

РОЗДІЛ 3. ДОСВІД ПОСТСОЦІАЛІСТИЧНИХ КРАЇН У НАДАННІ СУБ'ЄКТАМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ СТАТУСУ ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ

3.1. СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ВИЗНАННЯ ГРОМАД ЮРИДИЧНИМИ ОСОБАМИ В ПОСТСОЦІАЛІСТИЧНИХ КРАЇНАХ

Чимало країн колишнього Радянського Союзу після здобуття незалежності пішли шляхом демократизації політичної системи, здійснивши реформу державного устрою. Зокрема, це потребувало реформування місцевого самоврядування та розширення його прав через децентралізацію влади та передачу повноважень із ведення місцевих справ на низовий рівень. Відповідно постала необхідність визнання місцевих громад (муніципалітетів) юридичними особами з огляду на більш послідовне впровадження принципів організації місцевого самоврядування, передбачених Європейською хартією місцевого самоврядування.

Це стосується Вірменії, Грузії, Республіки Молдови, Естонії, Латвії, Литви. В одних країнах ці реформи були більш глибокими, в інших — обмежилися зовнішнім наближенням моделі місцевого самоврядування до європейського зразка.

Коротко охарактеризуємо моделі юридичної особи громади в пострадянських країнах, які визнали за громадами (муніципалітетами) права юридичної особи.

3.2. ДОСВІД ПОСТСОЦІАЛІСТИЧНИХ КРАЇН, ЯКІ ВИЗНАЮТЬ ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ ГРОМАДИ

РЕСПУБЛІКА ВІРМЕНІЯ. Відповідно до статті 9 Конституції Республіки Вірменія від 5 липня 1995 року зі змінами від 6 грудня 2015 року¹⁷⁸ у Республіці Вірменія гарантується місцеве самоврядування як одна з істотних основ демократії.

¹⁷⁸ Конституция Республики Армения, принятая 5 июля 1995 года с изменениями от 6 декабря 2015 года. URL: <https://www.president.am/ru/constitution-2015/>

Відповідно до статті 179 Конституції право на місцеве самоврядування — це «право та здатність органів місцевого самоврядування відповідно до Конституції та законів вирішувати під власну відповідальність суспільні питання общинного значення, виходячи з інтересів населення громади», яке «здійснюється у громадах». Стаття 180 визначає громаду як «спільність мешканців одного чи кількох населених пунктів» і визнає її юридичною особою публічного права.

У статтях 184–186 Конституції визнано право власності громади на землю на території громади (за винятком земель, що належать державі), а також на інше майно; гарантовано наявність власного бюджету та встановлення законом податкових і неподаткових джерел, необхідних для забезпечення обов'язкових завдань громади, фінансування делегованих громадам державою повноважень.

Однією з конституційних гарантій статусу громади як юридичної особи публічного права є право органів місцевого самоврядування на звернення до Конституційного Суду з приводу відповідності перелічених у пункті 1 статті 168 Конституції нормативних правових актів (постанов Національних Зборів, указів і розпоряджень Президента Республіки, постанов, підзаконних нормативних правових актів Уряду та Прем'єр-міністра — авт.) Конституції, що порушують їхні конституційні права, а також у випадках, встановлених пунктом 4 статті 168 Конституції (питання спорів між конституційними органами, що виникають у зв'язку з їхніми конституційними повноваженнями — авт.).

Поняття, принципи, органи, повноваження місцевого самоврядування Республіки Вірменія встановлює Закон «Про місцеве самоврядування» від 7 травня 2002 року. Згідно зі статтею 4 цього закону «муніципалітет є демократичною основою державної системи. Муніципалітет — це спільність мешканців та адміністративно-територіальна одиниця, у межах якої жителі муніципалітету безпосередньо чи через встановлені законом виборні органи здійснюють місцеве самоврядування. Муніципалітет є юридичною особою, особливості якої встановлюються цим законом. Муніципалітет самостійно розпоряджається своєю власністю, має бюджет, а також печатку із зображенням герба Республіки Вірменія чи муніципалітету та зі своїм найменуванням»¹⁷⁹.

¹⁷⁹ О местном самоуправлении : Закон Республики Армения от 7 мая 2002 года.
URL: <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docID=62997>

Стаття 9 цього закону встановлює принципи місцевого самоврядування, зокрема: загальної компетенції — право на здійснення будь-якої діяльності, що стосується муніципальних інтересів, якщо законом не передбачено інше; самостійності та персональної відповідальності при здійсненні місцевого самоврядування; відповідності повноважень, відведених законом муніципалітетам, і фінансових коштів, необхідних для їх здійснення; передачі муніципалітетам повноважень державних органів, якщо ці повноваження можуть бути здійснені в муніципалітетах більш ефективно, з обов'язковим забезпеченням фінансовими коштами, необхідними згідно із законом для їх здійснення; захисту прав, законних інтересів і власності муніципалітету в установленому законом порядку; підтримки слабких у фінансовому плані муніципалітетів шляхом фінансового вирівнювання; формування з іншими муніципалітетами в установленому законом порядку міжмуніципальних об'єднань із метою спільного вирішення окремих завдань; підзвітності перед мешканцями муніципалітету; гласності й прозорості діяльності органів місцевого самоврядування.

Частина 1 статті 49 і частина 2 статті 46 закону посилюють гарантії громад щодо права володіння майном: «Майно, що належить державі, необхідне для здійснення муніципалітетами обов'язкових повноважень, відведених їм цим законом, безоплатно передається муніципалітетам у власність»; «Позбавлення муніципалітету майна, що вважається його власністю, для потреб держави може здійснюватися лише у виняткових випадках, з попереднім рівноцінним відшкодуванням — на основі закону». Про бюджетну самостійність муніципалітету свідчить заборона розширення його повноважень без відповідної фінансової компенсації (частина 2 статті 71).

Утім, у документі «Функції та повноваження мерів і членів місцевих рад у країнах Східного партнерства» наголошено, що «система місцевого самоврядування у Вірменії значною мірою залежить від центральних органів влади. Рівень незалежності та рівень децентралізації низький. Органи місцевого управління не мають достатніх повноважень для надання базового громадського обслуговування на рівні місцевих громад або належної організації життя місцевих громад. Це зумовлено низьким рівнем децентралізації у Вірменії: відносини між органами самоврядування та органами територіальної державної влади (марзпетаранами) не регулюються належним чином.

Ситуація з органами самоврядування має покращитися в результаті поправок, внесених до Конституції в грудні 2015 року»¹⁸⁰. Проте в Закон «Про місцеве самоврядування» зміни досі не внесені, і відповідна реформа у сфері децентралізації влади не відбулася.

Відповідно до Закону «Про адміністративно-територіальний устрій Вірменії» від 7 листопада 1995 року¹⁸¹ 997 населених пунктів Вірменії об'єднані в 915 муніципалітетів — 49 міських і 866 сільських. Недоліком у сфері місцевого самоврядування слід назвати різний рівень матеріального і фінансового забезпечення муніципалітетів. Менші за розміром муніципалітети не мають змоги виконувати низку наданих повноважень; також бракує коштів у бюджетах муніципалітетів, і, як наслідок, рівень ефективності виконання ними функцій місцевого самоврядування низький.

Відповідно до статті 128 розділу 6 Цивільного кодексу Республіки Вірменія¹⁸² муніципалітети виступають у відносинах, що регулюються цивільним законодавством та іншими правовими актами, на рівних підставах з іншими учасниками цих відносин — громадянами та юридичними особами, а до муніципалітетів як суб'єктів цивільного права застосовуються норми, які встановлюють участь юридичних осіб у відносинах, що регулюються цивільним законодавством та іншими правовими актами, якщо інше не впливає із закону чи особливостей цих суб'єктів. Органи місцевого самоврядування від імені муніципалітетів своїми діями можуть набувати та здійснювати відповідні права та обов'язки.

Відповідно до статті 129 цього кодексу у випадках і в порядку, передбачених правовими актами муніципалітетів, за їхнім спеціальним дорученням і від їхнього імені можуть виступати юридичні особи та громадяни. Згідно зі статтею 130 муніципалітети відповідають за своїми зобов'язаннями майном, що належить їм на праві власності. При цьому звернення стягнення на землю та інші природні ресурси, що перебувають у державній чи муніципальній власності, допускається лише у випадках, передбачених законом.

¹⁸⁰ Функции и полномочия мэров и членов местных советов в странах Восточного партнерства. 2016. URL: <https://rm.coe.int/168071b345>

¹⁸¹ Об административно-территориальном делении Республики Армения : Закон Республики Армения от 7 ноября 1995 года.
URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=2243&lang=rus>

¹⁸² Гражданский кодекс Республики Армения от 28 июля 1998 года.
URL: http://www.parliament.am/law_docs/050598HO239rus.html?lang=rus#G5

ГРУЗІЯ. Згідно з параграфом 2 статті 74 Конституції Грузії «самоврядна одиниця визнана юридичною особою публічного права. Рішення про створення, скасування самоврядної одиниці або зміну її кордонів за поданням Уряду приймає Парламент після консультацій з відповідними самоврядними одиницями», а відповідно до статті 75 «самоврядна одиниця правомочна з дотриманням законодавства з власної ініціативи приймати рішення з усіх питань, які законом не віднесені до особливих повноважень державної влади або автономної республіки і які законом не вилучені з повноважень самоврядної одиниці»¹⁸³.

Таким чином, цілком органічним видається наділення самоврядної одиниці власним майном і фінансами, надання їй права самостійно встановлювати свій організаційний устрій відповідно до органічного закону, самостійно ухвалювати кадрові рішення відповідно до органічного закону та законодавства, що регулює публічну службу (стаття 76).

РЕСПУБЛІКА МОЛДОВА. Особливо помітні на тлі інших країн зусилля Республіки Молдови з реформування місцевого самоврядування на засадах Європейської хартії місцевого самоврядування.

Відповідно до статті 109 Конституції Республіки Молдова, ухваленої в 1994 році, до основних принципів місцевого публічного управління належать місцева автономія, децентралізація громадських служб, виборність влади місцевого публічного управління та консультації з громадянами з найважливіших питань місцевого значення. Відповідно до статті 112 органами публічного управління, що здійснюють місцеву автономію в селах і містах, є **виборні місцеві ради й примари**, які діють як самостійні керівні органи та вирішують громадські справи сіл і міст. Автономія стосується як організації та діяльності місцевого публічного управління, так і розпорядження справами спільнот, які вони представляють¹⁸⁴.

Законом «Про адміністративну децентралізацію» від 28 грудня 2006 року № 435/2006¹⁸⁵ закріплюються основні поняття місцевої автономії (стаття 1)

¹⁸³ Constitution of Georgia of August 24, 1995.

URL: <https://matsne.gov.ge/en/document/view/30346?publication=36>

¹⁸⁴ Конституція Республіки Молдова від 29 червня 1994 року. URL: https://www.constcourt.md/public/files/file/constitutia_minoritara/Constitutia_RM_format_mic_Ucr_Tipar_15-07-2016.pdf

¹⁸⁵ Об административной децентрализации : Закон Республики Молдова от 28 декабря 2006 года № 435/2006. URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120521&lang=ru

— як права і реальна здатність «місцевих органів публічної влади регулювати та керувати відповідно до закону під свою відповідальність і на користь місцевого населення значною частиною громадських справ»; автономії в прийнятті рішень — як права «місцевих органів публічної влади вільно приймати рішення відповідно до закону без втручання інших органів публічної влади з метою реалізації своїх інтересів», організаційної автономії — як права «місцевих органів публічної влади затверджувати відповідно до закону статут, внутрішні адміністративні структури, спосіб їх функціонування, організаційну структуру та штатний розпис, а також створювати юридичні особи публічного права місцевого значення»; фінансової та бюджетної автономії — як права «місцевих органів публічної влади розпоряджатися власними фінансовими ресурсами в достатньому обсязі та вільно використовувати свої ресурси відповідно до закону шляхом прийняття власних місцевих бюджетів».

Стаття 3 цього закону визначає принципи децентралізації, які конкретизують сутність місцевої автономії, зокрема:

- а) принцип місцевої автономії, що передбачає гарантування права та реальної спроможності місцевих органів публічної влади регламентувати й керувати відповідно до закону під свою відповідальність і на користь місцевого населення значною частиною громадських справ;
- б) принцип субсидіарності, що передбачає здійснення громадських функцій органами влади, найближчими до громадян, за винятком випадку, коли втручання органів влади вищого рівня є явно кращим, що впливає з розміру та характеру функцій і необхідності забезпечення ефективності громадського заходу;
- с) принцип справедливості, що передбачає гарантування рівних умов і можливостей для всіх місцевих органів публічної влади з метою досягнення при здійсненні своїх повноважень поставлених завдань;
- д) принцип повноти повноважень, що передбачає, що будь-які повноваження, що надаються місцевим органам публічної влади, мають бути повними та винятковими, їх здійснення не може бути оскаржене або обмежене іншим органом влади, окрім як у передбачених законом випадках;
- е) принцип відповідності повноважень ресурсам, який передбачає, що фінансові та матеріальні ресурси, виділені місцевим органам публічної влади, повинні відповідати розміру та характеру наданих їм повноважень

із метою забезпечення їх ефективного здійснення;

f) принцип фінансової солідарності, що передбачає фінансову підтримку з боку держави найменш розвинених адміністративно-територіальних одиниць, зокрема шляхом застосування механізмів справедливого розподілу фінансових коштів;

g) принцип інституційного діалогу, що передбачає здійснюване державою інформування та узгодження з місцевими органами публічної влади в розумний термін у процесі планування та прийняття рішень через їхні громадські структури з будь-яких питань, що стосуються їх безпосередньо, або пов'язаних із процесом адміністративної децентралізації;

h) принцип партнерства між публічною та приватною, публічною та публічною, публічною та цивільною сферами, що передбачає гарантування реальних можливостей співпраці між урядом, місцевою владою, приватним сектором і громадянським суспільством;

і) принцип відповідальності органів місцевого публічного управління, що передбачає обов'язок реалізації в межах покладених на ці органи повноважень встановлених законом мінімальних стандартів якості громадських і суспільно корисних послуг, що надаються до компетенції даних органів.

Закон «Про місцеве публічне управління» від 28 грудня 2006 року № 436-XVI¹⁸⁶ визначає публічне управління в адміністративно-територіальних одиницях як таке, що ґрунтується на засадах місцевої автономії, децентралізації громадських служб, виборності. Встановлено, що органи місцевого публічного управління мають автономію в ухваленні рішень, організаційну, управлінську та фінансову автономію, а також право на ініціативу в усьому, що стосується управління місцевими публічними справами, здійснюючи свою владу в межах підвідомчої території відповідно до закону.

Згідно зі статтею 4 цього закону адміністративно-територіальна одиниця є юридичною особою публічного права та володіє власністю, відмежованою відповідно до закону від державної власності та власності інших адміністративно-територіальних одиниць. Органами місцевого публічного управління, за допомогою яких здійснюється місцева автономія в селах (комунах), містах (муніципіях), є місцеві ради як правочинні органи влади та примари як ви-

¹⁸⁶ О местном публичном управлении : Закон Республики Молдова от 28 декабря 2006 года № 436-XVI. URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=107461&lang=ru

конавча влада.

Стаття 6 цього закону визначає відносини між органами публічного управління, встановлюючи, що «місцеві та районні ради, примари та голови районів діють як самостійні керівні влади та вирішують суспільні справи сіл (комун), міст (муніципіїв) і районів відповідно до закону, а відносини між центральними та місцевими органами публічної влади ґрунтуються на принципах автономії, законності, гласності та співпраці у вирішенні спільних проблем. Відносини між центральними та місцевими органами публічної влади, а також між органами публічної влади другого рівня та органами публічної влади першого рівня не мають підпорядкованого характеру, окрім винятків, передбачених законом».

Проявом реального статусу юридичної особи є положення статті 8 цього закону про проведення консультацій із населенням із питань, які мають особливе значення для адміністративно-територіальної одиниці. За проєктами рішень місцевої ради проводяться відповідно до закону публічні консультації з дотриманням процедур, встановлених кожним органом представницької та правомочної влади населення адміністративно-територіальної одиниці першого або за необхідності другого рівня.

Для забезпечення місцевої автономії органи місцевого публічного управління розробляють, затверджують і самостійно розпоряджаються бюджетами адміністративно-територіальних одиниць, а також мають право вводити місцеві податки та збори та встановлювати їхні розміри відповідно до закону. Місцеві органи публічної влади провадять свою діяльність у сферах, визначених Законом «Про адміністративну децентралізацію». Для цього вони мають усю повноту повноважень, які не можуть бути оскаржені або обмежені жодним органом публічної влади, окрім як у межах закону. Повноваження місцевих органів публічної влади розмежовуються в межах цього закону на повноваження правомочних органів і виконавчих органів першого та другого рівнів.

Центральні органи публічного управління не можуть встановлювати або покладати на місцеві органи публічної влади будь-які повноваження без попередньої оцінки фінансових наслідків, які можуть спричинити виконання цих повноважень, без консультації з місцевими органами відповідного рівня та без забезпечення місцевого співтовариства необхідними фінансовими коштами.

Вільність використання місцевого фінансування, як підкреслюється в літературі, частково обмежена в усіх країнах Східного партнерства через втручання центральних органів влади в процес прийняття рішень про витрачання бюджетів органів місцевого самоврядування, відсутність повністю місцевого оподаткування й можливостей самостійно визначати структуру і ставки податків на основі місцевих потреб і пріоритетів (за винятком Молдови, де місцеві ради можуть визначати ставки місцевих податків, однак не можуть вводити податки, не внесені до податкового кодексу, а також Грузії, де податковий кодекс містить низку обмежень), а також слабку або відсутню систему вирівнювання фінансових можливостей¹⁸⁷.

ЧЕСЬКА РЕСПУБЛІКА. Конституційний рівень регулювання. Конституція Чеської Республіки серед засад конституційного ладу (розділ I «Основні положення») містить норму, що гарантує право автономних територіальних одиниць на самоврядування (стаття 8). Організації місцевого самоврядування присвячено розділ VII, у якому визначено ключові положення про правосуб'єктність громад.

У статті 99 Конституції вказано, що Чеська Республіка поділяється на муніципалітети — основні територіальні самоврядні одиниці та регіони — вищі територіальні самоврядні одиниці. Конституція також досить чітко визначає природу самоврядних територіальних одиниць: це «спільноти населення, що в них проживає, які мають право на самоврядування» (частина 1 статті 100), «корпорації публічного права з власним майном і бюджетом» (частина 3 статті 101)¹⁸⁸.

Законодавчий рівень регулювання: ключові положення, які розвивають конституційні принципи. Закон про муніципалітети № 128/2000 деталізує конституційний статус муніципалітетів як публічних корпорацій¹⁸⁹. Він містить досить детальні положення про створення, реорганізацію та ліквідацію муніципалітетів (детальніше про це в пункті 3.4). Зауважимо, що правовий статус регіонів регулюється окремим Законом про регіони №

¹⁸⁷ Функции и полномочия мэров и членов местных советов в странах Восточного партнерства. 2016. С. 99. URL: <https://rm.coe.int/168071b345>

¹⁸⁸ The Constitution of the Czech Republic of December 16, 1992. URL: <https://public.psp.cz/en/docs/laws/constitution.html>

¹⁸⁹ Закон про муніципалітети № 128/2000. URL: https://ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=72639&p_country=CZE&p_count=261

129/2000, статус Праги як столиці — Законами № 131/2000 і № 314/202. Окремі питання функціонування громад також регулюються законами «Про підтримку регіонального розвитку», № 320/2001 «Про фінансовий контроль», № 250/2000 «Про бюджетні правила для територіальних одиниць», № 243/2000 «Про бюджетний розподіл податків», № 312/2002 «Про посадових осіб територіального самоврядування» тощо.

Таким чином, Чеська Республіка — це приклад держави, у якій досить чітко визначено статус громад як юридичних осіб публічного права (публічних корпорацій) на найвищому — конституційному — рівні, а також максимально деталізовано його в законах. Звичайно, такий підхід має низку причин, передусім історичних і суспільно-політичних.

Історичні та суспільно-політичні передумови визначення правосуб'єктності громад. Самоврядна традиція Чехії сягає часів Габсбурзької монархії; саме вона була відтворена в законодавстві новоствореної Чехословацької Республіки у 1918 році. Проте ця демократична традиція була перервана в епоху так званої Другої республіки (1938–1939), згодом під час окупації Чехії та Моравії Німецьким Рейхом (1939–1945), а також у період функціонування соціалістичного режиму.

Після Оксамитової революції 1989 року Чехія розпочала формування демократичної системи публічної влади, невід'ємною складовою якої є місцеве самоврядування. Реформа державного управління як частина процесу відновлення демократичної системи врядування не була просто поверненням до традиційної системи довоєнної Чехословаччини, а й передбачала створення нової сучасної системи. Вона спиралася на досвід функціонування державного управління в західних демократіях, передусім в Австрії¹⁹⁰.

Відповідно до загальноприйнятої в західноєвропейських країнах традиції, частиною цього процесу було наділення муніципалітетів статусом юридичної особи публічного права. Власне, це і враховано в Конституції та законах. Починаючи з 1989 року, у Чехії було прийнято кілька законів для регулювання системи місцевого самоврядування, зокрема Закон про муніципалітети № 367/1990, який відновив місцеву автономію, визначив компетенцію, активий і порядок фінансування муніципалітетів. Статус муніципалітетів було пере-

¹⁹⁰ Boštjan Brezovnik, Istvan Hoffman, Jaroslav Kostrubiec. Local Self-Government in Europe. 1. vyd. Maribor : Lex Localis Institute for Local Self-Government Maribor, 2021. S. 89–120. doi: 10.4335/978-961-7124-00-2.04

глянуто у 2000 році: новий Закон про муніципалітети № 128/2000 визначив організацію й повноваження муніципалітетів, а Закон про місцеві фінанси № 243/2000 — систему регіонального й муніципального фінансування, засновану на розподілі податкових надходжень.

Природа та вид юридичної особи, порядок створення та формалізації громад як юридичних осіб. Природа муніципалітету як корпорації публічного права прямо визначена Конституцією (про що йшлося вище). Закон про муніципалітети № 128/2000 досить детально регламентує питання створення, реорганізації та ліквідації муніципалітетів, питання правонаступництва тощо. У ньому, зокрема, указано, що новий муніципалітет може бути створений шляхом відокремлення частини муніципалітету або зміни чи ліквідації військової зони (стаття 20а). При цьому має бути дотримано низку законодавчих вимог (щодо кількості населення, локації тощо), а також процедур (включаючи місцевий референдум) (стаття 21). Рішення про створення муніципалітету приймає регіональна адміністрація (стаття 22)¹⁹¹.

Закон про муніципалітети також передбачає порядок об'єднання уже створених муніципалітетів і поглинання одних муніципалітетів іншими (стаття 19), що відбувається шляхом укладення між ними відповідних угод. Він визначає, що новостворений муніципалітет стає правонаступником муніципалітетів, які об'єдналися (злилися), а відтак — власником майна, фінансових ресурсів, інших прав та обов'язків, у тому числі їхніх прав засновника та організатора юридичних осіб.

Формалізація створення муніципалітету відбувається шляхом надсилання новоствореним муніципалітетом або муніципалітетом, який не припиняє свого існування після приєднання, копії договору до Міністерства внутрішніх справ, Міністерства фінансів, компетентного земельного кадастру та компетентної податкової інспекції.

Договір про злиття муніципалітетів, договір про приєднання муніципалітету до іншого муніципалітету, а також рішення регіональної адміністрації про відокремлення частини муніципалітету слугують підставою для реєстрації зміни прав відповідних муніципалітетів на нерухоме майно в майновому реєстрі шляхом внесення відповідного запису, а також внесення змін до даних

¹⁹¹ Закон про муніципалітети № 128/2000. URL: https://ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=72639&p_country=CZE&p_count=261

стосовно кадастрових округів і меж муніципалітетів у реєстрі власності (стаття 25)¹⁹².

Повноваження громад та особливості їх реалізації. Конституція визначає, що муніципальна рада має право вирішувати питання місцевого самоврядування, якщо вони не віднесені до компетенції ради вищої самоврядної одиниці (частина 2 статті 104). В основі розподілу компетенцій між муніципалітетами та регіонами лежить принцип субсидіарності, а самоврядні повноваження, як правило, належать органам влади, найближчим до громадян.

Незалежні повноваження муніципалітетів охоплюють діяльність, яка відповідає інтересам муніципалітету та його мешканців, що дозволяє адаптувати її до місцевих умов. Муніципалітети мають широкий спектр повноважень, включаючи освіту, соціальний захист, міський розвиток, комунальні послуги тощо. Закони про муніципалітети та регіони зі змінами та доповненнями розрізняють автономні (власні) та делеговані повноваження.

Хоча муніципалітети мають рівний статус, вони поділяються на три категорії за обсягом делегованих повноважень: 205 муніципалітетів із розширеними повноваженнями, 1 036 муніципалітетів із деякими делегованими повноваженнями (наприклад, реєстрація актів цивільного стану, управління будівництвом), у тому числі 183 муніципалітети з уповноваженим муніципальним органом, а решта — базові муніципалітети.

Невеликий розмір і чисельність населення деяких муніципалітетів обмежують їхню функціональну спроможність, тому все більш поширеним явищем стає міжмуніципальне співробітництво. З 2000 по 2015 рік активно відбувалися процеси децентралізації, але деякі муніципальні повноваження наразі перерозподіляються від малих муніципалітетів до більших у межах реалізації «Клієнтоорієнтованого державного управління на період до 2030 року» (постанова Уряду № 562/2020).

Статус корпорацій публічного права дає можливість муніципалітетам ефективно здійснювати повноваження та виступати самостійними суб'єктами на засадах партнерських відносин із державою та регіонами.

РЕСПУБЛІКА ПОЛЬЩА. Конституційний рівень регулювання. Основоположні засади, що складають основу статусу громад (гмін), містяться

¹⁹² Там само.

в першому розділі Конституції. У статті 15 зазначено, що територіальний устрій Польської Республіки слугує **децентралізації** публічної влади. Водночас жителі територіальних одиниць згідно із законом становлять сукупно **самоврядну спільноту**; територіальне самоврядування бере участь у здійсненні публічної влади; самоврядування виконує від свого імені і на власну відповідальність належну йому згідно із законами істотну частину публічних завдань (стаття 16)¹⁹³.

У розділі 7 Конституції, присвяченому територіальному самоврядуванню, визначено «основну одиницю територіального самоврядування», якою є громада (gmina). Це єдина самоврядна ланка територіального устрою, безпосередньо визначена Конституцією, інші одиниці регіонального або місцевого та регіонального самоврядування визначаються законом (стаття 164).

Проте найважливіше в контексті предмета цієї монографії положення міститься в статті 165 Конституції, де прямо вказано, що «одиниці територіального самоврядування є юридичними особами». Саме «одиниці територіального самоврядування», основна з яких гміна, є суб'єктами права комунальної власності: «Їм належить право власності та інші майнові права» (частина 1 статті 165).

Законодавчий рівень регулювання: ключові положення, які розвивають конституційні принципи. Закон про місцеве самоврядування гмінне (№ 16 від 8 березня 1990 року) визначає гміну як юридичну особу (частина 2 статті 2)¹⁹⁴. Варто зауважити, що це одне із засадничих положень закону, який досить чітко визначає як природу гміни, так і ключові елементи її правосуб'єктності. У законі (стаття 1) вказано, що під гміною слід розуміти самоврядну спільноту (яку утворюють мешканці гміни) і водночас відповідну територіальну одиницю. Окрім визначення гміни юридичною особою, тут також чітко закріплені такі елементи її правосуб'єктності: 1) виконання гміною публічних завдань від власного імені та під власну відповідальність; 2) самостійність гміни, яка захищається в судовому порядку; 3) порядок створення, об'єднання та ліквідації гмін, встановлення їхніх меж і затвердження назв (розпорядженням Ради Міністрів після консультацій із мешканцями відповідних гмін). Гміни

¹⁹³ The Constitution of the Republic of Poland of April 2, 1997.

URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>

¹⁹⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym.

URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19900160095/O/D19900095.pdf>

розробляють і приймають власні статuti.

Існує три види гмін: міські, змішані (місько-сільські) та сільські (у тому числі колективні, які об'єднують кілька сіл). У межах гміни рада може створювати менші адміністративні одиниці (так звані допоміжні одиниці гміни) — села, райони, селища або інші одиниці (sołectwa, dzielnica, osiedle) тощо.

Гміна виконує завдання через свої органи — муніципальну раду та мера, бургомистра або старосту (виконавчий орган). Муніципальна рада може також створити муніципальну молодіжну раду з дорадчим характером або муніципальну раду старших людей із консультативним, дорадчим та ініціативним характером.

Історичні та суспільно-політичні передумови визначення правосуб'єктності громад. Визнання правосуб'єктності польських гмін пов'язане з давніми традиціями самоврядування Польщі. Окрім того, досить тривалий час перебування польських земель під владою інших європейських держав сприяло поширенню правових традицій останніх, одна з яких — правосуб'єктність місцевих громад. У прийнятій 17 березня 1921 року Конституції зазначалося, що Польща у своєму устрої спирається на засади широкого місцевого самоврядування, передаючи йому необхідні повноваження у сфері управління, культури й економіки.

Період панування соціалістичного режиму, як і в інших країнах так званого соціалістичного табору, звичайно, позначився на організації публічної влади в територіальних одиницях, призвівши до її централізації. Не вдаючись до подробиць відповідних реформ, зауважимо лише, що станом на 1975 рік у Польщі було завершено формування централізованої системи державного управління, яка звела до мінімуму прояви самостійності на місцевому рівні. Після зміни режиму в 1989 році Польща фактично відразу ж розпочала реформу децентралізації, зробивши акцент та створенні (відновленні) повноцінних громад як базових самоврядних суб'єктів. Уже в першому прийнятому із цією метою Законі про місцеве самоврядування (про який ішлося вище) гміни були визнані юридичними особами з відповідною публічно-правовою правосуб'єктністю.

Природа та вид юридичної особи, порядок створення та формалізації громад як юридичних осіб. Оскільки гміна є юридичною особою публічного права, порядок її створення визначено не цивільним кодексом, а Законом про

місцеве самоврядування. Прийняття рішення про створення гміни належить до компетенції Ради Міністрів. Таке рішення оформлюється розпорядженням Ради Міністрів. Його ухваленню передують проведення консультацій із місцевим населенням, як цього вимагає Європейська хартія місцевого самоврядування. Така сама процедура застосовується при об'єднанні гмін або їх ліквідації.

Повноваження громад та особливості їх реалізації. Повноваження гмін визначаються на основі принципу субсидіарності. Попри те, що в статті 7 Закону про гмінне самоврядування перелічено ключові повноваження гмін, водночас встановлено, що цей перелік не є вичерпним. Наприклад, до таких повноважень належать:

- 1) забезпечення порядку на відповідній території, функціонування місцевої економіки, охорони навколишнього середовища;
- 2) функціонування гмінних доріг, вулиць, мостів, площ, а також організація дорожнього руху;
- 3) функціонування водопроводів, каналізаційної системи, забезпечення водою, ліквідація та очищення комунальних стоків, дотримання чистоти та порядку, санітарних норм на сміттєзвалищах, знешкодження комунальних відходів, забезпечення електроенергії, тепла, газу;
- 4) організація місцевого громадського транспорту;
- 5) охорона здоров'я;
- 6) надання соціальної допомоги, зокрема організація центрів і закладів опіки;
- 7) будівництво житлових будинків на території гміни;
- 8) освіта, зокрема організація середніх шкіл, дошкільних закладів освіти, а також інших освітньо-виховних установ;
- 9) культура, зокрема організація бібліотек на території гміни, інших закладів культури, а також охорони пам'яток та опіка над пам'ятками;
- 10) розвиток фізичної культури, зокрема організація рекреаційних територій, спортивних організацій;
- 11) торгівля;
- 12) озеленення та посадка дерев на території гміни;
- 13) організація кладовищ на території гміни;
- 14) забезпечення громадського порядку й безпеки громадян і протипожежної охорони та захист від повені;

15) утримування гмінних об'єктів і закладів громадського призначення, а також адміністративних об'єктів;

16) встановлення гарантій соціального, медичного, правового забезпечення вагітних жінок.

Законом може бути покладено на гміну обов'язок виконання делегованих завдань, які належать до компетенції урядової адміністрації, а також організації підготовки та проведення чергових виборів і референдумів.

Гміна здійснює повноваження від свого імені та під свою відповідальність. Органи місцевого самоврядування гміни (представницький орган — рада та голова гміни — вїйт, бургомїстр) діють від її імені та в її інтересах. З метою виконання покладених на неї завдань гміна може створювати організаційні одиниці та укладати договори з іншими суб'єктами, у тому числі з неурядовими організаціями, брати участь у міжгмінних спілках та об'єднаннях гмін.

ЛАТВІЙСЬКА РЕСПУБЛІКА. Конституційний рівень регулювання.

Специфіка правового регулювання статусу громад, як і загалом питань організації місцевого самоврядування в Латвії, зумовлена тим, що на конституційному рівні відповідні положення майже відсутні. Ідеться не тільки про природу та статус суб'єктів місцевого самоврядування, але й про адміністративно-територіальний устрій загалом, засади територіальної організації влади тощо. Побіжно про питання місцевого самоврядування згадується в статті 101 Конституції, яка проголошує право громадян Латвії брати участь в управлінні державою та місцевими справами, а також обіймати посади публічної служби¹⁹⁵. У цій же статті сказано, що місцеву владу мають обирати громадяни Латвії та громадяни Європейського Союзу, які постійно проживають у Латвії. Таким чином, усі ключові питання організації місцевої публічної влади регулюються на рівні закону.

Законодавчий рівень регулювання: ключові положення, які розвивають конституційні принципи. До базових правових актів, що визначають засади організації місцевої публічної влади, як і саму систему, належать Закон про адміністративні території та населені пункти № 462/Lp13 і Закон про міс-

¹⁹⁵ Law on Administrative Territories and Populated Areas of June 10, 2020.

URL: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/315654-law-on-administrative-territories-and-populated-areas>

цеве самоврядування¹⁹⁶. Закон про адміністративні території визначає умови та порядок утворення, реєстрації, зміни меж, встановлення адміністративних центрів адміністративних територій і повітів; порядок визначення статусу населених пунктів і їх реєстрації; а також компетенцію органів публічної влади із цих питань.

Закон оперує категоріями «адміністративна територія» та «населений пункт». Адміністративну територію він визначає як «територіальну одиницю Латвії, що управляється місцевою владою в межах її компетенції; населений пункт — як населену людьми територію, на якій створені матеріальні передумови для їх проживання і якій у порядку, визначеному нормативно-правовими актами, надано відповідний статус населеного пункту. Існує два види адміністративних територій: 1) території місцевих адміністрацій міст обласного значення; 2) території муніципальних адміністрацій (муніципалітети) (стаття 4).

Своєю чергою території муніципалітетів поділяються на такі одиниці: 1) міста; 2) сільські території. Перелік адміністративних територій (муніципалітетів) і їхні адміністративні центри затверджує Сейм у додатку до Закону про адміністративні території та населені пункти

Статус юридичної особи публічного права за адміністративно-територіальними утвореннями закріплено Законом про структуру державної адміністрації¹⁹⁷. У ньому досить чітко визначено види юридичних осіб публічного права, особливості їхнього статусу, порядок утворення та інші питання, про що йтиметься нижче.

Історичні та суспільно-політичні передумови визначення правосуб'єктності громад. Традиція місцевого самоврядування в Латвії бере початок з 1918 року, коли була проголошена Латвійська Республіка як незалежна демократична держава. Складовою її системи управління було місцеве самоврядування, що здійснювалося сформованими на основі загальних виборів представницькими органами та обраними ними мерами. Як і в інших країнах колишнього «соціалістичного табору», демократична традиція в Латвії була перервана періодом радянської окупації. Після відновлення незалежності перші закони про місцеве самоврядування Латвії ґрунтувалися на правових

¹⁹⁶ Law on Local Governments of May 24, 1994. URL: <https://www.vvc.gov.lv/en/laws-and-regulations-republic-latvia-english/local-governments-amendments-16062021>

¹⁹⁷ State Administration Structure Law of June 21, 2002. URL: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/63545>

нормах Першої республіки. Проте згодом система місцевого самоврядування зазнала серйозної трансформації в результаті реформи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування. Тодішні адміністративно-територіальні одиниці були суттєво укрупнені, а сам адміністративно-територіальний устрій зазнав суттєвих змін, зокрема районний поділ і відповідний рівень публічної влади були ліквідовані. Фактично з липня 2009 року (коли був упроваджений другий етап реформи) в Латвії існує однорівневий територіальний устрій. Останніх (станом на зараз) змін він зазнав на підставі закону 2020 року, що набув чинності у 2021 році та передбачив укрупнення територіальних одиниць (їх кількість зменшилася з 119 до 43; до 2009 року існувало 26 районів і 527 муніципалітетів)¹⁹⁸.

Природа та вид юридичної особи, порядок створення та формалізації громад як юридичних осіб. Закон про структуру державної адміністрації чітко виокремлює два види публічно-правових утворень:

1) публічний суб'єкт (публічна установа) — Латвійська Республіка як первинна юридична особа;

2) похідний публічний суб'єкт (похідна публічна установа) — орган місцевого самоврядування або інший публічний суб'єкт, створений законом або на підставі закону. Такий публічний суб'єкт наділений законом власною автономною компетенцією, яка охоплює формування та затвердження власного бюджету, а також можливість мати свою власність.

Особливістю публічних установ є те, що вони створюються законом чи на підставі закону, діють відповідно до принципів публічного права та наділені відповідною компетенцією¹⁹⁹. Таким чином, відповідно до латвійського законодавства муніципалітети вважаються похідними публічними установами (юридичними особами публічного права).

Органи та посадові особи муніципалітетів (у законі вони іменуються непрямою адміністрацією) представляють відповідний муніципалітет у межах «автономної компетенції, наданої похідному публічному суб'єкту адміністрації муніципалітету» (частина 2 статті 5 закону). При цьому суб'єктом юридичної відповідальності є саме муніципалітети як юридичні особи публічного права, наділені деліктоздатністю: «Похідна публічна установа (тобто муніципалітет)

¹⁹⁸ Local Government in Latvia. URL: <https://eu.vlex.com/vid/local-government-in-latvia-394138946>

¹⁹⁹ State Administration Structure Law of June 21, 2002. URL: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/63545>

несе відповідальність за діяльність інститутів непрямої адміністрації (органів та посадових осіб місцевого самоврядування)»²⁰⁰.

У Законі про місцеве самоврядування сказано, що при здійсненні місцевого управління місцева влада є органом публічного права, але у сфері приватного права вона має права юридичної особи (стаття 4).

Узагальнюючи, зауважимо, що муніципалітети як юридичні особи публічного права створюються на підставі акта публічної влади. Такий статус здобувається одночасно з визначенням адміністративної території; усі вони реєструються Державним земельним агентством в інформаційній системі Державного адресного реєстру.

Повноваження громад та особливості їх реалізації. Закон про місцеве самоврядування покладає на муніципальні органи влади широке коло обов'язків. До компетенції громад належать питання освіти, соціального захисту, охорони здоров'я, землеустрою, будівництва тощо.

Відповідно до закону у сфері публічного права до компетенції муніципалітетів належать:

- 1) власні повноваження, визначені законами (Законом про місцеве самоврядування та іншими законами);
- 2) делеговані функції державного управління, виконання яких передається відповідному органу місцевого самоврядування;
- 3) функції, що належать до компетенції інших органів місцевого самоврядування, виконання яких передано відповідному органу місцевого самоврядування;
- 4) адміністративні завдання, виконання яких покладено органами державного управління на органи місцевого самоврядування;
- 5) автономні функції, які виконуються як добровільні ініціативи (стаття 6).

Місцеві громади мають власний бюджет, а також право володіти майном. Як похідні публічно-правові утворення, муніципалітети можуть створювати власні установи, що не мають статусу окремої юридичної особи. Наприклад, муніципальну поліцію, будівельні управління, школи, служби соціального забезпечення, але ці установи діють лише від імені муніципалітету.

Як юридична особа публічного права, з метою ефективного виконання

²⁰⁰ Там само.

своїх функцій муніципалітет може заснувати акціонерне товариство або придбати частку в акціонерному товаристві, яке вже існує, звичайно, з дотриманням умов, передбачених законом (стаття 88 Закону про структуру державної адміністрації²⁰¹).

3.3. ДОСВІД ПОСТРАДЯНСЬКИХ ДЕРЖАВ, ЯКІ НЕ ВИЗНАЮТЬ ГРОМАДИ ЮРИДИЧНИМИ ОСОБАМИ

АЗЕРБАЙДЖАНСЬКА РЕСПУБЛІКА. Азербайджанська Республіка загалом не відійшла від радянської традиції розуміння місцевого самоврядування. В Азербайджанській Республіці після здобуття незалежності 2 червня 1999 року було прийнято Закон «Про статус муніципалітетів», 30 листопада 1999 року — Закон «Про муніципальну службу», а 14 квітня 2000 року — Закон «Про спільну діяльність, об'єднання, відділення і ліквідацію муніципалітетів».

Згідно зі статтею 1 Закону «Про статус муніципалітетів» «місцеве самоврядування в Азербайджанській Республіці — це така система організації діяльності громадян, яка надає їм можливість для здійснення права в межах закону самостійно та вільно вирішувати питання місцевого значення та здійснювати частину державних справ за інтересами місцевого населення відповідно до частини II статті 144 Конституції Азербайджанської Республіки». Однак далі вказується, що ці права «здійснюються у встановленому законом порядку представницькі колегіальні органи (муніципалітети), що складаються з членів муніципалітетів, обраних шляхом вільного, особистого та таємного голосування на основі загального, рівного, прямого виборчого права чи зборів громадян». За статтею 2 цього закону «муніципалітет — це форма місцевого самоврядування в межах встановлених законом територіальних кордонів. Муніципалітет має свою власність та місцевий бюджет і самостійно вирішує питання місцевого значення, віднесені до його повноважень Конституцією Азербайджанської Республіки та цим законом»²⁰². Це дало правомірні підстави Конгресу місцевих і регіональних влад звернути увагу на те, що визначення

²⁰¹ Там само.

²⁰² О статусе муниципалитетов : Закон Азербайджанской Республики от 2 июля 1999 года № 698-IQ URL: https://continent-online.com/Document/?doc_id=30601333#pos=0;100