

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

ЦЕНТР ЕКСПЕРТИЗИ ДОБРОГО ВРЯДУВАННЯ

**м. Страсбург, 20 грудня 2021 року
CEGG/PAD(2021)14**

**Рекомендації стосовно формування політики
з питань правосуб'єктності на місцевому рівні**

Цей документ підготовлений Центром експертизи доброго врядування
Департаменту демократії і врядування Генерального директорату з питань демократії – II

Зміст

1.	ВСТУП.....	2
2.	ЗАГАЛЬНІ СПОСТЕРЕЖЕННЯ.....	3
3.	ВИСНОВКИ.....	5
4.	РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	7
5.	ДОДАТКИ.....	8

1. Вступ

Питання правосуб'єктності на місцевому рівні в Україні є предметом активних обговорень, яке привернуло додаткову увагу міжнародної спільноти здебільшого у зв'язку з ухваленням у лютому 2021 року Європейським парламентом [резолуції](#)¹, яка «закликає впровадити концепцію адміністративно-територіальної одиниці як юридичної особи». Пізніше цю концепцію підтримали також акредитовані в Україні посли країн «Великої сімки».

Відтак Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування звернувся за спеціалізованою допомогою до Ради Європи для аналізу поточної ситуації в Україні та інших європейських країнах і підтримки у напрацюванні «рекомендацій щодо правової позиції Комітету та інших заінтересованих сторін в Україні з питання правосуб'єктності територіальних громад».

У відповідь Центр експертизи доброго врядування Ради Європи організував діяльність різних видів у рамках Програми «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні», а саме:

- було зібрано інформацію від 17 країн (Бельгія, Болгарія, Чехія, Данія, Франція, Грузія, Німеччина, Греція, Молдова, Польща, Португалія, Румунія, Сан-Марино, Словаччина, Словенія, Іспанія та Швеція) та підготовлено відповідний [Звіт](#), використовуючи можливості Служби швидкого реагування Європейського комітету з питань демократії та врядування (CDDG) Ради Європи;
- у співпраці з іншими міжнародними партнерами² у вересні 2021 року було підготовлено докладні звіти щодо 11 країн (Албанія, Греція, Італія, Латвія, Молдова, Німеччина, Польща, Румунія, Словенія, Франція та Швеція) та відповідний узагальнений [Огляд](#);
- з липня по вересень 2021 року у Києві відбулося шість тематичних зустрічей з різними категоріями українських заінтересованих сторін. Зустрічі проходили у форматі групових інтерв'ю (тривалістю близько 2 годин кожна) та модерувалися національним консультантом Ради Європи відповідно до правил «Chatham House». Офіс Ради Європи в Україні доклав усіх зусиль, щоб на засіданнях були присутні учасники/-ці з різними поглядами;
- проведено правовий аналіз поточної ситуації в Україні.

Згаданий Комітет Верховної Ради України звернувся до Ради Європи з проханням підготувати документ, що містив би резюме всіх отриманих під час згаданої діяльності висновків та рекомендації українським заінтересованим сторонам.

Цей документ підготовлено з використанням матеріалів консультантів Центру експертизи доброго врядування Ради Європи (національний консультант Маркіян ДАЦИШИН та міжнародний Сорін ЮНІЦЕ) в рамках Програми «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні». Документ також враховує аналіз питання

¹ Резолюція Європейського Парламенту 11 лютого 2021 щодо імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (2019/2202(INI))

² Програма «U-LEAD з Європою: Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку» та Шведсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні»

правосуб'єктності публічних утворень на місцевому рівні у світлі Європейської хартії місцевого самоврядування та поточних дискусій в Україні з цього приводу, підготовлений проф. Ніколаосом ХЛЕПАСОМ, членом Групи незалежних експертів Хартії при Конгресі місцевих і регіональних влад Ради Європи (додається).

2. Загальні спостереження

У 2014 році в Україні з метою вирішення проблеми адміністративної роздробленості, зокрема сільських територій, шляхом стимулювання об'єднання розпочався масштабний процес децентралізації і територіальної консолідації. Протягом наступних років це призвело до утворення, переважно на добровільних засадах, крупніших муніципалітетів – нових громад, - а також до розвитку міжмуніципального співробітництва. Водночас, завдяки реформам у країні відбулося поглиблення децентралізації через передачу влади з вищих на нижчі рівні субнаціонального врядування³: муніципалітети перейняли повноваження органів субрегіонального рівня, внаслідок чого громади набули більшого значення порівняно з колишніми районами. Реформи наразі тривають і Україну як одну з небагатьох країн у Європі, що взялася за таке амбітне завдання, варто заохочувати і підтримувати у їх продовженні.

З іншого боку, залишається певна невизначеність стосовно правового статусу місцевого самоврядування – має воно правосуб'єктність чи ні, – що відрізняє Україну від переважної більшості європейських країн. На континенті домінуюча практика, як впливає з прикладів, представлених Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, передбачає, що або «громади», або «адміністративно-територіальні одиниці» (надалі – АТО) як низового (муніципалітети), так і проміжного (райони, регіони) рівнів мають правосуб'єктність. Поняття «громада», беззаперечно, дуже відрізняється від «адміністративно-територіальної одиниці», але обидва припускають існування окремої юридичної особи, представниками якої виступають органи влади, не наділені окремою правосуб'єктністю; тому надалі під АТО матимемо на увазі і їх (органи влади – прим. перекладача), позаяк на них поширюються однакові правові наслідки. У цій моделі відповідні виборні органи (мер, рада, президент регіону), а також їхні виконавчі органи лише представляють свої АТО, проте не мають окремої правосуб'єктності. Вони діють виключно від імені і в інтересах юридичної особи, до якої відносяться. Ця модель є результатом тривалої еволюції адміністративної системи – вона може бути прямо закріплена у конституції і законах чи ґрунтуватися на правовій доктрині, що впливає з судових рішень, – або системних реформ, проведених після 1990 року у більшості посткомуністичних країн. Натомість, окрім країн, де діє система загального права (Ірландія, Велика Британія), лише в Російській Федерації правосуб'єктність надається не «громаді» чи «адміністративно-територіальній одиниці», а органу місцевої влади.

Слід зауважити, що приблизно така ж кількість європейських країн вирішила врегулювати питання правосуб'єктності на місцевому рівні положеннями або Конституції, або законодавства.

³ В Україні існує три рівні місцевого самоврядування: громада (базовий рівень), район (субрегіональний рівень) і область.

Згідно Коментаря щодо Пояснювальної доповіді до Європейської хартії місцевого самоврядування від 2020 року, під місцевими владами⁴ прийнято розуміти територіальні публічні утворення, наділені власною правосуб'єктністю. Проте Коментар також роз'яснює, що поняття «місцеві влади» не може бути строго визначене Хартією, оскільки це значною мірою залежить від політичних та конституційних традицій кожної Сторони та відповідного законодавства з цього питання. Це означає, що Хартія передбачає гнучкий підхід, який необхідно застосовувати до її тлумачення стосовно питання правосуб'єктності місцевих влад в різних країнах. Як підсумовано в аналізі питання правосуб'єктності публічних утворень на місцевому рівні у світлі Хартії та поточних дискусій в Україні з цього приводу, підготовленому проф. Ніколаосом ХЛЕПАСОМ, членом Групи незалежних експертів Хартії при Конгресі Ради Європи, «поточний правовий статус громад в Україні та правосуб'єктність рад відповідають букві Хартії і не є порушенням її положень і особливо статті 3».

Рада Європи у відповіді⁵ голові Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування зазначила, що Хартія дозволяє гнучкий підхід щодо того, кого саме має бути наділено правосуб'єктністю. Тож, прямо кажучи, наявна ситуація в Україні не суперечить Хартії.

Існуючий в Україні порядок є результатом продовження практики наділення правосуб'єктністю різних органів місцевої влади, а не місцевих громад⁶. Протягом часу ця система утвердилася і її було закріплено у численних актах загального і галузевого законодавства, зокрема того, що регулює статус Автономної Республіки Крим. Водночас, як впливає з консультацій і думок багатьох експертів/-ок, Конституція і законодавство України передбачають певні елементи правосуб'єктності на місцевому рівні. Попри те, що громада як така не має офіційного статусу юридичної особи, на це, тим не менш, вказує те, що вона має права та обов'язки відповідно до цивільного права. Верховний Суд у своєму рішенні від 7 жовтня 2020 року на основі чинної законодавчої бази зазначив, що *«визнання за територіальною громадою правоздатності в силу прямої норми Цивільного кодексу України виключає необхідність одержання такого статусу через державну реєстрацію у якості юридичної особи»*.

Виходячи з позицій, висловлених місцевими суб'єктами під час консультацій, на практиці немає особливих проблем з функціонуванням такої гібридної моделі правосуб'єктності на місцевому рівні. Доповіді і думки, озвучені під час консультацій, свідчать, що навіть у «складних» сферах політики, таких як майнові права чи розгляд справ у суді, відсутність чіткого статусу не створює серйозних перешкод у діяльності

⁴ В оригіналі використано «*local authorities*» – термін з Європейської хартії місцевого самоврядування (у рівноавтентичній французькій версії Хартії - «*collectivités locales*»), який в офіційному українському перекладі Хартії (зокрема у статті 3) перекладений як «органи місцевого самоврядування» - прим. перекладача.

⁵ Відповідь було надано у листі за підписом Генеральної директорки з питань демократії, проте їй передували консультації з представниками Венеційської комісії та Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи.

⁶ Конституцією України встановлено, що систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села (стаття 133). Громада не є адміністративно-територіальною одиницею. Тим часом нещодавні пропозиції щодо внесення змін до Конституції передбачають перегляд цієї статті і визначення громади як АТО.

місцевої влади. Це є вартим особливої уваги в світлі великої кількості правочинів з передачі майна, земель та інших активів від держави та органів місцевого самоврядування вищого (субрегіонального) рівня у власність громад (муніципальну власність), що мали місце від початку реформи децентралізації. Більше того, реальна місцева автономія, а відтак і успіх територіальної реформи в Україні, залежать також від інших складових, таких як належний і чіткий розподіл власності між субнаціональними рівнями врядування, наявність у місцевої влади достатніх ресурсів для виконання своїх функцій та чітке визначення ролі проміжних рівнів врядування, передусім районів. Зокрема, малі міста і села досі фінансово дуже залежать від трансфертів з державного бюджету.

3. Висновки

Учасники/-ці консультацій, що пройшли за підтримки Ради Європи, привітали намагання започаткувати серйозний та змістовний діалог на тему правосуб'єктності місцевих громад в Україні. Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування і Міністерство розвитку громад та територій продемонстрували повну налаштованість на цей діалог, що є доказом великої зацікавленості у ньому на місцях. Це предметне обговорення виходило з того факту, що наявний гібридний устрій склався поступово протягом останній трьох десятиліть. Територіальні громади формально не мають правосуб'єктності, що створює невизначеність щодо їхнього статусу. З іншого боку, законодавство України чітко передбачає право держави, Автономної Республіки Крим і територіальних громад бути безпосередніми власниками майна і учасниками цивільних і господарських відносин, а також судових процесів. Ці елементи вже закріплено у численних нормах законодавства України.

Ця система відрізняється від поширеної у більшості європейських країн, проте є певною мірою дієвою: очевидно, вона не створює великих перешкод для забезпечення прав громадян/-ок, функціонування системи комунальної власності чи наявності функціональних бюджетів, хоча колізії повноважень між різними органами в межах одного муніципалітету залишаються можливими.

Питання національної безпеки, які, вочевидь, викликають занепокоєння в нинішньому контексті, як видається, не залежать від наявності у територіальних громад формальної правосуб'єктності, що також підтверджується прикладами інших європейських країн, у яких територіальні конфлікти не були пов'язані з наданням правосуб'єктності муніципалітетам. Існують побоювання, що це питання може бути використано як інструмент у поточній гібридній війні через утворення «фейкових громад» за допомогою самопроголошених «реєстраторів громад». Проте варто зазначити, що попередні спроби зловживань здійснювалися за нинішньої нормативної бази, згідно з якою громади позбавлені правосуб'єктності. Надання правосуб'єктності через зобов'язальні норми законодавства усунуло б цей ризик. Однак під час консультацій це припущення не знайшло підтримки з боку українських заінтересованих сторін.

Європа сама не ставить собі завдання уніфікувати національні моделі територіальної організації: у цьому плані існує багато варіантів. Є навіть відмінності у тлумаченні різними країнами поняття «муніципалітет», що підтверджується низкою прикладів. Єдиними важливими і незмінними принципами є принципи, викладені у Європейській

хартії місцевого самоврядування, що визначають стандарти захисту прав місцевого самоврядування від зловживань з боку органів влади вищого рівня.

Втім, узагальнена європейська модель, якої дотримується переважна більшість держав-членів Ради Європи, полягає в тому, що або місцеві громади, або «адміністративно-територіальні одиниці» (але не органи влади — ради чи їхні виконавчі органи) мають статус юридичних осіб і є носіями законних прав та обов'язків. Хоча Хартія не передбачає у прямій формі такого зобов'язання через повагу до ситуації, традицій і поглядів у різних країнах, модель надання правосуб'єктності муніципалітетам, обрана переважною більшістю європейських країн (як з усталеними, так і з новими традиціями децентралізації). Це наочно свідчить про стан справ на європейському континенті.

Поточна адміністративно-територіальна реформа, у рамках якої було утворено нові громади (і нові райони), мала позитивні результати і є кроком уперед до сучасного місцевого врядування та доброю платформою для майбутнього вдосконалення. Корективи, що залишається внести, стосуються переважно забезпечення належних ресурсів, необхідних для виконання обов'язків, можливості для автономного ухвалення рішень за участю місцевих мешканців/-ок та створення справедливої і прозорої системи адміністративного нагляду.

У тому ж дусі, реформа правосуб'єктності на місцевому рівні, що передбачає надання статусу юридичних осіб територіальним громадам, була б позитивним зрушенням. Реформа дозволить привести модель правосуб'єктності в Україні у відповідність до загальноєвропейської моделі та практики переважної більшості європейських країн, де правосуб'єктність муніципалітетів розглядається як невіддільний елемент сталого місцевого самоврядування, що ґрунтується на правах та обов'язках муніципалітетів (а не їхніх органів, персональний склад котрих є змінний за своєю природою).

Відповідно, наділення муніципалітетів правосуб'єктністю захистило б концепцію місцевого самоврядування, прояснило б його внутрішню структуру, відносини з громадянами/-ками та з центральними органами влади, вдосконалило б демократичне урядування. У довгостроковій перспективі вона має призвести до зміни світогляду та укріплення переконання, що громадянам/-кам належить головна роль у місцевому самоврядуванні. Вона так само має спростити відносини між радами й мерами та питання представництва (зокрема представництва у суді). Вона також забезпечить належне юридичне роз'яснення практики, що у різний спосіб представлена у різних законодавчих актах. Аргументи на користь таких змін детально викладено у низці аналітичних звітів, надісланих українській владі проф. Георгом МІЛЬБРАДТОМ, Спеціальним посланником Уряду Німеччини з питань реформ у галузях децентралізації, належного врядування і публічних послуг в Україні. І навпаки, наявні численні юридичні особи всередині муніципалітетів, кожна з яких, ймовірно, опікується радше власними інтересами, можуть бути зацікавлені в колізіях компетенцій, браку прозорості та неефективному використанні коштів.

Водночас така зміна потребуватиме тривалої та ретельної роботи з внесення правок до різних законодавчих актів, ухвалених після прийняття Конституції 1996 року і базового закону «Про місцеве самоврядування» 1997 року, а також перехідного періоду, протягом якого діятиме особливе регулювання правових відносин, що виникли раніше. Це передбачає політичні та адміністративні зусилля та, можливо, суттєві бюджетні

витрати⁷. На сьогодні невідомо, чи здійснення реформи правосуб'єктності потребуватиме конституційних змін, і лише майбутнє рішення Конституційного Суду прояснить ситуацію. Якщо зміни до Конституції дійсно виявляться необхідними, то Міністерство розвитку громад та територій України припускає, що вони можуть охопити понад 15 статей різних розділів Основного Закону, включно з тими, зміни до яких потребують затвердження на всеукраїнському референдумі.

4. Рекомендації

1. Реформа правосуб'єктності на місцевому рівні була б корисною і доречною, оскільки надає муніципалітетам чіткий та прозорий статус і пропонує значні демократичні переваги. Проте її терміновість знижують наявні виклики для успіху децентралізації, яка здійснюється в Україні. Слід сприяти проведенню подальших досліджень, консультацій і дискусій, особливо на місцевому рівні, щоб вивчити й роз'яснити всю повноту наслідків від зміни статусу громади та визначити відповідні строки й вартість такої реформи.
2. На сьогодні основним пріоритетом для України є зміцнення реальної автономії новоствореного місцевого самоврядування шляхом завершення системних реформ, започаткованих у 2014-2015 роках, що включає вирішення питань, пов'язаних з процесом об'єднання громад і його наслідками, упорядкування відносин між новими громадами, районами, областями та державою, забезпечення на всіх рівнях місцевого врядування достатніх ресурсів, щоб належним чином виконувати свої функції. Успішне завершення цього процесу залежить від реалізації на практиці принципів Європейської хартії місцевого самоврядування. Відповідальні особи в Україні, зокрема парламентський Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування і Міністерство розвитку громад та територій, повністю усвідомлюють ці нагальні завдання. Паралельно цьому має бути прояснено і посилено систему правового й адміністративного нагляду за актами місцевої влади, що забезпечить застосування національного законодавства, прогнозованість на місцевому рівні і водночас гарантуватиме автономію в ухваленні місцевих рішень у межах, передбачених Конституцією і законами, й супроводжуватиметься кращим визначенням органів місцевої державної адміністрації. Ці аспекти охоплює проєкт Закону про місцеві державні адміністрації (№4298), щодо якого Рада Європи надала необхідні коментарі у висновку [CEGG/LEX\(2020\)5](#).
3. Паралельно з підтримкою/впровадженням концепції правосуб'єктності, слід вживати інших заходів, аби приділити більшу увагу забезпеченню прозорості рішень і ресурсів на місцевому рівні, розширенню впливу місцевих мешканців/-ок, заохоченню етичної та доброчесної поведінки політиків/-кинь і публічних

⁷ За даними Міністерства розвитку громад та територій України, публічні видатки будуть необхідні для злиття/ліквідації численних юридичних осіб всередині кожного муніципалітету, переформатування операційних і платіжних систем, які обслуговують усі органи публічної влади, відповідно до змін у бюджетному законодавстві, що випливають із реформи правосуб'єктності. Якщо буде визнано за необхідне внести зміни до розділів I і III Конституції, то для організації й проведення всеукраїнського референдуму знадобиться понад 2 млрд грн (приблизно 64,5 млн євро).

службовців/-виць, забезпеченню дотримання чинних законів і створенню на місцевому рівні кодексів етичної поведінки.

4. Має бути прояснено питання публічної власності на місцевому рівні. Зокрема, майно, наразі закріплене за органами державної адміністрації, що використовується для здійснення місцевих компетенцій, має бути передано на той рівень місцевого самоврядування, який виконує відповідні функції. Важливо забезпечити узгодженість відомостей про комунальне майно у Державному реєстрі, встановлюючи, що громада (а не місцеві органи влади) є його єдиним власником (як передбачено законом), а також оновити нормативно-правові акти щодо спільної власності громад. Усе це має відбутися незалежно від того, збережеться чи ні наявна гібридна система правосуб'єктності на місцевому рівні.
5. Враховуючи особливу ситуацію в Україні та безпекові занепокоєння, було б доцільним, щоб на цьому етапі реформа обмежувалася виключно рівнем громад і не зачіпала проміжний рівень врядування (райони та області).
6. Як свідчить міжнародний досвід, низка країн вирішили гарантувати правосуб'єктність муніципалітетів безпосередньо на рівні конституції, тоді як інші визнали за достатнє визначення її на рівні звичайного законодавства. З одного боку, закріплення в конституції цього поняття мало б за перевагу прив'язку з іншими засадничими рисами місцевого самоврядування. З іншого, розуміючи, наскільки складно в Україні досягнути домовленостей про зміни до Конституції та організувати й провести референдум, було б доцільніше ввести це поняття на рівні закону. Рішення має ухвалюватися українським законодавцем, з огляду на конституційний процес в країні та передбачувані вигоди, зіставлені з адміністративним навантаженням і витратами. У всякому разі, конституційна реформа не повинна «закривати двері» для реформування моделі правосуб'єктності.

5. Додатки

Додаток I. Перелік шести тематичних зустрічей, їхня програма та список учасників/-ць

Додаток II. Висновки за підсумками шести тематичних консультацій щодо правосуб'єктності на місцевому рівні в Україні

Додаток III. Звіт Ради Європи стосовно 17 країн (підготовлений у співпраці з Європейським комітетом з питань демократії та врядування, CDDG, використовуючи Службу швидкого реагування Ради Європи): «Експрес-звіт Ради Європи № 44: відповіді на опитувальник з питань правосуб'єктності на місцевому рівні»

Додаток IV. Огляд докладних звітів щодо 11 країн: «Правосуб'єктність на місцевому рівні – стислий виклад прикладів 11 країн»

Додаток V. Аналіз питання правосуб'єктності публічних утворень на місцевому рівні у світлі Європейської хартії місцевого самоврядування та поточних дискусій в Україні з цього приводу, підготовленого проф. Ніколаосом ХЛЕПАСОМ, членом Групи незалежних експертів Хартії при Конгресі місцевих і регіональних влад Ради Європи (англійською мовою).

Перелік шести тематичних зустрічей, їхня програма та список учасників/-ць

7 квітня 2021 року голова Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування Андрій КЛОЧКО звернувся з офіційним запитом до Ради Європи ї стосовно надання комплексної підтримки з питання правосуб'єктності територіальних громад у 2021 році з метою напрацювання рекомендацій щодо правової позиції Комітету та інших заінтересованих осіб з української сторони щодо згаданого питання.

У відповідь Радою Європи в рамках Програми «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні» було забезпечено модерацію і координацію різноманітних типів заходів з зазначеного питання. Зокрема, у липні та вересні ц.р. було проведено шість тематичних зустрічей:

- три зустрічі щодо практичних аспектів чинної моделі правосуб'єктності територіальних громад в Україні (2, 7 та 12 липня) з різними категоріями українських заінтересованих сторін (додаткова інформація наведена нижче);
- зустріч щодо судових спорів, що стосуються територіальних громад та органів місцевого самоврядування (14 вересня);
- зустріч стосовно правосуб'єктності територіальних громад в контексті розробки змін до Конституції України (28 вересня);
- зустріч стосовно викликів національної безпеки і територіальної цілісності держави, що можуть бути зумовлені зміною чинної моделі правосуб'єктності територіальних громад (28 вересня).

Представники/-ці різних категорій українських заінтересованих сторін взяли участь у згаданих консультаціях, зокрема представники/-ці таких інституцій:

- Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування (участь в усіх зустрічах)
- Комітет Верховної Ради України з питань правової політики (участь у зустрічах 2 липня та 28 вересня)
- Верховний суд України (14 вересня)
- Служба безпеки України (28 вересня)
- Офіс Президента України (участь у зустрічах 7 липня та 28 вересня)
- Секретаріат Кабінету Міністрів України (участь у зустрічах 2 та 7 липня)
- Міністерство розвитку громад та територій України (участь в усіх зустрічах)
- Міністерство юстиції України (2 липня)
- Міністерство внутрішніх справ України (28 вересня)
- Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (7 липня)
- Чотири всеукраїнські асоціації органів місцевого самоврядування України (участь у зустрічах 12 липня та двох зустрічах 28 вересня)
- Окремі представники/-ці місцевого самоврядування (участь у зустрічах 12 липня, 14 та 28 вересня)

- Національна асоціація адвокатів України (участь у зустрічах 2 липня та двох зустрічах 28 вересня)
- Робоча група з питань підготовки пропозицій щодо внесення змін до Конституції України Комісії з питань правової реформи (28 вересня)

Офіс Ради Європи в Україні доклав усіх зусиль для забезпечення присутності на зустрічах учасників/-ць з різними позиціями.

Зустрічі були проведені у форматі групових інтерв'ю (тривалістю близько 2 годин кожна) за модерації консультанта Ради Європи із застосуванням правил «Chatham House».

Питання до обговорення були згруповані у вигляді блоків з огляду на цільову аудиторію. А саме:

A. Питання до трьох зустрічей щодо *практичних аспектів* чинної моделі правосуб'єктності територіальних громад в Україні (2, 7 та 12 липня) з різними категоріями українських заінтересованих сторін:

1. Які проблеми виникають у територіальних громад або органів місцевого самоврядування при реалізації права комунальної власності?
2. Чи виникають проблеми при представництві інтересів територіальних громад у суді? Якщо так, то які?
3. Можливості та ризики від отримання/не отримання територіальних громад статусу юридичної особи.
4. Чи можливо підсилити правосуб'єктність територіальних громад без зміни її юридичного статусу?

B. Питання до зустрічі щодо *судових спорів*, що стосуються територіальних громад та органів місцевого самоврядування (14 вересня):

1. Чи створює існуюча правосуб'єктність територіальних громад практичні проблеми для них або органів місцевого самоврядування, які представляють відповідні громади, у адміністративних спорах (адміністративному судочинстві)?
2. Чи ускладнює представництво інтересів територіальної громади те, що від її імені, у тому числі, у судах, виступають (є учасниками справи) уповноважені представники/-ці органів місцевого самоврядування? Якщо так, то яким чином?
3. Чи вирішить ці проблеми надання територіальній громаді як адміністративно-територіальній одиниці статусу юридичної особи?
4. Які можливості та ризики від отримання територіальною громадою статусу юридичної особи?
5. Як вплине на різні види судочинства (цивільний, господарський, адміністративний процес) надання територіальній громаді статусу юридичної особи, якщо при цьому правовий статус держави та АР Крим не буде змінений? Як при цьому реалізувати управлінські та майнові правовідносини із комунальним майном у АР Крим?
6. Як вплине зміна статусу територіальної громади (АР Крим, держави) на реалізацію правовідносин, спори щодо яких вже розглядаються судами або рішення яких вже знаходяться на стадії виконання (стороною яких виступають органи місцевого самоврядування або органи державної влади, або

- предметом яких є майнові права чи зобов'язання територіальної громади, АР Крим чи держави)?
7. Чи можливо підсилити правосуб'єктність територіальної громади без зміни її юридичного статусу?
- C. Питання до зустрічі стосовно правосуб'єктність територіальних громад в контексті розробки *змін до Конституції України* (28 вересня):
1. Закріплення статусу територіальної громади як юридичної особи в Конституції. Які є альтернативні рішення?
 2. Конституційні обмеження у випадку надання територіальній громаді статусу юридичної особи.
 3. Чи обумовлює зміна статусу територіальної громади необхідність приведення у аналогічний правовий стан статусу держави та АР Крим? Якщо буде змінено тільки статус територіальної громади, як буде здійснюватись взаємодія територіальних громад і органів держави та АР Крим? Зокрема, яким буде статус органів місцевого самоврядування територіальних громад у АР Крим?
- D. Питання до зустрічі стосовно *викликів національної безпеки і територіальної цілісності держави*, що можуть бути зумовлені зміною чинної моделі правосуб'єктності територіальних громад (28 вересня):
1. Приводи і причини руху «фейкових громад», що і як робили?
 2. Чи обумовлює зміна статусу територіальних громад необхідність приведення у аналогічний правовий стан статусу держави та АР Крим?
 3. Якщо статус юридичної особи буде надано тільки територіальним громадам (але не АР Крим, і не державі), як буде здійснюватись взаємодія територіальних громад, АР Крим, держави? Зокрема, яким буде статус органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади у АР Крим?
 4. Чи вважаєте ви за доцільне виміряти обсяги витрат, які потрібно буде здійснити за рахунок державного бюджету для забезпечення відповідних перетворень у разі зміни статусу територіальних громад (АР Крим, держави) та переформатування системи органів місцевого самоврядування та виконавчої влади, а також бюджетної системи України?
 5. Як мінімізувати ризики для національної безпеки у результаті запровадження статусу юридичної особи для територіальних громад?

Верховна Рада України

1. Андрій КЛОЧКО, Народний депутат України, голова Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування
2. Андрій КОСТІН, Народний депутат України, голова Комітету Верховної Ради України з питань правової політики
3. Олександр АЛІКСІЙЧУК, Народний депутат України, член Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування
4. Віталій БЕЗГІН, Народний депутат України, голова підкомітету з питань адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування Комітету

- Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування
5. Лариса БІЛОЗІР, Народна депутатка України, голова підкомітету з питань адміністративних послуг та адміністративних процедур Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування
 6. Дмитро ГУРІН, Народний депутат України, член Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування
 7. Олександр КАЧУРА, Народний депутат України, заступник голови Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування
 8. Олександр КОРНІЄНКО, Народний депутат України, голова підкомітету з питань організації державної влади, державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, державних символів та нагород Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування
 9. Вячеслав РУБЛЬОВ, Народний депутат України, голова підкомітету з питань регіональної політики та місцевих бюджетів Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування
 10. Ольга СОВГИРЯ, Народна депутатка України, заступниця голови Комітету, голова підкомітету з питань політичної реформи та конституційного права Комітету Верховної Ради України з питань правової політики
 11. Дмитро ЧОРНИЙ, Народний депутат України, член Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування
 12. Анжела МАЛЮГА, Керівниця секретаріату Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування
 13. Юрій ГАРБУЗ, Заступник керівниці секретаріату Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування
 14. Михайло ДЯДЕНКО, Помічник-консультант Народного депутата України, голови Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування А. Клочка (спостерігач)
 15. Артем ЗАЙЦЕВ, Помічник-консультант Народного депутата України, голови підкомітету з питань організації державної влади, державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, державних символів та нагород Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування О. Корнієнка (спостерігач)

Офіс Президента України

16. Альона СТУДЕНЕЦЬКА, Керівниця експертної групи з питань фахового забезпечення Директорату з питань регіональної політики

Робоча група з питань підготовки пропозицій щодо внесення змін до Конституції України Комісії з питань правової реформи

17. Анатолій ЗАЄЦЬ, Голова робочої групи

Секретаріат Кабінету Міністрів України

18. Світлана ВЛАДИЧЕНКО, Заступниця завідуючого відділом моніторингу справ у судових органах Юридичного департаменту
19. Мар'яна ДЗВІННИК, Державна експертка експертної групи з питань територіальної організації влади та виборчих процесів Директорату координації та оцінки регіональної політики

Міністерство розвитку громад та територій України

20. В'ячеслав НЕГОДА, Заступник Міністра
21. Оксана ПАВЛЮК, Керівниця експертної групи розвитку місцевого самоврядування Директорату з питань розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою
22. Віра КОЗІНА, Керівниця юридичної групи Офісу підтримки реформи з децентралізації при Мінрегіоні, консультантка Програми Ради Європи «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні»

Міністерство юстиції України

23. Олександр БАНЧУК, Заступник Міністра

Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру

24. Іван СМІЛИЙ, Заступник Голови

Міністерство внутрішніх справ України

25. Юрій ТКАЧУК, Заступник начальника Управління Департаменту захисту інтересів суспільства і держави Національної поліції України

Служба безпеки України

26. Євген РИБАЧУК, Співробітник Служби безпеки України

Місьцеве самоврядування та асоціації органів місцевого самоврядування

27. Сергій ЧЕРНОВ, Президент Української асоціації районних та обласних рад

28. Олександр СЛОБОЖАН, Виконавчий директор Асоціації міст України
29. Валентина ПОЛТАВЕЦЬ, Виконавча директорка Асоціації об'єднаних територіальних громад
30. Сергій ЗАМІДРА, Заступник голови Всеукраїнської асоціації громад
31. Андрій ГОЛДОВСЬКИЙ, Заступник виконавчого директора Всеукраїнської асоціації громад
32. Володимир МЯГКОХОД, Директор Центрального офісу впровадження децентралізаційної реформи Асоціації міст України
33. Микола ТІТОВ, Експерт Української асоціації районних та обласних рад
34. Сергій ШЕВЕЛЬ, Адвокат, Юрист Асоціації об'єднаних територіальних громад
35. Юрій БОВА, Тростянецький міський голова (Сумська область)
36. Роман ДМИТРІВ, Гірський сільський голова (Київська область)
37. Олексій КРИВОКОНЬ, Заступник Часовоярського міського голови (Донецька область)
38. Михайло НЕТЯЖУК, Фастівський міський голова (Київська область)
39. Олексій РЯБОКОНЬ, Заступник Березанського міського голови (Київська область)
40. Григорій РУДЮК, Новоборівський селищний голова (Житомирська область)
41. Максим ТАРАН, Начальник юридичного відділу Гуляйпільської міської ради (Запорізька область)

Верховний Суд України

42. Мирослава БіЛАК, Суддя Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, Судова палата з розгляду справ щодо виборчого процесу та референдуму, а також захисту політичних прав громадян
43. Володимир КРАВЧУК, Суддя Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, Судова палата з розгляду справ щодо захисту соціальних прав

Національна асоціація адвокатів України

44. Валентин ГВОЗДІЙ, Адвокат, заступник голови Національної асоціації адвокатів України
45. Юрій БАУМАН, Адвокат, голова Комітету з адміністративного права та процесу Національної асоціації адвокатів України
46. Ганна УДОВЕНКО, Асистентка заступника голови Національної асоціації адвокатів України, адвоката В. Гвоздія

Рада Європи та інші запрошені

47. Даніель ПОПЕСКУ, Керівник Департаменту демократії і врядування, Генеральний директорат II – з питань демократії
48. Аліна ТАТАРЕНКО, Керівниця Відділу доброго врядування, Генеральний директорат II – з питань демократії
49. Олена ЛИТВИНЕНКО, Заступниця Голови Офісу Ради Європи в Україні
50. Ольга ШЕВЧУК, Керівниця Програми Ради Європи «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні»
51. Чезаре КОЛОМБО, Менеджер проектів Центру експертизи доброго врядування, Генеральний директорат II – з питань демократії

52. Катерина САСІНА, Спеціалістка Програми Ради Європи «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні»
53. Анна ДМИТРУК, Асистентка Програми Ради Європи «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні»
54. Сорін ЮНИЦЕ, Консультант Ради Європи
55. Маркіян ДАЦИШИН, Консультант Програми Ради Європи «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні», модератор
56. Олена БОЙКО, Незалежна експертка
57. Василь ПОЛІЩУК, Радник з правових питань Програми «U-LEAD з Європою» (спостерігач)

**Висновки за підсумками шести тематичних консультацій
щодо правосуб'єктності на місцевому рівні в Україні**

Рада Європи виступила модератором і координатором шести тематичних консультацій, що відбулися у липні та вересні 2021 року у Києві.

Участь у зустрічах взяли представники/-ці різних зацікавлених сторін в Україні (будь ласка, див. Додаток I). Офіс Ради Європи в Україні доклав усіх зусиль для забезпечення участі у консультаціях представників/-ць, які мають різні позиції.

Зустрічі проходили у форматі групового інтерв'ю (тривалістю близько 2 години кожна) за правилами Chatham House під модеруванням місцевого консультанта Ради Європи.

Перед початком кожної з консультацій її учасникам/-цям було розіслано перелік заздалегідь визначених питань для обговорення (будь ласка, див. Додаток I).

Виходячи з оцінок, озвучених зацікавленими сторонами в Україні, головними висновками є такі.

а) Учасники/-ці вітають зусилля Ради Європи, спрямовані на започаткування професійного діалогу на тему правосуб'єктності місцевих громад в Україні

Діалог дозволив здійснити ретельний і всебічний аналіз доцільності можливої реформи правосуб'єктності, її концепції та пов'язаних ризиків, а також визначити виклики для місцевого самоврядування.

Водночас, один з учасників/-ць зазначив, що будь-яка нова ідея має пройти три стадії – від повного несприйняття до всебічної підтримки. При цьому, за деякими оцінками, обговорення правового статусу громад досі знаходиться на першій стадії чи, можливо, навіть набуло певної «токсичності».

Консультації сприяли зменшенню можливостей для спекуляцій на тему концепції правосуб'єктності. Слід зазначити, що ідея «реєстрації громади як юридичної особи» набула негативного забарвлення у публічному дискурсі в Україні задовго до того, як реформа правосуб'єктності постала на порядку денному. Причиною є «вірус фейкових громад», що поширюють протягом останнього десятиліття самопроголошені «реєстратори громад».

б) Конституція і законодавство України передбачають модель правосуб'єктності на місцевому рівні. Хоча громади не зареєстровані як юридичні особи, вони наділені цивільними правами і обов'язками

За твердженням учасників/-ць, наявний статус правосуб'єктності на місцевому рівні є достатнім, що підтверджується повсякденною практикою реалізації прав і законних інтересів як місцевих жителів, так і місцевих органів самоврядування.

Конституцією та базовими законами чітко передбачено, що саме громада, а не органи місцевого самоврядування, є головним суб'єктом місцевого самоврядування. Згідно з Цивільним, Господарським та іншими кодексами (зокрема, Земельним кодексом, Лісовим кодексом тощо), а також з усіма процесуальними кодексами та базовими законами, громада вважається «незалежним суб'єктом», тобто єдиним суб'єктом, що може здійснювати майнові права та інші законні повноваження на рівні місцевого

самоврядування. Крім того, багато громад в Україні ухвалили статuti територіальних громад.

Ця теза підтверджується судовою практикою. За словами учасників/-ць, в Україні громади виступають незалежними учасниками судових процесів. Свідченням цього є, зокрема, судова практика оскарження добровільного об'єднання громад (понад 200 справ) та об'єднання громад за рішенням уряду (понад 130 справ) за останній час. У цих категоріях справ суб'єктами оскарження є саме громади, а не органи місцевого самоврядування.

Аналіз практики Верховного Суду, починаючи з 2016 року, у низці подібних розглянутих ним справ також свідчить про те, що Суд, розглядаючи звернення органів місцевого самоврядування та ухвалюючи рішення на користь відповідних громад, визнає правосуб'єктність громад. Як наслідок, у своєму рішенні від 7 жовтня 2020 року Верховний Суд дійшов висновку, що «визнання за територіальною громадою правоздатності в силу прямої норми Цивільного кодексу України виключає необхідність одержання такого статусу через державну реєстрацію у якості юридичної особи».

У практиці Конституційного Суду, рішення якого є джерелом права в Україні, громада також розглядається як суб'єкт, наділений доволі широкою цивільною та господарською дієздатністю.

Деякі з учасників/-ць висловили припущення, що у деяких аспектах українське законодавство передбачає навіть ширші повноваження для громад, ніж у певних країнах-членах Ради Європи, де громади мають статус юридичних осіб.

Водночас, один з учасників/-ць висловив думку, що Конституція 1996 року закріпила «половинчасте місцеве самоврядування» (немає повноти, не поширюється на всю територію тощо), що також відображено у базовому законі. Крім того, місцеве самоврядування в Україні досі не набуло передбаченого законом рівня незалежності.

с) Проблем для місцевого самоврядування, пов'язаних саме з наявною моделлю правосуб'єктності в Україні, особливо у сфері а) майнових прав і б) перегляду та оскарження судових рішень, небагато, якщо вони взагалі існують

Жоден з учасників/-ць не згадав про будь-які проблеми у зазначених сферах, що впливали б з наявної моделі правосуб'єктності в Україні. У рамках розгляду справ, що стосувалися об'єднаних територіальних громад, Верховний Суд дав оцінку реформі місцевого самоврядування в Україні і не виявив жодних проблем, пов'язаних з чинним статусом громад, що могли б завадити ефективному захисту прав територіальних громад і їхніх окремих представників/-ць.

Це особливо помітно, враховуючи досвід великої кількості операцій з передачі майна, землі та інших активів від держави та органів місцевого самоврядування вищого (субрегіонального) рівня у муніципальну власність, що відбувалася останнім часом в Україні внаслідок завершення етапу добровільного об'єднання громад.

Суди України розробляють правові позиції і доктрини (такі як доктрини справедливості і належного урядування), щоб забезпечити захист прав та

інтересів як громадян/-ок, так і громад, в адміністративних провадженнях, обмежити свавілля влади і можливість для органів влади діяти на власний розсуд, виходячи з усвідомлення, що місцеве самоврядування – це особлива форма влади, що здійснюється народом (відповідно до статті 5 Конституції).

d) Зміна моделі правосуб'єктності в Україні вимагатиме масштабних змін законодавства, а також особливого регулювання протягом перехідного періоду

Для розуміння ситуації в Україні важливий історичний контекст. У пост-комуністичних країнах Європи місцеві громади, як і держава, отримали статус юридичних осіб у рамках повного перетворення всієї системи національного права (переважно наприкінці 1980-х – на початку 1990-х років). Україна, натомість, не вдалася до радикальних змін у 1990-і роки, зокрема, коли було ухвалено Конституцію (у 1996 році) та базові закони (особливо Закон «Про місцеве самоврядування» (у 1997 році)). Втім, у цих законодавчих актах громаду було чітко визначено як головного суб'єкта місцевого самоврядування, що має власну правосуб'єктність. З часом українське законодавство природним чином еволюціонувало і в ньому було повністю реалізовано європейську модель місцевого самоврядування, що дозволило остаточно позбутися радянської спадщини.

Надання громадам статусу юридичної особи в умовах повністю сформованої правової системи вимагатиме тривалої і копіткої роботи з внесення змін до численних законодавчих актів, а також особливого регулювання правових відносин, що виникли до цих змін, протягом перехідного періоду. Реформа також потягне за собою значні бюджетні витрати.

Учасники/-ці не дійшли згоди з приводу того, чи необхідні для здійснення реформи правосуб'єктності зміни до Конституції. Альтернативним рішенням може бути ухвалення відповідного закону або рішення Конституційного Суду України.

Якщо реформа буде пов'язана із змінами до Конституції, вони мають торкнутися статей різних розділів Конституції, зокрема тих, що можуть бути змінені виключно шляхом загальнонаціонального референдуму (а саме розділів I, III та XIII).

Реформа неминуче призведе до внесення змін до кількох сотень законів України, що регулюють різні аспекти правосуб'єктності, а також змін у механізмі представництва інтересів держави і громад органами публічної влади. Вся система органів державної влади і місцевого самоврядування та порядок взаємодії між ними теж потребуватимуть перетворення. Як наслідок, знадобиться реорганізація всіх органів публічної влади.

Слід зауважити, що потрібно буде одночасно переглянути правовий статус держави та Автономної Республіки Крим. Обидві мають таку саму цивільну та господарську правосуб'єктність, як і громади. У Конституції та базових законах ці три терміни (громада, АР Крим, держава) згадуються в одному ряду, через кому. Програма реформи, ймовірно, також охоплюватиме перегляд правового режиму власності Автономної Республіки Крим, що визначається окремими законами.

Для того, щоб забезпечити баланс інтересів громад і держави, може бути необхідним запровадити «сильну» систему адміністративного нагляду за органами місцевого самоврядування (на відміну від «м'якої» моделі забезпечення законності, передбаченої проектом Закону №4298¹).

е) Концепція і дорожня карта реформи правосуб'єктності мають бути детально опрацьованими задля забезпечення кращого розуміння і мотивації (зокрема, середньостроковими перевагами) зацікавлених сторін, що сприятиме їхній успішній реалізації за наявних складних обставин

Під час обговорення доцільності і модальності реформування моделі правосуб'єктності громад важливо чітко визначити мету таких змін, конкретні проблеми, що потребують вирішення, та/або переваги такої реформи для населення і громад. Наразі, навіть за підсумками шести тематичних зустрічей, для переважної більшості зацікавлених сторін в Україні чіткої відповіді на ці питання немає.

Водночас, важливість пропонованої реформи у контексті євроінтеграції України не викликала сумнівів під час консультацій. Пролунала думка вважати її свого роду «декомунізацією» світогляду і методів роботи органів місцевого самоврядування, що зважають на «вищі» органи більше, аніж на місцевих мешканців/-ок. На думку кількох учасників/-ць, на жаль, досі повністю не викорінено принцип «орієнтації на «вищестоячі організації» окремих органів місцевого самоврядування навіть після заміщення в Україні радянської моделі *місцевих рад народних депутатів* моделлю громад у 1996 році.

Враховуючи поточні адміністративно-територіальні перетворення в Україні (нові громади, утворені у жовтні 2020 року, зайняті передачею майна і перерозподілом функцій; нові райони знаходяться у зародковому стані), а також обмежену спроможність для реалізації забезпечення впровадження, принципового значення набуває вибір часу для здійснення реформи правосуб'єктності. На даному етапі це неминуче ускладнить і без того непросту ситуацію, дестабілізує систему публічного управління і навіть порушить баланс між гілками влади в Україні.

Це особливо небезпечно у контексті військової агресії з боку Росії, а також постійної підживлюваної ззовні діяльності самопроголошених «реєстраторів громад». Тож міркування національної безпеки також мають бути враховані. Немає жодних причин сподіватися, що питання безпеки втратить свою актуальність у майбутньому, після зміни моделі правосуб'єктності.

Крім того, при перегляді правового статусу Автономної Республіки Крим слід враховувати позови, подані Україною проти Росії до міжнародних судів (зокрема, Європейського суду з прав людини), про відшкодування шкоди, пов'язаної з окупацією. Інакше в цьому контексті реформа може призвести до неочікуваних наслідків.

З іншого боку, один з учасників/-ць висловив думку, що створення юридичної особи Автономна Республіка Крим і передача їй «титулів власності» на майно,

¹ Проект Закону «Про внесення змін до Закону «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні»

що раніше належало державі і було захоплено під час окупації, можуть сприяти поверненню такого майна після деокупації Криму.

Концепція майбутньої реформи має дати відповіді на питання щодо нового правового статусу громад (тобто будуть вони юридичними особами публічного права чи утворять окрему категорію на додачу до юридичних осіб публічного та приватного права?). Враховуючи наведене у статті 140 Конституції України визначення громади як сукупності її мешканців (на відміну від європейських муніципалітетів, під якими маються на увазі і територія, і її мешканці/-ки), надання правосуб'єктності нечітко визначеній групі осіб може призвести до колізій і непорозумінь, зокрема з точки зору дотримання принципу правової визначеності. Крім того, правосуб'єктність передбачає наявність у громади цивільного права на об'єднання та/або розділення, що може призвести до нових викликів.

За словами одного з учасників/-ць, відповіддю на деякі побоювання може стати запровадження особливого порядку утворення громад (наприклад, створення відповідно до закону юридичної особи і реєстрація її Міністерством юстиції) та об'єднання/розділення громад, а також запровадження ефективного державного нагляду за рішеннями органів місцевого самоврядування.

f) Існує можливість для посилення правосуб'єктності громад в Україні без зміни їхнього правового статусу

Більшість учасників/-ць наголосили на необхідності посилити наявну модель правосуб'єктності громад у декількох сферах, чого можна досягнути шляхом внесення змін до законів і нормативних актів.

Згадувалися такі можливі варіанти: забезпечення участі мешканців/-ок в ухваленні рішень (проект Закону «Про місцевий референдум» (№5512)); обмеження дискреційних повноважень місцевих посадовців/-виць/органів влади, забезпечення однорідного застосування законів на всій території України (проект Закону «Про адміністративну процедуру» (№3475)); врегулювання меж втручання судів у повноваження органів місцевого самоврядування в адміністративних провадженнях; зміна виборчого законодавства на користь мажоритарної виборчої системи з метою посилення зв'язку між виборцями/-чинями та депутатами/-ками місцевих рад; запровадження нового інструменту адміністративного нагляду (проект Закону «Про місцеві державні адміністрації» (№4298)); підтримання розвитку самоврядних об'єднань мешканців/-ок; вдосконалення законодавства про права спільної власності територіальних громад.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

ЦЕНТР ЕКСПЕРТИЗИ ДОБРОГО ВРЯДУВАННЯ

Draft

Страсбург, 13 вересня 2021 р.
CEGG/PAD (2021)8

Експрес-звіт Ради Європи № 44
Україна: відповіді на опитувальник з питань правосуб'єктності
на місцевому рівні

Цей звіт було підготовлено Центром експертизи доброго врядування
Департаменту з питань демократії і врядування
Генерального директорату II – з питань демократії

Вступ

На запит Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування Рада Європи надає всебічну підтримку з тематики правосуб'єктності на місцевому рівні в Україні. Цей звіт було підготовлено Центром експертизи доброго врядування Ради Європи в рамках його Програми «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні».

Принцип реформи правосуб'єктності на місцевому рівні останніми часом обговорювався українськими зацікавленими сторонами в контексті підготовки (i) нової редакції базового закону про місцеве самоврядування та (ii) змін до Конституції щодо децентралізації влади. Міністерство розвитку громад та територій України звернулося до Європейського комітету з питань демократії та врядування (CDDG) з проханням зібрати інформацію від держав – членів Ради Європи за допомогою опитувальника, розповсюдженого CDDG. Відповіді були отримані від таких 17 країн: Бельгія, Болгарія, Чеська Республіка, Данія, Франція, Грузія, Німеччина, Греція, Молдова, Польща, Португалія, Румунія, Сан-Марино, Словацька Республіка, Словенія, Іспанія, Швеція.

Правосуб'єктність на місцевому рівні

Всі країни відповіли, що правосуб'єктність на місцевому рівні мають адміністративно-територіальні одиниці.

Правовий статус держави

Держава має правовий статус майже у кожній країні. У деяких країнах, зокрема в Болгарії, Данії та Словаччині, правосуб'єктність надається центральним органам виконавчої влади (наприклад, міністерствам).

Правосуб'єктність органів влади інших рівнів

У більшості країн-респондентів органи влади інших рівнів (наприклад, регіональні, органи влади провінцій тощо) мають правосуб'єктність. Деякі країни вказували ще й об'єднання муніципалітетів (наприклад, Німеччина, Португалія).

У деяких країнах відсутні органи влади проміжного (intermediate) рівня (наприклад, у Португалії, Сан-Марино, Словенії). Винятком є Грузія, де адміністративні регіони не мають правового статусу та очолюються призначеними урядом посадовцями.

Нормативно-правова база

У більшості країн правосуб'єктність/статус держави та муніципалітетів закріплені в Конституції, а в деяких – в загальному або спеціальному законодавстві. Остеронь стоять Бельгія, де правосуб'єктність держави, провінцій та муніципалітетів базується на звичаєвому праві, та Швеція, де правовий статус держави та муніципалітетів не визначений законом.

Застосування поняття «муніципалітет»

Застосування поняття «муніципалітет» варіюється залежно від країни. У багатьох державах – членах Ради Європи термін «муніципалітет» означає територіальну одиницю (наприклад, у Португалії, Словаччині та Іспанії) та/або громаду (наприклад, у Польщі), і під це визначення не підпадають муніципальні органи. У Греції термін «муніципалітет» використовується як щодо територіального утворення, так і щодо його управлінських структур. Є кілька країн (наприклад, Франція та Грузія), де поняття «муніципалітет» певним чином пов'язується з місцевими адміністративними органами, тобто мерами та муніципальними радами. У багатьох країнах термін «муніципалітет» використовується в повсякденній розмовній мові не щодо громади, а щодо органу влади чи переліку послуг, які надаються місцевою владою. Отже, потрібно уважно ставитись до прямої відповідності англійській мові (дослівного перекладу з англійської мови – прим. перекладача).

Країна	Питання 1 – правосуб'єктність на місцевому рівні	Питання 2 – правовий статус держави	Питання 3 та 4 – правосуб'єктність інших рівнів МС	Питання 5 – нормативно-правова база	Питання 6 – застосування поняття «муніципалітет»
Бельгія	муніципалітет	так	регіони, громади та провінції	не стосується, засновано на звичаєвому праві	не стосується
Болгарія	муніципалітет	так (державні органи)	районні та територіальні адміністрації, проте вони очолюються представниками уряду	Конституція; різні закони	адміністративно-територіальна одиниця базового рівня
Чеська Республіка	муніципалітет	так	регіони	Конституція; цивільний кодекс; різні закони	ключові ознаки: «спільнота громадян», «територіальна одиниця» та «власне майно».
Данія	муніципалітет	так (міністерства та департаменти)	регіони	відображено/закріплено в данському законодавстві	територіальна одиниця, місцевий орган влади, який виконує завдання або фінансування
Франція	муніципалітет (комуна «commune»)	так	департаменти, регіони, заморські громади та громади з особливим статусом	Конституція; загальний кодекс територіальних утворень	комуна «commune»: територія під управлінням мера та муніципального органу
Грузія	муніципалітет	так	адміністративні регіони не мають правового статусу	Конституція; кодекс місцевого самоуправління	адміністративно-територіальна одиниця базового рівня
Німеччина ¹	муніципалітети	так (землі, федерація)	об'єднання муніципалітетів	закон про місцеве самоврядування у землі Рейнланд-Пфальці	територіальна громада, ознаки: мешканці, муніципальна територія
Греція	муніципалітети	так	регіони	Конституція; закон 3852/2010	територіальна зона та муніципальні органи влади
Молдова	адміністративно-територіальна одиниця	так	райони, які мають правосуб'єктність	Конституція; різні закони.	населені пункти
Польща	адміністративно-територіальна одиниця	так	райони (powiats), регіони (województwa)	Конституція	громада
Португалія	муніципалітет або парафія	так	об'єднання муніципалітетів, метрополійні території	Конституція; закон 75/2013 від 12 вересня	відповідна територіальна одиниця
Румунія	адміністративно-територіальна одиниця	так	округи, які мають правосуб'єктність	Конституція; адміністративний кодекс	адміністративно-територіальна одиниця базового рівня (не плутати з «municipium» – велике місто)
Сан-Марино	муніципалітет (кастелло «castello»)	так	інших рівнів не існує	статути 1600 року; закон № 158 від 24 вересня 2020 року	кастелло «castello» є територіальним утворенням
Словацька Республіка	муніципалітет	так (міністерства)	самоврядні регіони, але не райони	Конституція; різні закони	територіальна одиниця
Словенія	муніципалітет («občina»)	так	регіони досі не утворені	закон про місцеве самоврядування	територіальна одиниця
Іспанія	муніципалітет	так	автономні спільноти, комарки «comarcas», муніципалітети («mancomunidades»)	Конституція; закон 7/1985; базові закони.	територіальна одиниця
Швеція	муніципалітет («kommuner»)	так	регіони («regioner»)	не стосується	визначена територія, політична та адміністративна структура

¹ Надані відповіді стосуються однієї з німецьких земель (федеральних одиниць) - Рейнланд-Пфальц, наводячи правові особливості цього Федеральної Землі як приклад.

Додаток I. Відповіді на питання опитувальника

1. За ким закріплено правосуб'єктність у Вашій країні на місцевому рівні: за територіальною громадою (або адміністративно-територіальною одиницею) або органом влади (радою, виконавчим комітетом)?

Бельгія

Муніципалітет має правосуб'єктність, що регулюється нормами публічного права.

Болгарія

За міжнародною класифікацією Болгарія розділена на два регіони планування першого рівня (NUTS-1), шість регіонів планування другого рівня (NUTS-1), 28 районів або областей («*oblasti*»), що включають метрополійне місто-столицю Софію, та 265 муніципалітетів («*obshtini*»). Райони («*oblasti*») – це деконцентровані урядові одиниці проміжного (субрегіонального – прим. перекладача) рівня, створені в 1999 році. Їх очолює районний губернатор, який призначається Радою Міністрів.

Відповідно до **Акту про регіональний розвиток**, в кожному районі створюються ради районного розвитку, а головою ради є районний губернатор. Постійними членами ради є голови муніципалітетів відповідного району, по одному представнику від муніципальної ради кожного муніципалітету району, а також делеговані представники районних підрозділів представницьких організацій роботодавців та найманих працівників національного рівня.

Болгарія має єдиний субнаціональний рівень управління, що складається з муніципалітетів. В країні налічується 265 муніципалітетів, поділених на 3160 субмуніципальних одиниць або мерій (станом на 31 грудня 2020 року). Муніципалітети (або територіальні громади / або «адміністративно-територіальні одиниці») наділені статусом юридичної особи.

Чеська Республіка

Згідно із правовою системою Чехії правосуб'єктність на місцевому рівні має муніципалітет, але не його внутрішні органи (муніципальна рада, муніципальний комітет, муніципальний офіс).

Данія

У Данії всі адміністративні органи є юридичними особами та наділені юридичними правами та обов'язками. До них відносять муніципалітети, регіони та адміністративні органи державного рівня, такі як міністерства та комітети.

Місцева рада є найвищим органом муніципалітету.

Франція

Відповідно до законодавства Франції правосуб'єктність мають фізичні та юридичні особи.

Юридичні особи поділяються на три види:

- юридичні особи публічного права (наприклад, держава або місцеві громади);
- юридичні особи приватного права (наприклад, громадянське суспільство);
- юридичні особи змішаного права (наприклад, професійні організації).

Отже, місцеві громади – це юридичні особи публічного права, які наділені правосуб'єктністю та мають органи (рада, виконавчий орган), уповноважені представляти їх у правовому полі. Так, наприклад, у випадку муніципалітету муніципальна рада регулює справи муніципалітету шляхом проведення засідань.

У результаті делегування муніципальною радою повноважень мер протягом усієї каденції може бути повністю або частково наділений правом подавати позови від імені муніципалітету або представляти муніципалітет у справах за позовами проти нього у справах, визначених муніципальною радою.

Грузія

Відповідно до Конституції Грузії (параграф 2 статті 74) «одиниця місцевого самоврядування є юридичною особою публічного права» (<https://matsne.gov.ge/en/document/view/30346?publication=36>).

На місцевому рівні уповноваженими органами, передбаченими законами Грузії, є лише мер (виборний) та міська/муніципальна рада – «*sakrebulo*» (виборна). Мери є виборними головами муніципалітетів, наділеними відповідними повноваженнями та обов'язками, передбаченими базовим законом Грузії – Кодексом місцевого самоврядування. Міська/муніципальна рада складається з виборних депутатів, наділених повноваженнями відповідно до Кодексу місцевого самоврядування. Водночас з метою оптимізації управління муніципалітет може бути розділений на адміністративні одиниці, які проте не є адміністративними органами та не мають окремих повноважень.

Німеччина

Місцеві територіальні громади (муніципалітети та об'єднання муніципалітетів) є юридичними особами та мають юридичні права, передбачені нормами публічного права. Відповідальність за дії їхніх органів (муніципальна рада / районна рада / рада об'єднання муніципалітетів та мер / голова району) покладається на місцеві громади.

Греція

У найширшому значенні термін «муніципалітет» стосується і охоплює як територію, так і муніципальні органи влади.

Органи місцевого самоврядування в Греції складаються з 332 муніципалітетів та 13 регіонів. Муніципалітети та регіони країни є публічними утвореннями, які формують відповідно перший та другий рівні місцевого самоврядування. Кожен публічний орган здійснює свою діяльність в межах окремої територіальної одиниці.

Публічні утворення першого рівня місцевого самоврядування (муніципалітети) управляються муніципальними органами влади, водночас публічні утворення другого рівня місцевого самоврядування (регіони) – регіональними органами влади. Стаття 102 Конституції, яка регулює питання управління місцевими справами, закріпила презумпцію компетенції органів місцевого самоврядування. Розподіл функцій і повноважень між кожним рівнем визначається законом. Закон може покласти на органи місцевого самоврядування здійснення повноважень, які становлять завдання держави.

Молдова

Відповідно до статті 3 Закону про місцеве публічне управління № 436/2006 публічне управління в адміністративно-територіальних одиницях ґрунтується на принципах місцевої автономії, децентралізації публічних послуг, виборності місцевих органів публічної влади та проведення консультацій з громадянами з найважливіших проблем місцевого значення.

Водночас органи місцевого публічного управління мають автономію у прийнятті рішень, володіють організаційною, управлінською та фінансовою автономією, а також мають право на ініціативу у всьому, що стосується управління публічними справами на місцях, та здійснюють свої повноваження в межах підпорядкованих їм територій згідно із законом.

Стаття 6 того ж Закону встановлює, що відносини між органами публічної влади першого й другого рівнів (напр. між центральними та місцевими органами) не мають характеру підпорядкування, за винятком передбачених законом випадків.

Відповідно до статті 4 згаданого Закону № 436/2006 адміністративно-територіальна одиниця є юридичною особою публічного права і володіє власністю, відокремленою відповідно до закону від державної власності та власності інших адміністративно-територіальних одиниць.

Водночас з огляду на принципи адміністративної децентралізації та відповідно до статті 1 Закону № 435/2006 місцеві органи публічної влади мають право на організаційну автономію – право затверджувати відповідно до закону статут, внутрішні адміністративні структури, порядок їх функціонування, організаційну структуру і штатний розклад, а також створювати юридичні особи публічного права місцевого значення.

Польща

Адміністративно-територіальна одиниця має правосуб'єктність.

Португалія

У Португалії на місцевому рівні статусом юридичної особи наділений муніципалітет або парафія. Сьогодні налічується 308 муніципалітетів, з них 278 – на материку, 19 – в автономному регіоні на Азорських островах і 11 – в автономному регіоні на Мадейрі.

У результаті проведеної у 2013 році реформи, у Португалії зменшилася кількість парафій приблизно на 27%, з 4 259 до нинішніх 3 091. Парафії розподілені по території Португалії так: на континенті (2 882), Азорському автономному регіону (155) та в автономному регіоні Мадейра (54).

Представницькими органами («органами влади») є парафіяльні або муніципальні збори («законодавчі» органи) та парафіяльні або муніципальні виконавчі ради (виконавчі органи), що обираються кожні чотири роки.

Румунія

Відповідно до статті 96 надзвичайної постанови уряду № 57/2019, яка стосується адміністративного кодексу, **адміністративно-територіальними одиницями** є юридичні особи публічного права з повною дієздатністю та які володіють власністю.

Сан-Марино

Територія Республіки Сан-Марино розділена на дев'ять муніципалітетів (які називаються *кастеллі «castelli»*), а саме: Чітта-ді-Сан-Марино, Борго-Маджоре, Серравалле, Аквавівва, К'езануова, Доманьяно, Фаетано, Фьорентино, Монте-Джардіно. Згадані *кастеллі* є територіальними утвореннями).

Пункт 2 статті 1 закону № 158 від 24 вересня 2020 року звучить так: «Кожне *кастелло* є інституційним та територіальним утворенням, яке **закон наділяє правосуб'єктністю, а також адміністративними, представницькими функціями та функцією внесення пропозицій щодо відповідної території**, а також для цілей реалізації принципу субсидіарності. Цей принцип чітко визнаний у контексті міжнародного європейського співробітництва та спільних для європейських держав конституційних традицій з метою досягнення ефективного управління, яке відповідає потребам громадян».

<https://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/home/archivio-leggi-decreti-e-regolamenti/scheda17169796.html>

Словаччина

У Словацькій Республіці муніципалітет є носієм правосуб'єктності на місцевому рівні та визначається законом як самостійна територіальна самоврядна та адміністративна одиниця Словацької Республіки, що об'єднує осіб, які постійно проживають на відповідній території. Муніципалітет є юридичною особою, що на умовах, встановлених законом, самостійно розпоряджається власним майном та власними доходами. Основна роль муніципалітету у здійсненні самоврядування полягає в забезпеченні всебічного розвитку своєї території та задоволенні потреб місцевих

мешканців. На муніципалітети можуть покладатися обов'язки та обмеження у здійсненні самоврядування лише законом та міжнародними угодами.

Словенія

У Республіці Словенія місцеве самоврядування є адміністративно і політично автономним. Система місцевого самоврядування складається з 212 муніципалітетів, які мають свої власні повноваження, в тому числі у регуляторній сфері. Відповідно до Конституції Республіки Словенія та Європейської хартії місцевого самоврядування у словенському муніципалітеті («*občina*») діє муніципальна рада («*občinski svet*»), що складається з членів, які обираються шляхом таємного голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права, та мер (жупан «*župan*») – як виконавчий орган, відповідальний перед муніципальною радою. Відповідно до статті 140 Конституції до компетенції муніципалітету належать місцеві справи, які можуть регулюватися законом або муніципалітетом автономно і стосуються лише мешканців муніципалітету. Державні органи здійснюють нагляд за законністю рішень муніципалітетів.

Словенський народ реалізує своє право на місцеве самоврядування через муніципалітети. Муніципалітети є рівноправним партнером держави і управляються трьома незалежними органами - мером, муніципальною радою та наглядовим комітетом. Мер та члени муніципальної ради обираються населенням на муніципальних виборах кожні чотири роки, тоді як склад наглядового комітету визначається депутатами муніципальної ради. Із 212 муніципалітетів Словенії 11 мають статус міських. Відповідно до закону міські муніципалітети мають ширші повноваження, ніж інші муніципалітети.

Закон про місцеве самоврядування передбачає, що муніципалітети мають статус юридичної особи публічного права (суб'єкти публічного права). Ані мер, ані муніципальна рада як органи муніципалітету не мають статусу юридичної особи.

Іспанія

Адміністративно-територіальні одиниці:

1.1 Конституція Іспанії 1978 року.

ЧАСТИНА VIII. Територіальний устрій держави.

РОЗДІЛ ДРУГИЙ. Місцеве самоврядування. Стаття 140 Конституції гарантує автономію **муніципалітетів, які мають повну правосуб'єктність**. Управління та адміністрування в них здійснюють відповідні мерії, що складаються з мерів та депутатів. Депутати обираються жителями муніципалітетів на основі загального, рівного, вільного і таємного виборчого права у порядку, встановленому законом. Мерів обирають десять депутатів або мешканці. Закон визначає випадки, коли застосовується система «відкрита рада» (ця система «*consejo abierto*» запроваджена у деяких малонаселених муніципалітетах і передбачає здійснення влади асамблеєю, до складу якої входять усі виборці муніципалітету та обраний ними мер – прим. перекладача).

Стаття 141

1. **Провінція** є місцевим утворенням, яке **має власну правосуб'єктність**, та складається з муніципалітетів, об'єднаних за територіальним принципом для здійснення функцій

держави. Будь-яка зміна меж провінцій схвалюється обома палатами Парламенту («*Cortes Generales*») (N.B. Конгресом і Сенатом) на підставі базового закону.

2. Уряд та автономне управління провінціями здійснюється радами провінцій («*diputaciones*») або іншими органами місцевої влади, що є представницькими за своєю суттю.

3. Можуть бути сформовані групи муніципалітетів, що є відмінними від муніципалітетів провінцій.

4. В архіпелагах острови також мають власний уряд у формі *кабільдос* («*cabildos*») або рад.

РОЗДІЛ ТРЕТІЙ. Автономні спільноти

Стаття 143

1. Під час здійснення права на самоврядування, встановленого статтею 2 Конституції, провінції, що межують та мають спільність історичних, культурних та економічних умов розвитку, острівні території та провінції з історичним регіональним статусом можуть реалізувати своє право на самоврядування шляхом утворення **Автономних Спільнот** відповідно до положень цього розділу та відповідних статутів.

2. Право ініціювати процес переходу до самоврядування належить усім зацікавленим радам провінцій або відповідному міжострівному органу, а також двом третинам муніципалітетів (провінції – прим. перекладача), населення яких становить більшість виборців кожної провінції чи острова. Ці вимоги повинні бути виконані протягом шести місяців з моменту отримання первинної згоди від будь-якого із зацікавлених органів місцевої влади.

3. Якщо ця ініціатива не буде успішною, вона може бути повторена лише через п'ять років.

Стаття 144. *Генеральні кортеси (Cortes Generales – палати Парламенту Іспанії – прим. Перекладача)* можуть в національних інтересах та на підставі конституційного закону:

а) дозволити створення Автономної Спільноти за умови, що її територія не перевищуватиме площі провінції та що вона не має ознак, перелічених в пункті 1 статті 143; б) дозволити або надати, залежно від обставин, статус автономії для територій, що не входять до складу провінції; в) взяти на себе ініціативу органів місцевої влади, зазначених у пункті 2 статті 143.

Стаття 145 1. За жодних обставин не допускається федерація Автономних Спільнот. (...)

1.2 Закон 7/1985 від 2 квітня 1985 року регулює основи місцевого режиму.

Стаття 11.

1. **Муніципалітет** є основним місцевим утворенням територіального устрою держави. Він **володіє правосуб'єктністю** та повною правоздатністю для досягнення своїх цілей.

Стаття 31.

1. **Провінція** є місцевим утворенням, що складається з об'єднання муніципалітетів, що **має власну правосуб'єктність** та повну правоздатність для досягнення своїх цілей.

Швеція

У Швеції муніципалітети («*kommuner*») володіють правосуб'єктністю. Муніципалітети управляються обраними на прямих виборах радами, але саме муніципалітет як такий наділений правосуб'єктністю.

2. Якщо у Вашій країні територіальна громада має статус юридичної особи, то чи має аналогічний/подібний статус Ваша держава?

Бельгія

Держава має правосуб'єктність, що регулюється нормами публічного права.

Болгарія

Держава не має правосуб'єктності. Адміністрація Ради міністрів, міністерства, державні агенції, державні комісії і виконавчі органи мають правовий статус, аналогічний статусу муніципалітетів.

Чеська Республіка

Так, за чеським законом, держава так само має статус юридичної особи, тобто може мати права та обов'язки, брати участь у судовому процесі тощо. Так звані «організаційні структури держави» (або «органи державної влади») діють від її імені (наприклад, міністерства, фінансові чи будівельні управління).

Данія

Див. відповідь на питання 1.

Франція

Держава також є юридичною особою.

Грузія

Так. Держава також є юридичною особою. На додаток, оскільки посади мерів і депутатів міських рад є виборними, вони здійснюють свої передбачені законом повноваження самостійно. Відповідно, центральні органи влади юридично не мають права здійснювати ті самі повноваження, що й виборні органи на муніципальному рівні.

Німеччина

Федерація і Федеральні Землі («*Länder*») також є юридичними особами публічного права і відтак є правоздатними та мають право бути учасниками судового процесу.

Греція

Держава також є юридичною особою публічного права, управління якою, як передбачає стаття 101 Конституції, організовано за принципом децентралізації. Така децентралізована система включає центральні органи державної влади (центральні державні адміністрації) та децентралізовані органи державної влади. Відповідно до закону, центральні органи державної влади, окрім спеціальних повноважень, забезпечують загальне керівництво, узгодження і перевірку правомірності актів регіональних адміністрацій.

Молдова

У Республіці Молдова питання надання статусу юридичної особи законодавчо врегульоване нормами Закону №98/2012 про спеціалізовану центральну державну адміністрацію та Закону №436/2006 про місцеву державну адміністрацію, що впливають безпосередньо з головного закону держави – Конституції.

Крім того, статтею 174 Цивільного кодексу №1107/2002 визначено, що держава й адміністративно-територіальні одиниці є учасниками цивільно-правових відносин на рівних підставах з іншими суб'єктами права. Функції держави й адміністративно-територіальних одиниць у таких відносинах здійснюють їхні органи у межах своїх повноважень.

При цьому органи, уповноважені здійснювати частину функцій (повноважень) держави, мають правосуб'єктність, лише якщо вона впливає з положень закону або, у прямо передбачених законом випадках, з актів центральних або місцевих органів публічної влади.

Польща

Так, держава має аналогічний юридичний статус: вона має статус юридичної особи.

Португалія

Основні повноваження щодо забезпечення суспільних інтересів належать державі. Втім, згідно з положеннями Конституції Португальської Республіки, демократичний устрій держави передбачає існування місцевих самоврядних одиниць – територіальних юридичних осіб, що мають власні представницькі органи (стаття 235).

Що стосується адміністративної децентралізації, в принципі, ми маємо на увазі надання згідно з Конституцією і законом повноважень, що в теорії належать державі і делегуються іншим юридичним особам публічного права (а також деяким приватним асоціаціям чи колегіальним органам) з метою виконання адміністративних функцій держави.

У 2019 році було опубліковано низку секторальних указів, спрямованих на здійснення децентралізації на користь муніципалітетів. Програма децентралізації повноважень від центрального уряду до муніципалітетів реалізується у багатьох сферах, зокрема у сферах освіти та охорони здоров'я. Головною метою цього процесу є наблизити

публічне управління до населення, не створюючи навантаження на бюджет. Очікується, що більша близькість до населення стане гарантією якіснішого публічного управління завдяки створенню і застосуванню муніципалітетами механізмів з ефективними виконавчими структурами. Втім, потрібен суворий контроль за процесом з метою запобігти збільшенню навантаження на бюджет і мінімізувати вплив на муніципальний, а відтак і державний борг.

З іншого боку, у Європейській хартії місцевого самоврядування, що має пріоритет над звичайним законом, також закладено принципи децентралізації та субсидіарності. Ці принципи змушують надавати повноваження публічним адміністраціям, що є ближчими до громадян, тобто муніципалітетам та парафій.

Румунія

Однією з основоположних складових юридичної особи є її власність. Тож прерогативи, пов'язані з управлінням власністю (здійсненням прав і виконання обов'язків щодо публічної чи приватної власності), є прерогативою суб'єкта права.

Відповідно до статті 136 Конституції, публічна власність у Румунії гарантована та захищається законом і належить державі або адміністративно-територіальним одиницям.

Відповідно до статті 15 Адміністративного кодексу (GEO № 57/2019), уряд виконує функцію управління державною власністю, що забезпечує адміністрування публічної і приватної² власності держави.

Сан-Марино

Держава має правосуб'єктність у випадках, коли проти неї подається судовий позов або коли вона вступає у майнові відносини (див. відповідь на питання 5).

Словаччина

У жодному законі не сказано, що Словацька Республіка є юридичною особою. Конституція визначає Словацьку Республіку як суверенну, демократичну і правову державу. Словацька Республіка має право вступати у контрактні відносини, брати на себе міжнародні зобов'язання, а також бути носієм прав і обов'язків. Центральні органи державної влади (міністерства) є юридичними особами.

Словенія

Так. Держава має правосуб'єктність.

² Тут «приватна власність держави» – це державна власність, яку можна продати або передати в заставу як гарантію позики тощо (земля, призначена для господарського використання, комерційні будівлі тощо) – прим. перекладача.

Іспанія

Чинна Конституція не містить жодних згадок про правосуб'єктність держави чи державної влади, так само прямо не передбачає її для Автономних Спільнот, але прямо передбачає для муніципалітетів і провінцій (статті 140 та 141.1).

Втім, зміст Конституції, базового Закону про Конституційний Суд, базового Закону про Генеральну раду судочинства разом з багатьма іншими правовими документами, як от Цивільний кодекс, Закон про державну власність та загальний Закон про бюджет, підводить до висновку, що держава має правосуб'єктність у внутрішньому правопорядку, у чому іспанська правова система є принципово подібною до адміністративно-правових систем інших країн (López, 1982)³.

Швеція

Держава має правосуб'єктність, хоча у законодавстві немає прямої згадки ані про неї, ані про правосуб'єктність муніципалітетів.

3. Якщо у Вашій країні територіальна громада має статус юридичної особи, якими є обсяги правосуб'єктності інших рівнів місцевого самоврядування (чи є регіон або субрегіон як адміністративно-територіальна одиниця окремою юридичною особою).

Бельгія

Регіони, громади і провінції (аналог округів) мають правосуб'єктність, що регулюється нормами публічного права.

Болгарія

Районні адміністрації та спеціалізовані територіальні адміністрації, утворені відповідно до нормативних актів наділені правосуб'єктністю.

Зокрема, райони («*oblasti*») та їх адміністрації є деконцентрованими урядовими одиницями на субрегіональному рівні, які були створені у 1999 році. Їх очолює губернатор району, призначений Радою Міністрів.

Спеціалізовані територіальні адміністрації, створені нормативним актом, спрямовуються міністерствами, державними агенціями, державними комісіями та виконавчими агенціями.

Чеська Республіка

Ситуація на регіональному рівні така сама, що й на місцевому рівні, тобто статус юридичної особи має регіон, а не його внутрішні органи (крайова рада, збори депутатів краю, крайове представництво). У Чеській Республіці існують лише два субнаціональні рівні (14 країв, 6250 муніципалітетів).

³ López, Laureano. (1982). La personalidad jurídica del Estado. *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, núm. 5. https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-M-1982-10034100355.

Данія

Див. відповідь на питання 1.

Франція

У Франції правосуб'єктність мають такі місцеві спільноти:

- *комуни* (муніципалітети),
- департаменти,
- регіони,
- заморські території,
- території з особливим статусом.

Грузія

У Грузії існують лише два рівні врядування – центральний і муніципальний, які мають статус юридичної особи. Водночас, у Грузії існують дев'ять адміністративних (історичних) регіонів, що географічно охоплюють по декілька муніципалітетів. Адміністративні регіони не мають жодного правового статусу, проте їх представляють державні комісари, призначені центральним урядом, що забезпечують і контролюють здійснення державних повноважень на місцевому рівні.

Крім того, існує регіональна дорадча рада для муніципалітетів під головуванням державного комісара.

Німеччина

Окрім муніципалітетів (місцевих громад, міст зі статусом незалежних районів, великих міст у складі районів, незалежних міст і містечок), об'єднання муніципалітетів (муніципальні об'єднання і райони) як і місцеві територіальні громади, згідно з публічним правом, мають статус юридичних осіб і відтак є правоздатними та мають право бути учасниками судового процесу.

Греція

Відповідно до статті 102 Конституції, органи місцевої влади першого і другого рівнів (муніципалітетів і регіонів) мають однаковий статус і є адміністративно та фінансово незалежними. Таким чином, як зазначено у статті 4 Закону 3852/2010, між цими двома рівнями місцевого самоврядування не існує відносин контролю чи жодних інших ієрархічних відносин. Відносини між ними побудовані на співпраці і взаємній підтримці, сформованих на основі законів, спільних угод та узгоджених спільних дій.

Крім того, відповідно до статті 102 Конституції, держава здійснює законодавчі, регуляторні та податково-бюджетні заходи, необхідні для забезпечення фінансової незалежності органів місцевої влади та фінансування виконання ними завдань і здійснення повноважень, водночас забезпечуючи прозорість в управлінні цими коштами.

Молдова

Аналогічно питанню. 1. Другий рівень органів місцевої влади (райони) мають правосуб'єктність.

Польща

Так, адміністративно-територіальні одиниці інших рівнів (районного, регіонального) мають статус юридичної особи.

Португалія

Конституція Португальської Республіки передбачає «адміністративну регіоналізацію» території (стаття 236/1 і статті 255-262) з утворенням адміністративних регіонів, які мали б скласти третій – проміжний між центральною та місцевою владою – рівень влади з вищим рівнем демократичної легітимності, як впливає з конституційного порядку обрання депутатів регіональної асамблеї (представницького органу) (стаття 260 Конституції).

Попри задекларовані переваги, «регіоналізація» не отримала підтримки на референдумі, що відбувся у листопаді 1998 року, тож регіони досі не було утворено (статті 255 і 256 Конституції). Відповідно у Португалії наразі немає додаткового рівня місцевого врядування, який би був проміжним між державою та муніципалітетами.

Румунія

Відповідно до законодавства, у Румунії існують два рівні управління – центральний та місцевий. Місцевий рівень охоплює як повіти («*Judete*»), так і муніципалітети (міста, містечка та комуни). Згідно з Адміністративним кодексом, усі вони мають правосуб'єктність.

У Румунії існує поділ на регіони, проте вони не є адміністративно-територіальними одиницями і не мають правосуб'єктності. Вони відомі як «регіони розвитку» і такий регіональний поділ було запроваджено у 1998 році. Ці регіони не є адміністративно-територіальними одиницями; вони є адміністративними територіями, на базі яких відбуваються реалізація та оцінювання політики регіонального розвитку, а також отримання певних статистичних даних відповідно до європейських норм, виданих EUROSTAT для другого рівня територіального поділу країн Європейського Союзу NUTS-2. Кожен регіон координує агенція з регіонального розвитку – недержавна, неприбуткова публічна організація, що має правосуб'єктність.

Сан-Марино

Враховуючи, що Республіка Сан-Марино займає дуже невелику територію (64км²), єдиною територіальною одиницею є *кастелло* («*castello*»).

Словаччина

Окрім муніципалітетів, основу територіального самоврядування у Словаччині також формують територіальні одиниці вищого рівня. Такою територіальною одиницею вищого рівня є самоврядний регіон. Самоврядний регіон є юридичною особою, що у випадках, передбачених законом, самостійно розпоряджається власним майном та забезпечує реалізацію і захист прав та інтересів місцевих мешканців. Самоврядні регіони у Словаччині, так само як і муніципалітети, мають статус юридичної особи. Самоврядні регіони поділені на райони, проте попри той факт, що відповідно до закону райони вважаються адміністративними одиницями, вони не мають статусу юридичної особи.

Словенія

Відповідно до Конституції, Республіка Словенія повинна мати два рівні місцевого самоврядування: муніципалітети та регіони. Стаття 143 Конституції передбачає правові підстави для створення регіонів як самоврядної місцевої громади, яка здійснює управління місцевими справами більш широкого значення, а також окремими справами регіонального значення, передбаченими законом. Регіони мають бути встановлені законом, який також визначає їх територію, місцезнаходження та назву.

Однак у Словенії ще немає утворених регіонів. Якщо або коли вони будуть створені, регіони матимуть такий самий юридичний статус, як і муніципалітети.

Іспанія

Автономні Спільноти («*Comunidades Autónomas*») або регіони, мають такий статус. На додаток, Стаття 24 bis Закону 7/1985 від 2 квітня 1985 р. про врегулювання основ місцевого врядування передбачає таке:

«1. Законодавство Автономних Спільнот про місцеве самоврядування регулює утворення адміністративно-територіальних одиниць, менших за муніципалітет, що не мають правосуб'єктності, у порядку деконцентрованої організації врядування окремих населених територій під власними історичними назвами («*caseríos*», «*parroquias*», «*aldeas*», «*barrios*», «*anteiglesias*», «*concejos*», «*pedanías*», «*lugares anejos*») та аналогічних їм або утворених відповідно до законодавства.

2. Ініціатива має відповідати інтересам зацікавленого населення або відповідної муніципальної ради. Позиція останньої має завжди братися до уваги».

Відповідно до статті 42 Закону 7/1985 від 2 квітня 1985 р. про врегулювання основ місцевого самоврядування, Автономні Спільноти мають право закріпити у своїх Статутах (базових законах) положення про те, що за місцевим законодавством Автономної Спільноти адміністративно-територіальні одиниці вищого за муніципалітет рівня (такі як, наприклад, «*comarca*» в Автономній Спільноті Галісія), можуть бути наділені правосуб'єктністю у визначених межах, при чому утворення «*comarca*» не обов'язково передбачає обмеження прав муніципалітетів, що входять до її складу. Правосуб'єктність також може бути визнана за адміністративно-територіальними одиницями, нижчого за муніципалітет рівня, як-от сільські парафії.

Стаття 44 того ж закону передбачає таке:

1. За муніципалітетами визнається право об'єднуватися у співдружності («*mancomunidades*») з метою спільного виконання певних робіт чи надання послуг у межах своїх повноважень.
2. Такі співдружності мають правосуб'єктність і правоздатність для виконання власних конкретних завдань, а їхня діяльність регулюється їхніми статутами. Статути визначають їхні адміністративно-територіальні межі, завдання і повноваження, органи врядування і ресурси, строки існування та регулюють усі інші питання, пов'язані з їхньою діяльністю.

Так чи інакше, управлінські органи мають представляти муніципалітети, що входять до складу об'єднання.

Швеція

У Швеції існують регіони («*regioner*»), що мають статус юридичної особи. Їхній правовий статус аналогічний статусу муніципалітетів.

4. Якщо відповідь на попереднє запитання «ні», то вкажіть будь ласка, який орган та від імені кого здійснює місцеве самоврядування на регіональному чи субрегіональному рівні)?

Бельгія

Жоден, див. відповідь на питання 3.

Болгарія

Див. відповідь на питання 3.

Чеська Республіка

Жоден.

Данія

Жоден.

Франція

Жоден.

Грузія

Центральну владу представляє державний комісар.

Німеччина

У Рейнланд-Пфальці – жоден.

Греція

Враховуючи інформацію, наведену вище, це питання не потребує відповіді.

Молдова

Відповідно до статті 110-111 Конституції та статті 4 Закону №764/2001 про адміністративно-територіальний устрій, з адміністративної точки зору територія Республіки Молдова поділяється на села, міста, райони та автономне територіальне утворення Гагаузію, що розподіляються за рівнями наступним чином: села (комуни) і міста (муніципалітети) утворюють перший рівень, райони, муніципії Кишинів і Бельці - другий рівень, тоді як автономне територіальне утворення Гагаузія має особливий рівень врядування.

Проміжного рівня місцевого самоврядування (intermediate-level local communities) не існує, лише адміністративно-територіальні одиниці (базового рівня – прим. перекладача).

Польща

Жоден, оскільки вони мають правосуб'єктність: див. пункти 1 і 3.

Португалія

З огляду на те, що пропозицію щодо «адміністративної регіоналізації» було відхилено, одночасно з проголошенням наміру продовжити чи посилити процес адміністративної децентралізації було заявлено про необхідність посилення ролі міжмуніципальних спільнот та метрополійних територій у сферах діяльності, що вимагають міжмуніципального співробітництва. Оптимальний рівень співробітництва визначити непросто, проте вважається, що здійснення певних завдань і повноважень вимагає співробітництва міжрегіонального та надмуніципального рівня.

Фактично, спроможності муніципалітетів обмежені через неможливість здійснення ними певних наданих їм функцій і повноважень у сталий спосіб. Усвідомлення цього призвело до серйозної політичної дискусії стосовно органічної моделі управління територіями, а також того, які органи мають посісти ключову позицію між органами місцевої і центральної влади з метою забезпечення максимальної ефективності адміністративних механізмів.

У присвяченому місцевій владі розділі Конституції передбачається можливість законодавчого утворення інших форм адміністративно-територіального устрою у зонах великих міст (стаття 236/3).

Утворення об'єднань муніципалітетів передбачено статтею 253 Конституції: муніципалітети можуть утворювати об'єднання і федерації з метою реалізації спільних інтересів, для чого законом їм може бути надано відповідні повноваження. Законодавство про об'єднання муніципалітетів (метрополійні території та міжмуніципальні спільноти) та про об'єднання парафій або муніципалітетів з конкретною метою передбачає можливість створення безмежної кількості автономних об'єднань, правові аспекти діяльності яких регулюються додатком I до Закону 75/2013 від 12 вересня (розділ III, пункти 63-110).

За своїм характером ці утворення є публічними об'єднаннями органів місцевої влади і відповідають за регіональне планування і розвиток, а також за надання основних публічних послуг і забезпечення координації між муніципалітетами та центральними адміністративними службами.

Румунія

Жоден (див. відповідь вище).

Сан-Марино

Проміжного рівня місцевого самоврядування (intermediate-level local communities) не існує (див. відповідь на питання 2).

Словаччина

Відповідно до законодавства, статус юридичної особи мають лише муніципалітети та самоврядні регіони; у районах, що представляють громади на середньому рівні, не існує органів, що мають такий статус за законом.

Словенія

Див. відповідь на запитання 3.

Іспанія

Жоден.

Швеція

Жоден.

5. На якому рівні у Вашій країні закріплено правосуб'єктність держави та територіальної громади – Конституція чи закон? Якщо це регламентується законом, вкажіть, будь ласка, його назву.

Бельгія

Ані Конституція, ані закон – загальний чи спеціальний – не містять правового положення, що визначає статус правосуб'єктності держави. Правосуб'єктність держави заснована на давній традиції.

Стаття 3 спеціального закону від 8 серпня 1980 року про реформу інститутів передбачає, що Фламандська спільнота, Французька співдружність, Фламандський регіон і Валлонський регіон мають правосуб'єктність (регульовану нормами публічного права):

https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg_2.pl?language=fr&nm=1980080801&la=F.

Стаття 2 Закону від 31 грудня 1983 року про реформу інститутів німецькомовної спільноти свідчить, що німецькомовна спільнота Бельгії має правосуб'єктність (регульовану публічним правом): https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg_2.pl?language=fr&nm=1984023027&la=F#:~:text=La%20Communaut%C3%A9%20germanophone%20a%20la%20personnalit%C3%A9%20juridique.&text=La%20Communaut%C3%A9%20germanophone%20est%20comp%C3%A9tente,TITRE%20II.

Стаття 3 Спеціального закону від 12 січня 1989 року, що стосується установ Брюсселя, передбачає, що столичний регіон Брюсселя має правосуб'єктність (регульовану нормами публічного права): https://www.google.com/search?q=loi+sp%C3%A9ciale+12+janvier+1989+relative+institutions+bruxelloises&rlz=1C1GCEB_enBE891BE891&oq=loi+sp%C3%A9ciale+12+janvier+1989&aqs=chrome..69i57j0i22i30l5.62503j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8.

Правосуб'єктність провінцій і муніципалітетів в першу чергу заснована на давній традиції.

Юридичні особи публічного права – держава, громади, регіони, провінції та муніципалітети – є юридичними особами, що відповідають за публічну службу, тобто за виконання в публічних інтересах завдань, які публічні органи вважають суттєвими. З цієї причини виконання цих завдань залежить від ряду особливих характеристик, таких як безперервність і рівність.

Болгарія

Конституція Республіки Болгарія (пункт 3 статті 136) і Закон про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію (стаття 14) визначають правосуб'єктність муніципалітетів. Закон про адміністрацію визначає правосуб'єктність адміністрації Ради Міністрів, міністерств, державних агенцій, державних комісій, виконавчих агенцій, районних адміністрацій та спеціалізованих територіальних адміністрацій, створених нормативним актом.

Конституція Республіки Болгарія: <https://parliament.bg/en/const>.

Чеська Республіка

Правосуб'єктність держави закріплена у статті 21 Цивільного кодексу (Act No. 89/2012 Coll. Civil code).

Держава вважається юридичною особою також у сфері приватного права. Інше правове положення визначає, як держава діє на підставі закону.

«Старий» Цивільний кодекс (Act No. 40/1964 Coll.) у статті 18 має більш загальний підхід щодо держави і більш конкретний щодо муніципалітетів і регіонів:

(1) Юридичні особи також мають можливість володіти правами та обов'язками.

(2) Юридичними особами є

- а) об'єднання фізичних або юридичних осіб,
- б) майнові об'єднання спеціального призначення,
- в) територіальні органи самоврядування,
- г) інші суб'єкти, передбачені законом.

Пункт д) також вказував державу – це положення згодом було реалізоване у відповідних положеннях спеціальних правових норм.

Що стосується муніципалітетів, їхня правова основа визначається безпосередньо в Конституції (пункт 3 статті 101), а потім в Законі № 128/2000 про муніципалітети (пункт 1 статті 2), де муніципалітети чітко позначені як органи публічної влади, яким автоматично надається статус юридичної особи. Для регіонального рівня Закон № 129/2000 про регіони містить те саме положення в пункті 2 статті 1. В цілому, такий статус також передбачений у вищезгаданому Цивільному кодексі.

Данія

Правосуб'єктність адміністративних органів відображена в данському законодавстві, наприклад, в розділах 25-27 Кримінального кодексу Данії:

«Розділ 25

Юридична особа може бути покарана штрафом, якщо таке покарання передбачено законом або правилами відповідно до такого закону.

Розділ 26

(1) Якщо не зазначено інше, положення про кримінальну відповідальність юридичних осіб тощо застосовуються до будь-якої юридичної особи, включаючи акціонерні товариства, кооперативи, товариства, асоціації, фонди, маєтки, муніципалітети⁴ і державні органи.

(2) Крім того, такі положення застосовуються до одноосібних підприємств, якщо, враховуючи їхні розмір і організацію, вони зіставні з компаніями, згаданими в підрозділі (1) вище.

Розділ 27

(1) Кримінальна відповідальність юридичної особи обумовлена правопорушенням, вчиненим у межах установи цієї особи однією або кількома особами, пов'язаними з цією юридичною особою, або самою юридичною особою.

(2) Державні та муніципальні установи можуть бути покарані лише за дії, вчинені в ході виконання функцій, зіставних із функціями, виконуваними фізичними або юридичними особами».⁵

Франція

⁴ Цей розділ також стосується регіонів.

⁵ Неофіційний переклад.

Правосуб'єктність держави непрямым чином вбачається у Конституції.

Те саме застосовується й до територіальних громад, що було підтверджено Конституційною Радою в її рішенні від 28 грудня 1982 року про адміністративну організацію Парижа, Марселя і Ліона⁶ (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1982/82149DC.htm>).

Що стосується місцевих органів влади, варто послатися на Загальний кодекс територіальних громад, який дозволяє, зокрема, детально описати процедури здійснення цієї правосуб'єктності.

Грузія

Як Конституція Грузії, так і базовий закон – «Кодекс Грузії про місцеве самоврядування» передбачають правосуб'єктність:

<https://matsne.gov.ge/en/document/download/2244429/15/en/pdf> .

Німеччина

Ані основний закон, ані Конституція землі Рейнланд-Пфальц конкретно не визначають юридичний характер держави (у формі Федерації або *землі*) чи муніципалітетів.

Розділ 1 (2) Закону про місцеве самоврядування землі Рейнланд-Пфальц (*Gemeindeordnung, GemO RP*) визнає муніципалітет органом, відповідальним за виконання завдань публічного управління. У законі також зазначено, що муніципалітет є юридичною особою публічного права, а саме (територіальною) громадою, яка характеризується як асоціація з організованим членством. Закон про місцеве самоврядування землі Рейнланд-Пфальц (*GemO RP*) – це державний закон, який, поряд із державним законом про округи (*Landkreisordnung, LKO RP*), містить основні положення федеративної держави, що регулюють місцеву владу.

Розділ 64 (1) речення 1 Закону про місцеве самоврядування (*GemO RP*) визначає муніципальні об'єднання як територіальні громади, створені з міркувань суспільного інтересу.

Розділ 1 (1) речення 1 Закону про райони (*LKO RP*) визначає райони як територіальні громади.

Тексти законодавчих актів доступні онлайн (німецькою мовою) за посиланням:

<https://www.kommunalebrevier.de/kommunalebrevier/gemeindeordnung-gemo/> .

Греція

Правосуб'єктність муніципалітетів або регіонів на основі чіткої гарантії їхньої адміністративної та фінансової незалежності визначена в пункті 102 статті 2 Конституції, а також у пункті 1 статті 1 та пункті 1 статті 3 Закону 3852/2010 для муніципалітетів та регіонів, відповідно. Правосуб'єктність держави визнається такою в строгому

⁶ <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1982/82149DC.htm> .

адміністративному сенсі цього терміну, загалом в міжнародному праві, і прямо не визначається в Конституції.

Молдова

Конституція Республіки Молдова:

<http://www.parlament.md/CadrulLegal/Constitution/tabid/151/language/ro-RO/Default.aspx> .

Закон № 98/2012 про спеціалізоване центральне державне управління:

https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120685&lang=ro# .

Закон № 344/1994 про особливий правовий статус Гагаузії (Гагауз-Ері):

https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=86684&lang=ro# .

Цивільний кодекс Республіки Молдова:

https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=125043&lang=ro# .

Закон № 435/2006:

https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=125085&lang=ro .

Закон № 436/2006:

https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=126281&lang=ro .

Польща

Конституція Республіки Польща.

Португалія

Законом, який визначає правосуб'єктність держави, місцевих громад та інших рівнів управління, є Конституція. Адміністративна організація місцевої влади структурована відповідно до статей 235-262 Конституції:

https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/337/202105271748/exportPdf/normal/1/cacheLevelPage?LegislacaoConsolidada_WAR_drefrontofficeportlet_rp=indice .

Законом 75/2013 від 12 вересня затверджено правовий режим органів місцевого самоврядування, Статут міжмуніципальних утворень та правовий режим асоціацій муніципалітетів:

<https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/147103602/202105261646/exportPdf/maximized/1/cacheLevelPage?rp=indice> .

Румунія

Правосуб'єктність держави і місцевих громад закріплена в Конституції та Адміністративному кодексі.

Конституція Румунії: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/47355> .

Надзвичайна постанова уряду № 57/2019 про Адміністративний кодекс:
<http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/215925> .

Сан-Марино

Держава має правосуб'єктність в силу положення, яке вже містилося в Статутах, датованих 1600 роком (Книга I, розділ XXXVI). У правовій системі Сан-Марино, коли держава встановлює майнові відносини і здійснює законні права та обов'язки, це називається «*Eccellentissima Camera*». У цьому випадку держава представлена Урядовими Синдиками. Синдики є двома членами парламенту (що називається Великою Генеральною радою) і призначаються парламентом на термін повноважень законодавчого органу. Урядові Синдики представляють державу («*Eccellentissima Camera*») у судових розглядах і в усіх актах, пов'язаних з придбанням нерухомого майна на користь держави, а також в діях, пов'язаних з розпорядженням майном, що належить державі, та у всіх діях щодо фінансових трансфертів, пов'язаних з будь-якими зобов'язаннями держави.

Книга I Статуту 1600 року містить кілька положень, що стосуються основних конституційних органів держави. З часом ці положення були реформовані конституційними законами і в будь-якому випадку ієрархічно вищими законами:
<https://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/home/archivio-leggi-decreti-e-regolamenti/scheda17009068.html> .

Територіальні утворення – *кастеллі* («*castelli*») – наразі регулюються Законом № 158 від 24 вересня 2020 року. Цей закон наділяє їх правосуб'єктністю.

Словаччина

Правосуб'єктність муніципалітетів і територіальних одиниць вищого рівня визначається Конституцією Словацької Республіки. Конституція також вказує, що деталі правосуб'єктності муніципалітету і територіальних одиниць вищого рівня регулюються законом. З цієї причини конституційне регулювання правосуб'єктності муніципалітетів і територіальних одиниць вищого рівня можна розглядати як найбільш загальне.

Правосуб'єктність муніципалітетів регулюється Законом № 369/1990 – Закон Словацької національної ради про муніципальне утворення. Це загальний закон:
<https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1990/369/> .

Правосуб'єктність територіальних одиниць вищого рівня регулюється Законом № 302/2001 – Закон про самоврядування територіальних одиниць вищого рівня (Закон про самоврядні регіони). Це загальний закон:
<https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2001/302/> .

Словенія

Закон про місцеве самоврядування наділяє муніципалітети правосуб'єктністю. Текст Закону розташовано за адресою: www.pisrs.si/Pis.web/cm?idStrani=prevodi .

Іспанія

Конституція Іспанії 1978 року:

https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons_ingl.pdf .

Закон 7/1985 від 2 квітня 1985 року, що регулює основи місцевого режиму.

Статути Автономних Спільнот (базовий закон): https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/autonomica/Estatutos_Autonomia/est_autonomia.html .

Швеція

Правовий статус вищезазначених (муніципалітетів, регіонів та держави – прим. перекладача) прямо не згадується в жодному законодавстві. Документ про Уряд (*regeringsformen*, 1974: 152) є основним конституційним законом Швеції. Він містить відповідні базові положення, включаючи положення про муніципалітети та регіони. Закон про місцеве самоврядування (*kommunallagen*, 2017:725) додатково регулює компетенцію та управління муніципалітетами та регіонами.

- Посилання на неофіційний переклад документа про Уряд англійською мовою: the-constitution-of-sweden-160628.pdf (riksdagen.se) .
- На жаль, за нашою інформацією, оновленого перекладу Закону про місцеве самоврядування англійською мовою не існує.

6. Якщо у Вашій країні у законодавстві визначено термін «муніципалітет» або його аналог, то чи використовується цей термін для означення територіального формування (громади), чи під цим поняттям розуміється тільки/також орган місцевого самоврядування?

Бельгія

Дані відсутні, див. відповідь на питання 5.

Болгарія

Згідно статті 135-136 Конституції «Територія Республіки Болгарія поділяється на муніципалітети і райони. Територіальний поділ і прерогативи столиці та інших великих міст встановлюються законом. Інші адміністративно-територіальні одиниці та органи самоврядування встановлюються законом. Муніципалітет є базовою адміністративно-територіальною одиницею, на рівні якої здійснюється самоврядування».

Чеська Республіка

Основне визначення муніципалітету закріплено у вступних положеннях вищезазначеного Закону про муніципалітети. Ключовими атрибутами муніципалітету є «спільнота громадян», «територіальна одиниця» і «відповідна власність».

Крім того, необхідно відзначити, що в Чеській Республіці існує так звана «спільна» модель публічного управління, що означає, що місцеві органи влади виконують як самоврядні, так і делеговані повноваження (державного управління).

Данія

У данському законодавстві термін «місцева рада» використовується, коли йдеться конкретно про вищий орган муніципалітету, і також коли йдеться про *відповідальність* за виконання завдання, поставленого на місцевому (муніципальному) рівні, або про *рішення*, яке повинно бути прийнято на місцевому (муніципальному) рівні. Термін «муніципалітет» використовується при зверненні до територіальної (географічної) одиниці та при позначенні місцевого (муніципального) органу влади, що виконує ту чи іншу задачу, або коли йдеться про фінансування на місцевому (муніципальному) рівні.

Франція

До того, як термін *комуна* («*commune*») з'явився в 1793 році для позначення адміністративної одиниці, керованої мером і муніципальним органом, терміну «муніципалітет» віддавалася перевага внаслідок указу від 14 грудня 1789 року, що стосувався утворення муніципалітетів.

На сьогодні термін «муніципалітет» майже ігнорується законом, але він все ще використовується в повсякденній мові для позначення представницького органу (муніципальної ради) і виконавчого органу (мера) *комуни*. Іноді термін «муніципалітет» використовується в більш обмеженому сенсі, для позначення тільки муніципальної виконавчої влади.

Грузія

Базовий закон – Кодекс про місцеве самоврядування (<https://matsne.gov.ge/en/document/download/2244429/15/en/pdf>) – у розділі 2 статті 3 визначає: «місцевою самоврядною одиницею є муніципалітет. Муніципалітет – це населений пункт (самоврядне місто) з адміністративними кордонами або сукупність населених пунктів (самоврядна громада) з адміністративними кордонами та адміністративним центром. Муніципалітет має виборне представництво та виконавчі органи (муніципальні органи), зареєстроване населення та свою власність, бюджет і податки. Муніципалітет є незалежною юридичною особою публічного права.

У розділі 1 статті 3 зазначається:

«Самоврядування реалізується у муніципалітетах – у самоврядних містах та самоврядних громадах».

Відповідно, термін «муніципалітет» означає місцеве територіальне утворення, що має правосуб'єктність. Виборні органи влади здійснюють управління від його імені.

Німеччина

Термін «*Gemeinde*» (муніципалітет) позначає муніципалітет як територіальну громаду. Визначальними характеристиками муніципалітету як територіальної громади є жителі муніципалітету і муніципальна територія, які разом становлять місцеву громаду. Монократичні (одноосібні – прим. перекладача) та колективні органи муніципалітету не визначають поняттям «муніципалітет».

Греція

Як зазначено вище (питання 1), в найширшому сенсі термін «муніципалітет» в цілому включає (і застосовується до) як територію, так і керівні муніципальні органи влади .

Молдова

Відповідно до Закону № 764/2001 про адміністративно-територіальний устрій поняття «муніципалітет» застосовується до населених пунктів на умовах, прямо передбачених законом. Воно не застосовується до виконавчого та / або представницького органу місцевої влади.

Польща

Поняття муніципалітету відноситься до громади, а не до органу влади.

Португалія

Поняття «муніципалітет» застосовується лише до відповідної територіальної одиниці, а не до місцевого органу влади (рад або їхніх виконавчих органів).

Правова основа для функціонування представницького та виконавчого органу також викладена в Законі 75/2013 від 12 вересня, а також в Законі 169/99 від 18 вересня в статтях, що не були скасовані законом 75/2013 від 12 вересня.

https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/117652677/202105261651/exportPdf/normal/1/cacheLevelPage?LegislacaoConsolidada_WAR_drefrontofficeportlet_rp=indice

Румунія

Згідно з Конституцією територія Румунії з адміністративної точки зору складається з комун, містечок, міст і повітів. Перші три формують перший рівень місцевого самоврядування (муніципалітети); повіти є виборним другим рівнем. З історичних причин близько 100 великих міст отримали назву «*municipium*», що не слід плутати з більш загальним терміном «муніципалітет», що застосовується до всього першого рівня.

Сан-Марино

Кастеллі («castelli») є територіальними утвореннями. Територія *кастелло* («castello») не тільки визначає межі юрисдикції його органів (міської ради та голови міської ради), а й є елементом, який визначає відповідні органи. Органи, які керують *кастелло* («castello»), представляють населення, що проживає на його території.

Дивіться відповідь на питання № 1 вище.

Словаччина

Термін «муніципалітет» застосовується лише до територіальної одиниці, в той час як органами муніципалітету є мер і муніципальна рада.

Словенія

Як пояснюється у відповіді на питання 1, правосуб'єктність стосується лише муніципалітету, а не його органів (мера та міської ради).

Іспанія

Муніципалітет («*Municipio*») – це територіальна одиниця, в той час як мерія («*Ayuntamiento*») – це муніципальна рада, що складається з мера і членів ради.

Закон 7/1985 від 2 квітня 1985 року, що регулює основи місцевого режиму.

Стаття 19.

1. Муніципальне урядування і адміністрація, за винятком тих муніципалітетів, які юридично діють в рамках системи «відкрита рада», здійснюються муніципальними радами («*Ayuntamiento*»), що складаються з мера і депутатів.
2. Депутати обираються загальним, рівним, вільним, прямим і таємним голосуванням, а мер обирається депутатами або місцевими жителями; все перераховане вище на умовах, встановлених загальним виборчим законодавством.
3. Система організації муніципальних утворень, згаданих у розділі X цього закону, повинна відповідати його положенням. У всіх питаннях, не передбачених у зазначеному розділі, застосовується загальна система, регульована наступними статтями.

Швеція

Муніципалітет має визначену територію, а також політичну та адміністративну структуру. Кожен, хто проживає або володіє майном (включаючи юридичних осіб, таких як корпорації, хоча у них немає права голосу) на території муніципалітету, вважається членом цього муніципалітету. Ради та адміністративні органи є органами муніципалітету.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

ЦЕНТР ЕКСПЕРТИЗИ ДОБРОГО ВРЯДУВАННЯ

Страсбург, 30 вересня 2021 р.

CEGG/PAD(2021)13

Правосуб'єктність на місцевому рівні – стислий виклад прикладів 11 країн

Вступ

На запит Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування Рада Європи надає всебічну підтримку з тематики правосуб'єктності на місцевому рівні в Україні. Цей огляд був підготовлений Центром експертизи доброго врядування Ради Європи в рамках Програми «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні» у співпраці з експертом Програми паном Соріном Іоніцею. Цей матеріал ґрунтується на детальних тематичних звітах по 11 країнах, які були підготовлені у вересні 2021 року:

- Програмою «U-LEAD з Європою: Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку»: Франція, Німеччина, Італія, Польща та Словенія;
- Шведсько-українським проектом «Підтримка децентралізації в Україні»: Латвія та Швеція;
- Програмою Ради Європи «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні»: Албанія, Греція, Молдова та Румунія.

Документ структурований відповідно до анкети, сформульованої згаданим профільним Комітетом Верховної Ради України.

Загальний огляд

1. Дані про 11 охоплених дослідженням країн, узагальнені в таблиці нижче, в цілому свідчать про поширеність серед європейських країн факту **наділення правосуб'єктністю адміністративно-територіальної одиниці (далі – АТО)**: на 1-у рівні (муніципалітети) та у низці випадків – на 2-у, 3-у рівнях (райони, регіони). Відповідні виборні органи (мер, рада, президент регіону та ін.) лише представляють свої АТО, але **не володіють окремою правосуб'єктністю**. Вони діють виключно від імені та в інтересах юридичної особи, до якої належать.
2. Дилема стосовно правосуб'єктності на місцевому рівні в країнах, що входили до складу СРСР, схоже, походить від давньої традиції Радянського Союзу **надавати статус юридичної особи кожній установі місцевого рівня**: автор дослідження щодо Латвії дає чітко зрозуміти це у своїй відповіді на запитання № 15. Латвія відмовилася від подібної практики у 1994 році, прийнявши новий закон про місцеве самоврядування, який визначає, що органи (місцевого самоврядування – прим. перекладача) є представниками муніципалітету, як і у решті європейських країн. В інших країнах, таких як Молдова, все ще діє стара модель. Наприклад, районна рада там є юридичною особою, окремою від району як АТО. А тому в цьому питанні все ще може існувати певна двозначність.
3. Найкраще «європейське» визначення муніципалітету (АТО 1-го рівня) міститься в Цивільному кодексі Італії: *комуна* – це **юридична особа**, наділена **публічною правосуб'єктністю**. Правосуб'єктність надає конкретний статус, тобто володіння правами та захистом з боку правової системи. Складовими елементами *комуни* є: (i) **населення** (усі люди, які постійно мешкають на території муніципалітету); (ii) **територія** (простір, в межах якого муніципалітет здійснює свою юрисдикцію і водночас є суб'єктом права); (iii) **активи** (уся господарська діяльність *комуни*, тобто майнові об'єкти і права, якими вона володіє).

4. Не у всіх національних правових системах існує настільки чітке визначення муніципалітету, як в Італії. Проте муніципалітет розглядається однаково, прямо чи опосередковано, у правовій доктрині; автори досліджень надали однозначні коментарі з цього питання. *Mutatis mutandis* – те, що стосується муніципалітетів, стосується і АТО вищого рівня: **регіон / провінція / департамент є юридичними особами**, а їхні обрані ради / голови та інші – є лише органами влади, які представляють відповідну юридичну особу на умовах, визначених законом.
5. Звідси випливає, що часто вживане словосполучення «самоврядний орган» (англ. *self-governing authority* – прим. перекладача) є неправильним: технічно, орган влади (рада, мер) не може бути «самоврядним». Саме АТО (юридична особа, *комуна*) здійснює управління власними справами через свої виборні органи. Рівень її «самоврядування» залежить від ступеня реальної децентралізації у кожній окремій країні.
6. З цього також випливає, що саме проти АТО подають позови до суду, а її виборні органи (мер, іноді після схвалення ради) представляють її в суді.
7. Водночас (охоплені дослідженням – прим. перекладача) країни значно більше різняться в питанні нормативних положень щодо притягнення виборних посадовців і публічних службовців до відповідальності за свої дії; нижченаведена таблиця демонструє це. Дехто має більший захист, як-от публічні службовці в Італії; дехто навіть не має статусу публічного службовця, а наймається на роботу відповідно до загального закону про працю, як-от у Латвії. У більшості випадків вони можуть нести персональну відповідальність за законом в суді за збитки, завдані муніципалітету, особливо коли можна довести їхній злочинний намір чи грубу недбалість.
8. Термін «муніципалітет» не зустрічається в текстах законів більшості країн, але його переважно та широко використовують у повсякденній мові, коли йдеться про АТО 1-го рівня (територіальні громади з виборними органами). Його значення може бути неточним у мовах, в яких немає такого слова, та залежить від того, про що йдеться: про громаду чи про її інституції. Також може виникнути плутанина щодо Румунії та Молдови, де з культурно-історичних причин декілька великих міст визначені законом як «*municipia*». Це значною мірою символічно і на практиці не має жодного значення; загальний термін «муніципалітет» все ще застосовується до всіх АТО 1-го рівня, а не лише до цих великих міст.
9. У деяких країнах є **закони про банкрутство муніципалітетів**, а в інших – ні. Однак це переважно питання термінології, оскільки на практиці ситуація в різних країнах більш схожа, ніж може здатися. Навіть якщо такі закони існують, вони відрізняються від тих, що застосовуються до комерційних компаній, та формують для АТО м'якший режим з різними ступенями важкості (фінансова криза, неплатоспроможність), за якого публічна власність є захищена, не може бути продана, а правосуб'єктність АТО залишається незмінною. Національний уряд або суди можуть врешті призначити уповноваженого чи спеціального адміністратора, тимчасово скоротивши компетенції місцевої влади, але це відбувається вкрай рідко. Більшість ситуацій, коли повноваження мера чи ради призупиняються, виникають з інших причин, аніж фінансові проблеми муніципалітету: через серйозні порушення закону, неспроможність функціонування чи політичну кризу/блокаду у раді. Коротко кажучи, у країнах Європи, де існує «банкрутство муніципалітетів», воно працює радше як механізм фінансового оздоровлення.

10. Підсумовуючи, незалежно від наявності спеціального закону та його назви – (про «банкрутство муніципалітету», «неплатоспроможність муніципалітету»), існує загальна тенденція: національні установи допомагають муніципалітету в реалізації планів відновлення платоспроможності, досягнутих домовленостей та передачі фінансових ресурсів для оперативного вирішення проблеми. Франція – особливий випадок, бо в цій країні існує суворий попередній контроль за плануванням та виконанням бюджету місцевого самоврядування; його здійснюють національні органи влади через офіс префекта та Міністерство фінансів, передусім з метою запобігти надмірним боргам та фінансовим зловживанням. Інші країни здійснюють пильний нагляд за дефіцитом місцевого бюджету, навіть якщо інструменти для цього є більш неформальні, ніж у Франції.
11. Щодо питань управління процесом (територіальної – прим. перекладача) консолідації місцевого самоврядування тематичні дослідження **Греції та (частково) Албанії** є найбільш корисними (та «свіжими») прикладами узгодженого (у процесі переговорів – прим. перекладача) переходу до структури з менш чисельними, але укрупненими муніципалітетами. При цьому із збереженням додаткового та символічного представництва менших громад. Подробиці можна знайти у повних текстах відповідних тематичних досліджень.

1.	<p>За ким закріплено правосуб'єктність у Вашій країні на місцевому рівні: за територіальною громадою (або адміністративно-територіальною одиницею) або органом влади (радою, виконавчим комітетом)?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Албанія: адміністративно-територіальні одиниці (АТО) – муніципалітети та регіони • Франція: АТО – <i>комуни</i>, департаменти, регіони, громади з особливим статусом, заморські території • Німеччина: АТО – муніципалітети, райони та <i>федеральні землі</i> мають статус, як і громади; їх органи влади (органи влади Федеративної Республіки, <i>федеральних земель</i>, районів, муніципалітетів) ніколи не мали статусу юридичних осіб. Вони не є суб'єктами юридичних прав та обов'язків, але завжди діють виключно від імені та в інтересах юридичної особи, до якої вони належать • Греція: АТО – муніципалітети та регіони • Італія: АТО – муніципалітети (<i>комуни</i>), регіони • Латвія: АТО – муніципалітети • Молдова: АТО – муніципалітети, райони та АТО Гагаузія; а також мери і районні ради • Польща: АТО – муніципалітети (<i>гміни</i>), <i>повіти</i>, <i>воєводства</i> • Румунія: АТО – муніципалітети й округи («<i>județe</i>») • Словенія: АТО – муніципалітети • Швеція: АТО – муніципалітети та регіони
2.	<p>Якщо у Вашій країні територіальна громада має статус юридичної особи, то чи має аналогічний/подібний статус Ваша держава?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Албанія: так, подібний статус • Франція: так, подібний статус

	<ul style="list-style-type: none"> • Німеччина: так, подібний статус • Греція: так, здійснюється через центральні і деконцентровані органи • Італія: так, подібний статус • Латвія: так, держава є «первинною юридичною особою» публічного права • Молдова: так, подібний статус • Польща: так, подібний статус • Румунія: так, здійснюється Міністерством фінансів та префектами • Словенія: так, подібний статус • Швеція: так, здійснюється в інших сферах, крім АТО
3.	<p>Якщо у Вашій країні територіальна громада має статус юридичної особи, якими є обсяги правосуб'єктності інших рівнів місцевого самоврядування (чи є регіон або субрегіон як адміністративно-територіальна одиниця окремою юридичною особою)?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Албанія: 12 регіонів • Франція: департаменти, регіони, міжмуніципальні утворення • Німеччина: райони, <i>федеральні землі</i> • Греція: 13 регіонів • Італія: регіони, провінції та міста-метрополії • Латвія: п'ять регіонів планування є похідними юридичними особами • Молдова: райони (32) і АТО Гагаузія • Польща: <i>повіти</i> і воєводства (подібні до районів та областей України) • Румунія: 41 округів (<i>«județe»</i>) • Словенія: інших рівнів місцевого самоврядування немає; регіони (області) є лише статистичними одиницями • Швеція: 20 регіонів
4.	<p>Якщо відповідь на попереднє запитання «ні», то вкажіть, будь ласка, який орган та від імені кого здійснює місцеве самоврядування на регіональному чи субрегіональному рівні)?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Албанія: не стосується • Франція: не стосується • Німеччина: не стосується • Греція: не стосується • Італія: не стосується • Латвія: не стосується • Молдова: не стосується • Польща: не стосується • Румунія: не стосується • Словенія: не стосується • Швеція: не стосується

5.	<p>На якому рівні у Вашій країні закріплено правосуб'єктність держави та територіальної громади – конституційний акт чи закон? Якщо це регламентується законом, вкажіть, будь ласка, його назву та, за наявності, надайте на нього посилання.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Албанія: Конституція та спеціальні закони • Франція: спеціальне законодавство (акт про публічні установи «<i>établissement public</i>»), але правосуб'єктність непрямо закладена й «у дусі» Конституції, судовій практиці ще з часів 18-19 століття та «нерозривно пов'язана з концепцією децентралізації» • Німеччина: правосуб'єктність АТО чітко не прописана, але непрямо закладена в Основному Законі Федеративної Республіки Німеччина та у конституціях федеральних земель (за винятком земель Баварія та Північний Рейн-Вестфалія, у конституціях яких це питання чітко визначене) • Греція: Конституція, а деталі – у спеціальному законодавстві • Італія: Конституція (стаття 114.1), Цивільний кодекс та Закон про місцеві влади • Латвія: загальне законодавство (Закон про державні адміністрації) та спеціальне законодавство • Молдова: загальне законодавство (Цивільний кодекс) • Польща: Конституція та спеціальні закони про місцеве самоврядування • Румунія: загальне законодавство: Адміністративний кодекс, який об'єднав раніше існуючі спеціальні закони • Словенія: Конституція та спеціальні закони про місцеве самоврядування • Швеція: Конституція, а деталі – у спеціальному законодавстві
6.	<p>Якщо у Вашій країні у законодавстві визначено термін «муніципалітет» або його аналог, то чи використовується цей термін для означення територіального формування (громади), чи під цим поняттям розуміється тільки/також орган місцевого самоврядування (далі – ОМС)?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Албанія: термін «муніципалітет» застосовується до громади / територіальної одиниці • Франція: термін «муніципалітет» застосовується до <i>комуни</i> / територіальної одиниці, але не до ради • Німеччина: термін «муніципалітет» застосовується до громади як корпорації/юридичної особи, що визначається її територією і громадянами, які тут проживають • Греція: термін «муніципалітет» застосовується до громади / територіальної одиниці • Італія: термін «муніципалітет» застосовується до території • Латвія: термін «муніципалітет» застосовується до територіальної громади / територіальної одиниці; він може стосуватися органів цієї територіальної громади, якщо вони діють від її імені • Молдова: у повсякденній мові термін «муніципалітет» застосовується до громади / територіальної одиниці; окремо, «<i>municipium</i>» – це спеціальний правовий термін, що застосовується до 13 найбільших міст Республіки Молдова

	<ul style="list-style-type: none"> • Польща: термін «муніципалітет» застосовується до <i>гміни</i> як АТО, а не до її органів; проте цей термін не застосовується у польському праві, а використовується у повсякденній мові для порівняння з іншими країнами • Румунія: у повсякденній мові термін «муніципалітет» застосовується до громади / територіальної одиниці; окремо, «<i>municipium</i>» – це спеціальний правовий термін, що застосовується до 103 найбільших міст країни • Словенія: термін «муніципалітет» застосовується до територіальної громади • Швеція: термін «муніципалітет» застосовується до громади / територіальної одиниці
7.	<p>Чи може бути у Вашій країні застосована процедура банкрутства до територіальної громади? (так або ні)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Албанія: ні • Франція: ні • Німеччина: ні, держава здійснює нагляд за боргами і є своєрідним гарантом • Греція: ні, але існують процедури вирішення «надмірної заборгованості» • Італія: так • Латвія: ні • Молдова: ні • Польща: ні • Румунія: так, у м'якій формі, на підставі іншого закону, ніж той, що застосовується до компаній, та діє у два кроки: фінансова криза та неплатоспроможність • Словенія: ні, але муніципальні позики мають обмеження • Швеція: так, але на практиці цього не відбувається, ситуації вирішуються шляхом проведення переговорів та надання державної допомоги
8.	<p>Якщо відповідь на питання № 7 «так», то дайте відповідь на наступне питання: Чи поширюється у Вашій країні на територіальні громади загальна процедура банкрутства, передбачена для інших юридичних осіб? Якщо є особливості процедури чи взагалі спеціальна процедура, вкажіть, будь ласка, ключові критерії банкрутства територіальної громади та 3-4 особливості, які відрізняють процедури банкрутства територіальної громади від процедур банкрутства інших юридичних осіб?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Албанія: не стосується • Франція: держава здійснює суворий попередній контроль за дефіцитом місцевого бюджету через префектів та регіональні фінансові суди. Місцеві бухгалтери / касири є найманими працівниками держави • Німеччина: не стосується • Греція: не стосується • Італія: Закон про місцеві адміністрації визначає процедуру банкрутства одиниці місцевого самоврядування, яка відрізняється від процедури, що застосовується до компаній: «стан фінансової кризи», який визначається як неспроможність виконувати чи збалансувати бюджет. Процедура

	<p>банкрутства не веде до ліквідації муніципалітету; понад те, борги муніципалітету можуть бути виплачені за рахунок держави</p> <ul style="list-style-type: none"> • Латвія: ні, хоча спеціальне законодавство регулює способи вирішення проблемних ситуацій з бюджетом • Молдова: не стосується • Польща: відповідно до законодавства муніципальне банкрутство неможливе • Румунія: у випадках заборгованості з виплат, визначених законом, включно з невиплатою заробітної плати, застосовується план відновлення платоспроможності та/або спеціальний адміністратор, призначений судом, бере на себе деякі функції обраних представників (наприклад, мера) • Словенія: не стосується • Швеція: застосовуються загальні процедури, але на практиці такої ситуації уникають
9.	<p>Чи передбачені законодавством Вашої країни випадки відсторонення ОМС територіальної громади (депутатський корпус або виконавчий орган) від управління справами територіальної громади із запровадженням зовнішнього управління? (так або ні)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Албанія: так • Франція: так • Німеччина: ні. У випадку дуже серйозних порушень закону держава може тимчасово відсторонити представників місцевих органів влади від здійснення повноважень та призначити Державного Уповноваженого • Греція: не стосується • Італія: так • Латвія: мери можуть бути усунені з посади за рішенням Парламенту з призначенням тимчасової адміністрації, але з причин серйозних порушень закону, а не через дефіцит бюджету • Молдова: не стосується • Польща: так • Румунія: так, частково: виконавчий орган (мер) відстороняється від щоденного управління бюджетом та затвердження видатків; ці завдання покладаються на спеціального адміністратора (на практиці це відбувається рідко, якщо взагалі має місце) • Словенія: ні • Швеція: зовнішнього управління немає. Мер може бути відсторонений від виконання своїх обов'язків після проведеного аудиту, якщо сталося дуже серйозне зловживання службовим становищем (на практиці цього не відбувається)
10.	<p>Якщо відповідь на питання № 9 «так», то вкажіть, будь ласка, які умови запровадження зовнішнього управління, який орган держави його здійснює та на який період вводиться така процедура?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Албанія: муніципалітети перебувають у стані фінансової кризи, якщо їх борг перевищує 80% річних надходжень місцевого бюджету. Про цей

факт повідомляється Міністерство фінансів, яке може прийняти рішення про надання бюджетної допомоги або здійснення фінансового нагляду. Муніципалітети перебувають у стані неплатоспроможності, якщо їхні борги перевищують 130% річних надходжень або вони не виконують план фінансового відновлення, погоджений з міністерством. У цьому випадку уряд вирішує перевести муніципалітет під зовнішнє управління

- **Франція:** мер та рада можуть бути відсторонені від виконання своїх обов'язків указом міністра та/або відкликані з посад на підставі урядової постанови за пропозицією префекта за серйозні та неодноразові порушення своїх обов'язків. У разі надзвичайної ситуації місцева влада також може бути відсторонена префектом на термін не більше одного місяця; на заміну їй призначається «спеціальна делегація» (але така ситуація майже ніколи не траплялася)
- **Німеччина:** міністерства федеральних земель, які відповідають за питання місцевого управління, можуть тимчасово відсторонити органи місцевої влади від здійснення повноважень (див. пункт 9) та повернути ці повноваження в межах закону, вживаючи заходів, пропорційних причині відсторонення, з метою швидкого відновлення здатності муніципального органу виконувати свої обов'язки
- **Греція:** не стосується
- **Італія:** коли оголошується стан фінансової кризи, а також в інших випадках (політична криза/блокада у раді; доведені зв'язки з мафією), уряд та президент республіки тимчасово відсторонюють / усувають з посад обраних представників та призначають уповноваженого для здійснення нагляду за планом фінансового відновлення (ним є державний службовець вищого рангу з Міністерства внутрішніх справ)
- **Латвія:** Парламент приймає рішення про відсторонення місцевих органів влади від здійснення повноважень за порушення службових обов'язків чи блокування на політичному рівні, а не за існування бюджетних проблем. Проект рішення Парламенту готує Міністерство регіонального розвитку та попередньо схвалює Уряд. Така ситуація сталася в 2020 році з Ризькою міською радою
- **Молдова:** не стосується
- **Польща:** Прем'єр-міністр призначає заміну / уповноваженого у різних випадках неспроможності виконання обов'язків мера; в крайньому випадку рада може бути розпущена
- **Румунія:** за законом існують дві ситуації: «фінансова криза», оголошена місцевою радою, коли план фінансового відновлення має виконуватися під наглядом Рахункової палати; та «неплатоспроможність», коли заробітна плата не виплачується впродовж більш ніж 120 днів або заборгованість з виплат, що становить більш ніж 120 днів, досягає 50% річного місцевого бюджету, а суддя призначає спеціального адміністратора
- **Словенія:** не стосується
- **Швеція:** не стосується

11.	<p>Чи по усіх категоріях справ, пов'язаних із вирішенням питань місцевого значення, фізичні та юридичні особи-скаржники звертають свої вимоги до територіальної громади? Чи у законодавстві Вашої країни передбачено випадки, коли особа може звернутися з позовом до суду безпосередньо до ОМС чи посадової особи ОМС, а не до територіальної громади?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Албанія: позови подаються проти муніципалітету • Франція: зацікавлені особи можуть подати позов проти АТО; префект може зробити це за прийняття рішень, що порушують закон. Лише якщо представник місцевої влади робить помилки чи вчиняє злочини «як приватна особа», а не службова особа, позов подається проти неї особисто • Німеччина: позови подаються проти АТО. У дуже рідкісних випадках у трьох федеральних землях можуть бути подані позови проти мера, але збитки все ж відшкодовує АТО • Греція: позови подаються проти органів публічної влади (мера, ради), а не проти територіальної громади • Італія: позови подаються проти муніципалітету чи його посадових осіб • Латвія: позови подаються проти муніципалітету • Молдова: позови подаються проти муніципалітету • Польща: позови подаються проти муніципалітету (це добре для громадян, бо їм не потрібно визначати, який орган муніципалітету є відповідальним) • Румунія: позови подаються проти муніципалітету • Словенія: позови подаються проти муніципалітету, а не проти органів, які його представляють • Швеція: позови подаються проти муніципалітету; громадяни та суб'єкти можуть подавати запити на перевірку законності рішень, прийнятих муніципальними органами
12.	<p>Чи передбачена у Вашій країні дисциплінарна або матеріальна (цивільна) відповідальність посадових осіб ОМС за прийняття неефективних чи незаконних рішень (якщо таке рішення стало наслідком політичної позиції, помилки чи некомпетентності, та не містить ознак кримінального правопорушення)? Якщо так, то чи може бути звернено стягнення на майно винної посадової особи, а не на майно територіальної громади (наприклад, солідарна відповідальність громади та посадової особи чи стягнення з посадової особи у порядку регресу)?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Албанія: органи влади та їх працівники несуть відповідальність за шкоду, заподіяну приватним особам, та відшкодовують її за рахунок власного майна лише у випадках, коли їх вину можна довести. У серйозних випадках дисциплінарні процедури щодо місцевих посадових осіб здійснює Рада міністрів • Франція: на місцевих посадовців не можна подати позов до суду за неефективні чи незаконні рішення, якщо вони не вчинили кримінальне правопорушення. Місцеві бухгалтери несуть іншу відповідальність (вони є найнятими державою працівниками)

	<ul style="list-style-type: none"> • Німеччина: існує адміністративна відповідальність за помилки за наявності умислу чи недбалості, але матеріальну відповідальність несе муніципалітет. Згодом, у разі навмисних чи вкрай недбалих дій, він може вимагати від посадової особи відшкодування збитків у порядку регресу • Греція: за цивільним законодавством посадові особи несуть відповідальність лише за збитки, завдані муніципалітету, у випадках шахрайства чи грубої недбалості; муніципалітет несе відповідальність за збитки, завдані третім особам. Дисциплінарні процедури проти місцевих посадовців можуть бути ініційовані представниками держави на відповідній території (наглядова функція). Звільнення з посади відбувається у разі засудження в кримінальному порядку • Італія: муніципалітет і публічний службовець несуть солідарну відповідальність за збитки, факт заподіяння яких було визнано судом, а тому будь-кого з них може бути притягнуто до суду. На практиці переважна більшість позовів подаються проти муніципалітету • Латвія: муніципалітет несе матеріальну відповідальність за збитки в суді; він може стягнути гроші з посадової особи у разі умислу чи грубої недбалості. Працівники органів місцевого самоврядування не є публічними службовцями, а тому відповідають перед муніципалітетом відповідно до законодавства про працю • Молдова: посадові особи несуть солідарну відповідальність за рішення, прийняті під час виконання посадових обов'язків, і несуть персональну відповідальність лише тоді, коли при цьому мали місце незаконні дії • Польща: муніципалітет несе повну відповідальність перед третіми сторонами, але він сам може притягати посадових осіб до дисциплінарної відповідальності • Румунія: посадові особи несуть матеріальну відповідальність за незаконні рішення у разі прийняття відповідного рішення інспекцією Рахункової палати (національного аудитора) • Словенія: посадові особи несуть відповідальність за збитки, завдані умисно або внаслідок грубої недбалості; в інших випадках відповідальність несе муніципалітет • Швеція: так, існує складний механізм (деталі будуть надані на вимогу)
13.	<p>Який правовий статус мають органи місцевого самоврядування, якщо територіальна громада є юридичною особою? Яким чином визначаються обсяги правосуб'єктності ОМС у такому випадку?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Албанія: муніципалітет є юридичною особою; виборні муніципальна рада та мер представляють його • Франція: правосуб'єктність можуть мати лише <i>одиниці місцевого самоврядування: комуни, провінції, регіони</i>. Фізичні особи, які згідно з офіційною процедурою (вибори або призначення) займають офіційні посади і є органами публічної влади діють від імені юридичної особи • Німеччина: муніципалітет є юридичною особою; виборні / інші посадові особи представляють його відповідно до регламенту • Греція: населені пункти (комуни, субмуніципальні одиниці) не мають правосуб'єктності

	<ul style="list-style-type: none"> • Італія: лише муніципалітет є юридичною особою • Латвія: муніципалітет є юридичною особою; виборні / інші посадові особи представляють його відповідно до регламенту • Молдова: органи влади як такі не мають статусу юридичної особи окремо від правосуб'єктності відповідної територіальної одиниці • Польща: муніципалітет є юридичною особою; виборні / інші посадові особи представляють його відповідно до регламенту • Румунія: муніципалітет є юридичною особою; виборні / інші посадові особи представляють його відповідно до регламенту • Словенія: муніципалітет є єдиною юридичною особою; його представляють обрана рада та мер; наглядовий орган призначається радою • Швеція: муніципалітет є юридичною особою; виборні / інші посадові особи представляють його відповідно до регламенту
14.	<p>Хто та на яких підставах може виступати від імені територіальної громади безпосередньо у суді? Чи передбачені законодавством Вашої країни випадки, коли територіальну громаду у зовнішніх відносинах (у тому числі у суді) представляє держава або орган держави?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Албанія: АТО (муніципалітети та регіони) представляють мери / президенти • Франція: у суді муніципалітет може представляти його виконавчий орган, мер або президент, яким залежно від виду судочинства може знадобитися дозвіл ради • Німеччина: у суді муніципалітет представляє мер, який може делегувати це право (третім особам – прим. перекладача); щодо важливих справ потрібен дозвіл ради • Греція: в судах АТО (муніципалітети та регіони) представляють мери / президенти чи їх делегати • Італія: вища посадова особа відповідного муніципалітету: <i>комуни, провінції, регіону</i> тощо. Держава не може представляти органи нижчого рівня • Латвія: голова або уповноважені місцевою радою делегати • Молдова: АТО (муніципалітети, <i>райони</i> та АТО Гагаузія) представлені мерами / президентами / губернатором («<i>Başkan</i>»); представництво державою не передбачене • Польща: вищі посадові особи (мери, президент) представляють муніципалітет у суді. Держава може виконувати цю роль лише опосередковано та в особливих ситуаціях, коли є тимчасовий спеціальний комісар • Румунія: АТО (муніципалітети та округи) представляють мери / президенти; є можливість оплачувати зовнішні юридичні послуги. Держава не може представляти муніципалітети, крім випадків солідарної відповідальності згідно з Договорами ЄС • Словенія: муніципалітет представляє мер • Швеція: муніципалітет представляє в суді виконавчий орган; останній може делегувати цю функцію

15.	<p>Якщо зміна правосуб'єктності держави або територіальної громади у Вашій країні відбулася протягом останніх 30-ти років, вкажіть, будь ласка, скільки часу зайняв процес трансформації та які були ключові етапи змін?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Албанія: важлива реформа територіальної консолідації була проведена в 2014 році за міжнародної підтримки та після короткого періоду консультацій • Франція: АТО володіють правосуб'єктністю. Реформи можуть мати наслідком зміну меж АТО, її компетенцій, повноважень чи ресурсів, навіть її назви, але це не впливає на правосуб'єктність • Німеччина: у процесі возз'єднання Німеччини після 1990 року статус муніципалітетів Східної Німеччини (державних органів) було переглянуто у законодавстві за моделлю Західної Німеччини • Греція: за останні 30 років було проведено два великі раунди реформи (консолідації); муніципалітетів та регіонів стало менше, але вони збільшилися. Попередні (менші) одиниці обох рівнів втратили правосуб'єктність • Італія: не стосується • Латвія: радянська практика надання статусу юридичної особи всім органам влади була змінена в 1994 році (Закон про місцеве самоврядування) і нова система була зміцнена в 2001-2002 роках (законами про адміністрацію) • Молдова: у 1994 році була створена АТО Гагаузія зі спеціальним статусом; після сепаратистські дії включали в тому числі референдум. Між 1998 і 2003 роками райони були ліквідовані; їх замінили 9 округів («<i>județ</i>»), але після 2003 року ці зміни були скасовані • Польща: муніципалітети швидко отримали правосуб'єктність (в 1990 році); <i>повіти</i> та <i>воєводства</i> – у 1999 році • Румунія: за останні 30 років не відбулося жодних серйозних змін • Словенія: не стосується • Швеція: не стосується
16.	<p>Якщо зміна правосуб'єктності держави або територіальної громади у Вашій країні відбувалася в умовах зовнішніх або внутрішніх збройних конфліктів, вкажіть, чи не вбачались ризики територіальної цілісності або національної безпеки унаслідок цих змін? Якщо так, то які запобіжні заходи приймалися для уникнення цих ризиків?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Німеччина: зміцнення муніципалітетів шляхом децентралізації частково було реакцією на централізм нацистського режиму • Молдова: у 1992 році від країни відкололися території на лівому березі річки Дністер (Придністров'я), утворивши невизнану республіку