закріплені Конституцією, законами України і статусом територіальної громади міста права щодо вирішення питань місцевого та державного значення [4, с. 40-41]. Помітно, що вищенаведене визначення призводить до ототожнення понять міста та територіальної громади, тобто місто не в змозі виступати суб'єктом права та вступати у правовідносини самостійно, це навіть не декларується, таку змогу має тільки територіальна громада. Крім того, констатація того, що територіальна громада має право на вирішення питань не тільки місцевого, але й державного значення доволі широко визначає можливості територіальної громади як суб'єкта права.

На додаток слід зазначити, що твердження про визнання населеного пункту містом, навіть з урахуванням можливості його створення не тільки державою, але й внаслідок його формування історично природним шляхом, не можна зводити тільки до законодавчих критеріїв. Саме природний шлях виникнення міста підкреслює вікові традиції його існування та його різноманітні статусні характеристики, які можуть бути визнані за цим містом протягом багатьох століть, на відміну від законодавчого визнання за містом його певного статусу, яке могло сформуватися набагато пізніше, ніж, наприклад, стародавні, середньовічні тощо міста (Київ, Львів, Чернігів, Білгород-Дністровський тощо).

На карті світу присутні міста, які є центрами народження цілих цивілізацій, держав тощо, а за період їх буття змінилося законодавство вже не однієї держави. Місто завжди має свої просторово-правові особливості, які формують його статус, що залежить не тільки від законодавства певної держави, до території якої воно належить. До того ж частіше законодавець, встановлюючи правовий статус певного міста, керується ситуацією, яка вже склалася, та визначає статус міста відповідно до його соціального, економічного, політичного тощо статусу. Так, наприклад, у ст. 133 Конституції України зазначається, що міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України. Це положення знайшло свій розвиток у Законі України «Про столицю України – місто-герой Київ», а встановлення статусних характеристик міста Севастополь на законодавчому рівні знаходиться на проектній стадії.

Дослідники міста з точки зору господарського права вважають що місто у своєму визначенні має набувати окрім статичного розуміння, ще й динамічного, а це уможливорюється лише за умов визнання міста суб'єк-

том права взагалі, та зокрема – суб'єктом господарського права, наділеного усіма необхідними ознаками господарської правосуб'єктності. Місто, таким чином, є суб'єктом права, який, використовуючи внутрішні економічні ресурси території та зовнішні господарські зв'язки, реалізує господарську правосуб'єктність, що дозволяє йому набути в особі органів місцевого самоврядування відповідні права й обов'язки, та результати діяльності якого спрямовані на задоволення потреб територіальної громади [5, с. 37].

Натомість, Р. А. Ромашов визначає місто як самостійне соціокультурне і політико-правове явище, яке можна інтерпретувати у значенні локального соціопросторового утворення, в рамках якого об'єднуються великі за чисельністю маси людей, зайняті у сферах несільсько-господарської праці; формуються та функціонують розвинені комунікаційні системи; складається самостійна урбаністична культура [6, с. 61].

Незважаючи на певну різницю у підходах у двох попередніх визначеннях міста (місто як суто правова категорія та місто як культурне явище, що має у тому числі правовий вимір), слід підкреслити їх додатковість. Місто – це, безперечно, соціокультурне та політико-правове явище, яке може бути визначено як суб'єкт права взагалі та як носій певної правосуб'єктності (господарської, конституційної, цивільної, земельної, муніципальної тощо).

Причому наявність міста серед суб'єктів права не може обмежуватися лише здатністю реалізовувати суб'єктивні права та юридичні обов'язки, тобто мати міську дієздатність, але й дає змогу вважати місто учасником конкретних суспільних правовідносин. Наприклад, Р. А. Джабраїлов вважає, що «місто як єдиний власник є більш вигідною конструкцією порівняно з існуючим власником – територіальною громадою». Доводиться доцільність визнання міста суб'єктом права комунальної власності, а органи місцевого самоврядування, у свою чергу, здійснювали б повноваження власника від імені та в інтересах міста щодо об'єктів права комунальної власності, а щодо об'єктів права власності українського народу – повноваження територіальної громади [5, с. 48, 50].

У конституційному праві місто вважається самостійним та самодостатнім суб'єктом конституційних правовідносин, але правоздатність міста характеризується наявністю прав та обов'язків у міській територіальній громаді. Тобто йдеться про своєрідну трансправосуб'єктність міста, оскільки воно виконує свої функції не безпосередньо, а через діяльність інших суб'єктів – міську територіальну громаду та її органи міського самоврядування. Деліктоздатність міст зумовлюється юридичною відповідальністю органів та посадових осіб міста перед територіальною громадою, державою та фізичними і юридичними особами [7, с. 105-111].

З огляду на таке використання категорій правосуб'єктності та деліктоздатності, стає незрозумілим, чому деліктоздатність міста, яка зазвичай включається поряд із правоздатністю та дієздатністю до структури правосуб'єктності, належить органам та посадовим особам міста, а правоздатність та дієздатність здійснює територіальна громада. Концепція трансправосуб'єк-

тності міста не є загально визнаною у світовій практиці. Наприклад, сучасною ілюстрацією деліктоздатності саме міста, а не його жителів (територіальної громади) або органів місцевого самоврядування є подання щодо визнання банкрутом міста Детройт, хоча при цьому більшість городян міста теж опиняється за межею бідності. Так, заяву про банкрутство Детройту було подано кризовим керівником міста. Якщо місто Детройт буде визнано банкрутом, то процедура буде відбуватися згідно зі статтею 9 американського закону про банкрутство. Кредитори будуть домовлятися про повернення боргів, що, швидше за все, буде пов'язано з підвищенням податків, скороченням держслужбовців та розпродаванням власності, що належить місту.

Безперечно, такі поняття як місто, територіальна громада та органи місцевого самоврядування є тісно взаємопов'язаними. Але коли вони розглядаються як суб'єкти певних правовідносин, жодне з цих понять не може бути замінене іншим. Із цього приводу доволі слушною є думка щодо різниці між суб'єктом права державної власності та суб'єктом права комунальної власності за законодавством України, тобто між державою Україна та територіальною громадою. Ці суб'єкти не можуть бути визнані рівнозначними власниками хоча б тому, що держава – це певне політико-правове утворення, а територіальна громада – це сукупність жителів певного населеного пункту. Виходить, що територіальні громади одночасно виступають як суб'єкти права комунальної власності та у складі народу здійснюють повноваження суб'єкта права власності українського народу. Ще складнішим виявляється статус органів місцевого самоврядування, тому що вони здійснюють одночасно повноваження власника від імені та в інтересах як народу, так і територіальної громади як складової народу [5, с. 49-50].

Для більш чіткого розуміння правосуб'єктності міста слід звернутися до напрацювань у сфері визначення правового статусу міста та їх класифікації, особливо з урахуванням наявності в Україні міст Києва та Севастополя як специфічних територіальних утворень, що мають особливі правові статуси.

Як правило, у науковій літературі дослідники категорії правового статусу міста розрізняють його загальний, спеціальний та індивідуальний статуси [8, с. 203]. Тобто використовується система філософських категорій, за допомогою яких визначаються відповідні категорії в праві: загальне, особливе (спеціальне), одиничне (виняткове) [9, с. 242-244]. До речі, вже помітно, що з логіко-філософської точки зору припущена помилка щодо назви третього елемента. Так, одиничне як окремий предмет, річ, подія, явище, факт, який характеризується відповідними просторовими та часовими межами, відповідною визначеністю може бути назване індивідуальним, але більш коректно розуміти індивідуальність як властивість саме людини (індивіда), а не інших речей, предметів тощо. Індивід – це завжди людина, а тому використовувати поняття індивідуального статусу по відношенню до міста – це логічна помилка. Саме тому при характеристиці одиничного по відношенню до міста доцільніше використовувати поняття виняткового правового статусу.

Між тим місто, яке має винятковий статус, не втрачає своєї приналежності до загального правового статусу як явище, що має об'єктивно існуючу тотожність з іншими предметами, явищами, речами, які відносяться до одного класу предметів. Тобто місто з винятковим правовим статусом може мати і загальний, і спеціальний статус. Наприклад, місто-столиця не втрачає загальних характеристик міста взагалі.

Що стосується спеціального (особливого) правового статусу, то він є проміжною категорією між винятковим та загальним, адже відображає особливості загального та «мить суперечливої єдності між загальним та одиничним». Спеціальне – це те, що є загальним по відношенню до одиничного та одиничним по відношенню до загального. Тобто складно назвати помилкою законодавця та дослідників правового статусу міст, які, визначаючи статус міст Києва та Севастополя, зазначають їх статус як спеціальний [10, с. 9]. У даному випадку спеціальний правовий статус цих міст є одиничним по відношенню до загального правового статусу міст взагалі. Але, з іншого боку, використання поняття спеціального правового статусу у випадку з містами Київ та Севастополь порушує логічну послідовність розгляду загальних, спеціальних та виняткових статусів. Київ та Севастополь, з огляду на те, що вони отримують в законодавстві нормативну визначеність, постають як одиничне, а тому мають винятковий статус.

Інший можливий шлях – визначати міста зі спеціальним правовим статусом як «певні категорії та типи міст» (наприклад, міста обласного значення, промислові, курортні міста), а міста з індивідуальним правовим статусом як «конкретні міста» (міста-столиці) [5, с. 75-76]. Така позиція є набагато більш прийнятною та логічно послідовною, але з урахуванням вищевказаних міркувань щодо некоректності використання поняття «індивідуальний правовий статус» по відношенню до міста та доцільності виокремлення виняткових правових статусів.

Загальний правовий статус – статус, при якому місто сприймається як урбаністична спільнота, покликана вирішувати ряд загальних завдань щодо забезпечення життєдіяльності та прав міського населення (помешкання, транспорт, освіта тощо).

Спеціальний правовий статус притаманний містам, які мають особливості територіального, економічного, оборонного, адміністративного характеру. Тут, до речі, проявляється використання функціонального критерію для закріплення за містом того або іншого статусу. Яскравими прикладами є прикордонні міста (Чоп), курортні міста (Ялта, Феодосія), портові міста (Одеса, Скадовськ), міста – обласні центри (Житомир, Вінниця, Кіровоград), міста-базисні військових об'єктів (Севастополь), міста фінансові, промислові, транспортні, наукові центри тощо.

Винятковий правовий статус передбачає, що місто вирізняється за конкретною індивідуальною підставою (місто-столиця, місто – пам'ятник історії і культури, місто республіканського значення, місто-герой тощо).

Якщо розглядати положення Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», то можна зазначити, що винятковий правовий статус знаходить своє

вираження в тому, що це місто виступає політичним та адміністративним центром держави. Правовий статус міста-столиці ґрунтується на правовому закріпленні того, що це місце розміщення резиденції глави держави, вищих та центральних органів державної влади. Місто-столиця може бути культурним, історичним, науково-освітнім, або духовним центром, місцем розміщення дипломатичних представництв іноземних держав та міжнародних організацій. Проте не виключені варіанти, коли місто-столиця виділяється не лише за формальним критерієм. Наприклад, формальним містом-столицею США є Вашингтон, а функціональною столицею за культурними, політичними та духовними підставами визнається Нью-Йорк.

Висновки. Місто – це феномен, дослідження якого з позицій загальнотеоретичної юриспруденції веде до формування теорії міського права та міської правової системи, до ствердження міст як автономних суб'єктів права, які реалізують свою правосуб'єктність не лише в контексті муніципального, господарського або конституційного права, але й шляхом створення особливої системи правових нормативів, інститутів, які функціонують на основі особливої міської правової свідомості та правової культури. Це пов'язано з необхідністю нормативного визначення правового статусу міста як інституту міського права як на державному, так і на інтегративному та міждержавному рівнях.

Література:

1. Ратцель Ф. Политическая география (в изложении Л. Сеницкого). Источник: Геополитика: Хрестоматия / Сост. Б. А. Исаев. – СПб. : Питер, 2007. – С. 15-36.
2. Вебер М. Город / Макс Вебер. История хозяйства. Город ; пер. с нем. И. Гревс. – М. : Канон-Пресс, 2001. – С. 333-488.
3. Mumford L. The City in History: Its Origins, Its Transformations, and Its Prospects / Lewis Mumford. – N.-Y. : Houghton Mifflin Harcourt, 1968. – 784 p.
4. Шкабаро В. Поняття міста / В. Шкабаро // Юридична Україна. – 2008. – № 5. – С. 37-41.
5. Джабраїлов Р. А. Господарська правосуб'єктність міста: теорія і практика : моногр. / Р. А. Джабраїлов. – Донецьк : Ноулідж, 2010. – 455 с.

6. Ромашов Р. А. Феномен города в социокультурном и политико-правовом измерении / Р. А. Ромашов // Журнал российского права. – 2009. – № 11. – С. 53-68.
7. Шкабаро В. М. Місто як суб'єкт конституційно-правових відносин / В. М. Шкабаро // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2005. – № 5 (43). – С. 105-111.
8. Назарко А. Т. Спеціальний статус міста в Україні : проблеми теорії / А. Т. Назарко // Правове життя сучасної України : тези доп. Міжнар. наук. конф. – Одеса : Фенікс, 2009. – С. 203-205.
9. Ивакин А. А. Диалектическая философия : моногр. – Изд. 2-е перераб. и доп. / А. А. Ивакин. – Одесса : Фенікс ; Суми : Університетська книга ; М. : ТрансЛит, 2007. – 440 с.
10. Хонда М. П. Конституційно-правовий статус столиці України – міста Києва : автореф. дис. ... канд. юрид. наук ; спец. 12.00.02 / М. П. Хонда. – К., 2007. – 19 с.

Мельничук О. С. Общетеоретические аспекты правосубъектности города в Украине

Аннотация. Статья посвящена общетеоретическим аспектам статусных характеристик города в украинском праве, его правосубъектности и основаниям выделения его общего, специального и исключительного правовых статусов.

Ключевые слова: город, правосубъектность города, правовой статус города, общий правовой статус города, специальный правовой статус города, исключительный правовой статус города.

Mel'nychuk O. General Theoretical Aspects of the Legal Personality of a City in Ukraine

Summary. The article is devoted to the general theoretical aspects of the status characteristics of a city in the Ukrainian law; the legal personality of a city and the basis for allotment of its general, special and exceptional legal status.

Key words: city, legal personality of a city, legal status of a city, general legal status of a city, special legal status of a city, exceptional legal status of a city.