

ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ ПОЛЬЩІ ТА УКРАЇНИ

У статті здійснено аналіз правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування за законодавством Польщі та України. Автор робить висновок про необхідність визначити суб'єктом місцевого самоврядування тільки територіальну громаду і закріпити за нею статус юридичної особи.

Ключові слова: суб'єкт самоврядування, гміна, повіт, воєводство, суб'єкт публічних і приватних правовідносин, правовий статус, статут територіальної громади.

В Польщі, розпочинаючи з 1 січня 1999 року, було запроваджено другий етап адміністративно-територіальної реформи, що здійснювалась з метою пристосування територіальної структури Польщі до загальноєвропейських стандартів напередодні вступу до Європейського Союзу. Реформування, в першу чергу, стосувалось адміністративно-територіальної структури держави, зокрема було запроваджено триступеневу систему територіальних одиниць (гміна-повіт-воєводство) замість двоступеневої (гміна-воєводство). Іншою, не менш важливою метою реформи була децентралізація влади, що відбулось шляхом запровадження територіального самоврядування на всіх трьох територіальних рівнях та передачею органам місцевого самоврядування значної частини публічних справ для їх вирішення на місцевому рівні.

Починаючи з XIX ст., в польській науковій доктрині, виникає проблематика самоврядування. Особливого значення, питання про визначення поняття та сутності самоврядування, набули, в міжвоєнний період. Після отримання Польщею незалежності в 1918 році, основною концепцією держави став принцип індивідуальної і суспільної (локальної) свободи [1, с. 13]. Серед великої кількості наукових досліджень, на перший план виступають концепції Т. Біго, Ю. Папсйкі, Л. Яворського, Г. Дембінського. Будуючи свої теорії на аналізі права, яке панує в буржуазній державі та аналізуючи структуру адміністративних органів, всі були єдині в питанні, що самоврядування являється формою децентралізації державної влади.

Дискусія, в першу чергу виникла в зв'язку з визначенням правового статусу суб'єкта самоврядування. З цього приводу з'являються зовсім протилежні теорії. Зокрема, Т. Біго стверджував, що суб'єктом самоврядування є не держава, а окремі суб'єкти, окремі юридичні особи, які мають права і обов'язки публічного характеру, що забезпечує їм становище рівнозначне з державними органами. На думку вченого, органи самоврядування, виконують публічні функції від

власного імені. В подальшому Т. Біго надає право бути суб'єктом самоврядування, тільки тим юридичним особам, які мають корпоративний характер [2, с. 38]. Інші науковці були категоричні щодо надання будь-яким структурним одиницям самоврядування публічного характеру. цим самим вони заперечували ідею, що самоврядування є однією з форм децентралізації державної влади. Найбільший вплив мали погляди Ю. Панейкі, який вважав, що самоврядування створюється з метою вирішення частини державних справ як різновид органів державної влади. Таке визначення, не давало можливості розділити сферу діяльності державних органів і органів самоврядування. На думку дослідника, поділ на державні органи і органи самоврядування відбувається за критерієм «державна влада будується на вертикалі бюрократичної системи, а самоврядування здійснюється місцевими органами, які не мають ієрархічного підпорядкування». Ю. Панейко не визнавав за суб'єктами самоврядування статусу публічного суб'єкта. На його думку, якщо навіть закон надає самоврядуванню статус юридичної особи — це цивільна правоздатність. Ю. Панейко визначав самоврядування як «... збудована на праві, децентралізована державна влада, що здійснюється місцевими органами, які ієрархічно не підпорядковані іншим органам і самостійні в межах закону і публічного правопорядку» [2, с. 40].

Інститут сучасного територіального самоврядування в Польщі є результатом довготривалої еволюції, внаслідок чого виникло два різних підходи до поняття самоврядування. Зокрема, під самоврядуванням в юридичному (корпоративному) значенні — необхідно розуміти, виконання суб'єктами, що не являються органами державної влади, публічних завдань самостійно і під особисту відповідальність, які при здійсненні своїх завдань не піддаються жодному державному впливу, ієрархічно не підпорядковані іншим органам і самостійні в межах закону і публічного правопорядку. В іншому значенні

територіальне самоврядування розглядається як «посередня державна влада», під чим розуміється, що влада здійснюється не безпосередньо державними органами, але самостійними суб'єктами, які наділені правосуб'єктністю і виконують публічні завдання. В такому розумінні державна влада є децентралізованою. Як бачимо, в сучасній польській доктрині, представниками якої є Т. Рабска, Б. Дольницькі, З. Леоньскі, З. Невядомські, А. Борода, Є. Новацка та ін., місцеве самоврядування розглядається двояко. З одного боку, місцеве самоврядування є відмінним від державної влади, а з іншого — місцеве самоврядування є децентралізованою державною владою [2, с. 17].

Польське законодавство, зокрема Конституція Польщі та закони, що регулюють територіальне самоврядування на рівні гміни, повіту, воєводства, не містять визначення територіального самоврядування. В польській доктрині, зокрема Б. Дольницькі, зазначає, що під самоврядуванням в юридичному значенні — необхідно розуміти виконання публічних завдань самостійно і під особисту відповідальність суб'єктів, що не являються органами державної влади, які при здійсненні своїх завдань не піддаються жодному державному впливу [2, с. 17].

В ст. 164 Конституції Польщі визначено, що базовою одиницею територіального самоврядування є гміна, інші одиниці регіонального або локального і регіонального самоврядування визначаються законом [3, ст. 164].

Відповідно до ст. 1 Закону «Про самоврядування гміни», жителі гміни утворюють на підставі права самоврядну спільноту. Під гміною необхідно розуміти самоврядну спільноту та відповідну територію [4, ст. 1]. Подібно закон про самоврядування повіту визначає, що повіт є самоврядною адміністративно-територіальною одиницею другого (локального) рівня, яка входить до складу воєводства і формується з декількох сусідніх гмін. В свою чергу, закон про самоврядування воєводства, визначає воєводство як регіональну спільноту та відповідну територію [5, ст. 1], що являється одиницею адміністративного поділу найвищого ступеню і складається з повітів. Таким чином, в Польщі суб'єктом самоврядування на всіх трьох рівнях територіального самоврядування являється спільнота жителів, організованих в корпоративних одиницях самоврядування, якими виступає гміна, повіт, воєводство.

Конституція Польщі в ч. 1 ст. 165 надає територіальним одиницям самоврядування статус юридичної особи [3, ст. 165]. Так само, закони про відповідні рівні територіального самоврядування, закріплюють за гміною, повітом і воєводством, статус юридичної особи. Щоправда,

як зазначає З. Леоньскі, Європейська Хартія місцевого самоврядування не встановлює обов'язку надання територіальному самоврядуванню статусу юридичної особи і, з цього випливає — не всі визнають дане положення як істотний елемент суті територіального самоврядування, однак беззаперечно це зміцнює самостійність та свободу вибору форм діяльності (адміністративно-правову чи цивільно-правову) територіальних одиниць самоврядування [2, с. 54].

Як бачимо, хоча Європейська Хартія місцевого самоврядування, яка також була ратифікована Польщею, не встановлює вимогу надання статусу юридичної особи територіальному самоврядуванню. Однак, як зазначає Б. Дольницькі, надання статусу юридичної особи означає, що його територіальні одиниці являються суб'єктами прав одночасно як приватних (цивільних) так і публічних (адміністративних). «Статус юридичної особи територіального самоврядування відображає статус територіальної одиниці як суб'єкта наділеного певними суб'єктивними правами. Одночасно завдяки власне цим суб'єктивним правам виникає певна сфера самостійності територіального самоврядування» [2, с. 54].

Польські закони про територіальне самоврядування, встановлюють, що гміна (повіт, воєводство) є юридичними особами. Це означає, що вони стають одночасно суб'єктами як публічного, так і приватного права. Таким чином, вони можуть бути такими самими учасниками господарського обороту як інші суб'єкти права. Можуть мати власне майно, самостійно ним розпоряджатися, управляти, укладати угоди та ін. Надання територіальному самоврядуванню статусу юридичної особи, тобто можливість бути учасником приватних правовідносин, в поєднанні зі статусом суб'єкта публічних правовідносин, являється гарантією самостійності територіального самоврядування. Завдяки такому поєднанню, можуть виникати правовідносини між гмінами (повітами, воєводствами) та державними органами, що є характерним для рівноправних суб'єктів. В сфері приватних правовідносин гміна (повіт, воєводство) може звертатись і захищати свої права в судах загальної юрисдикції на загальних підставах як юридична особа. В сфері публічних правовідносин гміна (повіт, воєводство) може відстоювати права в адміністративних судах [2, с. 63].

Законодавство України, на відміну від польського, дає легальне визначення місцевому самоврядуванню. Зокрема відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування», місцеве самоврядування в Україні — це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жите-

лів кількох сіл, селища, міста — самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [6, ст. 1].

Порівнюючи законодавство двох держав, необхідно звернути увагу на відмінність суб'єктів самоврядування. Відповідно до польського законодавства, суб'єктом самоврядування на всіх трьох адміністративно-територіальних рівнях (гміна, повіт, воєводство), є місцева спільнота жителів, що проживає на даній території і організована в територіальний самоврядний зв'язок (гміна-повіт-воєводство). Українські науковці, зокрема О. Фрицький [7, с. 484], В. Погорілко [8, с. 636], А. Колодій [9, с. 294], визначають систему місцевого самоврядування, елементами якої є територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської рад; районні (в місті) ради, які створюються у містах із районним поділом, за рішенням територіальної громади міста або міської ради; районні та обласні ради, що представляють інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; інституції самоорганізації населення [10, с.48]. Зокрема, зазначається, що первинним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада села, селища, міста. Сільські, селищні, міські ради є представницькими органами місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що законодавство України, на відміну від законодавства Польщі, не надає місцевому самоврядуванню статусу юридичної особи. В Україні, юридичними особами, є органи місцевого самоврядування, які наділяються власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону (ч. 1 ст. 16 Закону) [6, ст. 1]. До органів місцевого самоврядування відносяться як представницькі так і виконавчі органи, якщо ж кожен з них наділяється статусом юридичної особи, виникає питання, яким чином представлена територіальна громада, яка є первинним суб'єктом місцевого самоврядування. З цього приводу, Ю. Делія зазначає, що ні на конституційному, ні на законодавчому рівнях поки що не вдалося створити достатніх умов для діяльності місцевого самоврядування. На його погляд, слушну думку з цього приводу висловлює О. Батанов: «Територіальна громада має наділятися правом юридичної особи». На жаль, з усіх суб'єктів системи самоврядування, визначених у ст. 5 профільного Закону, тільки територіальна громада не є юридичною особою. Певні труднощі тут виникають тому, що законодавець чітко не розмежував прав громад і представницьких органів у питаннях

волевиявлення, управління і розпорядження майном комунальної власності. Такі ключові питання, як створення підприємств комунальної власності, регулювання земельних відносин, відчуження комунального майна, встановлення плати за користування природними ресурсами він відніє до виключної компетенції рад. За цих умов стає проблематичним для територіальної громади «мати право здійснювати господарські операції, набувати і відчужувати майнові права, вступати у зобов'язання, вести процеси, стягувати примусові збори зі своїх членів на задоволення спільних потреб». Виходячи з цього, як зазначає Ю. Делія, доводиться погоджуватися, що деякі правові норми, які стосуються територіальних громад, залишаються декларацією [11, с. 47].

Розглядаючи питання, про необхідність надання територіальним одиницям місцевого самоврядування в Україні, статусу юридичної особи, погрібно звернути увагу, на такий обов'язковий атрибут юридичної особи, як статут.

Як зазначає О. Батанов, «статут територіальної громади — це основний пріоритетний нормативно-правовий акт територіальної громади. Статут є своєрідною комунальною конституцією на території функціонування відповідної громади. Затвердження статуту територіальної громади є «додатковим» фактором визнання де-юре існування цієї територіальної громади. Статут територіальної громади — це комплексний документ, який за умови його прийняття стане ефективним інструментом контролю діяльності усіх структур муніципального організму, захищатиме місцевих жителів від свавілля влади, інформуватиме населення про відповідальність певних посадових осіб, створить легальні умови для формування і впровадження додаткових прав та свобод членів територіальних громад, виходячи з того, що конституційні права не є вичерпними. Тільки такий підхід забезпечить ефективний розвиток і функціонування системи місцевого самоврядування в Україні [12, с. 34].

Польський законодавець розв'язав дане питання шляхом обов'язкового запровадження статуту на всіх рівнях територіального самоврядування. Зокрема, в ч. 1 ст. 3 Закону Польщі «Про самоврядування гміни» встановлено, що устрій гміни визначається її статутом [4, ст. 3]. Натомість, в Україні наявність статуту місцевого самоврядування носить факультативний характер, зокрема в ч. 1 ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування», зазначено, що представницький орган місцевого самоврядування може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста [6, ст. 19].

Також, Я. Журавель, в дисертаційному дослідженні, розглядаючи визначення поняття «міс-

цевого самоврядування», ставить питання про «невизначеність, під чию відповідальність воно здійснюється. Закріплене в Конституції і Законі право здійснення місцевого самоврядування самостійно територіальною громадою, як основним суб'єктом місцевого самоврядування, не передбачає застосування щодо неї ніякої юридичної відповідальності, оскільки остання не є юридичною особою» [13, с. 51].

На думку автора, досвід нашого сусіда Республіки Польща, що пройшла шлях становлення територіального самоврядування від двоступеневої (гміна-воєводство) до треступеневої (гміна-повіт-воєводство) системи і набула членства в Європейському Союзі, має бути корисним для України, зокрема сьогодні, коли виникла необхідність адаптації вітчизняного законодавства до міжнародних стандартів. У першу чергу, необхідно чітко визначити, суб'єкта місцевого самоврядування, зокрема ним має бути територіальна громада (міська чи сільська), яка буде об'єднувати жителів, що проживають на її території. По-друге, надати територіальній громаді статус юридичної особи, що дасть їй можливість, між іншим, брати участь у цивільному обігу від власного імені, розпоряджатися власним майном, відповідати за взятими на себе зобов'язаннями. Також, надання територіальній громаді правового статусу, дасть їй можливість в публічному обороті виступати на рівних з органами державної влади. По-третє, закріпити в законодавстві положення, про обов'язковість прийняття територіальною громадою статуту, який буде визначати її устрій та повноваження.

Література

1. *E.J. Nowacka* Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji administracji publicznej. Wydanie 1. LexisNexis, Warszawa 2010.

А.Й. Бучинская

Правовой статус субъектов местного самоуправления по законодательству Польши и Украины.

В статье осуществлен анализ правового статуса субъектов местного самоуправления по законодательству Польши и Украины. Автор делает вывод о необходимости определить субъектом местного самоуправления только территориальное общество и закрепить за ним статус юридического лица.

A.I. Buchynska

Legal status of local authorities according to the legislation of Poland and Ukraine.

The article analysis the legal status of local authorities subjects according to the legislation of Poland and Ukraine. The author makes a conclusion on necessity to define the local authority as a territorial community only and assign a legal status after it.

2. *B. Dolnicki*: Samorząd terytorialny, 4 wydanie Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2009.

3. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dn. 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.).

4. *Ustawa* z dnia 8 marca 1990 samorządzie gminnym, (tekst jedn.: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74).

5. *Ustawa* z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).

6. *Закон України* Про місцеве самоврядування в Україні від 21.05.97 р./Відомості Верховної Ради. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

7. *Фрицький О.Ф.* Конституційне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — 2-е вид., перероб. та донов. — 510 с.

8. *Конституційне право України* / За ред. док. юрид. наук, проф. В.Ф. Погорілка: Підручник. — К.: Наукова думка, 2000. — 2-е доопрацьоване вид. — 734 с.

9. *Колодій А.М.* Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: Підручник / 2-е вид., перероб. і доп. — К.: Юрінком Інтер, 2007. — 504 с. — Бібліогр.: с. 494–499.

10. *Лазор О.Д.* Основи місцевого самоврядування. Навчальний посібник. 3-тє видання доповнене і перероблене. — Київ: Центр навчальної літератури, 2003. — 432 с.

11. *Делія Ю.* Місцеве самоврядування як право територіальної громади // *Право України*. — 2005. — № 5. — С. 45–48.

12. *Батанов О.* Статут територіальної громади — основний нормативний акт місцевого самоврядування // *Право України*. — 2004. — №7. — С. 30–34.

13. *Журавель Я.* Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. / Інститут законодавства Верховної Ради України. — Київ, 2007. — 227 арк. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://adminpravo.com.ua>