

# ЕКСПРЕС-ЗВІТ РАДИ ЄВРОПИ № 44

## Україна: відповіді на опитувальник з питань правосуб'єктності на місцевому рівні



Центр експертизи доброго врядування  
Страсбург, 13 вересня 2021  
CEGG/PAD(2021)8

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

## **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 <sup>1</sup> | 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 (nosimu «powiats»), регіони (воєводства «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                                     |

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

## Додаток І. 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-2), 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.

Draft

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 материк, 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, Аквавівіа, 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 «*concejo 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 провозддатними 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 приватної<sup>2</sup> 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.

---

<sup>2</sup> 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)<sup>3</sup>.

## 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).

---

<sup>3</sup> 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](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 (64км<sup>2</sup>), 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 децентрованої 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. Статuti 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](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](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.1.69j57j0i22j30i5.62503j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8](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.1.69j57j0i22j30i5.62503j0j4&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, муніципалітети<sup>4</sup> і державні органи.

---

<sup>4</sup> Цей розділ також стосується регіонів.

(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».<sup>5</sup>

### Франція

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 Ліона<sup>6</sup> (<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.kommunalbrevier.de/kommunalbrevier/gemeindeordnung-gemo/> .

---

<sup>5</sup> Неофіційний переклад.

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

## **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 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#](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#](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#](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](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](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](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](http://www.pisrs.si/Pis.web/cm?idStrani=prevodi).

## Іспанія

Конституція Іспанії 1978 року:

[https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons\\_ingl.pdf](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](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](http://the-constitution-of-sweden-160628.pdf) ([riksdagen.se](http://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](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.

Цей макет виготовлено в рамках Програми Ради Європи  
«Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні»