

УДК 352:340.113

Д. С. Лещенко

СПІВВІДНОШЕННЯ ДЕФІНІЦІЙ «КОМУНАЛЬНІ ЮРИДИЧНІ ОСОБИ» ТА «МУНІЦИПАЛЬНІ ЮРИДИЧНІ ОСОБИ»

Місцеве самоврядування є неодмінним атрибутом будь-якого сучасного демократичного суспільства. Україна, проголосивши себе демократичною країною, мусить приводити у відповідність до міжнародних (зокрема, європейських) стандартів свою нормативно-правову базу, присвячену місцевому самоврядуванню.

Одним із визначальних документів, що регламентує діяльність самоврядних органів на місцевому та регіональному рівнях у країнах — членах Ради Європи, є Європейська хартія місцевого самоврядування, після ратифікації якої у 1997 році Верховною Радою в Україні виникли зобов'язання імплементації у вітчизняне законодавство європейських принципів та відповідної термінології з муніципального права.

Але на практиці саме з цим процесом пов'язані певні складності. Як влучно відмічає Ю. Стасюк, бажання швидко стати членом європейської сім'ї без належного науково-практичного обґрунтування призвело до того, що й у конституційній моделі місцевого самоврядування Україна намагається знайти свій шлях, бо головною дійовою особою місцевого самоврядування проголосила територіальну громаду, а не органи місцевої влади, як це визначено у Хартії [1, 13].

Що ж стосується найнижчої ланки місцевого самоврядування — юридичних осіб, заснованих територіальними громадами, як безпосередніх учасників муніципального життя та виконавців публічних послуг для населення, то про них майже взагалі не згадують ані науковці, ані державні й громадські діячі.

Більш того, до цього часу залишається спірним питання щодо точності термінології, яка застосовується сьогодні до цієї категорії суб'єктів. Як вірно визначати юридичні особи, створені органами місцевого самоврядування, — комунальні чи муніципальні? Пошук відповіді на це запитання зумовив обрання теми цього наукового дослідження.

Таким чином, сферою наших інтересів є дослідження доцільності запровадження нової термінології у муніципальному та суміжних галузях права України.

Вітчизняній правовій доктрині відома дефініція «комунальна юридична особа». Цей термін був закріплений і на законодавчому рівні у Конституції України (ч. 2 ст. 142), Господарському кодексі України (ст. ст. 55, 63, 78) та інших вітчизняних нормативно-правових актах.

Але останнім часом у фаховій літературі зустрічаються пропозиції використання більш поширеної і відомої зарубіжному праву дефініції — «муніципальні юридичні особи». Про це ведуть мову такі вчені: А. Левинтов (праця «Муниципализация в историческом контексте человеческих ценностей»),

Г. В. Савенко (праця «Гражданская община (муниципия) Центральной Испании в XI — нач. XIV вв. (историко-юридическое исследование)») та інші вчені.

Проте у їх працях не співвідносились поняття «муніципальні юридичні особи» та «комунальні юридичні особи», а також не обґрунтовувалась доцільність застосування тієї чи іншої дефініції у вітчизняному законодавстві. Це свідчить про актуальність обраної тематики дослідження та про її практичне й теоретичне значення.

Метою дослідження є аналіз зарубіжних правових доктрин для визначення поняття юридичних осіб, заснованих територіальними громадами — комунами та муніципіями, а також порівняння дефініцій «муніципальні юридичні особи» та «комунальні юридичні особи» з метою з'ясування більш влучного терміна, що розкривав би правову природу цих суб'єктів муніципального права.

Розпочнемо із визначень понять «муніципія» та «комуна», від яких і отримали сучасну назву юридичні особи, створені територіальними громадами.

Муніципії були відомі ще у Стародавньому Римі. Під муніципіями (від лат. *municipium* — маленьке самостійне місто) розумілись італійські, а пізніше (з III ст. до н.е.) і провінційні міста, вільне населення яких мало повні або обмежені права римського громадянства і самоуправління. Ще вони називались *oppidum* (ймовірно від *ob pedem* — «від землі») і відрізнялись розмірами від великих міст — *civitas* (носіїв цивілізації або очевидних слідів міського способу життя; у муніципіях переважав маргінальний сільсько-міський уклад), а також від несамостійних міст — *coloniae*. Технічно усі ці міські поселення називались за прототипом Риму *urbs*, а після реформи Каракали, що надав право римського громадянства усім, хто жив у Римській імперії, різниця між *municipium* і *colonia* зовсім зникла.

Також під муніципією деякі вчені, зокрема А. Левинтов, пропонують розуміти форму міського самоуправління. На його думку, дискутуючи з приводу муніципій, слід пам'ятати про те, що це, насамперед, самоуправління вільного міста [2, 46]. Слід констатувати той факт, що у середньовічному місті, у прототипі якого ми власне живемо і зараз, від римської муніципії залишився лише цей принцип незалежності та самоуправління.

І нарешті, в енциклопедіях та словниках можна відшукати ще одне значення муніципії, згідно з яким під нею розуміється адміністративно-територіальна одиниця деяких країн Латинської Америки (зокрема, Куби) [3, 843].

Термін «комуна» виник у часи середньовіччя, тобто значно пізніше, ніж термін «муніципія». В енциклопедіях та спеціалізованих словниках наводиться декілька визначень цієї категорії муніципального права. Так, під комуною (від пізньолат. *commune* — громада) розуміється: 1) співтовариство повноправних громадян у середньовічному місті, які об'єднувались для спільного життя та праці; 2) у період Французької буржуазної революції кінця XVIII ст. — муніципальне самоврядування у Парижі та інших містах; 3) нижча адміністративно-територіальна одиниця місцевого управління у Франції, Бельгії та деяких інших державах; 4) одна із форм сільськогосподарського виробничого кооперування [4, 346–347].

Крім того, автори словника іншомовних слів під комунальними (від фр. communal — громадський) юридичними особами пропонують розуміти юридичні особи міст і селищ міського типу, що створюються та перебувають у віданні місцевих органів влади та самоуправління й утримуються за рахунок місцевих бюджетів [4, 347].

Таким чином, комуна є більш широким поняттям, ніж муніципія, оскільки вона являє собою, по-перше, об'єднання людей (громаду), а по-друге, форму місцевого самоврядування не лише невеликого міста, але й великих міст, поселень міського типу та сіл. Спільним у наведених вище поняттях є те, що під ними розуміються нижчі адміністративно-територіальні одиниці у деяких країнах світу.

Для більш повного дослідження понять «муніципія» та «комуна», а згодом і дефініцій «комунальні юридичні особи» та «муніципальні юридичні особи» необхідно звернутися до міжнародного досвіду.

Розпочнемо з Іспанії, правовій системі якої відомі обидва терміни. Ще у середньовічних муніципальних «судебниках» — фуеро Куенки та фуеро Сепульведи — містилися норми про муніципальні організації, функції магістратів та етапи розвитку місцевих громад з XI ст. до кінця XIII ст. Про муніципії та муніципальні організації згадується також і в статутах братерств. Зокрема, важливим джерелом для дослідження ролі місцевих громад у політичній системі Кастилії є Статути Ермандад (Братерств) [5, 18, 19, 27]. Як зазначає Г. В. Савенко, статут місцевого Братерства (місцевої громади) складався із 43 статей, цінність цього джерела полягала у тому, що воно визначало механізм взаємовідносин муніципій та їх правову базу у малій «зовнішній політиці» громад на рубежі XII–XIII ст. [6, 58–60].

Отже, ще у правовій системі Іспанії середніх віків застосовувався термін «муніципальні організації».

У 30-х роках минулого століття в Іспанії представники комунітаристської ідейної течії вважали, що основою майбутнього суспільства повинна стати вільна комуна («вільна муніципія»), максимально автономна і самодостатня. Вони недооцінювали проблеми економічних зв'язків і господарської взаємодії між такими комунами, вважаючи, що ті просто зможуть дарувати один одному надлишки. За таких умов комунітарне сільське господарство легко нагодує країну, а у містах функції комуни можуть відігравати місцеві федерації виробничих синдикатів.

Виходячи з цього, можна констатувати тотожність понять «комуна» та «муніципія» в іспанській правовій системі.

Французькій правовій системі більш відомий термін «комуна». Замість дефініції «муніципія» застосовується термін «муніципальна рада (муніципалітет)». До речі, дефініція «муніципалітет» (фр. municipalite) має кілька значень: 1) в ряді країн виборний орган місцевого, переважно міського самоврядування; 2) будинок, у якому міститься орган місцевого самоврядування [4, 415].

Ще у XII ст., в результаті запеклої боротьби громадян із сеньйорами міста

— єпископами, у французькому м. Лан (Lao) була встановлена Ланська комуна (La commune de Laoais). У 1109 році м. Лан добилося прав комуни, відкупившись від сеньйора міста єпископа.

На даний час основною ланкою місцевого самоврядування у Франції є комуни — муніципальні утворення, що створюються жителями невеликих міст і сільських населених пунктів. У ст. 72 Конституції Франції йдеться про те, що територіальними колективами Республіки є комуни, департаменти, заморські території, які вільно управляються виборними радами при дотриманні умов, передбачених законом. Компетенція місцевих виборних органів детально регламентується законодавством, і держава, в особі своїх чиновників, стежить за тим, щоб вони не перевищували своїх повноважень [7, 51].

Жителі комуни обирають муніципальну раду строком на 6 років, що є органом місцевого самоврядування і водночас найнижчим органом державної влади. Муніципальна рада більшістю голосів обирає зі свого складу голову виконавчої влади — мера.

Об'єднання декількох комун — це кантон, який введений для зручності управління державними справами. Комуни, яких налічується близько 37 тисяч, об'єднані в округ. У французькому окрузі від 100 до 150 комун, всього їх близько 300. Наступною ланкою управління є департамент, що включає близько 400 комун, або 35 кантонів. Найбільшою адміністративно-територіальною одиницею Франції є регіон. У сучасній Франції лише комуни, департаменти і регіони мають у своєму розпорядженні органи самоврядування і служать територіальною основою діяльності самоврядних територіальних колективів. Саме в межах цих трьох одиниць і функціонує сьогодні система самоврядності у Франції [8, 145–146].

Отже, у Франції під комунами розуміють муніципальні утворення, що створюються жителями невеликих міст і сільських населених пунктів, а під муніципальними радами (муніципалітетами) — виборні органи місцевого самоврядування.

В Італії, як і в Іспанії, використовувались обидва терміни. За часів Римської імперії досить поширеним був термін «муніципія», в той час як термін «комуна» вперше з'явився у період середньовіччя. У 1115 році італійське м. Болонья було визнано комуною, яка була здатна до самостійного управління і якою керував консул, котрий щорічно обирався громадянами. У середині XIII ст. Болонья змогла утвердитися серед італійських міст, які управлялись «подеста», тобто обраними мешканцями міста. У 1256 році комуна проголосила, що усі залежні (кріпосні) люди ставали вільними. Їх ім'я записувалися до «райської книги», а їх господарям платився викуп.

На даний час в Італії існують три форми самостійних територіальних колективів: області, провінції, комуни [9, 323–324]. Комуни за італійським законодавством одночасно є територіальними одиницями як держави, так і обласного поділу. Їх функції і повноваження регулюються у загальнодержавному порядку на підставі єдиного закону від 17 травня 1990 року [8, 258].

Комуни — низові і найчисленніші адміністративно-територіальні одиниці

Італії. При утворенні комун їх населення не має бути менше 10 тис. жителів. Комуни володіють адміністративними повноваженнями у сфері соціального забезпечення, благоустрою і використання території, її економічного розвитку, створення місцевих індустріальних зон землекористування. На підставі відповідної програми діяльність комун координує провінція.

Отже, в Італії термін «муниципія» був відомий до середніх віків, а пізніше був витіснений новим поняттям — «комуна», яка розглядалась і розглядається не як територіальна громада міст та селищ, а переважно як адміністративно-територіальна одиниця окремих регіонів і держави водночас.

У Німеччині вживаються терміни «комуна» і «муниципалітет» (а не «муниципія»). На федеральному рівні Основним Законом ФРН (§ 1–3 ст. 28) встановлено, що у землях, округах і муниципалітетах громадяни повинні мати представництва, обрані шляхом загальних, вільних і рівних виборів шляхом таємного голосування. У муниципалітетах виборний територіальний орган може замінюватися муниципальними зборами. Муніципалітетам має бути надане гарантоване право вирішувати у межах закону усі їх місцеві справи під свою відповідальність. Асоціації муниципалітетів також користуються правом самостійності в межах їх законних повноважень і відповідно до положень законодавства.

У Німеччині публічно-правовими корпораціями і водночас об'єднаннями комун (громад) є райони. Розподіл компетенції (завдань) між районами, містами і громадами здійснюється за принципом, згідно з яким роботи, які не можуть бути виконані місцевими громадами, здійснюються головним чином районами, тобто за принципом «знизу до гори». Органи влади району формуються за тим же принципом, що і органи самоврядування у містах і сільських громадах (комунах). До компетенції районів входять завдання, вирішення яких необхідне для задоволення потреб жителів району, але виходять за межі можливостей міст і сільських громад (комун).

Таким чином, райони у Німеччині швидше за все є надмуниципальним рівнем, ніж нижчим «поверхом» державної влади. Основним завданням цього рівня управління є координація міжмуниципальної взаємодії і вирішення спільними зусиллями питань, що виходять за межі можливостей окремих громад. Невеликі міста і комуни (громади) є нижчим (базовим) рівнем самоврядування і інтегровані у державно-адміністративний устрій земель.

У Румунії вживаються обидві дефініції «муниципія» та «комуни», під якими розуміються мінімальні адміністративно-територіальні одиниці. Статус муниципія зазвичай надається містам з населенням більше 15 000 чоловік. Населеним пунктам з населенням менше 15 000 чоловік (а за деякими джерелами — менше 10 000 чоловік) зазвичай надається статус комуни. Територія Румунії поділена на 41 повіт і столичний муниципальний округ. Крім того, Румунія поділена на 8 регіонів розвитку, які у свою чергу поділені на 41 жудец і 1 муниципій. Жудеци розділені на 2686 комун (у сільській місцевості) і 256 муниципієв. Комуни і муниципії слугують для координації регіонального розвитку країни. Головою комуни є примар. Виключенням в адміністративній

структурі Румунії є муніципій Бухарест, який, на відміну від останніх муніципів, є адміністративною одиницею другого рівня.

Унікальною самоврядною спільнотою є киббуц в Ізраїлі. Киббуц — трудова комуна переважно сільськогосподарського профілю, побудована на принципах добровільності членства, спільного володіння майном і засобами виробництва, відносної рівності у праці і у споживанні. Найвищим органом влади у киббуці є загальні збори його членів, на яких вирішуються найважливіші питання життя комуни, приймаються законодавчі норми, затверджується бюджет, вирішуються спори приватного і колективного характеру.

У Великобританії — батьківщині класичних муніципальних форм — безперечним вважається факт, що компетенція органів місцевого самоврядування похідна від парламенту і що вони є креатурами (ставлениками, слухняними виконавцями волі) парламенту. Найнижчою ланкою місцевого самоврядування є муніципалітети, кількість яких останнім часом зменшилася з 1699 до 422.

У США при визначенні конституційного статусу органів місцевого самоврядування застосовується формула «муніципалітети — креатури штатів». У цій країні химерно переплітаються місцеві територіальні утворення (графства, города-ситі, бороу, віледжі, тауншипи і тауни), в межах яких здійснюються звичайні юрисдикції з місцевими територіальними структурами, котрі створюються з метою виконання певних функцій місцевого значення.

Графства — основна одиниця місцевого територіального самоврядування країни, що охоплює переважно сільську місцевість. Переважна кількість інших муніципальних одиниць у територіальному відношенні входить до складу графств. Графства поділяються приблизно на 17 тис. тауншипів і більш ніж 18 тис. муніципалітетів. Статусом муніципалітетів володіють різні адміністративні одиниці — міста, селища, сільські поселення. У муніципалітетах більшість, з яких входить до складу графств, проживає більше 2/3 населення США. Більшість місцевих територіальних утворень вельми дрібні: 60% тауншипів і більше 50% муніципалітетів має менше 1000 жителів [10, 671].

Враховуючи світовий досвід, можна дійти висновку, що первинною ланкою місцевого самоврядування у зарубіжних країнах виступають, як правило, комуни, громади, муніципалітети, що утворюються на територіях окремих населених пунктів (міста, села, селища). Крім того, самоврядними територіями можуть бути декілька сіл, райони у великих містах і навіть міські квартали.

Зарубіжна практика не виключає можливості об'єднання комун і громад, створення міжмуніципальних союзів (наприклад, синдикати комун в Іспанії). У деяких країнах можуть створюватися невеликі самоврядні територіальні одиниці (хутори, приходи, посади і тому подібне), що не володіють статусом муніципалітетів і призначені для надання дрібних послуг на місцевому рівні.

Кількість нижчих самоврядних одиниць (комун) у світі залишається істотним: США — 39 933; Франції — 36 757; ФРН — 8500; Італії — 8090; Іспанії — 8056; Греції — 5750; Голландії — 714; Бельгії — 589; Фінляндії — 464; Португалії — 305; Швеції — 279; Данія — 275. За децентралізацією влади (на низовому рівні) Франція займає перше місце в ЄС. У більшості країн Західної

Європи середня чисельність населення комун становить 5–7 тис. чол. Оскільки переважна більшість комун сільські і населення у них в процесі урбанізації скоротилося, то зросла доля дрібних і найдрібніших комун. Так, в Італії 8,1 % комун має менше 500 жителів, близько 60 % — менше 3 тис. чол. В той же час існують і комуні-гіганти, такі як Рим (2,8 млн чол.) або Мілан (1,5 млн чол.), які до недавнього часу не поділялися на дрібні територіальні колективи. Сьогодні Великий Мілан включає більше 600 комун.

Зазвичай до територіальних колективів як об'єктів місцевого самоврядування відносять комуну або громаду. Найчастіше це «природний» територіальний колектив, що історично виник у ході розвитку населеного пункту або групи поселень. Історія багатьох з них у сучасних розвинутих країнах належить до часів буржуазно-демократичних перетворень (Франція, ФРН, Японія) або навіть до епохи феодалізму (наприклад, міста-республіки в Італії).

Представницькими органами місцевого самоврядування у більшості випадків є ради. Їх назви досить різноманітні: у Македонії, Чеській Республіці і деяких інших країнах — муніципальні асамблеї, у Бразилії — муніципальні палати тощо.

Що ж стосується юридичних осіб, створених територіальними громадами (комунами та муніципіями), то у зарубіжних країнах частіше вживається термін «муніципальні юридичні особи», ніж «комунальні юридичні особи». Зокрема, відповідно до Закону про основи місцевого самоврядування 1985 р. в Іспанії дедалі більшого значення набувають муніципальні корпорації, особливо великі, як першочергові постачальники основних публічних послуг. У США найважливішою групою одиниць місцевого самоврядування є також муніципальні корпорації. Правовій системі Російської Федерації також відомий термін «муніципальні юридичні особи», що закріплений на законодавчому рівні (ст. ст. 48, 113–115 ЦК РФ). Тобто більшість зарубіжних правових доктрин віддають перевагу терміну «муніципальні юридичні особи».

В той же час поняття «комунальні юридичні особи», яке вживає вітчизняний законодавець, більш точно відображає правову природу цих організацій, оскільки Україна, як вже зазначалося вище, проголосила головною дійовою особою місцевого самоврядування територіальну громаду (комуну), а не органи місцевої влади (муніципалітети). А «комуна» є більш широким поняттям, ніж «муніципія» та «муніципалітет», оскільки вона являє собою, по-перше, об'єднання людей (громаду), а по-друге, форму місцевого самоврядування не лише невеликого міста, але й великих міст, поселень міського типу та сіл. Отже, під комунальними юридичними особами можна розуміти юридичні особи і міст, і селищ міського типу, і сіл, що створюються та перебувають у віданні місцевих органів влади та самоуправління й утримуються за рахунок місцевих бюджетів.

У подальших дослідженнях даної проблематики, слід звернути увагу на можливі ускладнення, пов'язані із застосуванням такої термінології у муніципальному праві України в умовах інтеграції до європейського правового простору.

Література

1. Стасюк Ю. Чи маємо волю впроваджувати Європейську хартію місцевого самоврядування? // Вісн. Наук. бібліотек. — 2009. — № 9. — С. 12–14.
2. Левинтов А. Муниципализация в историческом контексте человеческих ценностей // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2007. — № 2. — С. 46.
3. Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А. М. Прохоров. — 2-е изд. — М., 1982. — 1600 с.
4. Словник іпномовних слів / за ред. О. С. Мельничука. — К., 1984. — 775 с.
5. Hinojosa E. Origen del regimen municipal en Leon y Castilla // Estudios sobre la Historia del derecho espanol / E. Hinojosa. — Madrid, 1993. — P. 18–19, 27.
6. Савенко Г. В. Гражданская община (муниципия) Центральной Испании в XI — нач. XIV в. (Историко-юридическое исследование): дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Г. В. Савенко. — М., 1999. — 176 с.
7. Керимов А. Д. О своеобразии государственной системы современной Франции // Государство и право. — 2001. — № 1. — С. 51.
8. Маклаков В. В. Конституции зарубежных государств: учеб. пособие / В. В. Маклаков. — М.: АСТ, 2003. — С. 145–146.
9. Автономов С. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учеб. пособие / С. А. Автономов, В. А. Сивилский, А. И. Черкасов. — М.: АСТ Вече, 2003. — С. 323–324.
10. Конституционное право зарубежных стран: учеб. для вузов / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. — М.: Норма, 2004. — С. 671.

Анотація

Лещенко Д. С. Співвідношення дефініцій «комунальні юридичні особи» та «муниципальні юридичні особи». — Стаття.

Стаття присвячена дослідженню дефініцій «комунальні юридичні особи» та «муниципальні юридичні особи» на підставі аналізу позицій зарубіжних правових доктрин щодо визначення юридичних осіб, створених територіальними громадами — комунами та муніципіями.

Ключові слова: комуни, муніципії, комунальні та муниципальні юридичні особи, місцеве самоврядування.

Аннотация

Лещенко Д. С. Соотношение дефиниций «коммунальные юридические лица» и «муниципальные юридические лица». — Статья.

Статья посвящена исследованию дефиниций «коммунальные юридические лица» и «муниципальные юридические лица» на основании анализа позиций зарубежных правовых доктрин относительно определения юридических лиц, созданных территориальными общинами — коммунами и муниципиями.

Ключевые слова: коммуны, муниципии, коммунальные и муниципальные юридические лица, местное самоуправление.

Summary

Letshenko D. S. The Correlation Between 'Communal Legal Person' and 'Municipal Legal Person' Definitions. — Article.

This scientific article is devoted research of definitions «communal legal entities» and «municipal legal entities» on the basis of analysis of positions of foreign legal doctrines in relation to determination of legal entities, created by territorial societies — communes and municipiums.

Keywords: communes, municipiums, communal and municipal legal entities, local self-government.