Олена Бориславська
Анатолій Заєць
Олег Ільницький
Василь Куйбіда
Роман Майданик

ГРОМАДА ЯК ЮРИДИЧНА ОСОБА ПУБЛІЧНОГО ПРАВА:
УКРАЇНА В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО І СВІТОВОГО ДОСВІДУ

U LEAD З ЄВРОПОЮ

ЦППР Центр Політико-Правових Реформ

ГРОМАДА ЯК ЮРИДИЧНА ОСОБА ПУБЛІЧНОГО ПРАВА:

УКРАЇНА В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО І СВІТОВОГО ДОСВІДУ

співпраця з НІМЕЧЧИНОЮ DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE Liberté Égalité Fraternité

Polish aid

SLOVENIA AID & PARTNERSHIPS

Міністерство розвитку громад та територій України

ЦЕНТР ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ РЕФОРМ

О. М. Бориславська, А. П. Заєць, О. В. Ільницький, В. С. Куйбіда,
Р. А. Майданик

ГРОМАДА ЯК ЮРИДИЧНА ОСОБА ПУБЛІЧНОГО ПРАВА: УКРАЇНА В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО І СВІТОВОГО ДОСВІДУ

Рецензенти:

Жовнірчик Я. Ф., доктор наук з державного управління, професор, в. о. завідувача відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права імені В. М. Корецького Національної академії наук України;

Ключковський Ю. Б., доктор юридичних наук, доцент кафедри загальнотеоретичного правознавства та публічного права Національного університету «Києво-Могилянська академія»;

Первомайський О. О., кандидат юридичних наук, доцент, суддя Конституційного Суду України.

КИЇВ
ТОВ "ФРАНКО ПАК"
2024

УДК 352.078.3-027.555(477)(02)
Г87
DOI: 10.70362/mono1

Рекомендовано до друку Вченою радою Львівського національного університету імені Івана Франка (*протокол від 23 грудня 2023 року № 16*).

О. М. Бориславська,
А. П. Заєць,
О. В. Ільницький,
В. С. Куйбіда,
Р. А. Майданик.

Громада як юридична особа публічного права: Україна в контексті європейського і світового досвіду : монографія / О. М. Бориславська, А. П. Заєць, О. В. Ільницький, В. С. Куйбіда, Р. А. Майданик. За заг. ред. А. П. Зайця. Передмова І. Б. Коліушка., – Київ, ЦППР, ТОВ «Франко Пак», 2024. 494 с.

ISBN 978-617-8026-79-0

У монографії досліджуються історичні традиції формування суб'єктності громад в Україні, особливості конституційно-правового регулювання статусу громад як юридичних осіб публічного права в країнах Європейського Союзу, розкриваються елементи цього статусу, взаємозв'язок між наданням статусу юридичної особи громадам і гарантуванням їхньої автономії та більш повною реалізацією фундаментальних принципів організації місцевого самоврядування, вплив запровадження такого статусу на повноту повноважень громад.

Аналізується потреба необхідних змін до Конституції України та чинного законодавства з метою надання громадам статусу юридичної особи, додається розроблений авторами монографічного дослідження проєкт Концепції громади як юридичної особи публічного права, який передбачає зміни до законодавства з питань діяльності місцевого самоврядування, цивільного, бюджетного й податкового законодавства.

Для працівників місцевого самоврядування, науковців, викладачів, здобувачів вищої освіти юридичних та інших гуманітарних навчальних закладів, юристів-практиків, для всіх, хто цікавиться питаннями організації державної влади й місцевого самоврядування.

УДК 352.078.3-027.555(477)(02)
Г87

ISBN 978-617-8026-79-0
© Центр політико-правових реформ

Видання цієї монографії стало можливим завдяки фінансовій підтримці U-LEAD з Європою. Зміст книги є виключною відповідальністю Центру політико-правових реформ і за жодних обставин не може вважатися таким, що відображає погляди U-LEAD з Європою.

This monograph has been produced with the financial assistance of the U-LEAD with Europe. The contents of this document are the sole responsibility of the Centre for Political and Legal Reforms and can under no circumstances be regarded as reflecting the position of U-LEAD with Europe.

Федеративна Республіка Німеччина.....78
Республіка Австрія.....100
Італійська Республіка.....108
Французька Республіка.....112
Королівство Норвегія.....117
Королівство Швеція.....120
2.3. Досвід країн англо-американської традиції права щодо правосуб'єктності місцевої публічної влади.....121
Велика Британія.....121
Сполучені Штати Америки.....131
РОЗДІЛ 3. ДОСВІД ПОСТСОЦІАЛІСТИЧНИХ КРАЇН У НАДАННІ СУБ'ЄКТАМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ СТАТУСУ ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ.....137
3.1. Суспільно-політичні передумови визнання громад юридичними особами в постсоціалістичних країнах.....137
3.2. Досвід постсоціалістичних країн, які визнають правосуб'єктність громади.....137
Республіка Вірменія.....137
Грузія.....141
Республіка Молдова.....141
Чеська Республіка.....145
Республіка Польща.....148
Латвійська Республіка.....152
3.3. Досвід пострадянських держав, які не визнають громади юридичними особами.....156
Азербайджанська Республіка.....156
Киргизька Республіка.....157
Республіка Білорусь.....159
Республіка Казахстан.....160
Республіка Таджикистан.....161
Республіка Узбекистан.....162
російська федерація.....162

РОЗДІЛ 4. НЕОБХІДНІСТЬ І НАСЛІДКИ НАДІЛЕННЯ ГРОМАДИ СТАТУСОМ ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА В УКРАЇНІ 163
4.1. Правова природа громади як юридичної особи публічного права у західній правовій традиції 163
4.2. Ознаки правосуб'єктності громади в публічно-правових відносинах 168
4.3. Ознаки громади в цивільних відносинах. Громада — рівноправний учасник цивільних відносин 171
РОЗДІЛ 5. ВИНИКНЕННЯ, СТАН ФІНАНСОВОГО ОЗДОРОВЛЕННЯ, ПРИПИНЕННЯ ГРОМАДИ ЯК ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ 174
5.1. Виникнення громади як юридичної особи 174
5.2. Стан фінансового оздоровлення громади 175
5.3. Припинення громади як юридичної особи публічного права 179
РОЗДІЛ 6. ПРИВАТНО-ПРАВОВА ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ ГРОМАДИ В УКРАЇНІ 183
6.1. Громада як учасник цивільних відносин 183
6.2. Правові форми участі громад у цивільних відносинах 183
6.3. Концепція визнання громад юридичними особами публічного права 188
6.4. Цивільна та трудо-правова правосуб'єктність громади як юридичної особи публічного права 190
РОЗДІЛ 7. КОНЦЕПЦІЯ ЗМІН ДО БЮДЖЕТНОГО ТА ПОДАТКОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА 209
7.1. Характеристика вихідних умов реформи за наслідками реалізації бюджетної (фіскальної) децентралізації 209
7.2. Суб'єктивізація громади як учасника фінансово-правових відносин 217
7.3. Впровадження принципу субсидіарності при розподілі бюджетних повноважень між рівнями публічного управління 229
7.4. Зростання фіскальної достатності доходів бюджетів місцевого самоврядування 234
7.5. Посилення інституційної спроможності громад щодо забезпечення управління бюджетними коштами 239

ДОДАТКИ.....247
Концепція громади як юридичної особи публічного права 247
Європейська хартія місцевого самоврядування (офіційний текст англійською та французькою мовами, офіційний переклад польською мовою та авторський переклад українською мовою) 280
Європейська хартія місцевого самоврядування (порівняльна таблиця офіційного та авторського перекладів).....295
Конституція Французької Республіки (витяг) 304
Конституція Федеративної Республіки Німеччина (витяг) 309
Конституція Австрійської Республіки (витяг).....325
Закон про місцеве самоврядування (Королівство Норвегія).....333
Закон про самоврядування в ґміні (Республіка Польща) 419
ПІСЛЯМОВА.....484
АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ 490

ПЕРЕДМОВА

Основним вектором реформи місцевого самоврядування, що здійснювалася в Україні впродовж усіх років із часу здобуття незалежності, було наближення місцевого самоврядування, яке має глибоке коріння у вітчизняній історії, до європейських стандартів. Віхою на цьому шляху стало ухвалення Конституції України 1996 року, у якій місцеве самоврядування було визнане й гарантоване, закріплені фундаментальні засади його самостійності.

Не менш важливим етапом у розвитку місцевого самоврядування стало підписання 6 грудня 1996 року Європейської хартії місцевого самоврядування, яка була ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 року й набрала чинності для України з 1 січня 1998 року. З цього часу робота над удосконаленням організації місцевого самоврядування отримала програмну мету, яка визначена в преамбулі Хартії, — утілення в життя ідеалів і принципів, які є спільним надбанням держав-членів Ради Європи, визнання місцевого самоврядування однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму, що забезпечує ефективне й близьке до громадянина децентралізоване управління.

Реалізація цієї мети в Україні виявилася дуже непростою. Реформи у сфері місцевого самоврядування стикнулися з незавершеною реформою адміністративно-територіального устрою, рудиментами адміністративно-командного стилю управління у відносинах органів державної влади з місцевим самоврядуванням, незавершеністю конституційно-правової моделі місцевого самоврядування. Це стримувало реформу децентралізації влади, яка розпочалася у 2014 році й мала на меті укрупнення громад і наділення їх реальними повноваженнями відповідно до принципів повноти, субсидіарності, повсюдності, організаційної, кадрової та фінансової автономії. Це й до сьогодні перешкоджає впровадженню європейської моделі місцевого самоврядування на регіональному й субрегіональному рівнях, перебудові виконавчої влади на місцях і створенню системи цивілізованого адміністративного нагляду за діяльністю місцевого самоврядування з боку виконавчої влади.

Від початку процедури вступу України до Європейського Союзу 28 лютого 2022 року робота над удосконаленням організації місцевого самоврядування в Україні отримала новий потужний поштовх. Задля досягнення

мети вступу до ЄС українська влада має виконати низку рекомендацій, у тому числі й у сфері місцевого самоврядування. Одна з рекомендацій, висловлених Європейською комісією в цьому контексті, — необхідність продовження роботи над наданням громадам статусу юридичної особи публічного права. І це не випадково. З огляду на європейську практику (відзначимо, що всі країни-члени ЄС визнають громади юридичними особами) такий статус — важлива гарантія досягнення справжньої автономії та незалежності громад, перебудови взаємовідносин між державою та місцевим самоврядуванням, їх повноправної участі в цивільних відносинах.

Пропонована монографія ґрунтується на дослідженні, виконаному в межах проєкту Центру політико-правових реформ «Підтримка формування державної політики розвитку місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» за підтримки U-LEAD. Вона присвячена опису історичних традицій формування суб'єктності громад в Україні, розкриттю взаємозв'язку між наданням статусу юридичної особи громадам і гарантуванням їхньої автономії та більш повною реалізацією фундаментальних принципів організації місцевого самоврядування, як і можливими наслідками запровадження такого статусу. У ній проаналізований досвід інших держав у визначенні правосуб'єктності громад і водночас зроблена спроба змоделювати напрями реформування правосуб'єктності громад в Україні.

Авторський колектив проаналізував потрібні зміни до Конституції України та чинного законодавства з метою реалізації цього завдання, розробивши проєкт Концепції громади як юридичної особи публічного права, який передбачає зміни до законодавства з питань діяльності місцевого самоврядування, цивільного, бюджетного й податкового законодавства.

Сподіваємося, що монографія буде корисною для розробників законопроєктів із питань функціонування та реформування місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою, депутатів місцевих рад і службовців органів місцевого самоврядування, зацікавлених у проблематиці місцевого самоврядування, науковців, аспірантів і студентів.

Голова правління ЦППР
Ігор Коліушко

ВСТУП

Теперішня модель місцевого самоврядування в Україні стала результатом тривалого процесу трансформації колишньої радянської системи єдиновладдя рад у сучасний варіант демократичної за сутністю системи територіальної організації публічної влади. Реформи, що розпочалися в період проголошення державного суверенітету України, отримали логічне продовження в Конституції України 1996 року, яка зафіксувала фундаментальні основи місцевого самоврядування. Серед засад конституційного ладу України в Розділі I Конституція вмістила принцип визнання й гарантування місцевого самоврядування, а в Розділі XI місцеве самоврядування було визначено як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Територіальна громада стала первинним суб'єктом місцевого самоврядування, носієм його функцій. У цій частині Конституція, як і передбачена нею модель місцевого самоврядування, виконала своє призначення — забезпечити перехід від авторитарної системи владарювання до демократичної конституційної державності. Водночас подальший розвиток України як держави конституційної демократії потребував суттєвого вдосконалення наявної системи місцевої публічної влади, що не викликало жодних сумнівів, дискусій чи заперечень і призвело до реформи децентралізації публічної влади.

Серед найгостріших проблем, які не дозволяли ефективно функціонувати створеній на підставі Конституції 1996 року системі місцевої публічної влади, було існування величезної кількості дрібних і водночас фінансово й економічно неспроможних (або низькоспроможних) територіальних громад. Укрупнення наявних територіальних громад шляхом їх об'єднання, що стало першим етапом реформи, дозволило лише частково вирішити окремі проблеми. Проте створення ефективної системи місцевої публічної влади відповідно до європейських стандартів потребує логічного завершення реформи на рівні громади, остаточної відмови від притаманних радянській авторитарній моделі принципів побудови влади на місцевому рівні, упорядкування адміністративно-територіального устрою, завершення формування статусу громад, що є базовими суб'єктами місцевого самоврядування і, що-найважливіше, учасниками правовідносин, у яких забезпечується реалізація більшості прав, свобод та інтересів людини.

Це вимагає переосмислення статусу громади, її правосуб'єктності й формалізації останньої в законодавстві. Так, у чинній Конституції України (стаття 140) територіальна громада визначена як **сукупність жителів** села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста. За статтею 142 саме територіальна громада є власником майна, коштів, землі, природних ресурсів, а також об'єктів спільної власності, що перебувають в управлінні районних та обласних рад. Окрім того, статтею 143 передбачено право територіальних громад безпосередньо або через утворені ними органи управляти майном, що є в комунальній власності. Проте подальша реалізація статусу територіальної громади в законодавстві фактично призвела до обмеження правосуб'єктності територіальної громади.

До прикладу, Закон України про місцеве самоврядування не визнав за громадою статусу юридичної особи публічного права, підмінивши її як первинного суб'єкта місцевого самоврядування органами місцевого самоврядування, яких і наділив статусом юридичної особи. Своєю чергою Цивільний кодекс України вмістив досить суперечливе за змістом імперативне положення, що «територіальні громади набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки через органи місцевого самоврядування у межах їхньої компетенції, встановленої законом» (стаття 172).

У бюджетно-фінансовому законодавстві громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування була цілком проігнорована та навіть не згадується серед учасників фінансових правовідносин. Водночас наявність в органів місцевого самоврядування значної частини делегованих повноважень із відповідним державним фінансуванням призводить до значної частки централізованого управління місцевими справами. Це суперечить європейському досвіду функціонування місцевого самоврядування, а також практиці імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування в європейських державах, які функціонують на засадах демократії та верховенства права.

Натомість в інших державах конституційної демократії громада має зовсім іншу правосуб'єктність, володіючи статусом юридичної особи публічного права. Очевидно, що аналіз досвіду таких держав важливий для напрацювання напрямів завершення реформи децентралізації влади в Україні. Окрім того, з огляду на активний процес інтеграції України до Європейського Союзу важлива гармонізація українського законодавства з правом ЄС. Саме

тому європейські стандарти організації місцевої публічної влади охоплюватимуть не тільки положення Європейської хартії місцевого самоврядування, але і вимоги, що випливають із права ЄС. Тож завершення реформи місцевого самоврядування, як видається, має відбуватися в спосіб, що наближає (а не віддаляє) Україну від загальноприйнятих у державах-членах ЄС практик.

РОЗДІЛ 1. УКРАЇНА: ІСТОРИЧНА ЗМІНА ПОГЛЯДІВ НА ПРИРОДУ ТА СТАТУС ГРОМАД Й ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. ФОРМУВАННЯ ТА СТАТУС ГРОМАД НА УКРАЇНСЬКИХ ЕТНІЧНИХ ЗЕМЛЯХ ВІД ПОЧАТКІВ ДЕРЖАВНОСТІ УКРАЇНИ ДО 1991 РОКУ

ГЕНЕЗА ГРОМАД НА ЕТНІЧНИХ УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ. Іринарх Черкаський у своїй монографії[1], цитуючи працю «Про давні сільські громади в Південно-Західній Росії» професора Миколи Іванишева, зазначав, що появу громад не фіксує жоден літопис чи писана законодавча пам'ятка. Отже, можна вважати, що «сільські громади постали ще за тих часів, коли слов'янські племена, які заселяли теперішню південно-західну Русь, ще не були об'єднані в державні спілки».

Володимир Антонович, припускаючи безперервність існування громад на території України («Південної Русі»), відзначав, що «основною рисою общинного порядку було визнання рівноправності всіх членів общини, вирішення всіх зовнішніх і внутрішніх питань спільно, через общинний приговор на зборах усіх членів або на віче, самоврядування або самосуд за допомогою тих же вічових приговорів»[2].

Михайло Грушевський вважав, що громади починалася з родин і родів. На певному етапі їхнього розвитку родинні зв'язки слабшали, натомість зміцнювалися сусідство, територіальна й економічна солідарності. Унаслідок поділу родин «рідні осідали побіч себе групами, і пізніше, як розросталися й ділилися ширші родини, на старих займанщинах повставали нові родини, зв'язані спорідненням, і творили громаду»[3]. За Грушевським, «сільській групі «родів» — дворищ досить близько відповідає громада в «Руській Правді» — «верв». Вона, з одного боку, настільки невелика, що може ручити за своїх членів і відповідати за переступ, счинений на її території, з другого боку — се союз свобідний, її члени самі розпоряджають собою і укладають між собою

[1] Черкаський І. Громадський (копний) суд на Україні-Русі XVI–XVIII вв. К., 1928. С. 45.
[2] Антонович В. Б. Исследование о казачестве по актам с 1500 по 1648 гг. К., 1863. 120 с
[3] Грушевський М. Історія України-Руси: в 11 т., 12 кн. К. : Наук. думка, 1991. Т. 1. С. 352.

умови»[4]. З розвитком громад «…в руках міських, а особливо — сільських громад зіставалася більшість адміністраційних функцій»[5]. Це давало можливість князям не створювати свої місцеві адміністрації, а якщо і створювати, то робити їх невеликими.

Регулюванню діяльності верві (громади), яка розумілася як територіальна організація сільського населення з визначеними функціями, у «Руській Правді» було присвячено 15 статей. За злочини, учинені на території верві, накладалася матеріальна відповідальність у вигляді штрафу на особу-злочинця, а коли його не знайдено — на верв. Звідси випливає, що селяни, які входили до верві, мали економічну самостійність[6].

Михайло Владимирський-Буданов, пояснюючи термін «верв», писав: «…та сама одиниця провінціального поділу, як у південних і в північних землях, називається верв'ю (корінь слова спільний індоєвропейський *worf*). Тій самій одиниці відповідають і назви «сотня» не тільки в міському, але і в провінціальному поділі»[7].

З розвитком суспільних відносин верві трансформувалися в сільські самоврядні громади, а деякі з останніх за відповідних умов — у міські.

Михайло Грушевський як науковець досліджував розвиток громад, а як політик, розрізняючи самоврядування недемократичне (цензове) та широке, був прихильником широкого, «коли громадянство через вибраних людей (депутатів, гласних, совітників), організованих у радах і виконавчих комітетах з певними виборними виконавцями, комісарами і суддями, порядкує свої економічні, культурні, адміністративні чи судові справи»[8]. Спираючись на ці засади, він розробив новий адміністративно-територіальний устрій України[9] та систему територіальної організації влади[10], у якій до компетенції центральної виконавчої влади мали бути віднесені лише «справи, які зістаються поза межами діяльності установ місцевої та національної самоуправи або дотикають цілої республіки»[11].

---

[4] Там само. С. 360.
[5] Там само. С. 237–238.
[6] Правда руська. *Тисяча років української суспільно-політичної думки:* у 9 т. К., 2001. Т. І. С. 173–185.
[7] Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права. К., 1907. С. 102.
[8] Грушевський М. Хто такі українці і чого вони хочуть. К. : Знання, 1991. С. 122.
[9] Там само. С. 215–218.
[10] Там само. С. 227–235.
[11] Там само. С. 109.

Прикладом широкої самоуправи, яка ґрунтується на самостійності у вирішенні всіх місцевих справ, для Грушевського була Англія, де на місцевому рівні відсутні представники уряду, а всіма справами порядкують вибрані населенням ради та сформовані ними виконавчі органи. Він писав: «Ми відкидаємо поліційно-бюрократичний устрій і хочемо оперти нашу управу на широких основах самоврядування, зіставляючи адміністрації міністеріальній тільки функції загальної контролі, координування і заповнювання тих прогалин, які можуть виявитись в діяльності органів самоврядування. Впливи бюрократії таким чином будуть дуже обмежені»[12].

Іван Франко орієнтувався на децентралізовану державу, у якій «майбутній устрій… буде базуватись на якнайширшім самоуправлінні общин, повітів і країв, складених з вільних людей»[13]. Він вважав, що «коли кожний повіт, кожний край, кожна держава складається з громад — сільських чи міських, то все одно перша і найголовніша задача тих, що управляють державою, краями, повітами, повинна би бути така, щоб добре упорядкувати і мудрими правами якнайліпше забезпечити ту найменшу, але основну одиницю. Бо коли громада зле впорядкована, бідна, темна і сама в собі розлазиться, то очевидно, що й увесь побудований на ній порядок повітовий, крайовий і державний не може бути тривалий»[14].

Від початку появи громад у них здійснювалося самоуправління. Але самоуправління громад у кожному столітті їх існування залежало від різних факторів (історичних, соціальних, економічних, географічних та національних) і чинного звичаєвого й державного права тих держав, до складу яких вони входили.

Отже, сьогоднішня концепція місцевого самоврядування громади формувалася впродовж багатьох століть і практикою самоуправління громад, і практикою державного управління, і одиночними чи колективними зусиллями людей, які намагалися осмислити й запропонувати найкращі способи організації самоуправління громадою, зокрема, і суспільства загалом. І все це відбувалося в контексті історичних, соціальних й економічних умов того часу.

Самоврядування громад у юридичному сенсі виникло в часи, коли

[12] Там само. С. 172.
[13] Франко І. Зібрання творів: у 50 т. К. : Наук. думка, 1986. Т. 45 : Філософські праці. С. 452.
[14] Франко І. Що таке громада і чим би вона повинна бути? *Зібр. творів*: у 50 т. К., 1985. Т. 44, кн. 2 : Економічні праці (1888–1907). С. 175.

змінилися відносини між правителем і його підданими, коли піддані набули публічних прав, «коли формується конституційна і правова держава, яка в силу своєї законодавчої влади організувала муніципальні союзи для своїх власних цілей і включила їх як публічно-правові одиниці до свого тіла»[15]. Тобто коли автономія муніципалітетів стала суттєвою складовою конституційної держави.

В адміністративному праві панує думка, що сучасна модель місцевого самоврядування сформувалася на основі ідей Великої французької революції, і «під впливом цієї тенденції все місцеве управління було побудовано на принципі самоврядування (децентралізації). Усі міські та сільські громади отримали правосуб'єктність і самоврядування»[16].

Ідея природного права, підкреслюючи своєрідність громад щодо держави, стала фундаментом їхньої автономії та невідчужуваних прав. На комуни почали дивитися як на утворення, рівноправні з державою, а на державу — як на федерацію комун, яка існує для реалізації прав окремих муніципальних одиниць, але не має права втручатися у сферу їхньої діяльності[17]. Тому комуни, як і громадяни, стали незалежними, утворивши окрему цілість прав і обов'язків[18].

Інша модель місцевого самоврядування була розроблена в Пруссії під час реформ міністра Лоренца фон Штайна. Прусський муніципальний ордонанс 1808 року (*Preußische Städteordnung*) запровадив новий тип муніципального управління, в основу якого було покладено державну теорію самоврядування, згідно з якою самоврядування встановлюється державою і виконує свої завдання, тому місцеве самоврядування є суб'єктом вторинним щодо держави[19].

Поділяючи думку Юрія Панейка про часові рамки, у яких з'являється місцеве самоврядування як суб'єкт публічного права в сьогоднішньому розумінні, далі зосередимо увагу на історичних подіях і правових актах та їхніх проєктах у державах XVIII — першої половини XX століття на українських етнічних землях.

---

[15] J. Panejko. Genesis and foundations of European self-government. Paris, 1926. P. 10.
[16] E. Iserzon. Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje. Warszawa : Wydawnictwo Prawnicze, 1968. S. 98.
[17] J. Jendrośka [w:] J. Boć (red.). Prawo administracyjne, wyd. 13 poprawione. Wrocław : Kolonia Limited, 2010. S. 182.
[18] M. Stahl (red.). Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, wyd. 5. Warszawa : Wolters Kluwer Polska, 2013. S. 359.
[19] T. Jefferson [za:] H. Izdebski. Doktryny polityczno-prawne, wyd. 1. Warszawa : LexisNexis, 2010. S. 341.

САМОВРЯДУВАННЯ ГРОМАД У ПРОЄКТАХ КОНСТИТУЦІЙ У XVIII-XX ст. У «Пактах й конституціях законів та вольностей Війська Запорозького» 1710 року відстоювалося самоврядування, а також особливий статус міста Києва та інших міст України. Так, наприклад, у статті XIII ішлося, «щоб столичне місто Русі Київ та інші міста України зберігали недоторканими й непорушними всі свої справедливо отримані закони та привілеї»[20].

Про сильне місцеве самоврядування, основою якого є громада, писав Георгій Андрузький, член Кирило-Мефодіївського товариства, у трьох проєктах конституції «Начерки Конституції Республіки» (1846–1850)[21]. Приділяючи найбільшу увагу організації влади в основній одиниці місцевого самоврядування — громаді (общині), яку складають від 2 000 до 200 сімей, третій проєкт начерків конституції визначав компетенцію громади та встановлював, що вищим органом влади в громаді є очолювана головою управа, до компетенції якої належать розпорядчі, виконавчі та судові функції.

Михайло Драгоманов створив концепцію побудови децентралізованої держави з місцевим самоврядуванням. У «Проєкті основ статуту українського товариства «Вільна спілка» — «Вольный союз»» 1884 року він ставить завдання перетворити Російську імперію на децентралізовану федеративну державу як «вільну спілку» локальних самоуправ, які складають основу державного життя, а центральна влада доповнює самоуправну владу, фактично залежачи від неї[22].

Відповідно до цього документа, самоуправління (самоврядування) має здійснюватися на різних рівнях: місцеве — на рівнях громади (сільської і міської), волості, уїзду (повіту), області, а державне — на рівні держави. Самоврядування має бути представлено сходами або вибраними зборами, перед якими відповідальні всі посадові особи, окрім суддів.

У селах громадськими справами має займатися сход і вибрані ним управа та її голова (старшина), у містах (і містечках), волостях — виборні думи та вибрані ними управи. Причому сільські сходи, а також міська дума повинні мати право доручати своїм управам вести цивільні й кримінальні позови

---

[20] Пакти й конституції законів та вольностей Війська Запорозького. *Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність.* К. : Видавництво «Юридична думка», 2011. С. 21.

[21] Слюсаренко А. Г., Томенко М. В. Історія української конституції. К. : Знання, 1993. С. 45.

[22] Там само. С. 54–55.

проти посадових осіб за їхні незаконні дії (§ 4–7). Сходи, думи і вибрані ними управи мають вести справи місцевого громадського господарства (громадське майно, базари, ярмарки тощо), благоустрою (сполучення, громадські будівлі, пошта тощо), добробуту (оздоровлення, продовольство, піклування, страхування, охорона скота від епізоотій тощо), громадського початкового і (у міру засобів) середнього навчання (§ 8).

У § 10 визначено, що сільські сходи, а також волосні, міські думи повинні мати право видавати в межах своєї компетенції обов'язкові постанови, які не суперечать законам і загальним інтересам державного союзу; накладати для громадських потреб податки.

У примітках до § 4–10 зазначено: подробиці відносин між сходами, думами і вибраними ними управами та старшинами повинні визначатися статутами, але установи з більшою компетенцією (кругом дій) не мають бути начальством над установами з меншою компетенцією (кругом дій), а щоб кожна мала якомога більшу самостійність у межах своєї компетенції (у своєму крузі дій), особливо у справах, які вона оплачує своїми засобами. Нагляд у справах освіти повинен мати значення досліджень і порад, а не командування.

«Проєкт основ статуту українського товариства «Вільна спілка» — «Вольный союз» передбачав автономію й правовий захист місцевого самоврядування. Так, представники центрального уряду повинні мати право призупиняти тільки ті постанови місцевого самоврядування, які суперечать федеральним законам, а остаточне рішення про їхню правочинність має ухвалювати вищий суд — сенат.

Поліція в містах, уїздах і їхніх підрозділах (волостях) має перебувати у віданні відповідних дум, перед якими повинні бути відповідальні начальники місцевої поліції незалежно від способу їх призначення (§ 11)[23].

Широке місцеве самоврядування передбачалося також проєктом «Основного закону «Самостійної України» спілки народу українського»[24], опублікованого в 1905 році у Львові. У статті 1 проєкту закону йдеться: «Україна є спілка вільних і самоправних земель, утворених на підставі своїх природних особливостей та окремішностей і заселених українцями», а у статті 2 сказано, що «кожна земля є спілка вільних і самоправних громад».

[23] Там само. С. 52–60.
[24] Основний Закон «Самостійної України» спілки народу українського 1905. URL: https://constituanta.blogspot.com/2011/08/1905_05.html

У децентралізованій демократичній державі, яка мала називатися Всеукраїнською Спілкою, усі справи, які стосувалися лише окремих громад або земель, мали вирішувати відповідні громадські ради на підставах, визначених цим «законом основним». У статті 95 розділу «Самоправи» сказано:

1) Кожна земля має свою земську раду, кожна громада — свою громадську раду.

2) Земські й громадські ради вибирають з-поміж себе управи, які і є виконавчою владою.

3) Усі урядовці є вибирані.

4) Права й обов'язки земських рад обмежуються тим, що стосується інтересу земель і громад.

5) Засідання рад є публічними.

6) Президентові або законодатним хатам належить право перешкодити радам земським або громадським виходити понад свої права й заважувати загальному добру Всеукраїнської Спілки[25].

Цікаво, що чужинці не могли ані мати права приватної власності на землю під селитьбами, ані користуватися національною власністю (стаття 8), і тільки громада на підставі земських законів встановлювала способи користування національною землею (стаття 9); законодавчим шляхом приймала якогось чужинця, і він набував громадянства завдяки натуралізації, і тільки така натуралізація надавала чужинцеві всі права українця (стаття 11). Також встановлювалося, що кожна громада має свою міліцію (стаття 105)[26].

ПРАВОВИЙ СТАТУС ГРОМАД НА УКРАЇНСЬКИХ ЕТНІЧНИХ ЗЕМЛЯХ У РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ. Після втрати Україною державності етнічні українські землі від кінця XVIII до початку XX століття входили частинами до складу Російської та Австрійської (а згодом Австро-Угорської) імперій. Під владою Російської імперії перебували Лівобережна Україна, Слобідська Україна, Південна Україна, Правобережна Україна (Київщина, Брацлавщина, Волинь, Поділля).

Після включення етнічних українських земель до складу Російської імперії вони стали «національною околицею», у якій суспільні відносини разюче

[25] Там само.
[26] Там само.

відрізнялися від суспільних відносин на великоруських землях. Щоб ефективно управляти Україною, вирішуючи різні специфічні завдання, імперія розтягнула уніфікацію системи управління на довгі десятиліття. Суттю політики, що проводилася щодо України, була повзуча русифікація й уніфікація шляхом поступової заміни тимчасово збережених на її територіях правової системи й національних установ при одночасному посиленні централізації управління.

Цей процес найбільш жорстко проводила Катерина II. Видане нею в 1775 році «Керівництво для управління губерній Всеросійської імперії» уніфікувало устрій губерній із поділом їх на уїзди (повіти), урегулювало питання функціонування губернаторів і губернських управлінь, визначило структуру управління в губерніях і повітах, їхні штати, права та обов'язки.

На українських етнічних землях Південно-Західного краю було утворено Волинську, Київську, Подільську, Чернігівську, Полтавську, Харківську, Катеринославську, Херсонську й Таврійську губернії. Частини українських етнічних земель увійшли до Гродненської, Мінської, Кубанської, Курської, Воронізької губерній і прирівняних до них області Війська Донського й Бессарабської області. Деякі землі ввійшли до Люблінської і Сідлецької губерній, із частин яких за етнічним принципом у 1913 році було сформовано Холмську губернію. Губернії ділилися на уїзди (в Україні уїзди називали повітами, а російський термін «деревня» відповідно до «Головних засад устрою місцевого самоврядування» позначав село, у якому немає церкви. — авт.), а ті — на волості.

При цьому місцеве самоврядування розглядалося як продовження імперського управління. Введена як дрібна адміністративно-територіальна одиниця волость стала складовою уїзду (повіту). Через волость здійснювали управління селянами. Адміністративна реформа 1775 року Катерини II ввела у волосне управління (а в Україні насправді — повернула) виборність волосних старшин і голів. Згодом положенням 1838 року інститут виборного (призначуваного) волосного голови було доповнено волосним сходом і волосним правлінням.

Усі волосні й сільські виборні органи та посадові особи в уїздах підпорядковувалися окружному управлінню. Тому коректно говорити про місцеве управління, а не самоврядування.

Волості як адміністративно-територіальні одиниці були частиною системи самоуправління на місцях. Члени волосних управ були обраними

представниками селянства. Волосна управа розглядала питання, які стосувалися селянства: земельні питання, податки, адміністративні питання тощо. Волосна управа не вважалася особою публічного права.

У 1804–1808 роках із метою здійснення правової реформи Російська імперія провела кодифікацію українського права й підготувала збірники українського права — «Звід місцевих законів губерній і областей, приєднаних від Польщі» і «Зібрання малоросійських прав 1807 року».

У 1840–1842 роках із метою ліквідації українського національного права і встановлення єдиної системи законодавства по всій імперії уряд поширив на територію України чинність «Зводу законів Російської імперії».

Польща як «національна околиця», до складу якої входили українські землі (зокрема, Волинь, Рівненщина, Житомирщина), до повстання 1830 року мала в складі Російської імперії автономію. Імператор Росії управляв нею через намісника. У Польщі діяв двопалатний сейм. Виконавчим органом була Державна рада. Територія поділялася на воєводства, повіти й ґміни, у яких обиралися відповідні ради (сеймики). Найнижчою адміністративно-територіальною одиницею була ґміна, що відповідала всестановій волості у великоруських губерніях. У ґміні функціонувала громада.

Після придушення повстання на території Польщі було введено загальноросійський територіальний поділ із відповідними органами влади.

Положення 1861 року визначало волость адміністративно-територіальною одиницею, що об'єднує групу сільських громад. Державний нагляд за станом справ у волості здійснювали мирові посередники, з 1874 року — повітові в селянських справах присутствія, а з 1889 року — земські й селянські начальники. Органами волосного управління були волосний сход, волосне правління та волосний старшина. До відання волосного сходу належали вибори посадових осіб волості й контроль за їхніми діями, скликання волосних зборів і розподіл повинностей, опіка над сиротами, благоустрій у волості, вибори кандидатів у гласні повітових земств та уповноважених щодо виборів до Державної думи (від жовтня 1905 року).

Згідно з «Положенням про губернські та повітові земські установи»[27] у 1864 році в Україні було створено земства. Земства складалися з губернських

[27] Положение о губернских и уездных земских учреждениях. Чернигов : тип. Ильин. монастыря, 1864. 63 с.

і повітових зборів — розпорядчих органів та управ — виконавчих органів. Функції земств обмежувалися адміністративно-господарськими справами, культурно-освітньою й благодійницькою діяльністю. Земства контролювалися губернатором і Міністерством внутрішніх справ. 12 червня 1890 року було ухвалено нове «Положення про губернські та повітові земські установи», яке змінило порядок виборів до земських установ і значно посилило урядовий контроль за ними. На рівні волостей земства не створювалися аж до 1917 року.

Зауважимо, що імперське російське правознавство розрізняло юридичних осіб, які мають публічний характер (виникають історично або в законодавчому порядку поза волею приватних осіб), і приватних (виникають і припиняються волею приватних осіб)[28].

До юридичних осіб публічного права із цільовою або спеціальною правоздатністю належали скарбниця (казна), установи та відомства скарбниці, навчальні заклади, монастирі, церкви, органи місцевого самоврядування.

В Енциклопедичному словнику Брокгауза і Єфрона в статті «Юридичні особи публічного права» сказано: «Поняття юридичної особи в широкому сенсі охоплює не лише спілки й установи цивільно-правового характеру, а й різноманітні спілки й установи права публічного, які у своїй діяльності виступають як правоздатні єдності. Сама держава є юридичною особою, корпорацією або установою, залежно від типу правління. Держави конституційні утворюються на кшталт корпорацій, держави абсолютні — на кшталт установи. Відмінність держави від цивільно-правової юридичної особи полягає лише в тому, що її статути та основні закони не мають санкції вищого органу й базуються тільки на моральній основі. У своїй цивільно-правовій діяльності держава (скарбниця) функціонує зазвичай як установа.

Інші публічно-правові спілки (товариства дворянські, земські, міські, архієрейські доми тощо) так само подібні до того чи іншого типу залежно від своєї внутрішньої організації. У зовнішній діяльності всі вони правоздатні та набувають майно на ім'я юридичної особи, а не фізичних осіб, які їх утворюють… Окремі представники скарбниці, відомства й установи самостійного становища юридичних осіб у цивільному обігу не мають, хоча номінально набувають на своє ім'я майно та розпоряджаються ним. Тому в спорах

[28] Энциклопедический словарь. Санкт-Петербург. Типография акц. общ. Брокгауз-Ефрон, 1904. Т. LXI. С. 418.

між собою за майно вони не підлягають судовим установам, а керуються адміністративним порядком. У спорах зі сторонніми приватними особами та громадськими корпораціями відповідачем є скарбниця, а окремі відомства й установи, з якими відбувається спір, — тільки представники скарбниці»[29].

Відповідно до «Міського положення» 1892 року[30] міська дума діяла від імені міського поселення.

Реформа Столипіна з модернізації адміністративно-територіального устрою й місцевого управління передбачала надання громадам статусу юридичної особи.

У документі «Головні засади устрою місцевого самоврядування» (1906)[31] було визначено, що кожне сільське поселення (містечко, село, «деревня») утворюють самостійний сільський округ. Право встановлювати межі сільських округів надавалося уїздним радам. І далі:

4. Членами сільського окружного товариства є всі без різниці стани, власники нерухомого майна й торгово-промислових закладів, розташованих у межах сільського округу.

6. Сільське окружне товариство має права юридичної особи й право встановлювати щодо предметів, які належать до відання сільського управління, грошові збори з майна і закладів, перелічених у статті 4.

7. Закладами сільського окружного управління є:

а) сільський сход, який замінюється у велелюдних товариствах сільськими зборами (орган розпорядчий), і

б) сільський староста (орган виконавчий)[32].

Через рік було підготовлено «Положення про волосне управління» (1907)[33].

Перша світова війна, а потім Лютнева революція поставили на порядок денний проведення змін у земствах. Тому Тимчасовий уряд 21 травня 1917 року ухвалив «Тимчасове положення про земські установи», яким значно розширив компетенцію цих установ і змінив порядок їх обрання. Тоді ж було

[29] Там само.
[30] Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3. Т. 12. СПб., 1895. № 8708. С. 433–456.
[31] Главные начала устройства местного управления. РГИА. Ф. 1276. Оп. 2. Д. 63. Л. 14–19 об.
[32] Там само.
[33] РГИА. Ф. 1278. Оп. 1. Созыв II. Д. 926.

ухвалено й Закон «Про волосне земство». Ним ліквідовувалися волосні правління й старшини, і їхні обов'язки відповідно покладалися на волосні земські установи. Волосні земські збори вибирали виконавчий орган — волосну управу, яку очолював голова з великими повноваженнями. Нагляд і контроль за волостю здійснювало повітове земство.

Жовтневий переворот 1917 року в Московії поклав початок якісно іншій організації місцевої влади. На руїнах зламаної імперської державної машини на противагу «буржуазному місцевому самоврядуванню» організовувалася централізована система рад (совітів) як знаряддя диктатури пролетаріату.

Ради робітничих, селянських і солдатських депутатів уперше виникли як масові політичні організації під час Революції 1905–1907 років. Владімір Ленін побачив у них механізм, за допомогою якого більшовики могли б встановити в державі свою диктатуру. На його думку, до складу рад мали входити тільки революційні представники пролетаріату й трудового селянства. Відбір членів рад за ознакою їхньої революційності мала здійснювати партія більшовиків — «авангард» робітничого класу.

Коли такі ради з'явилися в 1917 році, то Владімір Ленін 4 квітня 1917 року опублікував у газеті «Правда» статтю під назвою «Про завдання пролетаріату в даній революції», відому як «Квітневі тези».

Він закликав до якнайшвидшого переходу до пролетарського етапу революції, переможець у якій — пролетаріат — мав встановити свою диктатуру. Ленін наголошував на необхідності зсередини заволодіти радами робітничих депутатів, а після цього замінити чинний уряд радянським, а отже, більшовицьким урядом. Тому більшовики висунули гасло «Уся влада — радам!», яке мало привести їх до влади.

У п'ятій тезі Владімір Ленін відкинув форму державного устрою — парламентську республіку, органи влади в якій формує весь народ, а замість неї сформулював як мету республіку рад робітничих, батрацьких і селянських депутатів по всій державі знизу вгору, які утворювалися волевиявленням тільки трудящих мас під контролем більшовицької партії. Він вважав, що майбутня влада має бути диктатурою й «спиратися не на закон, не на формальну волю більшості, а прямо, безпосередньо на насильство».

Фактично це був план створення держави з партійною диктатурою й радянським централізованим управлінням. Реалізуючи його, більшовики

зайнялися радянським будівництвом — створенням рад із контрольованими ними депутатами. Це забезпечувалося не лише шляхом підбору кандидатів у депутати, але і встановлення особливих норм представництва від робітників, солдат і селянства. Зрозуміло, що найбільші норми мали робітники.

ПРАВОВИЙ СТАТУС ГРОМАД НА УКРАЇНСЬКИХ ЕТНІЧНИХ ЗЕМЛЯХ АВСТРО-УГОРСЬКОЇ ІМПЕРІЇ. Українські етнічні землі Галичина, Буковина та Закарпаття із середини — кінця XVIII століття перебували в складі Австрійської імперії. Галичина входила до Королівства Галичини та Володимирії з Великим князівством Краківським і князівствами Освенциму й Затору (нім. *Königreich Galizien und Lodomerien mit dem Großherzogtum Krakau und den Herzogtümern Auschwitz und Zator*). У 1774 році Австрія, скориставшись Російсько-турецькою війною, окупувала Буковину. Наказом Йосифа II від 1 листопада 1787 року її було приєднано до Королівства Галичини та Володимирії як округу. Цією округою керував староста в Чернівцях, який підпорядковувався губернатору королівства. У 1849 році Буковина стала окремим коронним краєм (землею).

За Австро-угорською угодою 1867 року Австрійська імперія стала складовою федеративної держави — Австро-Угорської імперії. Австрійська частина імперії була унітарною державою, яка поділялася на 17 коронних земель. Галичина стала коронним краєм у 1772 році, а Буковина — у 1849 році.

Управління Австро-Угорською імперією ґрунтувалася на трьох правових актах: Австро-угорській угоді, Конституції Австрії, ухваленій 21 грудня 1867 року, Конституції Угорщини 1848 року, скасованій у 1851 році і відновленій у 1867 році.

Конституція Австрії 1867 року, на якій базувався її політичний устрій, складалася з п'яти законів: Закону про державне представництво; Закону про здійснення урядової та виконавчої влади; Закону про судову владу; Закону про загальні права громадян; Закону про державний трибунал.

Автономія коронних країв у Цісарстві Австрійському полягала в наданні їм самостійності в здійсненні законодавчої і виконавчої влади. Конституція визначала, що повноваження регулювати муніципальний устрій належать крайовим (національним) парламентам. Кожний край поділявся на округи (*Kreis*), які своєю чергою складалися з повітів (*Bezirk*). Округами керували

президенти (*Kreis-Präsidenten*), повітами — старости (*Bezirkshauptmann*). У сільській ґміні (громаді) обирали раду ґміни та зверхність ґмінну на чолі з війтом. У міській ґміні — міську раду і магістрат (відділ міста) на чолі з бурмістром або президентом (у великих містах). Ґміни (громади) в Австро-Угорській імперії були адміністративно-територіальними одиницями.

Муніципальне самоврядування в Австрійській імперії сформувалося в 1862–1866 роках.

Першим правовим актом, на основі якого почали формуватися муніципалітети, був Тимчасовий муніципальний закон[34] від 17 березня 1849 року, у статті I якого стверджувалося: основою вільної держави є вільна комуна (*Grundfeste des freien Staates ist die freie Gemeinde*).

Цей закон, який відповідав суспільним очікуванням і політичним вимогам надати право самоуправління на місцевому рівні, був здобутком Революції 1848 року (Весни народів). Тож і за своєю суттю, і за походженням він заслужено вважається революційним.

Закон встановив «вільну комуну», визначив коло природних (власних), а також державних (делегованих) завдань комуни, які вона мала виконувати; запровадив виборні муніципальні органи влади. Відповідно до нього мешканці комуни ділилися на дві категорії: громадяни, які мали право на участь у місцевому самоврядуванні, та іноземці, які не мали права на участь у місцевому самоврядуванні. Громадяни своєю чергою належали до двох підкатегорій: громадяни-мешканці та громадяни-податкові платники. Громадяни-мешканці — ті, хто мешкав у громаді, а громадяни-податкові платники — ті, хто щорічно сплачував певну суму податків.

На відміну від Пруссії, у якій міські громади мали більше повноважень, ніж сільські, цей австрійський закон фактично їх урівнював.

Комуна як основа вільного суспільства мала стати й основою побудови всіх вищих органів державної влади. У ті роки в Австрійській імперії, як і сімдесят років перед тим у Франції, вважали, що комуна — це автономне утворення щодо держави, яке має невід'ємні природні права.

Тимчасовий муніципальний закон 1849 року через рік скасували. Але обрані муніципальні ради продовжували функціонувати як допоміжні органи державної адміністрації. Вони пережили відновлений абсолютизм і на етапі

[34] Das Provisorische Gemeindegesetz vom 17. März 1849, Reichsgesetzblatt 1849/170.

переходу від нього до конституційної монархії були переобрані восени 1860 року на основі того ж Тимчасового муніципального закону.

Відповідно до рамкового Закону «Про основні засади організації громад» (відомого як Муніципальний акт від 5 березня 1862 року[35]), який протягом наступних кількох років був адаптований до умов окремих коронних країв шляхом ухвалення їхніми парламентами відповідних законів, автономний муніципалітет в Австрійській імперії було відновлено. Запровадженням вимоги про періодичні вибори до представницьких органів громад із розподілом їхніх завдань на власні та делеговані було поновлено дію Тимчасового муніципального закону 1849 року.

Закон «Про основні засади організації громад»[36] уніфікував сільські й міські ґміни (громади). Міським і сільським радам надавалися рівні повноваження. Кожне село ставало комуною. Її органами були рада як орган ухвалення рішень і нагляду та ґмінна влада як виконавчий орган.

Стаття I Закону «Про основні засади організації громад» встановлювала право кожному громадянину належати до якоїсь ґміни. Усі повноваження громади (ґміни) ділилися на власні й доручені (передані — стаття III). До власних повноважень громади, які вона здійснювала вільно, належали такі:

1) Вільне управління громадським майном і справами, що стосуються ґмінного союзу.

2) Піклування про безпеку людей і власності.

3) Піклування про утримання міських доріг, площ, мостів, також забезпечення безпеки й легкості руху на дорогах і воді.

4) Харчова поліція і нагляд за ярмарками, а саме нагляд за вагами та мірами.

5) Санітарна поліція.

6) Поліція над слугами й робітниками та контроль за дотриманням правил щодо слуг.

---

[35] Das Reichsgemeindegesetz vom 5. März 1862, RGBl 1862/18.

[36] Ustawa z dnia 5. marca 1862 określająca zasadnicze podstawy urządzenia gmin // Ustawa gminna z dnia 12. Sierpnia 1866. Ustawy o obszarach dworskich i Reprezentacji powiatowej, Ordynacja wyborcza dla Gmin i powiatowa obowiązujące dla Galicji wraz z W. Ks. Krakowskiem tudzież Ustawy państwowe o zasadniczych podstawach urządzenia Gmin z dodanym rejestrem abecadłowym / Wyd. 2, niezmienione. Lwów : Nakładem Karola Wilda, 1867. S. 102–112. Ustawa gminna z dnia 12. Sierpnia 1866 : ustawy o obszarach dworskich i reprezentacji powiatowej, Ordynacja wyborcza dla Gmin i powiatowa obowiązujące dla Galicji wraz z W. Ks. Krakowskiem tudzież ustawy państwowe o zasadniczych podstawach urządzenia Gmin z dodanym rejestrem abecadłowym. URL: http://www.dlibra.umcs.lublin.pl/dlibra/publication/17816/edition/20131/content

7) Поліція моралі.

8) Питання бідності (справи бідних) і піклування про муніципальні благодійні установи.

9) Будівельна та пожежна поліція, а також охорона порядку на будівництві й надання поліцією дозволів на будівництво.

10) Вплив, визначений законом, на середні школи, які утримуються ґміною, а також на народні школи, нагляд за їх заснуванням, утриманням і забезпеченням, з увагою до чинних прав шкільного патронату.

11) Урегулювання спору між сторонами, обираними представниками громади.

12) Проведення аукціонів рухомого майна.

До сфери доручених повноважень закон відніс повноваження, встановлені загальними законами в межах національного законодавства (стаття VI), і дозволив об'єднання окремих ґмін для спільного ведення діяльності, передбаченої як власними (стаття V), так і переданими (стаття VI) повноваженнями. Ґмінам, які не мають коштів для виконання своїх зобов'язань, належало об'єднуватися (відповідно до національного закону) з іншими ґмінами, щоб вони спільно могли реалізувати відповідні заходи (стаття VII).

Ґміну представляли обрані відповідно до національного закону ґмінний відділ (департамент) і ґмінний настоятель (стаття VIII). Ґмінний відділ був органом ухвалення рішень і контролю в ґмінних справах, а настоятель — органом виконавчим і відповідальним (стаття XII).

Закон встановлював, що видатки на комунальні цілі повинні покриватися доходом від майна ґміни. Ґміні надавалося право ухвалювати рішення про стягнення надбавки до постійних податків або до податку на споживання чи вводити інші збори й податки. Ці рішення підлягали схваленню повітом або національним сеймом, якщо вони потребували окремого національного закону (стаття XV).

Закон зобов'язував уряд контролювати ґміни, щоб вони не виходили за межі своєї компетенції та не порушували своїми діями чинного законодавства (стаття XVI)[37].

[37] Ustawa z dnia 5. marca 1862 określająca zasadnicze podstawy urządzenia gmin // Ustawa gminna z dnia 12. Sierpnia 1866. Ustawy o obszarach dworskich i Reprezentacji powiatowej, Ordynacja wyborcza dla Gmin i powiatowa obowiązujące dla Galicji wraz z W. Ks. Krakowskiem tudzież Ustawy państwowe o zasadniczych podstawach urządzenia Gmin z dodanym rejestrem abecadłowym / Wyd. 2, niezmienione. Lwów : Nakładem Karola Wilda, 1867. S. 102–112.

Королівство Галичини та Володимирії, скориставшись автономією, ухвалило власний Закон «Про устрій громади і громадську виборчу ординацію»[38] від 12 серпня 1866 року, який деталізував для коронного краю норми закону 1862 року.

Відповідно до цього закону громада (ґміна) — це село, селище чи місто, яке має власні органи управління й утримує їх (стаття 1). Ґміну в її справах представляє рада ґміни та ґмінна влада.

До компетенції ради належить ухвалення:

а) ухвал про управління майном ґміни;

б) положення про порядок використання та управління майном, його лізингу, оренди, капітальних інвестицій;

в) річного бездефіцитного бюджету;

г) рішень про перевірку та проведення розрахунків за рік;

ґ) надання дозволу на судові спори і їх припинення; затвердження розрахунків припинення спору; призначення своїх представників у ньому.

Рада виділяє ґмінній владі кошти, необхідні для виконання власних і доручених повноважень.

Рада обирається на шість років. Кількість її членів (громадських радних) залежить від кількості осіб, які мають право голосу. Закон встановлює нижню та верхню межу кількості радних: відповідно 12 і 36 осіб.

Якщо хтось із радних вибуває або не може виконувати свої обов'язки, то його замінює обираний заступник (депутат). Заступників обирають у кількості, не більшій, ніж половина всього складу ради. Члени ради обирають зі свого складу старшину — голову та щонайменше двох присяжних / асесорів, один із яких призначається заступником голови[39].

Перелік повноважень громадського самоуправління в новому законі майже дослівно повторював повноваження, виписані в законі 1862 року. Раді надавався статус розпорядчого й контрольного органу. Її засідання мали бути публічними (окрім окремих випадків) і не рідше ніж один раз на квартал.

[38] Ustawa gminna z dnia 12. Sierpnia 1866. Ustawy o obszarach dworskich i Reprezentacji powiatowej, Ordynacja wyborcza dla Gmin i powiatowa obowiązujące dla Galicji wraz z W. Ks. Krakowskiem tudzież Ustawy państwowe o zasadniczych podstawach urządzenia Gmin z dodanym rejestrem abecadłowym / Wyd. 2, niezmienione. Lwów : Nakładem Karola Wilda, 1867. S. 1–101.

[39] Ustawa gminna z dnia 12. Sierpnia 1866. Ustawy o obszarach dworskich i Reprezentacji powiatowej, Ordynacja wyborcza dla Gmin i powiatowa obowiązujące dla Galicji wraz z W. Ks. Krakowskiem tudzież Ustawy państwowe o zasadniczych podstawach urządzenia Gmin z dodanym rejestrem abecadłowym / Wyd. 2, niezmienione. Lwów : Nakładem Karola Wilda, 1867. S. 1–101.

Рада ухвалювала постанови, якими врегульовувала питання, пов'язані з розпорядженням майном громади (користування, оренда), ухваленням бюджету й усуненням його дефіциту, складанням і перевіркою річних бухгалтерських рахунків, наданням дозволу на подання позову до суду та призначенням у ньому представників від громади тощо.

Громадське самоуправління відповідало за утримання будівель і споруд органів правопорядку. Окрема стаття акцентувала на необхідності опікуватися покращенням становища незаможних категорій населення. Щодо старшини (працювали на громадських засадах), яка здійснювала виконавчі функції, рада мала наглядові повноваження й могла створювати спеціальні комітети (наприклад, з нагляду за муніципальними підприємствами). Голова громади відповідав за майно громади, управляв муніципальною власністю та здійснював контроль за її використанням.

Міста мали міську раду та магістрат відповідно.

Нагляд за діяльністю громадського самоуправління здійснювали вищі органи влади, які мали різні предмети відання і відповідні повноваження.

Намісник у визначених випадках мав право розпустити виборні представницькі органи. Крайовий сейм регулював запровадження нових податків і зборів. Повітова адміністрація затверджувала рішення про заставу майна, довгострокову оренду чи взяття позики (якщо її загальна сума, включаючи наявну заборгованість, перевищувала річний бюджет). Окрім того, вона мала право штрафувати виборних осіб за зловживання й усувати їх від виконання обов'язків. До її компетенції входило скасування рішень ради, якщо вони виходили за рамки компетенції останньої або не відповідали чинному законодавству[40].

Закон від 13 березня 1889 року запровадив муніципальне право для таких міст: Бяла, Бохня, Броди, Бережани, Бучач, Дрогобич, Ґорліце, Городок, Ярослав, Ясло, Яворів, Коломия, Кросно, Новий Сонч, Подґуже, Перемишль, Ряшів, Самбір, Санок, Снятин, Сокаль, Станіславів, Стрий, Тарнополь, Тар-

[40] Ustawa z dnia 5. marca 1862 określająca zasadnicze podstawy urządzenia gmin // Ustawa gminna z dnia 12. Sierpnia 1866. Ustawy o obszarach dworskich i Reprezentacji powiatowej, Ordynacja wyborcza dla Gmin i powiatowa obowiązujące dla Galicji wraz z W. Ks. Krakowskiem tudzież Ustawy państwowe o zasadniczych podstawach urządzenia Gmin z dodanym rejestrem abecadłowym / Wyd. 2, niezmienione. Lwów : Nakładem Karola Wilda, 1867. S. 12–16, 21, 27, 36–40.

нув, Теребовля, Вадовіце, Велічка, Золочів, Жовква[41].

Закон встановлював, що кожне місто, яке підпадало під його дію, становило окрему міську громаду у своїх поточних межах (§ 1 розділу I); визначав, хто належить до міської громади, права й обов'язки членів громади.

Відповідно до закону міську громаду представляла міська рада (§ 9), яка займалася справами ґміни через магістрат. На чолі ради й магістрату стояв бургомістр.

Міська рада складалася з 36 радників, обраних членами ґміни. Одночасно обиралися 18 депутатів на заміну радних, які вибули або не могли брати участь у роботі ради (§ 10).

Порядок виборів містився в Положенні про вибори. Радники й депутати виконували свої обов'язки безоплатно (§ 11).

Магістрат складався з голови (бургомістра), його заступника й трьох асесорів (§ 14), які обиралися на шість років (§ 16) і, вступаючи на посаду, складали присягу (§ 18).

Повноваження ґміни ділилися на власні й доручені (§ 22).

Власні повноваження — сфера, у якій громада діє самостійно відповідно до законів і яка охоплює все, що безпосередньо стосується інтересів громади й може бути здійснено власними засобами. Відповідно до сфери діяльності ґміни закон відносив, зокрема:

а) управління комунальним майном і вирішення питань, які стосуються ґміни (громади);

б) забезпечення безпеки людей і їхнього майна;

в) забезпечення будівництва й утримання муніципальних доріг, мостів, вулиць і площ, а також забезпечення безпеки та зручності сполучення на дорогах і водах;

г) рибну поліцію;

ґ) поліцейський нагляд за продуктами харчування, ринками, мірами та вагами;

д) політику охорони здоров'я;

е) поліцію над слугами й робітниками, а також виконання положень щодо

[41] Ustawa z dnia 13 marca 1889, zaprowadzająca ustawę gminną dla miast: Biała, Bochnia, Brody, Brzeżany, Buczacz, Drohobycz, Gorlice, Gródek pod Lwowem, Jarosław, Jasło, Jaworów, Kołomyja, Krosno, Nowy Sącz, Podgórze, Przemyśl, Rzeszów, Sambor, Sanok, Śniatyn, Sokal, Stanisławów, Stryj, Tarnopol, Tarnów, Trembowla, Wadowice, Wieliczka, Złoczów, Żółkiew. Złoczów : Nakładem i drukiem O. Zukerkandla i Syna pod zarządem Wilhelma Zukerkandla, 1892.

слуг;

є) поліцейський нагляд за громадською мораллю;

ж) справи бідних, піклування про благодійні установи ґміни, запобігання жебрацтву;

з) протипожежну поліцію, будівельну поліцію, виконання будівельних норм і надання дозволів поліцією на проведення будівельних робіт;

и) вплив на середні школи, ґмінні школи та народні школи; заснування, фінансування та утримання народних шкіл, беручи до уваги наявні шкільні патронати та положення про конкуренцію шкіл;

і) примирення сторін у суперечці обраними представниками ґміни;

ї) здійснення продажу рухомого майна на аукціоні (§ 23).

Відповідно до закону делеговані повноваження ґміни встановлювалися законами, і ґміна при їх виконанні мала обов'язок співпрацювати в справах публічної адміністрації.

Міська рада в справах ґмінних була владою розпорядчою й наглядовою. Виконавча влада не обслуговувала її. Міська рада замінювала ґміну в здійсненні її прав та обов'язків, видавала в межах, визначених законом, іменем ґміни обов'язкові до виконання постанови і визначала порядок їх виконання. Вона була вищою владою міста в усіх справах ґміни й зобов'язувалася дбати про благо ґміни та прагнути задовольняти її потреби (§ 25).

Міська рада обговорювала та ухвалювала рішення з усіх питань, що стосувалися ґміни, її власності, майна чи закладів у межах чинних законів. Сферу діяльності міської ради було визначено в § 26–28.

Міська рада мала право й обов'язок постійно наглядати за урядуванням бургомістра й магістрату. Вона здійснювала такий нагляд через одну або кілька комісій, утворених із її членів, зобов'язаних негайно повідомляти міську раду про будь-які порушення або помилки урядування міського голови чи магістрату та вносити пропозиції щодо усунення недоліків, а після закінчення кожного адміністративного року — подавати звіт міській раді (§ 29).

Члени магістрату зобов'язувалися старанно й сумлінно виконувати всі розпорядження бургомістра. Кожен член магістрату ніс відповідальність перед ґміною за недбалість або неналежне виконання обов'язків, визначених законом, або доручень бургомістра чи міської ради (§ 69).

Усе рухоме та нерухоме майно, усі права та привілеї ґміни та її закладів

мали бути точно інвентаризовані та зберігатися в постійній видимості. Ознайомитися з інвентаризацією мав право будь-який член громади. Складання та ведення кадастру належало до обов'язків мирового судді. Перший екземпляр інвентаризації подавався на затвердження міській раді, а два інші екземпляри затвердженого опису майна магістрат передавав повітовому відділу, який своєю чергою передавав один із них крайовому відділу (§ 71).

Муніципалітет мав щорічно складати бюджет ґміни та муніципальних установ на наступний адміністративний рік і подавати його на розгляд ради за три місяці до початку адміністративного року (§ 76).

Для надання пільг, що покривають від 20 % до 50 % прямих податків або податку на споживання, була потрібна згода повітової ради. Для встановлення надбавок до прямих податків або податку на споживання розміром від 50 % до 100 % — дозвіл національного департаменту та згода імператорського й королівського намісництва (§ 86).

Трохи пізніше, 3 липня 1896 року, було ухвалено закон, який встановлював ґмінний устрій для всіх інших галицьких міст. Окрім того, міські ради міст, на які поширювалася дія цього закону, отримували право встановлювати податки для покриття витрат на громадські потреби та визначати принципи їх розподілу й стягнення[42].

Зауваживши, що історичний розвиток формував визначення громад як публічних юридичних осіб, подивимося, як регулювалося місцеве самоврядування на Закарпатті, яке як частина Угорщини входило до Габсбурзької імперії.

До ліквідації кріпосного права в Угорщині муніципалітети кріпосних сіл були приватними муніципалітетами. Поміщик, який здійснював владу над селом, міг делегувати свої повноваження громаді. Обсяг цих самоврядних повноважень визначався переговорами між ними.

Це стосувалося й міст, розташованих на камеральних, церковних і приватних землеволодіннях. Але вільні королівські міста, шахтарські міста, які з XVIII століття виконували завдання військового, правоохоронного, протипожежного, податкового й комерційного управління, мали право на автономію в межах угоди та привілеїв. Зазначимо, що з XV століття чітко розрізняли

[42] Ustawa z dnia 3 lipca 1896 roku zaprowadzająca ustawę gminną dla miast nieobjętych ustawą z 13 marca 1889 roku. Dziennik Ustaw i Rozporządzeń Krajowych dla Królestwa Galicyi i Lodomeryiwraz z Wielkiem Księstwem Krakowskiem. Nr 51. 1896.

королівські міста (*civitas*) і поселення (*oppidum*) під владою землевласника.

До 1848 року не було чіткого розмежування між завданнями держави й місцевого самоврядування, власними повноваженнями органів місцевого самоврядування й делегованими їм державою.

На початку 1848 року король Фердинанд V скликав угорський сейм. Після початку революції сейм, засідання якого відбувалося в Братиславі, схвалив у березні 1848 року 33 закони й серед них кілька, які сукупно отримали назву Братиславська березнева конституція, або Квітневі закони. Серед них був Закон XXIII/1848 про вільні королівські міста, стаття 1 якого встановлювала: «Місто як самостійна юрисдикція власних місцевих питань під законним вищим контролем здійснює її незалежно від жодних інших юрисдикцій». Вільні королівські міста відповідно до цього закону отримували повноваження, які дозволяли організувати повноцінне місцеве самоврядування. Закон XXIII/1848 містив положення про правовий статус міст.

Реформи 1848 року скасували привілеї та звільнення від певних обов'язків, поширили юрисдикцію села на все нерухоме майно на його території, вилучивши кріпосні громади з-під влади поміщика. Таким чином було припинено приватний характер муніципалітету. Вільні королівські міста отримали такі ж повноваження, як і повіти.

Квітневі закони реформували регулювання правового статусу міст. Однак реалізувати правові реформи 1848 року завадило придушення повстання. Таким чином, системи норм про правовий статус громад не були впроваджені[43].

Революційні події 1848 року в Австрійській імперії породили серед українців Закарпаття надії на утворення власної держави в складі Галичини, Закарпаття та Буковини. Вони були артикульовані представником Закарпаття у львівській Головній Руській Раді Адольфом Добрянським. Після придушення угорського повстання проти Австрії він із делегацією звернувся до цісаря Франца Йосифа I з проханням створити окрему жупу з політичними правами (автономну) з тих частин Угорщини, у яких українці становили більшість населення, і надати гарантії для руської національності в інших частинах Угорського королівства, українська мова мала стати обов'язковою в школах і для урядовців, причому урядовці мали призначатися з українців.

У жовтні 1849 року віденський уряд, попередньо відокремивши від

[43] Kajtár István. Magyar városi önkormányzatok (1848–1918). Budapest : Akadémiai Kiadó, 1992.

Угорщини Трансільванію та Хорвато-Славонію, розділив королівство на п'ять військових округів і призначив управляти ними комісарів. Із жуп (комітатів), більшість населення яких складали українці, був утворений окремий Руський дистрикт (цивільний округ) із широкими правами, який входив до Кошицького військового округу. До складу Руського цивільного округу, у якому проживала 391 тисяча українців, входили комітати Унг, Берег, Угоча та Мараморош. На його території офіційною мовою замість угорської було запроваджено руську (українську). Це відповідало Конституції Австрії від 4 березня 1849 року, яка забезпечувала всім національностям монархії рівні права й передбачала використання в Австрійській державі десяти мов, серед яких була й «галицько-руська». Проте вже 28 березня 1850 року Руський округ ліквідували.

Політичні кризи, породжені поразками Австрії у війні з Італією та Францією (1859) і Пруссією (1866), змусили Відень шукати компроміс з угорцями, який був юридично оформлений угодою від 21 грудня 1867 року. Відповідно до цієї угоди Австрійська імперія перетворювалася на дуалістичну монархію, яку наприкінці 1868 року Франц-Йосиф I Габсбург повелів називати Королівства і землі, представлені в Рейхсраті, і Землі Священної угорської корони Святого Стефана.

Законом XII/1867 «Про існуючі спільні відносини між землями Угорської корони й іншими землями, які належать до влади Його Величності, та спосіб їх впорядкування» від 20 березня 1867 року Австро-угорську угоду було імплементовано в національну правову систему Угорщини. Стаття 3 цього закону зобов'язувала берегти «незалежність конституційного публічного права і внутрішнього управління» Угорщини.

Виконавча влада в Угорщині здійснювалася королем за участі й через міністрів. Відповідно до статті 3 Закону 1848 року «Про утворення незалежного угорського відповідального міністерства»: «Його Величність, а за його відсутності паладин і королівський намісник здійснюють виконавчу владу відповідно до законів через незалежне угорське міністерство, і будь-які їхні укази, накази, рішення, призначення є дійсними лише тоді, коли вони також підписані одним із міністрів у Будапешті». Після 1867 року Рада міністрів управляла державою через органи державної виконавчої влади (королівську адміністрацію) та органи місцевого самоврядування.

Після компромісу з Австрією було врегульовано повноваження місцевого

самоврядування. Сільське самоврядування, яке розумілося як організація державної виконавчої влади для виконання на місцях, набуло публічно-правового змісту, заснованого на самостійності поселення у власних внутрішніх справах.

Після відновлення уряду, відповідального перед парламентом, 18 лютого 1867 року виникла потреба поставити діяльність представницької влади на нову основу. Це було зроблено шляхом правового регулювання правового статусу муніципалітетів.

Закон XLII/1870 змінив сфери компетенції представницьких органів.

Відбулася зміна концепції місцевого самоврядування. Якщо в основі законів, ухвалених у 1848 році лежала концепція громади (природного права), то Закон XLII/1870 про впорядкування органів публічного права і Закон XVIII/1871 про муніципалітети (перший муніципальний закон) були написані на основі державницької теорії місцевого самоврядування.

Основою адміністративно-територіальної системи Угорщини були комітати (від лат. *comes* — граф), на які після 1867 року поділялися її сім частин (областей). Існувало 63 комітати і 26 вільних королівських міст із муніципальними повноваженнями. Комітати своєю чергою поділялися на округи, кількість яких постійно зростала. У 1870 році з юрисдикції комітатів було виведено міста. Самоврядування комітатів було реорганізоване законами про організацію місцевого самоврядування 1870 року й про муніципалітети 1886 року. Такий адміністративно-територіальний поділ проіснував до 1918 року.

Чотири комітати, у яких переважало українське населення, — Ужанський, Березький, Угочанський та Марамароський, мали такий адміністративний поділ:

1) Ужанський (Унгварський) комітат (угор. *Ung*) із центром у м. Унгвар (Ужгород) — шість округів (Надьберезна, Надькапош, Перечень, Середнє, Собранц, Унгвар);

2) Угочанський комітат (угор. *Ugocsa*) із центром у м. Севлюш — два округи (Тісаниннен (Севлюш) і Тісантул (Халмеу);

3) Березький комітат (угор. *Bereg*) — сім округів (Альшоверке (Нижні Ворота), Фельвідек (Іршава), Латорца (Розвигово), Мезьокажонь (Косонь), Мункач (Мукачево), Жольва (Свалява), Тижахат (Берегово);

4) Марамароський комітат (угор. *Máramaros*) із центром у м. Марамутей

(сьогодні Румунія) — десять округів (Долга, Хуст, Іжавйольдь, Окйормезьо, Шудатаг, Сигет, Тарачвиз, Течьо, Тисавйольдь, Вішо).

У той час на території Закарпаття було чотири міста (Ужгород, Мараморош-Сігет, Мукачево, Берегово), 28 містечок і великих сіл та 1 294 дрібні села, хутори. Серед них коронні міста — Хуст, Тячево, Вишково, Довге Поле, які отримали право міста в 1329 році (грамота угорського короля Карла I), і Мараморош-Сигет — у 1352 році. У 1342 році статус вільного міста отримало Берегово, у 1445 році право на самоврядування — Мукачево. У 1430 році Ужгород, отримавши нові привілеї, став називатися привілейованим містом Ужгород.

Публічна влада в чотирьох закарпатських комітатах, як і в Королівстві Угорщини загалом, складалася із системи державних (королівських) адміністративних органів та органів місцевого самоврядування, які діяли в селах і для яких другою інстанцією виступало комітатське самоврядування — вармедьє. Окремий статус мали міські муніципалітети, які на рівні комітатів були одночасно органами першої та другої інстанції.

На чолі комітатів стояли уповноважені посадові особи короля — *comes*, яких пізніше стали називати феїшпанами. Формально вони були представниками короля (держави), який після 1867 року їх призначав і звільняв, але фактично представляли уряд королівства. В уряді за роботу з ними відповідали прем'єр-міністр і міністр внутрішніх справ, які могли ініціювати звільнення феїшпана. Наглядові функції феїшпана поширювалися на комітатські й міські органи управління, тобто фактично на органи місцевого самоврядування. Окрім того, він за посадою очолював низку колегіальних органів комітатського самоврядування (муніципальну раду, комісію призначень, комісію притягнення до відповідальності тощо). Феїшпан був наділений правом перевіряти діяльність органів місцевого самоврядування й опротестовувати до міністерства рішення колегіальних органів місцевого самоврядування. Дія опротестованого акта зупинялася до відповідного рішення міністерства.

Своєю чергою алішпан (бургомістр) у разі сумніву в можливості виконання чи необхідності виконання розпорядження феїшпана протягом 24 годин із моменту отримання розпорядження міг звернутися через феїшпана з поданням до міністра внутрішніх справ.

Найвищою посадовою особою комітатського самоврядування був аліш-

пан (віцеішпан).

Комітатське самоврядування здійснювалося через одноособові й колегіальні органи. Колегіальним органом комітатського самоврядування був його представницький орган — муніципальний комітет, який вирішував найбільш важливі питання: ухвалення бюджету комітату, обрання чиновників, купівлі-продажу майна, надання майна в оренду тощо. Половина складу муніципального комітету обиралася, а інша призначалася відповідно до принципу вірилізму, уведеного Законом про місцеве самоврядування 1870 року. За цим принципом половину членів муніципального комітету складали найбільші платники податків комітату, оскільки вважалося, що вони найбільше зацікавлені в ефективному функціонуванні місцевого управління.

Колегіальними органами комітатів були також адміністративні комітети, які утворювалися на підставі статті 6 Закону XXXIII/1876 для забезпечення взаємодії між державними органами й органами місцевого самоврядування. Їх очолювали феїшпани. До адміністративних комітетів входили податкова комісія, апеляційний комітет у справах про опіку, дисциплінарний комітет, які були наділені повноваженнями адміністративних органів другої інстанції.

Алішпан відповідав за організацію діяльності адміністративних органів комітату і вирішував питання, які не належали до компетенції колегіальних органів комітату. Алішпан мав заступника — головного нотаря (феєдьзе) комітату. Головний прокурор був юридичним радником комітату.

Революція 1848–1849 років започаткувала в Угорщині повноцінне місцеве самоврядування. Закон про вільні королівські міста 1848 року встановлював, що «місто як незалежна влада публічного права керує своїми державними справами під статутним вищим наглядом, незалежно від усіх інших правових органів, згідно з публічним правом» (§ 1) і залежно від кількості населення розподіляв міста три категорії: великі, середні і маленькі (§ 4). Після 1867 року в статусі міст відбулися зміни. Закон XLII/1870 про врегулювання органів публічного права встановлював, що вільні королівські міста та міста, перелічені в § 88 цього закону, як незалежні юридичні одиниці «мають: а) орган місцевого самоврядування, б) посередництво державної адміністрації, с) на додаток до них їхні представницькі органи можуть займатися іншими питаннями суспільного інтересу і навіть національними питаннями» (§ 1). Закон 1871 року відніс невеличкі міста, які не можуть самостійно виконувати

свої завдання, до поселень міського типу, які такого права не мали.

Повноваження міського муніципалітету коронних міст збігалися з повноваженнями комітатських органів самоврядування. Однак, на відміну від комітатів, міські муніципалітети були одночасно органами першої та другої інстанцій, тоді як комітати, як правило, вирішували питання в другій інстанції, куди подавалися апеляції на рішення в справах, розглянутих у селах.

У муніципалітетах міст найвищою посадовою особою був міський голова — бургомістр (полгармештер). Діяв також представницький орган, який обирався на шість років. Одна половина його складу призначалася з-поміж найбільших платників податків міста, інша — обиралася з інших верств населення міста.

Села на Закарпатті були найдрібнішими адміністративно-територіальними одиницями. Статус села, порядок організації в ньому управління, адміністративний нагляд комітату над органами самоврядування визначалися законами про муніципалітети 1871 і 1886 років, які поділяли муніципалітети на три типи: 1) малі села; 2) великі села; 3) поселення міського типу, що мали магістратську раду.

Малими вважалися села, які не були спроможними самостійно утримувати свою адміністрацію. Такі села, вибираючи власні представницькі органи, мали спільно утримуваного нотаря (кер'єдьзе).

Великі села самостійно справлялися з покладеними на них завданнями. Адміністративний нагляд за додержанням законів органами місцевого самоврядування цих сіл здійснював головний окружний начальник, який виступав для сіл адміністративним органом першої інстанції.

Поселення міського типу з магістратською радою складали третій тип сіл, адміністративний нагляд за додержанням законів органами місцевого самоврядування яких здійснювали безпосередньо комітати. З 1876 року до цього типу сіл було віднесено також вільні королівські міста, неспроможні утримувати свої органи управління (муніципалітет).

Відповідно до закону 1876 року села, діючи в межах законодавства, яке складалося із законів, актів уряду й органів самоврядування вищого рівня, самостійно вирішували свої внутрішні справи. На чолі великих і малих сіл стояли сільські старости. Поселення міського типу очолювали бургомістри. Поряд із представницькими органами в селах існували їхні виконавчі ор-

гани — управління (управи), які складалися зі старости, його заступника, щонайменше двох членів ради, нотаря, сільського опікуна й лікаря. Керував сільською адміністрацією (апаратом управління) сільський нотар.

До компетенції сільських управлінь входило управління власністю села, визначення розмірів сільських податків, підтримування в порядку сільських доріг, контроль за сільськими школами. До компетенції управлінь поселень сільського типу, окрім того, належали такі питання: поліція ринкова, гірська справа, ярмарок, будівництво, охорона здоров'я, трудові конфлікти між господарями та слугами.

Закон 1876 року вводив інститут приналежності особи до сільської громади: особа отримувала приналежність до громади села, якщо проживала в цьому селі не менше ніж два роки й сплачувала сільські податки.

Закон XXI/1886 (другий закон про муніципалітети) істотно не змінив зміст автономії муніципалітетів, не містив прямого положення про правосуб'єктність, але уточнив їхню компетенцію.

Відповідно до цього закону муніципалітет самостійно вирішував свої власні внутрішні справи та здійснював виконання своїх рішень і постанов через обраних ним начальників й агентів. Здійснення повноважень могло бути обмежене лише законом.

Закон надавав право муніципалітетам ухвалювати власні правила (статути). У межах закону вони могли вільно розпоряджатися майном села, стягувати податки та організовувати їх збір, опікувався сільськими дорогами, транспортом, сільськими школами та іншими «родичними установами». Село утримувало пожежну й громадську поліцію в межах власної юрисдикції, боролося з бідністю.

Право розпоряджатися майном закріплювалося як невід'ємна частина автономії села. Як перший, так і другий муніципальний закон встановлював основною умовою самоврядування та місцевої автономії майно, що використовується для виконання завдань місцевого самоврядування, обслуговування населення поселень і функціонування їхньої адміністративної системи.

Управління майном здійснював представницький орган громади, але його рішення могли бути реалізовані лише після затвердження представницьким органом округу.

У Законі XXII/1886 про муніципалітети залишилися положення про

об'єднання та «асоціацію» муніципалітетів, які передбачали їхню співпрацю у виконанні муніципальних і державних завдань.

Як у випадку представницького органу, так і муніципалітету завдання й повноваження місцевого самоврядування й держави були розділені, на відміну від попередньої єдиної концепції компетенції.

Закон про муніципалітети 1886 року наділяв окружного начальника правом рекомендувати кандидатури для обрання головних службовців сільської адміністрації — старости й нотаря. Правом голосу на виборах сільських органів публічної влади був наділений кожен житель села, який досяг 20-річного віку, сплачував податки й не перебував під опікою господаря або батька. Іноземці, які отримали право на поселення, на таких самих засадах, як і інші, могли стати виборцями (стаття 36). У такий спосіб обирали половину сільського представництва, інша — формувалася з найбільших платників податків (стаття 32).

Після розпаду Австро-Угорщини Закарпаття короткий час перебувало в складі Угорщини, парламент якої, бажаючи зберегти українські території, 21 грудня 1918 року ухвалив Закон № 10 «Про автономію руської нації, проживаючої в Угорщині». Цей закон проголошував, що «руській нації, що живе в рамках Угорщини, належить повне право на самовизначення в галузях внутрішньої адміністрації, законодавства, публічного шкільництва й навчання, її народної культури, практикування і навчання релігії та вживання мови...» і утворював автономію під назвою Руська Країна в складі Ужанського, Угочанського, Березького, Мармароського комітатів, де більшість становили українці.

Однак українці із цього приводу мали іншу думку. Ще інакше вважала Паризька мирна конференція переможців у Першій світовій війні, яка висловилася за перебування Закарпаття в складі Чехословаччини.

ПРАВОВИЙ СТАТУС ГРОМАД В УНР І ЗУНР. Після Лютневої революції 1917 року в Україні була утворена Центральна Рада. Формуючи місцеве самоврядування, вона по-іншому підійшла до територіальних органів влади, ніж більшовики в Росії. Оповіщаючи Першим універсалом, що «однині самі будемо творити наше життя», Центральна Рада не вводила ані класову диктатуру, ані етнічну:

«Отже, хай кожен член нашої нації, кожен громадянин села чи города однині знає, що настав час великої роботи.

Од сього часу кожне село, кожна волость, кожна управа повітова чи земська, яка стоїть за інтереси Українського Народу, повинна мати найтісніші організаційні зносини з Центральною Радою.

Там, де через якісь причини адміністративна влада зосталась в руках людей, ворожих до українства, приписуємо нашим громадянам повести широку дужу організацію та освідомлення народу, і тоді перевибирати адміністрацію»[44].

Центральна Рада змінила тільки назви земських установ: земські збори перейменувала на народні ради, а земські управи — на народні управи, тобто не ліквідувала органи земського самоврядування, а пристосовувала до потреб національно-державного будівництва.

Після листопадового більшовицького перевороту в Петрограді Центральна Рада, визнавши антидемократичною й небезпечною для України більшовицьку владу, Третім універсалом від 7 листопада 1917 року проголосила Українську Народну Республіку (УНР) автономією у складі Російської Республіки, закріпила державно-правовий статус УНР, її територію, вищі органи влади — Центральну Раду та Генеральний Секретаріат, проголосила проведення широких демократичних перетворень, зокрема реформу судової системи, і зобов'язала Генеральне секретарство внутрішніх справ «вжити всіх заходів до закріплення й поширення прав місцевого самоврядування, що являються органами найвищої адміністративної влади на місцях, і до встановлення найтіснішого зв'язку й співробітництва його з органами революційної демократії, що має бути найкращою основою вільного демократичного життя».

На 9 січня 1918 року було призначено вибори до Українських установчих зборів, а їх перше засідання мало відбуватися 22 січня 1918 року[45].

У Четвертому універсалі Української Центральної Ради зазначалося: «Петроградське правительство народніх комісарів, щоб привернути під свою владу вільну Українську Республіку, оповістило війну Україні і насилає на

[44] Перший універсал Української Центральної Ради. *Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність.* К. : Видавництво «Юридична думка», 2011. С. 28.
[45] Третій універсал Української Народної Республіки. *Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність.* К. : Видавництво «Юридична думка», 2011. С. 32–35.

наші землі своє військо, красногвардійців-большевиків, які грабують хліб у наших селян і без всякої плати вивозять його в Росію, не жаліючи навіть зерна, наготовленого на засів, вбивають неповинних людей і сіють скрізь безладдя, злодіяцтво, безчинство. Ми, Українська Центральна Рада, зробили всі заходи, щоб не допустити цеї братовбивчої війни двох сусідніх народів, але петроградське правительство не пішло нам назустріч і веде далі криваву боротьбу з нашим народом і Республікою. Крім того, те саме петроградське правительство народніх комісарів починає затягати мир і кличе на нову війну, називаючи її до того ще «священною»». І далі: «Що ж до так званих «большевиків» та инших напасників, що нищать та руйнують наш край, то приписуємо Правительству Української Народньої Республіки твердо й рішуче взятися за боротьбу з ними, а всіх громадян нашої Республіки закликаємо: не жаліючи життя боронити добробут і свободу нашого народу. Народня Українська Держава повинна бути вичищена від насланих з Петрограду найманих насильників, які топчуть права Української Республіки».

Враховуючи нову воєнну й політичну ситуацію, зокрема створення рад селянських, робітничих і солдатських депутатів, Центральна Рада доручила уряду: «Коли вояки наші повернуться додому, народні ради — волосні й повітові та й міські думи мають бути переобрані в час, який буде приписано, щоб і вояки наші мали в них голос. А тим часом, щоб встановити на місцях таку власть, до якої мали б довірря й яка б спіралась на всі революційно-демократичні верстви народу, правительство повинно закликати до співробітництва з місцевими самоврядуваннями ради селянських, робітничих і салдатських депутатів, вибраних із місцевої людности»[46].

Законом про поділ України на землі від 6 березня 1918 року поділ на губернії та уїзди скасовувався. Українська Народна Республіка поділялася на землі. Рада Народніх Міністрів отримала доручення «ввійти в наскорішім часі з осібним законопроєктом про організацію самоврядування і влади адміністративної, судової і військової»[47].

Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вольності УНР), ухвалена 29 квітня 1918 року, закріплювала

[46] Четвертий універсал Української Народної Республіки. *Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність.* К. : Видавництво «Юридична думка», 2011. С. 36–40.
[47] Закон про поділ України на землі 1919 року. URL: https://constituanta.blogspot.com/2012/08/1918_31.html

поділ на землі й стверджувала: «Не порушуючи єдиної своєї власти, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючи принципу децентралізації» (§ 5 розділу I).

Далі було сказано: «Всякого рода справи місцеві впорядковують виборні Ради і Управи громад, волостей і земель. Їм належить єдина безпосередня місцева власть: міністри УНР тільки контролюють і координують їх діяльність (§ 50), безпосередньо і через визначених ними урядовців, не втручаючись до справ, тим Радам і Управам призначених, а всякі спори в цих справах рішає Суд Української Народньої Республіки (§ 60–68)» (§ 26 розділу III) і що: «Законодатні проєкти вносяться на розгляд Всенародніх Зборів: д) органами самоврядування, які об'єднують не меньш 100 тисяч виборців; е) безпосередньо виборцями-громадянами Республіки, в числі не меньш 100 тисяч, писаними заявами, потвердженими через громади і поданими Судові, що по провірці їх правильности передає цю пропозицію Голові Всенародніх Зборів» (§ 39 розділу IV).

У розділі V «Про Раду Народніх Міністрів Української Народньої Республіки» встановлювалися межі компетенції Ради Народніх Міністрів:

«§ 50. Яко вища виконавча власть УНР (§ 22), Рада Народніх Міністрів її порядкує всіма справами, які зістаються по-за межами діяльности установ місцевої самоуправи (§ 24) або дотикають цілої УНР; координує і контролює діяльність цих установ, не порушуючи законом установлених компетенцій їх, та приходить їм в поміч, коли вони до неї звертаються»[48].

На жаль, провести реформу місцевого самоврядування УНР не встигла.

За часів гетьманату було поновлено земські установи, але після його падіння 5 жовтня 1920 року Рада Народних Міністрів УНР розпустила земські збори до їх перевиборів і передала їхні функції відповідним земським (народним) управам. Через півтора місяця Україна була повністю окупована, і на її території встановили владу рад відповідно до декрету від 22 січня 1920 року Ради народних комісарів маріонеткової Української соціалістичної радянської республіки.

У Західноукраїнській Народній Республіці (ЗУНР), яка проголосила в листопаді 1918 року Українську Державу на території частини українських

[48] Статут про державний устрій, права і вольності Української Народної Республіки (Конституції УНР). *Конституції і конституційні акти України.* К. : Видавництво «Юридична думка», 2011. С. 41–49.

земель, що входили до Австро-Угорської імперії (Галичини, Північної Буковини, Закарпаття), упродовж усього періоду її існування зберігався старий австрійський поділ: округ — повіт — громада.

ЗУНР швидко сформувала державний апарат. Утворена Українська Народна Рада (УНРада) своїм розпорядженням визначила, що на всій території держави належало ліквідувати старі органи місцевого управління. Замість них шляхом виборів мали бути утворені нові — українські. Зокрема, у сільських і містечкових громадах ними могли стати громадські й міські комісари та їхні дорадчі органи — так звані прибічні ради. У всіх громадах і містах на загальних виборах мали обрати громадянські та міські ради.

На початку листопада на всій території ЗУНР відбулися вибори до місцевих органів влади й управління.

16 листопада 1918 року було видано Закон «Про адміністрацію Західноукраїнської Народної Республіки», який регламентував порядок утворення, структуру та функції місцевих органів влади й управління.

Проте ЗУНР, як і УНР, не вдалося повністю реалізувати реформи. Її окупувала Польща. Після падіння УНР і ЗУНР українські землі були поділені між чотирма державами. Польщі відійшла Волинь і Галичина, Румунія приєднала Буковину й Бессарабію, а Чехословаччина — Закарпаття[49].

Боротьба УНР за українську державність закінчилася поразкою. Але відносною поразкою: Україна не стала незалежною державою, але й не розчинилася в Росії, а її народ плекав сили та чекав слушного часу.

ПРАВОВИЙ СТАТУС ГРОМАД НА УКРАЇНСЬКИХ ЕТНІЧНИХ ЗЕМЛЯХ II РЕЧІ ПОСПОЛИТОЇ ПОЛЬСЬКОЇ. Після поразки Визвольних змагань 1917–1920 років за Ризьким мирним договором від 18 березня 1921 року, який підписали, з одного боку, представники Російської Соціалістичної Федеративної Радянської Республіки (РСФРР) та Української Соціалістичної Радянської Республіки (УСРР), а з другого — Польщі, українські землі були поділені між Радянською Росією та Польщею. Польща отримала українські етнічні землі, які в 1795–1916 роках входили до Російської імперії, але навесні 1919 року були зайняті Польщею. Це Гродненська й Віленська губернії, за-

[49] Дністрянський М. С. Етнополітична географія України : проблеми теорії, методології, практики : монографія. Л. : Літопис, 2006. С. 157.

хідна частина Волинської (з містами Луцьком, Рівним, Кременцем) і Мінської (з містами Несвіж, Докшиці, Столбці) губерній. До Польщі також відійшли землі Східної Галичини, які входили до складу Габсбурзької монархії до її розпаду.

Отже, ІІ Річ Посполита об'єднала території, які раніше належали Російській імперії, Австро-Угорській імперії та Пруссії, а під час Першої світової війни ще й Німецькій імперії. Перед Польщею постали завдання уніфікації адміністративного права та побудови нової територіальної організації публічної влади. Особливо гострим було питання уніфікації місцевого самоврядування, яке до відновлення польської державності функціонувало за різними моделями на різних територіях у різних правових системах.

Зауважимо, що в міжвоєнній Польщі (до 1926 року) до місцевого самоврядування політики ставилися по-різному залежно від етнічного складу населення адміністративної території. Там, де більшість становили поляки, політики орієнтувався на широку участь громадян в управлінні державою й підтримували місцеве самоврядування. Там, де етнічні поляки були в меншості (Східна Галичина, Волинь), польські політики дотримувалися протилежної позиції[50].

Під час Першої світової війни в окупованому Королівстві Польському Німецька та Австрійська імперії запровадили різні моделі самоврядування[51].

Найбільш високорозвиненим місцеве самоврядування було на території, яка належала Пруссії[52].

Тут у містах існували ради як розпорядчі органи й магістрати як виконавчі органи. У селах розпорядчі функції виконували представництва (збори), а виконавчі — управи, які очолювали сільські голови[53].

У колишньому Королівстві Польському було запроваджене місцеве

[50] Jerzy Babiak, Arkadiusz Ptak. Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolite. *Władza lokalna w procesie transformacji systemowej. Władza lokalna w procesie transformacji systemowej*. Kalisz — Poznań : Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, 2010. S. 23–36. URL: https://repozytorium.amu.edu.pl/items/1d2316f0-799d-4c83-9760-f7080acbd10a

[51] H. Izdebski. Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej. *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*. Warszawa, 1998. S. 72.

[52] A. Ajnenkiel. Administracja w Polsce. Zarys historyczny. Warszawa, 1977. S. 16; J. Bardach, B. Leœnodorski, M. Pietrzak. Historia pañstwa i prawa polskiego. Warszawa, 1977. S. 17–18.

[53] J. Bardach, B. Leœnodorski, B. Pietrzak. Historia państwa i prawa polskiego. Warszawa : PWN, 1977. S. 409–410.

самоврядування. Відповідно до декрету від 4 лютого 1919 року[54] були створені ради — ґміни, які складалися з війта і 12 членів, вибраних зборами ґміни. Сільська ґміна була колективною й складалася із сіл і фільварків. Кожна її складова була громадою. Її органами були сільські збори та солтис — помічник війта. Нагляд за самоврядуванням сільських ґмін у першій інстанції здійснював повітовий відділ, а в другій — воєводський відділ.

Самоврядування міст відповідно до Декрету[55] від 4 лютого 1919 року організовувалося на нових засадах. Міське самоврядування (муніципалітет) мало статус особи публічного правова і виконувало власні та доручені завдання.

Власні завдання охоплювали управління комунальним майном, створення й підтримання технічної інфраструктури, піклування про бідних, захист здоров'я населення, підтримання місцевої торгівлі, промисловості, ремесел, кредитних установ.

Установчим і розпорядчим органом була міська рада, яка ухвалювала бюджет, розглядала всі майнові питання, контролювала діяльність виконавчого органу — магістрату, обирала президію ради й членів магістрату.

Нагляд за міським самоврядуванням здійснювала урядова адміністрація, яка могла скасовувати незаконні рішення. Глава держави указом мав право розпускати раду[56].

У колишньому Королівстві Польському також функціонувало повітове самоврядування. Повітове муніципальне об'єднання мало юридичний статус особи публічного права[57].

Розглянемо детальніше організацію місцевого самоврядування на етнічних українських землях, на яких було утворено Волинське, Львівське, Станіславське й Тарнопільське воєводства. Частина етнічних українських земель увійшли в Поліське, Люблінське й Білостоцьке воєводства.

Самоврядування на етнічній українській території, що раніше входила до Російської імперії (Волинь і Полісся), відповідно до земської реформи 1864 року існувало на рівні сільських ґмін, які складалися з багатьох поселень.

[54] Dekret z dnia 4 lutego 1919 roku o utworzeniu Rad Gminnych na obszarze b. Królestwa Kongresowego (Dz. Pr. P. P. Nr 18, poz. 48).
[55] Dekret z dnia 4 lutego 1919 roku o samorzdzie miejskim (Dz. Pr. P. P. 1918, Nr 13, poz. 140).
[56] Dekret z dnia 4 lutego 1919 roku o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski b. zaboru rosyjskiego (Dz. Pr. P. P. Nr 13, poz. 141).
[57] Dekret z dnia 4 lutego 1919 roku o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski b. zaboru rosyjskiego (Dz. Pr. P. P. Nr 13, poz. 141).

Проте сільська ґміна як самоврядна одиниця також була органом державного управління й контролювалася державним управлінням (владою на уїздному рівні), а міського самоврядування не було.

Розпорядженням Генерального комісара Східних земель було введено волосне самоврядування. Сільську волость складала сукупність сіл, колоній, садиб, осад і фільварків, об'єднаних в одну адміністративно-територіальну одиницю, яка мала статус юридичної особи публічного права[58].

Розпорядження встановлювало критерії, які визначали, хто може бути членом сільської волості.

Контрольним і нормотворчим органом волості була рада, а виконавчим — правління (*zarząd*). Рада обирала війта, членів правління волості, контролювала їхню діяльність. Обраний війт ставав не тільки керівником органу самоврядування, а й головою органу державної адміністрації.

До повноважень ради входило розпорядження майном волості, встановлення правил і способів користування ним, затвердження бюджету волості, внесення до нього змін, встановлення розміру податків на користь громадівських самоуправ. Рішення волосної ради подавалися на затвердження наглядовим органам.

Волость поділялася на сільські громади. Нагляд над волостю й сільськими громадами здійснювали в першій інстанції — повітовий комісар, у другій — окружний комісар. Після утворення Волинського воєводства наглядові функції перейшли до повітових старост і воєводи. Воєвода мав право розпуску волосної ради.

Самоврядування в містах на Волині почало функціонувати відповідно до розпорядження Генерального комісара Східних земель від 27 червня 1919 року[59]. Воно, зокрема, діяло в таких містах: Кобрин, Ковель, Луцьк, Нововолинськ, Новогрудки, Ошмяни, Пружани, Свічани, Володимир Волинський, а також у містах, на які воно мало поширюватися.

Міськими справами управляв магістрат, який складався з бурмістра, його заступника й лавників (присяжних). Кількість лавників (присяжних) встановлювалася залежно від кількості населення:

[58] Rozporządzenie (12987/205) Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich o samorządzie gminnym z dnia 26.09.1919 (Dz. Pr. P. P. Nr 21, poz. 215).
[59] Rozporządzenie komisarza Generalnego Ziem Wschodnich o tymczasowej ustawie miejskiej z dnia 27.06.1919 (Dz. Pr. P. P. Nr 7, poz. 46).

1) у містах із населенням менше ніж 10 000 осіб — 2 лавники;

2) у містах із населенням від 10 000 до 25 000 осіб — 3 лавники;

3) у містах із населенням понад 25 000 осіб — 5 лавників.

Бурмістри та їхні заступники для всіх міст і лавники (присяжні) повітових міст призначалися окружним комісаром, а лавники (присяжні) для інших міст — повітовим комісаром. Стаття 5 визначала компетенцію магістрату. Компетенція рад у розпорядженні не була виписана.

Розпорядження Генерального комісара Східних земель від 25 червня 1919 року встановлювало правила виборів тимчасових міських рад[60].

Місцеве управління в Галичині, яка колись входила до складу Австро-Угорщини, було іншим. Тут ґміни охоплювали лише одне село. Органами ґміни були рада та виконавча влада ґміни. Кількість радників залежала від кількості осіб, які мали право голосу[61]. Виконавчим органом у містах був магістрат із бурмістром, його заступником і 3–5 асесорами. Термін повноважень влади ґміни становив шість років. Завдання ґміни були розділені на власні та доручені. До власних належали ті, які безпосередньо стосувалися інтересів ґміни й могли бути нею реалізовані. Нагляд за ґміною здійснювали як державна адміністрація, так і органи самоврядування вищого рівня[62].

Сільську громаду становило кожне окреме село, селище чи колонія, маєток, фільварок. Керівником сільської громади був солтис. Солтиса та його заступника обирали збори сільської громади терміном на один рік. Основним обов'язком солтиса, який підпорядковувався війту, було виконання розпоряджень і наказів війта та рішень громадських зборів. Солтис вважався представником сільської громади, головував на зборах громади, які скликав у разі потреби, за дорученням війта та на вимогу десятої частини осіб, які мали право брати в них участь[63].

Важливим кроком для впорядкування місцевого управління та його демократизації було ухвалення 17 березня 1921 року Конституції Республіки Польща, яка формувала місцеве самоврядування й розмежовувала його з дер-

---

[60] Rozporządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich o wyborach do tymczasowych rad miejskich dn. 25 czerwca 1919 r. (Dz. Pr. P. P. Nr 7, poz. 44).

[61] A. Ajnenkiel. Administracja w Polsce. Zarys historyczny. Warszawa, 1977. S. 66.

[62] K. Kumaniecki, B. Wasiutyñski, J. Panejko. Polskie prawo administracyjne w zarysie. Kraków, 1929. S. 1079–1080

[63] A. Ajnenkiel. Administracja w Polsce. Zarys historyczny. Warszawa, 1977. S. 16; J. Bardach, B. Leœnodorski, M. Pietrzak. Historia pañstwa i prawa polskiego. Warszawa, 1977. S. 410.

жавним управлінням[64]. Конституція проголошувала, що для адміністративних цілей держава законодавчо має поділятися на воєводства, повіти та міські й сільські ґміни, які одночасно будуть самоврядними одиницями. Одиниці самоврядування можуть об'єднуватися для виконання завдань, що належать до компетенції місцевого самоврядування. Такі об'єднання можуть набувати публічно-правового статусу лише на підставі окремого акта (стаття 65). Правда, ця стаття була реалізована тільки в січні 1928 року, коли Президент Республіки Польща своїм розпорядженням затвердив передбачений Конституцією територіальний поділ держави[65].

Відповідно до Конституції розпорядчими й контролюючими органами місцевої влади на перших трьох адміністративних рівнях стали виборні ради (ґмінні, повітові, воєводські), а виконавчими — органи, утворені злиттям обраних радами колегій із відповідним органом державної адміністративної влади та під його керівництвом (стаття 67).

Джерела доходів держави та місцевого самоврядування розмежовувалися (стаття 69).

Конституція передбачала нагляд за місцевим самоврядуванням. Це завдання доручалося органам місцевого самоврядування вищого рівня (стаття 70).

Зі встановленням у Польщі в 1926 році санаційного режиму до Конституції були внесені поправки[66].

Після ухвалення березневої Конституції Міністерство внутрішніх справ почало роботу над уніфікацією місцевого самоврядування. Проте після травневого перевороту 1926 року вона фактично припинилася у зв'язку зі зміцненням виконавчої влади[67].

У 1928 році набув чинності принцип презумпції компетенції органів державного управління, який означав, що органи місцевого самоврядування діють лише у справах, які їм прямо доручені. Таким чином, діяльність роз-

[64] Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku — Konstytucja RP (Dz. U. Nr 44, poz. 267).
[65] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 roku o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz. U. Nr 11, poz. 86).
[66] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 : z uwzględnieniem zmian ustalonych ustawą z dnia 2 sierpnia 1926, zmieniającą i uzupełniającą Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921. URL: https://kpbc.umk.pl/dlibra/publication/20057/edition/29688/content?ref=L2NvbGxlY3Rpb25kZXNjcmlwdGlvbi84OA
[67] H. Izdebski. Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej. *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*. Warszawa, 1998. S. 75–76.

порядчих органів місцевого самоврядування суттєво обмежувалася, а згодом місцеве самоврядування було зведене нанівець[68].

Докорінна реформа місцевого самоврядування відбулася після ухвалення Закону про часткову зміну системи територіального самоврядування[69], який суттєво зменшив повноваження органів місцевого самоврядування й збільшив наглядові повноваження державних органів відповідних адміністративних рівнів.

Нові наглядові повноваження державних органів передбачали затвердження виборів сільських голів, старост ґмін, бургомістрів і президентів міст; затвердження або призупинення рішень органів місцевого самоврядування; право їх розпуску. Закон збільшував повноваження голів виконавчих органів місцевого самоврядування, які виконували урядові завдання й керувалися урядовою адміністрацією[70].

Найнижчою ланкою місцевого управління була ґміна. У сільській місцевості ґміну могли утворювати одне або кілька поселень (міста, села, хутори, житлові масиви, хутори, колонії). Якщо вона складалася з кількох поселень, то ґміна поділялася на громади. Розпорядчим органом ґміни була рада, а виконавчим — ґмінне правління. Дрібні поселення об'єднувалися в групу. Група була юридичною особою публічного права та управляла своїми активами.

16 січня 1935 року була ухвалена нова Конституція, яку президент Польщі підписав 23 квітня 1935 року[71]. Вона встановлювала в Польщі президентську форму правління та місцеве самоврядування. Частина 3 статті 4 проголошувала: «Держава встановлює місцеве та господарське самоврядування для участі у виконанні життєвих завдань колективу».

Згідно зі статтею 72 Конституції II Речі Посполитої Польської 1935 року, державне управління, яке є публічною службою, здійснюють: а) державна адміністрація, б) місцеве самоврядування, в) господарське самоврядування.

---

[68] Jerzy Babiak, Arkadiusz Ptak. Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolite. *Władza lokalna w procesie transformacji systemowej. Władza lokalna w procesie transformacji systemowej.* Kalisz — Poznań : Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, 2010. S. 23–36. URL: https://repozytorium.amu.edu.pl/items/1d2316f0-799d-4c83-9760-f7080acbd10a

[69] Ustawa z dnia 23 marca 1933 roku o czêœciowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 35, poz. 294).

[70] H. Izdebski. Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej. *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*. Warszawa, 1998. S. 111

[71] Ustawa konstytucyjna 23 kwietnia 1935 (Konstytucja kwietniowa). URL: http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/kpol/1935.html

Статтею 73 для цілей загального управління держави встановлювався адміністративно-територіальний поділ на воєводства, повіти та міські й сільські ґміни. Міським ґмінам дозволялося на умовах, визначених законом, створити повіт або міське воєводство. Стаття 74 покладала організацію діяльності органів державного управління на Президента Республіки Польща, а стаття 75 уточнювала, що відповідно до поділу держави на адміністративні території для здійснення завдань державного управління в галузі місцевих потреб створюються воєводські, районні та міські управління. Місцева самоврядна влада має право в межах, визначених законом, видавати нормативні акти для території своєї юрисдикції, які є чинними за умови, що затверджені призначеним для цього наглядовим органом. Для виконання окремих завдань місцева самоврядна влада може об'єднуватися в спілки. Закон може надати їм статус публічно-правової особи. Контроль за діяльністю місцевої самоврядної влади здійснює уряд через свої органи або через місцеву самоврядну владу вищого рівня. Такий порядок функціонування тривав до радянсько-німецької окупації Польщі у вересні 1939 року. Ґміни були юридичними особами публічного права[72].

Унаслідок воєнних дій у 1939 році українські етнічні землі було приєднано до УРСР, місцеве самоврядування ліквідовано, натомість запроваджено радянську модель місцевого управління.

ПРАВОВИЙ СТАТУС ГРОМАД НА УКРАЇНСЬКИХ ЕТНІЧНИХ ЗЕМЛЯХ У СКЛАДІ РУМУНСЬКОГО КОРОЛІВСТВА, УГОРСЬКОГО КОРОЛІВСТВА ТА І ЧЕХОСЛОВАЦЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ. Після Першої світової війни західноукраїнські землі опинилися в складі трьох держав — Польщі, Румунії та Чехословаччини.

Бессарабія із середини XIV століття перебувала у складі Молдовського князівства, а на початку XVI століття опинилася під владою Османської імперії і за Бухарестським мирним договором 1812 року відійшла до Російської імперії. Частина Бессарабії, яка в 1861 році за Паризьким мирним договором 1856 року була вилучена зі складу Росії та приєднана до новоствореної Румунської держави, знову (відповідно до рішення Берлінського конгресу

[72] Joachim Bartoszewicz. Podręczny słownik polityczny do użytku posłów, urzędników państwowych, członków ciał samorządowych i wyborców. Warszawa, 1923. S. 559–560.

1878 року) була включена до складу Російської імперії й перебувала там до її розпаду. Після розвалу Російської імперії Румунія в січні 1918 року окупувала Бессарабію (Ізмаїльський, Аккерманський, Хотинський повіти Бессарабії, Північну Буковину).

Парламент Румунії проголосив про приєднання Бессарабії та Буковини до Румунії 29 грудня 1919 року. Цікаво, що Бессарабія була приєднана до Румунії як область із широкими автономією та правами самоврядування. Північна Буковина — колишня провінція Австро-Угорської імперії — була передана Румунії згідно зі статтею 59 Сен-Жерменської мирної угоди від 10 вересня 1919 року, березневої та серпневої угод 1920 року. У 1920 році Верховна рада Ліги Націй підтвердила права королівства на окуповані території.

У XIX столітті, коли Бессарабія перебувала в складі Румунії, її територія відповідно до статті 2 Конституції 1866 року (опублікована 1 липня 1866 року) була поділена на повіти, повіти — на пласі (*plaşi*), пласі — на комуни. До конституції вносилися поправки в 1879, 1884 і 1917 роках, але вона зберігала чинність до 1923 року.

Українські землі, окуповані Румунією у 1918 році, було поділено на префектури, повіти та громади (волості) таким чином, щоб у кожній із п'яти префектур румуни становили більшість.

Створення Румунської унітарної національної держави в 1918 році, значне збільшення її території завдяки окупації земель, що належали іншим державам, вимагали уніфікації державного устрою та законодавства. Виникла потреба в новій конституції, яка була підготовлена й оприлюднена королем Фердинандом I 28 березня 1923 року (опублікована в Офіційному віснику 29 березня 1923 року). Вона зберегла ліберальний дух Конституції 1866 року, але адаптувала її до нової політичної, економічної та соціальної ситуації. Конституція 1923 року зберігала загальні принципи Конституції 1866 року і відтворювала більшу частину її тексту (76 статей). Стаття 1 Конституції передбачала, що «Королівство Румунія є національною, унітарною й неподільною державою».

Конституція Румунії 1923 року заклала політико-адміністративну основу для адміністративного об'єднання Румунії. На цій основі відбулася тимчасова стабілізація управління етнічними українськими землями, яка наслідувала традиції управління довоєнного часу. Повіти (*judet*) на інкорпорованих тери-

торіях успадковували довоєнні адміністративно-територіальні одиниці.

Відповідно було підготовлено проєкт закону про адміністративну уніфікацію, який, використовуючи принцип загального інтересу як основу для децентралізації, фактично проводив централізацію спеціалізованих органів.

Попри критику, Закон про адміністративну уніфікацію[73] було ухвалено 10 червня 1925 року одноголосно Зборами депутатів і схвалено Сенатом 11 червня 1925 року більшістю голосів (оприлюднений 13 червня 1925 року). Закон складався із шести розділів і 400 статей. Розділ I містив норми про поділ території королівства, а розділ II регулював статус ґміни (громади).

Стаття 1 розділу I «Поділ території Королівства. Місцеві адміністративні та виборні органи влади. Контрольні органи» встановлювала, що територія Румунії адміністративно ділиться на повіти (*judeţe*), а повіти — на комуни (*comune*). Розрізняють комуни сільські та міські (стаття 2). Сільська комуна складається з одного або декількох сіл. Сільські комуни, які не мають коштів, можуть об'єднуватися для надання послуг і спільно оплачувати свій адміністративний, технічний, санітарний персонал тощо (стаття 3). Міські комуни — це населені пункти, які оголошувалися такими законом (стаття 4). З метою полегшення контролю, нагляду за виконанням законів і належного керівництва адміністрацією повіти (*judeţele*) поділяються на виборчі округи, які називаються пласі (*plaşi*), що складаються з кількох комун, і міські комуни, що поділяються на округи, які називаються секторами (sectoarele). Сектори (*sectoarele*) та пласі (*plăşile*) не є юридичними особами (стаття 5). Кожен житель країни, незалежно від статі або національності, має належати до комуни й брати участь у її завданнях. Будь-яка територія всередині країни повинна належати комуні (стаття 7).

Комуна (*comuna*) і повіт (*judeţele*) є юридичними особами. Вони мають повну дієздатність з усіх питань, пов'язаних з ініціативою та управлінням місцевими інтересами, здійснюють ці повноваження в межах законів і несуть пов'язані із цим завдання. Жодні обов'язкові витрати не можуть стягуватися з комун і повітів без створення засобів для їх покриття (стаття 9). Комуна й повіт управляють своїми місцевими інтересами через ради, що складаються з виборних радників. Ради також зобов'язані здійснювати заходи, що станов-

[73] Lege nr. 95 din 13 iunie 1925 pentru Unificarea Administrativă. URL: https://legislatie.just.ro/public/DetaliiDocument/107203

лять загальний інтерес за розпорядженням центрального органу влади. Спеціальний закон, заснований на принципах цього закону, встановлює організацію і функціонування адміністрацій у комунах із населенням понад 300 000 осіб (стаття 10).

Рішення комунальних і повітових рад не можуть бути призупинені або скасовані, окрім випадків, встановлених цим законом. Такі дії мають проводитися у визначених формах і з гарантіями (стаття 12).

Міністр внутрішніх справ керує, координує й контролює діяльність комун і повітів, узгоджуючи її із загальними інтересами держави. Йому допомагає вища адміністративна рада. Спеціальний закон визначає склад, повноваження та діяльність цієї ради (стаття 13).

Префект є представником центральної влади на всій території повіту (*judeţul*). Він здійснює свої повноваження безпосередньо або через субпрефектів, преторів, поліцейських і нотаріусів.

Префекти, субпрефекти, претори, поліцейські офіцери й нотаріуси зобов'язані надавати свою допомогу у виконанні рішень рад громад (комун) і повітів, а також постійних делегацій (стаття 14).

Міністр внутрішніх справ може доручити контроль і перевірку місцевих адміністрацій, а також діяльність інших своїх представників членам вищої адміністративної ради й генеральним адміністративним інспекторам (стаття 15).

Комуни повіту перебувають у прямому адміністративному зв'язку з повітовою владою, за винятком муніципалітетів, які безпосередньо контактують із Міністерством внутрішніх справ.

Повіт також перебуває в прямому контакті з Міністерством внутрішніх справ в адміністративному порядку (стаття 16).

Цей закон був чинним із 14 червня 1925 року по 2 серпня 1929 року.

Відзначимо, що повіти (*judet*) на інкорпорованих територіях успадковували довоєнні адміністративно-територіальні одиниці. Відповідно до Закону про адміністративну уніфікацію Бессарабія складалася з 9 повітів (*judet*); Буковина — з 5. Повіти складалися з *plasa* — відповідників волостей. Волості (*plasa*) об'єднували на засадах самоврядування кілька сільських общин (*comunele rurale*) і часто перекроювалися.

Міські громади були самостійними адміністративно-територіальними

одиницями.

Повіти очолювали префекти, яких призначав міністр внутрішніх справ. Вони мали широкі контрольно-наглядові повноваження.

Волості (*plasa*) очолювали примарі (*primarii*), яких обирало місцеве населення, але затверджував префект. У неблагонадійних волостях примарі призначалися префектом з урядових чиновників.

Згаданий акт замінив новий Закон про організацію місцевої адміністрації № 167/1929, опублікований в Офіційному віснику 3 серпня 1929 року[74].

У статті 1 розділу I «Адміністративний поділ території» було визначено, що територія Румунії ділиться на повіти, а повіти — на комуни (*plăşi*). Комуни можуть бути поділені на сектори (*sectoare*) відповідно до умов, встановлених цим законом. **Повіти, комуни та комунальні сектори є юридичними особами.** Асоціації кількох повітів або комун засновуються на умовах і за правилами, передбаченими цим законом.

Закон про організацію місцевої адміністрації № 167/1929 діяв із 3 серпня 1929 року по 26 березня 1938 року. З 27 березня 1938 року почав діяти Адміністративний закон[75] № 569/1936, який був чинним до 14 серпня 1938 року.

Стаття 1 розділу I «Адміністративний поділ території» встановлювала, що територія Румунії ділиться на повіти, а повіти — на комуни. **Повіти та комуни є юридичними особами.** Вони можуть мати лише одну офіційну назву, а саме ту, яка встановлюється радою повіту або громади та затверджується Міністерством внутрішніх справ.

Відповідно до статті 2 комуни бувають сільськими та міськими. Сільські комуни — це адміністративні одиниці, що складаються з одного або кількох сіл. Приміськими можуть бути оголошені сільські громади, розташовані поряд із містами. Міські комуни — це населені пункти, оголошені такими за законом. Міста проживання, які мають особливе економічне або культурне значення, можуть бути оголошені муніципалітетами. На муніципалітети та міста проживання поширюються ті ж правила конкуренції та опіки, що й на повіти. Комуни, оголошені бальнеологічними чи кліматичними курортами, управляються відповідно до спеціальних положень цього закону.

---

[74] Legea nr. 167/1929 pentru organizarea administrației locale. URL: https://mon.gov.ua/storage/app/media/zagalna%20serednya/05062019-onovl-pravo.pdf

[75] Legea administrativă nr. 569/1936. URL: https://lege5.ro/Gratuit/gezdiobvga/legea-administrativa-nr-569-1936

У 1926 році Румунію поділили на повіти, волості та громади (сільські й міські), у 1931 році — на міністерські директорати. Повіти та громади повернули в 1931 році, і такий поділ проіснував до квітня 1938 року.

10 лютого 1938 року король Кароль II встановив авторитарний режим, а вже 20 лютого 1938 року була ухвалена нова Конституція Румунії, яка набула чинності 27 лютого королівським указом № 1045. Вона була ініційована виконавчою владаю й ухвалена без дотримання процедур перегляду Конституції. Румунія перетворилася з конституційної монархії на авторитарну. Стаття 1 Конституції залишалася ідентичною, як у попередній конституції, і стверджувала, що «Королівство Румунія є національною, унітарною і неподільною державою».

Дія Конституції була призупинена 5 вересня 1940 року з падінням монархічної влади[76].

Часті зміни адміністративно-територіального поділу Буковини й Бессарабії центральним урядом були використані для встановлення повного контролю над громадами. Тому замість традиційної для українців організації управління громадами в них було створено підконтрольні Бухаресту комісії самоврядування. Вони не мали власних реальних повноважень і були більше бутафорськими. Фактично за ці роки було знищено місцеве самоврядування. У червні 1940 року Північну Буковину та Бессарабію було включено до складу УРСР і запроваджено радянську систему управління[77].

Після розпаду Австро-Угорської імперії в 1918 році територію Підкарпатської Русі (згодом Підкарпатський край) кілька місяців 1919 року контролювала Угорська Радянська Республіка. Після її падіння того ж року Підкарпатська Русь увійшла до Чехословацької Республіки, кордони якої були визначені Версальським (1919), Сен-Жерменським (1919) і Тріанонським (1920) мирними договорами.

Сен-Жерменський договір містив Генеральний статут Підкарпатської Русі. Підкарпатська Русь відповідно до цього статуту отримала автономний статус, що було зафіксовано 20 лютого 1920 року Національними зборами в ухваленій Конституції Чехословацької Республіки. На жаль, автономія була

[76] Sergiu Cornea. Constituția din anul 1923 și încadrarea Basarabiei în sistemul administrativ al României. *Buletinul Ştiinţific al Universităţii de Stat "B. P. Hasdeu" din Cahul: Ştiinţe Sociale.* Volumul XVII. Nr. 1. 2023. P.18–37.

[77] Нариси історії державної служби в Україні. К. : Ніка-Центр, 2008. С. 296–300.

символічною.

Чехословацька Республіка поділялася на чотири землі з власними сеймами — Підкарпатську Русь, Чехію, Моравію, Словаччину та Сілезію, яким у межах їхньої територіальної юрисдикції надавалися законодавчі права. 22 січня 1938 року парламент Чехословаччини ухвалив конституційний закон про автономію Карпатської України, після чого Чехословаччина перетворилася на федеративну державу чехів, словаків і карпатських українців. У листопаді 1938 року Національні збори Підкарпатської Русі затвердили Закон «Про автономію Словаччини і Підкарпатської Русі».

Щодо законодавства, яке діяло між 1918 і 1938 роками в Чехословаччині й регулювало функціонування місцевого самоврядування, то перше юридичне визначення самоврядування на території Австрійської імперії дав Тимчасовий муніципальний закон, оприлюднений як Імперський патент від 17 березня 1849 року № 170/1849[78].

Окрім нього також діяли: Основний закон про імперське представництво від 26 лютого 1861 року[79]; Імператорський кодекс[80], що встановлював основні правила, за якими мали бути влаштовані муніципальні справи; Закон № 7 від 16 квітня 1864 року для Королівства Богемії, який проголошував заснування муніципалітетів і правила виборів у муніципалітетах[81].

Відзначимо, що з 1849 року в праві й територіальній організації держав Європи відбулося багато змін. Австрійська імперія трансформувалася в Австро-Угорську імперію, яка після Першої світової війни розпалася. Деякі норми з Муніципального кодексу втратили актуальність.

Для того, щоб унормувати нові правовідносини, 7 лютого 1919 року був ухвалений Закон № 76, який змінював і доповнював деякі положення чинних законів і статутів міст Чехословацької Республіки (так званий Муніципальний

[78] Kaiserliches Patent vom 17. März 1849. URL: https://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?apm=0&aid=rgb&datum=18490005&seite=00000203

[79] Patent Františka Josefa Prvního. URL: https://spcp.prf.cuni.cz/lex/20-1861.htm

[80] Zákon daný dne 5. března 1862, č. 18 říšského zákoníku, pro království České, Dalmatské, Haličské a Vladiměřské s vojvodstvími Osvětimským a Zátorským a s velkovojvodstvím Krakovským, pro arcivojvodství Rakouské pod Enží a nad Enží, pro vojvodství Horno- a Dolnoslezské, Štýrské, Korutanské a Krajinské, Salcburské a Bukovinské, pro markrabství Moravské, pro knížecí hrabství Tyrolské a pro zemi Vorarlberskou, pro knížecí hrabství Gorické a Gradištské, pro markrabství Istrianské a město Terst s okrlškem, jímžto se vyměřují základní pravidla, dle nichž se mají uspořádati záležitosti obecní. URL: https://hostivickahistorie.cz/samosprava/zakony/1862.htm

[81] Zákon č. 7 zemského zákoníku ze dne 16. dubna 1864 pro království České, jímžto se vydává zřízení obecní a řád volení v obcích. URL: http://www.hostivickahistorie.cz/samosprava/zakony/1864_zakon.htm

закон 1919 року)[82].

Закон № 76 від 7 лютого 1919 року був ключовим правовим документом, що регулював організацію й повноваження муніципалітетів у тодішній Чехословаччині та був спрямований на зміцнення демократії й децентралізацію публічного управління. Закон визначив повноваження муніципальних органів влади та їхню роль у системі державного управління, запровадив принцип муніципального самоврядування, встановивши, що муніципалітети мають право самостійно ухвалювати рішення з питань місцевого значення. Також цим законом було встановлено порядок обрання муніципальних рад і їхніх голів та їхні повноваження. Окрім того, він містив положення під встановлені повноваження рад щодо формування муніципальних бюджетів для фінансування реалізації цих повноважень, спрямованих на задоволення місцевих потреб.

Наступного року Конституція Чехословаччини (1920) завершила формувати піраміду правових актів, які стосувалися місцевого самоврядування, визначивши в § 91, що «склад і компетенція самоврядних об'єднань регулюються конкретними законами»[83].

Отже, у складі І Чехословацької Республіки (1918–1938) громади були автономними від держави.

Щодо Підкарпатської Русі, то 11 жовтня 1938 року вона проголосила автономію, а у 1939 році — державу Карпатська Україна, яку після жорстоких боїв у березні того ж року окупувала Угорщина. У складі Угорського королівства на території Підкарпатської Русі було створене Закарпатське губернаторство, яке проіснувало до його окупації армією СРСР у 1944 році.

27 листопада 1944 року Народною радою Закарпатської України як представницьким органом було сформовано її уряд. Декретом № 9 від 9 лютого 1945 року «Про організацію державно-адміністративного управління Закарпатської України» було запроваджено систему місцевих органів влади[84].

Виконавчими органами державної влади й одночасно органами місцевого

---

[82] Čís.76. Zákon ze dne 7. února 1919, kterým se mění a doplňují některá ustanovení dosavadních obecních zřízení a městských statutů v Československé republice. URL: http://www.hostivickahistorie.cz/samosprava/zakony/1919-76.htm

[83] 121/1920 Sb. ZÁKON ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky. URL: http://surl.li/empktp

[84] П. Годьмаш. Як Підкарпатська Русь стала Закарпатською областю УРСР // Фенікс слово, 23 грудня 2020 року. URL: http://surl.li/ozalfq

самоврядування в округах, містах і селах стали: а) окружні народні комітети; б) міські народні комітети; в) сільські народні комітети, побудовані на принципах демократичного централізму, відмінних від радянської форми державної влади. Було утворено тринадцять округ. Міста Ужгород, Мукачево, Берегово, Севлюш, Хуст і Мараморош-Сигот існували як самостійні адміністративно-територіальні одиниці[85].

22 січня 1946 року Закарпатська Україна була перетворена на Закарпатську область УРСР, у якій запроваджено систему органів радянської влади.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В ПЕРІОД УСРР (УРСР) ДО ВІДНОВЛЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ЯК ЛАНКА ЦЕНТРАЛІЗОВАНОГО АПАРАТУ УПРАВЛІННЯ. Після Жовтневого перевороту 1917 року більшовики почали боротьбу за контроль над радами, здобувши його восени того ж року. На Другому всеросійському з'їзді рад вони створили разом із лівими есерами новий уряд — Раду Народних Комісарів (РНК), що перетворило ради з політичних організацій на органи влади. Використовуючи утворені 7 (20) грудня 1917 року органи державної безпеки (Всеросійська надзвичайна комісія, ВНК), РНК позбулася в радах представників усіх інших партій (окрім партії лівих есерів — учасників урядової коаліції до 1918 року).

Протягом 1918 року було створено губерніальні, повітові й транспортні надзвичайні комісії. У підрозділах Червоної армії створили військові надзвичайні комісії, перетворені в січні 1919 року на особливі відділи. В Україні було створено Всеукраїнську надзвичайну комісію (ВУНК), яка повністю підпорядковувалася ВНК.

Від початку свого існування ВНК була одним із ключових засобів зміцнення більшовицької влади, а, отримавши в лютому 1918 року право розстрілювати на місці злочину тих, кого оголосили учасниками контрреволюційних виступів, стала також потужним інструментом терору.

Постановою «Про червоний терор» від 5 вересня 1918 року РНК РРФСР ухвалила рішення про розстріл певних категорій осіб. Політбюро ЦК РКП(б) під головуванням Владіміра Леніна 14 травня 1921 року ухвалило рішення «Про розширення прав ВНК щодо застосування вищої міри покарання».

[85] Грін О. Формування органів влади і управління в період Закарпатської України (1944–1945 рр.). *Держава і право : зб. наук. пр. юрид. і політ. науки.* Вип. 39. К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2008. С. 161–168.

У 1921–1922 роках постановами більшовицького уряду було визначено міри покарання не лише для тих, хто боровся проти радянської влади, а й тих, кого лише підозрювали в таких діях.

Використавши ВНК для утримання влади й знищення тих, хто протистояв режиму, Всеросійський центральний виконавчий комітет за ініціативою Владіміра Леніна 6 лютого 1922 року реорганізував ВНК у Державне політичне управління (ДПУ) при Народному комісаріаті внутрішніх справ РРФСР. 15 листопада 1923 року для координування роботи республіканських ДПУ було створено Об'єднане державне політичне управління (ОДПУ) при РНК СРСР, у 1934 році перетворене в Народний комісаріат внутрішніх справ СРСР.

1 грудня 1934 року вийшла постанова президії Центрального виконавчого комітету СРСР «Про порядок ведення справ про підготовку або здійснення терористичних актів». Згідно з нею строк розслідування терористичних актів обмежувався десятьма днями, розгляд справ у суді проводився без участі адвоката й прокурора, оскарження вироку й клопотання про помилування не допускалися, а вирок виконувався негайно після винесення. Прокурорський нагляд за законністю діяльності органів державної безпеки в справах про державні злочини скасовувався. Особлива нарада та інші позасудові органи («двійки» і «трійки») при загальному спрощенні порядку судочинства істотно розширили можливості для репресій.

До 1937 року за допомогою терору було зруйновано всі державні й громадські інститути, які протистояли більшовикам, і відповідно завершено будівництво тоталітарної держави[86].

Спираючись на більшовицьку ідеологію, радянська юридична наука продовжувала розвивати теорію юридичних осіб, виходячи з того, що з позиції цивільно-правових наслідків поділ юридичних осіб на публічні й приватні не має значення. Після знищення приватної власності на землю й засоби виробництва всі юридичні особи створювалися без волі приватних осіб, фактично актами державних чи одержавлених органів.

Згідно з декретом від 6 січня 1919 року було встановлено нову назву республіки — Українська Соціалістична Радянська Республіка (УСРР). На початку адміністративно-територіальний устрій у республіці залишався таким, як і за царського режиму. За Конституцією УСРР 1919 року органами влади на

[86] G. Leggett. The Cheka Lenin's Political Police (Dec. 1917 — Febr. 1922). Oxford, 1981.

місцях (у селах і містах) були ради, а у волостях, повітах і губерніях — з'їзди рад й обрані ними виконавчі комітети.

Зі встановленням радянської влади в Україні почалася докорінна зміна адміністративно-територіального устрою. Відповідно до положення уряду Радянської України «Про організацію місцевих органів радянської влади і управління» від 30 листопада 1918 року та 5 лютого 1919 року з весни 1919 року розпочалося створення сільських рад. Вони створювалися навіть у найменших селах, і на початок 1920 року їх кількість в УСРР сягнула близько 15 тисяч. Зрозуміло, що утворення цих органів влади було викликане політичними мотивами, які випливали із завдань нової влади — зміцнення апарату радянської влади та втілення в життя політики більшовицької партії.

Натомість було фактично зруйновано волость — первинну ланку організації публічної влади, притаманну сільським територіям, яка ґрунтувалася на основі церковних приходів й економічного тяжіння навколишніх поселень до церкви, ринку, волосних органів влади, які розміщувалися в містечку чи великому селі[87,88].

Встановлення радянської форми влади в Україні було закріплено розробленою Всеукраїнським виконавчим комітетом (ВУЦВК) і РНК УСРР відповідно до директив 3-го з'їзду КП(б)У Конституцією УСРР, ухваленою на 3-му Всеукраїнському з'їзді рад 10 березня 1919 року, а в остаточній редакції — на засіданні ВУЦВК 14 березня 1919 року. За основу було взято Конституцію РСФРР, ухвалену в 1918 році, і внесено пристосований до умов УСРР текст Декларації прав трудящого та експлуатованого народу (статті 22–33), затверджений 3-м Всеросійським з'їздом рад 18 січня 1918 року.

Конституція проголошувала УСРР державою диктатури трудящих та експлуатованих мас пролетаріату й найбіднішого селянства, завданням якої було забезпечення «переходу від буржуазного ладу до соціалізму шляхом проведення соціалістичних перетворень та систематичного придушення всіх контрреволюційних проявів з боку заможних класів». Влада в Україні мала здійснюватися радами робітничих, селянських і червоноармійських депутатів і губернськими, повітовими, волосним з'їздами рад й обраними ними ви-

[87] Фельштинский Ю. Г. Красный террор в годы гражданской войны: по материалам Особой следственной комиссии по расследованию злодеяний большевиков. Лондон, 1992.
[88] Шаповал Ю., Пристайко В., Золотарьов В. ЧК—ГПУ—НКВД в Україні: особи, факти, документи. К., 1997.

конавчими комітетами (статті 18–21), які представляли тільки трудящі маси, оскільки тільки за ними визнавалися політичні права[89].

Ці положення повторювалося в Конституції УСРР[90] 1929 року, затвердженій Всеукраїнським з'їздом рад 15 травня 1929 року.

За Конституцією Української Радянської Соціалістичної Республіки (УРСР) 1937 року радянські органи влади дістали нову назву — ради депутатів трудящих. Депутатами радянських органів влади могли стати тільки представники від «блоку комуністів і безпартійних», які визначалися в партійних комітетах[91].

Конституція УРСР 1978 року політичною основою республіки проголошувала ради народних депутатів[92].

Після того, як улітку 1988 року XIX партконференція схвалила перехід до «повновладдя рад» і наприкінці року Верховна Рада СРСР ухвалила аналогічне рішення, уся влада перейшла до рад, які формувалися народом на багатопартійній основі. Це поклало край комуністичній диктатурі. У березні 1989 року відбулися перші вільні вибори від січня 1918 року, коли було розігнано Установчі збори.

Отже, як свідчить історія розвитку місцевого самоврядування, Україна має багату самоврядну традицію здійснення місцевої влади, яка тягнеться із часів вічової демократії України-Русі, селянсько-хутірського самоврядування, періоду магдебурзького права XIV–XIX століть, адже магдебурзьке право отримали міста Сянок у 1366 році (часткове — у 1339 році), Львів — у 1356 році (часткове — у 1287 році), Галич — у 1367 році, Белз — у 1377 році, Холм — у 1382 році, Перемишль — у 1389 році, Теребовля — у 1389 році, Кам'янець Подільський — у 1432 році, Луцьк — у 1432 році (часткове — у 1287 році), Київ — у 1494 році. На українських землях, які ввійшли до складу Московії, магдебурзьке право залишалося тільки в привілейованих містах і було припинене запровадженням 1781 року «Установлення про губернії». Указом 1831 року Микола I скасував магдебурзьке право на українських землях, що входили на той час до Російської імперії, окрім Києва, де воно діяло

[89] Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки (1919 р.). *Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність.* К. : Видавництво «Юридична думка», 2011. С. 56–61.
[90] Там само. С. 66–80.
[91] Там само. С. 81–101.
[92] Там само. С. 121–154.

до 1835 року.

У містах Галичини, яка після першого поділу Польщі (1772) відійшла до Австрійської імперії, органи міського самоуправління, створені за магдебурзьким правом, продовжували діяти ще деякий час і теж були ліквідовані. У Львові магдебурзьке право припинили в 1786 році.

На Галичині, Бессарабії, Закарпатті, які певний час входили до Австро-Угорської імперії, місцеве самоврядування розвивалося в загальноєвропейському контексті. Громади мали статус юридичних осіб публічного права фактично до возз'єднання етнічних українських земель Галичини, Бессарабії та Закарпатті в складі УРСР.

На інших етнічних українських землях після падіння УНР, яка встановлювала й підтримувала місцеве самоврядування, сформована маріонеткова УССР поширила російську практику його знищення.

Історично вчення про державну владу періоду радянської доби виходило з принципу єдності державної влади, відповідно до якого місцеве управління в особі місцевих рад розглядалося як ланка централізованого апарату управління, найважливіша роль якого зводилася до забезпечення виконання державних функцій на території держави.

З послабленням авторитарного режиму в Радянському Союзі відродилися на основі громадівської, державницької чи змішаної теорій дискусії щодо природи місцевого самоврядування. Громадівська теорія (корені якої сягають ідей Французької революції 1789 року про природні права вільної громади, особливу громадівську владу) ґрунтується на формальній автономії й самостійності місцевого самоврядування, відсутності опіки з боку держави та її органів. Державницька теорія (започаткована в Пруссії) не розглядає місцеве самоврядування як самостійну форму публічної влади на місцевому рівні, а лише як децентралізовану державну владу.

Змішана теорія поєднує першу й другу, за нею місцеве самоврядування має ознаки державної влади, але водночас і певну автономність при реалізації своїх завдань — виконанні як певних функцій держави на місцях, так і визначених категорій місцевих справ.

Утім, незважаючи на зазначені теорії, реальна практика здійснення місцевого самоврядування в СРСР нічого спільного з європейською традицією місцевого самоврядування на українських землях не мала, оскільки

виходила із жорсткої централізації, ієрархічного підпорядкування місцевого самоврядування центральній владі, як по лінії виконавчої гілки влади, так і лінії представницьких органів, за керівної ролі комуністичної партії, повної відсутності принципу поділу влади та притаманних йому важелів стримувань і противаг. Місцеве самоврядування в Конституції УРСР не згадувалося як таке. Натомість місцеві ради народних депутатів були вмонтовані в систему органів державної влади та управління. Входячи до єдиної системи органів державної влади (стаття 78 глави 9 Конституції УРСР 1978 року), вони керували «на своїй території державним, господарським і соціально-культурним будівництвом» (стаття 125 глави 14 Конституції УРСР 1978 року). Їхні виконавчі та розпорядчі органи (виконавчі комітети) були безпосередньо підзвітними як раді, що їх обрала, так і вищому виконавчому й розпорядчому органу (стаття 133 глави 15 Конституції УРСР 1978 року).

Визначення суб'єктів місцевої влади в СРСР в особі рад і замовчування та ігнорування місцевих громад, а тим паче ненадання їм реального статусу й реальних прав, фактичне ігнорування громад, невизнання самого права громад на місцеве самоврядування не було випадковим і мало на меті гарантування непорушності державної влади в особі ієрархічно побудованих органів, унеможливлення проникнення демократичних тенденцій у систему організації місцевої влади. Такий підхід дозволяв авторитарній владі легко маніпулювати радами як слухняними, фактично кишеньковими органами, зберігати видимість їх представницького характеру, тоді як у реальному житті вибори до їх складу були без вибору: планувалися, проводилися та жорстко контролювалися партійними органами.

Визнання громад як суб'єктів влади і тим паче визнання за ними статусу юридичної особи потребувало б наділення їх хоча б формальними правовими механізмами реалізації такого статусу, а це могло лише ускладнити органам партійної влади процес маніпулювання місцевою владою. Саме тому в жодній республіці, що входила до складу СРСР, до його розпаду за місцевими громадами статус юридичної особи не був визнаний. Однак після розпаду СРСР та демократизації влади в посткомуністичних і пострадянських державах почали змінюватися підходи до розуміння природи місцевого самоврядування. Більшість із цих держав надали громадам (муніципалітетам) статус юридичної особи (Грузія, Молдова, Вірменія, Азербайджан, Естонія, Латвія

і Литва), на відміну від росії, Республіки Білорусь, Казахстану, Узбекистану, де залишилася радянська модель організації авторитарної влади.

1.2. ЗМІНА ПОГЛЯДІВ НА РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ПІСЛЯ ВІДНОВЛЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ

Україна з 1990 року пройшла тривалий, складний і суперечливий шлях реформування місцевого самоврядування. 9 квітня 1990 року було ухвалено Закон «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР», яким уперше на теренах Радянського Союзу під тиском нових ліберальних ідей місцеве самоврядування визнавалося як самоорганізація громадян із метою вирішення безпосередньо або через органи, що ними обираються, усіх питань місцевого значення. Однак реальне реформування місцевої влади на засадах самоврядування належало здійснити вже новим державам.

Нові тенденції в поглядах на природу й повноваження місцевого самоврядування в Україні проявилися з обранням у березні 1990 року на альтернативній основі Верховної Ради Української РСР XII скликання (з 2000 року стала іменуватися Верховною Радою України I скликання). Ця Верховна Рада **7 грудня 1990 року** ухвалила Закон «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», яким в Україні було відновлено визнання місцевого самоврядування.

Закон визначав самоврядування в Україні як **«територіальну самоорганізацію громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні і громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, на основі законів Української РСР та власної фінансово-економічної бази»** (Преамбула). Територіальною основою місцевого самоврядування було визначено сільраду, селище, місто, а базовим рівнем місцевого самоврядування — сільради, селища міського типу, міста (стаття 1). Тим самим місцеві ради були законсервовані на багато років як рудимент командно-адміністративної системи, що характеризувалася наявністю ієрархічно побудованої структури за принципом матрьошки,

у результаті чого одні й ті ж території перебували під юрисдикцією кількох рад базового рівня.

Юрисдикція цих рад поширювалася фактично лише на територію відповідної сільської, селищної, міської ради, тобто обмежувалася територією відповідних поселень. 19 червня 1996 року до статті 126 Конституції УРСР були внесені зміни[93], за якими місцеві ради перестали бути органами, що керують на своїй території державним, господарським і соціально-культурним будівництвом, перетворившись на органи, що «забезпечують комплексний соціально-економічний розвиток на своїй території, здійснюють керівництво підприємствами (об'єднаннями), організаціями і установами, які є їх комунальною власністю», однак за ними все ж залишилася функція «проведення у життя рішень вищестоящих органів державної влади, координація діяльності нижчестоящих рад».

З ухваленням Конституції України в 1996 році розпочався новий етап розбудови публічної влади й реформування системи місцевого самоврядування. У статті 7 Конституції України було закріплено важливий принцип визнання й гарантування в Україні місцевого самоврядування, а в Розділі IX «Місцеве самоврядування» — визнано право на місцеве самоврядування вже за територіальною громадою — жителями села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. На основі Конституції України в 1997 році було ухвалено новий Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»[94] та інші законодавчі акти.

Однак закладена в новій Конституції України модель неповною мірою відповідала Європейській хартії місцевого самоврядування, яку Україна підписала невдовзі — 6 листопада 1996 року та ратифікувала — 15 липня 1997 року і яка набрала чинності для України 1 січня 1998 року. У конституційно-правовій моделі належним чином не були закладені базові принципи здійснення місцевого самоврядування, а саме повноти його повноважень, субсидіарності, повсюдності, матеріальної і фінансової спроможності, організаційної й кадрової незалежності. Відповідальними за виконання державних

[93] Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР : Закон УРСР від 19 червня 1991 року № 1213а-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/b14
[94] Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/b19

і регіональних програм соціально-економічного й культурного розвитку, реалізацію делегованих відповідними радами повноважень були визначені місцеві державні адміністрації. Влада місцевого самоврядування в особі відповідних рад поширювалася лише на землі в межах населених пунктів.

Не була забезпечена також правова автономія місцевого самоврядування, оскільки територіальні громади не визнавалися юридичними особами.

Спроби 2004 року внести зміни до Конституції України в частині децентралізації влади з метою хоча б часткового усунення недоліків конституційно-правової моделі місцевого самоврядування не увінчалися успіхом. У квітні 2014 року була ухвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні[95]. На її основі розпочалося об'єднання територіальних громад із метою реалізації одного з ключових принципів Європейської хартії — матеріальної і фінансової спроможності. Цей процес неповною мірою відповідав вимогам Конституції України, оскільки створював невизначеність у статусі та обсязі повноважень об'єднаних громад та їхніх органів, не усував двовладдя на регіональному рівні через залишення повноважень із соціально-економічного розвитку регіонів в органів виконавчої влади й неможливість конституційним шляхом передати їх місцевому самоврядуванню. І хоча принцип матрьошки в побудові суб'єктів місцевого самоврядування був частково зруйнований утворенням об'єднаних громад, самі громади не були позиціоновані як територіальна основа місцевого самоврядування (останні вибори проводилися як вибори сільських, селищних, міських голів, депутатів відповідних рад, а не голів і депутатів громад).

Розуміючи необхідність проведення децентралізації влади й повного гарантування принципів місцевого самоврядування, влада неодноразово намагалася здійснити перехід до європейської моделі самоврядування шляхом внесення змін до Конституції України в частині децентралізації. 1 липня 2015 року до Верховної Ради України було внесено проєкт Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», який вона попередньо схвалила 31 серпня 2015 року. Венеційська комісія у висновку на вказаний законопроєкт визнала, що він «вводить форму децентралізації, реалізованої державною владою, яка значною мірою є сумісною

[95] Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. *Офіційний вісник України.* 2014. № 30.

з Європейською хартією місцевого самоврядування»[96]. Через політичне протистояння вказаний проєкт закону не ухвалили.

У 2021 році Президент України Володимир Зеленський передав до Верховної Ради України новий проєкт закону про зміни до Конституції в частині децентралізації, підготовлений робочою групою Комісії з питань правової реформи. За умови реалізації зазначений проєкт усунув би наявні недоліки в конституційно-правовій регламентації місцевого самоврядування й регламентації статусу громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування. Розробники проєкту, дотримуючись конституційно-правової теорії й практики здійснення місцевого самоврядування в країнах Європи, у запропонованих змінах до статті 140 Конституції України закріпили положення про те, що громада має статус юридичної особи. Однак такий підхід сприйняли не всі політичні сили, і вже на представленні вказаного проєкту на пленарному засіданні Верховної Ради України згаданого положення не було[97].

Несприйняття такого підходу й невизнання громади юридичною особою на конституційно-правовому рівні суттєво підриває можливості реалізації європейських підходів до здійснення місцевого самоврядування в Україні, є суперечливим із погляду можливості забезпечення реальних гарантій місцевого самоврядування, задекларованих у Конституції України, не відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування. Невипадково 11 лютого 2021 року Європейський парламент схвалив резолюцію щодо виконання Україною Угоди про асоціацію з ЄС, привітавши досягнення України у сфері децентралізації та розширенні можливостей громад як «одну з найуспішніших реформ на сьогодні», закликавши при цьому державну владу «поважати автономію місцевого самоврядування та підтримувати адміністративні можливості муніципалітетів і міст… ввести поняття територіальне громадське утворення як юридична особа, що є усталеною практикою в Європейському Союзі та визнано в Європейській хартії місцевого самоврядування» (пункт 19).

Хоча Європейська хартія місцевого самоврядування не встановлює прямої вимоги надати статус юридичної особи первинним одиницям місцевого

[96] Opinion on the Proposed Amendments to the Constitution of Ukraine Regarding the Judiciary as Approved by The Constitutional Commission on 4 September 2015 (Venice, 23–24 October 2015). URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)027-e

[97] Стешенко Анна. Змінити Конституцію. Що чекає на місцеве самоврядування? // Lb.ua, 17 грудня 2021 року. URL: https://lb.ua/news/2021/12/17/501205_zminiti_konstitutsiyu_shcho_chekaie.html

самоврядування, однак всі її норми спрямовані на підкреслення правової суб'єктності громади. Так, у пункті першому статті 3 Хартії встановлюється, що місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону з дійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення, тоді як пункт 3 статті 4 визначає, що публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт із громадянином. Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії[98]. Цей принцип субсидіарності слід розглядати як обмеження й поділ компетенції публічної влади, що посилює суб'єктність громади в публічно-правовому сенсі. У Коментарі до Європейської хартії місцевого самоврядування від 2020 року прямо підкреслено, що під місцевими владами слід розуміти територіальні публічні утворення (*local authorities* — англ.; *collectivités locales* — фр.), наділені власною правосуб'єктністю.

Відповідно до розуміння, сформованого на Європейському континенті в результаті тривалої еволюції системи місцевої влади (за винятком країн системи загального права — Ірландії і Великої Британії), громади або ж адміністративно-територіальні одиниці як територіальні утворення передбачають наділення статусом юридичної особи, а виборні органи виступають представниками цих утворень, діють винятково від їхнього імені та в їхніх інтересах.

Демократична децентралізована держава, яка визнає поділ влади, має забезпечити справжню незалежність громад як первинних одиниць адміністративно-територіального устрою й суб'єктів місцевого самоврядування. Їхня справжня незалежність може бути досягнута лише тоді, коли держава розглядатиме їх як **юридичних** осіб, оскільки критеріями незалежності слугують надання громадам власного майна, участь громад у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин, набуття громадами цивільних прав та обов'язків і здійснення їх через свої органи, які діють від імені громади відповідно до закону, можливість створення громадами юри-

[98] Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. *Офіційний вісник України.* 2015. № 24. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

дичних осіб публічного права та юридичних осіб приватного права у випадку та в порядку, встановленому законом, визнання місцевих інтересів гідними правового захисту. Тому надання правосуб'єктності громадам є процедурою, яка випливає як із теоретичних аргументів, так і практичних переваг, а саме: громади отримують можливість діяти від свого імені та під свою власну відповідальність, бути суб'єктами прав та обов'язків, суб'єктами права власності, суб'єктами ведення комунального господарства, здійснення особистих прав (захист репутації), а також публічних повноважень, серед яких встановлення місцевих податків, регулювання інших питань місцевого значення за допомогою локальних правил.

Правильність такого підходу підтверджується конституційно-правовим і практичним досвідом функціонування місцевого самоврядування в континентальних європейських країнах. І навпаки — відсутність у громад такого статусу суттєво впливає на розуміння їхнього місця в системі місцевого самоврядування, їхньої повноважності й можливостей у вирішенні місцевих справ.

Простежимо це на прикладі України. Невизнання громади юридичною особою насамперед **суперечить Конституції України**, зокрема статті 142, за якою територіальна громада є власником майна, коштів, землі, природних ресурсів, власником об'єктів спільної власності, що перебувають в управлінні районних й обласних рад. Статтею 143 передбачено право територіальних громад управляти майном, що є в комунальній власності.

Так само суперечить Конституції України припис статті 172 Цивільного кодексу України, за якою «територіальні громади набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки через органи місцевого самоврядування у межах їхньої компетенції, встановленої законом», оскільки сама Конституція визначає територіальні громади суб'єктами права, що охоплюються конструкцією юридичної особи. Натомість за формулюванням Цивільного кодексу вони цю суб'єктність практично втрачають. Конституцією встановлюються цивільні права територіальних громад, а саме: наявність права власності на рухоме і нерухоме майно, землю, природні ресурси тощо — і надається територіальним громадам право розпоряджатися ними (стаття 143). Конституція наділяє територіальні громади організаційною та компетенційною самостійністю (право самостійно вирішувати питання місцевого значення, стаття 140).

Усупереч цьому чинне законодавство (стаття 16 і частина 5 статті 60

Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») **правовий статус юридичної особи надає не громаді, а органам місцевого самоврядування**, наділяючи їх усіма повноваженнями щодо володіння, користування й розпорядження об'єктами права комунальної власності, у тому числі можливостями виконання всіх майнових операцій, передачі об'єктів права комунальної власності в постійне або тимчасове користування юридичним і фізичним особам, укладання договорів у межах державно-приватного партнерства, у тому числі концесійних договорів, здавання їх в оренду, продажу й купівлі, використання як застави, вирішення питань їх відчуження, визначення в угодах і договорах умов використання та фінансування об'єктів, що приватизуються та передаються в користування й оренду.

Відсутність власної правоздатності у формі юридичної особи (статус юридичної особи передбачає невід'ємну належність прав володіння й розпорядження належним майном, права бути учасником цивільного обороту, захищати свої права в суді, у тому числі мати можливість відстоювати свої права на фінансову, кадрову, організаційну автономію тощо) веде до вихолощення наданих територіальним громадам конституційних прав і перетворення їх на формальні декларації, оскільки вони **не підкріплені належними правовими механізмами реалізації**, невідповідності територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування і як «основного носія його функцій і повноважень» (частина 1 статті 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Нелогічність цієї конструкції правомочності громади можна спостерігати на практиці, коли йде мова про реалізацію повноважень громади. Так, у пункті 36 постанови Верховного Суду від 7 жовтня 2020 року в справі № 362/2592/17 стверджується, що **«територіальні громади реалізують цивільну дієздатність через утворені ними органи місцевого самоврядування, які за законом набувають статусу юридичних осіб та діють від імені та в інтересах територіальних громад»**, але при цьому підкреслюється, що **«територіальна громада не може набути правовий статус юридичної особи публічного права»**[99]. Підставою для такого висновку слугує частина 1 статті 172 Цивільного кодексу України, за якою **територіальні громади**

[99] Постанова Верховного Суду від 7 жовтня 2020 року в справі № 362/2592/17, адміністративне провадження № К/9901/66849/18. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/92051593

набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки через органи місцевого самоврядування в межах їхньої компетенції, встановленої законом. Утім, цілком очевидно, що громади в цій конструкції виконують абсолютно пасивну роль, не впливаючи ані на набуття, ані на реалізацію владних повноважень, не маючи навіть формально таких повноважень.

Таким чином, не лише формальним, а і фактичним носієм прав самоврядування в Україні є не територіальна громада, а її органи. Територіальні громади відстороняються від володіння та розпорядження належним їм майном, від активної участі у фінансовому й бюджетному забезпеченні, від вирішення питань оподаткування, від процесу залучення інвестицій тощо. Продовження існування такого формату відносин між громадою й органами місцевого самоврядування є радянською спадщиною, яка загалом погіршує сприйняття України як країни, що рухається в напрямі зміцнення демократичного урядування на місцевому рівні, консервує бюрократичний стиль функціонування влади на місцях, перешкоджає розвитку громадської ініціативи, породжує недовіру до намірів держави сприяти розвиткові місцевого самоврядування як одного з фундаментальних принципів побудови влади в Україні згідно зі статтею 8 Конституції України.

1.3. КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ, ЯКІ ПОТРЕБУЮТЬ НАГАЛЬНОГО ВИРІШЕННЯ, І НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СТАТУСУ ГРОМАДИ

Історія формування та згодом реформування місцевої публічної влади, з одного боку, дозволила певною мірою децентралізувати систему публічного управління, а з іншого — вона все ще не позбавлена тих проблем, які мають фундаментальний характер і не дозволяють повністю відмовитися від згаданої вище радянської ідеології й заснованої на ній практики та повністю перейти до європейських підходів організації влади на місцях. Наголосимо на окремих із них, які видаються найважливішими.

НЕОБХІДНІСТЬ ОСТАТОЧНОЇ ВІДМОВИ ВІД ФУНДАМЕНТАЛЬНИХ ПРИНЦИПІВ ПОБУДОВИ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ АВТОРИТАРНОГО РАДЯНСЬКОГО ЗРАЗКА. Органи місцевого самоврядування (зокрема, ради та виконкоми) мали статус юридичних осіб ще з радянських часів, що цілковито вкладалося в тодішню модель організації публічної влади. Оскільки всі місцеві ради були органами державної (а не самоврядної) влади та утворювали єдину ієрархічну систему, надання їм статусу юридичних осіб створювало передумови для їхньої діяльності без будь-яких ознак самостійності. На відміну від радянської авторитарної моделі, організація публічної влади за західною традицією права передбачає **партнерські (а не ієрархічні) відносини між державою та місцевим самоврядуванням**. Відповідно саме громади (муніципалітети, комуни) є суб'єктами з повною правосуб'єктністю та мають статус юридичної особи. Саме вони є власниками комунального майна, фінансових ресурсів, земель тощо. Таким чином, завершення перебудови взаємовідносин між державою та місцевим самоврядуванням в Україні потребує зміни статусу громад, які й повинні бути юридичними особами публічного права.

ДОСЯГНЕННЯ СПРАВЖНЬОЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ГРОМАД, УПОРЯДКУВАННЯ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ТА БЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН. Одна з найважливіших проблем, яку так і не вдалося вирішити, — забезпечення незалежності місцевого самоврядування, його спроможності ефективно забезпечувати базові потреби населення, надавати комплекс адміністративних і комунальних послуг належної якості. Відсутність у громад статусу юридичної особи та наділення таким статусом низки органів місцевого самоврядування призвело до того, що об'єкти власності громади перебувають на балансі різних юридичних осіб. Це негативно позначається на економічній основі громад і відповідно їхній самостійності. Надання громадам статусу юридичних осіб публічного права створить передумови для впорядкування економічної бази громад, відкритості переліку об'єктів комунальної власності жителям, що своєю чергою сприятиме посиленню громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Окрім того, незалежності громад сприятиме їхня повноправна участь у цивільних відносинах (на рівних правах з іншими учасниками цих відно-

син), можливість створення ними юридичних осіб публічного та приватного права і визнання місцевих інтересів гідними правового захисту.

Визнання саме громад (а не органів місцевого самоврядування) власниками фінансових ресурсів створить передумови для остаточної відмови від централізованої моделі управління та побудови партнерських відносин між державою і місцевим самоврядуванням.

ПОТРЕБА ВПОРЯДКУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ. ГРОМАДА ЯК ЛАНКА ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ. У спадок від радянських часів Україна отримала не лише закріплення статусу юридичних осіб за органами місцевого самоврядування, але й систему адміністративно-територіального устрою. Так, відповідно до статті 133 Конституції України систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Тобто базова ланка територіального устрою представлена чотирма різними видами адміністративно-територіальних одиниць — містами, районами в містах, селищами та селами. Незважаючи на те, що в ході реформи 2014–2020 років відбулося укрупнення громад, їхній статус залишився недореформованим, а система адміністративно-територіального устрою не відповідає сучасним потребам управління.

На відміну від такого підходу, у країнах західної демократії базовою ланкою територіального устрою виступає громада (муніципалітет, комуна, ґміна). Це дозволяє уніфікувати систему адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, створити передумови та однакові (рівні) підходи для їх функціонування й розвитку та забезпечення ними потреб населення. Окрім того, громада як єдність території, населення, що на ній проживає, і влади, яка здійснюється органами місцевого самоврядування (а в деяких випадках — і самим населенням), стає повноцінним суб'єктом публічно-владних відносин. Це своєрідна публічна корпорація з власними інтересами, що захищаються в судовому порядку, проте функціонує винятково в межах закону та під контролем держави (її органів).

Це зумовлює потребу й термінологічного уточнення, а саме — відмови від поняття «територіальна громада», оскільки воно охоплює лише адміністративно-територіальний аспект статусу громади, і заміни його поняттям

«громада», де громада має розглядатися і як адміністративно-територіальна одиниця, і як первинна ланка місцевого самоврядування. Оскільки логіка проєкту Концепції побудована саме на такому підході, то поняття «територіальна громада» буде використовуватися лише для опису наявного на сьогодні статусу громади та його використання в чинному законодавстві. В усіх інших випадках, коли мова йде про пропоновану реформу статусу громади, використовується поняття «громада», оскільки воно ґрунтується на уточненому розумінні статусу громади.

УСУНЕННЯ ПРОБЛЕМИ РОЗПОРОШЕННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ. СТВОРЕННЯ СИСТЕМИ ЕФЕКТИВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ. У системі, у якій низка органів місцевого самоврядування має статус юридичних осіб та від свого імені розпоряджається власністю громади, не тільки існують підвищені корупційні ризики, але й розпорошується відповідальність у місцевому самоврядуванні, оскільки немає чітких відповідей на питання, хто саме є відповідальним суб'єктом у тих чи інших правовідносинах. Надання громаді статусу юридичної особи публічного права та чітке визначення суб'єкта, що діє від імені громади в тих чи інших правовідносинах, створює передумови для персоналізації юридичної відповідальності. З одного боку, громада стає деліктоздатним суб'єктом, з іншого — посадова особа чи орган місцевого самоврядування, уповноважені діяти від імені громади при здійсненні власних повноважень, також несуть відповідальність за дії, учинені на шкоду громаді чи всупереч її інтересам.

Водночас важливим питанням, нерозривно пов'язаним із посиленням статусу громади, забезпеченням її самостійності, є створення дієвого механізму державного контролю за законністю діяльності громад і їхніх органів. Такий контроль, з одного боку, має здійснюватися з повагою до принципу самостійності місцевого самоврядування, з іншого — бути ефективним запобіжником від зловживань і порушень Конституції і законів України. Надання громаді статусу юридичної особи, визнання її самостійним суб'єктом права, визначення сфер відповідальності громади та її органів створить передумови для побудови системи такого контролю.

РОЗДІЛ 2. ДОСВІД КРАЇН УСТАЛЕНОЇ ДЕМОКРАТІЇ ЩОДО ВИЗНАННЯ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ ГРОМАД

2.1. ІСТОРИЧНІ ДЖЕРЕЛА ТРАДИЦІЇ ВИЗНАННЯ ГРОМАД ЮРИДИЧНИМИ ОСОБАМИ

Країни Західної Європи мають давню традицію місцевого самоврядування, невіддільна складова якої — визнання правосуб'єктності за муніципалітетами (громадами[100])[101]. Зокрема, така правосуб'єктність притаманна громадам у Бельгії, Данії, Франції, Німеччині, Греції, Португалії, Сан-Марино, Словенії, Іспанії, Італії, Швеції, Норвегії. Статус юридичної особи (і відповідно правосуб'єктність) мають громади більшості постсоціалістичних країн, зокрема Болгарії, Чехії, Словаччини, Латвії, Литви, Естонії.

Концептуальна відмінність в організації місцевого самоврядування деяких із названих країн полягає лише в тому, кому саме первинно належить правосуб'єктність — місцевій спільноті чи відповідній адміністративно-територіальній одиниці (що зумовлено імплементацією різних теорій місцевого самоврядування). Проте в жодній із них правосуб'єктності (і статусу юридичної особи) не мають органи місцевого самоврядування (мери, ради чи виконавчі органи), які вважаються лише представниками відповідної громади.

У Коментарі Конгресу місцевих і регіональних влад Європи до пояснювальної доповіді до Європейської хартії місцевого самоврядування зазначено, що вжитий у Хартії термін «місцева влада» (*local authorities*) позначає **територіальні публічні утворення, наділені власною правосуб'єктністю** (пункт 26)[102]. Зауважимо, що таке трактування виникло в результаті тривалого процесу формування конституційної демократії в європейських країнах, невіддільною складовою якого було становлення системи місцевої демократії.

---

[100] Тут і далі термін «громада» застосовуватиметься для позначення найнижчої ланки територіального устрою, що охоплює як територію, так і населення, яке на ній проживає, та органи місцевого самоврядування, які вона створює

[101] З особливостями лише в країнах загальної системи права (Сполучене Королівство, Ірландія), про що буде йти мова далі.

[102] A Contemporary Commentary by the Congress on the Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government. Report CG-FORUM(2020)02-05, 7 December 2020. URL: https://rm.coe.int/contemporary-commentary-by-the-congress-on-the-explanatory-report-to-t/1680a06149

Історичний погляд на ці процеси дозволяє зрозуміти, що правосуб'єктність громад випливає безпосередньо з європейської правової традиції та є одним з елементів європейської правової доктрини.

Цілком логічним видається той факт, що конституції держав усталеної демократії переважно не містять норм, які прямо закріплюють статус громад як юридичних осіб публічного права. Зазвичай у них згадані загальні засади організації місцевої публічної влади, наприклад місцева автономія, децентралізація, право територіальних спільнот на самоврядування тощо. Не в усіх цих країнах такий статус прямо закріплений і на законодавчому рівні, хоча, як уже зазначалося вище, він безспірний і такий, що природно випливає із загальноприйнятої традиції демократичного врядування. Натомість держави так званої молодої демократії, демократична традиція в яких переривалася періодом соціалістичних авторитарних режимів, намагаються більш чітко відобразити правосуб'єктність громад у своєму національному законодавстві, а інколи безпосередньо в конституції.

Розглянемо детальніше особливості визначення та реалізації правосуб'єктності громад у країнах Західної Європи континентальної та англо-американської традицій права.

2.2. АНАЛІЗ ДОСВІДУ КРАЇН КОНТИНЕНТАЛЬНОЇ ТРАДИЦІЇ ПРАВА ЩОДО ВИЗНАННЯ ГРОМАД ЮРИДИЧНИМИ ОСОБАМИ

ФЕДЕРАТИВНА РЕСПУБЛІКА НІМЕЧЧИНА. У Федеративній Республіці Німеччина (ФРН) поширена континентальна система місцевого самоврядування. Вона характеризується поєднанням державних органів управління (центральних) та органів місцевого самоврядування (місцевих (комунальних) представницьких органів), проте з огляду на федеральний устрій ФРН ця система має певні особливості. Так, у федеральних землях уся влада належить місцевим органам, які реалізують загальнодержавну політику на місцях. Отже, саме засади федералізму в поєднанні з демократичним ладом, які ґрунтуються на нормах Основного Закону (Конституції Німеччини), зумовили широку компетенцію органів місцевого самоврядування та значну незалежність місцевого самоврядування загалом.

Землі по-різному підійшли до формування територіальних основ самоуправління. Балансуючи між традиціями та структурою розселення, з одного боку, і тяжінням до ефективності та врахування тенденцій глобалізації, з іншого, землі шукали й знаходили власну територіальну основу місцевого самоуправління. Кожна федеральна земля має власну систему місцевого самоврядування, склад і функціонування яких різняться залежно від моделі системно-структурної організації місцевого управління. Фактично в Німеччині функціонують чотири моделі:

1) південнонімецька (землі Баварія, Саксонія, Баден-Вюртенберг): самоврядування здійснюється через представницький орган (раду) і бургомістра, яких обирає населення громади. Бургомістр — голова виконавчого комітету та водночас голова ради. Його позиції в системі місцевого самоврядування досить сильні, оскільки він у багатьох випадках без погодження з радою вирішує кадрові питання, має суттєві права у фінансово-бюджетній сфері;

2) північнонімецька (землі Нижня Саксонія, Північна Рейн-Вестфалія): представницький орган (рада) обирає директора громади, який очолює виконавчу владу і формує свій виконавчий орган;

3) рада-бургомістр (землі Рейнланд-Пфальц, Саар, сільські громади землі Шлезвіг-Гольштейн): виборний представницький орган (рада громади чи міська рада) обирає бургомістра, який має досить широку компетенцію, одноосібно вирішуючи багато важливих питань громади;

4) рада-магістратура (земля Гессен, земля-місто Гамбург): виборний представницький орган (рада) обирає голову ради і формує з професійних управлінців свій колегіальний виконавчий орган (магістратуру).

Конкретну модель утворення публічної влади у відповідній землі визначає лише населення, а отже, саме населення вирішує, який тип публічної влади найбільш характерний для адміністративно-територіальної одиниці, на якій воно проживає.

Діяльність і статус муніципалітетів у Німеччині регулюється Конституцією Німеччини й муніципальними кодексами чи конституціями або окремими законами про місцеве самоврядування кожної федеральної землі. Муніципалітетам присвоєно федеральний конституційний статус у пункті 2 статті 28 Конституції Німеччини, він додатково закріплений у конституціях земель.

Місцеве самоврядування — частина держави. Для виконання поставлених завдань створюються власні юридичні особи, а саме — муніципалітет, округ і район. Муніципалітети, округи та райони є окремими органами.

Відмінна риса кожного територіального органу влади полягає в тому, що для виконання своїх обов'язків створюється окрема юридична особа. Це незалежна юридична особа (муніципалітет, округ, район), яка має власні органи й наділена повноваженнями.

Оскільки для виконання своїх обов'язків створюється окрема юридична особа, територіальна влада сама повинна виступати в судах в адміністративному процесі. У суді особа, уповноважена представляти муніципалітет, діє від його імені. Насамперед таке право належить меру — голові муніципальної ради. Мер своєю чергою може делегувати його та призначити посадову особу (або адвоката) для представництва інтересів муніципалітету в суді. Це можна зробити в кожному окремому випадку або шляхом ухвалення загального розпорядження. Право на представництво інтересів муніципалітету в суді може бути всеосяжним або обмежуватися певними процесуальними діями / заявами (наприклад, право на укладення мирової угоди може бути виключене). Якщо мер особисто представляє інтереси муніципалітету в суді, він зазвичай наділений усіма відповідними правами та обов'язками від імені особи, яку представляє. Водночас він може вимагати від ради ухвалення попереднього рішення про певні заяви, наприклад, коли йдеться про значні економічні / фінансові цінності або довготривалі зобов'язання як форму узаконення мандата.

Територіальні органи влади — це дієздатні юридичні особи публічного права. Вони можуть набувати власність, брати участь у судовому розгляді, подавати позови й бути притягнутими до відповідальності. При цьому в процесі виконання своїх безпосередніх повноважень територіальні органи влади повинні обов'язково діяти через свої відповідні органи. Однак у своєму складі вони не мають інших юридичних осіб. Подібно до юридичної особи в приватному праві, муніципалітет як юридична особа публічного права не має жодної потреби надавати статус юридичної особи своїм структурним підрозділам. Навпаки це заважало б чіткості й прозорості структури підзвітності, оскільки юридичні особи завжди мають свої права, які вони можуть відстоювати. Адміністративний апарат (або навіть його частини, наприклад департаменти)

також не має статусу юридичної особи. Він навіть не має статусу органу, оскільки безпосередньо підпорядковується виконавчому органу й повинен виконувати його вказівки в ієрархічному порядку.

Водночас із метою врегулювання процесуальних аспектів землі можуть визначити, що в окремих випадках позов має подаватися проти уповноваженого органу юридичної особи. Лише три землі скористалися цією можливістю щодо своїх муніципалітетів. У цих випадках відповідачем виступає мер як виконавчий орган. Водночас юридична особа (муніципалітет), в інтересах якої діяв мер, усе одно несе відповідальність за будь-які збитки, завдані в результаті таких дій.

Муніципалітет повністю деліктоздатний суб'єкт права. Відповідно посадові особи муніципалітетів є суб'єктами дисциплінарного стягнення, якщо вони державні службовці та з будь-якої причини порушують свої службові обов'язки, за що передбачена відповідальність. Працівники муніципалітетів несуть відповідальність згідно з трудовим законодавством (попередження, звільнення), якщо вони порушують свої обов'язки та їхню вину доведено. Усі публічні посадові особи (державні службовці та наймані працівники) також можуть бути притягнені до матеріальної відповідальності, якщо вони порушують свої службові обов'язки і за це передбачена відповідальність (застосовуються норми адміністративного, а не цивільного права). Треті особи, яких зачіпає відповідне порушення, можуть вимагати відшкодування збитків, завданих внаслідок порушення службового обов'язку, якщо відповідальність за це передбачена законодавством, безпосередньо від муніципалітету як юридичної особи, від імені та в інтересах якої діє посадова особа. Отже, потерпіла особа не піддається ризику мати справу з боржником, щодо встановлення компетенції якого при реалізації повноважень муніципалітету виникає окремий спір або ж який не є платоспроможним. Немає солідарної та самостійної відповідальності муніципалітету та посадової особи. Хоча муніципалітет може згодом вимагати від посадової особи відшкодування збитків у порядку регресу, якщо її дії були навмисними або недбалими.

Муніципалітет — це первинний територіальний орган влади, наділений правом розпоряджатися та управляти всіма місцевими справами.

Муніципалітети та громадські асоціації не лише інституційно гарантовані (юридична гарантія як суб'єкта, тобто юридичні особи), але й отримують

право на захист від посягань інших державних органів чи самоврядування (гарантія правового становища як суб'єкта). Однак гарантія самоврядування не охоплює гарантію існування окремих муніципалітетів, тому вони можуть бути об'єднані, наприклад, у більші муніципалітети.

Відповідно до статті 83 Конституції Німеччини федеральні землі у своїй діяльності керуються федеральними законами, якщо тільки Основний Закон не встановлює й не допускає іншого. У статті 29 муніципалітетам гарантовано право самостійно вирішувати всі питання місцевого самоврядування відповідно до Конституції. Муніципальні об'єднання також мають право на самоврядування в межах своєї статутної сфери діяльності згідно із законодавством. Забезпечення самоврядування також містить фінансову складову. Вона охоплює надходження податків, пов'язаних з економічною спроможністю, які муніципалітети мають право встановлювати та стягувати.

Статус юридичної особи публічного права в Німеччині виокремлено і в статті 89 Німецького цивільного уложення. Поняття юридичної особи в законодавстві Німеччини сформульоване таким чином, що воно застосовується тоді, коли йдеться про муніципалітети чи муніципальні об'єднання, а не про підрозділи чи формування, нижчі за рівень громади. У законодавстві Німеччини виділяють поняття установи публічного права — юридичні особи, створені державою для виконання публічних обов'язків. На відміну від приватних корпорацій, установи публічного права ставлять за мету не прибуток, а виконання громадських обов'язків[103].

Установа публічного права є юридичною особою публічного права та має свою власну юридичну сутність. Вона заснована відповідно до закону та юридично незалежна. Це особлива форма юридичної особи публічного права. Самоврядування — це ще одна особливість установ публічного права. При цьому установа публічного права може керувати своїми справами під свою відповідальність.

Установа публічного права, як правило, має власні доходи та видатки. Фінансування зазвичай здійснюється державою або державними органами. При цьому в установі публічного права є власний бюджет, який регулюється бюджетним планом (місцевим бюджетом). Установа публічного права пови-

[103] Див.: Begriff der öeffentlichen Einrichtung. URL: https://www.juracademy.de/kommunalrecht-bayern/begriff-oeffentlichen-einrichtung.html

нна ретельно планувати й контролювати свої доходи та витрати відповідно до цільових показників і вимог законодавства.

Установи публічного права мають публічно-правову природу, що відрізняє їх від приватних підприємств. На них поширюються особливі правила й закони відповідно до їхнього публічного статусу. Вони також мають певні привілеї завдяки своїй публічно-правовій природі. Наприклад, особливе місце у сфері законодавства про закупівлі. Установи публічного права, як правило, мають автономний публічно-правовий статус і відповідно наділені певними повноваженнями. Так, наприклад, вони можуть виносити постанови, розпорядження, накладати штрафи. Таким чином, адміністративна юрисдикція означає, що установи публічного права (муніципалітети) в межах своєї компетенції самостійно виконують адміністративні функції і, таким чином, є частиною державного управління. При цьому вони керуються вимогами закону та вказівками регулюючого органу.

Не варто забувати про нагляд і контроль. Так, установи публічного права перебувають під особливим контролем і наглядом державного наглядового органу. Він стежить за дотриманням вимог законодавства та перевіряє роботу установ публічного права. Наприклад, державний регулюючий орган може скасувати постанови, ухвалені такою установою, якщо вони суперечать чинному законодавству. Він також може давати вказівки, щоб гарантувати, що установа публічного права виконує свої обов'язки в суспільних інтересах. Повноваження установ публічного права залежать від конкретної сфери обов'язків і можуть змінюватися залежно від випадку. Для прикладу, муніципалітет зобов'язаний ухвалити план землекористування та забудови для своєї території. Їхня законність визначається згідно з положеннями Будівельного кодексу. З іншого боку, повноваження відповідного органу муніципалітету і те, як він повинен діяти при цьому, виписані муніципальним кодексом.

Загалом у Німеччині всі муніципалітети мають статус юридичних осіб публічного права. Муніципалітет може представляти голова місцевої ради або місцева рада (наприклад, у суді), але вони є фактично органами юридичної особи муніципалітету. Це забезпечує значну автономію та самостійність. Однак, незважаючи на свою юридичну незалежність від ієрархічної (державної) влади, муніципалітети — це частина публічної влади, тобто держави в широкому сенсі, тому вони повинні виконувати загальнодержавні правила,

на які не мають впливу. Законодавці федеральних земель повинні враховувати це при розробленні місцевого законодавства. Згідно зі статтею 28 Конституції Німеччини народ також повинен мати представництво в муніципалітетах й округах, засноване на загальних, прямих, вільних, рівних і таємних виборах (§ 11, 20, 21). Відповідно до статті 28 Конституції на місцевих виборах особи з громадянством держави-члена Європейського Союзу також мають право голосувати й можуть бути обраними відповідно до законодавства Європейського Союзу. Нарешті, пункти 1 та 4 статті 28 Конституції дозволяють брати участь у місцевих виборах усім громадянам, які мають право голосу, і зайняти місце у виборному органі.

Правосуб'єктність громади уможливлює новий рівень прямого управління справами муніципалітету, адже відповідно до пункту 1 статті 28 Конституції допускається заміна діяльності виборних органів загальними муніципальними зборами громади. Насамперед це стосується нечисленних муніципалітетів. Однак ця норма свідчить про пряме народовладдя від статусу муніципалітету як юридичної особи й похідне значення відповідних органів.

Пункт 2 статті 28 Конституції містить федеральну конституційну гарантію місцевого самоврядування (§ 11 і далі). Муніципалітетам (розділ 1) і муніципальним об'єднанням (розділ 2) гарантовано право під свою відповідальність вирішувати всі питання місцевого самоврядування в межах законів. Ця інституційна гарантія, класифікація якої наведена в розділі II Основного Закону («Федерація і землі»), чітко встановлює, що, незважаючи на їхній особливий статус як «децентралізованого, юридично незалежного і демократично сформованого адміністративного рівня», муніципалітети є частиною адміністративної організації земель. Федеральні землі також несуть відповідальність за формування та здійснення повноважень місцевого самоврядування, що реалізується «в межах закону». Таким чином, стаття 2 Конституції одночасно є «основою для розвитку конкретних структур на муніципальному рівні й зобов'язує обґрунтовувати та пояснювати всі дії, які змінюють поточне правове становище та можуть піти на шкоду місцевим органам влади».

Стаття 28 Конституції доповнює гарантії місцевого самоврядування гарантією фінансової відповідальності, яка охоплює джерело податків, пов'язаних з економічною спроможністю. Податкова система, заснована на фінансовій спроможності муніципалітетів, наділена правом стягувати

різноманітні плати.

Конституційна гарантія місцевого самоврядування забезпечується можливістю подання муніципальної конституційної скарги (стаття 93 Конституції та § 91 Закону про Федеральний конституційний суд), яка, однак, виступає допоміжним інструментом до процедур розгляду скарг у суді федеральної землі.

Відповідно до статті 28 федеральний уряд повинен забезпечити дотримання конституційного ладу земель, який, окрім конституційного права федеральних земель, включає земельне право й правову практику на муніципальному рівні та інші повноваження, що належать до місцевого законодавства. Однак ця норма на практиці незначна та не є правовою основою для незалежного федерального нагляду. Таку роль швидше відіграють звернення до Федерального конституційного суду (абзаци 1–3 статті 93 Конституції) або заходи федерального примусу (стаття 37 Конституції). До внесення змін до пункту 1 статті 84 та пункту 85 у 2006 році федеральний законодавчий орган за згодою Бундесрату міг регулювати діяльність органів державної влади при виконанні федеральних законів, у тому числі й інших. Це також передбачало покладання обов'язків на певні органи влади в межах земель, під якими розумілися муніципалітети й муніципальні об'єднання. Таким чином, федеральний уряд міг мати прямий доступ до органів місцевого самоврядування та призначати їм завдання відповідно до спеціальних законів. Однак Федеральний конституційний суд постановив, що через фундаментальну юрисдикцію земель щодо місцевого законодавства така передача повноважень федеральним урядом «повинна стосуватися лише точкових доповнень до суттєвих норм, що належать до компетенції федерального законодавчого органу» і що ці доповнення повинні бути «необхідними для ефективного виконання суттєвих положень Конституції».

Таким чином, передача функцій федеральним урядом, у тому числі з урахуванням аспектів фінансового конституційного права, мала стати лише винятком, але часто траплялася в законодавчій практиці. Після реформи, яка набула чинності 1 вересня 2006 року, федеральному уряду категорично заборонено передавати такі прямі функції місцевим органам влади (статті 84 і 85 Конституції). Адресатами передачі завдань тепер є лише федеральні землі, тому подальша передача місцевим органам влади (муніципалітетам) може здійснюватися тільки відповідно до законодавства федеральної землі та

з дотриманням відповідних положень.

Таким чином, федеральні землі й муніципалітети мають повну юридичну автономію та самостійність, але при цьому повинні враховувати вимоги загальнонаціонального законодавства. Так, відповідно до муніципального кодексу федеральної землі Баден-Вюртемберг муніципалітети самостійно керують на своїй території відповідно до суспільних завдань і під свою відповідальність. У права муніципалітетів можна втручатися лише на підставі закону. Постанови про застосування таких законів, за винятком випадків, коли вони видані урядом федеральної землі або Міністерством внутрішніх справ, вимагають схвалення Міністерства внутрішніх справ.

Правові основи муніципалітету визначені статтею 9 зазначеного вище кодексу. Мер і члени місцевого парламенту одержують цивільні права, вступаючи на посаду в муніципалітеті. У муніципальних кодексах земель Баден-Вюртемберг і Саксонії зазначено, що муніципальна рада та мер є органами муніципалітету. Муніципальна рада — представницький орган громадян і головний орган муніципалітету. Досить детально розписаний муніципальний кодекс федеральної землі Шлезвіг-Гольштейн. Так, у ньому, зокрема, зазначено, що мер і рада здійснюють муніципальне представництво муніципалітету. При цьому угоди цивільного права, укладені без дозволу місцевого наглядового органу, вважаються недійсними.

Окремо виділені районні адміністратори, які є муніципальним наглядовим органом для муніципалітетів і міст, що належать до районів, з населенням до 20 000 жителів. Майже всі муніципальні кодекси чи закони визначають, що муніципалітети — це територіальні органи влади, наділені правом управляти місцевими справами під свою відповідальність згідно із законами, спрямованими на поліпшення добробуту їхніх мешканців. Посягати на права муніципалітетів можна тільки на підставі закону. Муніципальна конституція землі Мекленбург-Передня Померанія визначає, що в права муніципалітетів можна втручатися тільки на підставі закону.

Виконання рішень місцевого самоврядування підлягає контролю з боку окремих ревізійних підрозділів. В окремих муніципалітетах і землях такі підрозділи підпорядковуються безпосередньо радам або мерам і саме від них отримують завдання для проведення контролю. Водночас з установчої точки зору безпосередній контроль і нагляд над виконавчою структурою самовряду-

вання належить представницькому органу. Державний нагляд над місцевим самоврядуванням здійснює міністр внутрішніх справ федеральної землі як міністр контролю над місцевим самоврядуванням, а також державними органами правового та спеціального контролю відповідно до профілізації їхньої діяльності. Вищою наглядовою інстанцією виступає міністр внутрішніх справ Федерації.

Держава здійснює постійний нагляд за правомірністю й доцільністю дій місцевого самоврядування. Органи нагляду для муніципалітетів різних рівнів різняться: це може бути окружний директор чи окружний радник, а для міст земельного підпорядкування чи районів — земельний президент.

У випадку істотних порушень закону (у тому числі відмови представницького органу або мера ухвалювати необхідні рішення за наслідками заходів державного нагляду й контролю) держава може тимчасово відсторонити один або обидва органи муніципалітету (мера або/та раду) від здійснення повноважень. У такому разі відповідний орган на певний час заміщується державним уповноваженим (наприклад, комісаром), який ухвалює або забезпечує виконання всіх необхідних рішень. Цей захід може бути застосований лише державними органами, які здійснюють нагляд за законністю діяльності муніципалітетів (так званий наглядовий орган за муніципалітетами). Це міністерства земель, відповідальні за питання місцевого самоврядування, і підпорядковані цим міністерствам органи з відповідними функціональними обов'язками. При цьому дотриманню підлягають загальні обмеження: заходи нагляду не полягають у санкціях, але в забезпеченні відновлення законності діяльності органів самоврядування; санкції за неналежну поведінку посадових осіб, яка є правопорушенням, можуть бути застосовані за допомогою інших інструментів персонального характеру — дисциплінарних заходів, можливо, кримінальної відповідальності, а усунення органів — захід політичної відповідальності; застосуванню підлягає найбільш м'який захід за принципом пропорційності, який призведе до забезпечення законності дій у майбутньому, — позбавлення муніципального органу права здійснювати його повноваження може застосовуватися лише у випадку особливо серйозних порушень закону за наявності відповідного ризику їх повторення або погіршення ситуації, коли інші, більш м'які заходи, не вбачаються достатньо ефективними, захід має бути оголошений заздалегідь, і муніципалітет повинен мати можливість висловити свою

позицію, період, протягом якого застосовуватиметься згаданий захід, має бути якомога коротшим. Окрім цього, трапляються поодинокі випадки, коли муніципальний орган не може функціонувати з певних причин (наприклад, рада втрачає більшість своїх членів через відставку та відсутня достатня кількість їхніх наступників, статус яких легалізований демократичним шляхом; або мер не здатен виконувати свої посадові обов'язки протягом тривалого часу та відсутні його представники). Тоді також може бути призначений державний уповноважений, який діятиме замість органу, який не функціонує. Водночас вживаються заходи для якнайшвидшого відновлення здатності муніципального органу виконувати свої обов'язки.

Навіть незважаючи на це, правосуб'єктність громади дозволяє стверджувати реалізацію колективом мешканців громади права на самоврядування, оскільки орган, який здійснює управління, не позбавляє статусу саме муніципалітет, а йдеться лише про порядок (механізм) реалізації повноважень.

Хоча в окремих муніципальних кодексах зазначено, що у сфері делегованих повноважень держава може давати вказівки щодо їх здійснення, порядок утворення муніципалітету як юридичної особи також окремо визначений у муніципальних кодексах чи окремих законах федеральних земель.

Це супроводжується укладанням угоди як при створенні нового муніципалітету, так і в разі приєднання одного муніципалітету до іншого. Відповідно до конституції міста Бремергафен місто є місцевою владою публічного права, тобто установою публічного права, про статус якої зазначалося вище. Майже в кожному муніципальному кодексі сказано, що муніципалітети є територіальними (регіональними) органами влади. Проте Берлін — це особливий випадок. У Берліні державна та муніципальна діяльність не розділені. Управління Берліном здійснюють сенат (головне управління) і районні адміністрації. Райони Берліна (12 районів) є органами місцевого самоврядування, але вони не мають статусу юридичної особи.

Районний рівень також має статус юридичної особи публічного права. Хоча муніципалітети, райони та федеральні землі мають статус юридичних осіб, їхні органи ніколи не мали статусу юридичних осіб. Вони не є суб'єктами юридичних прав та обов'язків, але завжди діють лише від імені та в інтересах юридичної особи, до якої належать. Основний Закон прямо не передбачає, що Федеративна Республіка, федеральні землі, муніципалітети та райони

мають статус юридичної особи. Правосуб'єктність Федеративної Республіки та земель також чітко не врегульована законом нижчого (ніж конституційний) рівня.

Більшість конституцій земель не містять норм, які б однозначно передбачали, що муніципалітети та райони наділені статусом юридичних осіб. Водночас це очевидно із загального контексту, оскільки Основний Закон Федеративної Республіки Німеччина та конституції земель чітко вказують, що Федеративна Республіка, землі, муніципалітети та райони є суб'єктами власних прав, тобто юридичними особами. Баварія та Північний Рейн-Вестфалія у своїх конституціях прямо зазначають, що муніципалітети є корпораціями / об'єднаннями (у сенсі французького терміну «*collectivités locales*»), тобто юридичними особами. Інші землі вказують це у своїх законах про місцеве самоврядування, тобто законодавстві нижчого (ніж конституційний) рівня.

Як висновок, статус муніципалітетів як юридичних осіб має конституційну основу. Відповідно про це згадується на початку всіх конституцій і муніципальних кодексів федеральних земель. Однак конституція нічого не говорить про це детально. Немає таких пояснень і в окремих муніципальних кодексах чи законах.

Зі статусом юридичної особи муніципалітети мають правову основу для укладання угод, володіння майном, введення в дію постанов і рішень, представлення інтересів в суді тощо. Одним із ключових аспектів юридичного статусу громади є їхні повноваження в різних сферах. Громади мають право приймати рішення та виконувати функції в таких сферах, як місцеве планування, будівництво та інфраструктура, освіта, соціальні послуги, культура, спорт тощо. Завдяки цьому вони мають важливий інструментарій для розвитку своєї території та забезпечення добробуту мешканців. Таким чином, муніципалітет як первинна юридична особа відповідає за постачання питної води та очищення стічних вод, за спортивні й розважальні, культурні об'єкти тощо.

Гарантія місцевого самоврядування, зокрема, охоплює суверенітет працівників, організаційний суверенітет, юрисдикцію статуту. Повне скасування муніципалітетів недопустиме, як і обмеження діяльності місцевого самоврядування. У муніципалітетах завжди повинна залишатися певна визначена сфера власних повноважень, яка не може була скасована.

Юридичний статус також надає громадам право власності та управління

майном на своїй території, зокрема йдеться про землю, будівництво, комунальну інфраструктуру та інші активи. Завдяки цьому громади можуть контролювати розвиток своєї території, залучати інвестиції та встановлювати правила використання майна відповідно до потреб місцевого населення. Органи місцевого самоврядування та їхні виконавчі органи здійснюють функції управління та представляють інтереси громади, але юридична відповідальність за їхні дії лежить на самій громаді. Комунальні підприємства також діють у межах владних повноважень громади і виступають від її імені.

Оскільки місцеве законодавство не закріплено в Основному Законі для регулювання місцевих відносин, законодавча компетенція на рівні самоврядування належить самим федеральним землям (стаття 70 Конституції). Федеральні землі широко використовують свою компетенцію шляхом включення положень місцевого законодавства до конституцій федеральних земель і створення місцевих законів, так що, незважаючи на винятки, місцеве законодавство за своєю суттю є законодавством федеральної землі.

Законодавча компетенція федеральних земель ґрунтується на тому факті, що створення і формування місцевого самоврядування залежить від внутрішньої організації відповідної федеральної землі. Таким чином, з моменту зародження сучасного самоврядування в XIX столітті міста були одними з найбільш розвинутих.

Від початку XX століття місцеве самоврядування разом з управліннями поліції та порядку, а також управлінням освіти та культури стало однією з традиційних сфер діяльності законодавчих органів федеральних земель.

Лише після об'єднання Німеччини в 1990 році місцеве законодавство в усій Німеччині знову стало справою земель, і муніципалітети Східної Німеччини відновили свій самостійний статус. Однією з ключових змін було надання муніципалітетам статусу юридичних осіб публічного права, що забезпечувало їм значну автономію та самостійність у прийнятті рішень та управлінні своїми територіями. Цей статус був спрямований на забезпечення рівності управлінської структури та правового статусу муніципалітетів як у Західній, так і Східній Німеччині після їх об'єднання.

Історичне визнання громад юридичними особами в Німеччині — це результат еволюції місцевого самоврядування. З початку XIX століття громади отримали все більше прав і повноважень, що підсилило їхній статус

і визнання як юридичних осіб. Реформи в цій сфері тривали протягом десятиліть і сприяли посиленню ролі громади в місцевому управлінні та розвитку.

Однією з причин такої еволюції став акцент на самостійності та автономії місцевих органів. Визнання їх юридичними особами дозволяє їм незалежно приймати рішення, виконувати свої повноваження та здійснювати заходи в межах своїх компетенцій.

У сучасній Німеччині статус громади як юридичної особи важливий елемент демократичної й децентралізованої системи місцевого самоврядування. Він сприяє забезпеченню ефективності, прозорості та відповідальності в управлінні та наданні послуг на рівні громад.

Зокрема, перед початком створення громади відбуваються консультації та обговорення з місцевими жителями, громадськими організаціями та іншими зацікавленими сторонами. Так можна визначити потреби й побажання місцевого населення та взяти їх до уваги під час створення громади. Потім визначається територія, на якій буде створена громада. Це може бути нова територія або об'єднання муніципалітетів, які вже існують. Розмір і географічне положення території враховуються залежно від потреб та особливостей місцевого населення.

Наступний крок — планування та організація процесу створення громади. Це передбачає розроблення детального плану дій, визначення відповідних осіб та осіб, відповідальних за різні аспекти створення громади, такі як фінанси, інфраструктура, соціальні послуги тощо. Після планування та організації встановлюються правові основи для створення громади. На цьому етапі подаються відповідні заяви, документи та плани до компетентних органів, таких як державна адміністрація або регіональні органи управління. Законодавчий процес може варіювати залежно від регіону, у тому числі прийняття відповідних законів або постанов, якими офіційно створюється нова громада й підтримується її правовий статус. Після формального створення громада починає функціонувати.

Забезпечуючи інституційну універсальність здійснення публічної влади на всій території Федерації в межах її суверенітету, у тому числі гарантування місцевого самоврядування, законодавство Німеччини не регулює питання припинення діяльності муніципалітетів чи земель, водночас стаття 29 Конституції передбачає можливість зміни меж земель з обов'язковим урахуванням

політичних і соціально-культурних особливостей, що має бути підтверджено референдумом, проведеним на відповідних територіях. Зміна територій муніципалітетів, як і їхній статус, — питання регулювання земельного законодавства з додержанням гарантій забезпечення місцевого самоврядування та врахування думки населення відповідних адміністративних одиниць.

Водночас до муніципалітетів як установ публічного права не застосовується процедура банкрутства. Вибудована система гарантування фінансової основи здійснення місцевого самоврядування, навіть незважаючи на його автономність, передбачає обов'язковий державний контроль над муніципалітетами, зокрема стосовно загального обсягу їхніх запозичень. Держава гарантує, що ці борги не перевищать фінансових можливостей муніципалітету. Отже, вона виступає своєрідним гарантом і має виплачувати кредиторам компенсацію після продажу майна, яке не має важливого значення. У Німеччині траплялися випадки, коли муніципалітети в результаті здійснення економічно-фінансової політики накопичували значну заборгованість. Однак навіть тоді вони не можуть бути визнані неплатоспроможними й банкрутами.

Можливе виконання рішень за індивідуальними майновими позовами про стягнення з муніципалітетів грошових коштів у межах їхньої деліктоздатності у сфері майнових відносин. Однак це вимагає погодження з боку наглядового органу, визначеного законом, щоб таке примусове виконання не відбувалося щодо майна, необхідного для виконання муніципалітетом своїх завдань, обов'язкових за законом, або яке не може бути продане у зв'язку з публічним інтересом, який має пріоритет. Тобто існує чітке обмеження щодо комунального майна, за рахунок якого може відбуватися погашення заборгованості муніципалітетів як юридичних осіб.

Муніципалітети включені також до фінансового розділу Основного Закону, але не мають рівного статусу з федеральним урядом та урядами федеральних земель. Як і у сфері адміністративної діяльності, муніципалітети певним чином підпорядковані федеральним землям у фінансовому конституційному праві (стаття 106 Конституції).

Таким чином, головне завдання законодавчої влади федеральних земель — забезпечення муніципальних фінансових ресурсів. Однак федеральний уряд несе спільну відповідальність за муніципальні фінанси згідно з положеннями Конституції. При цьому стаття 106 Конституції гарантує муніципалітетам

суверенітет доходів щодо певних податків і часток податкових надходжень. І останнє, але не менш важливе — це прояв гарантії муніципального самоврядування, яка також включає фінансову автономію муніципалітетів (стаття 28 Конституції).

Окрім того, муніципалітети мають певні податкові права. Муніципалітетам надається право стягувати податки, які відповідають вимогам статті 28 Конституції. Наприклад, податок на прибуток. Поряд із загальнодержавними податками муніципалітети мають право в повному обсязі стягувати місцеві податки відповідно до статті 105 Конституції. При цьому вони регулюються законодавством федеральної землі та можуть бути передані муніципалітетам чи їхнім об'єднанням відповідно до нього.

Водночас в окремих випадках бюджети федеральних земель зобов'язані надавати муніципалітетам частку сплати муніципальних податків, визначену законодавчим органом федеральних земель.

Федеральні землі певною мірою, як і муніципалітети та муніципальні об'єднання, беруть участь у стягненні земельних податків. Муніципальний фінансовий баланс у федеральних землях має конституційну основу. На додаток до цього муніципалітети та муніципальні об'єднання відповідно до статті 106 Конституції мають пряме право на компенсацію особливих обтяжень (наприклад, пов'язаних із розташуваннями Бундесверу або з функціонуванням як федеральної столиці).

Таким чином, можуть виникнути прямі фінансові відносини між федеральними та місцевими органами влади відповідно до Конституції, що є винятковим випадком, суворо обмеженим нетиповими обтяженнями.

Відповідно до статті 104 Конституції федеральний уряд може надавати інвестиційну допомогу для значущих проєктів місцевих органів влади (наприклад, розвитку міст або розширення транспортних шляхів і громадського транспорту тощо) за умови дотримання вимог зазначеної статті. Але при цьому за принципом фінансових конституційно-правових відносин бенефіціарами виступають не муніципалітети, а федеральні землі.

Урешті-решт, фінансовий розділ Конституції містить положення, важливі для законодавства про муніципальний бюджет. Відповідно до статті 109 федеральний уряд та уряди федеральних земель автономні та незалежні один від одного у своїй бюджетній сфері. Муніципалітети розглядаються як частина

відповідної землі і, таким чином, опосередковано захищені від втручання федерального уряду в їхню бюджетну економіку.

На відміну від федерального уряду та уряду федеральних земель, муніципальний бюджет поділяється на адміністративний і бюджет власності або майновий бюджет (фондовий) (щось на зразок активу та пасиву в господарських розрахунках на підприємствах). Бюджет активу містить усі капіталоутворюючі, а адміністративний бюджет — усі некапіталоутворюючі доходи та витрати. Цей поділ дещо відповідає концепції управління бізнесом. При цьому майновий та адміністративний бюджети не ізольовані один від одного, скоріше вони переплетені один з одним через взаємні доповнення і є лише частинами загального плану.

Зазначимо, що відповідно до принципу бюджетної достовірності бюджет повинен включати всі доходи і всі витрати муніципалітету. Не допускається виконання будь-яких муніципальних завдань поза бюджетом.

Однак стаття 109 уповноважує федеральний уряд встановлювати загальні для федерального уряду та урядів федеральних земель, а отже, і муніципалітетів принципи бюджетного права, бюджетної системи з урахуванням кон'юнктури й багаторічного фінансового планування, що застосовуються як до федеральних земель, так і до муніципалітетів[104]. На підставі цього федеральний уряд прийняв Закон про принципи бюджетного права від 19 серпня 1969 року[105], який об'єднав федеральне законодавство та бюджетне законодавство федеральних земель, де також відтворено положення місцевого бюджетного законодавства (закону про муніципальний бюджет у федеральних землях).

Відповідно до § 9 Закону про принципи бюджетного права федерального уряду та урядів федеральних земель місцевий бюджет може бути складений і на два фінансові роки з розподілом за роками.

На підставі статті 109 Конституції федеральний уряд прийняв Закон про стабільність (StabG) від 8 червня 1967 року, § 16 якого зобов'язує муніципалітети дотримуватися мети досягнення загальної економічної рівноваги, а також стандартів фінансово-бюджетного планування, обліку та звітності. Федеральні землі повинні вживати заходи для забезпечення відповідності

[104] Kapitel X Das Finanzwesen Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html#BJNR000010949BJNG001200314

[105] Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Landesregierungen. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/hgrg/

бюджетної системи муніципалітетів вимогам загальнодержавної бюджетної політики (пункт 2 § 16) і закладеним стандартам уніфікованого довгострокового фінансового планування тривалістю п'ять років усіма суб'єктами рівнів реалізації публічної влади, яке на сьогодні є стандартом функціонування системи публічних фінансів ЄС. Це забезпечило можливості проведення спільної в межах держави політики економічного розвитку на підставі єдиного консолідованого фінансового плану, який окреслює пріоритетні бюджетні програми та завдання фінансово-бюджетної політики. Для координування фінансово-бюджетних планів федерації, земель і муніципалітетів, а також вироблення єдиних принципів і пріоритетів бюджетної політики створено раду з фінансового планування. Рекомендації, які вона розробляє, мають затверджуватися одноголосно, але їхня дія повинна враховувати принцип бюджетної автономії і гарантоване Основним Законом право на самоврядування земель і місцевої влади.

Для прийняття рішень, необхідних для виконання місцевого бюджету, утворюється фінансовий комітет або фінансова адміністрація чи відділ, за винятком випадків, коли такі функції виконують інші комітети. Фактично місцева рада може делегувати свої обов'язки фінансовому комітету, адміністрації чи відділу, наприклад підготувати проєкт бюджету та прийняти рішення про виконання бюджету.

Місцева фінансова адміністрація фактично пов'язана з багатьма галузями, оскільки утримання будь-якої сфери (охорони здоров'я, освіти, культури, соціального захисту тощо) потребує залучення бюджетних коштів. Тобто фінансова складова має точки дотику практично в усіх сферах. Саме тому багато муніципалітетів у своїх загальних положеннях, інструкціях передбачають, що посадова особа, відповідальна за фінанси, або відповідна фінансова установа має брати участь у всіх рішеннях із фінансовою складовою. Головна особа фінансового управління називається Der Kämmerer (з латини «*camerarius*» — «княжа, державна скарбниця»).

Окремими нормами або в примітках до рішення про бюджет або іншим чином чітко вказується, яке відомство відповідає за відповідні витрати. Однак для фактичного здійснення витрат або отримання доходів необхідні особливі повноваження щодо розпорядження коштами, якими, як правило, наділяється мер (такі норми в більшості федеральних земель передбачені або муніци-

пальним кодексом, або окремим законом для ведення бюджетної діяльності). При цьому мер може делегувати такі повноваження відповідним службовцям, яким буде доручено виконувати бюджет.

Інституційна незалежність у фінансовій сфері самоврядування в Німеччині забезпечується застосуванням системи автономного управління бюджетними коштами місцевих бюджетів, коли функцію касового виконання місцевих бюджетів та інших фондів фінансових ресурсів покладено на муніципалітет через фінансові (банківські) каси, на противагу системі єдиного казначейства в системі органів державної влади (Франція, Україна) чи змішаній системі (Італія, Португалія). Усі рахунки муніципалітетів відкриті в установах банків. Обслуговування коштів кожного муніципалітету здійснюється в певному банку. На рахунках у банках створюються окремі муніципальні фонди. Для виконання касових операцій можуть бути створені платіжні каси як частина муніципального казначейства. Платіжним касам також можуть бути надані певні права та обов'язки. Діяльність платіжних кас регулює мер.

В окремих випадках місцеве фінансове управління може бути об'єднано з місцевим казначейством, наприклад у місті Штутгарт. Окрім цього, платник податку може уповноважити муніципалітет самостійно стягувати кошти з рахунку платника податку.

Варто зауважити, що казначеї та обслуговуючий персонал казначейства, а також працівники аудиторської служби (яка забезпечує контроль за місцевими фінансами муніципалітету) не можуть бути наділені повноваженнями надавати розпорядження про витрачання бюджетних коштів, чим реалізується принцип розподілу функцій у сфері управління для уникнення зловживань між уповноваженими на розподіл і розрахунковим центром.

Порядок казначейського обслуговування федеральна земля визначає окремою постановою про касове управління муніципалітетів. Муніципальна казна несе відповідальність за нагадування, стягнення боргів, податків і зборів, якщо правилами не передбачено інше. Муніципальний казначей також несе відповідальність за встановлення, відстрочення, скасування та списання додаткових вимог (зборів, надбавок за прострочення платежу, відсотків та інших витрат), що виникають унаслідок бюджетного процесу.

Мер здійснює нагляд за муніципальним казначейством. Він може покласти функцію нагляду на іншого службовця, який при цьому сам не може бути

посадовою особою муніципального казначейства.

Оскільки муніципальне казначейство — орган обслуговування муніципалітету, його діяльність, як правило, переважно ґрунтується на загальних інструкціях щодо обслуговування для адміністрації муніципалітету. Однак, зважаючи на специфічну діяльність казначейства, для нього також видається спеціальне розпорядження про надання послуг і здійснення діяльності, яке затверджується мером муніципалітету. Зокрема, мер регулює повноваження зі встановлення фактичної та обчислювальної точності та її форми, загальний порядок стягнення доходів, які справляються відповідно до законодавства або за загальними тарифами, відкриття банківських рахунків й управління готівкою в касі.

У межах касових операцій керівник казначейства представляє мера (також і в зовнішніх відносинах). Однак керівником казначейської служби та вищою посадовою особою служби є мер. Тією мірою, якою цього вимагає сфера діяльності, окрім казначея, призначаються інші посадові особи та співробітники (головний бухгалтер, бухгалтери, касири, співробітники органів правопорядку, допоміжний персонал та інші співробітники).

При проведенні значних видатків обов'язково повинен бути наявний сертифікат про підтвердження фактичної та обчислювальної точності. Тобто кожна вимога та платіжне зобов'язання мають бути перевірені на предмет його обґрунтування та суми. Точність повинна бути підтверджена письмово або електронним підписом (встановлення фактичної та обчислювальної точності).

Якщо муніципалітет вирішує здійснювати касові операції в іншому порядку, ніж через муніципальне казначейство (наприклад, § 92 Муніципального кодексу федеральної землі Бранденбург), забезпечення процедури повинно регулюватися відповідним договором.

Щороку проводиться аудиторський звіт. Звіт за результатами кожного аудиту має бути представлений меру. Звіт про перевірку повинен містити опис характеру та обсяг перевірки, а також основні висновки та будь-які зауваження, зроблені казначеями із цього приводу.

Таким чином, у Німеччині реалізований загальний підхід, за яким незалежно від способу формування (місцеві органи контролю створюються урядом, парламентом чи місцевими органами влади) органи контролю

є частиною загальної системи контролю в державі, а критерієм їхньої роботи виступає незалежність від виконавчої гілки влади. Тому місцевий фінансовий контроль повністю підпорядкований меру муніципалітету, але з методично-організаційного та функціонального погляду належить до цілісної системи.

Фінансові повноваження органів місцевого самоврядування базового рівня переважно будуються на податкових надходженнях. Вони не передбачають юрисдикцію щодо визначення правил оподаткування та право на встановлення податків. Конституція Німеччини в статті 105 закріплює юрисдикцію податкового законодавства в частині визначення ключових правил і процедур бюджетного процесу лише за урядом та федеральними землями. Зокрема, землі мають законодавче право в галузі місцевих податків на споживання та видатків, допоки вони не тотожні податкам, що встановлюються федеральним законодавством (пункт 2а статті 105). Надходження від прибуткового податку та податку на корпорації на користь Федерації та земель розподіляються порівну. Частина надходжень від податку з обороту на користь Федерації та земель визначається спеціальним федеральним законом. Громади отримують частину надходжень від прибуткового податку, яка має резервуватися землями за громадами за рахунок платежів, які вносять їхні мешканці як прибутковий податок (пункт 5 статті 106). Надходження від прямих податків належать громадам; надходження від непрямих місцевих податків — громадам або у випадках, передбачених законодавством землі, об'єднанням громад (пункт 6 статті 106). Громади та об'єднання громад сумісно отримують визначений законодавством землі відсоток від загальної кількості податків, що надходять на користь землі. В інших випадках законодавство землі визначає, чи передаються та в якому розмірі передаються доходи від податків земель на користь громад (об'єднання громад) (пункт 7 статті 106). Доходи від податків земель і надходження прибуткового податку та податку на корпорації, закріплені за землями, надходять у розпорядження земель тією мірою, якою ці податки збираються територіальними фінансовими владами цих земель (місцеві доходи) (пункт 1 статті 107).

Таким чином, основи конституційного регулювання публічних доходів між різними рівнями публічної влади в Німеччині вказують на її побудову за класичною моделлю масгрейвівського підходу до фіскального федералізму, за яким рівні влади середнього й особливо нижнього рівня (власне

самоврядування) повинні мати повноваження з оподаткування найменш мобільних видів податкової бази, тобто такі, які найменше підлягають міжтериторіальному пересуванню, до яких належать податки на споживання, заробітну плату, майно, нерухомість, землю, тоді як центральний рівень повинен адмініструвати лише прогресивні податки на доходи, бо вони стосуються функції центральних органів влади перерозподілу доходів у межах прогресивної схеми оподаткування.

Досвід Німеччини вказує на справедливість зазначеної моделі та створення в такий спосіб достатньо децентралізованої податкової системи без шкоди для управління публічними доходами з одночасним забезпеченням фінансової спроможності муніципалітетів для виконання покладених на них завдань за принципом загальної правосуб'єктності, у тому числі у сфері розподілу повноважень за принципом субсидіарності.

Законодавча юрисдикція муніципалітетів передбачена лише при встановленні ставок податку від таких податків, як податок на прибуток і земельний податок, тільки шляхом визначення ставок зазначених податків.

Зазначимо, що фінансові можливості муніципалітетів значною мірою залежать від вимог законодавства федеральної землі та федерального законодавства. Однак місцеві податки встановлюються статутами громад.

У бюджетному законодавстві Німеччини існує поняття «право встановлювати місцеві податки», але воно не набуло широкого значення в частині встановлення на стягнення нових місцевих податків органами місцевого самоврядування.

Горизонтальне фінансове вирівнювання з метою скорочення розриву між окремими регіонами Німеччини є винятково фінансовим вирівнюванням між федеральними землями, за якого, однак, необхідно враховувати фінансову стійкість і фінансові потреби муніципалітетів. Для акумулювання коштів, що покривають потреби вертикального фінансового вирівнювання (між Федерацією та землями за рахунок трансфертів) створений Федеральний фонд фінансового вирівнювання. Німеччина — родоначальниця моделі, орієнтованої на вирівнювання податкового потенціалу земель (через перерозподіл податку на споживання типу ПДВ) з метою подолання об'єктивних бюджетних диспропорцій через різний потенціал акумулювання доходів. Водночас існує система горизонтального вирівнювання — перерозподіл коштів між землями,

що здійснюється без участі федерального уряду, для спільного вирішення завдань. Хоча вирівнювання здійснюється між землями, пункт 2 статті 107 Конституції передбачає необхідність урахування фінансових можливостей і потреб громад (об'єднання громад) на території земель.

Німеччина активно застосовує боргові інструменти для формування фінансової спроможності місцевого самоврядування, де як емітент кожен із рівнів — земля, район та муніципалітет, користуючись правосуб'єктністю, має право на запозичення. Право на запозичення не потребують від муніципалітетів узгодження з Федерацією, але Конституція містить вимогу про цільове спрямування запозичення лише на покриття інвестиційних видатків.

Варто також зазначити, що вищий наглядовий орган може приймати рішення про вибір муніципалітетів, які бажають випробувати нові моделі оподаткування та контролю або застосувати винятки з окремих положень федерального закону про бюджетний процес.

РЕСПУБЛІКА АВСТРІЯ. Муніципалітети Австрії, як і муніципалітети Німеччини, — окремі юридичні особи. Вони наділені правом розпоряджатися майном, створювати підприємства, володіти певною визначеною територією тощо.

Відповідно до статті 116 Конституції Австрії[106] муніципалітетам надано право на самоврядування як незалежним адміністративним органам у сфері їх компетенції. Хоча Конституція Австрії містить аналогічну норму, як і стаття 28 Конституції Німеччини, відмінність полягає в тому, що австрійські муніципалітети не мають усієї юрисдикції, гарантованої конституційним законом або окремим законом. Власні повноваження визначаються лише сумою положень федеральних і державних законів про розподіл повноважень. Окрім того, існує можливість того, що завдання, які належать до компетенції муніципалітету, можуть бути вирішені на прохання муніципалітету постановою уряду федеральної землі або законодавчого органу федеральної землі.

При цьому згідно з федеральними законами (законами федеральної землі) конкретні завдання можуть бути делеговані муніципалітетам, і при виконанні цих завдань вони пов'язані вказівками, які отримують від федерального уряду

[106] Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Bundes-Verfassungsgesetz. URL: https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138

або федеральної землі. Окрім того, муніципалітети не тільки відповідають за державне управління, вони незалежні економічні суб'єкти, і їм дозволено робити свій внесок у загальну економіку, керуючи власними промисловими й комерційними підприємствами.

Муніципалітети можуть діяти лише на основі повноважень, які безпосередньо покладені на них й обмежені національним або земельним законодавством. Однак це законодавство повинно покладати на них відповідальність за «всі питання, які виключно або переважно стосуються місцевої громади» та «придатні для виконання громадою в межах її місцевих кордонів» (стаття 118 Конституції Австрії). Чи дотримуються цього правила національні та земельні законодавці, перевіряє Конституційний Суд.

В Австрії також окремо виділений інститут публічного права, і громада визначена як юридична особа публічного права. Так, відповідно до частин 3, 4 статті 20 і частини 1 статті 23 Конституції Австрії про громади йдеться як про установи публічного права.

Як федеральна (розділ 6 «Місцеве самоврядування»), так і земельні конституції розглядають муніципалітет як юридичну особу, що має самоврядну владу. Вони також визнають економічну незалежність муніципалітетів, оскільки стверджують, що муніципалітети мають право в межах федеральних і земельних законів володіти активами всіх видів, купувати та розпоряджатися ними за бажанням, управляти економічними підприємствами, а також самостійно розпоряджатися своїми бюджетами в межах фінансової конституції та стягувати податки (стаття 116 Федеральної Конституції).

Окрім того, Конституція надає муніципалітетам зі щонайменше 20 000 жителів право користуватися власною хартією (статутом) (*Charter, Statut*). Якщо подібні запити не загрожують земельним інтересам і федеральний уряд погоджується на це, такі муніципалітети стають містами з особливим статусом (*Stadtrecht*). У цій ролі вони виконують, окрім муніципальних, обов'язки, пов'язані з районною адміністрацією (стаття 116 Конституції).

В Австрії також функціонує субрегіональний рівень адміністрування. Конституція 1920 року вже передбачала муніципалізацію округів. Округи, створені в 1938 році за німецьким зразком, проіснували недовго та були відновлені лише після закінчення війни.

Кожна федеральна земля має свій федеральний уряд (*Landesregierung*).

Адміністрування у федеральних землях належить до обов'язків урядів земель. Уряд землі складається з губернатора, заступників та інших членів уряду (*Landesräte*).

Губернатор федеральної землі (*Landeshauptmann або Landeshauptfrau*) представляє федеральну землю. Губернатор не має жодної влади над іншими членами уряду з питань, які стосуються землі. З питань, що мають важливе значення для держави, уряд землі ухвалює рішення як колегіальний орган. Що стосується непрямого федерального управління, то губернатор землі діє як адміністративний орган, який пов'язаний інструкціями федеральних міністрів та уповноважений давати вказівки іншим членам уряду.

Муніципалітети як найменші організаційні одиниці держави (2 098 одиниць (*Gemeinden*) не мають законодавчих повноважень. Однак вони можуть приймати загальні постанови (укази) та виконувати багато державних адміністративних завдань. Муніципалітети мають власну сферу діяльності, чітко визначену та «захищену» федеральною конституцією, у якій зазначено, що такі завдання виконуються самостійно. Також Конституцією Австрії гарантовано свободу від втручання держави, але із забезпеченням нагляду, який не має впливати на виконання завдань муніципалітетів. При цьому Конституція Австрії надає муніципалітетам право оскаржувати дії муніципального наглядового органу (стаття 119).

Згідно зі статтею 118 Конституції муніципалітет має власну сферу повноважень, а також сферу повноважень, надану федерацією або землею. Його власна сфера компетенції охоплює, окрім питань, зазначених у статті 116 Конституції, усі питання, які виключно або переважно стосуються територіальної громади як юридичної особи та можуть виконуватися громадою в межах її кордонів, як уже зазначалося вище. Законодавство чітко визначає подібні питання такими, що належать до сфери компетенції муніципалітету.

Муніципалітети відповідальні за утримання обов'язкових шкіл, планування й будівництво, місцеве управління громадської безпеки, регулювання продажу майна, дошкільну освіту, утримання культурних і спортивних споруд тощо. Ані населення, ані розмір муніципалітету не впливають на масштаб або кількість завдань, які він повинен узяти на себе.

Конституція конкретно визнає перший основний елемент місцевого самоврядування, а саме — існування «місцевих органів влади, наділених

демократично сформованими органами прийняття рішень». По-перше, статті 6–8 визначають муніципальний рівень як рівень, на якому необхідно захищати основні права австрійських громадян. По-друге, у розділі VI про муніципалітети, а точніше у статті 117, перелічуються муніципальні органи влади, а саме:

а) муніципальна рада (*Gemeinderat*) — загальний представницький орган, який обирається тими, хто має право голосу в муніципалітеті;

б) муніципальна виконавча управа (міська управа), а у визначених законом містах (15 статутних міст (*Statutarstädte*) зі спеціальним статутом, що поєднує повноваження та обов'язки муніципалітету та району) — міський сенат;

в) міський голова.

Відповідно до статті 116 Конституції всі муніципалітети мають однакові права та обов'язки (принцип муніципалітету єдності), за винятком так званих статутних міст (*Statutarstädte*) і Відня. Столиця Відень — одночасно і муніципалітет, і земля. Порівняно з українським законодавством повноваження Києва дуже схожі до Відня. Відповідно до статті 117 Конституції діяльність муніципалітетів забезпечується місцевими адміністративними управліннями, а діяльність статутних міст — міською адміністрацією. У питаннях, що стосуються їхньої власної сфери компетенції, Федерація та земля мають право здійснювати нагляд за муніципалітетом (стаття 119 Конституції). Мер, члени муніципальної виконавчої влади (виконком, міський сенат) та в разі призначення інші виконавчі чиновники підзвітні муніципальній раді за виконання своїх функцій, що належать до сфери компетенції самого муніципалітету.

У пункті 6 статті 17 визначено, що міський голова обирається муніципальною радою. Однак Конституція надає можливість землям передбачити у своїх федеральних конституціях, що мер може обиратися тими, хто має виборче право. Місцеве самоврядування також закріплено в муніципальних кодексах усіх земель, де визначено два основні компоненти місцевого самоврядування, а саме — автономію в здійсненні місцевої влади та ресурси, необхідні для задоволення місцевих потреб.

До показових прикладів належить створення механізму консультацій в Австрії, що можна вважати зразком для наслідування. У цьому випадку федеральний уряд, землі та муніципалітети приймають рішення лише тоді, коли

мають спільні погляди.

Зміст і твердження цього консультаційного механізму також полягають у тому, що вищий рівень може прийняти законодавчі норми, які створюють витрати, лише в тому випадку, якщо відповідний рівень попередньо погодився із цим. Якщо такої згоди немає, законодавчий рівень має сам забезпечити фінансування. Схожу норму можна знайти в статті 142 Конституції України, але наразі законодавці майже не дотримуються її.

Для надання цих послуг муніципалітети самостійно управляють своїм бюджетом і можуть володіти будь-якими активами та керувати економічними підприємствами. Інституційна незалежність у фінансовій сфері самоврядування забезпечується застосуванням системи автономного управління бюджетними коштами місцевих бюджетів, коли функцію касового виконання місцевих бюджетів та інших фондів фінансових ресурсів покладено на муніципалітет через окремі банківські каси.

Повноваження Федерального уряду та земель у сфері оподаткування визначені у Фінансовому (фіскальному) конституційному законі 1948 року (*Finanz-Verfassungsgesetz — Bundesverfassungsgesetz über die Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und den übrigen Gebietskörperschaften*, з нім. Федеральний конституційний закон про регулювання фінансових відносин між федеральним урядом та іншими місцевими органами влади[107]). Фіскальний конституційний закон встановлює основні принципи фінансових відносин між урядовими рівнями (федеральний уряд, землі та муніципалітети). Найважливішими серед них є правила оподаткування та розподілу податків, несення витрат і трансфертів. Тоді як Фіскальний конституційний закон визначає принципи, деталі міжбюджетних відносин на основі цих принципів регулюються єдиною більшістю законів федерального парламенту, найважливіший із яких — Закон про міжбюджетні відносини (IFRA). Він зазвичай охоплює період від чотирьох до шести років і визначає податки, які розподіляються між трьома рівнями влади відповідно до формул пропорції. IFRA також встановлює основні трансферти / гранти між урядовими рівнями.

До основних джерел надходжень місцевих бюджетів належать податкові.

[107] Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Finanz-Verfassungsgesetz 1948. URL: https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10003819

Муніципалітети можуть регулювати місцеві податки, лише якщо вони мають на це право згідно з федеральним законом або законом землі. Адміністрування податків залишається переважно на федеральному рівні. Приблизно 95 % усіх доходів стягують федеральні податкові служби, муніципалітети — більш як 4 %, а землі — менше ніж 1% від загального доходу.

Спільні податки розподіляються між федеральним урядом, землями й муніципалітетами (наприклад, податок на прибуток, податок на додану вартість, податок на прибуток підприємств). Це досягається шляхом вертикального фіскального вирівнювання завдяки формулам співвідношення між трьома державними рівнями. В основі цієї процедури лежать два основні критерії: 1) критерій податкових надходжень: розподіл базується на регіональних або місцевих надходженнях податку (показник ефективності); 2) демографічний критерій: розподіл базується на кількості жителів землі або муніципалітету (показник потреби). Це означає, що податкові надходження зазвичай розподіляються або відповідно до фіксованих квот на основі минулих регіональних чи місцевих надходжень від податку, або відповідно до кількості жителів землі чи муніципалітету. Окрім того, 12,8 % частки муніципалітетів у спільних податкових надходженнях розподіляється через землі та використовується для муніципалітетів, які того потребують, і капітальних інвестицій (наприклад, інфраструктурних проєктів).

Законодавство землі може дозволити муніципалітетам стягувати певні податки на основі резолюції муніципальної ради. Такі державні закони повинні визначати основні характеристики цих податків, зокрема їх максимально допустимий рівень. Законодавство землі може вимагати від муніципалітетів стягувати певні податки або уповноважити уряд землі стягувати певні податки від імені муніципалітетів, які муніципалітети мали б право стягувати, якщо це необхідно для підтримки або відновлення балансу або для покриття певних потреб у муніципальному бюджеті.

Частка неподаткових надходжень відносно незначна (до 15 %). В Австрії виконання більшості федеральних законів здійснюється органами влади земель. До важливих винятків належить фіскальна адміністрація: податкові служби Австрії управляються лише федеральним рівнем.

Важливим джерелом доходів і фінансування видатків місцевих бюджетів є різноманітні міжбюджетні трансферти (гранти, державні дотації, субвенції

та субсидії), а також запозичення.

Щодо субсидування, то необхідно звернути увагу на такі особливості: по-перше, для здійснення капітальних витрат створюються спеціальні фонди, що фінансуються за рахунок внесків органів влади і через які здійснюється розподіл спеціальних субсидій; по-друге, регіональні уряди не лише виділяють субсидії, але й фінансують проєкти органів місцевого самоврядування.

Фінансові асигнування від федерального уряду до земель (муніципалітетів) і від штатів до муніципалітетів можуть надаватися або як основні асигнування, або як асигнування на потреби. При створенні формул необхідно враховувати середнє навантаження на місцеві органи влади через обов'язкові завдання, які вони виконують, і їхню податкоспроможність. Асигнування на потреби можуть надаватися для підтримки або відновлення балансу в бюджеті, покриття надзвичайних потреб або компенсації труднощів, які виникають під час розподілу часток податкових надходжень або основних асигнувань.

Щодо запозичень, то найпоширенішими формами залишаються облігаційні позики, міжбюджетні позики й кредити фінансово-кредитних установ. В Австрії позики використовуються лише для фінансування капітальних видатків.

Муніципалітети можуть створювати власні комунальні підприємства, але тільки ті, щодо діяльності яких вони компетентні в межах законів і постанов Федерації і відповідної землі під свою власну відповідальність.

Австрія відома своєю неформальною горизонтальною співпрацею між землями у форматі так званих конференцій губернаторів земель (*Landeshauptleutekonferenz*). Ці конференції діють як справжні політичні форуми, де для прийняття рішення потрібна одностайність.

У питаннях фінансового вирівнювання (децентралізації) Австрія застосовує канадську модель взаємовідносин між землями й державою, яка заснована на використанні цільових (обумовлених) трансфертів для реалізації конкретних програм, покликаних забезпечити виконання конкретної функції. Трансферти мають забезпечувати кожному суб'єкту, який є учасником фінансового вирівнювання на рівні земель, середній рівень бюджетного доходу за умови застосування середніх ставок по кожному з дохідних надходжень. Своєю чергою це повинно гарантувати стандартний усереднений рівень фінансування, а отже, забезпечення здійснення видатків у всіх суб'єктах. Таким чином, різні

рівні влади активно співпрацюють у питаннях фінансового вирівнювання з першочерговим значенням центральної влади, яка, таким чином, без втручання у сферу муніципальних повноважень піклується про забезпечення єдиних стандартів суспільних (бюджетних) послуг по всій території держави.

Водночас власні видатки кожен рівень органу влади покриває за рахунок власних доходів. Таким чином, розподіл видаткових повноважень передбачає відповідний розподіл податкових доходів між різними рівнями влади. Пропорції розподілу податків між федеральним бюджетом і бюджетами земель строком на п'ять років встановлюються федеральним законом про бюджетне вирівнювання. Однак параметри такого розподілу визначаються за результатами переговорів земель і Федерації, хоча остання у визначених випадках має можливість змінити їх в односторонньому порядку.

Звернемо увагу на райони в місті. Вони, як і в Німеччині, не є самостійними юридичними особами, а частиною муніципалітету. Наприклад, у Відні. Районні в місті органи є децентралізованими муніципальними органами.

Згідно зі статтею 127а Федеральної Конституції управління муніципалітетами з населенням не менше ніж 10 000 жителів, а також управління фондами, фондами та установами, якими керують органи муніципалітету або особи (групи осіб), які призначаються органами муніципалітету, підлягають контролю з боку Рахункової палати. Він повинен охоплювати числову точність, відповідність чинним нормам, а також економічність, ефективність і доцільність управління. Рахункова палата також перевіряє управління компаніями, у яких муніципалітет із принаймні 10 000 мешканців самостійно або спільно з іншими юридичними особами, що підпадають під юрисдикцію Рахункової палати, володіє принаймні 50 відсотками акціонерного капіталу, основного або власного капіталу.

Мери повинні щороку подавати кошториси та фінансові звіти до Рахункової палати та одночасно уряду землі.

Про результати розгляду Рахункова палата повідомляє міського голову. Міський голова має надати відповідь і поінформувати про вжиті заходи за результатами перевірки Рахункову палату протягом трьох місяців. Рахункова палата повинна звітувати про результати свого управлінського аналізу, включаючи будь-які заяви, зроблені мером, уряду землі та федеральному уряду. Водночас Рахункова палата не пізніше ніж 31 грудня звітує муніципальній

раді про свою діяльність за попередній рік тією мірою, якою вона стосується відповідного муніципалітету. Вона також повинна передати кожен звіт уряду землі та федеральному уряду одночасно з його поданням до місцевої ради. Звіти Рахункової палати мають бути опубліковані після подання до місцевої ради.

На обґрунтований запит уряду землі Рахункова палата повинна перевірити управління певними громадами з населенням менше ніж 10 000 осіб. Щороку можна подати лише два такі запити. Запити допустимі лише щодо тих муніципалітетів, у яких помітний розвиток боргів або зобов'язань порівняно з іншими муніципалітетами.

Незважаючи на те, що землі та муніципалітети автономні й мають право розпоряджатися фінансовими ресурсами, фінансове забезпечення місцевого самоврядування Австрії певною мірою залежить від федерального фінансування. Однак муніципалітети в Австрії відзначаються фінансовою стабільністю в середньостроковій перспективі.

ІТАЛІЙСЬКА РЕСПУБЛІКА. Конституційні основи організації місцевої публічної влади та правосуб'єктність громад. Фундаментальне значення для визначення статусу суб'єктів місцевого самоврядування, їхньої правосуб'єктності, як і вирішення інших питань, пов'язаних зі сферою функціонування місцевого самоврядування, має стаття 5 Конституції. У ній закріплено принцип місцевої автономії, вирішальний при врегулюванні означених питань. У цьому конституційному положенні вказано, що «єдина та неподільна Республіка визнає місцеві автономії, сприяє їхньому розвитку та забезпечує найвищий ступінь адміністративної децентралізації у сферах, залежних від держави, узгоджує принципи та методи власного законотворення з вимогами автономії та децентралізації»[108]. Варто зауважити, що наведена конституційна норма міститься в I розділі Конституції «Основоположні принципи», який фактично визначає засади конституційного ладу Італійської Республіки. Окрім того, конструкція цієї норми прямо вказує на обов'язок законодавця враховувати її вимоги в процесі законотворення.

Стаття 114 Конституції Італії визначає територіальний устрій Республіки,

[108] Constitution of the Italian Republic. URL: https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf

вказуючи, що комуни, провінції, столичні міста та регіони є автономними утвореннями з власними статутами, компетенцією, функціями, визначеними відповідно до принципів, проголошених Конституцією.

Наведені конституційні положення загалом створюють передумови для функціонування громад (комун) як автономних утворень із власною правосуб'єктністю. Остання визначається на законодавчому рівні правового регулювання.

Законодавчий рівень регулювання: ключові положення, які розвивають конституційні принципи. Базовим нормативним актом, що регулює питання місцевого самоврядування в Італійській Республіці, є Закон про місцеву владу № 267/2000 у редакції від березня 2021 року[109]. Він поширює свою дію на всі органи місцевого самоврядування всіх регіонів, окрім тих, що відповідно до Конституції мають спеціальний статус. Останні самостійно врегульовують ці питання, оскільки організацію місцевого самоврядування віднесено до сфери їхньої законодавчої компетенції.

Відповідно до статті 2 закону до місцевих органів влади належать комуни, провінції, столичні міста, гірські громади, острівні громади та об'єднання комун. Варто наголосити, що конституційний принцип місцевої автономії деталізовано так, що первинними суб'єктами такої автономії вважаються **місцеві громади**. Про це свідчить формулювання частини 1 статті 3 закону: «Місцеві громади, об'єднані в комуни та провінції, є автономними». Водночас назва статті 3 «Автономія комун і провінцій» вказує на те, що останні також мають автономію.

Комуна визначена законом як суб'єкт місцевої влади, що представляє свою громаду, дбає про її інтереси та сприяє її розвитку. Водночас Цивільний кодекс визначає **комуну як юридичну особу, що має публічну правосуб'єктність**. Ця правосуб'єктність передбачає чіткий статус, тобто наявність суб'єктивних права і можливостей їх захисту. Варто зауважити, що статус юридичної особи мають не тільки комуни, але й такі територіальні утворення, як провінції, столичні міста, регіони, а також держава. Вони є носіями юридичних прав і відповідальності.

Історичні та суспільно-політичні передумови визначення

[109] Legislative Decree 18 August 2000, n. 267 "Consolidated text of the laws governing local authorities". URL: https://leap.unep.org/countries/it/national-legislation/legislative-decree-18-august-2000-n-267-consolidated-text-laws

правосуб'єктності громад в Італії. Визнання за комуною статусу юридичної особи в Італії має давні традиції. Понад те, є підстави вважати, що вони суттєво вплинули на формування загальноєвропейських (континентальних) підходів до вирішення цього питання.

Італія — урбанізована країна, починаючи із часів Римської імперії[110]. Протягом XII століття комуни, або міста-держави, розвивалися по всій центральній і північній Італії. До 1140 року майже кожне єпископське місто на півночі сформувало комунальний уряд за зразком міст Піза та Генуя, які першими організували власні системи управління. Італійські міста, хоча й зазнали різкого занепаду в ранньому Середньовіччі, відновили суттєве економічне значення ще до епохи Відродження[111]. Такою роллю в економічних відносинах, вочевидь, пояснюється **автономність громад**, передусім міст, в історичній ретроспективі.

Окрім цього, римляни вважали незалежні установи такими ж суб'єктами права, як і фізичних осіб. Відповідно вони приписували державі, а також корпораціям та асоціаціям окрему правосуб'єктність. Теорія правосуб'єктності бере свій початок із corpus juris, де юридичні особи поділялися на чотири основні класи: комуни, добровільні об'єднання, благодійні й релігійні асоціації та казначейство[112]. Тож **правовий статус комун** був визначений одним із перших законів, прийнятих італійським парламентом після об'єднання, — Законом про адміністративну уніфікацію 1865 року.

Статус комун традиційно визначався статутами, які встановлювали фундаментальні правила організації управління містами. Кожна комуна самостійно за участі місцевого населення розробляла статут. На час утворення Італії як об'єднаної держави комуни вже мали власну правосуб'єктність, компетенцію, власність і підтримку населення. Тому держава розглядала їх як автономні утворення, якими вони й були уконституйовані згодом.

Природа та вид юридичної особи, порядок створення та формалізації громад як юридичних осіб. Закріплене в законодавстві поняття «комуна» позначає передусім територіальну одиницю, яка управляється відповідними

[110] Accetturo, A., Mocetti, S. Historical Origins and Developments of Italian Cities. *Italian Economic Journal.* 2019. Vol. 5. P. 205–222. URL: https://doi.org/10.1007/s40797-019-00097-w
[111] Там само.
[112] R. Bahadur. Personality of public corporation and lifting the corporate veil. *Journal of Indian Law Institute*. Vol. 14. No. 2 (April — June 1972). P. 207–227.

органами публічної влади: радою (*Consiglio comunale*), мером (*Sindaco*, обирається безпосередньо громадянами), а також виконавчим органом (*Giunta comunale*, формується мером). Складові елементи комуни: 1) населення (усі люди, що постійно проживають на території комуни та зареєстровані в ній); 2) територія (простір, на який поширюється юрисдикція комуни); 3) власність (включно з усією економічною діяльністю комуни, правами та благами, які вона має).

Комуна має статус **юридичної особи публічного права**. Право представляти її належить меру. До комуни як до юридичної особи застосовний інститут банкрутства. Структура та організація органів управління комуни визначається її **статутом**, який у кожній громаді приймає рада кваліфікованою більшістю голосів (не менше як 2/3), він публікується в офіційному виданні.

З аналізу положень законодавства випливає, що окрема процедура створення громад як юридичних осіб у законодавстві відсутня. Створення комуни актом публічної влади водночас є створенням відповідної юридичної особи. Це зумовлено тим, що на підставі фундаментального принципу місцевої автономії громади вважаються природними утвореннями, а їх юридичне оформлення з огляду на історичні обставини передувало створенню Італії як об'єднаної держави.

Варто зауважити, що за загальною тенденцією кількість комун щороку зменшується (як правило, через включення колишніх комун чи їхніх частин до інших комун[113]). Зокрема, протягом 2017–2023 років кількість комун зменшилася на 82[114]. Злиття комун відбувається на підставі регіонального закону (наприклад, регіональний закон П'ємонту від 27 грудня 2022 року № 27[115]). Це зразок формалізації громади як юридичної особи публічного права.

Повноваження комун та особливості їх реалізації. Компетенція громад визначається відповідно до принципу субсидіарності. У статті 118 Конституції вказано, що «адміністративні функції належать комунам, якщо тільки вони не покладені на провінції, столичні міста чи регіони або державу, відповідно

[113] До прикладу, муніципалітет Морансенго-Тоненго був створений шляхом злиття муніципалітетів Морансенго й Тоненго в провінції Асті. URL: https://www.istat.it/storage/codici-unita-amministrative/Novita-2023-2017.pdf

[114] Istituto Nazionale di Statistica. URL: https://www.istat.it/storage/codici-unita-amministrative/Novita-2023-2017.pdf

[115] Legge Regionale 27 dicembre 2022, n. 23. URL: https://www.gazzettaufficiale.it/atto/regioni/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2023-02-11&atto.codiceRedazionale=23R00027

до принципів субсидіарності, диференціації та пропорційності, з метою забезпечення їх рівномірного виконання. Комуни, провінції та столичні міста виконують власні адміністративні функції, а також функції, покладені на них національним або регіональним законодавством, відповідно до їхньої компетенції».

Таким чином, комуни відповідальні за всі адміністративні функції, якщо вони не віднесені до відання інших рівнів влади (провінцій, регіонів, держави). Як указано в законі, це «усі адміністративні функції в секторах особистих і громадських послуг, землекористування та економічного розвитку» (стаття 13). Водночас держава й регіони можуть делегувати комунам додаткові адміністративні функції[116].

Відповідно до Закону № 267, комуни та провінції мають законодавчу, нормативну, організаційну та адміністративну автономію, а також податкову та фінансову автономію в межах власних статутів і положень та законів про координацію публічних фінансів. Завдяки цьому вони можуть максимально адаптувати управління муніципальними справами до місцевих особливостей і потреб.

ФРАНЦУЗЬКА РЕСПУБЛІКА. Конституційний рівень регулювання. Базовою конституційною засадою, що визначає статус комуни, є визнання її **територіальною спільнотою**. Відповідно до статті 72 Конституції до територіальних спільнот Французької Республіки належать комуни, департаменти, спільноти з особливим статусом і заморські території. Будь-яка інша територіальна спільнота створюється законом у разі потреби замінити одну або більше спільнот, які вже існують. Жодна територіальна спільнота не може здійснювати владу над іншою. Проте якщо здійснення повноважень вимагає спільної діяльності кількох територіальних громад, одна із цих громад або одне з їхніх об'єднань може бути уповноважене законом організовувати такі спільні дії.

Проте для розуміння конституційних засад організації місцевої публічної влади (у тому числі й правосуб'єктності громад) варто брати до уваги й низку інших принципів, важливих для Французької Республіки. Передусім ідеться

[116] Legislative Decree 18 August 2000, n. 267 "Consolidated text of the laws governing local authorities". URL: https://leap.unep.org/countries/it/national-legislation/legislative-decree-18-august-2000-n-267-consolidated-text-laws

про принципи індивідуальної рівності та народного (національного) суверенітету. Річ у тім, що стосовно місцевого самоврядування ідея рівності має щонайменші дві вимоги: по-перше, однаковий статус людей незалежно від місця їх проживання на території Франції; по-друге, рівні можливості участі у вирішенні питань місцевого значення та формуванні органів місцевого самоврядування. Водночас принцип народного (національного) суверенітету вимагає такої демократичної участі. Однак це не завадило існуванню досить централізованої моделі публічного управління аж до 1982 року, коли була запроваджена комплексна реформа децентралізації, яка складалася з кількох етапів і розтягнулася в часі на не одне десятиліття.

Важлива конституційна засада місцевого самоврядування міститься в статті 34 Конституції Франції, що визначає сфери законодавчого регулювання (на зразок статті 92 Конституції України). Ідеться про принцип **вільного адміністрування** (*libre administration*). Зокрема, у ній сказано, що законом визначаються фундаментальні принципи «вільного адміністрування територіальних спільнот, їхні повноваження та доходи»[117]. Видається, що реалізація принципу **вільного адміністрування територіальних спільнот** вимагає визнання за останніми статусу юридичної особи.

Законодавчий рівень регулювання: ключові положення, які розвивають конституційні принципи. Варто зауважити, що Загальний кодекс територіальних спільнот (Закон від 21 лютого 2007 року № 2007-223[118]) не згадує ані про статус юридичної особи, ані про правосуб'єктність територіальних спільнот чи органів місцевого самоврядування. У Цивільному кодексі прямі норми, які визначають статус комун як юридичних осіб, також відсутні. Проте висновок про належність комунам статусу юридичної особи випливає з аналізу низки норм Цивільного кодексу, які регулюють інші відносини.

У цьому контексті найважливіше значення має положення статті 2227 Цивільного кодексу в редакції до 19 червня 2008 року: «Держава, державні установи та **комуни** підпорядковуються тим самим приписам, що й приватні особи, і також можуть їх встановлювати». Окрім того, у статті 713 сказано: «Майно, яке не має господаря, належить **комуні**, на території якої воно роз-

[117] Constitution of October 4, 1958. URL: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/constiution_anglais_oct2009.pdf
[118] General code of territorial collectivities. URL: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/eng_code_territorial_collectivities.pdf

ташоване. Проте право власності переходить за законом до Держави, коли комуна відмовляється від здійснення своїх прав»[119].

До прикладу, стаття 1596 містить заборону ставати покупцями кільком категоріям осіб: «Не можуть ані самі, ані через посередників ставати покупцями під загрозою анулювання угоди: опікуни — щодо майна осіб, які перебувають під їхньою опікою; агенти — щодо майна, яке вони доручили продати; адміністратори — щодо майна комун або публічних установ, довірених їхній опіці»[120].

Історичні та суспільно-політичні передумови визначення правосуб'єктності громад. Однією з головних історичних особливостей Франції, що суттєво вплинула на сучасну модель організації місцевої публічної влади, є її територіальна фрагментація. Хоча вона була властива Франції періоду феодальної монархії, проте заклала такі основи територіального устрою, які стали визначальними для організації місцевого самоврядування (і продовжують впливати на організацію системи). До Великої французької революції поділу на комуни не існувало; роль одиниць територіального устрою частково виконували церковні приходи (40–60 тис. осіб). Комуни були створені на основі парафій законом від 14 грудня 1789 року. Кожна така парафія могла стати муніципалітетом із виборними органами та публічно-правовим статусом[121]. Визнання за комунами прав на самоврядування обґрунтовувалося їхнім природним характером за зразком природних прав людини[122]. Серйозні зміни відбулися в 1831 році, коли французький парламент відновив принцип виборності муніципальних рад (після його скасування Наполеоном)[123]. У 1837 році французькі комуни отримали **правосуб'єктність** і почали вважатися **юридичними особами**. Відтоді всі територіальні одиниці, що наділені власністю та бюджетом, мають правосуб'єктність.

Період централізованого публічного управління, запровадженого на підставі Конституції V Республіки, тривав до 1982 року, коли почалася реформа децентралізації. У її ході статус комун як юридичних осіб публічного права

[119] Civil Code. URL: https://www.fd.ulisboa.pt/wp-content/uploads/2014/12/Codigo-Civil-Frances-French-Civil-Code-english-version.pdf
[120] Там само.
[121] Commune, Liberty, Equality, Fraternity: Exploring the French Revolution. URL: https://revolution.chnm.org/d/1072
[122] J. Wojnicki. Samorządy lokalne w Polsce i w Europie, Pułtusk 2008, s. 165.
[123] Закон про муніципальні ради від 21 березня 1831 року.

поступово посилювався.

Природа та вид юридичної особи, порядок створення та формалізації громад як юридичних осіб. Комуни, як і інші територіальні спільноти (провінція, регіон), у французькому праві йменуються територіально децентралізованими публічно-правовими особами. Вони мають власні місцеві публічні інтереси та публічно-правову суб'єктність, що відрізняється від статусу суб'єктів у цивільно-правових відносинах і є аналогічною до правосуб'єктності держави — вони є юридичними особами публічного права (*personnalité morale de droit public*)[124].

Загалом за законодавством Франції юридичні особи поділяються на три категорії:

1) юридичні особи публічного права (держава та територіальні спільноти);

2) юридичні особи приватного права (наприклад, громадські об'єднання);

3) юридичні особи змішаного права (наприклад, професійні організації).

Таким чином, місцеві громади — це юридичні особи публічного права, які мають правосуб'єктність і власні органи (раду й виконавчий орган), уповноважені представляти їх у правовідносинах. До прикладу, комунальна рада вирішує справи громади на своїх засіданнях; за дорученням комунальної ради мер протягом усього терміну своїх повноважень може бути відповідальним, повністю або частково, за подання судових позовів від імені комуни та захист комуни в позовах, поданих проти неї.

Ознакою публічної правосуб'єктності територіальної спільноти слугує закріплення загальної компетенції саме за нею. Водночас органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження від імені та в інтересах громад.

Слід підкреслити, що умовою наділення територіальної одиниці, такої як громада, департамент чи регіон, правами та обов'язками публічної адміністрації, а отже, правами та обов'язками публічного права, у французькій правовій системі є наділення такого суб'єкта публічною правосуб'єктністю. Понад те, публічна правосуб'єктність — це необхідна умова для того, щоб територіальна одиниця вважалася децентралізованою територіальною спільнотою[125].

Відповідно до поширеної у Франції теорії юридичної особи вважається,

---

[124] J. Jeżewski. Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej. Wrocław, 1999. S. 139.

[125] Adam Doliva. Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego. Warszawa : Wydawnictwo C. H. Beck, 2012. S. 122.

що місцеві громади як юридичні особи публічного права не були створені державою, натомість — визнані нею. Таке визнання, зокрема, за посередництвом конституційної норми робить територіальні громади децентралізованими адміністративно-територіальними одиницями, носіями публічних інтересів, спільних для їхніх мешканців. Тому окремої процедури створення громади як юридичної особи публічного права у Франції не передбачено, а формалізація статусу комун відбулася на підставі актів органів публічної влади — Конституції та законів про публічну адміністрацію.

Компетенція громад та особливості її реалізації. Відповідно до частини 2 статті 72 Конституції територіальні спільноти можуть приймати рішення з усіх питань, що виникають у межах повноважень, які найкраще реалізуються на їхньому рівні. Таким чином, розподіл компетенції між територіальними рівнями влади відбувається на основі принципу субсидіарності. До прикладу, повноваження у сфері освіти між різними рівнями публічного управління розподілені так: комуни відповідальні за початкову освіту, департаменти — за середню школу, а регіони — за вищу освіту.

Компетенцію громади реалізують органи місцевого самоврядування: місцеві ради та мери. Як зазначила Державна рада, «стаття L. 2121-29 Загального кодексу територіального самоврядування надає право місцевій раді вирішувати всі питання, що становлять муніципальний суспільний інтерес, за умови, що вони не віднесені законом до компетенції держави або інших суб'єктів публічної влади і якщо при цьому не відбувається посягання на повноваження, надані меру міста»[126]. Отже, місцеві ради можуть вирішувати широке коло питань, якщо суди визнають їх такими, що становлять місцевий інтерес. Таким чином, органи місцевого самоврядування забезпечують надання послуг і функціонування інфраструктури в таких сферах, як спорт, культура, навколишнє середовище, економічний розвиток, співпраця з іноземними органами місцевого самоврядування, транспорт тощо. Місцева рада відповідальна за планування землекористування та містобудування, яке часто делегується міжурядовим структурам у межах їхнього співробітництва.

Відповідно до розподілу компетенції між різними рівнями публічного управління, комуни є власниками земель, лісів, окремих доріг, об'єктів водопостачання, водовідведення, збору та утилізації відходів, будівель та інфра-

[126] Conseil d'Etat, décision du 29 juin 2001, commune de Mons-en-Baroeul.

структурних об'єктів. Тому їхня правосуб'єктність і статус юридичних осіб закономірні.

Комуни можуть створювати спеціалізовані служби з фінансовою та адміністративною автономією, які мають статус публічних установ (*établissements publics*), а також комерційні підприємства, частково за участю приватного капіталу.

Підсумовуючи, наголосимо, що традиційно доктрина права, яку поділяють більшість країн Європи, розглядає громади (муніципалітети, комуни, ґміни) як юридичних осіб публічного права. Відповідні положення містяться лише в деяких конституціях країн так званої молодої демократії, що вважається однією з гарантій не лише місцевого самоврядування, а й усієї системи демократичного врядування.

У конституціях Італії та Франції не згадується про статус громад як юридичних осіб, оскільки, за давньою правовою традицією, це очевидний факт, що не потребує окремої згадки в Конституції.

КОРОЛІВСТВО НОРВЕГІЯ. Королівство Норвегія складається з 11 адміністративних регіонів (округів), які складають перший рівень адміністративного поділу, а ті своєю чергою — з 356 громад. Острівні території Свалбард (*Svalbard*) і Ян Маєн (*Jan Mayen*) не охоплені поділом на округи й регулюються безпосередньо на національному рівні. Столиця Осло є як округом, так і громадою[127].

Право Норвегії визнає громади юридичними особами. Згідно із Законом про місцеве самоврядування[128] Норвегія поділяється на громади та органи влади округів разом із власним всенародно обраним керівництвом.

Кожна громада та орган влади округу є окремою юридичною особою і може приймати рішення за власною ініціативою та відповідальністю.

Громади та органи влади округу здійснюють самоврядування в межах національного законодавства. Обмеження самоврядування громад та органів влади округу мають бути прямо передбачені законом.

[127] Counties of Norway. Wikipedia. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Counties_of_Norway

[128] Norwegian Act relating to municipalities and county authorities (The Local Government Act) (Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). URL: https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2018-06-22-83

Самоврядування громад та округів не повинно бути обмежене більше, ніж це необхідно для захисту національних цілей (розділи 2-1, 2-2 закону).

Кожна громада належить до одного округу. Кожен округ, за винятком Осло, формує орган влади округу.

Будь-які зміни в назві громади приймаються на підставі рішення короля. Перед прийняттям рішення про зміну назви необхідно отримати заяву від відповідної громади або громад (розділ 3-1 закону).

До публічно обраних органів належать ради громад і ради округів, виконавчі комітети громади та виконавчі комітети округів, робочі комітети, правління й комітети, обрані згідно зі спеціальними законами (розділ 5-1 закону).

Мер громади — голова ради громади та виконавчого комітету громади. Мер окружної адміністрації — голова ради округу та виконавчого комітету округу. Мер — юридичний представник громади або адміністрації округу, підписує документи від імені громади або адміністрації округу, якщо ці повноваження не передані іншим особам (розділ 6-1 закону).

Особливої уваги заслуговують положення Закону про місцеве самоврядування про фінансову санацію за зобов'язаннями громади, передбачені главою 29 «Звернення стягнення та банкрутство. Зупинення платежів та урядова наглядова рада».

Так, майно громади або адміністрації округу не може бути об'єктом виконавчого провадження або арешту (розділ 29-1 закону).

Якщо внаслідок ускладнень, які не є суто тимчасовими, громада або адміністрація округу неспроможна погасити прострочені боргові зобов'язання, рада громади або рада округу зобов'язані прийняти рішення про зупинення платежів. Про будь-яке рішення має бути негайно повідомлено міністру.

Якщо не буде прийнято будь-яке рішення згідно із зазначеним вище порядком, міністр може видати розпорядження зупинити платежі відповідної громади або адміністрації округу.

Міністр оголошує про зупинення платежів у засобах масової інформації та в «Норвезькій газеті». Якщо громада або адміністрація округу створили одне або кілька комунальних або окружних підприємств згідно з главою 9, міністр також надсилає повідомлення про зупинення платежів до Національного реєстру підприємств.

Після прийняття рішення про припинення платежів міністерство негайно

призначає наглядову раду громади або адміністрації округу. Наглядова рада складається з мера міста або голови округу, керівника комунальної виконавчої влади та не менше ніж трьох членів, призначених міністром. Якщо громада або окружний орган самоврядування має парламентську форму правління, то громада або окружний орган самоврядування представляють мер або голова округу та голова виконавчої ради громади або виконавчої ради округу (розділ 29-2 закону).

Законом передбачено порядок виплат після прийняття рішення про зупинення платежів.

Поки діє рішення про зупинення платежів, жодні платежі не можуть здійснюватися без схвалення або дозволу наглядової ради. Платежі, які здійснюються в першу чергу:

a) виплати, необхідні для виконання громадою або владою округу зобов'язань, покладених на неї законом щодо окремих осіб;

b) виплати заробітної плати, пенсій та інших винагород працівникам громади або самоуправління, а також публічно (всенародно) обраним представникам, які працюють на постійній основі, виплати внесків на заробітну плату працівників інших осіб, які громада або адміністрація округу зобов'язані покривати, а також виплати, які стосуються вимог, зазначених у статтях 9-3 і 9-4 Закону про захист прав кредиторів;

c) виплати, необхідні для уникнення ризику суттєвих фінансових втрат або значних несприятливих наслідків.

Відсотки, витрати на стягнення та судові витрати, пов'язані з вимогами, які мають переважне право відповідно до першого абзацу, мають таке ж переважне право, як і основна вимога (розділ 29-3 Закону).

Законом передбачено порядок підготовки переглянутого фінансового плану й нового річного бюджету. Після того як рада громади або рада округу висловить свою думку, наглядова рада ухвалює новий фінансовий план і новий річний бюджет громади або адміністрації округу.

Фінансовий план і річний бюджет надсилаються до міністра на затвердження. Міністр може вносити зміни до фінансового плану й річного бюджету, якщо вважає, що це необхідно з огляду на майбутню фінансову ситуацію громади або округу.

Після затвердження міністром фінансового плану та річного бюджету

призупинення виплат скасовується, а наглядова рада розпускається.

Міністр затверджує будь-які зміни до фінансового плану в поточному році. Міністр також затверджує рішення про фінансовий план і зміни до нього на наступні три роки. У той самий період міністр може також вносити зміни до фінансового плану та річного бюджету, якщо вважає, що це необхідно з огляду на майбутню фінансову ситуацію громади або округу (розділ 29-4 закону)[129].

КОРОЛІВСТВО ШВЕЦІЯ. Конституційний і законодавчий рівень регулювання. Конституційну основу публічної влади у Швеції складають чотири основні закони — Закон про форму правління від 27 лютого 1974 року, Акт про Риксдаг від 28 лютого 1974 року, Акт про престолонаступництво від 26 лютого 1810 року та Акт про свободу друку 1949 року зі змінами від 27 лютого 1974 року.

За формою правління Швеція належить до парламентарних монархій. Питання організації місцевого самоврядування на рівні конституційних актів зводиться до вказівки в Законі про форму правління, що в державі існують первинні комуни, у яких право виносити рішення мають виборні збори, а комуни — право стягувати податки для виконання своїх завдань (параграф 7 глави 1)[130].

Законодавчою основою для місцевого самоврядування, коріння якого сягає ще часів вікінгів із раннього Середньовіччя, слугує Закон про місцеве самоврядування, ухвалений у 1991 році, який набув чинності із 1 січня 1992 року та був переглянутий у 2015 році, окремі закони з питань податків, соціальних послуг, охорони здоров'я й медичних послуг, планування та будівництва. Слід відзначити, що Закон про місцеве самоврядування[131] враховує положення Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованої Швецією в 1989 році.

---

[129] Там само.

[130] Місцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії. Огляд. SKL International, 2020. URL: http://sklinternational.org.ua/wp-content/uploads/2021/04/Ukrainian_finalver_bluebook_compressed.pdf

[131] The Swedish Local Government Act. URL: https://www.government.se/contentassets/9577b5121e2f4984ac65ef97ee79f012/the-swedish-local-government-act/

Статус муніципалітетів. Муніципалітети розглядаються як визначена територія, а також як політична та адміністративна структура[132].

Усі муніципалітети мають статус юридичних осіб, тому можуть укладати угоди, виступати відповідачами в суді, користуватися повноваженнями в податковій сфері задля фінансування виконання належних їм завдань, запозичувати кошти для тих самих потреб, наймати працівників тощо.

Компетенція муніципалітетів та особливості її реалізації. Муніципалітети, яких із 2007 року налічується 290, мають досить широку місцеву автономію відповідно до принципу субсидіарності. Законодавство не встановлює вичерпного переліку питань, що належать до компетенції муніципалітетів, на відміну від повноважень органів державної влади (тобто муніципалітети можуть вирішувати будь-які питання, що становлять місцевий інтерес, які не віднесені до виняткових повноважень держави або регіональних органів місцевого самоврядування). Більшість місцевих послуг надають саме муніципалітети. Зокрема, це догляд за дітьми й людьми похилого віку, первинна медична допомога, освіта всіх рівнів (окрім вищої) — дошкільна, базова й повна середня освіта, соціальне забезпечення й надання соціальних послуг, територіальне планування, захист навколишнього середовища, повноваження у сфері житла, культури, енергетики, зайнятості населення.

2.3. ДОСВІД КРАЇН АНГЛО-АМЕРИКАНСЬКОЇ ТРАДИЦІЇ ПРАВА ЩОДО ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ МІСЦЕВОЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

ВЕЛИКА БРИТАНІЯ. Поняття та класифікація юридичних осіб. Право Сполученого королівства Великої Британії та Північної Ірландії (далі — Велика Британія; англійське право) під юридичними особами, на відміну від фізичних осіб, розуміє зазвичай такі суб'єкти права, майно яких відокремлене від майна його засновників (учасників). Юридичні особи — це конструкція, за допомогою якої право дозволяє групі фізичних осіб діяти як єдина особа для певних цілей, найпоширеніші серед яких позови, власність

[132] Експрес-звіт Ради Європи № 44. Україна: відповіді на опитувальник з питань правосуб'єктності на місцевому рівні. Центр експертизи доброго врядування, Страсбург, 13 вересня 2021 року, CEGG/PAD(2021)8. URL: https://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2021/10/Report_RRS_Legal_Personality_at_local_level_UKR.pdf

і договори. Юридичні особи — це організації, такі як приватні корпорації та фірми, і багато урядових агентств. Вони розглядаються за законом так, ніби належать до суб'єктів права[133,134,135].

В англійському праві всі юридичні особи є корпораціями, які поділяються на корпорації об'єднання осіб (*corporation aggregate*) та одноосібні корпорації (*corporation sole*). Англійському праву не відомий інститут установи.

В одноосібних корпораціях одна фізична особа-учасник. У зв'язку із займаною посадою статус юридичної особи мають король, єпископ Кентерберійський, міністр пошти (зв'язку), публічний довірчий власник тощо. На практиці ці особи послідовно одна за одною займають певну публічну посаду та інкорпоровані таким чином, що утворюють єдину «безперервну» юридичну особу.

Поняття й природа публічно-правового утворення як юридичної особи. До юридичних осіб належать такі організації, як приватні корпорації й багато державних і комунальних установ[136,137,138,139].

Так, корона у Великій Британії — це одноосібна корпорація, тобто корпорація, утворена єдиним учасником. Корона є державою в усіх її аспектах із юрисдикцією Великої Британії та своїми підрозділами (такими як королівські залежності, іноземні територіальні провінції або майно)[140].

---

[133] Elizabeth A. Martin (2003). Oxford Dictionary of Law (7th ed.). Oxford: Oxford University Press.

[134] Deiser, George F. (December 1908). "The Juristic Person. I". University of Pennsylvania Law Review and American Law Register. 48 New Series (3): 131–142. doi: 10.2307/3313312. JSTOR 3313312: ...men in law and philosophy are natural persons. This might be taken to imply there are persons of another sort. And that is a fact. They are artificial persons or corporations...

[135] Frederic William (1911). "Moral Personality and Legal Personality 1". In H.A.L. Fisher (ed.). The Collected Papers of Frederic William Maitland. Cambridge University Press: …besides men or "natural persons," law knows persons of another kind. In particular it knows the corporation, and for a multitude of purposes it treats the corporation very much as it treats the man. Like the man, the corporation is (forgive this compound adjective) a right-and-duty-bearing unit…

[136] Elizabeth A. Martin (2003). Oxford Dictionary of Law (7th ed.). Oxford: Oxford University Press.

[137] Deiser, George F. (December 1908). "The Juristic Person. I". University of Pennsylvania Law Review and American Law Register. 48 New Series (3): 131–142. doi: 10.2307/3313312. JSTOR 3313312: …men in law and philosophy are natural persons. This might be taken to imply there are persons of another sort. And that is a fact. They are artificial persons or corporations...

[138] Elizabeth A. Martin (2003). Oxford Dictionary of Law (7th ed.). Oxford: Oxford University Press.

[139] Frederic William (1911). "Moral Personality and Legal Personality 1". In H.A.L. Fisher (ed.). The Collected Papers of Frederic William Maitland. Cambridge University Press: …besides men or "natural

[140] Elizabeth A. Martin (2003). Oxford Dictionary of Law (7th ed.). Oxford: Oxford University Press.

Поняття корони як одноосібної корпорації було розвинуто спочатку в Англії для відмежування фізичної корони та майна королівства від особи й особистого майна монарха. Воно вийшло за межі Англії, а згодом і британської колонізації та вкорінилося в юридичному лексиконі всіх 15 складових Великої Британії, у їхніх різних підрозділах, разом із вільними асоціаціями. Її не варто змішувати з будь-якими фізичними коронами, такими як британські регалії[141].

В англо-американській державній традиції місцеве самоврядування — це форма децентралізації юніоністської держави (Велика Британія). Воно формується відповідно до доктрини обмеженого федералізму[142].

Англійське право «завжди», з Великої хартії вольностей (*the Great Charter*) 1215 року, передбачало місцеве самоврядування, яке розглядається як інститут з усталеними традиціями та позицією. Устроєвою підставою англійського самоврядування, яке набуло сучасних форм у XIX столітті (*Poor Law Amendment Act (1834); The Municipial Corporations Act (1835*), є принцип загальних виборів до місцевих рад, суб'єктність і незалежність місцевої адміністрації (*local government*). В Англії закон наділяє самоврядування численними державними завданнями, багатьма повноваженнями й публічним майном. Структури англійської місцевої адміністрації (графства) мають атрибути незалежності, а тенденції до централізації вважаються «неанглійськими й неконституційними». Самоврядування та англійська місцева демократія характеризуються гарантією можливості вибору пріоритетів місцевого розвитку й способів організації надання соціальних послуг і висловлення думок представниками місцевих громад. Незалежне англійське самоврядування та англійська місцева демократія врівноважують усемогутність держави. Англійські одиниці місцевого самоврядування завжди діють від свого імені та не виконують жодних заходів від імені держави.

Особливістю органів місцевої адміністрації є правосуб'єктність, що проявляється насамперед у сфері приватного права та охоплює право укладати договори, розпоряджатися власністю та виступати в судах від свого імені.

За англійським правом місцеве самоврядування реалізується шляхом надання муніципалітетам, повітам і бороу (місцеве самоврядування), а також

---

[141] Charlotte Dunn (4 June 2018). "Crown Dependencies". The Royal Family.

[142] Див. J. Loughlin, B. G. Peters (1997). The State Traditions, Administrative Reform and Regionalization (w:), M. Keating, J. Loughlin (red.). The Political Economy and Regionalism, London. S. 14 і наст.

округам та острову Сіллі (регіональне самоврядування) правосуб'єктності згідно із законами про самоврядування.

Терміном «громада» (*municipality*) позначається місто, селище або село або їх невеликі об'єднання. Громада з населенням 1 000 і більше людей вважається містом (*city*). Громада з населенням до 1 000 мешканців — селом (*town*)[143].

Громада має чітко визначену територію, і всі мешканці, які проживають на цій території, мають один спільний місцевий уряд. Громада — найменший адміністративно-територіальним підрозділ, який має власні демократично обрані представницькі органи управління. Муніципалітетами зазвичай керують мери та міські або муніципальні ради.

За своїм правовим статусом громада є юридичною особою у формі комунальної корпорації, що здійснює публічні повноваження місцевого органу й створюється шляхом інкорпорації в інтересах мешканців, які проживають на певній території.

Громада здійснює публічні повноваження як місцевий орган і виступає учасником приватних правовідносин як юридична особа. Громади є юридичними особами, які існують окремо від держави та окремо одна від одної. Водночас правовий статус юридичної особи у Великій Британії зазвичай мають громади (*municipalities*), а не органи місцевої адміністрації (*local authorities*), які здійснюють місцеве управління (*local government*).

Рада, виконавчий комітет або мер громади — органи громади як юридичної особи, її владні органи, які діють від її імені. Для виконання своїх функцій вони мають спеціальний статус і конкретні повноваження, але при цьому залишаються виконавчими або представницькими органами й не можуть одночасно мати статус юридичних осіб.

Згідно із Законом про місцеве управління 2000 року «комунальна корпорація означає корпоративний орган, створений шляхом інкорпорації мешканців бороу»[144]:

Значення місцевого органу в частині I.

(1) У цій частині «місцевий орган» означає:

(a) щодо Англії:

[143] 10-2-301 Classification of municipalities according to population. URL: https://le.utah.gov/xcode/Title10/Chapter2/C10-2-S301_1800010118000101.pdf

[144] Local Government Act 2000. URL: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22/section/1

(i) раду повіту;

(ii) раду округу;

(iii) раду бороу Лондона;

(iv) спільну раду міста Лондон у його компетенції як місцевого органу;

(v) раду острова Сіллі;

(vi) відповідну парафіяльну раду;

(b) щодо Уельсу — раду округу, або раду бороу, або раду громади.

(2) Парафіяльна рада є «належною» для цілей цієї частини, якщо рада відповідає умовам, встановленим Державним секретарем у наказі для цілей цього розділу.

Громади (*municipality*) є «утвореннями закону».

Громади (*municipality*) — це зазвичай одноосібні адміністративні підрозділи, які мають корпоративний статус і повноваження самоуправління або юрисдикцію, надані загальнодержавними або регіональними законами, яким вони підпорядковуються.

Термін «громада» (*municipality*) також може означати орган управління певного муніципалітету[145]. Муніципалітет є адміністративним підрозділом із загальною метою, на відміну від районів зі спеціальною метою.

Цей термін походить від французького «municipalite» і латинського «municipalis». Англійське слово «municipality» походить від латинського соціального договору «municipium» (від слова, що означає «держателі обов'язку»), що позначав латинські громади, які поставляли Риму війська в обмін на їх інкорпорацію в Римську державу (надання римського громадянства мешканцям), на відміну від надання громадам права утримувати їхні власні місцеві уряди (обмежена автономія).

У Великій Британії термін «муніципалітет» використовувався до прийняття Закону про місцеве управління (*Local Government Act 1972*), який набрав чинності в Англії та Уельсі в 1974 році, до 1975 року в Шотландії і до 1976 року в Північній Ірландії «для міст і сіл, які створені для самоуправління за правилами комунальної корпорації, і також для самих органів управління». Така корпорація у Великій Британії складається з голови як мера або настоятеля (*mayor or provost*) і вищих членів (*superior members*) як старійшин

[145] Municipality. Merriam-Webster. URL: https://www.merriam-webster.com/dictionary/municipality

і радників.

Громади — перший рівень місцевого самоврядування за географічним принципом. Другий рівень місцевого самоврядування — нетериторіальні утворення зі статусом юридичної особи публічно-правової форми. На сьогодні вони складають дуже численну та різноманітну групу, до якої належать університети, коледжі, лікарні, музеї, театри та оперні театри, наукові установи, транспортні підприємства тощо. Вони виконують відповідні функції та завдання, на відміну від громад як елемента місцевого самоврядування за географічним принципом.

За своєю природою громада є юридичною особою у формі муніципальної корпорації, яка відповідає за публічні послуги, що служать спільним інтересам мешканців, які разом проживають на певній території.

На корпорації, інші, ніж корона[146], поширюється юрисдикція судів таким самим чином, як і на фізичних осіб[147]. Публічні органи, створені згідно із законом, є корпорацією для цілей, для яких вони створені[148], і всі дії, які вчиняються ними поза їхніми межами, вважаються вчиненими з перевищенням їхніх повноважень (ultra vires) і недійсними[149] та можуть бути обмежені шляхом накладення арешту[150]. Для накладення арешту, за винятком позову, поданого генеральним адвокатом (Attorney General)[151], позивач повинен встановити інтерес для запобігання вчиненню відповідачем того, що вважається порушенням його договору із законодавцем[152]. Однак суд не втручатиметься, поки публічний орган повністю дотримується обмежень своїх повноважень та обов'язків, наданих йому законодавцем[153], діє розумно та добросовісно[154]

---

[146] As to proceedings against the Crown see PARA 1079.

[147] See eg Pride of Derby and Derbyshire Angling Association Ltd v British Celanese Ltd [1952] 1 All ER 1326; affd [1953] Ch 149, [1953] 1 All ER 179, CA, where injunctions were granted against a limited company, a local authority and a statutory corporation

[148] A-G v Great Northern Rly Co (1860) 1 Drew & Sm 154; and see CORPORATIONS VOL 24 (2019) PARAS 532, 543.

[149] Rochdale Canal Co v Radcliffe (1852) 18 QB 287; and see CORPORATIONS VOL 24 (2019) PARA 531

[150] A-G v Great Northern Rly Co (1860) 1 Drew & Sm 154; and see CORPORATIONS VOL 24 (2019) PARAS 532, 543.

[151] As to proceedings by the Attorney General see PARAS 466, 1081, 1195–1196. As to relator actions (which are now rare in practice) see PARAS 493–494.

[152] Liverpool Corpn v Chorley Waterworks Co (1852) 2 De G M & G 852.

[153] Frewin v Lewis (1838) 4 My & Cr 249; Liverpool Corpn v Chorley Waterworks Co (1852) 2 De G M & G 852; Tinkler v Wandsworth District Board of Works (1858) 2 De G & J 261.

[154] Westminster Corpn v London and North Western Rly Co [1905] AC 426, HL.

і не діє на власний розсуд несправедливо[155].

Англійські суди не дійшли згоди щодо того, чи можна вважати муніципалітети суб'єктом права (*entity*) для цілей положень про окремі цивільно-правові способи захисту, передбачені Законом про прослуховування (FWA). Так, більшість судів вважає, що муніципалітет є суб'єктом права (*entity*), а отже, може нести відповідальність за порушення Закону про прослуховування (FWA). Окремі суди, однак, дотримуються іншого підходу. Усі суди, вирішуючи це питання, зробили свої висновки, ґрунтуючись на тлумаченні тексту актів законодавства та наміру законодавця[156].

У доктрині права громада зазвичай визнається юридичною особою у формі комунальної корпорації. Вважається, що публічні органи, одним із яких є громада, створені згідно із законом, є корпорацією для цілей, для яких вони створені[157].

Велика Британія не визнала муніципалітети юридичною особою, що пояснюється принциповою відмінністю процесу становлення місцевого самоврядування в цій державі (підґрунтям слугувала науково обґрунтована теорія вільної громади, заснована на ідеях природного права), на відміну від історичної ролі місцевого самоврядування та його регламентації в країнах континентальної Європи, а також відсутністю адміністративного контролю за муніципалітетами.

Зазначений вище підхід видається надмірно категоричним і потребує уточнення, з урахуванням поточного законодавства, судової практики й доктрини права.

Порядок створення громади як юридичної особи. Громаду як комунальну корпорацію створює законодавча влада громади, яка також контролює, між іншим, строк її повноважень, права та обов'язки.

Комунальні корпорації створюються на підставі застосовних законів, з повноваженнями управління, прямо або передбачувано наданих законами, а також статутом. До таких законів може бути віднесено, зокрема, Закон про місцеве управління 1972 року (*Local Government Act 1972*), Закон про

[155] Broadbent v Rotherham Corpn [1917] 2 Ch 31.
[156] Jenna M. Maresco. Are They Listening? The current Debate over Municipal Liability Under the Federal Wiretap Act, 119 Dick L. REV. 977 (2015). P. 977–978.
[157] A-G v Great Northern Rly Co (1860) 1 Drew & Sm 154; and see CORPORATIONS VOL 24 (2019) PARAS 532, 543.

об'єднання зі змінами, прийнятими щодо комунальних корпорацій в Англії та Уельсі, від 18 серпня 1882 року (*Act for consolidating, with Amendments, enactments relating to Municipal Corporations in England and Wales,18th August 1882*).

У межах громади як комунальної корпорації ці повноваження здійснюються органом управління, обраним населенням. Громада як комунальна корпорація, по суті, задовольняє потребу в певних публічних послугах (наприклад, прибирання сміття, поліція й протипожежний захист, забезпечення водою, послуги з охорони здоров'я).

Правосуб'єктність громади як юридичної особи. Участь у цивільному обороті. За англійським правом будь-яка юридична особа має право укладати договори, вчиняти інші правочини, створювати зобов'язання, набувати й сплачувати борги та нести відповідальність за свої дії.

Варто наголосити, що місцеве самоврядування в англосаксонській моделі тривалий час працювало згідно з доктриною *ultra vires* (акти, що здійснюються *ultra vires*, тобто поза межами законних повноважень, є недійсними, оскільки виходять за межі правоздатності корпорації).

Однак на сьогодні простежується тенденція до відмови від принципу спеціальної правоздатності щодо комерційних юридичних осіб, що характерно також для англійського права. Англійський законодавець на виконання першої Директиви ЄС 68/151 1968 року про компанії відмовився від концепції обмеженої правосуб'єктності компанії (*ultra vires*). На сьогодні зареєстровані компанії мають загальну правосуб'єктність і можуть займатися будь-якими, незабороненими публічним порядком видами діяльності.

В Англії юридичні особи, створені актами корони, мали загальну правоздатність, а юридичні особи, створені загальним або спеціальним актом парламенту, мали права та обов'язки, необхідні для досягнення мети, зазначеної в статуті. Правочини, які виходять за межі зазначеної в статуті мети, є недійсними та можуть бути оскаржені в суді самою юридичною особою або її контрагентами. Законом про компанії 1989 року принцип *ultra vires* був скасований.

Громада фактично не має загальної правосуб'єктності, властивої підприємницьким корпораціям, що зумовлено обмеженнями, які випливають із публічних цілей діяльності громади.

За обсягом повноважень правоздатність громади принципово не відрізняється від інших корпорацій. Громада може бути стороною договору, іншого правочину, а також учасником деліктних, інших недоговірних зобов'язань.

Так, у справі *«Harmon CFEM Facades (UK) Ltd v Corporate Officer of the House of Commons» (1999) 67 ConLR 1 (1999)*»[158] за позовом про відшкодування шкоди проти Палати громад британського парламенту Суд із питань технологій і будівництва зазначив:

(i) запрошення Палати до участі в тендері і відповіді фірм створили передбачуваний договір. Учасники тендера, які відповіли на це запрошення, мали б розглядатися однаково й справедливо (*equally and fairly*);

(ii) діючи в межах своєї правоздатності як публічний орган, відповідальний за закупівлю робіт для будівництва будівлі, Палата громад вчинила делікт неправильного поводження, діючи в межах своєї правоздатності як публічного органу, відповідального за закупівлю робіт для будівництва будівлі.

Порядок реалізації власних повноважень, вплив такого статусу на ефективність здійснення місцевого самоврядування загалом і повноважень громади в окремих сферах. Складовою правоздатності громади є обов'язок публічної підзвітності перед приватними особами[159]. Публічна підзвітність має важливе значення в публічному секторі, до якого належить діяльність загальнодержавних агентств та органів. Право бути поінформованим розглядається як право людини, і тому члени громади (приватні особи) мають право на інформацію. Доступ до інформації безпосередньо пов'язаний із публічною підзвітністю. Публічна підзвітність — найбільш широке розуміння парадигми / поняття публічної підзвітності, оскільки «уряди повинні надавати членам громади відповіді щодо управління в найкращих інтересах усіх громадян відповідно до прийнятих конвенцій або передбачених юридично зобов'язуючих процесів».

У публічному секторі підзвітність ширше й більш комплексне поняття, ніж традиційні принципал-агент-відносини за участі приватних осіб і відповідальності, яка виникає від поняття публічної підзвітності, що виконується

[158] Harmon CFEM Façades (UK) Ltd v Corporate Officer of the House of Commons (1999) 67 ConLR 1, [1999] Lexis Citation 4084, [1999] All ER (D) 1178 Court: Queen's Bench Division (Technology and Construction Court) Judgment Date: 28/10/1999.

[159] Ludek Seda, Carol Ann Tilt. Disclosure of fraud control information in annual reports as a means of discharging public accountability. *JFC*. 2023. Vol. 30(2). P. 464–493.

єдиною системою уряду.

Публічна підзвітність передбачає баланс між повноваженнями й обов'язками.

У літературі зазначається, що важливим для дискусії про підзвітність є розрізнення між «управлінським» і «політичним або державним» типами підзвітності. При цьому стверджується, що хоча уряди виконують свою відповідальність, це робиться в політичному, а не управлінському сенсі. Як наслідок, уряди посилюють види контролю над суспільством. Кілька заінтересованих сторін або бухгалтерів зацікавлені в підзвітності суб'єктів державного сектору. Відносини можуть існувати між громадськістю загалом і державним утворенням, між урядом і державним сектором, між урядом і законодавчим сектором та між урядом і його громадянами. Тому державні керівники відчувають відповідальність перед урядом, своїм міністром та іншими міністрами, генеральним аудитором, омбудсменом, своїми клієнтами й громадськістю. Тоді бізнес-модель уряду управляється через відділи обслуговування, у яких кошти отримують агентства для надання державних послуг[160].

Громада є юридичною собою із самостійною правосуб'єктністю, у тому числі й самостійною відповідальністю за своїми зобов'язаннями.

За англійським правом громада як юридична особа несе самостійну відповідальність за власними зобов'язаннями, якщо законом або правочином не передбачена додаткова відповідальність держави за зобов'язаннями громади як квазісуверенної юридичної особи.

Квазісуверенна юридична особа є широкою категорією та може потенційно охоплювати будь-що — від центрального органу виконавчої влади до муніципалітетів і підприємств із часткою держави, діяльність яких має мало спільного зі здійсненням суверенних повноважень виконавчої влади[161].

Громада й банкрутство. Англійське право передбачає місцеві режими банкрутства для Англії та Уельсу, Північної Ірландії та Шотландії. Англійське право також регулює відносини неспроможності фізичних осіб й особистих товариств відповідно до Закону про неспроможність 1986 року (*Insolvency Act 1986*), який застосовується на всій території Великої Британії. Банкрутство стосується неспроможності фізичних осіб й особистих товариств. До неспро-

[160] Там само.

[161] Clark I., Mojžiš M. Debt of quasi-sovereign entities: responsibility of the state? *BJIBFL*. 2017. Vol. 32. Issue 7. P. 425–430.

можних компаній застосовуються процедури адміністрування та ліквідації.

З юридичної точки зору громада (муніципалітет) не може збанкрутувати, на відміну від господарського товариства або фізичної особи. Натомість громади (муніципалітети) видають повідомлення за розділом 114. Це звіт посадової посади ради муніципалітету з фінансових питань, згідно з яким муніципалітет передбачає понести витрати, неправомірні відповідно до Закону про фінанси місцевого самоврядування 1988 року.

Після видання повідомлення за розділом 114 органи муніципалітету не можуть здійснювати нові витрати, якщо посадова особа з фінансових питань не дозволить це зробити. Керівництво ради муніципалітету зобов'язане зібратися протягом 21 дня, щоб обговорити, як узгодити свої витрати з наявним фінансуванням. Обрані посадові особи та виконавчі органи повинні визначити порядок збалансування свого бюджету на рік. Рада муніципалітету може прийняти рішення про скорочення витрат, перерозподіл бюджетів (бюджет капіталовкладень — кошти на придбання, будівництво або покращення будівель, ліхтарів тощо і бюджет ресурсів — щоденні витрати на послуги) або збільшення місцевого податку.

Якщо уряд визнає, що муніципалітет не виконує свої обов'язки належним чином, він може втрутитися в місцеве управління шляхом надання прямих інструкцій щодо внесення певних змін у фінансування муніципалітету або призначити уповноважену особу, яка перебирає на себе вчинення певних або всіх фінансових операцій. У випадку призначення урядом уповноваженої особи посадові особи та члени ради муніципалітету стають підзвітними уповноваженій особі протягом періоду її перебування в цьому статусі в муніципалітеті. Уряд має право надати муніципалітету фінансування для покриття річних дефіцитів або погашення частини позик муніципалітету.

СПОЛУЧЕНІ ШТАТИ АМЕРИКИ. Класифікація юридичних осіб. Право Сполучених Штатів Америки (далі — американське право) під юридичними особами зазвичай розуміє суб'єкти права, майно яких відокремлене від майна його засновників (учасників). Виділяють такі види юридичних осіб: корпорація, компанія з обмеженою відповідальністю, повне товариство, командитне товариство. Американському праву не відомий поділ юридичних осіб на корпорації та установи.

Законодавство штатів і федеральне законодавство, як правило, юридичний режим узалежнює від характеру здійснюваної діяльності. Корпорації економічно домінують в американській економіці, багато в чому зумовлюючи як її структуру, так і механізм та параметри розвитку. Діяльність американських корпорацій покликана сприяти збільшенню загального багатства й оптимізації виробництва, слугувати інтересам суспільства загалом.

Поняття і природа громади як юридичної особи. У США під громадою громада (*municipality*) зазвичай розуміється місто, селище, село або інша адміністративно-територіальна одиниця, сформована згідно з місцевим статутом державою як комунальна корпорація[162,163]. У контексті адміністративного права кодекси окремих штатів США визначають муніципалітет ширше, від самої держави до будь-яких політичних підрозділів з урахуванням територіальної юрисдикції, що може включати різноманітні населені пункти й ненаселені місця[164,165,166,167].

Різновидом громад у США є муніципалітети — міські одиниці міського управління. Муніципалітети — політичні підрозділи держави зі статутом комунальної корпорації для здійснення загального комунального управління певної групи населення, яке проживає у визначеній сфері. Муніципалітет може позначатися як місто, бороу (*borough*), село або селище, за винятком поселень у Новій Англії, Нью-Йорку та Вісконсині, де назви селищ означають підрозділи округу або штату за територіальною ознакою. Муніципалітет — один із кількох базових видів місцевого управління, серед інших — повіти (*counties*), волості (*townships*), шкільні райони й спеціальні райони. Комунальними корпораціями є місто, селище, село або округ, які створені штатом та уповноважені керувати місцевими урядовими справами, наприклад створювати

[162] Definition of Municipal Law. URL: https://www.findlaw.com/hirealawyer/choosing-the-right-lawyer/municipal-law.html
[163] Municipal Law. FindLaw.
[164] 2009 Nevada Code. Justia.
[165] Kansas Statues. Lesterama.
[166] 2009 Nevada Code. Title 3 — Remedies; Special Actions and Proceedings. Chapter 43 — Judicial Confirmation 43.080 — "Municipality" defined. URL: https://law.justia.com/codes/nevada/2009/title-3/chapter-43/43-080/
[167] 2009 Kansas Statutes. Chapter 75: State Departments; Public Officers and Employees. URL: http://kansasstatutes.lesterama.org/Chapter_75/Article_11/75-1117.html

підрозділи поліції[168].

За своєю правовою природою комунальні корпорації визнаються квазікорпораціями, що також відомі як цивільні корпорації[169].

Квазікорпорація — це юридична особа, яка не створена як звичайна підприємницька юридична особа, але, незважаючи на це, володіє певним майном і здійснює діяльність, яка традиційно властива корпораціям.

Приклади квазікорпорацій — повіти, шкільні округи й державні відомства. Як і корпорації, квазікорпорації можуть мати органи, які приймають рішення для юридичної особи.

Порядок створення громади як юридичної особи. Комунальну корпорацію створює законодавча влада штату, який також контролює, між іншим, строк її повноважень, права та обов'язки[170].

Комунальні корпорації створюються на підставі застосовних конституції та законів штату, з повноваженнями управління, прямо або передбачувано наданих конституцією або законами, а також статутом. У межах муніципалітету ці повноваження здійснюються органом управління, обраним населенням. Муніципалітет, по суті, є відповіддю державного управління на потребу в певних публічних послугах (наприклад, прибирання сміття, поліція і протипожежний захист, забезпечення водою, послуги з охорони здоров'я) додатково до тих, які надаються в повітах або інших місцевих територіальних одиницях[171].

Правосуб'єктність юридичної особи. Участь у цивільному обороті. За американським правом будь-яка юридична особа має право укладати правочини або договори, створювати зобов'язання, набувати й сплачувати борги та нести відповідальність за свої дії.

У США закони більшості штатів прямо встановлюють принцип загальної правоздатності корпорацій. Вимога про обов'язкове зазначення в статуті корпорації навіть загальних видів діяльності заважало розвитку ділової активності, ускладнювало реагування на зміни кон'юнктури ринку й перетікання капіталів у перспективні галузі, породжувало сумніви в законності багатьох

---

[168] Див.: Municipal corporation. URL: http://surl.li/tfuncu e.g. Barnes v. District of Columbia, 91 U.S. 540 (1875). URL: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/91/540/

[169] Quasi-corporation. URL: https://www.law.cornell.edu/wex/quasi-corporation

[170] Див.: Municipal corporation. URL: http://surl.li/tfuncu; e.g. Barnes v. District of Columbia, 91 U.S. 540 (1875). URL: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/91/540/

[171] Municipality. URL: https://www.britannica.com/topic/municipality

операцій, а це не сприяло стабільності господарських відносин[172].

Однак щодо комунальних корпорацій принцип загальної правоздатності юридичної особи фактично не діє.

Американська комунальна корпорація — це політичний орган, створений шляхом інкорпорації населення з визначеним місцем проживання і наділений підпорядкованими повноваженнями щодо прийняття законодавства для допомоги в цивільному управлінні штатом та регулювання й управління місцевими і внутрішніми справами громади[173].

З принципу, за яким законодавча влада держави — єдине джерело її корпоративного життя, випливає загальновизнане правило про те, що комунальна корпорація має лише ті повноваження, які прямо надані або обов'язково маються на увазі для здійснення прямо виражених повноважень[174].

При цьому багато в чому, окрім як юридична особа, вона бере участь в обороті як приватна корпорація, і її права та зобов'язання визначаються таким самим чином, тобто за аналогічними принципами права[175].

Проте вона є публічною корпорацією, створеною штатом для публічних цілей, продовження існування якої залежить від законодавчої влади. Усі її права залежать від волі штату й можуть бути змінені або передані іншим установам штату, якщо цього вимагатимуть публічні інтереси[176].

Громади є квазікорпораціями, які можуть звертатися з позовами як юридичні особи, проте існують загальні окремі обмеження, які види позовів можуть бути пред'явлені проти них.

У справі *«Cook County v. U.S. ex rel Chandler»* (2003) округ був обвинувачений у порушенні закону, який забороняє «будь-якій особі» неправомірно отримувати кошти на дослідження від уряду. Округ отримав грант на 5 мільйонів доларів США, який був використаний на проведення неналежних тестів на людях. Округ стверджував, що не може нести відповідальність, оскільки не

---

[172] Сыроедова О. Н. Акционерное право США и России (сравнительный анализ). М., 1996. С. 39–34.

[173] Coyle v. Mclntire, (1884) 7 Houston (Del.) 44, 30 Aft. 728, 40 Am. St. Rep. 109. 1 Dillon, Mun. Corp. 5th ed., sec. 31. 1 McQuillin. Mun. Corp. 2nd ed., sec. 126

[174] Tooke, Charles W. The Status of the Municipal Corporation in American Law. *Minnesota Law Review.* 1932. P. 988. URL: https://scholarship.law.umn.edu/mlr/988

[175] Там само.

[176] United States v. Baltimore & Ohio R. R., (1872) 17 Wall. (U.S.) 322, 329, 21 L. Ed. 597; Chicago v. Town of Cicero, (1904) 210 111. 290, 71 N. E. 356; Codman v. Crocker, (1909) 203 Mass. 146, 89 N. E. 177; Trenton v. New Jersey, (1923) 262 U. S. 182, 43 Sup. Ct. 534, 67 L Ed. 937.

є юридичною особою. Суд постановив, що до округу може бути подано позов відповідно до закону як до юридичної особи.

Громади як квазікорпорації зазвичай захищені від цивільної відповідальності й приватно-правових позовів за вчинені делікти з необережності під час виконання своїх публічних обов'язків, за винятком обставин, коли приватно-правовий позов прямо дозволений законодавством.

Обґрунтування обмеження щодо відповідальності полягає в тому, що квазікорпорації зазвичай існують для надання послуг у формі публічного інтересу. Окрім того, окремі квазікорпорації, такі як цивільні підрозділи або агентства штату, інколи добровільно створені для цілей допомоги штату в проведенні місцевого управління. Як наслідок, оскільки вони добровільно створені для вигоди населення громади й необов'язково людей, які керують ними, окремі квазікорпорації захищені від певних видів відповідальності таким самим чином, як і уряд штату. Наприклад, суди штату Іллінойс надали роз'яснення, що рада освіти, створена штатом, не має приватного корпоративного інтересу й «не має будь-якої особливої вигоди від своїх корпоративних дій». Як наслідок, як установа (так звана квазікорпорація), створена для єдиної мети — здійснення управління публічною освітою штату, вона має такий самий захист, як і сам штат[177].

Банкрутство громад. У США відносини банкрутства громад (муніципалітетів) регулюються положеннями глави 9 «Врегулювання боргів муніципалітету» розділу 11 Кодексу США про банкрутство 1978 року. Процедура банкрутства застосовується до муніципалітетів — органів місцевого самоврядування, які мають серйозні фінансові проблеми у сфері фінансової стабільності та платоспроможності та не можуть самостійно їх вирішити.

Мета глави 9 розділу 11 Кодексу США про банкрутство 1978 року — забезпечення фінансово проблемних муніципалітетів захистом від кредиторів під час проведення переговорів із ними щодо плану погашення боргів. Реорганізація боргів муніципалітету, як правило, здійснюється або шляхом продовження термінів погашення боргу, зменшення суми основного боргу чи відсотків, або шляхом рефінансування боргу у вигляді отримання нового кредиту.

Відповідно до статті 109 (c) Кодексу США про банкрутство об'єктом

[177] Quasi-corporation. URL: https://www.law.cornell.edu/wex/quasi-corporation

подання про муніципальне банкрутство може бути муніципалітет, якому притаманні такі ознаки:

1) оголошений боржником відповідно до законодавства штату чи представником федерального уряду або установою, уповноваженою штатом;

2) є неплатоспроможним;

3) бажає вплинути на план коригування свого боргу;

4) повинен отримати згоду тих кредиторів, які володіють не менш як більшістю в сумі боргових вимог кожного класу, добросовісно вести переговори з кредиторами та не отримати згоду кредиторів, які володіють не менш як більшістю в сумі боргових вимог кожного класу, бути неспроможним самостійно домовитися з кредиторами та обґрунтовано сподіватися, що кредитор може спробувати отримати очевидні переваги.

У випадку подання заяви про банкрутство муніципалітети зазвичай мають:

1) можливість отримати автоматичне відстрочення сплати боргу, протягом якого кредитори не можуть пред'являти жодних додаткових претензій муніципалітету, його посадовим особам і співробітникам;

2) можливість скористатися процедурою муніципального банкрутства й виключними повноваженнями щодо розроблення плану реструктуризації боргів.

Муніципалітет повинен добровільно шукати захисту від кредиторів відповідно до положень глави 9 Кодексу США про банкрутство й подати петицію про банкрутство до суду з питань банкрутства, який функціонує як окремий відділ окружного суду в США.

Право США відрізняє банкрутство від дефолту (у розумінні несвоєчасної виплати взятих боргових зобов'язань). Так, у США існує судова практика відмови в застосуванні процедури муніципального банкрутства відповідно до положень глави 9 Кодексу США про банкрутство у випадку виявлення в муніципалітеті дефолту (наприклад, у зв'язку з невиконанням зобов'язань за отриманими позиками в комерційних банках).

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

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

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

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

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

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

РЕСПУБЛІКА ВІРМЕНІЯ. Відповідно до статті 9 Конституції Республіки Вірменія від 5 липня 1995 року зі змінами від 6 грудня 2015 року[178] у Республіці Вірменія гарантується місцеве самоврядування як одна з істотних основ демократії.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Відповідно до Закону «Про адміністративно-територіальний устрій Вірменії» від 7 листопада 1995 року[181] 997 населених пунктів Вірменії об'єднані в 915 муніципалітетів — 49 міських і 866 сільських. Недоліком у сфері місцевого самоврядування слід назвати різний рівень матеріального і фінансового забезпечення муніципалітетів. Менші за розміром муніципалітети не мають змоги виконувати низку наданих повноважень; також бракує коштів у бюджетах муніципалітетів, і, як наслідок, рівень ефективності виконання ними функцій місцевого самоврядування низький.

Відповідно до статті 128 розділу 6 Цивільного кодексу Республіки Вірменія[182] муніципалітети виступають у відносинах, що регулюються цивільним законодавством та іншими правовими актами, на рівних підставах з іншими учасниками цих відносин — громадянами та юридичними особами, а до муніципалітетів як суб'єктів цивільного права застосовуються норми, які встановлюють участь юридичних осіб у відносинах, що регулюються цивільним законодавством та іншими правовими актами, якщо інше не випливає із закону чи особливостей цих суб'єктів. Органи місцевого самоврядування від імені муніципалітетів своїми діями можуть набувати та здійснювати відповідні права та обов'язки.

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

---

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

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

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

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

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

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

Відповідно до статті 109 Конституції Республіки Молдова, ухваленої в 1994 році, до основних принципів місцевого публічного управління належать місцева автономія, децентралізація громадських служб, виборність влади місцевого публічного управління та консультації з громадянами з найважливіших питань місцевого значення. Відповідно до статті 112 органами публічного управління, що здійснюють місцеву автономію в селах і містах, є **виборні місцеві ради й примари**, які діють як самостійні керівні органи та вирішують громадські справи сіл і міст. Автономія стосується як організації та діяльності місцевого публічного управління, так і розпорядження справами спільнот, які вони представляють[184].

Законом «Про адміністративну децентралізацію» від 28 грудня 2006 року № 435/2006[185] закріплюються основні поняття місцевої автономії (стаття 1)

[183] Constitution of Georgia of August 24, 1995.
URL: https://matsne.gov.ge/en/document/view/30346?publication=36
[184] Конституція Республіки Молдова від 29 червня 1994 року. URL: https://www.constcourt.md/public/files/file/constitutia_minoritara/Constitutia_RM_format_mic_Ucr_Tipar_15-07-2016.pdf
[185] Об административной децентрализации : Закон Республики Молдова от 28 декабря 2006 года № 435/2006. URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120521&lang=ru

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

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

a) принцип місцевої автономії, що передбачає гарантування права та реальної спроможності місцевих органів публічної влади регламентувати й керувати відповідно до закону під свою відповідальність і на користь місцевого населення значною частиною громадських справ;

b) принцип субсидіарності, що передбачає здійснення громадських функцій органами влади, найближчими до громадян, за винятком випадку, коли втручання органів влади вищого рівня є явно кращим, що випливає з розміру та характеру функцій і необхідності забезпечення ефективності громадського заходу;

c) принцип справедливості, що передбачає гарантування рівних умов і можливостей для всіх місцевих органів публічної влади з метою досягнення при здійсненні своїх повноважень поставлених завдань;

d) принцип повноти повноважень, що передбачає, що будь-які повноваження, що надаються місцевим органам публічної влади, мають бути повними та винятковими, їх здійснення не може бути оскаржене або обмежене іншим органом влади, окрім як у передбачених законом випадках;

e) принцип відповідності повноважень ресурсам, який передбачає, що фінансові та матеріальні ресурси, виділені місцевим органам публічної влади, повинні відповідати розміру та характеру наданих їм повноважень

із метою забезпечення їх ефективного здійснення;

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

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

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

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

Закон «Про місцеве публічне управління» від 28 грудня 2006 року № 436-XVI[186] визначає публічне управління в адміністративно-територіальних одиницях як таке, що ґрунтується на засадах місцевої автономії, децентралізації громадських служб, виборності. Встановлено, що органи місцевого публічного управління мають автономію в ухваленні рішень, організаційну, управлінську та фінансову автономію, а також право на ініціативу в усьому, що стосується управління місцевими публічними справами, здійснюючи свою владу в межах підвідомчої території відповідно до закону.

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

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

конавча влада.

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

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

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

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

Вільність використання місцевого фінансування, як підкреслюється в літературі, частково обмежена в усіх країнах Східного партнерства через втручання центральних органів влади в процес прийняття рішень про витрачання бюджетів органів місцевого самоврядування, відсутність повністю місцевого оподаткування й можливостей самостійно визначати структуру і ставки податків на основі місцевих потреб і пріоритетів (за винятком Молдови, де місцеві ради можуть визначати ставки місцевих податків, однак не можуть вводити податки, не внесені до податкового кодексу, а також Грузії, де податковий кодекс містить низку обмежень), а також слабку або відсутню систему вирівнювання фінансових можливостей[187].

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

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

Законодавчий рівень регулювання: ключові положення, які розвивають конституційні принципи. Закон про муніципалітети № 128/2000 деталізує конституційний статус муніципалітетів як публічних корпорацій[189]. Він містить досить детальні положення про створення, реорганізацію та ліквідацію муніципалітетів (детальніше про це в пункті 3.4). Зауважимо, що правовий статус регіонів регулюється окремим Законом про регіони №

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

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

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

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

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

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

Після Оксамитової революції 1989 року Чехія розпочала формування демократичної системи публічної влади, невід'ємною складовою якої є місцеве самоврядування. Реформа державного управління як частина процесу відновлення демократичної системи врядування не була просто поверненням до традиційної системи довоєнної Чехословаччини, а й передбачала створення нової сучасної системи. Вона спиралася на досвід функціонування державного управління в західних демократіях, передусім в Австрії[190].

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[192] Там само.

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

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

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

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

[193] The Constitution of the Republic of Poland of April 2, 1997.
URL: https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm
[194] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym.
URL: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19900160095/O/D19900095.pdf

розробляють і приймають власні статути.

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

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

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

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

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

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

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

1) забезпечення порядку на відповідній території, функціонування місцевої економіки, охорони навколишнього середовища;

2) функціонування ґмінних доріг, вулиць, мостів, площ, а також організація дорожнього руху;

3) функціонування водопроводів, каналізаційної системи, забезпечення водою, ліквідація та очищення комунальних стоків, дотримання чистоти та порядку, санітарних норм на сміттєзвалищах, знешкодження комунальних відходів, забезпечення електроенергії, тепла, газу;

4) організація місцевого громадського транспорту;

5) охорона здоров'я;

6) надання соціальної допомоги, зокрема організація центрів і закладів опіки;

7) будівництво житлових будинків на території ґміни;

8) освіта, зокрема організація середніх шкіл, дошкільних закладів освіти, а також інших освітньо-виховних установ;

9) культура, зокрема організація бібліотек на території ґміни, інших закладів культури, а також охорони пам'яток та опіка над пам'ятками;

10) розвиток фізичної культури, зокрема організація рекреаційних територій, спортивних організацій;

11) торгівля;

12) озеленення та посадка дерев на території ґміни;

13) організація кладовищ на території ґміни;

14) забезпечення громадського порядку й безпеки громадян і протипожежної охорони та захист від повені;

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

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

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

Ґміна здійснює повноваження від свого імені та під свою відповідальність. Органи місцевого самоврядування ґміни (представницький орган — рада та голова ґміни — війт, бургомістр) діють від її імені та в її інтересах. З метою виконання покладених на неї завдань ґміна може створювати організаційні одиниці та укладати договори з іншими суб'єктами, у тому числі з неурядовими організаціями, брати участь у міжґмінних спілках та об'єднаннях ґмін.

ЛАТВІЙСЬКА РЕСПУБЛІКА. Конституційний рівень регулювання. Специфіка правового регулювання статусу громад, як і загалом питань організації місцевого самоврядування в Латвії, зумовлена тим, що на конституційному рівні відповідні положення майже відсутні. Ідеться не тільки про природу та статус суб'єктів місцевого самоврядування, але й про адміністративно-територіальний устрій загалом, засади територіальної організації влади тощо. Побіжно про питання місцевого самоврядування згадується в статті 101 Конституції, яка проголошує право громадян Латвії брати участь в управлінні державою та місцевими справами, а також обіймати посади публічної служби[195]. У цій же статті сказано, що місцеву владу мають обирати громадяни Латвії та громадяни Європейського Союзу, які постійно проживають у Латвії. Таким чином, усі ключові питання організації місцевої публічної влади регулюються на рівні закону.

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

[195] Law on Administrative Territories and Populated Areas of June 10, 2020. URL: https://likumi.lv/ta/en/en/id/315654-law-on-administrative-territories-and-populated-areas

цеве самоврядування[196]. Закон про адміністративні території визначає умови та порядок утворення, реєстрації, зміни меж, встановлення адміністративних центрів адміністративних територій і повітів; порядок визначення статусу населених пунктів і їх реєстрації; а також компетенцію органів публічної влади із цих питань.

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

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

Статус юридичної особи публічного права за адміністративно-територіальними утвореннями закріплено Законом про структуру державної адміністрації[197]. У ньому досить чітко визначено види юридичних осіб публічного права, особливості їхнього статусу, порядок утворення та інші питання, про що йтиметься нижче.

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

[196] Law on Local Governments of May 24, 1994. URL: https://www.vvc.gov.lv/en/laws-and-regulations-republic-latvia-english/local-governments-amendments-16062021
[197] State Administration Structure Law of June 21, 2002. URL: https://likumi.lv/ta/en/en/id/63545

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

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

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

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

Особливістю публічних установ є те, що вони створюються законом чи на підставі закону, діють відповідно до принципів публічного права та наділені відповідною компетенцією[199]. Таким чином, відповідно до латвійського законодавства муніципалітети вважаються похідними публічними установами (юридичними особами публічного права).

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

[198] Local Government in Latvia. URL: https://eu.vlex.com/vid/local-government-in-latvia-394138946
[199] State Administration Structure Law of June 21, 2002. URL: https://likumi.lv/ta/en/en/id/63545

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

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

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

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

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

1) власні повноваження, визначені законами (Законом про місцеве самоврядування та іншими законами);

2) делеговані функції державного управління, виконання яких передається відповідному органу місцевого самоврядування;

3) функції, що належать до компетенції інших органів місцевого самоврядування, виконання яких передано відповідному органу місцевого самоврядування;

4) адміністративні завдання, виконання яких покладено органами державного управління на органи місцевого самоврядування;

5) автономні функції, які виконуються як добровільні ініціативи (стаття 6).

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

Як юридична особа публічного права, з метою ефективного виконання

[200] Там само.

своїх функцій муніципалітет може заснувати акціонерне товариство або придбати частку в акціонерному товаристві, яке вже існує, звичайно, з дотриманням умов, передбачених законом (стаття 88 Закону про структуру державної адміністрації[201]).

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

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

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

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

місцевого самоврядування недостатнє й нечітке[203].

До юридичних осіб в Азербайджанській Республіці належать муніципалітети (стаття 11), які своєю чергою можуть створювати самостійні юридичні особи (стаття 34). Місцеві колективи практично не проявляються як правосуб'єктні особи. Навіть не натякає на правосуб'єктність громади надання права громадянам, які проживають на території муніципалітету, подання до суду позову про визнання недійсними, такими, що порушують права місцевого самоврядування, актів органів державної влади та посадових осіб держави, муніципалітетів, муніципальних органів та посадових осіб, а також громадських об'єднань. На практиці муніципалітети підпорядковані виконавчій владі (виконкоми є органами державного управління), їхні повноваження недостатньо чітко відмежовані, муніципальна власність відсутня, фінансові можливості муніципалітетів недостатні.

КИРГИЗЬКА РЕСПУБЛІКА. Згідно зі статтею 110 Конституції Киргизької Республіки, ухваленої референдумом (всенародним голосуванням) 27 червня 2010 року (зі змінами від 11 грудня 2016 року), місцеве самоврядування — це гарантоване право й реальна можливість місцевих спільнот самостійно у своїх інтересах і під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення. Місцеве самоврядування в Киргизькій Республіці здійснюється місцевими спільнотами на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Систему органів місцевого самоврядування утворюють 1) місцеві кенеші — представницькі органи місцевого самоврядування; 2) айил окмоту, мерії міст, — виконавчі органи місцевого самоврядування. Виконавчі органи місцевого самоврядування та їхні посадові особи у своїй діяльності підзвітні місцевому кенешу[204].

Закон «Про місцеву державну адміністрацію та органи місцевого самоврядування» від 20 жовтня 2021 року № 123 (у редакції законів Киргизької Республіки від 28 листопада 2022 року № 113; 1 грудня 2022 року № 114)[205]

---

[203] Local and regional democracy in Azerbaijan. 2013. URL: https://rm.coe.int/1680719568

[204] Конституция Киргизской Республики (в редакции Закона Киргизской Республики от 28 декабря 2016 года № 218). URL: https://www.wipo.int/wipolex/ar/text/458380

[205] Про місцеву державну адміністрацію та органи місцевого самоврядування : Закон Киргизької Республіки від 20 жовтня 2021 року № 123 (у редакції законів від 28 листопада 2022 року № 113, 1 грудня 2022 року № 114). URL: http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112302

встановлює порядок організації діяльності місцевої державної адміністрації та органів місцевого самоврядування, їхні завдання, функції і повноваження, а також порядок взаємовідносин між ними.

Цей закон — основний законодавчий акт у сфері регулювання діяльності місцевого самоврядування, оскільки акти, які регламентують питання місцевої державної адміністрації та органів місцевого самоврядування, мають застосовуватися в тій частині, у якій не суперечать цьому закону.

Місцеве самоврядування згідно зі статтею 17 — це самостійна діяльність місцевої спільноти у своїх інтересах і під свою відповідальність, спрямована на вирішення питань місцевого значення. Воно здійснюється місцевими спільнотами через представницькі та виконавчі органи, а також шляхом безпосередньої участі громадян.

Принципи місцевого самоврядування:

1) розмежування функцій і повноважень державних органів та органів місцевого самоврядування;

2) відкритість і відповідальність органів місцевого самоврядування перед місцевою спільнотою та здійснення ними своїх функцій на користь місцевої спільноти;

3) законність і соціальна справедливість;

4) волевиявлення громадян через систему органів місцевого самоврядування, а також через сходи (збори) громадян і курултаї;

5) захист прав та охоронюваних законом інтересів місцевих спільнот;

6) гласність та відкритість громадської думки;

7) колегіальність, вільне обговорення під час вирішення відповідних питань;

8) незалежність органів місцевого самоврядування у вирішенні питань своєї компетенції;

9) проведення на постійній основі моніторингу та оцінювання нормативних правових актів, які приймають органи місцевого самоврядування;

10) самозабезпечення, саморегулювання та самофінансування.

Органи місцевого самоврядування функціонують у тісній взаємодії з державними органами у сфері створення умов для реалізації конституційних прав громадян Киргизької Республіки на участь у вирішенні питань державного та місцевого значення.

Представницькими органами місцевого самоврядування є місцеві кенеші, які обираються місцевими спільнотами в айилних аймаках, містах, у порядку, встановленому цим законом, законодавством про вибори та статус депутатів місцевих кенешів, а також районні кенеші, що формуються відповідно до цього закону. Виконавчий орган місцевого самоврядування в айилному аймаку — айил окмоту, який також є юридичною особою.

Місцева спільнота не розглядається як повноправний суб'єкт місцевого самоврядування. Сама спільнота не наділена майновими правами, оскільки лише за органами місцевого самоврядування закріплене комунальне майно. Вона реалізує свої права через місцеві кенеші й лише безпосередньо бере участь у реалізації місцевого самоврядування у формі:

1) обговорення питань суспільного й державного життя та питань місцевого значення на сходах (зборах), курултаях членів місцевої спільноти;

2) виборів депутатів місцевих кенешів;

3) прояву нормотворчої ініціативи та/або участі в прямому голосуванні з особливо важливих питань місцевого значення (стаття 19 Закону).

РЕСПУБЛІКА БІЛОРУСЬ. Статтею 117 Конституції Республіки Білорусь за аналогією до росії встановлено, що «місцеве управління та самоврядування здійснюється громадянами через місцеві ради депутатів, виконавчі та розпорядчі органи, органи територіального громадського самоврядування, місцеві референдуми, збори та інші форми прямої участі в державних та громадських справах»[206]. Законом «Про управління і самоуправління» від 4 січня 2010 року № 108-З визначено, що «місцеве самоврядування — це форма організації та діяльності населення, що проживає на відповідній території (далі, якщо не зазначено інше, — громадяни), для самостійного рішення безпосередньо або через органи, які він обирає»[207].

Система органів місцевого самоуправління згідно із цим законом охоплює ради й органи територіального громадського самоврядування. Вона складається з трьох територіальних рівнів — обласного, базового та первинного, до неї належать обласні, міські, районні, селищні та сільські виконавчі комітети

[206] Конституция Республики Беларусь от 5 марта 1994 года. URL: https://president.gov.by/ru/gosudarstvo/constitution

[207] О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь : Закон Республики Беларусь от 4 января 2010 года № 108-З. URL: https://etalonline.by/document/?regnum=H11000108

й місцеві адміністрації районів у містах. До базового територіального рівня належать міські (міст обласного підпорядкування), районні виконкоми. Виконкоми базового рівня є вищими стосовно виконавчих і розпорядчих органів первинного територіального рівня. Мінський міський виконком має також права виконкому базового рівня. До первинного територіального рівня належать міські (міст районного підпорядкування), селищні, сільські виконкоми, місцеві адміністрації.

Територіальне громадське самоврядування — діяльність громадян на добровільній основі за місцем їх проживання на частині території адміністративно-територіальної одиниці (території мікрорайонів, житлових комплексів, кварталів, вулиць, дворів, агромістечок, селищ, сіл тощо) з метою вирішення питань місцевого значення безпосередньо або через органи територіального громадського самоврядування. Колегіальний орган територіального громадського самоврядування може створюватися у формі юридичної особи як некомерційної організації.

Юридичними особами визначені ради як представницькі органи, а також виконавчі та розпорядчі органи (виконкоми), які є державними органами (частина 4 статті 38 згаданого закону).

РЕСПУБЛІКА КАЗАХСТАН. Стаття 89 Конституції Республіки Казахстан, прийнятої 30 серпня 1995 року[208], визнає місцеве самоврядування, яке забезпечує вирішення населенням місцевих питань. Місцеве самоврядування здійснюється населенням безпосередньо, а також через масліхати та інші органи місцевого самоврядування в місцевих спільнотах, що охоплюють території, на яких компактно проживають групи населення. Гарантується самостійність органів місцевого самоврядування в межах їхніх повноважень, встановлених законом, а також зазначається, що органам місцевого самоврядування може бути делеговано здійснення державних функцій.

Згідно з Конституцією організація та діяльність органів місцевого самоврядування визначається законом. Однак на сьогодні відсутній спеціальний закон, що давав би можливість реалізації прав місцевого самоврядування. Натомість у статті 2-1 чинного Закону «Про місцеве державне управління»

[208] Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_

визначено представницькі органи — масліхати (регіонального, столичного або районного рівня), а також виконавчі державні органи, які очолюють акіми. Акіми поряд із функціями державного управління здійснюють також функції місцевого самоврядування, а це свідчить про те, що місцеве самоврядування в Республіці Казахстан організаційно не відокремлене від органів державної влади. Цей закон також згадує про майно, що закріплене за комунальними юридичними особами, і місцевий бюджет. Усі інші питання організації місцевого самоврядування належним чином не врегульовані.

18 серпня 2021 року президент Республіки Казахстан затвердив Концепцію місцевого самоврядування на 2021–2025 роки. Нею передбачено розмежування рівнів державного управління й місцевого самоврядування, заплановано розроблення проєкту Закону «Про місцеве самоврядування в Республіці Казахстан» та створення органів місцевого самоврядування на рівні сільських округів — кенесів.

РЕСПУБЛІКА ТАДЖИКИСТАН. 5 серпня 2009 року був прийнятий Конституційний закон № 549 «Про органи самоврядування селищ і сіл». Згідно зі статтею 1 цього закону «самоврядування селищ та сіл — це діяльність населення селищ та сіл, безпосередньо або через органи самоврядування селищ та сіл під свою відповідальність з метою вирішення соціальних, економічних та культурних питань, що мають місцеве значення, з урахуванням загальносоціальних інтересів, національних традицій та місцевої специфіки»[209]. Орган самоврядування селищ та сіл — джамоат (джамоат селища та джамоат села), який обирається виборцями селищ і сіл та вирішує питання місцевого значення в межах своїх повноважень. Джамоати є юридичними особами (стаття 3).

Виконавчими органами на місцях є місцеві виконавчі органи державної влади, що в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць забезпечують виконання Конституції, законів та інших нормативних правових актів Республіки Таджикистан і відповідних нормативних правових актів місцевих органів державної влади. Вони діють відповідно до Конституційного закону від 17 травня 2004 року № 28 «Про місцеві органи державної влади»[210].

[209] Об органах самоуправления посёлков и сёл : Закон Республики Таджикистан от 23 июня 2009 года № 1376.

[210] О местных органах государственной власти : Конституционный закон Республики Таджикистан от 17 мая 2004 года № 28.

РЕСПУБЛІКА УЗБЕКИСТАН. Згідно зі статтею 127 Конституції Республіки Узбекистан[211] органами самоврядування є сходи громадян у селищах, кишлаках та аулах, а також у махаллях міст, селищ, кишлаків та аулів, які обирають голову. Органи самоврядування громадян не входять до системи органів державної влади і згідно із законом мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення, виходячи з інтересів громадян, історичних особливостей розвитку, а також національних цінностей, місцевих звичаїв і традицій. Держава створює необхідні умови для здійснення діяльності органів самоврядування громадян, надає їм сприяння в реалізації повноважень, визначених законом. Порядок виборів, організація діяльності та повноваження органів самоврядування громадян визначаються законом.

Відповідно до статті 7 Закону «Про органи самоуправління громадян» органи самоуправління є юридичними особами. Вони підлягають реєстрації органами державної влади на місцях, що робить їх підконтрольними державній владі. Це підтверджується приписом закону про те, що питання територіального устрою, фінансові та інші основи діяльності вирішуються органами державної влади.

РОСІЙСЬКА ФЕДЕРАЦІЯ. Місцеве самоврядування розглядається як відокремлена від держави місцева влада, хоча існують також погляди про державну природу самоврядування. Конституція визначає місцеве самоврядування як самостійне вирішення громадянами питань місцевого значення, тобто не пов'язує його із самоврядуванням громад чи територіальних колективів[212]. До муніципальних утворень, що визнаються населеними територіями, віднесені муніципальний район (міське і сільське поселення), міський округ, внутрішня міська територія, муніципальний округ. Територіальні спільноти поселень не мають статусу юридичних осіб.

---

[211] Конституция Республики Узбекистан. URL: https://lex.uz/docs/6445147

[212] Конституция Российской Федерации.
URL: http://www.constitution.ru/10003000/10003000-10.htm;
Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (ред. от 6 февраля 2023 года).
URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/

РОЗДІЛ 4. НЕОБХІДНІСТЬ І НАСЛІДКИ НАДІЛЕННЯ ГРОМАД СТАТУСОМ ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА В УКРАЇНІ

4.1. ПРАВОВА ПРИРОДА ГРОМАДИ ЯК ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА У ЗАХІДНІЙ ПРАВОВІЙ ТРАДИЦІЇ

В українській мові слово «громада» традиційно позначає спільноту людей. Так, Словник української мови подає кілька визначень слова «громада», ключовими серед яких є такі: 1) група людей, об'єднаних спільністю становища, інтересів і т. ін.; 2) об'єднання людей, що ставить перед собою певні спільні завдання; організація[213].

Видається, що саме одним із таких визначень послуговувався конституцієдавець при викладенні положень про місцеве самоврядування. Нагадаємо, що в статті 140 Конституції України місцеве самоврядування визначено як право *територіальної громади — жителів* села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення. При цьому в статті 7 Конституції місцеве самоврядування в Україні «визнається та гарантується», вочевидь, саме як згадане вище право територіальної громади.

Очевидно, що в цьому випадку громада як «група людей» або «об'єднання людей» є самостійним суб'єктом права, відмінним як від окремих жителів, що проживають на території громади, так і об'єднання фізичних осіб, що діють без створення юридичної особи для досягнення певної мети без об'єднання вкладів. Олександр Батанов розглядає громаду як складну «кумулятивну» форму суспільної організації, об'єднання жителів, яке консолідує зусилля багатьох для досягнення бажаного всіма результату — реалізації місцевих інтересів. При цьому ефект від такого об'єднання сильніший, ніж від механічного поєднання зусиль роз'єднаних індивідів, оскільки в межах спільноти відбувається не тільки поєднання зусиль, але й забезпечується спеціалізація для виконання професійних функцій[214].

Водночас слід наголосити, що західній правовій традиції притаманне

---

[213] Словник української мови. URL: https://slovnyk.ua/index.php?swrd=громада

[214] Батанов О. В. Територіальні громади як первинні суб'єкти місцевого самоврядування в Україні: проблеми класифікації. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії.* Одеса : Юридична література, 2002. Т. 1. С. 137.

й інше розуміння слова «громада», що позначає окремий суб'єкт права — юридичну особу.

Варто розпочати з того, що українському терміну громада відповідають іншомовні *comune* (у Франції, Італії), *občina* (у Словенії), *kommuner* (у Швеції) тощо. Під громадою в цих країнах також (або передусім) розуміють відповідне територіальне утворення (адміністративно-територіальну одиницю), наділене публічно-правовим статусом юридичної особи публічного права (у більшості європейських держав для позначення подібного публічно-правового утворення вживають термін *муніципалітет*).

Подвійний зміст терміну громада найбільш видимий у законодавстві Франції. Так, відповідно до Конституції V Республіки *комуна* (*громада*) передусім є територіальною спільнотою (стаття 72)[215] — колективом людей, об'єднаних проживанням на відповідній території. Водночас французькі комуни — це адміністративно-територіальні одиниці та територіально децентралізовані публічно-правові особи, що мають власні місцеві публічні інтереси та публічно-правову суб'єктність; вони є юридичними особами публічного права.

В окремих країнах, як, до прикладу, в Італії, *громада* (*comune*) — це базова ланка територіального устрою та водночас місцева публічна адміністрація, що представляє кілька об'єднаних місцевих спільнот (стаття 3 Закону про місцеву владу № 267/2000 у редакції від березня 2021 року[216]). У Конституції Чехії муніципалітети (громади) визначено «спільнотами населення», які мають право на самоврядування (частина 1 статті 100) та водночас є «корпораціями публічного права» з власним майном і бюджетом (частина 3 статі 101)[217].

Законодавство Польщі розрізняє самоврядні спільноти, які складаються з жителів територіальних одиниць, та «одиниці територіального самоврядування», основна серед яких за Конституцією — *ґміна*. При цьому «одиниці територіального самоврядування» відповідно до Конституції є юридичними особами (стаття 165).

---

[215] Constitution of October 4, 1958. URL: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/constiution_anglais_oct2009.pdf

[216] Консолідований текст законів, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування. URL: https://leap.unep.org/countries/it/national-legislation/legislative-decree-18-august-2000-n-267-consolidated-text-laws

[217] The Constitution of the Czech Republic.
URL: https://public.psp.cz/en/docs/laws/constitution.html

Подібним чином природа *громади* (муніципалітету) визначається і в законодавстві Великої Британії та США. Так, відповідно до права Англії та Уельсу громада — це адміністративно-територіальна одиниця та водночас юридична особа у формі комунальної корпорації, що здійснює публічні повноваження. У США *громада* (*municipality*) зазвичай розуміється як місто, селище, село або інша адміністративно-територіальна одиниця, сформована згідно з місцевим статутом державою як комунальна корпорація.

Можемо зробити висновок, що відповідно до західної доктрини права *громаді* притаманні такі якості:

1) Це адміністративно-територіальна одиниця (базова, первинна ланка адміністративно-територіального устрою держав).

2) Це спільнота мешканців, які проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

3) Це публічно-владне утворення, створене актом публічної влади й наділене відповідною компетенцією.

4) Це юридична особа публічного права.

Громада як суб'єкт права є юридичною особою публічного права, особливість правосуб'єктності якої зумовлена здійсненням публічно-правових повноважень суб'єкта владних повноважень (як суб'єкта місцевого самоврядування) і приватно-правових повноважень як учасника цивільних, трудоправових тощо відносин.

Сукупність наведених характеристик дає підстави розглядати громаду як суб'єкта права у вигляді своєрідного комунального публічного товариства / корпорації. До речі, таке визначення громад міститься безпосередньо в законодавстві низки країн, про що йшлося вище. Важливими рисами громади як суб'єкта права є її організаційна та економічна самостійність, а також підконтрольність державі. Усі наведені ознаки громад разом створюють передумови для ефективного виконання громадами їхнього призначення в конституційних системах західних демократій. Воно полягає в ефективному управлінні місцевими справами в інтересах населення, з урахуванням місцевих особливостей і водночас урівноваженні центральної влади, недопущенні надмірної концентрації владних (управлінських) повноважень у центрі.

Розглянемо наведені ознаки громад детальніше. Передусім громада — це **базова ланка адміністративно-територіального устрою**. Законодавство

окремих держав розрізняє кілька видів громад як адміністративно-територіальних одиниць (сільські та міські громади, агломерації тощо). Варто зауважити, що в напрацьованому Комісією з правової реформи при Президентові України законопроєкті про внесення змін до Конституції України враховано наведений досвід країн конституційної демократії та визначено саме громаду (а не село, селище, місто та район у місті, як у чинній Конституції) базовим елементом адміністративно-територіального устрою України. Однак слід зауважити, що запровадження лише цієї однієї якості громади без інших важливих елементів, зокрема статусу юридичної особи публічного права, не створить достатніх передумов для виконання громадами їхнього призначення в конституційній системі, про яке йшлося вище.

Окремо зауважимо, що існування громади як базової ланки територіального устрою не перешкоджає існуванню окремих населених пунктів (міст і сіл), збереженню їхньої історичної ролі. Однак входження їх до складу відповідної громади означає створення єдиної системи управління всіма справами адміністративно-територіальної одиниці.

Важливою характеристикою громади є те, що вона водночас і **спільнота мешканців**, які проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Населення адміністративно-територіальної одиниці невід'ємний елемент статусу громади. Саме воно є джерелом того публічного інтересу, на реалізацію якого працюють органи управління громади (органи місцевого самоврядування); саме ефективне задоволення його базових прав і потреб — головна мета функціонування місцевої публічної адміністрації. Важлива роль спільноти полягає також у тому, що вона є джерелом демократичної легітимності органів місцевого самоврядування, що забезпечується через їх виборність, демократичну підзвітність і підконтрольність місцевому населенню.

Громаду також можна охарактеризувати як **публічно-владне утворення, створене актом публічної влади та наділене відповідною компетенцією.** Публічно-владний характер громади випливає з її природи, а тому, на відміну від юридичних осіб приватного права, для створення громади не потрібні збори учасників чи інші подібні дії. Громади існують уже тому, що їхнє існування визначене конституцією, законом чи іншим актом публічної влади. Створення громади в країнах західної демократії зазвичай не потребує внесення її до за-

гального реєстру юридичних осіб чи інших дій, з якими зазвичай асоціюється створення юридичної особи приватного права.

Як публічно-владне утворення, громада — це територія + населення + компетенція, а тому щонайменше два з наведених елементів потребують державно-владних рішень для їх віднесення до складу громади. Ідеться про адміністративно-територіальну одиницю (територію) та компетенцію. Остання, відповідно до західної правової традиції, визначається за принципом субсидіарності: громади здійснюють ті повноваження, які не віднесені законом до відання органів державної влади чи не вилучені з їхньої компетенції для їх більш ефективного здійснення на вищих рівнях територіального устрою.

Громада як публічно-правове утворення є публічно-правовим віддзеркаленням і складовою (частиною) правосуб'єктності громади як юридичної особи поряд із її приватно-правовою право- і дієздатністю.

У зв'язку із цим громада як суб'єкт права — це юридична особа публічного права, правосуб'єктність якої умовно можна поділити на публічно-правову та приватно-правову правоздатність і дієздатність. Це означає, що громада діє як єдиний суб'єкт права незалежно від того, діє громада як суб'єкт публічного права чи суб'єкт приватного права.

У цьому контексті невіддільним і визначальним елементом статусу громади, що безпосередньо випливає з її природи відповідно до західної правової традиції, є її **статус як юридичної особи публічного права**. Саме такий статус громади як юридичної особи публічного права дає можливість виконувати відведене їй призначення: самостійно здійснювати управління місцевими справами в інтересах місцевого населення в межах компетенції, визначеної за принципом субсидіарності, і під контролем держави. Статус юридичної особи публічного права в громади, який також зумовлює її автономність (правову, організаційну та економічну), — запорука того, що відносини між державою та громадами партнерські (а не субординаційні, як в авторитарних і тоталітарних режимах, у тому числі в соціалістичному, який раніше панував, зокрема, у республіках колишнього Радянського Союзу). Проте це не виключає контролю держави за законністю діяльності громад.

Отже, громада як суб'єкт права — це юридична особа публічного права, створена актом державної влади, наділена правоздатністю та дієздатністю публічно-правового територіального утворення (адміністративно-територіальної

одиниці базового рівня територіального устрою) та учасника цивільних відносин, що діє в інтересах спільноти населення, яке на ній постійно проживає, що зумовлює правову, організаційну та економічну самостійність громади.

4.2. ОЗНАКИ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ ГРОМАДИ В ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИНАХ

НАЯВНІСТЬ ЧІТКО ВИЗНАЧЕНИХ ЦІЛЕЙ, ЗАВДАНЬ, ФУНКЦІЙ І КОМПЕТЕНЦІЇ ГРОМАДИ. Наявність у громади статусу юридичної особи публічного права сприятиме чіткому визначенню цілей, завдань, функцій і компетенції відповідно до закону та міжнародного права. Місцеве самоврядування не може діяти свавільно. Частина 2 статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування «Сфера компетенції місцевого самоврядування» встановлює, що місцеве самоврядування в межах закону має повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери його компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу, а згідно із частиною 3 статті 4 публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. Загальноприйнятою європейською практикою є включення до сфери відання **місцевого самоврядування всього кола питань, що належать до предмета «публічного інтересу на місцевому рівні».**

Це зумовлює потребу в уточненні статті 140 Конституції України, яка конфліктує з таким розумінням права на місцеве самоврядування, адже відповідно до цієї статті «місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення **в межах Конституції і законів України»**, а це означає, що місцеве самоврядування та його органи діють лише в межах доручень центральної влади.

Наявність у громади статусу юридичної особи дасть можливість точного законодавчого врегулювання як компетенції громади й упередження будь-яких свавільних дій, так і можливості створення контрольних і наглядових механізмів за дотриманням Конституції та законів України.

ПРАВО ГРОМАД БРАТИ УЧАСТЬ У ПУБЛІЧНИХ ДОХОДАХ. Для виконання наданих законом публічно-владних повноважень громади мають наділятися правом брати участь у розподілі та отримувати частину публічних доходів в обсязі, що відповідає визначеним Конституцією і законами України завданням. Цьому праву кореспондує обов'язок держави в особі її органів створити належну законодавчу основу для забезпечення необхідного рівня таких доходів.

ПРАВО ВСТАНОВЛЮВАТИ РОЗМІР МІСЦЕВИХ ПОДАТКІВ І ЗБОРІВ. Відповідно до частини 3 статті 9 Європейської хартії місцевого самоврядування принаймні частина фінансових ресурсів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону. Стаття 143 Конституції України також передбачає, що органи місцевого самоврядування встановлюють місцеві податки та збори, однак реалізація цього повноваження без надання громаді статусу юридичної особи спотворює розуміння ролі як громад, так і органів місцевого самоврядування в реалізації цього повноваження. Місцеві податки та збори повинні відігравати вагому роль як складова дохідної частини місцевих бюджетів, засвідчуючи їхню податкову автономність у формуванні фінансових можливостей.

Місцеві податки та збори мають значний ресурсний потенціал та є одним із найперспективніших джерел зростання надходжень місцевих бюджетів, зокрема податок на майно, який виступає своєрідним показником ефективності роботи органів місцевого самоврядування, адже надходження від зазначеного податку прив'язані також і до вартості нерухомості чи землі. Що більше громада зробила для розвитку своєї інфраструктури, то якісніші послуги надає, що більше можливостей для розвитку та проживання чи ведення бізнесу на території громади, то вищий попит на земельні ділянки чи нерухомість. Своєю чергою це впливає на підвищення цін на такі об'єкти оподаткування, що в результаті має призводити до збільшення доходів місцевих бюджетів.

Оскільки встановлення місцевих податків і зборів, визначення розміру їхніх ставок, встановлення об'єктів оподаткування та порядку справляння чи надання податкових пільг безпосередньо впливає на соціально-економічний розвиток громади, такі повноваження повинні належати винятково до компе-

тенції громад, які для цього повинні бути наділені статусом юридичної особи публічного права.

ПРАВО НА СУДОВИЙ ЗАХИСТ САМОСТІЙНОСТІ У СФЕРІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН. Правосуб'єктність громади у формі юридичної особи публічного права слугує захисту законних прав та інтересів громади, а тим самим — кращій реалізації вимоги статті 11 Європейської хартії місцевого самоврядування про те, що місцеве самоврядування має право використовувати засоби правового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і поваги до принципів місцевого самоврядування, які втілені в конституції чи національному законодавстві. Реалізація цього права здійснюється за посередництвом відповідних суб'єктів (органів чи посадових осіб громади), які уповноважені громадою згідно із законом на виконання відповідних завдань із захисту прав та інтересів громади у відносинах із владою. При цьому правоздатність в адміністративних судових процесах надається громаді, а не її органам. З огляду на це варто внести зміни до Кодексу адміністративного судочинства України.

Доцільно надати громадам можливості звертатися для захисту своїх прав до Конституційного Суду України з конституційними скаргами. Чинна редакція Конституції вилучає юридичних осіб публічного права з кола суб'єктів права на конституційну скаргу. Логіка конституціедавця в цій частині полягала в тому, що юридичні особи публічного права не мають фундаментальні права, які є об'єктом захисту за посередництвом конституційної скарги, оскільки вони — асоційовані з державою суб'єкти. Проте громади є публічно-правовими утвореннями особливої природи та статусу, вони наділені власними інтересами та правами, що потребують механізмів юридичного захисту, у тому числі через засоби конституційного судочинства.

ПРАВО ФОРМУВАТИ ВЛАСНІ НОРМОТВОРЧІ ТА ВИКОНАВЧІ ОРГАНИ; ПРАВО СТВОРЮВАТИ ОРГАНІЗАЦІЙНІ ПІДРОЗДІЛИ, ВИЗНАЧАТИ ЇХНЮ ВНУТРІШНЮ СИСТЕМУ. ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ЦИХ ОРГАНІВ ТА МЕЖІ КОМПЕТЕНЦІЇ. Громада як юридична особа частину своїх повноважень виконуватиме безпосередньо через прийняття рішень шляхом голосування мешканцями громади (вибори чи референдуми), однак

більшу частину своїх завдань і функцій вона здійснюватиме через створювані в порядку, визначеному законом і статутом, нормотворчі та виконавчі органи, а також їхні структурні підрозділи.

Ці органи й підрозділи діятимуть на підставі відповідних конституційно-правових норм від імені та в інтересах громади, її мешканців. Відповідно до частини 3 статті 140 Конституції України «місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи». Органи місцевого самоврядування не матимуть власної правосуб'єктності: у сфері публічно-правових відносин вони представляють волю мешканців громади, а у приватно-правових — волю громади як юридичної особи публічного права.

ПУБЛІЧНА ПІДЗВІТНІСТЬ. Чітко визначений статус громади як юридичної особи публічного права, що має владні повноваження, встановлені Конституцією і законом України, зобов'язує громаду діяти публічно, забезпечувати доступ мешканців до публічних документів, що ухвалюються громадою та її органами. Завдяки цьому статусу контрольні інструменти отримує кожний мешканець громади, у тому числі право оскаржувати дії громади і її органів, зобов'язувати через суд змінювати їхні незаконні рішення чи нормативні акти.

4.3. ОЗНАКИ ГРОМАДИ В ЦИВІЛЬНИХ ВІДНОСИНАХ. ГРОМАДА — РІВНОПРАВНИЙ УЧАСНИК ЦИВІЛЬНИХ ВІДНОСИН

Громада наділяється цивільною правосуб'єктністю (право бути суб'єктом цивільних правовідносин), яка складається з правоздатності та дієздатності. Право на визнання державою громад як суб'єктів публічного права вимагає рівного ставлення до них як до суб'єктів цивільно-правових відносин. Здійснення публічної влади (право на ухвалення правових норм, що діють на території громади, запровадження місцевих податків тощо) передбачає наявність у громади права й повноважень вступати в цивільно-правові та публічно-правові відносини з іншими юридичними особами, фізичними

особами та окремими державними органами на рівних умовах задля забезпечення виконання публічно-владних повноважень.

ОРГАНІЗАЦІЙНА ЄДНІСТЬ. Для того, щоб бути учасником цивільних відносин, громада повинна виступати як єдине ціле, мати органи управління та інші індивідуальні ознаки. Зокрема, до індивідуальних ознак громади належать найменування, печатка, банківські рахунки. Найменування повинно містити вказівку на її адміністративно-територіальну приналежність. Громада має печатку із зображенням Державного Герба України і своїм найменуванням, рахунки в установах банків України.

ПРАВО НА ВЛАСНЕ МАЙНО ТА ПРАВО УКЛАДАТИ ДОГОВОРИ, ІНШІ ПРАВОЧИНИ. Сама наявність майна передбачає власника, суб'єкта інших речових прав. Якщо власником не є фізична особа, власником повинна бути юридична особа.

Наявність у громади відповідно до статті 142 Конституції України права на власне майно шляхом набуття та здійснення права власності, інших речових прав на це майно самостійної **правосуб'єктності у формі юридичної особи відповідає принципам правової визначеності, правової та матеріально-фінансової самостійності, відповідальності перед громадами їхніх органів і посадових осіб.**

Визнання громади власником майна створює умови для прозорості майнових відносин, відкритості інформації про реальних власників майна, а також сприяє правовій визначеності для третіх осіб щодо статусу посадових осіб, інших уповноважених осіб, які діють від імені або в інтересах громади, їхній підзвітності та відповідальності.

Право укладати договори, інші правочини є важливою складовою правосуб'єктності саме громади, що свідчить про те, що громада має один із невід'ємних елементів правосуб'єктності, властивих юридичній особі, а не органам місцевого самоврядування, які діють від її імені та в її інтересах.

САМОСТІЙНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ГРОМАДИ ЗА СВОЇМИ ЗОБОВ'ЯЗАННЯМИ. Наявність у громади статусу юридичної особи означатиме, що громада повинна нести відповідальність за завдані збитки вна-

слідок невиконання зобов'язань, що випливають із правочинів, або завдану шкоду громадою, органом місцевого самоврядування чи їхніми посадовими особами як наслідок відповідальності за обрання чи призначення тієї чи іншої посадової особи, утворених нею органів (обраної ради, сформованого радою виконавчого комітету чи призначеної ними посадової особи), що діють від її імені. Законодавчі акти мають передбачати можливість звертатися до органів чи посадових осіб, діями яких заподіяна така шкода, у порядку регресної відповідальності.

ПРАВО БУТИ ПОЗИВАЧЕМ І ВІДПОВІДАЧЕМ У СУДІ В ЦИВІЛЬНИХ ВІДНОСИНАХ. У разі надання громаді статусу юридичної особи на неї мають бути поширені права будь-якої юридичної особи на звернення до суду за захистом своїх порушених, невизнаних або оспорюваних прав і законних інтересів у справах, віднесених законом до юрисдикції судів, а також для вжиття передбачених законом заходів, спрямованих на запобігання правопорушенням.

З огляду на це доцільно внести зміни до процесуальних кодексів України (Цивільного процесуального кодексу України та Господарського процесуального кодексу України).

РОЗДІЛ 5. ВИНИКНЕННЯ, СТАН ФІНАНСОВОГО ОЗДОРОВЛЕННЯ, ПРИПИНЕННЯ ГРОМАДИ ЯК ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ

5.1. ВИНИКНЕННЯ ГРОМАДИ ЯК ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ

ПІДСТАВИ ВИНИКНЕННЯ ГРОМАДИ ЯК ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА. Перспектива визнання громад юридичними особами публічного права зумовлює необхідність системних положень про виникнення громади як юридичної особи, зокрема правових підстав виникнення громади як юридичної особи.

На відміну від виникнення на підставі засновницьких документів, властивого юридичним особам приватного права, громада як юридична особа публічного права створюється на підставі розпорядчого акта органу публічної влади, а тому набуває статусу юридичної особи внаслідок закону (акта законодавства), а не на підставі засновницького договору чи одностороннього акта заснування.

З огляду на розпорядчий характер створення всі територіальні громади, які вже існують, мають отримати статус юридичної особи публічного права безпосередньо на основі закону з моменту набрання ним чинності. Оприлюднення такого закону слугує підставою для внесення відповідних відомостей про громаду як адміністративно-територіальну одиницю і як первинний суб'єкт місцевого самоврядування зі статусом юридичної особи публічного права Міністерством фінансів, Міністерством юстиції, Державною казначейською службою України, органами статистики та іншими органами державної влади.

ПОРЯДОК НАДАННЯ ГРОМАДІ СТАТУСУ ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА. Чинним законодавством не визначено порядку надання громадам статусу юридичної особи публічного права, зокрема новим громадам, і момент виникнення в них цього правового статусу. Вирішення цього питання має враховувати особливості дуалістичної природи громади як складової адміністративно-територіального устрою та особливого суб'єкта права.

З огляду на властиву громаді дуалістичність функцій громади (як складової адміністративно-територіального устрою та суб'єкта права) нові громади доцільно утворювати в порядку, визначеному законом для змін адміністративно-територіального устрою. Він має передбачати прийняття рішень мешканцями відповідних територій про утворення нової громади, об'єднання кількох громад, які вже існують, або виділення громади з громади, яка вже існує. На його підставі має ухвалюватися рішення відповідного уповноваженого органу державної влади (відповідного міністерства, Кабінету Міністрів України чи Парламенту), яке вносить зміну в адміністративно-територіальний устрій, затверджує назву та географічні межі новоутвореної громади в порядку, визначеному законом.

Здійснення правосуб'єктності (правоздатності та дієздатності) новоутвореної громади як юридичної особи має відповідати принципу правової визначеності та не повинно залежати від суто адміністративних чи інших формальних процедур (таких як державна реєстрація юридичних осіб), що можуть ускладнювати процедуру визнання громади юридичною особою або перешкоджати діяльності новоутвореної громади як суб'єкта владних повноважень. У зв'язку із цим статус юридичної особи публічного права новоутворена громада отримує безпосередньо з моменту набрання чинності актом уповноваженого органу державної влади про її утворення (наприклад, Кабінету Міністрів України чи Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України) про підтвердження рішення про утворення громади. Оприлюднення вказаного акта є підставою для внесення відповідних відомостей Міністерством фінансів, Міністерством юстиції, Державною казначейською службою України, органами статистики та іншими органами державної влади та врахування третіми сторонами.

5.2. СТАН ФІНАНСОВОГО ОЗДОРОВЛЕННЯ ГРОМАДИ

КОНЦЕПЦІЯ СТАНУ ФІНАНСОВОГО ОЗДОРОВЛЕННЯ ГРОМАДИ. Наразі концептуально невизначеним залишається питання про можливість визнання громади суб'єктом відносин неплатоспроможності (банкрутства) у випадку визнання громади юридичною особою публічного права.

Згідно із чинним законодавством громада не може бути визнана банкрутом, оскільки вона є суб'єктом публічного права з бюджетним фінансуванням, що не має статусу юридичної особи.

Чинне законодавство під банкрутством розуміє визнану господарським судом нездатність боржника відновити свою платоспроможність за допомогою процедури санації та реструктуризації. Для цілей банкрутства боржником є юридична або фізична особа, неспроможна виконати свої грошові зобов'язання, строк виконання яких настав. Провадження в справах про банкрутство боржників — бюджетних установ, а також санація таких боржників до відкриття провадження в справі про банкрутство не допускаються (абзаци 3 і 4 статті 1, частина 4 статті 2 Кодексу України про банкрутство).

Аналіз поточної практики в європейських країнах, яка є більш застосовною для права України, дає підстави зробити висновок, що у випадку надання статусу юридичної особи громада повинна бути вилучена зі сфери законодавства про банкрутство, оскільки неплатоспроможність виконувати свої грошові зобов'язання, строк виконання яких настав, не повинна бути підставою для застосування ліквідаційної процедури громади. Громада — це первинний суб'єкт місцевого самоврядування, основний носій його функцій і повноважень, який має існувати незалежно від стану його неплатоспроможності за своїми зобов'язаннями.

Питання, пов'язане з проблемою неплатоспроможності громади, можна вирішити шляхом застосування стану фінансового оздоровлення громади. У випадку оголошення стану фінансового оздоровлення громади виплати кредиторам більш швидкі й забезпечені: оскільки громада не може припинити існувати внаслідок банкрутства, можуть застосовуватися фінансові інтервенції з державного бюджету. Це може відбуватися на підставі спеціальних законів, прийнятих Верховною Радою України для покриття боргу відповідних громад або групи громад.

Запровадження **стану фінансового оздоровлення громади** доцільно здійснити шляхом внесення змін до чинного законодавства, що передбачатимуть недопустимість звернення стягнення на майно, порядок прийняття рішення про припинення виплат за зобов'язаннями громади, призначення спеціального керуючого та врегулювання заборгованості, порядок виплат після прийняття рішення про зупинення виплат за зобов'язаннями, строк

виконання яких настав, підготовку переглянутого фінансового плану та нового щорічного бюджету.

ПОНЯТТЯ СТАНУ ФІНАНСОВОГО ОЗДОРОВЛЕННЯ. ЗВЕРНЕННЯ СТЯГНЕННЯ Й ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ. Праву України не відоме поняття стану фінансового оздоровлення, що ускладнює можливість відмежування цих відносин від неплатоспроможності (банкрутства).

З огляду на це законом доцільно передбачити, що стан фінансового оздоровлення існує, якщо внаслідок ускладнень, які не є суто тимчасовими, громада не спроможна забезпечити виконання основних функцій або надання послуг за грошовими зобов'язаннями, строк виконання яких настав, або якщо є вимоги третьої особи проти громади, які не можуть дійсно відповідати звичайним засобам відновлення збалансованого бюджету або надзвичайного визнання заборгованості за межами бюджету.

Майно громади не може бути предметом звернення стягнення й забезпечення виконання зобов'язань.

РІШЕННЯ ПРО ПРИПИНЕННЯ ВИПЛАТ ЗА ЗОБОВ'ЯЗАННЯМИ ГРОМАДИ. ПРИЗНАЧЕННЯ СПЕЦІАЛЬНОГО КЕРУЮЧОГО. Чинним законодавством не передбачено положень про прийняття рішення про припинення виплат за зобов'язаннями громади та порядку призначення спеціального керуючого у випадку виникнення стану фінансового оздоровлення.

З огляду на це законом доцільно передбачити, що у випадку наявності стану фінансового оздоровлення місцева рада зобов'язана прийняти рішення про припинення виплат за зобов'язаннями громади. Про будь-яке рішення потрібно негайно повідомити профільному міністру (далі — міністр).

Якщо місцева рада не прийняла рішення про припинення виплат за зобов'язаннями внаслідок стану фінансового оздоровлення, міністр має право зобов'язати громаду прийняти рішення про зупинення виплат.

Міністр повідомляє про зупинення виплат за зобов'язаннями громади внаслідок стану фінансового оздоровлення в газеті «Урядовий кур'єр» та в інших засобах масової інформації. Якщо громада або місцева рада створила

одну або більше юридичних осіб, міністр також повідомляє про зупинення виплат до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань.

У випадку ухвалення рішення про зупинення виплат за зобов'язаннями внаслідок стану фінансового оздоровлення призначається спеціальний керуючий (міністром), який має забезпечити становище кредиторів, наскільки це можливо.

Як варіант, у випадку ухвалення рішення про зупинення платежів за зобов'язаннями внаслідок стану фінансового оздоровлення міністр негайно призначає наглядову раду в громаді. Наглядова рада складається з голови (мера) громади, керівної посадової особи і не менше ніж трьох членів, призначених міністром. Громаду села представляє мер і голова виконавчого комітету.

ВИПЛАТА ПІСЛЯ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕННЯ ПРО ЗУПИНЕННЯ ВИПЛАТ ЗА ЗОБОВ'ЯЗАННЯМИ ГРОМАДИ. Право України не містить нормативних положень про проведення виплат після прийняття рішення про зупинення виплат за зобов'язаннями громади у випадку виникнення стану фінансового оздоровлення.

З огляду на це законом доцільно передбачити, що доти, доки зупинення виплат є чинним, жодна з виплат не проводиться без затвердження або дозволу спеціального керуючого / наглядової ради. У першу чергу проводяться такі виплати:

– виплати, необхідні для громади для виконання зобов'язань, покладених на неї згідно із законом щодо фізичних осіб;

– виплати заробітної плати, пенсій або іншого відшкодування працівникам громади та публічно обраним співробітникам, які працюють на повну ставку, виплати внесків на заробітну плату працівників громади і виплати, що стосуються претензій, як встановлено в Кодексі України про банкрутство;

– виплати, необхідні для уникнення ризику збитків або істотних побічних наслідків.

Майнові права, суми компенсації і витрати на правову допомогу, пов'язані із вимогами кредиторів, які мають привілейований статус, мають той самий привілейований статус, як і основні вимоги кредиторів.

Спеціальний керуючий / наглядова рада вирішує, у якому порядку проводяться виплати щодо таких вимог, і забезпечує виплату інших вимог, якщо вважає це можливим.

ПІДГОТОВКА ОНОВЛЕНОГО ФІНАНСОВОГО ПЛАНУ Й НОВОГО ЩОРІЧНОГО БЮДЖЕТУ. Законодавство України не містить положень про підготовку оновленого фінансового плану й нового щорічного бюджету у випадку виникнення стану фінансового оздоровлення.

З огляду на це доцільно передбачити законом, що після висловлення місцевою радою своєї позиції спеціальний керуючий / наглядова рада приймає новий фінансовий план і новий щорічний бюджет громади.

Фінансовий план і щорічний бюджет надсилаються міністру для затвердження. Він має право внести зміни до фінансового плану та щорічного бюджету, якщо вважає це необхідним, з урахуванням майбутнього фінансового становища громади.

Після затвердження міністром фінансового плану та щорічного бюджету зупинення платежів припиняється, як і повноваження спеціального керуючого / розпускається наглядова рада.

Міністр затверджує будь-які зміни до фінансового плану на поточний рік. Міністр також затверджує рішення про фінансовий план і зміни до плану на наступні роки. Протягом цього часу міністр має право вносити зміни до фінансового плану та щорічного бюджету, якщо це необхідно, з урахуванням майбутнього фінансового становища громади.

5.3. ПРИПИНЕННЯ ГРОМАДИ ЯК ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

ПІДСТАВИ ПРИПИНЕННЯ ГРОМАДИ ЯК ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА. Чинним законодавством не передбачено види (форми) припинення громади як юридичної особи публічного права, що створює правову невизначеність правового статусу громади як юридичної особи публічного права.

Особливості громади як юридичної особи публічного права зумовлюють

певні обмеження щодо застосування підстав припинення цього типу юридичної особи за аналогією до припинення юридичних осіб приватного права.

Малоймовірним, хоча і теоретично можливим видається припинення громади як юридичної особи у формі ліквідації з огляду на важливість для суспільства існування громади саме для здійснення діяльності громади. Це наштовхує на висновок про доцільність припинення громади як юридичної особи публічного права лише внаслідок реорганізації та неможливість її припинення внаслідок ліквідації.

У зв'язку із цим доцільно передбачити законом положення про те, що громада як юридична особа публічного права може припинятися в результаті передання всього свого майна, права та обов'язків іншим громадам — правонаступникам (злиття, приєднання, поділу) або в результаті ліквідації на підставі рішення мешканців громади, суду або представницького органу місцевого самоврядування про припинення громади.

ПОРЯДОК ПРИПИНЕННЯ ГРОМАДИ ЯК ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА. З огляду на відсутність у громади статусу юридичної особи положення про порядок припинення громади як юридичної особи публічного права не передбачені чинним законодавством.

У зв'язку із цим актуальним є питання про визначення положень про правові підстави й момент припинення громади як юридичної особи публічного права, а також заповнення правової прогалини щодо застосування чи незастосування до громади як юридичної особи положень про неплатоспроможність (банкрутство).

У цьому контексті заслуговує уваги визначення правових підстав припинення громади як юридичної особи з урахуванням властивої цьому типу юридичних осіб особливості їх створення та припинення на підставі розпорядчого акта уповноваженого публічного органу.

Створення й припинення громади на підставі розпорядчого акта публічного органу дає підстави для висновку, що громада як юридична особа публічного права є такою, що припинилася, з дня набрання чинності рішенням уповноваженого державного органу або представницького органу місцевого самоврядування про припинення громади, якщо в рішенні не передбачено іншу дату припинення громади, або з дня внесення до державного реєстру

запису про припинення громади, якщо законом передбачено такий порядок.

Визначальним при вирішенні питання про допустимість застосування процедури неплатоспроможності (банкрутства) до громади як юридичної особи публічного права є особлива соціальна значущість для суспільства, перш за все для членів громади, стабільного функціонування цієї юридичної особи публічного права незалежно від її фінансового стану та можливість обслуговувати свої поточні зобов'язання з контрагентами. З огляду на це виникнення стану фінансового оздоровлення (тобто неспроможності громади виконувати свої зобов'язання перед кредиторами) не повинно розглядатися як правова підстава для застосування процедур неплатоспроможності (банкрутства). У цьому випадку необхідно застосовувати спеціальний правовий порядок відновлення фінансового стану громади за рахунок залучення додаткового фінансування й інших правових заходів санації, відмінних від процедур неплатоспроможності (банкрутства).

У зв'язку із цим законом доцільно передбачити положення про те, що громада не припиняється в порядку відновлення її платоспроможності або банкрутства.

Мешканці громади, суд або виконавчий представницький орган місцевого самоврядування, що прийняв рішення про припинення громади, призначають комісію з припинення громади (комісію з реорганізації), голову комісію або санатора та встановлюють порядок і строк заявлення кредиторами своїх вимог до громади, що припиняється.

Виконання функцій із припинення громади (комісії з реорганізації, ліквідаційної комісії) може бути покладено на посадову особу громади або представницький орган місцевого самоврядування.

До комісії з припинення громади (комісії з реорганізації) або санатора від моменту призначення переходять повноваження з управління справами громади. Голова комісії, її члени або санатор громади представляють її у відносинах із третіми особами та виступають у суді від імені громади, яка припиняється.

ЗАПИСИ ДО ЄДИНОГО ДЕРЖАВНОГО РЕЄСТРУ ПРО СТВОРЕННЯ ТА ПРИПИНЕННЯ ГРОМАД Й ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ. З огляду на відсутність у громади статусу юридичної особи публічного права чинне законодавство не передбачає положень про за-

писи до Єдиного державного реєстру про створення та припинення громад.

У зв'язку із цим актуальним залишається питання про правовий механізм публічного контролю з боку будь-яких третіх осіб за виникненням і припиненням громади як юридичної особи публічного права.

Можливі три сценарії (моделі) правового регулювання цих відносин: державний реєстр; повідомлення без державної реєстрації; комбінована модель.

У першому випадку застосуванню підлягають за аналогією правила внесення записів до Єдиного державного реєстру про створення та припинення громад як юридичних осіб публічного права.

Такий підхід зумовлений правовим статусом громади як юридичної особи публічного права та її участю в цивільних відносинах. При цьому відсутність державної реєстрації громад як юридичних осіб не виключає можливості й доцільності створення схожої з юридичними особами приватного права моделі набуття та припинення правосуб'єктності громад із моменту набрання чинності розпорядчим актом або зазначеного в цьому акті, чи внесення запису до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань.

Модель повідомлення передбачає створення та припинення громад як юридичних осіб публічного права шляхом опублікування правового статусу юридичної особи в законі або підзаконному нормативно-правовому акті, що певною мірою дозволить не застосувати правила про державну реєстрацію та внесення записів до державного реєстру.

Не можна виключити можливість існування третьої, комбінованої моделі, згідно з якою записи про створення та припинення громади як юридичної особи публічного права підлягатимуть внесенню до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, окрім випадків, передбачених законом, зокрема припинення чи реорганізації громад як юридичних осіб публічного права, які здійснюються без повідомлення про неї органу, що здійснює державну реєстрацію, а також без збирання вимог кредиторів, отримання їхньої згоди.

РОЗДІЛ 6. ПРИВАТНО-ПРАВОВА ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ ГРОМАДИ В УКРАЇНІ

6.1. ГРОМАДА ЯК УЧАСНИК ЦИВІЛЬНИХ ВІДНОСИН

Відповідно до **частини 1 статті 2 Цивільного кодексу України** учасниками цивільних відносин є фізичні особи та юридичні особи (далі — особи). Згідно з прямою вказівкою частини 2 статті 2 Цивільного кодексу територіальні громади є учасниками цивільних відносин. Громада може бути учасником різних цивільних правовідносин: речових, зобов'язальних, спадкових тощо. Участь громади як суб'єкта публічного права в цивільних відносинах можлива лише в разі **дотримання загальних вимог до учасників цих відносин, передбачених частиною 1 статті 1 Цивільного кодексу України.**

Участь громад у цивільних відносинах можлива як безпосередньо, наприклад у відносинах власності, так і опосередковано, наприклад у договірних відносинах, внаслідок дій органів місцевого самоврядування та (або) інших органів і представників територіальних органів, які на різних підставах (закон, договір тощо) діють від імені та в інтересах останніх[218].

Цивільно-правові засади статусу громади передбачені на сьогодні положеннями Цивільного кодексу України про участь територіальних громад у цивільних відносинах (глави 9–11, статті 169, 172–173, 175–176).

6.2. ПРАВОВІ ФОРМИ УЧАСТІ ГРОМАД У ЦИВІЛЬНИХ ВІДНОСИНАХ

Правові форми участі територіальних громад у цивільних відносинах визначено положеннями статті 169 Цивільного кодексу України. Відповідно до цієї норми територіальні громади діють у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин. Територіальні громади можуть створювати юридичні особи публічного права (комунальні підприємства, навчальні заклади тощо) у випадках і в порядку, встановлених Конституцією

[218] Цивільний кодекс України: науково-практичний коментар. Т. 1: Загальні положення. Особи / за ред. І. В. Спасибо-Фатєєвої. Харків : ЕКУС, 2020. С. 906.

та законом України. Територіальні громади можуть створювати юридичні особи приватного права (підприємницькі товариства тощо), брати участь у їхній діяльності на загальних підставах, якщо інше не встановлено законом (частини 1–3 статті 169 Цивільного кодексу України).

РІВНІСТЬ ПРАВ ГРОМАД У ЦИВІЛЬНИХ ВІДНОСИНАХ З ІНШИМИ УЧАСНИКАМИ ЦИХ ВІДНОСИН. З аналізу частини 1 статті 1, частини 2 статті 2 і частини 1 статті 169 Цивільного кодексу України випливає, що територіальні громади є учасниками цивільних відносин як суб'єкти публічного права, що діють на рівних засадах з іншими учасниками цих відносин.

Положення частини 1 статті 169 Цивільного кодексу України про те, що територіальні громади діють на рівних засадах з іншими учасниками цих відносин, необхідно розглядати як **участь територіальних громад у майнових та особистих немайнових відносинах, заснованих на юридичній рівності, вільному волевиявленні, майновій самостійності їхніх учасників**. Однак територіальні громади як учасники цивільних відносин не наділені повноваженнями громад як суб'єктів публічного права. Територіальні громади, які діють в адміністративних, податкових, бюджетних, інших майнових відносинах, заснованих на владному підпорядкуванні однієї сторони іншій (публічні відносини), не є учасниками цивільних відносин. До територіальних громад, які діють у публічних відносинах, цивільне законодавство не застосовується, якщо інше не встановлено законом.

СТВОРЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ГРОМАДАМИ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА. З аналізу приписів статей 140–146 Конституції України, частини 2 статті 5, частини 2 статті 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», частини 2 статті 169 Цивільного кодексу України випливає, що громади як первинні суб'єкти місцевого самоврядування мають повноваження на створення органів місцевого самоврядування й інших юридичних осіб публічного права.

У статті 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено систему місцевого самоврядування, яка, окрім територіальної громади, включає, зокрема, сільську, селищну, міську раду; виконавчі органи сільської,

селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Згідно із частиною 1 статті 16 цього закону органи місцевого самоврядування є юридичними особами.

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» також містить вказівку на місцеві ради, їхні виконавчі органи як юридичні особи (статті 8, 8-3).

З урахуванням сутності цих суб'єктів, порядку їх створення та цілей діяльності органи місцевого самоврядування, які на сьогодні є юридичними особами, мають правовий статус юридичних осіб публічного права.

Місцеві ради (сільські, селищні, міські, районні у містах тощо) — представницькі органи місцевого самоврядування, які як органи влади є учасниками невизначеного кола публічно-правових відносин, а як юридичні особи публічного права — учасниками цивільних відносин, а саме особистих немайнових, корпоративних, речових, договірних, позадоговірних, спадкових.

Створення місцевої ради відбувається на підставі закону та пов'язане зі створенням відповідної територіальної громади.

Винятком із цього правила слугує регулювання відносин зі створення такого різновиду місцевої ради, як районної в місті ради. Для цього необхідне рішення, тобто розпорядчий акт відповідної міської ради.

На підставі рішення місцевої ради в територіальній громаді можуть бути створені інші органи місцевого самоврядування, у першу чергу виконавчі органи місцевого самоврядування.

Відповідно до частин 2, 3 статті 169 Цивільного кодексу України, статті 78 Господарського кодексу України, пункту 30 частини 1 статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальні громади в особі органів місцевого самоврядування мають повноваження також на створення таких юридичних осіб публічного права, як комунальні підприємства та установи. Повноваження органів місцевого самоврядування на створення окремих видів підприємств та установ може бути підтверджено спеціальними законами, наприклад Законом України «Про національний архівний фонд та архівні установи».

У вітчизняній практиці місцевого самоврядування існують приклади створення комунальних підприємств та установ за рішенням районних та обласних рад.

Водночас слід враховувати, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не встановлює компетенції (повноваження) обласних і районних рад на створення комунальних підприємств та установ, тому наявність подібної практики може бути обґрунтована лише з урахуванням існування об'єктів спільної власності територіальних громад району або області та потребою створення юридичних осіб, яким ці об'єкти спільної власності передаються у володіння та користування[219].

Інакше засновником таких комунальних підприємств та установ може бути відповідна територіальна громада (села, селища, міста) безпосередньо або в особі відповідного органу місцевого самоврядування.

Згідно із частиною 3 статті 78 Господарського кодексу України майно комунального підприємства перебуває в комунальній власності й закріплюється за таким підприємством на праві господарського відання (комунальне комерційне підприємство) або оперативного управління (комунальне некомерційне підприємство). Майно комунальної установи перебуває в останньої на праві оперативного управління.

Визнання громад юридичними особами публічного права зумовлює доцільність позбавлення органів місцевого самоврядування статусу юридичних осіб, зокрема й самостійного права створювати юридичні особи публічного права (комунальні підприємства та установи тощо). У зв'язку із цим доцільно передбачити в законі право органів місцевого самоврядування створювати юридичні особи публічного права лише від імені територіальної громади або відповідного державного органу в межах їхньої компетенції, встановленої законом.

Розпорядчі правові акти про створення органами місцевого самоврядування юридичних осіб публічного права мають передбачати визнання громади засновником цих юридичних осіб безпосередньо або в особі відповідного органу місцевого самоврядування.

СТВОРЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ГРОМАДАМИ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ПРИВАТНОГО ПРАВА. Згідно із частиною 3 статті 169 Цивільного кодексу України територіальні громади безпосередньо та в особі їхніх органів місцевого самоврядування або інших представників можуть на

[219] Там само. С. 907.

сьогодні створювати юридичні особи приватного права, зокрема товариства. Заслуговує уваги поширена у вітчизняній доктрині права точка зору, згідно з якою територіальна громада не може створювати або брати участь у створенні таких різновидів підприємницьких товариств, як повне товариство, командитне товариство та виробничий кооператив, оскільки це суперечить, по-перше, меті створення та існування територіальної громади, по-друге, суті та змісту відносин, що виникають при створенні та діяльності цих юридичних осіб[220].

Правовою підставою для створення територіальними громадами та від їхнього імені — органами місцевого самоврядування юридичних осіб приватного права, таких як акціонерні товариства, окрім частини 3 статті 169 Цивільного кодексу України, є також стаття 9 Закону України «Про акціонерні товариства», згідно з якою засновником акціонерного товариства (АТ) може бути територіальна громада в особі органу, уповноваженого управляти комунальним майном.

Системне тлумачення Закону України «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю» надає підстави для висновку про те, що територіальні громади та їхні органи можуть також створювати та брати участь у товариствах з обмеженою відповідальністю (ТОВ) і товариствах з додатковою відповідальністю (ТДВ).

Визнання громад юридичними особами публічного права тягне за собою необхідність не лише позбавлення органів місцевого самоврядування статусу юридичних осіб, а й самостійного права створювати юридичні особи приватного права (АТ, ТОВ, ТДВ тощо). У цьому випадку органи місцевого самоврядування матимуть право створювати юридичні особи приватного права лише від імені громади або відповідного державного органу в межах їхньої компетенції, встановленої законом.

В установчі документи створених органами місцевого самоврядування юридичних осіб приватного права доцільно внести зміни в частині визнання громади засновником цих юридичних осіб.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» прямо не передбачено право громад в особі сільських, селищних, міських рад створювати, ліквідовувати, реорганізовувати юридичних осіб приватного права. Тому

[220] Там само. С. 908.

в новому Законі України «Про громаду» доцільно викласти положення про право рад громад вирішувати питання про створення, ліквідацію, реорганізацію юридичних осіб приватного права від імені відповідної громади.

6.3. КОНЦЕПЦІЯ ВИЗНАННЯ ГРОМАД ЮРИДИЧНИМИ ОСОБАМИ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

Ідеї про необхідність визнання громади юридичною особою публічного права не лише озвучували, але й обґрунтовували українські вчені впродовж багатьох років. Так, Олег Первомайський у своїй дисертаційній роботі, присвяченій участі територіальної громади в цивільних відносинах, зазначив: «З'ясування сутності понять територіальної громади та юридичної особи дозволяє дійти висновку про те, що є достатні передумови для визнання територіальної громади юридичною особою публічного права»[221]. Проте досі такі ідеї залишалися на рівні дискусій. До прикладу, Юрій Ключковський узагалі ставить під сумнів доцільність перенесення поняття «юридична особа» в публічно-правову сферу[222].

Тож на сьогодні внаслідок використання в чинному законодавстві моделі «громада діє через органи місцевого самоврядування» відбулася підміна статусу громади як самостійного учасника цивільних відносин органами місцевого самоврядування як юридичними особами публічного права.

Участь громади в цивільних відносинах можлива в прямій та (або) в опосередкованій формі. Участь громади в цивільних відносинах у прямій формі, як правило, передбачає пасивну поведінку, тобто бездіяльність, що можливо, наприклад, у відносинах комунальної власності.

У більшості інших цивільних відносин участь громади з огляду на відсутність у неї статусу юридичної особи можлива лише опосередковано, завдяки діям інших суб'єктів, у першу чергу органів місцевого самоврядування. Передбачена статтею 172 Цивільного кодексу України модель такої участі підтверджується використанням словесної конструкції «діє через».

---

[221] Первомайський Олег Олексійович. Участь територіальної громади у цивільних правовідносинах: дисертація канд. юрид. наук: 12.00.03. Х., 2003.

[222] Ключковський Ю. Категорія «юридична особа» з точки зору публічного права. *Український часопис конституційного права.* 2023. № 4. С. 3–36.

На участь територіальної громади та органів місцевого самоврядування в будь-яких галузевих відносинах (цивільних, адміністративних тощо) поширюється спеціальнодозвільний метод правового регулювання, визначений у частині 2 статті 19 Конституції України, згідно з яким органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Унаслідок цього органи місцевого самоврядування, через які діють у цивільних відносинах територіальні громади, не мають права діяти від їхнього імені вільно та на власний розсуд, що трапляється у випадку участі в цивільних відносинах суб'єктів приватного права.

Територіальні громади можуть діяти в цивільних відносинах, тобто набувати, здійснювати та виконувати права та обов'язки, також через ті органи місцевого самоврядування, які не є юридичними особами публічного права. У таких випадках ці органи місцевого самоврядування діють не лише в інтересах відповідної територіальної громади, а й від її імені. Тому немає потреби в наданні статусу юридичних осіб публічного права органам місцевого самоврядування, оскільки вони братимуть участь у цивільних відносинах лише від імені відповідної територіальної громади. Орган місцевого самоврядування, створений без статусу юридичної особи публічного права, не матиме власної цивільно- та дієздатності, унаслідок чого цей суб'єкт може діяти в межах цивільних відносин лише від імені відповідної територіальної громади, але не від власного імені.

Викладене дає підстави для висновку про доцільність визнання всіх громад юридичними особами публічного права та позбавлення органів місцевого самоврядування статусу юридичних осіб, з одночасним визнанням останніх суб'єктами публічного права, які здійснюють владні повноваження та є учасниками цивільних відносин відповідно до положень частини 2 статті 2 Цивільного кодексу України.

Визнання громад юридичною особою публічного права зумовлює виникнення в них поряд із цивільною правоздатністю і цивільною дієздатністю також і трудової правосуб'єктності, зокрема прав та обов'язків роботодавця, передбачених законом.

При цьому за загальним правилом громада має цивільну й трудову

правосуб'єктність, як і юридичні особи приватного права, з урахуванням особливостей, передбачених законом для юридичних осіб публічного права.

У зв'язку із цим на законодавчому рівні доцільно передбачити положення про цивільну правоздатність, цивільну дієздатність і трудову правосуб'єктність громади за аналогією до правосуб'єктності юридичних осіб приватного права, якщо інше не передбачено законом або не випливає із сутності юридичної особи публічного права.

6.4. ЦИВІЛЬНА ТА ТРУДО-ПРАВОВА ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ ГРОМАДИ ЯК ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

СТАТУТ ГРОМАДИ. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачена можливість прийняття представницьким органом місцевого самоврядування статуту територіальної громади села, селища, міста, його державна реєстрація уповноваженим державним органом та вимоги до змісту статуту громади (**частина 3 статті 8, частини 2, 4 статті 9, частина 4 статті 10, частина 4 статті 13, стаття 19**).

Доцільно передбачити в законі, що при створенні громади розробляється статут громади, який затверджує рада громади та підписує голова громади, якщо законом не встановлений інший порядок його затвердження.

Також доцільно передбачити в законі, що громада може діяти на підставі модельного статуту, затвердженого Кабінетом Міністрів України, який після прийняття стає установчим документом. Представницький орган місцевого самоврядування сільської, селищної, міської громади, утвореної на підставі модельного статуту, може у встановленому законом порядку затвердити статут та провадити діяльність на його підставі.

Законом необхідно передбачити вимоги до змісту статуту громади. У ньому обов'язково мають вказуватися найменування громади, органи управління громадою, їхня компетенція, порядок прийняття ними рішень, порядок проведення загальних зборів громадян — членів громади за місцем проживання, порядок оприлюднення рішення ради громади, прийнятого з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, порядок формування та організації діяльності рад громад, порядок організації громадських слухань.

МАЙНО ГРОМАДИ ТА ЕКОНОМІЧНА ДІЯЛЬНІСТЬ ГРОМАДИ. Законом не передбачено положень про майно громади. У зв'язку із цим доцільно в новому Законі України «Про громади» викласти норми про визначення складу майна громади (земельні ділянки громади, майно, призначення для виконання обов'язкових повноважень громади, набуття майна громади, сервітут на відчуження земельних ділянок, майнові права щодо створених громадою юридичних осіб тощо) на основі наведених нижче принципових положень.

Громада має майно, яке охороняється Конституцією та законами України. Майно громади становить нерухоме майно й рухоме майно, у тому числі фінансові ресурси й інші майнові титули.

Позбавлення громади її майна через вилучення його для потреб держави може бути здійснене лише у виняткових випадках на підставі закону з відповідною компенсацією.

Майно громади підлягає проведенню інвентаризації на щорічній основі головою громади, результати інвентаризації повинні бути передані місцевій раді для затвердження. Протягом одного тижня після набуття та/або відчуження майна голова громади повинен підготувати відповідні зміни до інвентаризаційного опису, який буде затверджено місцевою радою на наступній сесії.

Майно, розташоване в межах адміністративних кордонів громади, згідно із законом підлягає передачі під юрисдикцію цієї громади на безоплатній основі, за винятком земель, які належать фізичним особам і юридичним особам, а також земель, необхідних державі для здійснення її діяльності.

Земля, розташована в межах адміністративних кордонів громади, має бути передана безоплатно під юрисдикцію відповідної громади. Громада має право розпоряджатися, управляти та користуватися землею відповідно до порядку, визначеного законом.

Органи місцевого самоврядування безоплатно передають землі до бюджетних установ, які діють у межах адміністративних кордонів громади, щоб остання була здатна користуватися ними для виконання своїх функцій.

Майно, яке належить державі й призначене для виконання повноважень, віднесених до громад за законом, підлягає передачі громадам безоплатно.

Повноваження громад виконуються посадовими особами громад, бюджетними закладами, підприємницькими й непідприємницькими устано-

вами та організаціями. До майна має належати таке майно громад: належні державі дитячі садки, комунальний зв'язок, мережі постачання води, каналізація, система опалення, підприємства з перероблення відходів, розташовані в межах громади, разом з усіма внутрішніми комунальними мережами.

Майном громади також можуть бути: спеціалізовані школи, клуби, культурні зали, театри, кінотеатри, музеї, бібліотеки, виставкові зали, базари й транспортні підприємства та організації, території вулиць і площ, мости, належні державі житлові багатоквартирні й нежитлові будівлі, рекреаційні об'єкти, кладовища, інші споруди місцевого значення, а також адміністративні будівлі, освітні, культурні, спортивні й інші об'єкти й споруди, підприємства, організації, транспортні засоби, інше нерухоме й рухоме майно. Внутрішні мережі газу й електричного постачання, водні та іригаційні водогони разом із водними резервуарами й насосні станції також належать до майна громади.

При передачі майна юридичних осіб громаді як власнику громаді також передається земля (земельна ділянка), яка додана до цього майна.

Майно, визначене запропонованими положеннями до Закону України «Про громади», має передаватися громаді відповідно до вимог цього закону в порядку, передбаченому відповідною постановою Кабінету Міністрів України.

Майно громади створюється внаслідок передачі належного державі майна у власність громад; діяльності підприємств та організацій, що перебувають у підпорядкуванні громад; доходів бюджетів громад і їхньої фінансової діяльності, яка не заборонена законодавством; майна та активів, набутих за рахунок бюджетних коштів громади; благодійних надходжень, подарунків від громадян, установ та організацій; інших джерел, які не заборонені законодавством.

Землі (земельні ділянки), які є майном громади, можуть бути відчужені відповідно до цілей плану зонування громади й цілей сприяння економічній діяльності на території громади. З метою сприяння економічній діяльності на їхній території громада має переважне право зворотного викупу земельних ділянок, які відчужено.

У договорі узуфрукту земельної ділянки сторони встановлюють переважне право для зворотного викупу цієї земельної ділянки й строків діяльності, яка здійснюється відповідним суб'єктом економічної діяльності. У випадку

порушення договору спір підлягає вирішенню в судовому порядку.

Земельна ділянка та майно громади, включаючи мережі зв'язку, необхідні для здійснення повноважень громади, може бути відчужено лише з дозволу уповноваженого державного органу.

Фінансові ресурси, отримані від відчуження майна, спрямовуються до спеціального фонду як складової бюджету громади. Громада в особі ради громади з метою здійснення її повноважень має право створювати юридичні особи.

Створені громадою юридичні особи можуть бути комунальними закладами; підприємницькими та непідприємницькими товариствами, які повністю належать громаді; підприємницькими товариствами, у яких громада має свою частку.

Конституційне положення про право громад об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності та управління ними безпосередньо громадою або через утворені ними органи місцевого самоврядування (частини 1, 2 статті 142, частина 1 статті 143 Конституції України) по цей час не конкретизоване в спеціальних законодавчих положеннях про право спільної власності комунальної власності. Наразі щодо значного кола об'єктів спільної комунальної власності в Україні існує правова невизначеність правового режиму спільної власності на це майно. Наведене вище зумовлює актуальність законодавчого регулювання особливостей права спільної власності на об'єкти комунальної власності.

За змістом статті 142 Конституції України та статті 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» суб'єктами права спільної комунальної власності є громади або районні та обласні ради. З часу прийняття чинної редакції Конституції України в 1996 році було три спроби законодавчого врегулювання цих відносин шляхом прийняття закону України про право спільної власності, жодна з яких не увінчалася успіхом[223].

---

[223] Див.: Про право комунальної власності та управління об'єктами права комунальної власності, об'єктами спільної власності територіальних громад : проєкт Закону України від 4 серпня 2006 року № 1306. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=1306&skl=6;
Про право комунальної власності та управління об'єктами права комунальної власності, об'єктами спільної власності територіальних громад : проєкт Закону України від 17 вересня 2013 року № 3260. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48293;
Про право комунальної власності та управління об'єктами права комунальної власності, об'єктами спільної власності територіальних громад : проєкт Закону України від 28 грудня 2021 року № 6479. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73528

Законом України «Про громаду» або Законом України «Про спільну комунальну власність» доцільно передбачити поняття та види спільної комунальної власності, підстави її набуття, управління, інші особливості здійснення управління цим спільним комунальним майном.

До визначальних ознак права спільної власності доцільно відносити особливий характер об'єктів такої власності, спеціальних суб'єктів, які уповноважені реалізувати повноваження щодо здійснення відповідних повноважень. Право спільної комунальної власності — право громад спільно володіти, користуватися й розпоряджатися майном, що перебуває в їхній спільній власності, з метою забезпечення спільних інтересів громад, які є співвласниками об'єкта спільної власності, у випадку об'єднання двох або більше громад на договірних засадах для виконання спільних проєктів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій із визначенням часток кожної з них у праві власності.

Якщо інше не передбачено законом, договір є обов'язковою передумовою для виникнення спільної комунальної часткової власності. До підстав виникнення права спільної власності громад поряд із договором також належить розмежування об'єктів державної та комунальної власності. Право спільної комунальної власності може бути спільною частковою або спільною сумісною власністю. До цих відносин спільної власності підлягає застосуванню презумпція права спільної сумісної власності.

Законом має бути передбачено порядок володіння, користування та розпорядження спільним комунальним майном, а також частки майна, що перебувають у спільній частковій власності. Громади можуть мати об'єкти комунальної власності за межами своєї території. Законом має бути передбачено порядок управління об'єктами спільної власності громадами безпосередньо або районними чи обласними радами від імені та в інтересах відповідних громад, можливість затвердження відповідного порядку районними та обласними радами з обов'язковим урахуванням пропозицій рад громад.

Складовою порядку управління таким майном є обмеження на користування та розпорядження об'єктами спільної власності, їх відчуження. Законом має бути передбачено як положення про визначення виду права спільної власності, що буде застосований до об'єктів, які на момент набрання чинності змінами до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» пере-

бували в спільній комунальній власності, так і механізм визначення часток кожної з громад, яка є співвласником майна, що перебуває в спільній частковій власності.

Законом має бути врегульовано ситуації, коли одна з громад, яка є співвласником майна, що перебуває в спільній частковій власності, бажає реалізувати своє право на отримання у власне володіння або користування частки спільного майна. У літературі пропонується також передбачити законом положення про пріоритет громад над інтересами інших кредиторів, критерії або засади оцінювання пріоритетності відповідних інтересів, а також випадки неможливості виокремлення часток у спільному майні[224].

НАЙМЕНУВАННЯ, СИМВОЛІКА, ПЕЧАТКА Й БАНКІВСЬКІ РАХУНКИ ГРОМАДИ. Громада має своє найменування, символіку громади, печатку, банківські рахунки. Найменування громади повинно містити вказівку на її адміністративно-територіальну приналежність у складі Держави Україна. Громада має власну символіку (герб, прапор тощо), яка вказує на її історичні, культурні, соціально-економічні та інші місцеві особливості та традиції (частина 1 статті 22 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Громада має печатку із зображенням Державного Герба України і своїм найменуванням, а також рахунки в установах банків України.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» не передбачено положень про найменування, печатку й банківські рахунки. У зв'язку із цим до чинного законодавства необхідно внести відповідні зміни.

ЦИВІЛЬНА ПРАВОЗДАТНІСТЬ І ДІЄЗДАТНІСТЬ ГРОМАДИ. Цивільна правоздатність громади не відрізняється від цивільної правоздатності фізичної особи та юридичної особи приватного права, окрім тієї правоздатності, яка може належати лише людині або юридичній особі приватного права та суперечить інтересам громади.

У зв'язку із цим у новому Законі України «Про громаду» необхідно передбачити, що громада здатна мати такі ж цивільні права та обов'язки (цивільну правоздатність), як і фізична особа або юридична особа приватного права,

[224] Новак О. О., Палінчак М. М., Ознаки права спільної власності територіальних громад. *Аналітично-порівняльне правознавство.* 2023. № 02. С. 70–74.

окрім тих, які за своєю природою можуть належати лише людині або юридичній особі приватного права та суперечать інтересам громади.

Цивільна правоздатність громади може бути обмежена лише за рішенням суду.

Громада може здійснювати види діяльності, які відповідають інтересам громади, з дотриманням порядку та меж компетенції, встановленої законом.

Цивільна правоздатність громади виникає з моменту її створення й припиняється з дня набрання чинності розпорядчим актом, або з дня, зазначеного розпорядчим актом органу місцевого самоврядування чи органу державної влади у межах їхньої компетенції, встановленої законом, або з дня внесення до Єдиного державного реєстру запису про припинення територіальної громади, якщо законом не передбачено інший порядок припинення громади.

Законом необхідно передбачити положення про цивільну дієздатність територіальної громади.

Громада як юридична особа публічного права істотно відрізняється від юридичних осіб приватного права за характером правоздатності.

Більшість юридичних осіб приватного права мають універсальну правоздатність, якій властиве загальне правило про здатність цього типу юридичних осіб здійснювати будь-які види економічної діяльності,

На відміну від юридичних осіб з універсальною правоздатністю, громада як юридична особа публічного права має фактично спеціальну правоздатність, яка полягає в можливості здійснювати лише ті види економічної діяльності, які не суперечать інтересам громади й прямо передбачені законом.

З огляду на це законом доцільно передбачити, що громада може здійснювати види діяльності, які відповідають інтересам громади, з дотриманням порядку й меж компетенції, встановленої законом.

Громада як юридична особа публічного права має відмінні від юридичних осіб приватного права особливості виникнення та припинення, зумовлені поєднанням у правосуб'єктності громади повноважень суб'єкта цивільного (приватного) та публічного права.

Відповідно до частини 4 статті 87 Цивільного кодексу України юридична особа (приватного права) вважається створеною з дня її державної реєстрації.

На відміну від юридичної особи приватного права, законом чітко не визначено момент, з якого громада вважається створеною.

Аналіз практики створення громад в Україні свідчить, що громада вважається створеною з дня набрання чинності розпорядчим актом (законом України, рішенням Кабінету Міністрів України) або з дня, зазначеного розпорядчим актом органу місцевого самоврядування.

Так, згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року № 730-р визначено адміністративні центри та затверджено території територіальних громад Чернігівської області відповідно до абзацу 1 пункту 7-1 Розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»[225].

Особливості правового статусу міста Києва як територіальної громади передбачено Законом України «Про столицю України — місто-герой Київ»[226]. Згідно із частиною 1 статті 3 зазначеного закону територіальна громада міста Києва має герб, прапор та іншу символіку. Райони в місті можуть мати власну символіку.

Особливості моменту виникнення властиві об'єднаній територіальній громаді, що зумовлено необхідністю ухвалення кількох розпорядчих актів про створення такої громади відповідним органом місцевого самоврядування (місцевою радою) кожної з громад, які ввійшли до складу об'єднаної територіальної громади.

Відповідно до частини 1 статті 8 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» об'єднана територіальна громада вважається утвореною за цим законом із дня набрання чинності рішеннями всіх рад, що прийняли рішення про добровільне об'єднання територіальних громад, або з моменту набрання чинності рішенням про підтримку добровільного об'єднання територіальних громад на місцевому референдумі та за умови відповідності таких рішень висновку, передбаченому частиною 4 статті 7 цього закону[227].

У зв'язку з передбачуваним наданням громаді статусу юридичної особи

---

[225] Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Чернігівської області : розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року № 730-р.
URL:https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-viznachennya-administrativnih-centriv-ta-zatverdzhennya-teritorij-teritorialnih-gromad-chernigivskoyi-t120620

[226] Про столицю України — місто-герой Київ : Закон України від 15 січня 1999 року № 401-XIV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14#Text

[227] Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text

публічного права виникає питання про доцільність виникнення та припинення громади з дня внесення запису про її виникнення та припинення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань.

Заслуговує уваги схожий підхід, передбачений абзацом 3 частини 11 статті 8 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» для юридичної особи — сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету. Зазначена юридична особа є такою, що припинилася, з дня внесення запису про її припинення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб-підприємців та громадських формувань.

Отже, правоздатність громади як юридичної особи публічного права може виникати з моменту її створення й припинятися одним із таких взаємовиключних способів: з дня набрання чинності розпорядчим актом (розпорядчими актами місцевих рад громад, які ввійшли до складу об'єднаної територіальної громади); або з дня, зазначеного розпорядчим актом (розпорядчими актами) органу місцевого самоврядування чи органу державної влади в межах їхньої компетенції, встановленої законом; або з дня внесення до Єдиного державного реєстру запису про створення й припинення територіальної громади, якщо законом не передбачено інший момент виникнення й припинення правоздатності громади.

З огляду на передбачуваний статус громади як юридичної особи доцільно на законодавчому рівні врегулювати особливості виникнення та припинення об'єднаної громади як юридичної особи публічного права.

Законом доцільно встановити, що об'єднана громада вважається утвореною як юридична особа публічного права з дня набрання чинності рішеннями всіх рад, що прийняли рішення про добровільне об'єднання громад, або з моменту набрання чинності рішенням про підтримку добровільного об'єднання громад на місцевому референдумі та за умови відповідності таких рішень висновку Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, обласної державної адміністрації, затвердженого постановою Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, розпорядженням голови обласної державної адміністрації.

Об'єднана громада є правонаступником прав та обов'язків усіх громад, які об'єдналися, відповідно до положень частини 3 статті 8 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Законом доцільно також встановити, що об'єднана громада є правонаступником усього майна, прав та обов'язків громад, що об'єдналися, з дня набуття повноважень сільським, селищним, міським головою, обраним такою об'єднаною громадою. У разі об'єднання всіх громад одного району в одну об'єднану громаду все майно спільної власності громад такого району є комунальною власністю об'єднаної громади, а пов'язані з таким майном права та обов'язки належать об'єднаній громаді з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об'єднаною громадою.

З дня набуття повноважень сільським, селищним, міським головою, обраним об'єднаною територіальною громадою, у порядку, визначеному законом, здійснюється реорганізація відповідних юридичних осіб — громад, що об'єдналися, розміщених поза адміністративним центром об'єднаної громади, шляхом їх приєднання до юридичної особи — об'єднаної громади, розміщеної в адміністративному центрі цієї об'єднаної громади. Після завершення реорганізації відповідні юридичні особи — громади, які об'єдналися, припиняються в порядку, визначеному законом.

Юридична особа — громада, розміщена в адміністративному центрі об'єднаної громади, є правонаступником прав та обов'язків усіх юридичних осіб — територіальних громад села, селища, міста, що об'єдналися, з дня набуття повноважень сільським, селищним, міським головою, обраним об'єднаною територіальною громадою.

Найменування об'єднаної громади як юридичної особи складається із частини, яка є похідною від власного найменування населеного пункту, визначеного її адміністративним центром, у формі прикметника та відповідного загального найменування територіальної громади (села, селища, міста).

Юридична особа — територіальна громада є такою, що припинилася, з дня внесення запису про її припинення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань.

Державна реєстрація змін до відомостей про юридичну особу — об'єднану громаду, її виконавчий комітет, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, здійснюється на підставі заяви, поданої сільським, селищним, міським головою, обраним об'єднаною громадою, або уповноваженою ним особою.

Припинення юридичних осіб — громад шляхом приєднання до об'єднаної

громади у випадках, передбачених законом, здійснюється без повідомлення про неї органу, що здійснює державну реєстрацію, а також без збирання вимог кредиторів, отримання їхньої згоди.

Державна реєстрація припинення шляхом приєднання юридичних осіб — територіальних громад, що об'єдналися та мають власний бюджет, здійснюється не раніше за затвердження бюджету об'єднаної громади.

Законом необхідно передбачити положення про цивільну дієздатність громади, тобто положення про набуття цією юридичною особою цивільних прав та обов'язків і здійснення їх через свої органи, які діють відповідно до локальних правових актів (зокрема, статуту) і закону.

Визнання громад юридичними особами публічного права зумовлює необхідність заміни моделі «діє через органи місцевого самоврядування» на модель «діє від імені» територіальної громади.

Відповідно до **частин 1, 3, 6 статті 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»** сільський, селищний, міський голова територіальної громади є головною посадовою особою територіальної громади. Голова територіальної громади очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях. У визначених законом випадках функції виконавчого органу ради (окрім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово. Така можливість передбачена на підставі рішення сільської ради або територіальної громади, яка налічує до 500 жителів, відповідно до положень частини 3 статті 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Відповідно до частини 1 статті 173 Цивільного кодексу України у випадках і в порядку, встановлених законом, іншими нормативно-правовими актами, від імені територіальних громад за спеціальними дорученнями можуть виступати фізичні та юридичні особи, органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Положення про органи та представників, через яких діють територіальні громади в цивільних відносинах, є сферою правового статусу громади як юридичної особи публічного права, які повинні встановлюватися Конституцією України та законом, але не Цивільним кодексом України.

У зв'язку із цим Законом України «Про громаду» необхідно передбачити, що у випадках, встановлених законом, громада може набувати цивільних прав

та обов'язків і здійснювати їх через представників — фізичних та юридичних осіб, органи місцевого самоврядування, органи державної влади — на підставі договору, закону, акта органу громади та з інших підстав, встановлених законом, іншими нормативно-правовими актами.

Законом України «Про громаду» необхідно передбачити положення про те, що орган місцевого самоврядування та особа, які відповідно до статуту громади або закону виступають від її імені, зобов'язані діяти в інтересах громади, добросовісно й розумно та не перевищувати своїх повноважень, нести солідарну відповідальність за порушення цього обов'язку, а обмеження повноважень щодо представництва юридичної особи у відносинах з третіми особами не має юридичної сили, окрім випадків, коли громада доведе, що третя особа знала чи за всіма обставинами не могла не знати про такі обставини.

МІСЦЕЗНАХОДЖЕННЯ ГРОМАДИ. Наразі в Україні на законодавчому рівні чітко не визначено положення про місцезнаходження громади як юридичної особи публічного права, що ускладнює її ідентифікацію за ознакою місцезнаходження суб'єкта права. Законом доцільно передбачити, що місцезнаходженням громади як юридичної особи є фактичне місце розташування офісу, з якого проводиться щоденне керування діяльністю громади (переважно перебуває голова громади) і здійснення управління й обліку.

Доцільно викласти відповідні положення в Законі України «Про громади».

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ЗОБОВ'ЯЗАННЯМИ ГРОМАД. Відповідно до **частини 1 статті 175 Цивільного кодексу України** територіальні громади відповідають за своїми зобов'язаннями своїм майном, окрім майна, на яке за законом не може бути звернено стягнення.

Відповідно до **частини 1 статті 176 Цивільного кодексу України** територіальні громади не відповідають за зобов'язаннями створених ними юридичних осіб, окрім випадків, встановлених законом. Юридичні особи, створені територіальними громадами, не відповідають за зобов'язаннями територіальних громад. Держава та Автономна Республіка Крим не відповідають за зобов'язаннями територіальних громад. Територіальна громада не відповідає за зобов'язаннями держави, Автономної Республіки Крим та інших територіальних громад.

Відсутність у громади статусу юридичної особи і набуття та здійснення громадою цивільних прав і обов'язків (виключно) через органи місцевого самоврядування, які мають статус юридичної особи, створює правову невизначеність у правових підставах та суб'єктному складі відповідальності громади за своїми зобов'язаннями.

Відповідно до **частини 1 статті 1166, частини 1 статті 1167 Цивільного кодексу України** завдана майнова та моральна шкода відшкодовується особою, яка її завдала. Наразі громада не є юридичною особою, і закон не усунув двозначність положення **частини 1 статті 172 Цивільного кодексу України** «громади набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки через органи місцевого самоврядування».

Тому наразі в законодавстві немає відповіді про те, хто має відшкодовувати збитки внаслідок невиконання зобов'язань із правочинів або шкоди, завданої неправомірними рішеннями, діями чи бездіяльністю громади, органів місцевого самоврядування або посадовими особами громади, — громада, орган місцевого самоврядування чи посадова особа, що вчинили відповідний договір, інший правочин або делікт.

Для того, щоб громада стала суб'єктом деліктної відповідальності, вона має бути юридичною особою, що має підтверджуватися прямою вказівкою закону.

Громада повинна відповідати за своїми зобов'язаннями. Зобов'язання громади можуть бути договірні та позадоговірні (деліктні).

Договірні зобов'язання громади виникають на підставі договорів, інших правочинів, які вчинені від імені громади або від власного імені, але в інтересах громади відповідно до положень Цивільного кодексу України про представництво або комісію (**стаття 237, частина 1 статті 1011 Цивільного кодексу України**).

Деліктні зобов'язання громади виникають внаслідок учинення делікту посадовою або службовою особою громади при здійсненні ними своїх повноважень.

Зі змісту **статті 1166 Цивільного кодексу України** випливає, що майнова та моральна шкода, завдана неправомірними рішеннями, діями чи бездіяльністю особистим немайновим правам фізичної або юридичної особи, а також шкода, завдана майну фізичної або юридичної особи, повинна відшкодовува-

тися громадою, якщо вона її завдала.

Громада не несе відповідальності за шкоду, завдану органом місцевого самоврядування або посадовою чи службовою особою органу місцевого самоврядування при здійсненні ними своїх повноважень відповідно до положень **статей 1173, 1174 Цивільного кодексу України.**

Громада має право зворотної вимоги до фізичної особи, винної у вчиненні злочину, відповідно до положень **частини 2 статті 1191 Цивільного кодексу України**. Громада, відшкодувавши шкоду, завдану посадовою, службовою особою внаслідок незаконно прийнятих рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування, має право зворотної вимоги до винної особи відповідно до положень **частини 4 статті 1191 Цивільного кодексу України**.

Отже, наділення громади статусом юридичної особи публічного права дозволить громаді самостійно відповідати за своїми зобов'язаннями, які виникають на підставі договорів та інших правочинів, що вчинені органами місцевого самоврядування або посадовими особами від імені громади або від свого імені, але за рахунок громади, або внаслідок завдання майнової або моральної шкоди громадою.

Оскільки положення Цивільного кодексу України про відповідальність за зобов'язаннями територіальних громад є сферою правового статусу територіальних громад, доцільно внести відповідні зміни до Цивільного кодексу України і викласти відповідні положення в новому Законі України «Про громади».

Частиною 2 статті 1191 Цивільного кодексу України передбачено, що «держава, Автономна Республіка Крим, територіальні громади, юридичні особи мають право зворотної вимоги до фізичної особи, винної у вчиненні злочину».

У зв'язку з визнанням громад юридичними особами публічного права доцільно внести зміни до положень **частини 2 статті 1191 Цивільного кодексу України** про право зворотної вимоги до винної особи шляхом заміни словосполучення «юридичні особи» на «та інші юридичні особи».

Заслуговує уваги доцільність визнання громади суб'єктом права зворотної вимоги до винної особи, яка є посадовою, службовою особою громади, при здійсненні ними своїх повноважень, але не органу місцевого самоврядування. Право зворотної вимоги до винної особи необхідно надати органу місцевого самоврядування, а не громаді, якщо орган місцевого самовряду-

вання відшкодував шкоду, завдану його посадовою, службовою особою при здійсненні ними своїх повноважень, але не органу місцевого самоврядування. У зв'язку із цим доцільно визнати орган місцевого самоврядування суб'єктом права зворотної вимоги до винної особи шляхом внесення відповідних змін до положень частини 4 статті 1191 Цивільного кодексу України.

У разі визнання громад юридичними особами публічного права на них будуть поширюватися положення **частини 1 статті 1172 Цивільного кодексу України** про відшкодування юридичною особою шкоди, завданої її працівником, згідно з якою юридична особа або фізична особа відшкодовує шкоду, завдану їхнім працівником під час виконання ним своїх трудових (службових) обов'язків.

Громади є учасниками цивільних відносин, що можуть завдати шкоду фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, дією чи бездіяльністю громади при здійсненні своїх повноважень.

У зв'язку із цим на громади доцільно поширити положення **частини 1 статті 1173 Цивільного кодексу України** про відшкодування шкоди, завданої фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, дією чи бездіяльністю публічних органів (держава, Автономна Республіка Крим, орган місцевого самоврядування) при здійсненні ними своїх повноважень. Однак чинна редакція **частина 1 статті 1173 Цивільного кодексу України** не визначає громади суб'єктами відповідальності за вчинення цього делікту. Можливо, законодавець помилково вважав, що громада набуває і здійснює цивільні права та обов'язки через органи місцевого самоврядування. Однак у цьому випадку не можна виключити ситуації, коли органи місцевого самоврядування, які діють від імені та в інтересах громади, здійснюють не свої повноваження, а повноваження громади.

У зв'язку із цим необхідно визнати громади суб'єктом відповідальності за шкоду, завдану її працівником під час виконання ним своїх трудових (службових) обов'язків.

ОРГАНИ ТА ПРЕДСТАВНИКИ, ЧЕРЕЗ ЯКІ МАЮТЬ ДІЯТИ ГРОМАДИ В ЦИВІЛЬНИХ ВІДНОСИНАХ. За Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеві ради (сільські, селищні, міські, районні в містах тощо) є представницькими органами місцевого самоврядування, які

можуть бути учасниками не лише невизначеного кола публічно-правових відносин, а також як юридичні особи публічного права — учасниками цивільних відносин, а саме речових, договірних тощо.

Визнання всіх органів місцевого самоврядування юридичними особами публічного права зумовлено відсутністю в громад статусу юридичної особи та особливостями обраної правової моделі участі органів місцевого самоврядування як юридичних осіб у відповідних правовідносинах (цивільних, трудових, податкових, бюджетних).

Згідно із **частиною 1 статті 172 Цивільного кодексу України** територіальні громади набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки через органи місцевого самоврядування в межах їхньої компетенції, встановленої законом.

У випадках і в порядку, встановлених законом, іншими нормативно-правовими актами, від імені територіальних громад за спеціальними дорученнями можуть виступати фізичні та юридичні особи, органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування (**частина 1 статті 173 Цивільного кодексу України**).

Отже, за змістом **статті 172 Цивільного кодексу України** набуття та здійснення територіальною громадою цивільних прав, а також набуття та виконання нею цивільних обов'язків відбувається за загальним правилом опосередковано, а саме — через органи місцевого самоврядування.

Однак набуття громадами та органами місцевого самоврядування цивільних прав та обов'язків, здійснення та виконання цих прав та обов'язків безпосередньо та (або) опосередковано через органи місцевого самоврядування або органи державної влади може відбуватися лише на основі Конституції та законів України, у тому числі з дотриманням засад цивільного законодавства, визначених у **статті 3 Цивільного кодексу України**, і з урахуванням ознак цивільних відносин, передбачених **статтею 1 Цивільного кодексу України**.

Одним із конституційних приписів, що має бути використаний із метою тлумачення **статті 172 Цивільного кодексу України, є норма частини 2 статті 19 Конституції України**, згідно з якою органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

З положень **статті 19 Конституції та статей 172, 173 Цивільного кодексу України** випливає, що громада може діяти в цивільних відносинах, тобто набувати, здійснювати та виконувати права та обов'язки також і через ті органи місцевого самоврядування, які не є юридичними особами публічного права, тобто через суб'єктів публічного права, що є учасниками цивільних відносин на підставах і відповідно до компетенції, встановленої законом. Визначальною в цьому випадку є наявність статусу органу місцевого самоврядування та встановленої законом компетенції, що передбачає право діяти від імені територіальної громади.

Отже, **громада може набувати цивільних прав та обов'язків, здійснювати цивільні права та виконувати цивільні обов'язки через органи місцевого самоврядування, які не мають власної цивільної право- та дієздатності як юридичні особи, унаслідок чого дії цих суб'єктів мають бути кваліфіковані як дії самої громади.**

Закони України містять фрагментарні й недостатньо чіткі положення про цивільно-правовий статус органів місцевого самоврядування.

У Законі України «Про громаду» доцільно викласти положення про цивільно-правовий статус органів місцевого самоврядування як суб'єктів публічного права, що здійснюють публічні повноваження і є учасниками цивільних відносин, що не є юридичними особами, мають **статус структурних підрозділів відповідної громади** і здійснюють представництво та захист її інтересів. Відповідно до цього статусу за ними може закріплюватися окреме майно відповідної громади, яка їх створила, вони мають окремий баланс, показники якого включаються до фінансової звітності громади, мають право відкривати рахунки в установах банків, керівники й інші посадові та службові особи органів місцевого самоврядування призначаються (обираються) в порядку, встановленому законом, і діють у межах їхньої компетенції, встановленої законом, відомості про органи місцевого самоврядування вносяться до Єдиного державного реєстру в порядку, встановленому законом.

У зв'язку із цим у Законі України «Про громаду» доцільно викласти положення про цивільно-правовий статус органів місцевого самоврядування.

Податковим кодексом України передбачено, що роботодавцем є не лише юридична особа, але і її філії та представництва. Отже, у трудових відносинах такі відокремлені підрозділи юридичної особи, як філія та представництво,

виступають окремими суб'єктами та несуть обов'язки зі сплати заробітної плати, а також нарахування, утримання та сплати податку на доходи фізичних осіб до бюджету, нарахувань на фонд оплати праці, інші обов'язки, передбачені законами.

Визнання громад юридичними особами та органів місцевого самоврядування відокремленими структурними підрозділами відповідних громад як юридичних осіб зумовлює необхідність визнання громад та органів місцевого самоврядування самостійними роботодавцями, які мають право самостійно наймати та звільняти своїх працівників (службовців), здійснювати інші права та виконувати обов'язки роботодавця, нести обов'язки зі сплати заробітної плати, а також нарахування, утримання та сплати податку на доходи, інших податків фізичних осіб до бюджету, нарахувань на фонд оплати праці, здійснювати інші обов'язки роботодавця, передбачені законами.

Законом нечітко й обмежено визначено права та обов'язки сільського, селищного, міського голови як представника громади. Права та обов'язки голови громади доцільно передбачити в Законі України «Про громаду».

ТРУДО-ПРАВОВА ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ ГРОМАДИ ЯК ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА. Право громади виступати роботодавцем і здійснювати властиві роботодавцям правові форми участі в трудових відносинах чинним законодавством не передбачено, що зумовлено відсутністю в громади статусу юридичної особи.

Наразі роботодавцями будь-якої посадової особи громади є відповідний орган місцевого самоврядування. Посадові особи органів місцевого самоврядування перебувають на службі в органах місцевого самоврядування відповідно до положень Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

У разі визнання юридичною особою публічного права громада набуде трудо-правову правосуб'єктність із властивими юридичним особам правовими формами участі в трудових відносинах як роботодавця.

Правові форми участі роботодавців у трудових відносинах передбачено положеннями Кодексу законів про працю України.

Відповідно до положень Кодексу законів про працю України роботодавцями можуть бути підприємства, установи, організації, фізичні особи (статті 2, 3).

Відповідно до положень Кодексу законів про працю України громада як юридична особа публічного права та роботодавець матиме право укладати трудові договори з працівниками (стаття 21) і колективні договори (статті 10–20), виконувати обов'язки зі сплати заробітної плати й інші обов'язки роботодавця, передбачені законом (статті 29, 31–34, 42, 44, 47 тощо).

ОБЛІК І ЗВІТНІСТЬ ГРОМАДИ, ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ. У зв'язку з відсутністю в громади статусу юридичної особи публічного права цей «особливий» суб'єкт права позбавлений можливості мати власний баланс, самостійні статистичні коди, виступати самостійним суб'єктом податкового обліку та платником податків.

Визнання громади юридичною особою публічного права надасть їй можливість виступати самостійними суб'єктом обліку, звітності та оподаткування, із забезпеченням збалансованого вирішення питання про співвідношення цих питань з аналогічними функціями, які наразі виконують органи місцевого самоврядування.

У цьому контексті заслуговують уваги дві найбільш прийнятні гіпотетичні моделі.

По-перше, у випадку визнання юридичною особою публічного права громада, органи місцевого самоврядування матимуть самостійні баланси, окремі статистичні коди, будуть самостійними суб'єктами податкового обліку та платниками податків, здійснюватимуть самостійно розрахунки з бюджетом щодо податків за результатами своєї економічної діяльності.

Інший можливий варіант ведення бухгалтерського й податкового обліку та звітності громади й органів місцевого самоврядування передбачає, що громада має самостійний баланс, орган місцевого самоврядування — окремий баланс, показники якого включаються до зведеної фінансової звітності громади.

У зв'язку із цим у Законі України «Про громаду» та/або Законі України «Про бухгалтерський облік» доцільно викласти відповідні положення

РОЗДІЛ 7. КОНЦЕПЦІЯ ЗМІН ДО БЮДЖЕТНОГО ТА ПОДАТКОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

На сьогодні в результаті реформи бюджетної (фіскальної) децентралізації, впроваджуваної змінами до законодавства 2014–2015 років, були істотно оновлені механізми управління бюджетними коштами та міжбюджетних відносин, які спрямовувалися на розбудову децентралізованої моделі здійснення публічної влади на користь реального забезпечення місцевого самоврядування саме шляхом підвищення рівня фінансової спроможності громад.

Однак при цьому самі громади в ході реформування були значним чином «об'єктивовані» на користь закріплення фінансово-правових повноважень за похідними суб'єктами — органами місцевого самоврядування.

Відкритим питанням науково-практичних дискусій залишається і характер реальності виконання державою своїх зобов'язань щодо гарантування місцевого самоврядування за рахунок фіскальної достатності доходів місцевих бюджетів у взаємозв'язку впровадження концепції субсидіарності при визначенні видаткової складової, а також інституційної автономності системи управління бюджетними коштами громад за рахунок здатності виконання та контролю бюджетів.

Зміни до бюджетного, податкового та іншого законодавства у сфері регулювання фінансових правовідносин мають на меті визначення та впорядкування діяльності громад зі статусом юридичних осіб публічного права, створення умов для належної організації бюджетного процесу, посилення ролі, інституційної спроможності та фінансової забезпеченості самостійності громад, унормування питання розпорядчих функцій щодо управління бюджетними коштами.

7.1. ХАРАКТЕРИСТИКА ВИХІДНИХ УМОВ РЕФОРМИ ЗА НАСЛІДКАМИ РЕАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОЇ (ФІСКАЛЬНОЇ) ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Згідно з фінансовою політикою держави, що відповідає значною мірою й державному устрою, визначають дві основні моделі міжбюджетних відно-

син — централізовану та децентралізовану[228].

Централізована модель (бюджетного унітаризму) веде до зосередження управління бюджетними ресурсами в одних руках, яке базується на єдиних визначених і законодавчо закріплених державою принципах, інструментах і методах[229]. Формування місцевих бюджетів відбувається в нерозривному зв'язку з державним центральним бюджетом у межах консолідованого бюджетного плану держави, переважають трансфертний метод і метод регульованих доходів, а щодо видатків — цій моделі властива методика делегування розподілу відповідальності за надання державних послуг, коли всі функції нижчих рівнів виконавчої влади спрямовуються згори вниз. Проте відзначимо й позитивні риси: єдність організації управління, підвищення організуючої здатності економіки, спрямування фінансових ресурсів на прискорене досягнення встановлених цілей[230].

Децентралізована модель є ознакою економічного розвитку держави на демократичних засадах, сприяє розвитку й стійкості інститутів ринкової економіки, характеризується невтручанням держави в бюджетний процес регіонів і муніципалітетів, чітким розмежуванням видаткових повноважень між різними органами рівнів управління, цілеспрямованим розвитком фінансової автономії органів місцевого самоврядування. У дохідній частині ключовим є метод власних і закріплених доходів, а видаткова політика ґрунтується на функціональному підході, який передбачає конкретне розмежування компетенції та видаткових повноважень між усіма рівнями влади, при цьому припустиме їх часткове делегування, що забезпечує гнучкість міжбюджетних відносин. Проте в такій системі значно ускладнене координування дій уряду для досягнення макроекономічних цілей і забезпечення балансу фінансових можливостей у державі[231].

Такий поділ відповідає виділенню моделі «бюджетного унітаризму» та

---

[228] Бюджетна система / за наук. ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. К. : Центр учбової літератури; Тернопіль: Економічна думка, 2012. С. 303.

[229] Чеберяко О. В. Міжбюджетні трансферти в умовах бюджетного унітаризму України : монографія. К. : Світогляд, 2004. С. 48.

[230] Салямон-Міхєєва К. Д. Міжбюджетні відносини як фінансовий механізм держави. Економіка. *Фінанси. Право.* 2009. № 3. С. 21.

[231] Голишевська Л. В. Міжбюджетні відносини та напрями їх вдосконалення. URL: https://www.rusnauka.com/10_NPE_2010/Economics/62491.doc.htm

«бюджетного федералізму»[232]. Автори останньої концепції доповнюють дихотомію третьою моделлю — «бюджетної субсидіарності», яка при унітарності бюджетної системи застосовує елементи фіскальної децентралізації, визначає існування партнерських відносин між центром та регіонами (місцями) в частині надання фінансової допомоги для вирішення тих проблемних питань, які краще вирішувати на нижчому рівні для отримання максимально ефективного результату. При цьому окреслення державою певного кола повноважень місцевих (регіональних) органів влади та фінансова допомога із центру мають сприяти підвищенню фінансової автономії на місцях.

Аналіз результатів впровадження перших кроків реформи публічного управління після 2014 року з огляду на об'єктивні обставини соціально-політичної та економічної ситуації свідчить про наближення до компромісної моделі бюджетної субсидіарності, що передбачає властиву бюджетному унітаризму форму організації міжбюджетних відносин при зростанні кількості елементів децентралізованого управління фінансовими ресурсами.

У літературі вказана модель отримала назву деволюція — проміжна ланка від централізації до децентралізації, характерна для перехідного періоду, коли органи місцевого самоврядування здійснюють фінансування й несуть відповідальність за надання певних державних послуг, які, як правило, стосуються задоволення соціальних потреб. Деволюція має різну тривалість залежно від економічного розвитку, політичних і культурних особливостей тієї чи іншої країни. Але обов'язковим результатом проведення політики деволюції є децентралізація фінансових ресурсів[233].

Створення рівних умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів України, подолання депресивного стану окремих територій, усунення вертикальних і горизонтальних дисбалансів є державною стратегією регіонального розвитку й метою державної регіональної фінансової політики та може бути досягнуто завдяки процедурам фінансового вирівнювання. Фінансове вирівнювання — це процес перерозподілу фінансових (бюджетних) ресурсів на користь адміністративно-територіальних одиниць, власної дохідної бази яких, як правило, недостатньо.

---

[232] Чеберяко О. В. Правове регламентування міжбюджетних відносин в Україні. *Фінансове право у XXI сторіччі: здобутки та перспективи.* К. : Алерта, 2011. Ч. 2. С. 324–325.

[233] Бюджетна система / за наук. ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. К. : Центр учбової літератури; Тернопіль : Економічна думка, 2012. С. 340.

Досить часто термінологічні звороти «фінансове вирівнювання» (яке, до речі, походить із конституційного права Швейцарії) і «бюджетне регулювання» ототожнюють. Однак слід погодитися з думкою Оксани Музики-Стефанчук про те, що фінансове вирівнювання може здійснюватися не лише в межах бюджету: є ще кошти, що спрямовуються від міжнародних фінансово-кредитних установ, які при цьому через бюджет не перерозподіляються, і це не є бюджетним регулюванням[234].

Вирівнювання здійснюється або для створення для всіх учасників однакових стартових умов (вирівнювання податкового потенціалу), або для забезпечення рівного розподілу між ними кінцевого результату (досягнення стандартного рівня споживання державних послуг на всій території). Тією чи іншою мірою всі країни намагаються вирішити обидва завдання. При цьому держави з розвинутою децентралізованою системою управління роблять наголос на вирішенні першого завдання, тоді як країни, що дотримуються традицій бюджетного унітаризму, — на другому[235].

Сутність проблеми української бюджетної системи полягала в помилковій концепції фінансового вирівнювання: воно спрямовувалося на технічне збалансування дохідної та видаткової частин кожного з бюджетів шляхом глобального перерозподілу фінансових ресурсів у державі. З прийняттям нової редакції Бюджетного кодексу України у 2010 році така політика була замкнута на вирівнюванні соціально-економічної спроможності розвитку всіх регіонів, тоді як мала спрямовуватися на підтримання «точок зростання», оскільки обмеження бюджетної спроможності держави може призвести лише до «вирівнювання всіх у бідності»[236]. Водночас слід погодитися з авторами, які вказують на те, що істинна мета бюджетного регулювання фінансових можливостей територій повинна полягати не в зрівнюванні можливостей усіх суб'єктів міжурядових фінансових відносин, а в забезпеченні бюджетними ресурсами гарантованого рівня найслабших у фінансовому плані адміністративно-господарських одиниць. Тоді як дієва система міжбюджетних відносин

---

[234] Музика-Стефанчук О. А. Фінансово-правова основа місцевого самоврядування в зарубіжних країнах. К. : Правова єдність, 2009. С. 98.

[235] Теліпко В. Е. Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України / за заг. ред. М. Я. Азарова; Теліпко В. Е., Овчаренко А. С., Панасюк С. А. К. : Центр учбової літератури, 2010. С. 351–352.

[236] Швець В. Я. Концептуальні підходи до вдосконалення системи міжбюджетних трансфертів. *Фінанси України.* 2005. № 5. С. 31.

має спонукати органи місцевого самоврядування до активної діяльності в напрямі пошуку і використання додаткових резервів збільшення надходжень до власних бюджетів, а також сприяння ефективному використанню бюджетних ресурсів із метою підвищення суспільного добробуту[237].

Слід констатувати, що запроваджені змінами від 28 грудня 2014 року в межах реформи бюджетної (фіскальної) децентралізації новели регулювання міжбюджетних трансфертів переважно врахували слушні пропозиції, які стосувалися відмови від абсолютного й загального вирівнювання за ознакою забезпечення кінцевого результату фінансової діяльності на користь створення умов для пошуку альтернативних джерел доходів і вирівнювання за ознакою податкоспроможності території; підвищення зацікавленості місцевих бюджетів у збільшенні дохідної бази; зменшення ваги нецільових трансфертів на користь закріплення фінансової допомоги для реалізації делегованих державою повноважень щодо надання соціальних послуг громадянам; закладення об'єктивних транспарентних показників у формули розподілу міжбюджетних трансфертів.

Поруч із загальною функцією проведення фінансового вирівнювання це стало одним з елементів масштабної реформи децентралізації публічного управління, оскільки визначило можливість для бюджетів об'єднаних територіальних громад отримати прямі міжбюджетні зв'язки з Державним бюджетом України. Так, наприклад, Законом України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» було передбачено 159 об'єднаних територіальних громад (по факту це об'єднані бюджети сіл і селищ), більшість із яких мали отримати від 1 до 10 мільйонів гривень прямої підтримки з Державного бюджету.

Порівняння показників дотації вирівнювання бюджетів і базової (реверсної) дотації свідчило про те, що остання втратила своє домінантне значення в системі міжбюджетних трансфертів, причиною чого стали як зміни в збільшенні дохідної бази місцевих бюджетів, так і зміни в концепції фінансового вирівнювання, яке покликане допомогти, а не поставити місцеві бюджети в залежність від рішень центральних органів влади, реформа системи фінансування виконання делегованих повноважень у соціальній сфері. З огляду на останнє поряд із дотаціями набагато важливішу вагу в структурі міжбюджет-

[237] Бюджетна система / за наук. ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. К. : Центр учбової літератури; Тернопіль : Економічна думка, 2012. С. 298.

них трансфертів отримали субвенції. Основна частина субвенцій спрямована на фінансування надання бюджетних послуг у соціальній сфері — програми соціального захисту, освіту, медицину.

Тенденції зростання фінансування соціальних потреб за рахунок коштів місцевих органів влади є загальносвітовим явищем. У сучасній світовій практиці, особливо в країнах Європи, дедалі більшої ваги у вирішенні соціальних програм набувають органи місцевого самоврядування. Проте в Україні, на відміну від європейських країн, широкі повноваження із соціального захисту не забезпечені відповідними власними джерелами фінансування[238]. Через це місцеві органи влади змушені скорочувати соціальні програми або використовувати різні форми соціального захисту населення без відповідного обґрунтування й підкріплення їх місцевими ресурсами. Своєю чергою це призводить до неякісного надання соціальних послуг і виплат. На цьому етапі вступають у дію міжбюджетні трансферти як необхідний інструмент збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів, які, зважаючи на їхнє цільове призначення, отримали назву «соціальних трансфертів»[239].

У деяких країнах система міжбюджетних трансфертів доповнюється горизонтальними бюджетними трансфертами, що характеризують відносини між бюджетами одного рівня. Такі системи горизонтального вирівнювання існують насамперед у розвинутих країнах. Найбільшого рівня розбудови ці інститути досягнули в Німеччині та Швеції.

В Україні також поруч із трансфертами, які передаються між Державним і місцевими бюджетами, Бюджетний кодекс України визначає існування міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами (стаття 101). Збереження вказаного інституту міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами є похідним від закріплених у статті 93 Бюджетного кодексу України можливостей кооперації місцевих бюджетів для спільного вирішення питань, які найбільш оптимально слід вирішувати за рахунок бюджетних коштів на наступному рівні бюджетної системи (як вищому, так і нижчому), або ж

---

[238] Мальований М. І. Стан та тенденції бюджетного фінансування соціального забезпечення в Україні. *Економічний часопис—XXI*. 2013. № 5–6 (2). С. 28.

[239] Маслик Р. О. Соціальні міжбюджетні трансферти як необхідна складова соціального захисту населення на місцевому рівні. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Актуальні проблеми сучасної науки» (21–23 жовтня 2014 року).
URL: www.int-konf/konf102014/892-maslik-r-o-socaln-mzhbyudzhetn-transferti-yak-neobhdna-skladova-zabezpechennya-socalnogo-zahistu-naselennya-na-mscevomu-rvn.html

у випадку, коли без такої кооперації надати відповідні бюджетні послуги взагалі неможливо, а правовим підґрунтям виступає теорія делегування повноважень, що за принципом субсидіарності найбільш ефективно можуть бути реалізовані на одному з рівнів бюджетної системи. У цих умовах очевидний висновок про те, що збережені міжбюджетні трансферти між місцевими бюджетами слід розглядати на сьогодні не тільки і не стільки як елемент системи вирівнювання, а як форму співпраці між місцевими бюджетами одного чи різних рівнів бюджетної системи з метою досягнення цілей задоволення інтересів громадян в отриманні максимального обсягу соціальних послуг. Це один із нечисленних прикладів застосування договірного методу регулювання фінансових відносин. Водночас проблеми з його реалізацією зумовлюються небажанням відповідальних представників місцевих органів влади та громад проводити об'єднання фінансових ресурсів на користь того чи іншого бюджету.

Паралельно зі зміною бюджетної системи на шляху до впровадження децентралізованої моделі управління бюджетними коштами реформи зазнала й податкова система як у частині визначення місцевих податків і зборів (першочергово через розширення об'єктів оподаткування реальними (майновими) податками, що традиційно є дохідною базою місцевого самоврядування за територіальним принципом розміщення майнового ресурсу), так і перерозподілу між рівнями бюджетної системи загальнодержавних податків і зборів. На сьогодні місцеві податки й збори не забезпечують достатньої фінансової спроможності навіть за вже наявного обсягу повноважень, а це однозначно «гальмує» можливість збільшення кількості повноважень і вимагає докапіталізації реалізації повноважень.

Дослідження закордонного досвіду демонструє можливість використання непрямих податків як елементів вирівнювання фінансової спроможності місцевих бюджетів різного рівня. Зрештою, після 2014 року Україна мала в порядку «експерименту» для стимулювання добровільного об'єднання передачу частки непрямих податків (акцизів із роздрібної торгівлі, які досі залишаються в структурі доходів місцевих бюджетів).

Говорячи про кроки щодо реальності місцевого самоврядування в тому числі через просуб'єктні громади, ми маємо орієнтуватися й на основні критерії оцінювання рівня фіскальної децентралізації, якими вважаються такі:

• співвідношення показників видатків місцевого самоврядування (місцевих бюджетів) до публічних видатків;

• обсяг видатків місцевих бюджетів до ВВП. Цей показник дозволяє побачити, яка частина публічних ресурсів розподілена між суб'єктами місцевого самоврядування. Іншими словами, він показує рівень фінансової децентралізації в державі (наприклад, 15 % — високий рівень децентралізації, 10–15 % — середній рівень децентралізації (Німеччина), нижче за 10 % — низький рівень);

• частка власних доходів у структурі доходів територіальних громад. Цей показник свідчить про фінансову самостійність (фінансову автономію) суб'єкта місцевого самоврядування;

• обсяг міжбюджетних трансфертів, зокрема дотацій вирівнювання, у структурі доходів місцевих бюджетів. Розмір цього показника безпосередньо свідчить про фінансову автономію місцевого самоврядування. Що він вищий — то нижчий рівень фінансової самостійності й незалежності місцевого самоврядування.

Процес об'єднання територіальних громад виявив одне суттєве зауваження: якщо територія об'єднаної громади повністю збігається з територією відповідного району, такий район стає зайвою адміністративно-територіальною одиницею. Тоді немає ані фактичної доцільності діяльності районних рад, які представлятимуть спільні інтереси громад на території району, бо всі вони представлені в межах діяльності органів об'єднаної територіальної громади, ані нормативної, бо за своїм статусом об'єднані територіальні громади прирівняні до міст обласного значення та районів (у частині бюджетів, розпорядження власністю тощо), а тому районна рада залишається і без повноважень, і без матеріальної бази. На початку процесу об'єднання громад в Україні було чотири такі випадки, а ще у двох районах територія була повністю розділена між декількома об'єднаними територіальними громадами, які можуть за бажання й потреби використовувати неінституціоналізовані форми вирішення спільних завдань. «Звичайно, із 490 районів, які існують в Україні [у 2016 році, до реформи районного рівня у 2020 році], 6 — це небагато, менш ніж 1 %, а тому на сьогодні в порядку законодавчої ініціативи пропонується надати право Верховній Раді України ліквідувати такий район

і його органи управління»[240].

Однак це наштовхує на думку, що рівень району надалі слід відносити до факультативних, а не обов'язкових рівнів місцевого самоврядування і в адміністративному, і у фінансовому значенні. Окрім того, цілком вірогідно, що після завершення об'єднання та створення спроможних територіальних громад від нього взагалі можна буде відмовитися з наведених вище міркувань, а завдання, які на сьогодні виконують районні органи, перейдуть у сферу добровільної співпраці територіальних громад, самі ж райони залишаться частиною адміністративно-територіального устрою без самостійних органів управління. Вважаємо, що це може істотно розвантажити систему публічного управління та сприяти її загальній продуктивності й усуненню можливих компетенційних суперечностей між управлінням громадами й органами управління районами.

Понад те, і система місцевих органів виконавчої влади, очевидно, повинна бути зорієнтована на регіональний (обласний) рівень побудови. Слід відзначити, що вже на сьогодні в межах адміністративної реформи та оптимізації системи державного управління територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади укрупнюються і навіть переходять на суперрегіональний (міжобласний) рівень відділень та офісів (наприклад, Національна служба України з питань державної служби, Державна аудиторська служба України тощо).

7.2. СУБ'ЄКТИВІЗАЦІЯ ГРОМАДИ ЯК УЧАСНИКА ФІНАНСОВО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН

У дослідженні фінансово-правового статусу громади вихідним елементом слід вважати визначення її суб'єктних характеристик через розкриття правового статусу як повноцінного учасника відповідних правовідносин. На сьогодні цього очевидно бракує в законодавстві, незважаючи на зроблені перші кроки. Водночас слід погодитися з думкою М. О. Перепелиці щодо того, що фінансово-правовий статус територіальної громади — це невід'ємна частина

[240] Якщо в межах всієї території району утворилася одна об'єднана громада, такий район стає зайвим, — В'ячеслав Негода // Урядовий портал, 8 квітня 2016 року. URL: www.kmu.gov.ua/ua/news/248949103

взагалі правового статусу територіальної громади, що виражає особливості її правового стану як суб'єкта фінансового права, тобто як суб'єкта, що діє на стадіях мобілізації, розподілу та використання фінансових ресурсів для задоволення потреб економічного та соціального розвитку свого регіону[241].

З моменту прийняття редакції Бюджетного кодексу України 2010 року, обмежена суб'єктивізація громади визначалася в межах боргових зобов'язань (статті 16, 17 Бюджетного кодексу України) і наділенням територіальних громад міст разом з Автономною Республікою Крим в особі керівника місцевого фінансового органу за дорученням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, міської ради на здійснення місцевих запозичень і погашення гарантованого місцевого боргу. Таким чином, законодавець намагався підкреслити лише відповідальність й обов'язки громад.

З 2015 року в межах реформи децентралізації бюджети об'єднаних територіальних громад на засадах прямого зв'язку в системі вирівнювання вказувалися в законі про Державний бюджет на відповідний рік у додатку 5 про визначення порядку вирівнювання за посередництвом міжбюджетних трансфертів. Водночас і досі у фінансовому законодавстві громада розглядається не як суб'єкт — розпорядник бюджетних коштів, а радше як рівень організації публічної влади (визначення повноважень щодо акумулювання доходів і здійснення видатків на виконання функцій публічного управління).

Про це свідчить і визначення в пункті 2 частини 1 статті 2 Бюджетного кодексу України бюджетів місцевого самоврядування як бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад, а також бюджетів районів у містах (у разі утворення районних у місті рад), де територіальна громада розглядається лише як об'єктний рівень управління бюджетними коштами — елемент бюджетної системи, а не суб'єкт бюджетних правовідносин. Натомість усі суб'єктні ознаки (у першу чергу бюджетні повноваження) визначені за органами місцевого самоврядування — представницькими (місцевими радами), виконавчими органами, особливе місце серед яких займають місцеві фінансові органи.

Відповідно до пункту 1 частини 1 статті 2 Бюджетного кодексу України загальне визначення бюджету подається через ознаки плану формування та

[241] Перепелиця М. О. Статус територіальних громад як суб'єктів фінансового права. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2005. Вип. 10. С. 117.

використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду. Це призводить до хибної основи нормативної концепції побудови системи управління бюджетними коштами замість первинних суб'єктів — держави та громад чи їхніх об'єднань (за регіональною ознакою на рівні районів і областей) на користь похідних механізмів реалізації публічної влади через діяльність органів державної влади, Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування.

При цьому згідно із частиною 1 статті 143 Конституції України затвердження бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контроль за їх виконанням, встановлення місцевих податків і зборів відповідно до закону віднесено саме до компетенції територіальних громад села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування.

Слід звернути увагу, що, на думку О. В. Батанова, територіальна громада як первинний системоутворюючий елемент місцевого самоврядування насамперед є «природною» корпоративною одиницею, автономність якої виходить не з державної влади, а із суверенітету народу. Держава лише визнає її діяльність, що реалізується жителями — членами територіальних громад як їхня природна соціальна претензія в односторонньому порядку незалежно від ступеня правового припущення. Держава з допомогою правових засобів лише впорядковує самоврядну активність місцевого населення, не встановлюючи її. Вона лише санкціонує муніципальні функції і повноваження, пов'язані з регулюванням питань місцевого життя[242]. З огляду на це первинне правове значення позначається й на реалізації речових прав на публічне майно, необхідне для виконання завдань і функцій організації життя громади, первинне значення серед яких належить бюджетним ресурсам.

Це вимагає визнання саме громади, а не органів місцевого самоврядування учасником бюджетних правовідносин і зазначення цього у відповідних приписах на рівні загальних норм і там, де це не стосується нормативного визначення процедури й законного закріплення реалізації компетенції громадою

[242] Батанов О. В. Територіальна громада — первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. *Вісник Центральної виборчої комісії.* 2008. № 2. С. 57.

через конкретно визначений орган місцевого самоврядування.

Громада повинна забезпечувати виконання завдань і функцій із метою якісного надання публічних послуг, зокрема шляхом ефективного розпоряджання бюджетними коштами, що передбачає необхідність узгодження в тексті бюджетного законодавства, з акцентом саме на суб'єктності громад у бюджетних правовідносинах, а не органів місцевого самоврядування.

При цьому в системі суб'єктів фінансового права необхідно розрізняти територіальні громади й органи місцевого самоврядування, оскільки перші виокремлюються в статусі одержувачів бюджетних коштів, власників надходжень від місцевих податків і зборів, тоді як другі виступають суб'єктами, що безпосередньо організують фінансову діяльність у регіоні. Але саме територіальні громади мають фінансово-правовий статус, елементи якого (фінансові обов'язки та права) здійснюються за рішеннями органів місцевого самоврядування. Без визначення статусу територіальної громади неможливо взагалі будувати систему правовідносин цього суб'єкта права з іншими. А територіальна громада, виступаючи носієм відповідних обов'язків і прав (про що вже йшла мова), безумовно, вступає в різні правовідносини з приводу фінансової діяльності з іншими суб'єктами фінансового права[243].

Надання громаді статусу юридичної особи публічного права повинно також тягнути за собою встановлення загального правила, згідно з яким місцеві ради та виконавчі органи мають спеціальний статус, визначені повноваження й діють не замість, а лише від імені громади та здійснюють визначені законодавством бюджетні повноваження, зокрема формуючи та виконуючи бюджет, залучаючи позики, розміщуючи кошти на депозитах у банках тощо.

Звісно, значну частину функцій і повноважень у бюджетному законодавстві покладено на місцеві ради та виконавчі органи місцевого самоврядування. Саме тому надання громаді статусу юридичної особи публічного права не означає, що якимось чином будуть припинені чи обмежені функції та завдання місцевих рад і виконавчих органів. Реалізація змін забезпечить чіткість і прозорість у бюджетному процесі, унормує питання укладання договорів, відповідальності, підзвітності й компетенції шляхом закріплення бюджетно-правової компетенції між органами місцевого самоврядування

[243] Перепелиця М. О. Статус територіальних громад як суб'єктів фінансового права. *Державне будівництво та місцеве самоврядування.* 2005. Вип. 10. С. 116.

в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (у Законі України «Про громади» в разі його прийняття) і Бюджетному кодексі України відповідно до визначених предметів відання територіальної громади.

Аналогічно і в податковому законодавстві мають бути закріплені установчі повноваження громад встановлювати місцеві податки й збори, які можуть реалізовуватися шляхом прийняття рішення радою громади.

Водночас визнання за громадою бюджетно-правового статусу передбачає необхідність визначення механізмів безпосередньої реалізації саме цим суб'єктом як спільнотою мешканців власної компетенції. Ідеться насамперед про нормативне впровадження і розвиток партисипаторного бюджетування (громадських бюджетів, бюджетів участі) на рівні громад із прямим залученням членів громади до визначення пріоритетних напрямів використання фінансових ресурсів, з урегулюванням у профільних законодавчих актах предмета, форм і меж громадських бюджетів у складі бюджетів місцевого самоврядування[244].

Істотною проблемою суб'єктивізації громади на сьогодні є недостатня нормативна основа та фактична реалізація решти форм прямої (безпосередньої) демократії, що дозволило б здійснювати правосуб'єктність громади в публічно-правовій, у тому числі фінансовій сфері відносин.

Серед двох основних форм українське законодавство на підставі міжнародних нормативних стандартів демократії визначає місцеві референдуми та участь у виборах до органів місцевого самоврядування. Незважаючи на конституційне значення вказаних форм, в Україні доводиться констатувати не просто проблеми, а подекуди грубе порушення з боку держави вказаних форм реалізації важливих політичних прав своїх громадян. Це відбувається шляхом відсутності нормативної бази для реалізації права на проведення місцевого референдуму.

Згідно зі статтею 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцевий референдум — це форма вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення, а його предметом може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією, цим законом та іншими законами до відання місцевого самоврядування. Порядок призначення та

[244] Sintomer, Y., Herzberg, C., & Röcke, A. Participatory budgeting in Europe: potentials and challenges. International Journal of Urban and Regional Research. 2008. 32(1). P. 164–178.

проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються лише референдумом, визначаються законом про референдуми. Таким законом до 2012 року був Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 року, що втратив чинність із прийняттям Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року, фактично залишивши місцеві референдуми поза межами нормативно-правового регулювання. Експерти Програми Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні» ще у 2010 році у своєму звіті про відповідність українського законодавства положенням Європейської хартії місцевого самоврядування відзначали, що положення статті 143 Конституції України про можливість територіальних громад безпосередньо виконувати самоврядні функції суто декларативні, оскільки механізмів для цього не існує; єдиний дієвий інструмент безпосередньої демократії згідно із чинним на той час українським законодавством, на їхню думку, — місцевий референдум — занадто складний. Сьогодні громади позбавлені навіть такого механізму.

На жаль, вирішення цих проблем перебуває поза межами сфери впливу громади та вимагає усвідомлення вищими органами управління держави своєї відповідальності перед громадянами й міжнародними партнерами за реалізацію зобов'язань у сфері забезпечення політичних прав громадян.

На сьогодні законодавство України про місцеве самоврядування визначає можливість використання альтернативних форм прямої демократії на місцевому рівні, таких як загальні збори громадян (стаття 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), місцеві ініціативи (стаття 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), громадські слухання (стаття 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), органи самоорганізації населення (частина 6 статті 140 Конституції України та стаття 14 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

У всіх вказаних випадках конкретні процедури використання тієї чи іншої форми прямої демократії не деталізовані в централізованому законодавстві, водночас право на їх визначення закон надав самим територіальним громадам шляхом закріплення відповідного регулювання в статутах територіальних громад чи інших рішеннях представницьких органів місцевого самоврядування (місцевих рад). Зважаючи на широку диспозитивність при прийнятті відповідних порядків, місцеві ради та громади практично не обмежені у вирішенні

процедурних питань регулювання вказаних форм демократії, водночас вони повинні пам'ятати про їхнє основне призначення — забезпечити можливість вільного доступу членів громади до прийняття управлінських рішень, створити реальну альтернативу й підтримку формалізованим органам місцевого самоврядування, забезпечити адекватний прямий зворотний зв'язок із громадою. На сьогодні більшість уже розроблених і прийнятих статутів територіальних громад доволі прогресивно регулюють вказані питання, зосередивши основну увагу на такому:

– суб'єктний склад вказаних форм діяльності (не повинні перешкоджати навіть незначній групі членів громади реалізувати свої права та водночас не спотворювати реалізацію інституту через можливість неконструктивного використання вказаних інститутів);

– порядок конституювання ініціаторів і підтвердження підтримки їхньої ініціативи серед громади (через збір списків чи підписні листи);

– темпоральні характеристики та організаційні й матеріально-технічні аспекти реалізації ініціативи (часові межі та джерела фінансування проведення заходів);

– порядок інформування про проведення відповідних заходів та їхні результати;

– документування та зберігання документів за наслідками зборів, ініціатив чи слухань;

– впровадження рішень за результатами ініціатив і контроль за їхнім виконанням.

На сьогодні можна знайти безліч прикладів і типових положень про застосування відповідних форм прямої (безпосередньої) демократії, які значно полегшують можливість вирішення питання нормативно-правового регулювання на рівні громади. Однак в уже згаданому звіті експертів Програми Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні» йдеться про те, що вказані механізми в прочитанні українського законодавства мають лише консультативне значення, а отже, не можуть вважатися ефективними для забезпечення участі громади в реалізації права на місцеве самоврядування.

Перелічені форми прямої (безпосередньої) демократії не єдині, які можуть бути використані в Україні. У дослідженні статутів низки терито-

ріальних громад згадано про такі заходи, як консультативні опитування членів територіальної громади (за аналогією до консультативних місцевих референдумів), консультації та обговорення з громадою питань прийняття нормативно-правових актів і формування та реалізації управлінської політики (особливо, що стосується прийняття регуляторних актів з огляду на прямі вимоги Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року; Типового порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, рекомендованого для застосування і органам місцевого самоврядування, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»), ініціювання та проведення громадських експертиз діяльності органів місцевого самоврядування тощо. Оскільки йдеться про реалізацію політичних прав на безпосередню участь в управлінні, допустимі будь-які форми діяльності, якщо вони не порушують вимог Конституції України.

Фактично описані вище форми прямої (безпосередньої) демократії не нові для прогресивних західних демократій. Указані інститути переважно використовуються в європейських державах і Сполучених Штатах Америки, щоправда, зі своїми особливостями.

Наприклад, у Німеччині право на участь у прийнятті владних рішень жителями територіальних одиниць реалізується шляхом подання спеціальних заявок, а громадянами — шляхом подання громадянських вимог і рішень. Підписана 5 % жителів заявка зобов'язує місцеву раду розглянути питання та прийняти відповідне рішення; громадянську вимогу повинні підписати від 10 до 100 громадян, що свідчить про їхній намір замість ради самостійно вирішити певне місцеве питання. А частина 1 статті 28 Основного Закону Німеччини взагалі передбачає можливість заміни виборного органу в громадах загальними зборами.

За наявності реального бажання почути громаду та врахувати її думку активно використовуються неформальні опитування за допомогою карток опитування громадянського суспільства (наприклад, у Польщі, Вірменії, Словаччині), за результатами яких формуються карти пріоритетних напрямів розвитку населених пунктів, що лягають в основу місцевих програм або

ж цілісних планів розвитку міста.

Як не парадоксально для України, однак найбільш широке в Європі застосування заходів прямої (безпосередньої) демократії, на думку громадян Швейцарії, дозволяє їхній федеративній державі зберегти єдність: від заміни на рівні комун виборних органів загальними зборами жителів територіальної одиниці до можливості виносити на голосування на референдумі майже будь-який закон, прийнятий парламентом, чи вносити громадську ініціативу в межах територіальної одиниці, яка може зумовити зміну швейцарської Конституції, або запроваджувати новий вектор державної політики.

Саме з розвитком інститутів прямої демократії на рівні громад пов'язана можливість безпосередньої участі членів громади (а отже, її самої як юридичної особи) у визначенні напрямів використання бюджетних ресурсів, що дозволить реалізувати конституційну норму в редакції конвенційних зобов'язань щодо здійснення місцевого самоврядування громадою не лише через відповідні органи.

Фактично, визначаючи основи суб'єктного складу правовідносин за українським законодавством, у таких правовідносинах переважно беруть участь фізичні та юридичні особи. Обидва правові інститути — складні міжгалузеві утворення, які поєднують у собі цілу низку правових і суміжних аспектів, а встановлення їхнього змісту продовжує залишатися однією з ключових доктринальних мультидисциплінарних проблем. При цьому, якщо правова характеристика фізичної особи похідна від персоналізації соціально-біологічної природи людської істоти з її морально-мисленнєвими центрами формування інтересів та зумовлених ними прав і свобод, то з юридичною особою існують численні вихідні та похідні проблеми.

Значна кількість теорій походження та розуміння природи юридичної особи, з одного боку, свідчать про відсутність узгодженого розуміння цього правового явища, а з іншого боку — вчення та визначення характеристики одного з ключових суб'єктів правовідносин, очевидно, не може бути моністичним. Ми погоджуємося з висновком Р. Прилуцького, який відзначив, що розроблене в межах цивілістики вчення про юридичну особу не може залишатися навічно ексклюзивом лише цивільного права. Воно використовується іншими галузями права зі зрозумілими особливостями. Ортодоксальність цивілістів у цьому питанні й намагання змусити всіх до його універсального застосуван-

ня далеко не завжди корисне для інших сфер соціального буття. З урахуванням цього й повинна формуватися правова система й система законодавства[245].

Застосування концепції суб'єктів публічно-правових відносин яскраво демонструє, що загальний цивілістичний підхід до визначення статусу учасника — юридичної особи не розкриває особливостей застосування норм відповідних галузей. Ми не можемо відмовитися від сформованих онтологічних особливостей суб'єктної характеристики участі відповідних форм організацій колективів фізичних осіб у правовідносинах. Водночас у публічних відносинах основне питання, яке вирішується через участь такого суб'єкта, — реалізація владної компетенції та забезпечення публічного інтересу. Це виявляється в необхідності «актуалізації» правового регулювання статусу юридичної особи-учасника з позицій відповідного предмета правового регулювання.

Таким чином, досліджуючи суб'єктний склад бюджетних правовідносин із позицій бюджетно-правового статусу, що визначається відповідним обсягом прав та обов'язків їхніх учасників, зауважимо, що основна суб'єктна характеристика цих правовідносин розкривається через визначення правового змісту й нормативної характеристики бюджетної установи. Тому статус юридичної особи публічного права громади як учасника фінансових правовідносин неодмінно повинен бути наповнений відповідними додатковими елементами змісту, властивого саме цьому аспекту соціально-правової взаємодії.

Основна суб'єктна характеристика бюджетних правовідносин розкривається через визначення правового змісту й нормативної характеристики бюджетної установи.

Згідно з пунктом 12 частини 1 статті 2 Бюджетного кодексу України бюджетні установи — це органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також організації, створені ними в установленому порядку, що повністю утримуються за рахунок відповідно державного бюджету чи місцевого бюджету. Бюджетні установи є неприбутковими.

Фактично нормативне положення формує ознаки статусу бюджетної установи через визначення трьох основних ознак:

– інституційної (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також організації, створені ними у встановленому порядку без

[245] Прилуцький Р. Основні теорії юридичної особи та їх вплив на розвиток організаційних форм суб'єктів господарювання. *Юридична наука*. 2013. № 3. С. 46.

прямого обмеження організаційно-правової форми);

– фінансово-забезпечувальної (повністю утримується за рахунок відповідно державного бюджету чи місцевого бюджету);

– фінансово-результативної (неприбуткові за балансовими показниками фінансового результату їхньої діяльності).

Натомість у частині дослідження інституційної ознаки бюджетної установи можна зробити висновок, що всі наведені ознаки юридичної особи публічного права характерні в повному обсязі для бюджетних установ і здатні визначати в сукупності з іншими нормативними ознаками віднесення певних суб'єктів до цієї категорії учасників бюджетно-правових відносин, доповнюючи й розкриваючи зміст їхньої діяльності. Вважаємо за необхідне запропонувати внести відповідні зміни в частині нормативного закріплення бюджетних установ шляхом визначення їх як юридичних осіб публічного права.

Правовий статус бюджетної установи за законодавством України означає встановлення ознак учасника бюджетних правовідносин, які характеризують як елементи загальної правосуб'єктності особи, так і спеціальні властивості, зумовлені особливостями його публічної фінансової діяльності. Розкриття через інституційну ознаку властивостей юридичної особи публічного права дозволяє встановити порядок утворення, основи корпоративних відносин, режиму власності у відносинах бюджетних установ як суб'єктів господарської діяльності в Україні. Натомість специфіка їх участі в бюджетних правовідносинах, яка розкривається через фінансово-забезпечувальну та фінансово-результативну ознаку, дозволяє сформулювати систему правових взаємозв'язків із централізованим публічним фондом коштів — бюджетом. Це впливає не лише на фінансову результативність господарської діяльності бюджетних установ, але й напряму визначає принципи реалізації їхнього призначення в механізмі держави при взаємодії зі споживачами бюджетних соціальних послуг[246].

Єдина суперечність полягає в закріпленні інституційної ознаки бюджетних установ, до яких пунктом 12 частини 1 статті 2 Бюджетного кодексу

[246] Див. детальніше: Oleh Ilnytskyi. Jednostka budżetowa na Ukrainie: określenie stanu prawnego na podstawie połączenia aspektów prawa finansowego i prawa handlowego. *Prawo : Związki publicznoprawne w świetle współczesnego prawodawstwa międzynarodowego, unijnego i krajowego.* Tom 333 (2021). S. 69–83. DOI: https://doi.org/10.19195/0524-4544.333.5

України сьогодні віднесено лише органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також організації, створені ними у встановленому порядку. Заради узгодження з вектором реформування потрібно змінити нормативний припис і визначити бюджетними установами юридичних осіб публічного права, а також організації, створені ними у встановленому порядку. Таке формулювання дозволяє узгодити віднесення органів місцевого самоврядування до бюджетних установ навіть після втрати організаційної самостійності як окремих юридичних осіб.

Такі зміни дозволять подолати формальні неузгодженості та за змістом основних нормативних ознак визнавати громаду як юридичну особу публічного права зі статусом окремої бюджетної установи.

Основним фінансово-плановим актом громади як бюджетної установи залишається відповідний місцевий бюджет і розроблений на його основі бюджетний розпис. Затвердження кошторису як фінансово-планового акта громади не видається доцільним.

Вирішення питання надання суб'єктних ознак громаді в бюджетному процесі вимагає узгодження з поточною класифікацією учасників. Сьогодні відповідно до частини 3 статті 19 Бюджетного кодексу України до них відносять органи, установи та посадових осіб, наділених бюджетними повноваженнями (правами та обов'язками з управління бюджетними коштами).

Найчастіше поняття «суб'єкти бюджетних правовідносин» та «учасники бюджетних правовідносин (учасники бюджетного процесу)» ототожнюються. Але і теоретично, і практично це два різні поняття, які найчастіше характеризують одного й того ж суб'єкта, тобто найчастіше складається так, коли певний суб'єкт є одночасно і учасником, і суб'єктом бюджетних правовідносин. Але інколи виникає зворотна ситуація. Учасникам бюджетних правовідносин притаманні такі ознаки: вони беруть участь у розподіленні доходів і видатків між бюджетами; отримують із бюджету грошові кошти у формі фінансування; беруть безпосередню участь у будь-якій із стадій бюджетного процесу як сторона правовідносин[247]. Таким чином, усі повноваження «прив'язані» до статусу відповідного учасника, якими навіть у теоретичних розробках на підставі детального аналізу нормативних приписів продовжують визнаватися

[247] Сідор М. І. Правовий статус учасників бюджетного процесу : автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2011. С. 10–12.

представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування, але не самі громади[248].

За обсягом бюджетних повноважень учасники бюджетного процесу поділяються на розпорядників й одержувачів бюджетних коштів. Статус громади як юридичної особи публічного права безпосередньо стосуватиметься поняття «головний розпорядник бюджетних коштів».

Громада як юридична особа публічного права зможе виступати в статусі головного розпорядника коштів за бюджетними призначеннями, визначеними рішенням про місцевий бюджет, і бути включеною до мережі розпорядників коштів місцевих бюджетів, з внесенням відповідних змін у статтю 22 Бюджетного кодексу України.

При цьому органи місцевого самоврядування в особі їхніх керівників залишаються в мережі розпорядників коштів місцевих бюджетів, однак як розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня, діяльність яких спрямовується головним розпорядником — громадою — шляхом прийняття рішення про делегування повноважень на виконання бюджетної програми розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та/або одержувачами бюджетних коштів, розподілення та доведення до них у встановленому порядку обсягів бюджетних асигнувань і реалізації інших повноважень у порядку частини 5 статті 22 Бюджетного кодексу України.

7.3. ВПРОВАДЖЕННЯ ПРИНЦИПУ СУБСИДІАРНОСТІ ПРИ РОЗПОДІЛІ БЮДЖЕТНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ РІВНЯМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Спеціальне вузькогалузеве значення в управлінні бюджетними коштами має принцип субсидіарності, який у цій сфері стосується організації побудови міжбюджетних відносин. Згідно з Бюджетним кодексом України він полягає в тому, що розподіл видів видатків між державним бюджетом і місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача. Практична реалізація цього принципу розкрита

[248] Там само.

в статті 86 Бюджетного кодексу України серед критеріїв розмежування видів видатків між місцевими бюджетами з метою найбільш раціональної організації системи бюджетного фінансування, залежно від рівня бюджету, підпорядкованості установ, фінансування якої здійснюється, і значення заходів, які фінансуються, для споживачів бюджетних послуг певної території.

Водночас цей принцип не лише має значення в організації фінансової системи, а й походить від загальної організації системи здійснення публічної влади. Так, реформа децентралізації публічного управління як одна з базових, що має на меті побудову ефективної системи територіальної організації влади в Україні, серед своїх результатів бачить реалізацію повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, що передбачає субсидіарність, повсюдність і фінансову самодостатність при здійсненні місцевого самоврядування. Розкриваючи значення субсидіарності в системі організації публічної влади на місцевому рівні, Європейська хартія місцевого самоврядування вказує на те, що публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт із громадянином. У випадку наділення тими чи іншими повноваженнями іншого органу необхідно врахувати обсяг і характер завдань, а також вимоги досягнення ефективності та економії (частина 3 статті 4)[249]. Оскільки реалізовувати будь-які владні повноваження з позицій бюджетно-правового статусу означає отримати повноваження зі здійснення відповідних видатків на їх забезпечення, питання субсидіарності при управлінні бюджетними коштами у своїй основі має правильний розподіл повноважень між рівнями та суб'єктами публічного управління, визначення відповідно до цього видаткових повноважень за рахунок фондів коштів, які перебувають у їхньому розпорядженні, а також забезпечення для цього необхідної дохідної бази.

Фіскальна децентралізація дає простір для інновацій, нестандартних рішень, розширює можливості для участі місцевої влади в розвитку підконтрольних територій, сприяє підвищенню ефективності послуг, що надаються населенню, що робить її особливо привабливою[250]. Самостійні місцеві бюджети дозволяють розподіляти повноваження розпорядників бюджетних

[249] Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. *Офіційний вісник України.* 2015. № 24. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

[250] Калінюк Н. Бюджетна децентралізація в країнах з перехідною економікою. *Збірник наукових праць Української академії державного управління при Президентові України.* 2002. № 2. С. 323.

коштів і планувати видатки, щоб найбільш потрібні послуги для громадян надавалися в доступних місцях, відповідної якості (дитсадки, школи, лікарні тощо). Для цього виділяється фінансова допомога (міжбюджетні трансферти), об'єднуються кошти різних розпорядників на умовах додаткових домовленостей[251].

Перші кроки й результати реформи бюджетної (фіскальної) децентралізації підтверджують цей висновок, оскільки її ключовим питанням став перерозподіл повноважень за принципом «знизу — догори», а також відповідальність за фінансування їх здійснення. У зв'язку із цим у межах реформи бюджетної (фіскальної) децентралізації держава істотно оновила підхід до визначення фінансової основи місцевого самоврядування (перегляд груп місцевих податків, віднесення до доходів місцевих бюджетів, а особливо бюджетів об'єднаних територіальних громад загальнодержавних податків і зборів, оплати за адміністративні послуги, прямий зв'язок із Державним бюджетом у міжбюджетних відносинах, механізм підтримання інфраструктурних проєктів через Державний фонд регіонального розвитку тощо), а створення рівних умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів України, подолання депресивного стану окремих територій, усунення вертикальних та горизонтальних дисбалансів є державною стратегією регіонального розвитку й метою державної регіональної фінансової політики та може бути досягнуто завдяки оновленим процедурам фінансового вирівнювання[252]. Розв'язання питань фінансового вирівнювання досягається за допомогою різних форм і методів втручання держави, провідне місце серед яких посідають процедури бюджетного регулювання і фінансової допомоги територіям (ще один елемент субсидіарності у фінансовій сфері — допоміжний фінансовий характер діяльності кожного вищого рівня органів управління щодо нижчого).

Реальне впровадження принципу субсидіарності в побудову системи реалізації публічної влади загалом й управління бюджетними коштами, зокрема, об'єктивно визначає визнання територіальних громад базовим рівнем здійснення управління суспільними відносинами. А це зумовлює необхідність перегляду визначених Главами 13, 14 Бюджетного кодексу України нормативних

[251] Теліпко В. Е., Овчаренко А. С., Панасюк С. А. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / за заг. ред. Азарова М. Я. К. : Центр учбової літератури, 2010. С. 28.
[252] Луніна О. І. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин. К. : Наукова думка, 2006. С. 398.

алгоритмів і підходів до розподілу видатків між рівнями бюджетної системи.

У контексті положення пункту 2 статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування про визначення сфери компетенції місцевого самоврядування як права в межах закону вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і не доручене жодному іншому органу, що перегукується з ужитим поняттям у частині 1 статті 140 Конституції України — «питання місцевого значення», місцеве самоврядування здійснюється з питань, що є предметом «публічного інтересу на місцевому рівні».

Визначені на сьогодні видатки бюджетів місцевого самоврядування на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання публічних послуг і які розташовані найближче до споживачів (так звана «перша група» згідно з пунктом 1 частини 1 статті 86 Бюджетного кодексу України), і подальші конкретизовані переліки у статтях 89, 91 Бюджетного кодексу України є обмеженими та визначаються вимогами забезпечення фінансової збалансованості через недостатню дохідну базу місцевих бюджетів, а не субсидіарності як загального принципу побудови децентралізованої системи публічної влади.

Натомість видатки бюджетів самоврядування регіонального рівня мають залишатися лише у випадках, якщо об'єктивно здійснювати відповідні видатки на рівні бюджету громади незаконно чи недоцільно з огляду на підпорядкованість відповідної установи (наприклад, видатки на фінансування відповідних органів або утворених ними підпорядкованих організацій). У решті випадків громади як юридичні особи публічного права матимуть на підставі частини 2 статті 142 Конституції України можливість об'єднання ресурсів для фінансування видатків на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують надання основних публічних послуг для всіх громадян України («друга група») і на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують публічні послуги для окремих категорій громадян, або реалізацію програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України («третя група»).

Суб'єктність громади дозволить інтенсифікувати та поглибити застосування договірної форми регулювання між повноцінними легалізованими суб'єктами в публічно-правовій (першочергово — бюджетній) сфері, розвиваючи положення частини 7 статті 75 Бюджетного кодексу України. Такі

договори повинні мати значення безумовних зобов'язань між учасниками з можливостями захисту прав та інтересів громади на компенсацію відповідних видатків на користь членів іншої територіальної громади.

З огляду на важливе значення договірного методу регулювання автономних самоврядних фінансів місцевих бюджетів централізоване бюджетне законодавство ґрунтується на правильній стратегії обмеженого втручання в питання взаємовідносин між бюджетами, обмежуючись указівкою на загальну форму та імперативи й заборони для договірного регулювання міжбюджетних відносин. Аналіз договорів про передачу міжбюджетних трансфертів дозволяє зробити висновок, що в законодавстві обов'язкові умови відсутні, проте, на нашу думку, до них доцільно віднести такі:

1) визначення сторін із зазначенням статусу надавача чи отримувача трансферту, а також розпорядників трансфертних коштів (вони можуть бути дво- або багатосторонніми, залежно від учасників розподілу міжбюджетного трансферту — лише представницькі органи чи за участі місцевих органів виконавчої влади при реалізації делегованих від держави повноважень і залучені бюджетів регіонального рівня місцевого самоврядування);

2) визначення виду й обсягу трансферту, за посередництвом якого кошти передаються між місцевими бюджетами; при цьому такі трансферти є субвенціями, оскільки мають цільове призначення, яке гарантує отримувач і контролює надавач, а обсяг трансферту визначається в грошовому еквіваленті залежно від певного емпіричного показника використання (кількість споживачів послуги тощо) і фінансового нормативу забезпечення фінансування;

3) строк дії договору, що не може перевищувати тривалості конкретного бюджетного періоду (строку дії бюджетів, щодо трансфертів у яких домовляються сторони)[253].

При розподілі видатків між рівнями бюджетної системи держава повинна керуватися саме визнанням базового рівня громади в системі реалізації публічної влади. Водночас аксіоматичною залишається нормативна вимога щодо необхідності забезпечення права на здійснення видатків за умови відпо-

[253] Ільницький О. В. Реформа міжбюджетних відносин на шляху до бюджетної (фіскальної) децентралізації в Україні. *Публічне право.* 2016. № 1 (21). С. 132–133.

відної передачі фінансових ресурсів з метою забезпечення фінансової спроможності та фіскальної достатності при делегуванні повноважень за рахунок закріплення частки загальнодержавних податків і зборів або трансфертів із Державного бюджету (стаття 85 Бюджетного кодексу України).

7.4. ЗРОСТАННЯ ФІСКАЛЬНОЇ ДОСТАТНОСТІ ДОХОДІВ БЮДЖЕТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Досліджуючи у фінансово-економічному значенні інститут розвитку територіальної громади як інституційного суб'єкта фінансових відносин за наслідками проміжного етапу реформи місцевого самоврядування в Україні, автори віднесли до його елементів прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом; горизонтальне вирівнювання податкової спроможності; державну підтримку у вигляді субвенції на формування інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної формації; формування й реалізацію бюджетних програм об'єднаних територіальних громад; бюджети розвитку об'єднаних територіальних громад. Однак одне з провідних місць належить плануванню дохідної частини бюджетів об'єднаних територіальних громад і реальних можливостей її розширення; бюджетні стимули; встановлення власних обов'язкових процедур публічності й прозорості витрачання бюджетних коштів. У цьому аспекті фінансовий потенціал територіальної громади розглядається як сукупність власних, залучених, фактично акумульованих і потенційно доступних фінансових ресурсів економічної системи територіальної громади й можливостей відповідної територіальної громади їх ефективно використовувати для забезпечення операційної та інвестиційної діяльності й досягнення загальносистемних цілей в умовах нестабільності факторів зовнішнього середовища, а також взаємодії зазначених складових із метою забезпечення сталого розвитку певної території[254].

Універсальним принципом побудови системи публічних фінансів є збалансованість — відповідність повноважень для здійснення витрат бюджету обсягу надходжень бюджету на певний бюджетний період, яка зумовлює

[254] Щур Р. І. Фінанси територіальних громад: особливості формування в сучасних умовах. *Науковий вісник Ужгородського національного університету : Міжнародні економічні відносини та світове господарство.* 2018. Випуск 20. Ч. 3. С. 164.

необхідність забезпечення фінансової спроможності територіальних громад через визначення достатньої дохідної бази місцевих бюджетів.

У частині 1 статті 142 Конституції України матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування названо рухоме й нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних й обласних рад.

Отже, зростання повноважень у частині здійснення видатків громадами на реалізацію владних функцій потребує відповідних компенсаторних механізмів, а тому існує потреба реформування системи надходжень місцевих бюджетів.

Визначені в статтях 64, 69-1 і 71 Бюджетного кодексу України доходи загального й спеціального фонду бюджету місцевого самоврядування, за винятком податку на доходи фізичних осіб і місцевих податків, які мають реальний характер, не містять системоутворюючих податків, що, з іншого боку, відкриває потенціал для зростання дохідної бази завдяки перерозподілу податкових надходжень від загальнодержавних податків і зборів (податок на прибуток підприємств, рентні платежі за використання природних ресурсів, непрямі податки). При цьому закріплений у статті 29 Бюджетного кодексу України підхід передбачає пріоритетність Державного бюджету при закріпленні доходів бюджету з відкритим списком, на відміну від місцевих бюджетів.

Право громади на забезпечення фіскальної достатності доходів повинно бути самостійним об'єктом судового захисту як у відносинах із державою щодо передбачення відповідних джерел доходів для покриття делегованих повноважень (стаття 85 Бюджетного кодексу України), у тому числі через звернення до Конституційного Суду України щодо дотримання відповідних гарантій місцевого самоврядування, так і в горизонтальних відносинах із громадами щодо стягнення частини доходів бюджетів місцевого самоврядування на відшкодування видатків на користь членів такої громади-партнера шляхом закріплення відповідного права громади на звернення до суду в частині 7 статті 75, частині 4 статті 85, частині 2 статті 122 Бюджетного кодексу України, у тому числі зі стягненням невиплачених трансфертів із застосуванням штрафних санкцій у формі пені, що розраховується за правилами податкового законодавства з урахуванням рівня здешевлення національної валюти через

застосування облікової ставки Національного банку України (за аналогією до досвіду законодавства Республіки Польща про ґмінне самоврядування[255]). Відносини повинні будуватися на транспарентних принципах юридичних осіб публічного права (публічних корпорацій), які стосуються коштів бюджету як визначеного виду публічного майна.

Система адміністрування податку на доходи фізичних осіб, побудована на засадах податково-агентських відносин відповідно до частини 2 статті 64 Бюджетного кодексу України, переважно передбачає сплату податку до бюджету громади за місцем нарахування та виплати доходу фізичній особі (місцезнаходженням (розташуванням) податкового агента, а не місцем проживання (перебування) самого платника. Це, очевидно, не відповідає засадам справедливості, оскільки основними соціальними послугами, які вимагають фінансування, особа користується в громаді за місцем свого проживання (перебування). Натомість податок із її доходу отримує громада податкового агента, що веде до поглиблення дисбалансу між окремими громадами. Тому стаття 64 Бюджетного кодексу України повинна закріплювати правило про зарахування податку з доходів фізичних осіб до місцевого бюджету за місцем проживання (перебування) фізичної особи-платника податку, згідно з відомостями Єдиного державного демографічного реєстру.

Тривалий час результати досліджень демонструють, що місцеві податки в Україні (окрім єдиного податку із суб'єктів малого бізнесу) суттєво не впливають на формування дохідної бази бюджетів муніципальних громад, причиною чого, на нашу думку, є недоліки механізмів їх справляння, основний із яких — низький розмір ставок, що не дозволяє за рахунок цих платежів сформувати надійне підґрунтя для фінансування потреб місцевих громад, а також виконання інших завдань і функцій органів місцевої влади й управління.

Водночас місцеві податки й збори повинні бути важливими інструментами місцевого самоврядування, що не лише дозволяють мобілізувати певну частку фінансових ресурсів до муніципальних бюджетів, але й мають регулювати рівень розвитку місцевих територій. У разі, якщо місцеве оподаткування не виконує ані фіскальних завдань, ані регулювальних функцій (регулювання

[255] Про ґмінне самоврядування : Закон Польщі від 8 березня 1990 року.
URL: https://www.csi.org.ua/publications/zakon-pro-gminne-samovryaduvannya-vid-8-b/

розвитку місцевих територій), то його необхідно реформувати[256].

Незважаючи на це, за більш як десять років після проведеного дослідження вказані висновки неповною мірою були реалізовані, залишаючи один з основних механізмів фіскальної достатності — місцеві податки й збори — неспроможним виконувати поставлені перед ним завдання.

Статті 10 та 12 Податкового кодексу України визначають повноваження щодо встановлення місцевих податків і зборів за сільськими, селищними, міськими радами. Встановлення місцевих податків і зборів, непередбачених цим кодексом, забороняється.

При прийнятті рішення про встановлення місцевих податків та/або зборів обов'язково визначаються об'єкт оподаткування, платник податків і зборів, розмір ставки, податковий період та інші обов'язкові елементи, визначені статтею 7 Податкового кодексу України, з дотриманням критеріїв, встановлених Розділом XII Податкового кодексу України для відповідного місцевого податку чи збору.

Таким чином, на сьогодні громади мають радше формальні повноваження в установленні місцевих податків і зборів, які обмежуються лише дублюванням норм Податкового кодексу України в рішеннях відповідних місцевих рад. Тому така централізація податкової системи усуває можливість реагування громади на поточні виклики у сфері оподаткування, у тому числі з урахуванням необхідності мобілізації додаткового фінансового потенціалу, шляхом застосування безпосередніх форм місцевої демократії (після внесення відповідних змін до Конституції України щодо обмеження проведення референдумів із питань податків у статті 74 та податкового законодавства про порядок встановлення місцевих податків і зборів та визначення їх переліку) у частині розбудови системи доходів місцевих бюджетів (наприклад, місцеві референдуми в межах громад про запровадження самооподаткування, добровільне додаткове запровадження місцевих податків членів громади для суспільних цілей, що підпадають під сферу завдань і компетенції відповідного рівня самоврядування).

Розглядаючи місцеві бюджети розвинених країн, наголосимо на їхньому великому ступеню автономії, який досягається переважно завдяки значній

[256] Боровик П. М., Гузар Б. С., Приблуда О. О. Роль місцевих податків у формуванні дохідної бази локальних бюджетів. *Ефективна економіка*. 2013. № 12.
URL: http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2552

питомій вазі місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів. Це пов'язано з історичними особливостями становлення місцевого оподаткування в розвинених країнах, а також прагненням місцевих органів влади до фінансової самостійності, що сприяє розвитку територіальних громад і забезпеченню необхідних соціальних послуг населенню. Найбільшу частку від податкових надходжень у структурі сукупних доходів місцевих бюджетів мають Швеція (63 %) і Швейцарія (59 %), а також Іспанія, Франція, Італія (понад 55 %). Бюджетоутворюючими податками розвинутих країн світу є податок на майно й податок на доходи фізичних осіб, які вважаються одними з найбільш досконалих видів фіскальних інструментів[257].

У реформуванні податкової системи України до складу місцевих податків і зборів переважно були віднесені реальні (майнові) податки за концепцією отримання максимального економічного ефекту від використання майна, яке перебуває на території громади. Однак на сьогодні недостатньо реалізовано підхід щодо справедливості та пропорційності впливу вартості майна як бази оподаткування.

Окрім того, узагальнені результати перших років адміністрування податку на майно свідчать, що лише з близько 12,5 % об'єктів оподаткування може бути сплачено податок на майно (і то в разі, якщо всі платники сумлінно виконають свій фіскальний обов'язок). Лише близько 10 % із зареєстрованих автомобілів вносяться у відповідну базу Міністерства економіки України. Це породжує фіскальні втрати через «прогалини» визначення фактичної бази оподаткування[258].

Ефективність податку на майно характеризує правильне обрання об'єкта оподаткування. Якщо в Україні для справляння, наприклад, податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, базою оподаткування виступає загальна площа об'єкта житлової та нежитлової нерухомості (підпункт 266.3.1 пункту 266.3 статті 266 Податкового кодексу України), то в розвинутих країнах — комплекс показників із грошовою оцінкою об'єкта, що дозволяє забезпечити «справедливість» оподаткування. Це зумовлює нівелювання різниці між умовами різних за потенціалом територіальних громад. Тому база

[257] Лучишин Л. М. Роль податків і зборів у доходах місцевих бюджетів. *Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення та проблеми розвитку.* 2019. Вип. 2. С. 66.
[258] Кошук Т. Як залатати діри в місцевих бюджетах? // Економічна правда, 15 серпня 2023 року. URL: https://www.epravda.com.ua/columns/2023/08/15/703243/

оподаткування повинна бути замінена на ціну об'єкта оподаткування. При оподаткуванні землі слід враховувати її хіміко-біологічні властивості (для сільськогосподарських земель), розташування та спосіб використання. Тому доцільно розробити прозору й однозначну формулу для уникнення ухилення від сплати податку та впливу людського чинника[259].

Вважаємо за необхідне рекомендувати розширення місцевих податків і зборів за рахунок плати за певні місцеві послуги, які лежать в основі реалізації повноважень органів місцевого самоврядування, — прибирання та освітлення вулиць, утилізацію побутового сміття та відходів виробництва, що забруднюють територію громади, упорядкування рекреаційних територій тощо.

7.5. ПОСИЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ГРОМАД ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТНИМИ КОШТАМИ

Впровадження пропонованих змін щодо статусу громади як учасника бюджетних правовідносин передбачає необхідність забезпечення спроможності відповідного апарату реалізувати надані у зв'язку із цим повноваження. Понад те, поточна система органів управління бюджетними коштами громад не забезпечує повною мірою повноцінної самостійності місцевого самоврядування, оскільки повноваження реалізують органи виконавчої влади. Це свідчить про незавершеність формування інституційної системи управління бюджетними коштами в межах діяльності територіальної громади.

На жаль, незважаючи на численні реформи, актуальним залишається твердження початку 2000-х років, що територіальна громада як суб'єкт фінансового права не має достатніх ознак самостійного й незалежного фінансово-правового статусу. Скоріше фінансовий статус територіальних громад можна охарактеризувати як похідний або залежний від фінансово-правового статусу держави[260]. Це виявляється як в аналізованих у попередніх підрозділах проблемах забезпечення фіскальної достатності фінансування місцевого само-

[259] Раделицький Ю. О. Особливості формування податкових механізмів наповнення місцевих бюджетів України в умовах реформи місцевого самоврядування. *Ефективна економіка*. 2017. № 11. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5856

[260] Перепелиця М. О. Статус територіальних громад як суб'єктів фінансового права. *Державне будівництво та місцеве самоврядування.* 2005. Випуск. 10. С. 119.

врядування без державного втручання й підтримки, так і несформованості управлінського апарату (нижче наведені конкретні приклади).

З огляду на пропозицію суб'єктивізації громад як учасників бюджетного процесу через визначення їх головними розпорядниками на підставі частини 5 статті 22 Бюджетного кодексу України закономірно буде надати їм також повноваження із розроблення плану діяльності на середньостроковий період (включаючи заходи з реалізації інвестиційних проєктів) з урахуванням прогнозу місцевого бюджету, рішення про місцевий бюджет, прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку; отримання бюджетних призначень шляхом їх затвердження в рішенні про місцевий бюджет, прийняття рішення про делегування повноважень на виконання бюджетної програми розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та/або одержувачами бюджетних коштів, розподілення та доведення до них у встановленому порядку обсягів бюджетних асигнувань; затвердження кошторисів розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (плани використання бюджетних коштів одержувачів бюджетних коштів), якщо інше не передбачено законодавством; організації та здійснення моніторингу виконання бюджетних програм, оцінювання їх ефективності, здійснення управління бюджетними коштами в межах встановлених бюджетних повноважень із забезпеченням ефективного, результативного й цільового використання бюджетних коштів, організації та координації роботи розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня й одержувачів бюджетних коштів у бюджетному процесі; здійснення контролю за своєчасним поверненням у повному обсязі до бюджету коштів, наданих за операціями з кредитування бюджету, а також кредитів (позик), отриманих територіальною громадою, і коштів, наданих під місцеві гарантії; здійснення контролю за повнотою надходжень, узяттям бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів і витрачанням ними бюджетних коштів; забезпечення організації та ведення бухгалтерського обліку, складання та подання фінансової й бюджетної звітності в порядку, встановленому законодавством; забезпечення доступності інформації про бюджет відповідно до законодавства та Бюджетного кодексу України.

Усі ці повноваження громада навряд чи буде спроможна реалізувати без ефективного управлінського апарату. Ані форми безпосередньої демократії,

ані представницький орган, який продовжуватиме представляти громаду в частині фінансових правовідносин, не зможуть повністю забезпечити виконання всіх цих завдань і функцій. Вони мають бути покладені на спеціалізовані фінансові органи громади, на зразок європейських моделей автономних апаратів управління бюджетними коштами місцевого самоврядування.

Так, згідно із частинами 2, 3 статті 78 Бюджетного кодексу України казначейське обслуговування місцевих бюджетів здійснюється органами Казначейства України відповідно до статті 43 Бюджетного кодексу України. Казначейство України веде облік усіх надходжень, що належать місцевим бюджетам, і за поданням (висновком) органів, які контролюють справляння надходжень бюджету, погодженим із відповідними місцевими фінансовими органами, здійснює повернення (перерахування) коштів, помилково або надміру зарахованих до бюджету.

Проблематика казначейського обслуговування місцевих бюджетів у спектрі проблем суспільних фінансів залишається в нашій країні однією з найактуальніших. Це пов'язано з тим, що в процесі еволюції згаданої діяльності мають бути враховані дві різновекторні тенденції, які мають однаково важливий вплив на розвиток в Україні системи місцевих фінансів з урахуванням найкращого досвіду демократичних держав світу. З одного боку, казначейська модель виконання місцевих бюджетів не повинна бути перепоною для розвитку фіскальної децентралізації та зміцнення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування; з іншого — не менш важлива необхідність підвищення ефективності управління суспільними фінансами й забезпечення раціонального використання грошових ресурсів територіальних громад. На жаль, ані вітчизняні, ані закордонні вчені досі не тільки не запропонували теоретично осмислені рекомендації щодо організації казначейського обслуговування місцевих бюджетів, але й не обґрунтували доцільність його запровадження взагалі[261]. Натомість ще в середині XIX століття австрійський економіст Карл фон Гок стверджував, що злочином можна вважати зловживання з боку держави щодо використання коштів общин, тимчасово переданих у її розпорядження. Водночас він відзначав, що заслуговує на засудження й такий підхід, коли кошти протягом тривалого часу не використовуються

[261] Лучка А. Казначейське обслуговування місцевих бюджетів: теоретичні основи та вітчизняна практика. *Світ фінансів.* 2006. Випуск 1 (6). С. 19.

з вигодою для суспільства[262].

Одним із технічних проявів бюджетної (фіскальної) децентралізації стало правило про можливість за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради при виконанні місцевих бюджетів здійснювати обслуговування бюджетних коштів у частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ установами банків державного сектору.

Водночас із метою забезпечення реальної незалежності треба розширити можливості змішаної системи обслуговування місцевих бюджетів із поступовим переходом на банківську систему обслуговування, з визначенням критеріїв гарантування банками безпеки коштів місцевого бюджету й елементами конкурсного відбору. Організаційна та функціональна незалежність від держави й підконтрольність громаді відповідної системи виконання бюджету дозволятиме підвищити ефективність самоврядування у сфері фінансових відносин. Натомість функції бухгалтерського обліку та звітності щодо виконання відповідного бюджету місцевого самоврядування можуть бути делеговані місцевому фінансовому органу або його структурному підрозділу чи посадовій особі (муніципальному скарбнику).

При цьому первинним напрямом реформування має стати визначення оптимальних меж фіскальної децентралізації в Україні. Слід підтримати позицію, за якою вирішення цієї проблеми й визначатиме подальший розвиток казначейського обслуговування місцевих бюджетів і місце Державного казначейства в системі органів, які здійснюють управління суспільними фінансами[263] (що більш автономну систему самоврядування ми прагнемо побудувати, то очевидніша передача повноважень від державної системи органів або їх істотне обмеження).

Погоджуючись, що запровадження казначейської форми виконання бюджетів певною мірою обмежило фінансову незалежність органів місцевого самоврядування, автори звертають увагу на те, що розвиток громадського й муніципального контролю, підвищення прозорості бюджетного процесу на локальному рівні, поліпшення фінансового забезпечення місцевих бюджетів і водночас посилення відповідальності місцевих виборних органів перед членами територіальних громад за реалізацію фінансової політики — необхідні

[262] Гок К. Государственное хозяйство. Налоги и государственные долги: пер. с нем. профессора Н. Бунге. К. : Университетская типография, 1865. С. 233–234.
[263] Лучка А. Указ. праця. С. 30.

передумови скасування «антиконституційного обов'язкового казначейського обслуговування бюджетів органів місцевого самоврядування» (за словами багаторічного міського голови Києва Олександра Омельченка). Водночас удосконалення діяльності органів казначейства й спрощення процедури казначейського обслуговування місцевих бюджетів — це завдання не лише необхідне, а й невідкладне[264].

У частині здійснення власного фінансового контролю як виду недержавного місцеве самоврядування практично не представлене ані на рівні нормативного визначення, ані на рівні його реалізації. Статті 26 і 114 Бюджетного кодексу України лише декларативно визначають повноваження відповідних місцевих рад у сфері контролю за виконанням рішення про місцевий бюджет, не конкретизуючи ані структури, ані повноваження, ані процедури здійснення контролю. Натомість знову ж основні контрольні повноваження за цільовим, ефективним і результативним використанням коштів місцевих бюджетів (включаючи проведення державного фінансового аудиту), цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик), одержаних під місцеві гарантії, достовірністю визначення потреби в бюджетних коштах при складанні планових бюджетних показників, відповідністю взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми, веденням бухгалтерського обліку, а також складанням фінансової і бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм і звітів про їх виконання, кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету, віднесені до компетенції органів державного фінансового контролю за дотриманням бюджетного законодавства. Такі органи належать до системи виконавчої гілки влади та здійснюють свою діяльність щодо першочергової реалізації державної політики.

Громади повинні мати можливість формувати та утримувати самостійні професійні служби фінансового контролю (муніципальних аудиторів чи рахункові палати) за коштами місцевих бюджетів і законністю й ефективністю використання комунального майна, які будуть підзвітними у своїй діяльності громаді та проводитимуть заходи фінансового контролю та аудиту в її інтересах та за її оформленої ініціативи. Для цього серед органів місцевого самоврядування окремо мають бути визначені органи фінансового контролю громади.

[264] Лучка А. Там само.

Реформа міжбюджетних відносин, розпочата у 2014 році, істотно змінила підхід і стосувалася відмови від абсолютного та загального вирівнювання за ознакою забезпечення результату фінансової діяльності на користь створення умов для пошуку альтернативних джерел доходів і вирівнювання за ознакою податкоспроможності території; підвищення зацікавленості місцевих бюджетів у збільшенні дохідної бази; зменшення ваги нецільових трансфертів на користь закріплення фінансової допомоги для реалізації делегованих державою повноважень щодо надання соціальних послуг громадянам; закладення об'єктивних транспарентних показників у формули розподілу міжбюджетних трансфертів[265]. Одним із таких показників є кількість населення, що споживає бюджетні послуги.

Центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування державної фінансової політики при визначенні в розрізі місцевих бюджетів обсягу міжбюджетних трансфертів, у тому числі базової / реверсної дотації, медичної субвенції, використовує офіційні дані Державної служби статистики України щодо розрахунків (оцінок) чисельності наявного міського та сільського населення на відповідну дату.

Проблема організації статистики на місцевому рівні територіальних громад виявляється і в системі взаємозв'язку показників і їх використання для прийняття відповідних рішень на центральному й регіональному рівнях. Так, наприклад, відповідно до підпункту 2 пункту «б» статті 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до делегованих повноважень органів місцевого самоврядування віднесено здійснення статистичного обліку громадян, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території. В основі виконання такого повноваження лежать дані погосподарського обліку й офіційно зареєстрованих осіб паспортного обліку населення в населених пунктах за даними з реєстрів територіальних громад, які відповідно до статті 37-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» покладено на виконавчі органи сільських, селищних, міських рад.

Проте те, що органам місцевого самоврядування надано повноваження вести статистичний облік громадян, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території, не означає зобов'язання згідно із законом статис-

[265] Ільницький О. В. Реформа міжбюджетних відносин на шляху до бюджетної (фіскальної) децентралізації в Україні. *Публічне право.* 2016. № 1 (21). С. 133.

тичного органу узгоджувати свої статистичні дані з даними органу місцевого самоврядування. Водночас центральний орган виконавчої влади при визначенні в розрізі місцевих бюджетів обсягу міжбюджетних трансфертів, у тому числі базової / реверсної дотації, медичної субвенції, використовує офіційні дані Державної служби статистики України, одержані на основі розрахунків (оцінок) чисельності наявного міського й сільського населення на відповідну дату. З листа Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, адресованого на запит голові Солонківської сільської ради об'єднаної територіальної громади Пустомитівського району Львівської області, зокрема, випливає, що Міністерство економічного розвитку і торгівлі України та Державна служба статистики України неодноразово зверталися до Міністерства фінансів України з пропозиціями врегулювати питання про розбіжності між показниками чисельності населення, розрахованими органами державної статистики, і показниками чисельності населення, якими оперують органи місцевого самоврядування, шляхом використання у формулі розрахунків під час розподілу обсягів відповідних субвенцій цих виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Також було вказано, що Міністерство фінансів України наполягає на використанні під час розподілу обсягів відповідних субвенцій поточних оцінок Державної служби статистики України щодо чисельності наявного населення, зокрема в сільських населених пунктах[266].

Однак указані показники не відповідають реальним показникам, зважаючи на мобільність населення, особливо в умовах правового режиму воєнного стану. Урегулювати питання про розбіжності між показниками чисельності населення, розрахованими органами державної статистики, і показниками чисельності населення, якими оперують органи місцевого самоврядування, слід шляхом використання у формулі під час розподілу обсягів відповідних трансфертів даних із реєстрів територіальних громад, які відповідно до статті 37-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зобов'язані формувати та вести виконавчі органи сільських, селищних, міських рад.

Суттєві недоліки притаманні й системі адміністрування місцевих податків і зборів через Державну податкову службу України, через що місцеві бюджети втрачають суттєві фінансові ресурси. Відповідно до опитування, проведеного

[266] Єдиний державний реєстр судових рішень. Рішення Львівського окружного адміністративного суду від 2 березня 2020 року в справі № 1.380.2019.002228. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/88173288

в травні 2023 року Всеукраїнською асоціацією ОТГ, таку думку поділяють 57 % респондентів. Це важлива передумова широкої підтримки ідеї передачі адміністрування місцевих податків і зборів (особливо реальних майнових) до компетенції органів місцевого самоврядування. Це буде свідчити про гарантії автономності місцевого самоврядування, забезпечуватиме надійний безпосередній контроль над надходженнями місцевих бюджетів самими громадами. Натомість 32 % опитаних зауважують, що мають готовність і розуміння проблематики адміністрування місцевих податків, але в громаді немає кадрового потенціалу для здійснення повноважень у цій сфері, через що ідею передачі повноважень у сфері адміністрування місцевих податків органам місцевого самоврядування на сьогодні підтримують лише 12 % респондентів. Більшість (58 %) звертає увагу на те, що такі функції на паритетній основі повинні здійснювати органи місцевого самоврядування від імені громад і контролюючі органи із чітко визначеними правами та обов'язками кожної зі сторін[267].

[267] Удосконалення механізму адміністрування місцевих податків як передумова зміцнення фінансової основи бюджетів територіальних громад: результати засідання, основні тези, важливі меседжі.
URL: https://hromady.org/vdoskonalennya-mexanizmu-administruvannya-miscevix-podatkiv/

Проєкт, **7 листопада 2023 року**

КОНЦЕПЦІЯ ГРОМАДИ ЯК ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ

Заєць Анатолій Павлович — головний експерт ЦППР, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри загальнотеоретичного правознавства та публічного права Національного університету «Києво-Могилянська академія», член-кореспондент Національної академії правових наук України, керівник робочої групи

Бориславська Олена Марківна — експертка з конституційно-правових питань, докторка юридичних наук, професорка, професорка кафедри конституційного права Львівського національного університету імені Івана Франка

Коліушко Ігор Борисович — експерт із конституційного й адміністративного права, Голова правління ЦППР

Майданик Роман Андрійович — експерт із цивільно-правових питань, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри цивільного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка, академік Національної академії правових наук України

Ільницький Олег Володимирович — експерт із питань місцевих фінансів і бюджетів, податкових питань, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного і фінансового права юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка

© ЦППР Заєць А. П., Бориславська О. М., Коліушко І. Б., Майданик Р. А., Ільницький О. В.

Проєкт Концепції громади як юридичної особи публічного права підготовлено експертами Центру політико-правових реформ за підтримки Європейського Союзу і його держав-членів Німеччини, Швеції, Польщі, Данії, Естонії та Словенії. Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю його авторів та не може жодним чином сприйматися як такий, що відображає погляди Програми «U-LEAD з Європою», уряду України, Європейського Союзу і його держав-членів Німеччини, Швеції, Польщі, Данії, Естонії та Словенії.

1. ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОБЛЕМИ, ЯКА ПОТРЕБУЄ ВИРІШЕННЯ

Модель місцевого самоврядування, яка сьогодні існує в Україні, стала результатом тривалого процесу трансформації колишньої радянської системи централізованого державного управління з ієрархією рад і жорстким державним контролем у сучасний варіант демократичної за сутністю системи територіальної організації публічної влади.

Реформи, що розпочалися в період проголошення державного суверенітету України, отримали логічне продовження в Конституції України 1996 року, яка проголосила принцип визнання й гарантування місцевого самоврядування, зафіксувала його фундаментальні основи.

Громади стали центральною ланкою реформ. У Розділі XI Конституції України місцеве самоврядування було визначене як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення; громада була визнана первинним суб'єктом місцевого самоврядування, носієм його функцій. За громадою було визнано право власності на кошти, землю й природні ресурси, хоча це право залишається значною мірою декларативним і не реалізується громадами повною мірою.

У ході реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, що триває з 2014 року, відбулося укрупнення територіальних громад, були розширені їхні повноваження, що позитивно позначилося на їхній матеріально-фінансовій спроможності. Проте ефективна система місцевої публічної влади, яка б відповідала європейським стандартам, в Україні поки відсутня. Створення такої системи неможливе без остаточної відмови від притаманних радянській авторитарній моделі традицій й обрання європейської моделі побудови влади на місцевому рівні.

Одним із рудиментів радянської авторитарної моделі є наділення не громад, а органів місцевого самоврядування (рад і їхніх виконавчих органів) статусом юридичних осіб. У минулому такий підхід був цілком логічним, оскільки всі місцеві ради були органами державної (а не самоврядної) влади та складали єдину ієрархічну систему, що функціонувала без будь-яких ознак підзвітності громадам. На фіксацію такого стану була спрямована вся державна політика, відлуння якої відчутне до сьогодні. Громада, попри конституційну декларацію її самостійності, так і не стала повноцінним суб'єктом публічного права, визнаного державою. Це простежується також у підході до тлумачення й офіційного перекладу українською мовою права на місцеве самоврядування, закріпленого в статті 3 Європейської хартії місцевого самоврядування. В офіційному українському перекладі Хартії це право віднесено до органів місцевого самоврядування замість місцевого самоврядування чи громад, що підтверджується перекладом англійською і французькою мовами (*local authorities* — англійською і *collectivités locales* — французькою)[268]. Саме тому в цій Концепції використовується переклад, що більшою мірою відповідає природі місцевої влади.

Обмеження правосуб'єктності громади негативно позначається на її здатності активно реалізувати повноваження для ефективного забезпечення прав і потреб її жителів.

Наявність в органів місцевого самоврядування значної частини делегованих повноважень із відповідним державним фінансуванням й адміністративним контролем призводить до значної централізації управління місцевими справами, а також негативно позначається на економічній самостійності громад. Об'єкти власності громади перебувають на балансі різних юридичних осіб, а тому — поза контролем із боку громади.

Це суперечить європейському досвіду функціонування місцевого самоврядування, а також практиці імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування в європейських державах, що функціонують на засадах демократії і верховенства права.

На відміну від радянської авторитарної моделі, організація публічної влади відповідно до західної традиції права передбачає **партнерські (а не**

[268] Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. *Офіційний вісник України*. 2015. № 24. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

ієрархічні) відносини між державою та місцевим самоврядуванням. За цією традицією саме громади (муніципалітети, комуни), власники комунального майна, фінансових ресурсів, земель тощо, є суб'єктами з повною правосуб'єктністю та мають статус юридичної особи. Тому надання громадам статусу юридичної особи — це передумова **досягнення справжньої незалежності громад, упорядкування комунальної власності та бюджетних відносин**.

Реалізація в Україні європейської моделі місцевого самоврядування потребує послідовного втілення принципу публічно-правової автономії (самостійності) місцевого самоврядування, визнання громади повноцінним суб'єктом правових відносин у формі юридичної особи публічного права, дотримання принципів субсидіарності при визначенні компетенції громад й упорядкування адміністративно-територіального устрою.

2. МЕТА КОНЦЕПЦІЇ

Мета Концепції полягає в підготовці та реалізації реформи правосуб'єктності громади шляхом надання їй статусу юридичної особи публічного права, а саме:

– обґрунтуванні потреби гарантування публічно-правової автономії (самостійності) громад і надання громадам статусу юридичної особи публічного права;

– розкритті ознак громади як юридичної особи у сфері публічно-правових і приватно-правових відносин;

– загальній характеристиці необхідних змін до Конституції України й чинного законодавства (цивільного, бюджетного й податкового) для закріплення статусу громади як юридичної особи публічного права.

3. ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ Й ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ ГРОМАД

Концепція спрямована на реалізацію засад місцевого самоврядування, визначених Європейською хартією місцевого самоврядування, яка ратифікована Україною 15 липня 1997 року й набула чинності для України з 1 січня 1998 року та відповідно до частини 1 статті 9 Конституції України є частиною національного законодавства.

У Преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування наголошується на необхідності існування місцевого самоврядування, що має створені на демократичній основі органи, уповноважені приймати рішення, і широку автономію щодо своїх повноважень, шляхи й засоби здійснення цих повноважень, а також ресурси, необхідні для їх виконання, а стаття 3 визначає, що місцеве самоврядування означає право й спроможність громад у межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою частиною публічних справ під власну відповідальність і в інтересах місцевого населення.

Серед фундаментальних принципів місцевого самоврядування, визначених у Хартії, організаційна та фінансова самостійність місцевого самоврядування; повнота та виключність повноважень місцевого самоврядування; субсидіарність як спосіб розмежування повноважень.

Системна реалізація цих засад потребує національних гарантій публічно-правової автономії (самостійності) місцевого самоврядування, найважливішою з яких є публічно-правова суб'єктність громад.

Відповідно до європейських стандартів місцевого самоврядування остання реалізується у формі надання громаді статусу юридичної особи публічного права. У Резолюції від 11 лютого 2021 року щодо імплементації Договору про асоціацію з Україною (2019/2202(INI) Європейський парламент прямо закликав «державну владу поважати автономію місцевого самоврядування та підтримувати адміністративну спроможність муніципалітетів і міст… запровадити поняття **територіально-громадського утворення як юридичної особи, що є усталеною практикою в Європейському Союзі та визнано в Європейській хартії місцевого самоврядування»** (пункт 19)[269]. У Висновку Єврокомісії щодо відкриття переговорів з Україною стосовно набуття членства в Європейському Союзі зазначено: «**Слід також продовжити роботу з надання статусу юридичної особи публічного права громадам на основі європейської практики**»[270].

[269] EU Association Agreement with Ukraine European Parliament resolution of 11 February 2021 on the implementation of the EU Association Agreement with Ukraine (2019/2202(INI). URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0050_EN.pdf

[270] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2023 Communication on EU Enlargement policy. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf

4. ПУБЛІЧНО-ПРАВОВА АВТОНОМІЯ Й ПУБЛІЧНО-ПРАВОВА СУБ'ЄКТНІСТЬ ГРОМАД

4.1. Зміст публічно-правової автономії (самостійності) місцевого самоврядування

Функціонування системи публічної влади в конституційній державі відповідно до європейських стандартів відбувається на основі її децентралізації. Держава здійснює публічні повноваження через систему її органів (органів державної влади) і шляхом передачі частини публічної влади місцевим громадам, які є автономними (незалежними) від держави суб'єктами, що діють на основі самоврядування.

Оскільки **громади здійснюють значну частину публічної влади на основі принципу децентралізації** (управління місцевими справами, що становлять публічний інтерес спільноти, колективом жителів певної частини території держави), вони наділяються відповідною **публічно-правовою автономією (самостійністю)**.

Публічно-правова автономія (самостійність) місцевого самоврядування передбачає:

– відсутність ієрархічного підпорядкування громад і їхніх органів органам державної влади;

– наявність у громад власних публічних завдань і власних публічних інтересів;

– фінансову самостійність, тобто здійснення фінансового управління під свою власну відповідальність; закріплення відповідних доходів; право самостійно визначати напрями використання бюджетних коштів; самостійно й незалежно від держави затверджувати місцеві бюджети;

– право встановлювати місцеві податки й збори, змінювати розмір їхніх ставок, встановлювати об'єкти оподаткування та порядок справляння чи надання податкових пільг;

– майнову незалежність, тобто здійснення права власності відповідно до публічно-правових завдань і публічних інтересів.

4.2. Модель реалізації публічно-правової автономії (самостійності) місцевого самоврядування

Реалізація принципу публічно-правової автономії (самостійності) місце-

вого самоврядування вимагає визнання громади повноцінним суб'єктом правовідносин для реалізації власних інтересів, здійснення ефективної співпраці з іншими суб'єктами, а тому потребує наділення громади **правосуб'єктністю**, яка дозволяла б їй належним чином реалізувати своє призначення, уособлювати місцеву спільноту, здійснювати завдання, виконувати функції та повноваження.

Найбільшою мірою вимогам правосуб'єктності громад, у якій реалізується автономія місцевого самоврядування, відповідає **правова конструкція (модель) юридичної особи публічного права, у якій громада виступає як носієм публічних прав і обов'язків (суб'єктом владних повноважень), так і суб'єктом майнових та особистих немайнових прав** із метою виконання покладених на неї Конституцією і законами України завдань.

Правосуб'єктність громади у формі юридичної особи публічного права є суттєвим елементом її статусу, без якого неможлива послідовна реалізація принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, у тому числі принципу автономії (самостійності) і її судового захисту, зокрема незалежна реалізація власних повноважень і використання власних ресурсів, забезпечення належного нагляду за дотриманням місцевим самоврядуванням Конституції і законів України.

Характер публічно-правової самостійності громад зумовлює необхідність надання саме громадам, а не їхнім органам (радам, меру, виконавчим комітетам, окремим підрозділам) суб'єктного статусу у вигляді юридичної особи публічного права. Органи самоврядування громади не мають власного інтересу, створюються в офіційний спосіб для виконання конкретних повноважень, мають спеціальний статус виконавчих або представницьких органів, повинні діяти від імені громади та в інтересах її мешканців. Вони не можуть мати статусу юридичних осіб, оскільки не є первинним суб'єктом владних повноважень і не здійснюють політичну владну діяльність від власного імені. Їхні повноваження (компетенція) обмежені статусом громади та чинним законодавством і підлягають контролю з боку громади.

4.3. Передумови й наслідки запровадження правосуб'єктності громади у формі юридичної особи публічного права

Хоча за статтею 142 Конституції України саме територіальна громада

є власником майна, коштів, землі, природних ресурсів, а також об'єктів спільної власності, що перебувають в управлінні районних та обласних рад, а стаття 143 передбачає право територіальних громад безпосередньо або через утворені ними органи управляти майном, що є в комунальній власності, проте Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не визначив громаду як юридичну особу публічного права, підмінивши її як первинного суб'єкта місцевого самоврядування органами місцевого самоврядування, яких і наділив статусом юридичної особи.

У бюджетно-фінансовому законодавстві громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування також була цілком проігнорована та навіть не згадана серед учасників фінансових правовідносин. Своєю чергою Цивільний кодекс України вмістив досить суперечливе за змістом імперативне положення, що «територіальні громади набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки через органи місцевого самоврядування у межах їхньої компетенції, встановленої законом» (стаття 172).

Надання громадам статусу юридичних осіб публічного права означатиме завершення перебудови взаємовідносин між державою й місцевим самоврядуванням в Україні, досягнення незалежності місцевого самоврядування, гарантування його спроможності ефективно забезпечувати базові потреби населення, надавати комплекс адміністративних і комунальних послуг належної якості.

Надання громадам статусу юридичних осіб публічного права створить передумови для впорядкування економічної бази громад, відкритості переліку об'єктів комунальної власності жителям, що своєю чергою сприятиме посиленню громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Це також сприятиме чіткому визначенню суб'єкта, що діє від імені громади в тих чи інших правовідносинах і створить передумови для персоналізації юридичної відповідальності: громада стане деліктоздатним суб'єктом, а посадова особа чи орган місцевого самоврядування, уповноважені діяти від імені громади при здійсненні власних повноважень, нестимуть відповідальність за завдання шкоди громаді чи діяльність усупереч інтересам громади.

Надання громадам статусу юридичних осіб публічного права сприятиме їхній повноправній участі в цивільних відносинах (на рівних правах з іншими

учасниками цих відносин), можливості створення ними юридичних осіб публічного та приватного права, реалізації права на судовий захист.

Такий крок слугуватиме також відновленню усталеної української історичної традиції у сфері міського самоврядування, яка діяла впродовж століть за магдебурзьким правом, — визнанню міст суб'єктами правовідносин із наданням конкретних прав.

4.4. Необхідність визнання громади не лише первинною ланкою місцевого самоврядування, а й первинною ланкою адміністративно-територіального устрою

Відповідно до статті 133 Конституції України систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Тут еклектично поєднано адміністративно-територіальні одиниці (АРК, області, райони), населені пункти (міста, селища, села), які навіть за радянських часів ніколи не були всі визнані адміністративно-територіальними одиницями, а також частини міст — райони в містах, які є елементом організації внутрішнього управління міста і не є адміністративно-територіальною одиницею.

Така система адміністративно-територіального устрою, отримана в спадок із радянських часів, не відповідає сучасним потребам управління, оскільки вказівка в Конституції України лише на одну ознаку громади, а саме — об'єднання жителів, відриває владу громади від її територіально-просторової основи, породжує складність у сприйнятті громади як суб'єкта публічного права.

Незважаючи на те, що в ході реформи 2014–2020 років відбулося укрупнення громад і їх перетворення на об'єднані територіальні громади, вони не мають конституційно-правового статусу адміністративно-територіальних одиниць. Унаслідок такого стану в територіальних громадах у 2017 і наступних роках обираються де-юре не голови громад, а сільські, селищні, міські голови.

На відміну від такого підходу, у країнах західної демократії базовою ланкою територіального устрою є громада (муніципалітет, комуна, ґміна), що дає можливість уніфікувати систему адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, створити передумови та однакові (рівні) підходи для їх функ-

ціонування й розвитку і своєю чергою забезпечення ними потреб населення. Окрім того, громада як єдність території, населення, що на ній проживає, і влади, що здійснюється органами місцевого самоврядування (а в деяких випадках і самим населенням), стає повноцінним суб'єктом публічно-владних відносин. Це свого роду публічна корпорація з власними інтересами, що захищаються в судовому порядку, проте функціонує винятково в межах закону й під наглядом держави (її органів).

Таким чином, громада має бути визнана не лише первинною самоврядною одиницею місцевого самоврядування, яка складається з мешканців громади, а й первинною одиницею адміністративно-територіального устрою.

4.5. Конституційна основа й межі правосуб'єктності громад

Українська держава має конституційний обов'язок **визнавати й гарантувати місцеве самоврядування** (стаття 7 Конституції України), що означає необхідність визнання його суб'єктом права. Функціонування місцевого самоврядування, реалізація права громад у сфері публічної влади, а саме самостійно вирішувати питання місцевого значення (стаття 140 Конституції України), означає наявність і **реальні можливості здійснення громадами владних повноважень**, а також відповідальність за свою політично-владну діяльність, що вимагає **визнання публічно-правової суб'єктності громад і рівного ставлення до них у публічно-правовій сфері**.

Виконуючи публічні завдання, громади мають користуватися практично тими самими інструментами, що й держава при здійсненні повноважень, а саме — засобами управлінської діяльності, адміністративними й нормотворчими повноваженнями, засобами контролю за дотриманням вимог нормативних і розпорядчих актів тощо.

Правосуб'єктність громади визначається правовим устроєм, що формується державою, а це означає, що п**равосуб'єктність можлива лише в межах Конституції й закону**. Відповідно до статті 19 Конституції України «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

Громади як одиниці місцевого самоврядування діють в умовах конституційного принципу унітарності держави, **не мають жодних атрибутів чи**

характеру державності або права виходу з держави або ж власних необмежених повноважень.

Відповідно до статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування головні повноваження і функції місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом (частина 1), місцеве самоврядування в межах закону має повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу (частина 2), повноваження, якими наділяється місцеве самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними, вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачено законом (частина 4). Поєднання змісту цих положень із вимогами Конституції України, за якими місцеве самоврядування — це право громади (частина 1 статті 140), яке здійснюється «громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування» (частина 3 статті 140), означає, що більшість повноважень, які здійснюються громадами на основі закону, є власними, а не делегованими державою.

Водночас окремі повноваження можуть делегуватися державою (її органами) органам місцевого самоврядування. При цьому відповідно до частини 5 статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування в такому разі органи місцевого самоврядування в міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов.

При цьому посилення статусу громади, забезпечення її самостійності має супроводжуватися створенням дієвого механізму державного нагляду за законністю діяльності громад і їхніх органів, що має бути ефективним запобіжником проти зловживань і порушень Конституції і законів України.

5. ОЗНАКИ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ ГРОМАДИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН

5.1. Наявність чітко визначених цілей, завдань, функцій і компетенції громади

Наявність у громади статусу юридичної особи публічного права сприятиме чіткому визначенню цілей, завдань, функцій і компетенції відповідно до закону та міжнародного права. Місцеве самоврядування не може діяти свавільно. Частиною 2 статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування

(«Сфера компетенції місцевого самоврядування») встановлено, що місцеве самоврядування в межах закону має повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери його компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу, а згідно із частиною 3 тієї ж статті 4 публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт із громадянином. Загальноприйнятою європейською практикою є включення до сфери відання **місцевого самоврядування всього кола питань, які належать до предмета «публічного інтересу на місцевому рівні»**.

Наявність у громади статусу юридичної особи дає можливість точного законодавчого врегулювання як компетенції громади й упередження будь-яких свавільних дій, так і створення контрольних і наглядових механізмів за дотриманням Конституції та законів України.

5.2. Право громад брати участь у публічних доходах

Для виконання наданих законом публічно-владних повноважень громади мають наділятися правом брати участь у розподілі й отримувати частину публічних доходів в обсязі, що відповідає визначеним Конституцією і законами України завданням. Цьому праву кореспондує обов'язок держави в особі її органів створити належну законодавчу основу для забезпечення необхідного рівня таких доходів, достатнього для реалізації визначених законом повноважень.

5.3. Право встановлювати розмір місцевих податків і зборів

Відповідно до частини 3 статті 9 Європейської хартії місцевого самоврядування принаймні частина фінансових ресурсів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків і зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону. Стаття 143 Конституції України також передбачає, що органи місцевого самоврядування встановлюють місцеві податки та збори, однак реалізація цього повноваження без надання громаді статусу юридичної особи спотворює розуміння ролі як громад, так і органів місцевого самоврядування в реалізації цього повноваження. Місцеві податки та збори повинні відігравати вагому роль як складова дохідної частини місцевих бюджетів, засвідчуючи їхню податкову автономність у формуванні

фінансових можливостей.

Місцеві податки та збори мають значний ресурсний потенціал та є одним із найперспективніших джерел зростання надходжень місцевих бюджетів, зокрема податок на майно, який виступає своєрідним показником ефективності роботи органів місцевого самоврядування, адже надходження від зазначеного податку прив'язані також і до вартості нерухомості чи землі. А що більше громада зробила для розвитку своєї інфраструктури, що якісніші послуги надає, що більше можливостей для розвитку й проживання чи ведення бізнесу на території громади, то вищий попит на земельні ділянки чи нерухомість. Це своєю чергою сприяє підвищенню цін на такі об'єкти оподаткування, що в результаті має призводити до збільшення доходів місцевих бюджетів.

Оскільки встановлення місцевих податків і зборів, визначення розміру їхніх ставок, встановлення об'єктів оподаткування та порядку справляння чи надання податкових пільг безпосередньо впливає на соціально-економічний розвиток громади, такі повноваження повинні належати винятково до компетенції громад, які для цього повинні бути наділені статусом юридичної особи публічного права.

5.4. Право на судовий захист самостійності у сфері публічно-правових відносин

Правосуб'єктність громади у формі юридичної особи публічного права слугує захисту законних прав та інтересів громади, а тим самим — кращій реалізації вимоги статті 11 Європейської хартії місцевого самоврядування про те, що місцеве самоврядування має право використовувати засоби правового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і поваги до принципів місцевого самоврядування, які втілені в конституції чи національному законодавстві. Реалізація цього права здійснюється за посередництвом відповідних суб'єктів (органів чи посадових осіб громади), які уповноважені громадою згідно із законом на виконання відповідних завдань із захисту прав та інтересів громади у відносинах із владою. При цьому правоздатність в адміністративних судових процесах надається громаді, а не її органам. З огляду на це доцільно внести зміни до Кодексу адміністративного судочинства України.

Варто надати громадам можливості звертатися для захисту своїх прав до Конституційного Суду України з конституційними скаргами. Чинна редакція

Конституції України вилучає юридичних осіб публічного права з кола суб'єктів права на конституційну скаргу. Логіка конституцієдавця в цій частині полягала в тому, що юридичні особи публічного права не мають фундаментальних прав, які є об'єктом захисту за посередництвом конституційної скарги, оскільки вони асоційовані з державою суб'єкти. Проте громади — публічно-правові утворення особливої природи та статусу, вони наділені власними інтересами та правами, що потребують механізмів юридичного захисту, у тому числі через засоби конституційного судочинства.

5.5. Право формувати власні нормотворчі та виконавчі органи; право створювати організаційні підрозділи, визначати їхню внутрішню систему. Юридична природа цих органів і межі компетенції

Громада як юридична особа частину своїх повноважень виконує безпосередньо через прийняття рішень шляхом голосування мешканцями громади (вибори чи референдуми), однак більшість своїх завдань і функцій вона здійснює через створювані в порядку, визначеному законом і статутом, нормотворчі та виконавчі органи, а також їхні структурні підрозділи.

Ці органи й підрозділи діють на підставі відповідних конституційно-правових норм від імені та в інтересах громади, її мешканців. Відповідно до частини 3 статті 140 Конституції України «місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи». Органи місцевого самоврядування не мають **власної** правосуб'єктності у сфері публічно-правових відносин вони представляють волю та інтереси мешканців громади, а в приватно-правових — громаду як юридичну особу.

5.6. Публічна підзвітність

Чітко визначений статус громади як юридичної особи публічного права, що має владні повноваження, встановлені Конституцією і законом України, зобов'язує громаду діяти публічно, забезпечувати доступ мешканців громади до публічних документів, що ухвалюються громадою та її органами. Завдяки цьому статусу інструменти контролю отримує кожний мешканець громади, у тому числі право оскаржувати дії громади та її органів, зобов'язувати через

суд змінювати їхні незаконні рішення чи нормативні акти.

6. ОЗНАКИ ГРОМАДИ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН

6.1. Громада — рівноправний учасник цивільно-правових відносин

Громада наділяється цивільною правосуб'єктністю (право бути суб'єктом цивільних правовідносин), яка складається з правоздатності й дієздатності. Право на визнання державою громад як суб'єктів публічного права вимагає рівного ставлення до них як до суб'єктів цивільно-правових відносин. Здійснення публічної влади (право на ухвалення правових норм, що діють на території громади, запровадження місцевих податків тощо) передбачає наявність у громади права й повноважень вступати в цивільно-правові та публічно-правові правовідносини з іншими юридичними особами, фізичними особами й деякими державними органами на рівних умовах задля забезпечення виконання публічно-владних повноважень.

6.2. Організаційна єдність

Для того, щоб бути учасником цивільних відносин, громада повинна виступати як єдине ціле, мати органи управління та інші індивідуальні ознаки. Зокрема, до індивідуальних ознак громади належать найменування, печатка, банківські рахунки. Найменування повинно містити вказівку на її адміністративно-територіальну приналежність. Громада має печатку із зображенням Державного Герба України і своїм найменуванням, рахунки в установах банків України.

6.3. Право на власне майно та право укладати договори, інші правочини

Сама наявність майна передбачає наявність власника, суб'єкта інших речових прав. Якщо власником не є фізична особа, власником повинна бути юридична особа.

Наявність у громади відповідно до статті 142 Конституції України права на власне майно шляхом набуття та здійснення права власності, інших речових прав на це майно самостійної **правосуб'єктності у формі юридичної особи відповідає принципам правової визначеності, правової та матеріально-**

фінансової самостійності, відповідальності перед громадами їхніх органів і посадових осіб.

Визнання громади власником майна створює умови для прозорості майнових відносин, відкритості інформації про реальних власників майна, а також сприяє правовій визначеності для третіх осіб щодо статусу посадових осіб, інших уповноважених осіб, що діють від імені або в інтересах громади, їхній підзвітності та відповідальності.

Право укладати договори, інші правочини — важлива складова правосуб'єктності саме громади, що свідчить про те, що громада має один із невід'ємних елементів правосуб'єктності, властивих юридичній особі, а не органам місцевого самоврядування, що діють від її імені та в її інтересах.

6.4. Самостійна відповідальність громади за своїми зобов'язаннями

Наявність у громади статусу юридичної особи означає, що громада повинна нести відповідальність за завдані збитки внаслідок невиконання зобов'язань, які випливають із правочинів, або завдану шкоду громадою, органом місцевого самоврядування чи їхніми посадовими особами у зв'язку з відповідальністю за обрання чи призначення тієї чи іншої посадової особи, утворених нею органів (обраної ради, сформованого радою виконавчого комітету чи призначеної ними посадової особи), що діють від її імені. Законодавчі акти мають передбачати можливість звертатися від імені громади до органів чи посадових осіб, діями яких заподіяна така шкода, у порядку регресної відповідальності.

6.5. Право бути позивачем і відповідачем у суді в цивільно-правових відносинах

У разі надання громаді статусу юридичної особи на неї мають бути поширені права будь-якої юридичної особи на звернення до суду за захистом своїх порушених, невизнаних або оспорюваних прав і законних інтересів у справах, віднесених законом до юрисдикції судів, а також для вжиття передбачених законом заходів, спрямованих на запобігання правопорушенням.

З огляду на це доцільно внести зміни до процесуальних кодексів України (Цивільного процесуального кодексу України та Господарського процесуального кодексу України).

7. ПОРЯДОК НАДАННЯ ГРОМАДІ СТАТУСУ ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

Усі територіальні громади, які вже існують, мають отримати статус юридичної особи публічного права безпосередньо на основі закону про встановлення такого статусу за громадами в Україні. Норми такого закону є підставою для внесення відповідних відомостей про кожну громаду як адміністративно-територіальну одиницю і як первинний суб'єкт місцевого самоврядування зі статусом юридичної особи публічного права Міністерством фінансів, Міністерством юстиції, Державною казначейською службою України, органами статистики та іншими органами державної влади.

Нові громади утворюватимуться в порядку, визначеному законом для зміни адміністративно-територіального устрою. Він має передбачати участь жителів відповідних територій у прийнятті рішення про утворення нової громади, об'єднання кількох громад, які вже існують, або виділення громади з громади, яка вже існує. На його підставі має прийматися рішення відповідного уповноваженого органу державної влади (Кабінету Міністрів України чи Верховної Ради України), що вносить зміну в адміністративно-територіальний устрій, затверджує назву та географічні межі новоутвореної громади в порядку, визначеному законом.

Здійснення правосуб'єктності (правоздатності й дієздатності) новоутвореної громади як юридичної особи має відповідати принципу правової визначеності, тому статус юридичної особи публічного права новоутворена громада має отримувати безпосередньо з моменту набрання чинності актом уповноваженого органу державної влади про її утворення.

8. ЗАКОНОДАВЧА МОДЕЛЬ ВПРОВАДЖЕННЯ СТАТУСУ ГРОМАДИ ЯК ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

8.1. Впровадження статусу громади як юридичної особи публічного права шляхом внесення змін до Конституції України і загальних законів

Впровадження статусу громади як юридичної особи публічного справа можливе як через внесення змін до Конституції України (ідеальний варіант), так і лише через зміни до чинних законів України й підзаконних актів.

Конституційні зміни дають можливості для більш комплексної реформи

місцевого самоврядування, у тому числі і визначення статусу громади як юридичної особи публічного права.

Об'єктами конституційних змін мають стати:

1) внесення **змін до частини 1 статті 133 Конституції України**, яка визначає систему адміністративно-територіального устрою. Необхідно визначити **громаду первинною одиницею адміністративно-територіального устрою**. Таким чином, після внесених змін буде запроваджено триріневий адміністративно-територіальний устрій, який складатиметься з регіонів (Автономна Республіка Крим й області), районів і громад;
2) **включення до системи засад територіального устрою принципу субсидіарності**, що має стати основою розподілу компетенції між державою та місцевим самоврядуванням, а також самоврядними суб'єктами різних рівнів територіального устрою, **принципу повсюдності місцевого самоврядування**, що має гарантувати поширення самоврядної влади на всю територію держави, і принципу **децентралізації влади**, що відповідає демократичній сутності нашої держави й потребам управлінської ефективності (або ефективності публічного врядування);
3) **визначення в статті 140 Конституції України місцевого самоврядування як права та спроможності громади в межах Конституції і законів України безпосередньо або через органи місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб вирішувати будь-яке питання місцевого значення, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу;**
4) **визначення в статті 140 Конституції України громади первинним суб'єктом місцевого самоврядування;**
5) **визначення в статті 140 Конституції України громади юридичною особою публічного права.**

Надання громаді статусу юридичної особи публічного права можливе також без зміни Конституції України шляхом ухвалення нового Закону України «Про громаду» (тут і далі як варіант — Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») і Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій».

У Законі України «Про адміністративно-територіальний устрій» мають бути врегульовані питання статусу громади як первинної одиниці

в системі адміністративно-територіального устрою і як територіальної основи для місцевого самоврядування, а також визначений порядок утворення, обліку, зміни й припинення адміністративно-територіальних одиниць.

У Законі України «Про громади» має бути чітко врегульований правовий статус громади, з урахуванням визначеної Концепцією природи громади як базової самоврядної територіальної одиниці, а також правова суб'єктність її органів, зокрема встановлено, що:

1) громада є юридичною особою публічного права;

2) громада діє в межах предметів відання, визначених статтею 143 Конституції України;

3) компетенція громад визначається на основі принципу субсидіарності: у межах визначених Конституцією предметів відання громади вирішують усі питання місцевого значення, які не належать до повноважень органів державної влади, органів самоврядування вищих рівнів адміністративно-територіального устрою чи до виключних повноважень органів місцевого самоврядування громади;

4) делеговані повноваження не можуть втручатися у сферу визначених Конституцією предметів відання громад; управління в цих сферах здійснюється громадами безпосередньо або через органи місцевого самоврядування громади зі збереженням можливостей контролю з боку громади;

5) громада як юридична особа публічного права є самостійним суб'єктом цивільних відносин, власником майна та фінансових ресурсів, якими від її імені та в межах відповідних повноважень розпоряджаються органи місцевого самоврядування;

6) громада може здійснювати види діяльності, які відповідають інтересам громади, з дотриманням порядку та в межах компетенції, встановленої законом;

7) громада співпрацює з іншими громадами на договірних засадах, з державою — на партнерських засадах, з дотриманням конституційних принципів визнання й гарантування державою місцевого самоврядування, самостійності місцевого самоврядування, а також проголошеного Європейською хартією місцевого самоврядування принципу субсидіарності;

8) громада має право бути позивачем і відповідачем у суді, захищати свої

права засобами цивільного, адміністративного, господарського судочинства, а також захищати свої права в Конституційному Суді України;
9) на громади поширюються загальні положення Цивільного кодексу України про цивільну правоздатність, цивільну дієздатність і відповідальність юридичної особи приватного права, передбачені Цивільним кодексом України, з урахуванням особливостей цивільної правоздатності, цивільної дієздатності та відповідальності громад як юридичних осіб публічного права; цивільна правоздатність громади може бути обмежена лише за рішенням суду;
10) цивільна правоздатність громади виникає з моменту її створення й припиняється з дня набрання чинності розпорядчим актом, або з дня, зазначеного розпорядчим актом органу місцевого самоврядування чи органу державної влади у межах їхньої компетенції, встановленої законом, або з дня внесення до Єдиного державного реєстру запису про припинення територіальної громади, якщо законом не передбачено інший порядок припинення громади; у випадках, встановлених законом, громада може набувати цивільних прав та обов'язків і здійснювати їх через своїх посадових осіб, що діють від імені громад на підставі статуту та в межах їхньої компетенції, встановленої законом;
11) громади відповідають за своїми зобов'язаннями своїм майном, окрім майна, на яке відповідно до закону не може бути звернено стягнення; громади не відповідають за зобов'язаннями створених ними юридичних осіб, окрім випадків, встановлених законом; юридичні особи, створені громадами, не відповідають за зобов'язаннями громад; держава, Автономна Республіка Крим та області не відповідають за зобов'язаннями громад; громада не відповідає за зобов'язаннями держави, Автономної Республіки Крим, областей та інших громад;
12) органами самоврядування, що створюються громадами, є представницькі органи (ради) і виконавчі органи громад, підконтрольні громадам, які діють від імені та в інтересах своєї громади на основі Конституції та законів України;
13) рада громади є представницьким органом місцевого самоврядування громади, уповноваженим громадою здійснювати нормотворчу діяльність від імені громади, вирішувати стратегічні для розвитку громади питання;

14) голова громади є її представником, виступає від імені громади в межах наданих йому повноважень, очолює систему виконавчих органів місцевого самоврядування громади, підписує від імені громади договори та відповідальний за цю діяльність перед громадою, а також щодо своїх дій у межах законодавчо визначених повноважень — перед державою;
15) у випадках, встановлених законом, громада може набувати цивільних прав та обов'язків і здійснювати їх через представників — фізичних та юридичних осіб, органи місцевого самоврядування, органи державної влади — на підставі договору, закону, акта органу громади та з інших підстав, встановлених законом, іншими нормативно-правовими актами; орган місцевого самоврядування та особа, які відповідно до статуту громади або закону виступають від її імені, зобов'язані діяти в інтересах громади, добросовісно й розумно та не перевищувати своїх повноважень, нести солідарну відповідальність за порушення цього обов'язку;
16) органи місцевого самоврядування є суб'єктами публічного права без статусу юридичної особи, учасниками цивільних відносин, які здійснюють представництво і захист інтересів громади; за виконавчими органами місцевого самоврядування може закріплюватися майно громади, що їх створила, вони мають право відкривати рахунки в установах банків, здійснювати інші права та виконувати обов'язки роботодавця, здійснювати інші повноваження відповідно до закону;
17) ради громад мають право вирішувати питання про створення, ліквідацію, реорганізацію юридичних осіб приватного права від імені відповідної громади;
18) громада має своє найменування, яке повинно містити вказівку на її адміністративно-територіальну приналежність у складі держави Україна, печатку із зображенням Державного Герба України і своїм найменуванням та банківські рахунки;
19) місцезнаходженням громади як юридичної особи є фактичне місце розташування офісу, з якого проводиться щоденне керування діяльністю громади (де переважно перебуває голова громади) та здійснюється управління й облік;
20) **формами безпосередньої участі мешканців громади в прийнятті рішень із питань життєдіяльності громади** є громадські слухання,

місцеві ініціативи, публічні консультації та інші. На рівні закону варто визначити лише найважливіші базові вимоги, тоді як порядок реалізації таких форм участі варто залишити для рівня локальної підзаконної нормотворчості.

Зміни стосовно порядку проведення виборів потребуватимуть оновлення Виборчого кодексу України. Виборчий кодекс повинен регулювати процедуру підготовки й проведення виборів і не має визначати органи місцевого самоврядування, їхню чисельність, строки повноважень тощо.

8.2. Концепція змін до бюджетного й податкового законодавства у сфері регулювання фінансових правовідносин

Зміни до бюджетного, податкового та іншого законодавства у сфері регулювання фінансових правовідносин мають на меті посилення суб'єктності громади як учасника фінансово-правових відносин, впровадження принципу субсидіарності при розподілі бюджетних повноважень між рівнями публічного управління, забезпечення зростання фіскальної достатності доходів бюджетів місцевого самоврядування, посилення інституційної спроможності громад щодо забезпечення управління бюджетними коштами.

8.2.1. Необхідність посилення суб'єктності громади як учасника фінансово-правових відносин

Усі суб'єктні повноваження щодо бюджетів місцевого самоврядування визначені за органами місцевого самоврядування — представницькими (місцевими радами), виконавчими органами, особливе місце серед яких займають місцеві фінансові органи.

Це суперечить **частині 1 статті 143 Конституції України**, якою затвердження бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контроль за їх виконанням, встановлення місцевих податків і зборів відповідно до закону віднесено саме до компетенції територіальних громад села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування.

Надання громаді статусу юридичної особи публічного права повинно закріпити загальне правило, згідно з яким **місцеві ради та виконавчі органи громад мають спеціальний статус і здійснюють від імені громади ви-**

значені законодавством бюджетні повноваження, зокрема формуючи та виконуючи бюджет, залучаючи позики, розміщуючи кошти на депозитах у банках тощо. Це дозволить забезпечити чіткість і прозорість у бюджетному процесі, унормує питання укладання договорів, відповідальності й підзвітності шляхом закріплення бюджетно-правової компетенції між органами місцевого самоврядування в Законі України «Про громаду» та Бюджетному кодексі України відповідно до визначених предметів відання територіальної громади.

Аналогічно в податковому законодавстві потрібно закріпити установчі повноваження громад на встановлення місцевих податків і зборів, які можуть реалізовуватися шляхом прийняття рішення відповідною радою громади.

Такий підхід передбачає необхідність **визначення механізмів безпосередньої реалізації громадами власної компетенції шляхом** нормативного впровадження партисипаторного бюджетування на рівні громад із прямим залученням членів громади до визначення пріоритетних напрямів використання фінансових ресурсів, урегулювання у профільних законодавчих актах предмета, форми та меж громадських бюджетів у складі бюджетів місцевого самоврядування.

Забезпечення суб'єктності громади в бюджетних відносинах має бути досягнуто через **визнання бюджетною установою самої громади як юридичної особи публічного права, а також організацій, створених нею у встановленому порядку**. Основним фінансово-плановим актом громади як бюджетної установи залишається відповідний місцевий бюджет і розроблений на його основі бюджетний розпис. Затвердження кошторису як фінансово-планового акта громади не видається доцільним.

Оскільки за обсягом бюджетних повноважень учасники бюджетного процесу поділяються на розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, то громада як **юридична особа публічного права має бути визначена «головним розпорядником бюджетних коштів» за бюджетними призначеннями, визначеними рішенням про місцевий бюджет, і включена до мережі розпорядників коштів місцевих бюджетів, з внесенням відповідних змін до статті 22 Бюджетного кодексу України**.

При цьому органи місцевого самоврядування в особі їхніх керівників залишаються в мережі розпорядників коштів місцевих бюджетів, однак як

розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня, діяльність яких спрямовується головним розпорядником — громадою — шляхом прийняття рішення про делегування повноважень на виконання бюджетної програми розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та/або одержувачами бюджетних коштів, розподілення та доведення до них у встановленому порядку обсягів бюджетних асигнувань й реалізації інших повноважень відповідно до частини 5 статті 22 Бюджетного кодексу України.

8.2.2. Впровадження принципу субсидіарності при розподілі бюджетних повноважень між рівнями публічного управління

Реальне впровадження принципу субсидіарності в управління бюджетними коштами зумовлює необхідність перегляду визначених **Главами 13, 14 Бюджетного кодексу України** нормативних алгоритмів і підходів до розподілу видатків між рівнями бюджетної системи.

При розподілі видатків між рівнями бюджетної системи держава повинна керуватися саме визнанням базового рівня громади в системі реалізації публічної влади.

На сьогодні, усупереч **пункту 2 статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, видатки бюджетів місцевого самоврядування на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання публічних послуг і які розташовані найближче до споживачів** (так звана «перша група» згідно з пунктом 1 частини 1 статті 86 Бюджетного кодексу України), і подальші **конкретизовані переліки в статтях 89, 91 Бюджетного кодексу України** є обмеженими та визначаються не вимогами субсидіарності як загального принципу побудови децентралізованої системи публічної влади, а **потребами забезпечення фінансової збалансованості через недостатню дохідну базу місцевих бюджетів**.

Натомість видатки бюджетів самоврядування регіонального рівня слід залишати лише у випадках, якщо об’єктивно здійснювати відповідні видатки на рівні бюджету громади незаконно чи недоцільно з огляду на підпорядкованість відповідної установи (наприклад, видатки на фінансування відповідних органів або утворених ними підпорядкованих організацій).

У решті випадків громади як юридичні особи публічного права повинні мати на підставі **частини 2 статті 142 Конституції України** можливість

спільної кооперації в питаннях об'єднання ресурсів для фінансування видатків на функціонування бюджетних установ і реалізацію заходів, які забезпечують надання основних публічних послуг для всіх громадян України («друга група») і на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують публічні послуги для окремих категорій громадян, або реалізацію програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України («третя група»).

Посилення суб'єктності громади дозволить також інтенсифікувати й поглибити застосування договірної форми регулювання між повноцінними легалізованими суб'єктами в публічно-правовій сфері (першочергово бюджетній), розвиваючи положення **частини 7 статті 75 Бюджетного кодексу України**. Такі договори повинні мати значення безумовних зобов'язань між їхніми учасниками з можливостями захисту прав та інтересів громади на компенсацію відповідних видатків на користь членів іншої територіальної громади.

8.2.3. Забезпечення зростання фіскальної достатності доходів бюджетів місцевого самоврядування

Визначені в **статтях 64, 69-1 і 71 Бюджетного кодексу України доходи загального та спеціального фонду бюджету місцевого самоврядування**, за винятком податку на доходи фізичних осіб та місцевих податків, які мають реальний характер, **не містять системоутворюючих податків**. Тому зростання дохідної бази загального та спеціального фонду бюджету місцевого самоврядування має здійснюватися шляхом перерозподілу податкових надходжень від загальнодержавних податків і зборів (рентні платежі за використання природних ресурсів, непрямі податки). Закріплений у статті 29 Бюджетного кодексу України підхід пріоритетності Державного бюджету при закріпленні доходів бюджету з відкритим списком, на відміну від місцевих бюджетів, має бути переглянутий на користь саме бюджетів місцевого самоврядування.

Право громади на забезпечення фіскальної достатності доходів слід визнати самостійним об'єктом судового захисту як у відносинах із державою щодо передбачення відповідних джерел доходів для покриття делегованих повноважень (**стаття 85 Бюджетного кодексу України**), у тому числі через звернення до Конституційного Суду України, так і в горизонтальних відносинах із громадами щодо стягнення частини доходів бюджетів місцевого самоврядування для відшкодування видатків на користь членів такої громади-

партнера шляхом закріплення відповідного права громади на звернення до суду в **частині 7 статті 75, частині 4 статті 85, частині 2 статті 122 Бюджетного кодексу України**.

Необхідно переглянути систему адміністрування податку на доходи фізичних осіб. На сьогодні вона передбачає сплату податку до бюджету громади за місцем нарахування та виплати доходу фізичній особі чи місцезнаходженням податкового агента, а не місцем проживання чи перебування самого платника. Це веде до поглиблення дисбалансу між окремими громадами. Тому до статті 64 Бюджетного кодексу України потрібно внести необхідні зміни та закріпити правило про **зарахування податку з доходів фізичних осіб до місцевого бюджету за місцем проживання (перебування) фізичної особи-платника податку**, згідно з відомостями Єдиного державного демографічного реєстру.

Мають бути розширені повноваження громад щодо встановлення місцевих податків і зборів. Сьогодні громади мають формальні повноваження щодо **встановлення місцевих податків і зборів, які обмежуються лише дублюванням норм Податкового кодексу України в рішеннях відповідних місцевих рад**. Така централізація податкової системи усуває можливість реагування громади на нагальні потреби, мобілізації додаткового фінансового потенціалу (через запровадження самооподаткування, добровільного додаткового запровадження місцевих податків членів громади для суспільних цілей, що підпадають під сферу завдань і компетенції відповідного рівня самоврядування тощо).

Необхідно більш повно реалізувати пропорційність впливу вартості майна як бази оподаткування. У реформуванні податкової системи до складу місцевих податків і зборів переважно були віднесені реальні (майнові) податки. Зокрема, у частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, базою оподаткування виступає загальна площа об'єкта житлової та нежитлової нерухомості (**підпункт 266.3.1 пункту 266.3 статті 266 Податкового кодексу України**), що зумовлює нівелювання різниці між умовами різних за потенціалом територіальних громад. Тому база оподаткування повинна бути замінена в чинному законодавстві на ціну об'єкта оподаткування.

8.2.4. Необхідність посилення інституційної спроможності громад щодо забезпечення управління бюджетними коштами

Поточна система органів управління бюджетними коштами громад не забезпечує повною мірою повноцінної самостійності місцевого самоврядування, оскільки повноваження реалізують органи виконавчої влади.

Для забезпечення реальної незалежності с**лід розширити можливості змішаної системи обслуговування місцевих бюджетів із поступовим переходом на банківську систему обслуговування, з визначенням критеріїв гарантування банками безпеки коштів місцевого бюджету й елементами конкурсного відбору**. Організаційна та функціональна незалежність від держави й підконтрольність відповідної системи виконання бюджету громаді дозволятиме підвищити ефективність самоврядування у сфері фінансових відносин. Функції бухгалтерського обліку та звітності щодо виконання відповідного бюджету місцевого самоврядування можуть бути делеговані місцевому фінансовому органу або його структурному підрозділу чи посадовій особі (муніципальному скарбнику).

Необхідність запровадження в місцевому самоврядуванні власного фінансового контролю. Статті 26 і 114 Бюджетного кодексу України лише декларативно визначають повноваження відповідних місцевих рад у сфері контролю за виконанням рішення про місцевий бюджет, не конкретизуючи ані структуру, ані повноваження, ані процедури здійснення контролю.

Водночас основні контрольні повноваження **віднесені до компетенції органів державного фінансового контролю за дотриманням бюджетного законодавства**.

Громади повинні мати можливість формувати й утримувати самостійні професійні служби фінансового контролю (муніципальні аудитори чи рахункові палати) за коштами місцевих бюджетів і законністю й ефективністю використання комунального майна, які будуть підзвітними у своїй діяльності громаді та проводитимуть заходи фінансового контролю та аудиту в її інтересах і за її оформленої ініціативи. Для цього серед органів місцевого самоврядування окремо мають бути визначені органи фінансового контролю громади.

8.3. Концепція змін до цивільного й трудового законодавства

8.3.1. Цивільна правоздатність і цивільна дієздатність громади

На громади як юридичних осіб публічного права поширюються поло-

ження статті 80 Цивільного кодексу України про наділення юридичної особи цивільною **правоздатністю й цивільною дієздатністю**.

Цивільна правоздатність означає, що **громада здатна мати такі ж цивільні права та обов'язки (цивільну правоздатність)**, як і фізична особа або юридична особа приватного права, окрім тих, які за своєю природою можуть належати лише людині або юридичній особі приватного права та суперечать інтересам громади.

Цивільна дієздатність означає, що **громада набуває цивільних прав та обов'язків і здійснює їх через органи місцевого самоврядування, які діють відповідно до статуту громади та в межах їхньої компетенції, встановленої законом**.

8.3.2. Засади й правові форми участі громад у цивільних відносинах

Відповідно до статті 169 Цивільного кодексу України територіальні громади діють у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин, вони можуть створювати юридичні особи публічного права (комунальні підприємства, спільні комунальні підприємства, навчальні заклади тощо). Також вони можуть створювати юридичні особи приватного права (підприємницькі товариства тощо), брати участь у їхній діяльності на загальних підставах, якщо інше не встановлено законом.

Однак територіальні громади як учасники цивільних відносин не наділені повноваженнями суб'єктів публічного права, оскільки **згідно зі статтею 172 Цивільного кодексу України територіальні громади набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки через органи місцевого самоврядування в межах їхньої компетенції, встановленої законом**.

Задля законодавчого закріплення безпосередньої цивільно-правової правоздатності й дієздатності громади як юридичної особи публічного права в Цивільний кодекс України та Закон України «Про акціонерні товариства» необхідно внести відповідні зміни, передбачивши **право органів місцевого самоврядування створювати юридичні особи публічного й приватного права виключно від імені територіальної громади** в межах їхньої компетенції, встановленої законом.

8.3.3. Відповідальність за зобов'язаннями громад

Положеннями частини 2 статті 1191 Цивільного кодексу України передбачено, що «держава, Автономна Республіка Крим, територіальні громади, юридичні особи мають право зворотної вимоги до фізичної особи, винної у вчиненні злочину».

Визнання громад юридичними особами публічного права вимагає внесення змін до положень **частини 2 статті 1191 Цивільного кодексу України** про право зворотної вимоги до винної особи шляхом заміни словосполучення «юридичні особи» на «та інші юридичні особи».

Право зворотної вимоги до винної особи необхідно надати органу місцевого самоврядування, а не громаді, якщо орган місцевого самоврядування відшкодував шкоду, завдану його посадовою, службовою особою при здійсненні ними своїх повноважень, але не органу місцевого самоврядування. У зв'язку із цим орган місцевого самоврядування доцільно визнати суб'єктом права зворотної вимоги до винної особи шляхом внесення відповідних змін до положень частини 4 статті 1191 Цивільного кодексу України.

У разі визнання громад юридичними особами публічного права на громади будуть поширюватися положення **частини 1 статті 1172 Цивільного кодексу України** про відшкодування юридичною особою шкоди, завданої її працівником, згідно з якою юридична особа або фізична особа відшкодовує шкоду, завдану її працівником під час виконання своїх трудових (службових) обов'язків.

Громади є учасниками цивільних відносин, що можуть завдати шкоди фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, дією чи бездіяльністю громади при здійсненні своїх повноважень. Тому громади мали б підпадати під дію **частини 1 статті 1173 Цивільного кодексу України** про відшкодування шкоди, завданої фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, дією чи бездіяльністю публічних органів (держава, Автономна Республіка Крим, орган місцевого самоврядування) при здійсненні ними своїх повноважень.

Однак чинна редакція **частини 1 статті 1173 Цивільного кодексу України** не визначає громади суб'єктами відповідальності за вчинення цього делікту, можливо, законодавець помилково вважав, що громада набуває і здійснює цивільні права та обов'язки через органи місцевого самоврядування. Однак не можна відкинути ситуації, коли органи місцевого самоврядування,

які діють від імені та в інтересах громади, здійснюють не свої повноваження, а повноваження громади. У зв'язку із цим у **частині 1 статті 1173 Цивільного кодексу України доцільно визнати громаду суб'єктом відповідальності за шкоду, завдану її працівником під час виконання ним своїх трудових (службових) обов'язків**.

Аналогічний підхід доцільно застосовувати при тлумаченні положень Цивільного кодексу України про відшкодування шкоди, завданої посадовою або службовою особою органу місцевого самоврядування при здійсненні ними своїх повноважень (частина 1 статті 1174 Цивільного кодексу України), а також при здійсненні органом місцевого самоврядування у сфері нормотворчої діяльності (частина 1 статті 1175 Цивільного кодексу України).

У зв'язку із цим **доцільно доповнити статі 1174, 1175 Цивільного кодексу України положеннями про відшкодування громадою шкоди, завданої фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю посадової або службової особи громади**.

8.3.4. Стан фінансового оздоровлення громади

Зараз громада не може бути визнана банкрутом, оскільки не має статусу юридичної особи.

З наданням статусу юридичної особи **громада має бути виключена зі сфери законодавства про банкрутство**, оскільки неплатоспроможність виконувати свої грошові зобов'язання, строк виконання яких настав, не повинна бути підставою для застосування ліквідаційної процедури громади. Громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, основний носій його функцій і повноважень має існувати незалежно від стану її неплатоспроможності за своїми зобов'язаннями.

Для врегулювання відносин неплатоспроможності громади доцільно впровадити в закон положення про стан фінансового оздоровлення громади.

Стан фінансового оздоровлення має запроваджуватися, якщо внаслідок ускладнень, які не є суто тимчасовими, громада не спроможна забезпечити виконання основних функцій або надання послуг за грошовими зобов'язаннями, строк виконання яких настав, або якщо є вимоги третьої особи проти громади, які не можуть відповідати звичайним засобам відновлення збалансованого бюджету або надзвичайного визнання заборгованості за межами бюджету.

У випадку запровадження стану фінансового оздоровлення громади місцева рада зобов'язана прийняти рішення про припинення виплат за зобов'язаннями громади. Якщо місцева рада не прийняла рішення про припинення виплат за зобов'язаннями внаслідок стану фінансового оздоровлення, спеціально уповноважений орган може зобов'язати громаду прийняти рішення про зупинення виплат.

Фінансові інтервенції з державного бюджету для покриття боргу окремих громад або їхніх груп у разі необхідності здійснюються на підставі спеціальних законів, які приймає Верховна Рада України.

Правове регулювання стану фінансового оздоровлення громади доцільно здійснити Законом України «Про громаду», передбачавши недопустимість звернення стягнення на комунальне майно, порядок прийняття рішення про припинення виплат за зобов'язаннями громади, призначення спеціального керуючого та врегулювання заборгованості, порядок виплат після прийняття рішення про зупинення виплат за зобов'язаннями, строк виконання яких настав, підготовку переглянутого фінансового плану й нового щорічного бюджету.

8.3.5. Урегулювання трудової правосуб'єктності громади та органів місцевого самоврядування

Відповідно до положень Кодексу законів про працю України роботодавцями мають право виступати юридичні та фізичні особи. Визнання громад юридичними особами публічного права зумовлює необхідність визнання громад самостійними роботодавцями, від імені яких органи місцевого самоврядування наймати муть і звільнятимуть працівників (службовців), здійснюватимуть інші права і виконуватимуть обов'язки роботодавця. У зв'язку із цим доцільно внести відповідні зміни в Кодекс законів про працю України та Податковий кодекс України.

8.3.6. Облік і звітність громади, органів місцевого самоврядування

Громада, органи місцевого самоврядування повинні мати самостійні баланси, окремі статистичні коди, вони є самостійними суб'єктами податкового обліку та платниками податків, самостійно здійснюють розрахунки з бюджетом за податками за результатами своєї економічної діяльності.

У зв'язку із цим Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» та/або Закон України «Про бухгалтерський облік» доцільно доповнити відповідними положеннями.

9. ЕТАПИ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНЦЕПЦІЇ

Концепція реалізується в три етапи з урахуванням поточної ситуації із запровадженим воєнним станом:

1-й етап (за умови продовження дії правового режиму воєнного стану):

1. Прийняття Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» (потребуватиме оновлення після внесення змін до Конституції України).

2. Прийняття нового Закону України «Про громади» (або внесення змін до чинного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

3. Внесення змін до Цивільного кодексу України.

4. Внесення змін до Бюджетного кодексу України.

5. Внесення змін до Податкового кодексу України.

6. Внесення змін до Виборчого кодексу України.

7. Перегляд офіційного перекладу Європейської хартії місцевого самоврядування.

2-й етап. Внесення змін до підзаконних нормативних актів Кабінету Міністрів України, нормативних актів міністерств та інших органів виконавчої влади з метою імплементації нових законодавчих положень, прийнятих у межах 1-го етапу, і реалізація на практиці передбаченого змінами до законодавчих актів статусу громад як юридичних осіб публічного права.

3-й етап (після завершення воєнного стану). Внесення змін до Конституції України, які передбачають реформування місцевого самоврядування відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, а саме реалізацію принципів повноти, повсюдності, організаційної, фінансової і кадрової самостійності місцевого самоврядування, визнання громади первинною одиницею місцевого самоврядування та первинною одиницею адміністративно-територіального устрою, закріплення статусу громади як юридичної особи публічного права, а також запровадження на районному (повітовому) рівні посади префекта з наглядовими повноваженнями стосовно місцевого

самоврядування.

У разі скасування воєнного стану до початку реалізації Концепції її варто розпочати з одночасного напрацювання і внесення змін до Конституції та законів України.

10. ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ

Реалізація Концепції дозволить створити законодавчу основу для реалізації статусу громад як юридичних осіб публічного права, сприятиме послідовному впровадженню принципів організації місцевого самоврядування, зокрема повноти, повсюдності, правової, організаційної, фінансової, бюджетної самостійності з дотриманням положень Європейської хартії місцевого самоврядування.

ЄВРОПЕЙСЬКА ХАРТІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

(офіційний текст англійською та французькою мовами[271], офіційний переклад польською мовою[272] та авторський переклад українською мовою[273])

м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року

Preamble	**Préambule**	**Wstęp**	**Преамбула**
The member States of the Council of Europe, signatory hereto, Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve a greater unity between its members for the purpose of safeguarding and realising the ideals and principles which are their common heritage; Considering that one of the methods by which this aim is to be achieved is through agreements in the administrative field; Considering that the **local authorities** are one of the main foundations of any democratic regime; Considering that the right of citizens to participate in the conduct of **public affairs** is one of the democratic principles that are shared by all member States of the Council of Europe; Considering that it is at local level that	Les Etats membres du Conseil de l'Europe, signataires de la présente Charte, Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun; Considérant qu'un des moyens par lesquels ce but sera réalisé est la conclusion d'accords dans le domaine administratif; Considérant que les **collectivités locales** sont l'un des principaux fondements de tout régime démocratique; Considérant que le droit des citoyens de participer à la gestion des affaires **publiques** fait partie des principes démocratiques communs à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe;	Państwa, członkowie Rady Europy, sygnatariusze niniejszej Karty — Biorąc pod uwagę, iż celem Rady Europy jest urzeczywistnienie ściślejszej jedności między jej członkami w celu ochrony i rozwoju ideałów i zasad stanowiących ich wspólne dziedzictwo; Biorąc pod uwagę, iż jednym ze środków, za pośrednictwem których ten cel zostanie zrealizowany, jest zawarcie umów w dziedzinie administracyjnej; Biorąc pod uwagę, iż **wspólnoty lokalne** stanowią jedną z zasadniczych podwalin każdego ustroju demokratycznego; Biorąc pod uwagę, iż prawo obywateli do uczestniczenia w zarządzaniu sprawami **publicznymi** stanowi część demokratycznych zasad, wspólnych wszystkim	Держави-члени Ради Європи, які підписали цю Хартію, Беручи до уваги, що метою Ради Європи є досягнення більшої єдності між її членами задля гарантування та реалізації ідеалів і принципів, які є їхньою спільною спадщиною; Враховуючи, що одним із методів досягнення цієї мети є укладання угод в адміністративній сфері; Беручи до уваги, **що місцеві спільноти**[274] є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму; Враховуючи, що право громадян на участь в управлінні **публічними** справами є одним з демократичних принципів, які поділяють усі держави-члени Ради Європи; Враховуючи, що саме на місцевому

[271] European Charter of Local Self-Government. URL: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=122

[272] Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. URL: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19941240607

[273] Переклад О. М. Бориславської.

[274] Словосполучення ***місцева спільнота*** найбільш точно передає зміст ужитих у наведених іноземними мовами термінів ***local authorities, collectivités locales і wspólnoty lokalne***. Синонімічним терміном, зміст якого рівнозначний ужитому (***місцева спільнота***), є словосполучення ***місцева громада***. Однак ми віддали перевагу першому, оскільки в Україні термін ***громада*** асоціюється з первинною ланкою територіального устрою, тоді як місцевою спільнотою за Хартією може бути населення адміністративно-територіальної одиниці будь-якого рівня.

this right can be most directly exercised; Convinced that the existence of **local authorities** with real responsibilities can provide an administration which is both effective and close to the citizen; Aware that the safeguarding and reinforcement of **local self-government** in the different European countries is an important contribution to the construction of a Europe based on the principles of democracy and the decentralisation of power; Asserting that this entails the existence of **local authorities** endowed with democratically constituted decision-making bodies and possessing a wide degree of autonomy with regard to their responsibilities, the ways and means by which those responsibilities are exercised and the resources required for their fulfilment, Have agreed as follows:	Convaincus que c'est au niveau local que ce droit peut être exercé le plus directement; Convaincus que l'existence de **collectivités locales** investies de responsabilités effectives permet une administration à la fois efficace et proche du citoyen; Conscients du fait que la défense et le renforcement de l'autonomie locale dans les différents pays d'Europe représentent une contribution importante à la construction d'une Europe fondée sur les principes de la démocratie et de la décentralisation du pouvoir; Affirmant que cela suppose l'existence de **collectivités locales** dotées d'organes de décision démocratiquement constitués et bénéficiant d'une large autonomie quant aux compétences, aux modalités d'exercice de ces dernières et aux moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission, Sont convenus de ce qui suit:	państwom członkom-Rady Europy; Przekonane, że prawo to może być sprawowane najbardziej bez pośrednio na szczeblu lokalnym; Przekonane, że życie **wspólnot lokalnych** wyposażonych w konkretne odpowiedzialności pozwala na zarządzanie skuteczne, a zarazem bliskie obywatela; Świadome faktu, że obrona i umacnianie samorządu lokalnego w różnych krajach Europy stanowi istotny wkład w budowanie Europy wspartej na zasadach demokracji i decentralizacji władzy; Potwierdzając, że zakłada to istnienie **wspólnot lokalnych**, posiadających organy decyzyjne, wybrane w sposób demokratyczny i mające prawo do szerokiej samorządności jeśli chodzi o kompetencje, warunki ich praktykowania oraz środki niezbędne do pełnienia ich misji, Ustaliły, co następuje:	рівні це право може бути реалізоване найбільш безпосередньо; Виходячи з переконання, що існування **місцевих спільнот**, наділених реальними повноваженнями, може забезпечити ефективне та близьке до громадян управління; Усвідомлюючи, що захист і зміцнення **місцевого самоврядування** в різних європейських країнах є важливим внеском у побудову Європи, заснованої на принципах демократії та децентралізації влади; Стверджуючи, що це передбачає існування **місцевих спільнот** із демократично обраними органами прийняття рішень, та які володіють широким ступенем автономії щодо своєї компетенції, шляхів і засобів її реалізації, а також необхідних для цього ресурсів, Домовилися про таке:
Article 1 The Parties undertake to consider themselves bound by the following articles in the manner and to the extent prescribed in Article 12 of this Charter.	**Article 1** Les Parties s'engagent à se considérer comme liées par les articles suivants de la manière et dans la mesure prescrites par l'article 12 de cette Charte.	**Artykuł 1** Strony zobowiązują się uznawać się za związane następującymi artykułami, w sposób i w miarę, jakie stanowi artykuł 12 niniejszej Karty.	**Стаття 1** Сторони зобов'язуються вважати себе зв'язаними наступними статтями в спосіб та в обсязі, визначеними статтею 12 цієї Хартії.
Part I	**Partie I**	**CZĘŚĆ I**	**ЧАСТИНА I**
Article 2. Constitutional and legal foundation for local self-government The principle of local	**Article 2. Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale** Le principe de l'au-	**Artykuł 2. Konstytucyjna i prawna zasada samorządu** Zasada samorządu lokalnego powinna	**Стаття 2. Конституційно-правова основа місцевого самоврядування** Принцип місцевого

self-government shall be recognised in domestic legislation, and where practicable in the constitution.	tonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution.	być uznana przez prawo krajowe i, o ile to możliwe, przez Konstytucję.	самоврядування має бути визнаний у національному законодавстві і, де це можливо, у конституції.
Article 3. Concept of local self-government 1. Local self-government denotes the right and the ability of local authorities, within the limits of the law, to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interests of the local population. 2. This right shall be exercised by councils or assemblies composed of members freely elected by secret ballot on the basis of direct, equal, universal suffrage, and which may possess executive organs responsible to them. This provision shall in no way affect recourse to assemblies of citizens, referendums or any other form of direct citizen participation where it is permitted by statute.	**Article 3. Concept de l'autonomie locale** 1. Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques. 2. Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permis e par la loi.	**Artykuł 3. Pojęcie samorządu lokalnego** 1. Przez samorząd lokalny rozumie się prawo i rzeczywistą zdolność wspólnot lokalnych do regulowania i zarządzania, w ramach prawa, na ich własną odpowiedzialność i na rzecz ich ludności, istotną częścią spraw publicznych. 2. To prawo jest pełnione przez rady lub zgromadzenia złożone z członków, wybranych w głosowaniu wolnym, tajnym, równym, bezpośrednim i powszechnym i mogące zarządzać organami wykonawczymi, które przed nimi odpowiadają. To zarządzanie nie stawia przeszkód w odwoływaniu się do zgromadzeń obywatelskich, do referendum czy wszelkiej innej formy bezpośredniego uczestnictwa obywateli tam, gdzie zezwala na nie prawo.	**Стаття 3. Поняття місцевого самоврядування** 1. Місцеве самоврядування означає право та спроможність місцевих спільнот у межах закону регулювати й управляти значною часткою публічних справ під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення. 2.Це право здійснюється радами чи зборами, що складаються із членів, вільно обраних таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права, і які можуть мати відповідальні перед ними виконавчі органи. Це положення не чинить жодних перешкод для звернення до зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми безпосередньої участі громадян, де це дозволено законом.
Article 4. Scope of local self-government 1. The basic powers and responsibilities of local authorities shall be prescribed by the constitution or by statute. However, this provision shall not prevent the attribution to local authorities of powers and responsibilities for specific	**Article 4. Portée de l'autonomie locale** 1. Les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi. 2. Les collectivités	**Artykuł 4. Zasięg samorządu lokalnego** 1. Podstawowe kompetencje wspólnot lokalnych ustala Konstytucja lub prawo. Przepis ten nie przeszkadza wszakże w przyznawaniu wspólnotom lokalnym kompetencji w celach specyficznych, zgodnie z prawem. 2. Wspólnoty lokalne	**Стаття 4. Сфера компетенції місцевого самоврядування** 1. Базова компетенція місцевих спільнот встановлюється Конституцією або законом. Проте це положення не перешкоджає наданню місцевим спільнотам повноважень для певних цілей відпо-

purposes in accordance with the law. 2. Local authorities shall, within the limits of the law, have full discretion to exercise their initiative with regard to any matter which is not excluded from their competence nor assigned to any other authority. 3. Public responsibilities shall generally be exercised, in preference, by those authorities which are closest to the citizen. Allocation of responsibility to another authority should weigh up the extent and nature of the task and requirements of efficiency and economy. 4. Powers given to local authorities shall normally be full and exclusive. They may not be undermined or limited by another, central or regional, authority except as provided for by the law. 5. Where powers are delegated to them by a central or regional authority, local authorities shall, insofar as possible, be allowed discretion in adapting their exercise to local conditions. 6. Local authorities shall be consulted, insofar as possible, in due time and in an appropriate way in the planning and decision-making processes for all matters which concern them directly.	locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité. 3. L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la natu'e de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie. 4. Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi. 5. En cas de délégation des pouvoirs par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales. 6. Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.	posiadają, w ramach prawa, całą swobodę w wypełnianiu swej inicjatywy w każdej kwestii, która nie jest wyłączona spod ich kompetencji lub przypisana innej władzy. 3. Sprawowanie odpowiedzialności publicznych powinno, ogólnie biorąc, przypadać w pierwszej kolejności władzom najbliższym obywatelom. Powierzenie odpowiedzialności innej władzy musi brać pod uwagę zakres I naturę obowiązku oraz wymagania skuteczności I ekonomii. 4. Kompetencje powierzone wspólnotom lokalnym winny być prawidłowo pełne I całkowite. Mogą one być kwestionowane lub ograniczane przez inną władzę, centralną lub regionalną, jedynie w ramach prawa. 5. W przypadku przekazania pełnomocnictw przez władzę centralną lub regionalną, wspólnoty lokalne powinny cieszyć się, na ile to możliwe, swobodą w przystosowywaniu pełnienia tych pełnomocnictw do warunków lokalnych. 6. Wspólnoty lokalne powinny być konsultowane, na ile to możliwe, w dogodnym czasie I we właściwy sposób, podczas procesów planowania I podejmowania decyzji we wszystkich bezpośrednio je dotyczących kwestiach.	відно до закону. 2. Місцеві спільноти в межах закону мають повну свободу реалізовувати свою ініціативу з будь-якого питання, яке не вилучено з їхньої компетенції чи не належить до компетенції інших органів влади. 3. Пріоритет у здійсненні публічних повноважень, як правило, має надаватися тим органам публічної влади, які є найближчими до громадянина. При покладенні відповідальності на інший орган необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги ефективності та економії. 4. Надані місцевим спільнотам компетенція, як правило, має бути повною та виключною. Вона не повинна зазнавати втручань чи обмежуватися іншою, центральною чи регіональною владою, за винятком передбачених законом випадків. 5. У випадку делегування повноважень центральною чи регіональною владою місцевим спільнотам вони повинні мати, наскільки це можливо, свободу адаптувати виконання цих повноважень до місцевих умов. 6. Під час планування та прийняття рішень з усіх питань, які безпосередньо стосуються місцевих спільнот, з ними

			мають проводитися консультації, наскільки це можливо, своєчасно і належним чином.
Article 5. Protection of local authority boundaries Changes in local authority boundaries shall not be made without prior consultation of the local communities concerned, possibly by means of a referendum where this is permitted by statute.	**Article 5. Protection des limites territoriales des collectivités locales** Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.	**Artykuł 5. Ochrona granic terytorialnych wspólnot lokalnych** W sprawach jakiejkolwiek zmiany lokalnych granic terytorialnych odpowiednie wspólnoty lokalne powinny być uprzednio konsultowane, ewentualnie drogą referendum tam, gdzie prawo na to zezwala.	**Стаття 5. Охорона територіальних меж місцевих спільнот** Будь-які зміни місцевих територіальних меж не повинні проводитися без попередніх консультацій з відповідними місцевими спільнотами, зокрема шляхом референдуму, якщо це дозволяє закон.
Article 6. Appropriate administrative structures and resources for the tasks of local authorities 1. Without prejudice to more general statutory provisions, **local authorities** shall be able to determine their own internal administrative structures in order to adapt them to local needs and ensure effective management. 2. The conditions of service of **local government** employees shall be such as to permit the recruitment of high-quality staff on the basis of merit and competence; to this end adequate training opportunities, remuneration and career prospects shall be provided.	**Article 6. Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales** 1. Sans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi, les **collectivités locales** doivent pouvoir définir ellesmêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace. 2. Le statut du personnel des **collectivités locales** doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière.	**Artykuł 6. Całkowita zgodność struktur i środków administracyjnych z posłannictwami wspólnot lokalnych** 1. Bez uszczerbku dla ogólniejszych przepisów stworzonych przez prawo, **wspólnoty lokalne** powinny móc same określić wewnętrzne struktury administracyjne, w które chcą się wyposażyć w celu przystosowania ich do swych specyficznych potrzeb oraz by umożliwić skuteczne zarządzanie. 2. Status personelu **wspólnot lokalnych** powinien pozwalać na wysokiej jakości rekrutację, wspartą na zasadach zasługi i kompetencji; w tym celu powinien zawierać odpowiednie warunki kształcenia, wynagrodzenia i perspektywy kariery.	**Стаття 6. Відповідні адміністративні структури та ресурси для виконання завдань місцевих спільнот** 1. Без шкоди для більш загальних законодавчих положень **місцеві спільноти** повинні мати можливість визначати власні внутрішні адміністративні структури з метою адаптації їх до місцевих потреб і забезпечення ефективного управління. 2. Умови служби найманих працівників **місцевих спільнот** повинні забезпечувати якісний підбір персоналу на основі заслуг і компетентності; із цією метою він повинен передбачати належні умови навчання, винагороди та перспективи кар'єрного зростання.

Article 7. Conditions under which responsibilities at local level are exercised 1. The conditions of office of local elected representatives shall provide for free exercise of their functions. 2. They shall allow for appropriate financial compensation for expenses incurred in the exercise of the office in question as well as, where appropriate, compensation for loss of earnings or remuneration for work done and corresponding social welfare protection. 3. Any functions and activities which are deemed incompatible with the holding of local elective office shall be determined by statute or fundamental legal principles.	**Article 7. Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local** 1. Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat. 2. Il doit permettre la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante. 3. Les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local ne peuvent être fixées que par la loi ou par des principes juridiques fondamentaux.	**Artykuł 7. Warunki pełnienia odpowiedzialności na szczeblu lokalnym** 1. Status osób wybranych na szczeblu lokalnym powinien zapewniać swobodne wykonywanie ich mandatu. 2. Powinien pozwalać na stosowne finansowe wynagrodzenie kosztów wynikających z pełnienia mandatu, jak też, w danym przypadku, na finansowe wynagrodzenie utraconych zarobków lub zapłatę za wykonaną pracę oraz odpowiednie zabezpieczenie socjalne. 3. Funkcje i działalności nie dające się pogodzić z mandatem wybranego mogą być ustalone tylko przez prawo lub przez podstawowe zasady prawne.	**Стаття 7. Умови виконання повноважень на місцевому рівні** 1. Статус місцевих виборних посадових осіб має забезпечувати вільне здійснення ними повноважень. 2. Він повинен передбачати адекватну фінансову компенсацію витрат, пов'язаних із виконанням повноважень, а також у відповідних випадках фінансову компенсацію за втрачений заробіток або винагороду за виконану роботу та відповідне соціальне забезпечення. 3. Функції та діяльність, несумісні з повноваженнями місцевої виборної посадової особи, можуть бути встановлені лише законом або основоположними правовими принципами.
Article 8. Administrative supervision of local authorities' activities 1. Any administrative supervision of **local authorities** may only be exercised according to such procedures and in such cases as are provided for by the constitution or by statute. 2. Any administrative supervision of the activities of the **local authorities** shall normally aim only at ensuring compliance with the law and with constitutional principles. Administrative supervision may	**Article 8. Contrôle administratif des actes des collectivités locales** 1. Tout contrôle administratif sur les **collectivités locales** ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi. 2. Tout contrôle administratif des actes des **collectivités locales** ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de	**Artykuł 8. Kontrola administracyjna działalności społeczności lokalnych** 1. Wszelka kontrola administracyjna **wspólnot lokalnych** może się dokonywać jedynie wedle form i w przypadkach przewidzianych przez Konstytucję lub prawo. 2. Wszelka kontrola administracyjna czynności **wspólnot lokalnych** powinna, w zasadzie, zmierzać jedynie do zapewnienia poszanowania praworządności i zasad konstytucyjnych. Kontrola administra-	**Стаття 8. Адміністративний нагляд за діяльністю місцевих спільнот** 1. Будь-який адміністративний нагляд за **місцевими спільнотами** може здійснюватися лише в таких формах і в таких випадках, які передбачені конституцією або законом. 2. Будь-який адміністративний нагляд за діями **місцевих спільнот** зазвичай має бути спрямований лише на забезпечення дотримання закону й конституційних принципів. Однак адміністра-

however be exercised with regard to expediency by higher-level authorities in respect of tasks the execution of which is delegated to **local authorities**. 3. Administrative supervision of **local authorities** shall be exercised in such a way as to ensure that the intervention of the controlling authority is kept in proportion to the importance of the interests which it is intended to protect.	l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux **collectivités locales**. 3. Le contrôle administratif des **collectivités locales** doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver.	cyjna może wszakże obejmować kontrolę celowości działań władz wyższego szczebla w tym, co dotyczy zadań, do których wykonania delegowane są **wspólnoty lokalne**. 3. Administracyjna kontrola **wspólnot lokalnych** powinna być dokonywana z poszanowaniem proporcjonalności między zakresem interwencji władzy kontrolnej a wagą interesów, które pragnie ona chronić.	тивний нагляд може включати контроль доцільності, який здійснюють органи вищого рівня щодо завдань, виконання яких делеговано **місцевим спільнотам**. 3. Адміністративний нагляд за **місцевими спільнотами** здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність втручання контролюючого органу важливості інтересів, які він має захищати.
Article 9. Financial resources of local authorities 1. **Local authorities** shall be entitled, within national economic policy, to adequate financial resources of their own, of which they may dispose freely within the framework of their powers. 2. **Local authorities'** financial resources shall be commensurate with the responsibilities provided for by the constitution and the law. 3. Part at least of the financial resources of local authorities shall derive from local taxes and charges of which, within the limits of statute, they have the power to determine the rate. 4. The financial systems on which resources available to **local authorities** are based shall be of a sufficiently diversified and buoyant nature to enable them to keep pace as far as practically possible with the	**Article 9. Les ressources financières des collectivités locales** 1. Les **collectivités locales** ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences. 2. Les ressources financières des **collectivités locales** doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi. 3. Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi. 4. Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources ressources dont disposent les **collectivités locales** doivent être de nature suffisamment diversifiée	**Artykuł 9. Zasoby finansowe wspólnot lokalnych** 1. **Wspólnoty lokalne** mają prawo, w ramach krajowej polityki ekonomicznej, do wystarczających własnych zasobów, którymi mogą swobodnie dysponować w wykonywaniu swoich kompetencji. 2. Zasoby finansowe **wspólnot lokalnych** powinny być proporcjonalne do kompetencji przewidzianych przez Konstytucję lub prawo. 3. Co najmniej część zasobów finansowych wspólnot lokalnych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których poziom mają prawo, w granicach prawa, ustalać same wspólnoty. 4. Finansowe systemy, na których opierają sie zasoby, jakimi ˛ dysponują **wspólnoty lokalne** powinny mieć charakter wystarczająco urozmaicony i ewolucyjny, tak by	**Стаття 9. Фінансові ресурси місцевих спільнот** 1. **Місцеві спільноти** в межах національної економічної політики мають право на достатні власні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися при реалізації своєї компетенції. 2. Фінансові ресурси **місцевих спільнот** мають відповідати їхній компетенції, визначеній конституцією чи законом. 3. Принаймні частина фінансових ресурсів місцевих спільнот повинна надходити від місцевих податків і зборів, розмір яких вони мають право встановлювати в межах закону. 4. Фінансові системи, на яких базуються ресурси, що є в розпорядженні **місцевих спільнот**, повинні мати достатньо диверсифікований і життєздатний характер, щоб бути

real evolution of the cost of carrying out their tasks. 5. The protection of financially weaker **local authorities** calls for the institution of financial equalisation procedures or equivalent measures which are designed to correct the effects of the unequal distribution of potential sources of finance and of the financial burden they must support. Such procedures or measures shall not diminish the discretion local authorities may exercise within their own sphere of responsibility. 6. **Local authorities** shall be consulted, in an appropriate manner, on the way in which redistributed resources are to be allocated to them. 7. As far as possible, grants to **local authorities** shall not be earmarked for the financing of specific projects. The provision of grants shall not remove the basic freedom of local authorities to exercise policy discretion within their own jurisdiction. 8. For the purpose of borrowing for capital investment, **local authorities** shall have access to the national capital market within the limits of the law.	et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences. 5. La protection des **collectivités locales** financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité. 6. Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées. 7. Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence. 8. Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les **collectivités locales** doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.	pozwalały im trzymać się, o ile to możliwe w praktyce, realnej ewolucji kosztów wykonywania ich kompetencji. 5. Ochrona **wspólnot lokalnych** słabszych finansowo wymaga wprowadzenia procedur ujednolicenia finansowego lub środków równoważących, mających na celu skorygowanie efektów nierównego podziału potencjalnych źródeł finansowania, jak również obciążeń, które na nie przypadają. Takie procedury czy środki nie powinny ograniczać wolności wyboru wspólnot lokalnych w ich własnej dziedzinie odpowiedzialności. 6. **Wspólnoty lokalne** powinny być konsultowane we właściwy sposób, co do sposobów przydzielania im redystrybuowanych zasobów. 7. W miarę możliwości, subwencje przyznane **wspólnotom lokalnym**, nie powinny być przeznaczane na finansowanie projektów specyficznych. Przyznanie subwencji nie powinno przynosić uszczerbku fundamentalnej wolności polityki wspólnot lokalnych we właściwej im dziedzinie kompetencji. 8. Aby finansować swoje wydatki inwestycyjne **wspólnoty lokalne** powinny mieć dostęp, zgodnie z prawem, do krajowego rynku kapitałowego.	узгодженими, наскільки це можливо на практиці, з реальною еволюцією вартості виконання їхніх завдань. 5. Захист фінансово слабших **місцевих спільнот** вимагає запровадження процедур фінансового вирівнювання або еквівалентних заходів, спрямованих на виправлення наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування, а також фінансових зобов'язань, які на них покладені. Такі процедури чи заходи не повинні обмежувати дискреційні повноваження місцевих спільнот у межах їхньої сфери відповідальності. 6. З **місцевими спільнотами** слід відповідним чином консультуватися щодо того, як розподілити між ними перерозподілені ресурси. 7. Наскільки це можливо, трансферти, які надаються **місцевим спільнотам**, не повинні спрямовуватися на фінансування конкретних проєктів. Надання трансфертів не повинно порушувати фундаментальну політичну свободу місцевих спільнот у сфері їхньої власної компетенції. 8. З метою здійснення запозичень для капітальних інвестицій **місцеві спільноти** повинні мати доступ до національного ринку капіталу в межах, встановлених законом.

Article 10. Local authorities' right to associate 1. **Local authorities** shall be entitled, in exercising their powers, to co-operate and, within the framework of the law, to form consortia with other local authorities in order to carry out tasks of common interest. 2. The entitlement of **local authorities** to belong to an association for the protection and promotion of their common interests and to belong to an international association of local authorities shall be recognised in each State. 3. **Local authorities** shall be entitled, under such conditions as may be provided for by the law, to co-operate with their counterparts in other States.	**Article 10. Le droit d'association des collectivités locales** 1. Les **collectivités locales** ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun. 2. Le droit des **collectivités locales** d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales doivent être reconnus dans chaque Etat. 3. Les **collectivités locales** peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres Etats.	**Artykuł 10. Prawo wspólnot lokalnych do zrzeszania się** 1. W wypełnianiu swoich uprawnień **wspólnoty lokalne** mają prawo do współpracy oraz do zrzeszania się, w ramach prawa, z innymi wspólnotami lokalnymi, by urzeczywistniać zadania interesu wspólnego. 2. Prawo **wspólnot lokalnych** do przystępowania do stowarzyszenia, chroniącego i popierającego ich wspólne interesy oraz prawo do przystępowania do międzynarodowego stowarzyszenia wspólnot lokalnych, musi być uznane w każdym Państwie. 3. **Wspólnoty lokalne** mogą, w warunkach ewentualnie przewidzianych przez prawo, współpracować ze wspólnotami innych Państw.	**Стаття 10. Право місцевих спільнот на об'єднання** 1. **Місцеві спільноти** мають право при здійсненні своїх повноважень співпрацювати та в межах закону об'єднуватися з іншими місцевими спільнотами для виконання завдань, що становлять їхній спільний інтерес. 2. Право **місцевих спільнот** вступати в асоціації для захисту та просування їхніх спільних інтересів, а також приєднуватися до міжнародної асоціації місцевих спільнот визнається в кожній державі. 3. **Місцеві спільноти** мають право на умовах, що можуть бути визначені законом, співпрацювати зі спільнотами інших держав.
Article 11. Legal protection of local self-government Local authorities shall have the right of recourse to a judicial remedy in order to secure free exercise of their powers and respect for such principles of local self-government as are enshrined in the constitution or domestic legislation.	Article 11. Protection légale de l'autonomie locale Les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne.	Artykuł 11. Ochrona prawna samorządu lokalnego Wspólnoty lokalne winny rozporządzać prawem odwołania sądowego w celu zapewnienia sobie swobodnego sprawowania swych uprawnień i poszanowania zasad samorządu lokalnego, uświęconych przez Konstytucję lub ustawodawstwa krajowe.	**Стаття 11. Правовий захист місцевого самоврядування** Місцеві спільноти повинні мати право вживати засоби судового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і поваги до принципів місцевого самоврядування, закріплених у конституції чи
PART II. MISCELLANEOUS PROVISIONS	**PARTIE II. DISPOSITIONS DIVERSES**	**CZĘŚĆ II. POSTANOWIENIA RÓŻNE**	**ЧАСТИНА II. ІНШІ ПОЛОЖЕННЯ**
Article 12. Undertakings 1. Each Party under-	**Article 12. Engagements** 1. Toute Partie s'en-	**Artykuł 12. Zobowiązania** 1. Każda strona zo-	**Стаття 12. Зобов'язання** 1. Кожна Сторона

takes to consider itself bound by at least twenty paragraphs of Part I of the Charter, at least ten of which shall be selected from among the following paragraphs:
– Article 2,
– Article 3, paragraphs 1 and 2,
– Article 4, paragraphs 1, 2, and 4,
– Article 5,
– Article 7, paragraph 1,
– Article 8, paragraph 2,
– Article 9, paragraphs 1, 2, and 3,
– Article 10, paragraph 1,
– Article 11.
2. Each Contracting State, when depositing its instrument of ratification, acceptance or approval, shall notify to the Secretary General of the Council of Europe of the paragraphs selected in accordance with the provisions of paragraph 1 of this article.
3. Any Party may, at any later time, notify the Secretary General that it considers itself bound by any paragraphs of this Charter which it has not already accepted under the terms of paragraph 1 of this article. Such undertakings subsequently given shall be deemed to be an integral part of the ratification, acceptance or approval of the Party so notifying, and shall have the same effect as from the first day of the month following the expiration of a period of three months

gage à se considérer comme liée par vingt au moins des paragraphes de la partie I de la Charte dont au moins dix sont choisis parmi les paragraphes suivants:
– article 2,
– article 3, paragraphes 1 et 2,
– article 4, paragraphes 1, 2 et 4,
– article 5,
– article 7, paragraphe 1,
– article 8, paragraphe 2,
– article 9, paragraphes 1, 2 et 3,
– article 10, paragraphe 1,
– article 11.
2. Chaque Etat contractant, au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, notifie au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe les paragraphes choisis conformément à la disposition du paragraphe 1 du présent article.
3. Toute Partie peut, à tout moment ultérieur, notifier au Secrétaire Général qu'elle se considère comme liée par tout autre paragraphe de la présente Charte, qu'elle n'avait pas encore accepté conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent article. Ces engagements ultérieurs seront réputés partie intégrante de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation de la Partie faisant la notification et porteront les mêmes effets dès le premier jour du

bowiązuje się uważać się za związaną co najmniej dwudziestoma spośród paragrafów części I Karty, z których co najmniej dziesięć jest wybranych spośród następujących paragrafów:
– artykuł 2,
– artykuł 3, paragrafy 1 i 2,
– artykuł 4, paragrafy 1, 2 i 4,
– artykuł 5,
– artykuł 7, paragraf 1,
– artykuł 8, paragraf 2,
– artykuł 9, paragrafy 1, 2 i 3,
– artykuł 10, paragraf 1,
– artykuł 11.
2. Każde zawierające umowę państwo, w chwili złożenia swego dokumentu ratyfikacyjnego, akceptującego lub aprobującego, zawiadamia Sekretarza Generalnego Rady Europy o wybranych paragrafach, zgodnie z postanowieniem paragrafu 1 niniejszego artykułu.
3. Każda strona może, w każdym późniejszym momencie, zawiadomić Sekretarza Generalnego, że uważa się za związaną każdym innym paragrafem niniejszej Karty, którego jeszcze nie zaakceptowała zgodnie z postanowieniami paragrafu 1 niniejszego artykułu. Te późniejsze zobowiązania zostaną uznane za część składową ratyfikacji, akceptacji lub aprobaty Strony wnoszącej notyfikację i dadzą takie same

зобов'язується вважати себе зв'язаною принаймні двадцятьма пунктами частини I Хартії, з яких принаймні десять вибираються з таких параграфів:
– стаття 2,
– стаття 3, пункти 1 і 2,
– стаття 4, пункти 1, 2 і 4,
– стаття 5,
– стаття 7, пункт 1,
– стаття 8, пункт 2,
– стаття 9, пункти 1, 2 і 3,
– стаття 10, пункт 1,
– стаття 11.
2. Кожна Договірна Держава під час здачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти або свого документа про приєднання чи затвердження повідомляє Генеральному секретарю Ради Європи, які параграфи вона визначила відповідно до положень параграфа 1 цієї статті.
3. Кожна Сторона може в будь-який час у подальшому повідомити Генерального секретаря про те, що вона вважає себе зв'язаною будь-якими положеннями цієї Хартії, які вона ще не прийняла відповідно до положень параграфа 1 цієї статті. Такі згодом узяті зобов'язання вважаються невід'ємною частиною ратифікації, прийняття чи затвердження Сторони, яка повідомляє про це, і мають таку саму силу з першого дня місяця, що настає

after the date of the receipt of the notification by the Secretary General.	mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.	skutki, począwszy od pierwszego dnia miesiąca następującego po wygaśnięciu okresu trzech miesięcy od daty przyjęcia notyfikacji przez Sekretarza Generalnego.	після закінчення тримісячного періоду з дати отримання повідомлення Генеральним секретарем.
Article 13. Authorities to which the Charter applies The principles of local self-government contained in the present Charter apply to all the categories of **local authorities** existing within the territory of the Party. However, each Party may, when depositing its instrument of ratification, acceptance or approval, specify the categories of **local** or **regional authorities** to which it intends to confine the scope of the Charter or which it intends to exclude from its scope. It may also include further categories of **local** or **regional authorities** within the scope of the Charter by subsequent notification to the Secretary General of the Council of Europe.	**Article 13. Collectivités auxquelles s'applique la Charte** Les principes d'autonomie locale contenus dans la présente Charte s'appliquent à toutes les catégories de **collectivités locales** existant sur le territoire de la Partie. Toutefois, chaque Partie peut, au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, désigner les catégories de **collectivités locales** ou **régionales** auxquelles elle entend limiter le champ d'application ou qu'elle entend exclure du champ d'application de la présente Charte. Elle peut également inclure d'autres catégories de **collectivités locales** ou **régionales** dans le champ d'application de la Charte par voie de notification ultérieure au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.	**Artykuł 13. Wspólnoty, do których stosuje się Karta** Zasady samorządu lokalnego, zawarte w niniejszej Karcie stosują się do wszystkich kategorii wspólnot lokalnych, istniejących na terytorium Strony. Jednak każda Strona może, w chwili składania swego dokumentu ratyfikacyjnego, akceptującego lub aprobującego, określić kategorie wspólnot lokalnych lub regionalnych, do których chce ograniczyć zakres zastosowania albo które chce wykluczyć z zakresu zastosowania niniejszej Karty. Może ona również włączyć inne kategorie wspólnot lokalnych czy regionalnych w zakres zastosowania Karty, drogą późniejszego zawiadomienia Sekretarza Generalnego Rady Europy.	**Стаття 13. Спільноти, до яких застосовується Хартія** Викладені в цій Хартії принципи місцевого самоврядування поширюються на всі категорії **місцевих спільнот**, що існують на території Сторони. Однак кожна Сторона може під час здачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти або свого документа про приєднання чи затвердження визначити категорії **місцевих** або **регіональних спільнот**, якими вона має намір обмежити сферу застосування або які вона має намір виключити зі сфери застосування цієї Хартії. Вона також може включати інші категорії **місцевих або регіональних спільнот** у сферу дії Хартії шляхом подальшого повідомлення Генерального секретаря Ради Європи.
Article 14. Provision of information Each Party shall forward to the Secretary General of the Council of Europe all relevant information concerning legislative provisions and other measures taken by it for the purposes of complying with the	**Article 14. Communication d'informations** Chaque Partie transmet au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe toute information appropriée relative aux dispositions législatives et autres mesures qu'elle a prises dans le but	**Artykuł 14. Przekazywanie informacji** Każda Strona przekazuje Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy wszelką stosowną informację, dotyczącą postanowień legislacyjnych i innych norm, jakie podjęła w celu zastosowania się do	**Стаття 14. Надання інформації** Кожна Сторона надсилає Генеральному секретарю Ради Європи всю відповідну інформацію про законодавчі положення та інші заходи, які вона вжила з метою дотримання положень цієї Хартії.

terms of this Charter.	de se conformer aux termes de la présente Charte.	postanowień niniejszej Karty.	
Part III	**Partie III**	**CZĘŚĆ III**	**ЧАСТИНА III**
Article 15. Signature, ratification and entry into force 1. This Charter shall be open for signature by the member States of the Council of Europe. It is subject to ratification, acceptance or approval. Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe. 2. This Charter shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date on which four member States of the Council of Europe have expressed their consent to be bound by the Charter in accordance with the provisions of the preceding paragraph. 3. In respect of any member State which subsequently expresses its consent to be bound by it, the Charter shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of the deposit of the instrument of ratification, acceptance or approval.	**Article 15. Signature, ratification, entrée en vigueur** 1. La présente Charte est ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe. Elle sera soumise à ratification, acceptation ou approbation. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. 2. La présente Charte entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle quatre Etats membres du Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement à être liés par la Charte, conformément aux dispositions du paragraphe précédent. 3. Pour tout Etat membre qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par la Charte, celle-ci entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date du dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.	**Artykuł 15. Podpisanie, ratyfikacja, wejście w życie** 1. Niniejsza Karta jest otwarta na podpisanie przez Państwa członków Rady Europy. Będzie podlegać ratyfikacji, akceptacji lub aprobacie. Dokumenty ratyfikacji, akceptacji lub aprobaty zostaną złożone na ręce Sekretarza Generalnego Rady Europy. 2. Niniejsza Karta wejdzie w życie pierwszego dnia miesiąca, który następuje po wygaśnięciu okresu trzech miesięcy od daty, kiedy to cztery Państwa członkowie Rady Europy wyrażą przyzwolenie, by być związane Kartą, zgodnie z postanowieniami poprzedniego paragrafu. 3. W odniesieniu do każdego Państwa członka, które później wyrazi swe przyzwolenie na bycie związanym Kartą, zacznie ona obowiązywać pierwszego dnia miesiąca następującego po wygaśnięciu okresu trzech miesięcy od daty złożenia dokumentu ratyfikacji, akceptacji lub aprobaty.	Стаття 15. Підписання, ратифікація та набрання чинності Ця Хартія відкрита для підписання державами-членами Ради Європи. Вона підлягає ратифікації, прийняттю або затвердженню. Ратифікаційні грамоти або документи про прийняття чи затвердження здаються на зберігання Генеральному секретарю Ради Європи. 2. Ця Хартія набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення тримісячного періоду з дати, коли чотири держави-члени Ради Європи висловили свою згоду на обов'язковість для них Хартії відповідно до положень попереднього параграфа. 3. Для будь-якої держави-члена, яка згодом висловить свою згоду на обов'язковість Хартії, вона набуде чинності в перший день місяця, що настає після закінчення тримісячного періоду з дати здачі на зберігання документа про ратифікацію, прийняття або затвердження.

Article 16. Territorial clause 1. Any State may, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, specify the territory or territories to which this Charter shall apply. 2. Any State may at any later date, by a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, extend the application of this Charter to any other territory specified in the declaration. In respect of such territory the Charter shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of such declaration by the Secretary General. 3. Any declaration made under the two preceding paragraphs may, in respect of any territory specified in such declaration, be withdrawn by a notification addressed to the Secretary General. The withdrawal shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of six months after the date of receipt of such notification by the Secretary General.	**Article 16. Clause territoriale** 1. Tout Etat peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, désigner le ou les territoires auxquels s'appliquera la présente Charte. 2. Tout Etat peut, à tout autre moment par la suite, par une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, étendre l'application de la présente Charte à tout autre territoire désigné dans la déclaration. La Charte entrera en vigueur à l'égard de ce territoire le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la déclaration par le Secrétaire Général. 3. Toute déclaration faite en vertu des deux paragraphes précédents pourra être retirée, en ce qui concerne tout territoire désigné dans cette déclaration, par notification adressée au Secrétaire Général. Le retrait prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de six mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.	**Artykuł 16. Klauzula terytorialna** 1. Każde Państwo może, w chwili podpisywania lub w chwili składania swego dokumentu ratyfikacji, akceptacji lub aprobaty czy przystąpienia, oznaczyć terytorium lub terytoria, do których odnosić się będzie niniejsza Karta. 2. Każde Państwo może w każdej innej chwili, później, drogą deklaracji skierowanej do Sekretarza Generalnego Rady Europy rozciągnąć zastosowanie niniejszej Karty na terytorium oznaczone w deklaracji. Względem tego terytorium Karta wejdzie w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po wygaśnięciu trzech miesięcy od daty przyjęcia deklaracji przez Sekretarza Generalnego. 3. Każda deklaracja złożona na mocy dwu poprzednich paragrafów może zostać wycofana w tym, co dotyczy całego terytorium objętego tą deklaracją, poprzez notyfikację skierowaną do Sekretarza Generalnego. Wycofanie będzie obowiązywać pierwszego dnia miesiąca następującego po wygaśnięciu okresu sześciu miesięcy od daty przyjęcia notyfikacji przez Sekretarza Generalnego.	**Стаття 16. Територіальне положення** 1. Будь-яка держава під час підписання або здачі на зберігання свого документа про ратифікацію, прийняття, затвердження чи приєднання може визначити територію або території, на які поширюється дія цієї Хартії. 2. Будь-яка держава може в подальшому в будь-який час заявою на ім'я Генерального секретаря Ради Європи поширити дію цієї Хартії на будь-яку іншу територію, визначену в цій заяві. Щодо цієї території Хартія набуде чинності в перший день місяця, що настає після закінчення тримісячного строку з дати отримання заяви Генеральним секретарем. 3. Будь-яка заява, зроблена відповідно до двох попередніх пунктів, може бути відкликана щодо будь-якої території, зазначеної в цій заяві, шляхом відповідного повідомлення на ім'я Генерального секретаря. Відкликання набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення шестимісячного строку з дати отримання такого повідомлення Генеральним секретарем.

Article 17. Denunciation 1. Any Party may denounce this Charter at any time after the expiration of a period of five years from the date on which the Charter entered into force for it. Six months' notice shall be given to the Secretary General of the Council of Europe. Such denunciation shall not affect the validity of the Charter in respect of the other Parties provided that at all times there are not less than four such Parties. 2. Any Party may, in accordance with the provisions set out in the preceding paragraph, denounce any paragraph of Part I of the Charter accepted by it provided that the Party remains bound by the number and type of paragraphs stipulated in Article 12, paragraph 1. Any Party which, upon denouncing a paragraph, no longer meets the requirements of Article 12, paragraph 1, shall be considered as also having denounced the Charter itself.	**Article 17. Dénonciation** 1. Aucune Partie ne peut dénoncer la présente Charte avant l'expiration d'une période de cinq ans après la date à laquelle la Charte est entrée en vigueur en ce qui la concerne. Un préavis de six mois sera notifié au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Cette dénonciation n'affecte pas la validité de la Charte à l'égard des autres Parties sous réserve que le nombre de cellesci ne soit jamais inférieur à quatre. 2. Toute Partie peut, conformément aux dispositions énoncées dans le paragraphe précédent, dénoncer tout paragraphe de la partie I de la Charte qu'elle a accepté, sous réserve que le nombre et la catégorie des paragraphes auxquels cette Partie est tenue restent conformes aux dispositions de l'article 12, paragraphe 1. Toute Partie qui, à la suite de la dénonciation d'un paragraphe, ne se conforme plus aux dispositions de l'article 12, paragraphe 1, sera considérée comme ayant dénoncé également la Charte ellemême.	**Artykuł 17. Wypowiedzenie** 1. Żadna ze stron nie może wypowiedzieć niniejszej Karty przed upływem okresu pięciu lat od daty, w której Karta weszła w życie w tym, co dotyczy danej Strony. Wypowiedzenie zostanie doręczone Sekretarzowi Generalnemu z sześciomiesięcznym uprzedzeniem. To wypowiedzenie nie dotyczy mocy prawnej Karty względem innych Stron, z zastrzeżeniem, że ich liczba nie będzie nigdy niższa niż cztery. 2. Każda ze Stron może, zgodnie z postanowieniami wyrażonymi w poprzednim paragrafie, wypowiedzieć każdy paragraf części I Karty, którą zaakceptowała, z zastrzeżeniem, że liczba i kategoria paragrafów, do przestrzegania których ta Strona się zobowiązuje, pozostają zgodne z postanowieniami artykułu 12, paragraf 1. Każda ze Stron, która w wyniku wypowiedzenia któregoś paragrafu nie stosuje się już do postanowień artykułu 12, paragraf 1, będzie uważana za tę, która wypowiedziała również samą Kartę.	**Стаття 17. Денонсація** 1. Жодна зі Сторін не може денонсувати цю Хартію до закінчення п'ятирічного періоду з дати, коли Хартія набрала для неї чинності. Відповідне повідомлення має бути надіслане Генеральному секретарю Ради Європи за шість місяців до дати денонсації Хартії. Така денонсація не впливає на чинність Хартії для інших Сторін за умови, що їх кількість не буде меншою ніж чотири. 2. Будь-яка Сторона може відповідно до положень, викладених у попередньому параграфі, денонсувати будь-який прийнятий нею параграф частини I Хартії за умови, що кількість і категорія пунктів, якими ця Сторона зв'язана, залишаються сумісними з положеннями параграфа 1 статті 12. Будь-яка Сторона, яка після денонсації параграфа більше не відповідає положенням параграфа 1 статті 12, вважатиметься такою, що денонсувала саму Хартію.
Article 18. Notifications The Secretary General of the Council of Europe shall notify the member States of the Council of Europe of: a. any signature;	**Article 18. Notifications** Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifie aux Etats membres du Conseil: a. toute signature; b. le dépôt de tout	**Artykuł 18. Notyfikacje** Sekretarz Generalny Rady Europy notyfikuje Państwom członkom Rady: a) każde złożenie podpisu,	**Стаття 18. Повідомлення** Генеральний секретар Ради Європи повідомляє державамчленам Ради Європи про: а) будь-яке підписа-

b. the deposit of any instrument of ratification, acceptance or approval; c. any date of entry into force of this Charter in accordance with Article 15; d. any notification received in application of the provisions of Article 12, paragraphs 2 and 3; e. any notification received in application of the provisions of Article 13; f. any other act, notification or communication relating to this Charter. In witness whereof the undersigned, being duly authorised thereto, have signed this Charter.	instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation; c. toute date d'entrée en vigueur de la présente Charte, conformément à son article 15; d. toute notification reçue en application des dispositions de l'article 12, paragraphes 2 et 3; e. toute notification reçue en application des dispositions de l'article 13; f. tout autre acte, notification ou communication ayant trait à la présente Charte. En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé la présente Charte.	b) złożenie każdego dokumentu ratyfikacji, akceptacji lub aprobaty, c) każdą datę wejścia w życie niniejszej Karty, zgodnie z artykułem 15, d) każdą notyfikację, przyjętą stosownie do postanowień artykułu 12, paragraf 2 i 3, e) każdą notyfikację, przyjętą stosownie do postanowień artykułu 13, f) każdy inny akt, notyfikację czy zawiadomienie, mające związek z niniejszą Kartą. Na dowód czego niżej podpisani, właściwie do tego upełnomocnieni, podpisali niniejszą Kartę.	ння; b) здачу на зберігання будь-якої ратифікаційної грамоти чи будь-якого документа про прийняття або затвердження; c) будь-яку дату набрання чинності цією Хартією відповідно до статті 15; d) будь-яке повідомлення, отримане на виконання положень параграфів 2 і 3 статті 12; e) будь-яке повідомлення, отримане на виконання положень статті 13; f) будь-яку іншу дію, будь-яке повідомлення або оповіщення, які стосуються цієї Хартії. На посвідчення чого ті, що підписалися нижче, належним чином на те вповноважені представники підписали цю Хартію.
Done at Strasbourg, this 15th day of October 1985, in **English and French, both texts being equally authentic**, in a single copy which shall be deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary General of the Council of Europe shall transmit certified copies to each member State of the Council of Europe.	Fait à Strasbourg, le 15 octobre 1985, **en français et en anglais, les deux textes faisant également foi**, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe.	Sporządzono w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. w językach **angielskim i francuskim, przy czym obydwa teksty** mają jednakową moc, w jednym egzemplarzu, który zostanie złożony w archiwum Rady Europy. Sekretarz Generalny Rady Europy przekaże uwierzytelnione kopie wszystkim państwom członkowskim Rady Europy.	Учинено в м. Страсбург 15 жовтня 1985 року **англійською і французькою мовами, причому обидва тексти є рівноавтентичними**, в одному примірнику, який зберігатиметься в архіві Ради Європи. Генеральний секретар Ради Європи надсилає засвідчені копії цієї Хартії кожній державі-члену Ради Європи.

ЄВРОПЕЙСЬКА ХАРТІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Порівняльна таблиця офіційного та авторського перекладів

м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року

Офіційний переклад[275]	**Авторський переклад (див. попередній Додаток)**
ПРЕАМБУЛА Держави-члени Ради Європи, які підписали цю Хартію, *враховуючи*, що метою Ради Європи є досягнення більшого єднання між її членами для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням; *вважаючи*, що одним з методів досягнення цієї мети є укладання угод в адміністративній галузі; враховуючи, що **органи місцевого самоврядування** є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму; *враховуючи*, що право громадян на участь в управлінні **державними** справами є одним з демократичних принципів, які поділяються всіма державами-членами Ради Європи; *вважаючи*, що це право найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні; *переконані* в тому, що існування **органів місцевого самоврядування**, наділених реальними повноваженнями, може забезпечити ефективне і близьке до громадянина управління; *усвідомлюючи*, що охорона і посилення місцевого самоврядування в різних країнах Європи є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади; *стверджуючи*, що із цього випливає необхідність існування **органів місцевого самоврядування**, які мають створені на демократичній основі органи, уповноважені приймати рішення, і широку автономію щодо своїх повноважень, шляхи і засоби здійснення цих повноважень, а також ресурси, необхідні для їх виконання, домовились про таке:	**ПРЕАМБУЛА** Держави-члени Ради Європи, які підписали цю Хартію, Беручи до уваги, що метою Ради Європи є досягнення більшої єдності між її членами задля гарантування та реалізації ідеалів і принципів, які є їхньою спільною спадщиною; Враховуючи, що одним із методів досягнення цієї мети є укладання угод в адміністративній сфері; Беручи до уваги, що **місцеві спільноти** є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму; Враховуючи, що право громадян на участь в управлінні **публічними** справами є одним з демократичних принципів, які поділяють усі держави-члени Ради Європи; Враховуючи, що саме на місцевому рівні це право може бути реалізоване найбільш безпосередньо; Виходячи з переконання, що існування **місцевих спільнот**, наділених реальними повноваженнями, може забезпечити ефективне та близьке до громадян управління; Усвідомлюючи, що захист і зміцнення місцевого самоврядування в різних європейських країнах є важливим внеском у побудову Європи, заснованої на принципах демократії та децентралізації влади; Стверджуючи, що це передбачає існування **місцевих спільнот** із демократично обраними органами прийняття рішень та які володіють широким ступенем автономії щодо своєї компетенції, шляхів і засобів її реалізації, а також необхідних для цього ресурсів, Домовилися про таке:
Стаття 1 Сторони зобов'язуються вважати для себе обов'язковими, у порядку та обсязі, передбачених у статті 12 цієї Хартії, нижченаведені статті.	**Стаття 1** Сторони зобов'язуються вважати себе зв'язаними наступними статтями в спосіб та в обсязі, визначеними статтею 12 цієї Хартії.

[275] Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. *Офіційний вісник України.* 2015. № 24. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

ЧАСТИНА І	ЧАСТИНА І
Стаття 2 **Конституційна та правова основа місцевого самоврядування** Принцип місцевого самоврядування визнається в національному законодавстві та, у міру можливості, в конституції.	**Стаття 2** **Конституційно-правова основа місцевого самоврядування** Принцип місцевого самоврядування має бути визнаний у національному законодавстві і, де це можливо, у конституції.
Стаття 3 **Концепція місцевого самоврядування** 1. Місцеве самоврядування означає право і спроможність **органів місцевого самоврядування** в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення. 2. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом.	**Стаття 3** **Поняття місцевого самоврядування** 1. Місцеве самоврядування означає право та здатність **місцевих спільнот** у межах закону регулювати й управляти значною часткою публічних справ під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення. 2. Це право здійснюється радами чи зборами, що складаються із членів, вільно обраних таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права, і які можуть мати відповідальні перед ними виконавчі органи. Це положення не чинить жодних перешкод для звернення до зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми безпосередньої участі громадян, де це дозволено законом.
Стаття 4 **Сфера компетенції місцевого самоврядування** 1. Головні повноваження і функції **органів місцевого самоврядування** визначаються конституцією або законом. Однак це положення не перешкоджає наділенню органів місцевого самоврядування повноваженнями і функціями для спеціальних цілей відповідно до закону. 2. **Органи місцевого самоврядування** в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. 3. Публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії. 4. Повноваження, якими наділяються **органи місцевого самоврядування**, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом. 5. Якщо повноваження делегуються **органам місцевого самоврядування** центральним чи регіональним органом, органи	**Стаття 4** **Сфера компетенції місцевого самоврядування** 1. Базова компетенція **місцевих спільнот** встановлюється Конституцією або законом. Проте це положення не перешкоджає наданню місцевим спільнотам повноважень для певних цілей відповідно до закону. 2. **Місцеві спільноти** в межах закону мають повну свободу реалізовувати свою ініціативу з будь-якого питання, яке не вилучено з їхньої компетенції чи не належить до компетенції інших органів влади. 3. Пріоритет у здійсненні публічних повноважень, як правило, має надаватися тим органам публічної влади, які є найближчими до громадянина. При покладенні відповідальності на інший орган необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги ефективності та економії. 4. Надана **місцевим спільнотам** компетенція, як правило, має бути повною та виключною. Вона не повинна зазнавати втручань чи обмежуватися іншою, центральною чи регіональною владою, за винятком передбачених законом випадків. 5. У випадку делегування повноважень центральною чи регіональною владою **місцевим спільнотам** вони повинні мати, наскільки це можливо, свободу адаптувати виконання цих повноважень до місцевих умов.

місцевого самоврядування у міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов. 6. У процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються **органів місцевого самоврядування**, з останніми мають проводитися консультації, у міру можливості своєчасно і належним чином.	6. Під час планування та прийняття рішень з усіх питань, які безпосередньо стосуються **місцевих спільнот**, з ними мають проводитися консультації, наскільки це можливо, своєчасно і належним чином.
Стаття 5 **Охорона територіальних кордонів органів місцевого самоврядування** Зміни територіальних кордонів **органів місцевого самоврядування** не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, можливо шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом.	**Стаття 5** **Охорона територіальних меж місцевих спільнот** Будь-які зміни місцевих територіальних меж не повинні проводитися без попередніх консультацій із відповідними **місцевими спільнотами**, зокрема шляхом референдуму, якщо це дозволяє закон
Стаття 6 **Відповідні адміністративні структури і ресурси для виконання органами місцевого самоврядування своїх завдань** 1. Без шкоди для більш загальних законодавчих положень **органи місцевого самоврядування** повинні мати можливість визначати власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління. 2. Умови служби найманих працівників **органів місцевого самоврядування** повинні дозволяти добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності; для цього забезпечуються належні можливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі.	**Стаття 6** **Відповідні адміністративні структури та ресурси для виконання завдань місцевих спільнот** 1. Без шкоди для більш загальних законодавчих положень **місцеві спільноти** повинні мати можливість визначати власні внутрішні адміністративні структури з метою адаптації їх до місцевих потреб і забезпечення ефективного управління. 2. Статус службовців **місцевих спільнот** повинен забезпечувати якісний підбір персоналу на основі заслуг і компетентності; із цією метою він повинен включати належні умови навчання, винагороди та перспективи кар'єрного зростання.
Стаття 7 **Умови, за яких виконуються повноваження на місцевому рівні** 1. Умови діяльності місцевих обраних представників повинні забезпечувати вільне виконання ними своїх функцій. 2. Вони повинні передбачати відповідне фінансове відшкодування витрат, що виникають при відповідній діяльності, а також, у разі необхідності, відшкодування втрачених доходів або винагороди за виконану роботу і відповідний захист соціального забезпечення. 3. Будь-які функції та діяльність, несумісні з мандатом місцевого обраного представника, визначаються законом або основоположними правовими принципами.	**Стаття 7** **Умови виконання повноважень на місцевому рівні** 1. Статус місцевих виборних посадових осіб має забезпечувати вільне здійснення ними повноважень. 2. Він повинен передбачати адекватну фінансову компенсацію витрат, пов'язаних із виконанням повноважень, а також у відповідних випадках фінансову компенсацію за втрачений заробіток або винагороду за виконану роботу та відповідне соціальне забезпечення. 3. Функції та діяльність, несумісні з повноваженнями місцевої виборної посадової особи, можуть бути встановлені лише законом або основоположними правовими принципами.

Стаття 8 Адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування 1. Будь-який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом. 2. Будь-який адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Однак вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за належністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування. 3. Адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти.	Стаття 8 Адміністративний нагляд за діяльністю місцевих спільнот 1. Будь-який адміністративний нагляд за місцевими спільнотами може здійснюватися лише в таких формах і в таких випадках, які передбачені конституцією або законом. 2. Будь-який адміністративний нагляд за діями місцевих спільнот зазвичай має бути спрямований лише на забезпечення дотримання закону й конституційних принципів. Однак адміністративний нагляд може включати контроль доцільності, який здійснюють органи вищого рівня щодо завдань, виконання яких делеговано місцевим спільнотам. 3. Адміністративний нагляд за місцевими спільнотами здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність втручання контролюючого органу важливості інтересів, які він має захищати.
Стаття 9 **Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування** 1. **Органи місцевого самоврядування** мають право в рамках національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень. 2. Обсяг фінансових ресурсів **органів місцевого самоврядування** відповідає повноваженням, передбаченим конституцією або законом. 3. Принаймні частина фінансових ресурсів **органів місцевого самоврядування** формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону. 4. Фінансові системи, які складають підґрунтя ресурсів **органів місцевого самоврядування**, мають достатньо диверсифікований і гнучкий характер і повинні забезпечувати можливість приводити наявні ресурси, наскільки це практично можливо, у відповідність до реального зростання вартості виконуваних ними завдань. 5. Захист більш слабких у фінансовому відношенні **органів місцевого самоврядування** передбачає запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести. Такі процедури або заходи не повинні звужувати свободу дій органів місцевого самоврядування в межах власної відповідальності.	**Стаття 9** **Фінансові ресурси місцевих спільнот** 1. **Місцеві спільноти** в межах національної економічної політики мають право на достатні власні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися при реалізації своєї компетенції. 2. Фінансові ресурси **місцевих спільнот** мають відповідати їхній компетенції, визначеній конституцією чи законом. 3. Принаймні частина фінансових ресурсів **місцевих спільнот** повинна надходити від місцевих податків і зборів, розмір яких вони мають право встановлювати в межах закону. 4. Фінансові системи, на яких базуються ресурси, що є в розпорядженні **місцевих спільнот**, повинні мати достатньо диверсифікований і життєздатний характер, щоб бути узгодженими, наскільки це можливо на практиці, з реальною еволюцією вартості виконання їхніх завдань. 5. Захист фінансово слабших **місцевих спільнот** вимагає запровадження процедур фінансового вирівнювання або еквівалентних заходів, спрямованих на виправлення наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування, а також фінансових зобов'язань, які на них покладені. Такі процедури чи заходи не повинні обмежувати дискреційні повноваження місцевих спільнот у межах їхньої сфери відповідальності. 6. З **місцевими спільнотами** слід відповідним чином консультуватися щодо того, як розподілити між ними перерозподілені ресурси. 7. Наскільки це можливо, трансферти, які

6. З **органами місцевого самоврядування** повинні належним чином проводитись консультації про порядок передачі їм перерозподілених ресурсів. 7. У міру можливості, дотації органам місцевого самоврядування призначаються не для фінансування конкретних проєктів. Надання дотацій не скасовує основоположну свободу органів місцевого самоврядування проводити свою політику в межах власної компетенції. 8. Для цілей здійснення позик інвестиційного капіталу органи місцевого самоврядування мають доступ до національного ринку капіталу в межах закону.	надаються **місцевим спільнотам**, не повинні спрямовуватися на фінансування конкретних проєктів. Надання трансфертів не повинно порушувати фундаментальну політичну свободу місцевих спільнот у сфері їхньої власної компетенції. 8. З метою здійснення запозичень для капітальних інвестицій місцеві спільноти повинні мати доступ до національного ринку капіталу в межах, встановлених законом.
Стаття 10 **Право органів місцевого самоврядування на свободу асоціації** 1. Органи місцевого самоврядування мають право, здійснюючи свої повноваження, співробітничати та в межах закону створювати консорціуми з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес. 2. Право **органів місцевого самоврядування** бути членом асоціації з метою захисту і заохочення їхніх спільних інтересів, а також бути членом міжнародної асоціації органів місцевого самоврядування визнається кожною державою. 3. Органи місцевого самоврядування мають право на умовах, які можуть бути передбачені законом, співробітничати з органами місцевого самоврядування інших держав.	**Стаття 10** **Право місцевих спільнот на об'єднання** 1. **Місцеві спільноти** мають право при здійсненні своїх повноважень співпрацювати та в межах закону об'єднуватися з іншими місцевими спільнотами для виконання завдань, що становлять їхній спільний інтерес. 2. Право **місцевих спільнот** вступати в асоціації для захисту та просування їхніх спільних інтересів, а також приєднуватися до міжнародної асоціації місцевих спільнот визнається в кожній державі. 3. **Місцеві спільноти** мають право на умовах, що можуть бути визначені законом, співпрацювати зі спільнотами інших державах.
Стаття 11 **Правовий захист місцевого самоврядування** **Органи місцевого самоврядування** мають право використовувати засоби правового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і поважання принципів місцевого самоврядування, які утілені в конституції чи національному законодавстві.	**Стаття 11** **Правовий захист місцевого самоврядування** **Місцеві спільноти** повинні мати право звертатися до судового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і поваги до принципів місцевого самоврядування, закріплених у конституції чи національному законодавстві.
ЧАСТИНА II **ІНШІ ПОЛОЖЕННЯ**	**ЧАСТИНА II** **ІНШІ ПОЛОЖЕННЯ**
Стаття 12 **Зобов'язання** 1. Кожна Сторона зобов'язується вважати для себе обов'язковими принаймні двадцять пунктів частини I цієї Хартії, з яких принаймні десять пунктів мають належати до пунктів, які наведені нижче: – стаття 2, – пункти 1 і 2 статті 3, – пункти 1, 2 і 4 статті 4,	**Стаття 12** **Зобов'язання** 1. Кожна Сторона зобов'язується вважати себе зв'язаною принаймні двадцятьма пунктами частини I Хартії, з яких принаймні десять вибираються з таких параграфів: – стаття 2, – стаття 3, пункти 1 і 2, – стаття 4, пункти 1, 2 і 4, – стаття 5,

– стаття 5, – пункт 1 статті 7, – пункт 2 статті 8, – пункти 1, 2 і 3 статті 9, – пункт 1 статті 10, – стаття 11. 2. Кожна Договірна Держава під час здачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти або свого документа про приєднання чи затвердження повідомляє Генеральному секретарю Ради Європи, які пункти вона визначила відповідно до положень пункту 1 цієї статті. 3. Будь-яка Сторона в подальшому в будь-який час може повідомити Генеральному секретарю про те, що вона вважає для себе обов'язковими будь-які пункти цієї Хартії, які вона ще не прийняла згідно з положеннями пункту 1 цієї статті. Такі взяті в подальшому зобов'язання вважаються складовою частиною ратифікації, прийняття чи затвердження Стороною, яка надсилає таке повідомлення, і набирають такої самої чинності з першого дня місяця, що настає після закінчення тримісячного строку з дати отримання повідомлення Генеральним секретарем.	– стаття 7, пункт 1, – стаття 8, пункт 2, – стаття 9, пункти 1, 2 і 3, – стаття 10, пункт 1, – стаття 11. 2. Кожна Договірна Держава під час здачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти або свого документа про приєднання чи затвердження повідомляє Генеральному секретарю Ради Європи, які параграфи вона визначила відповідно до положень параграфа 1 цієї статті. 3. Кожна Сторона може в будь-який час у подальшому повідомити Генерального секретаря про те, що вона вважає себе зв'язаною будь-якими положеннями цієї Хартії, які вона ще не прийняла відповідно до положень параграфа 1 цієї статті. Такі згодом узяті зобов'язання вважаються невід'ємною частиною ратифікації, прийняття чи затвердження Сторони, яка повідомляє про це, і мають таку саму силу з першого дня місяця, що настає після закінчення тримісячного періоду з дати отримання повідомлення Генеральним секретарем.
Стаття 13 **Органи, до яких застосовується Хартія** Принципи місцевого самоврядування, що містяться в цій Хартії, застосовуються до всіх категорій **органів місцевого самоврядування**, існуючих в межах території відповідної Сторони. Однак кожна Сторона під час здачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти або документа про приєднання чи затвердження може визначити категорії **місцевих** або **регіональних органів самоврядування**, якими вона має намір обмежити сферу застосування цієї Хартії або які вона має намір вилучити з неї. Вона може також включити в сферу застосування цієї Хартії інші категорії **місцевих** або **регіональних органів самоврядування** шляхом подання в подальшому відповідного повідомлення Генеральному секретарю Ради Європи.	**Стаття 13** **Спільноти, до яких застосовується Хартія** Викладені в цій Хартії принципи місцевого самоврядування поширюються на всі категорії **місцевих спільнот**, що існують на території Сторони. Однак кожна Сторона може під час здачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти або свого документа про приєднання чи затвердження визначити категорії **місцевих** або **регіональних спільнот**, якими вона має намір обмежити сферу застосування або які вона має намір виключити зі сфери застосування цієї Хартії. Вона також може включати інші категорії **місцевих** або **регіональних спільнот** у сферу дії Хартії шляхом подальшого повідомлення Генерального секретаря Ради Європи.
Стаття 14 **Надання інформації** Кожна Сторона надсилає Генеральному секретарю Ради Європи всю відповідну інформацію, що стосується законодавчих положень або інших заходів, вжитих нею з метою дотримання положень цієї Хартії.	**Стаття 14** **Надання інформації** Кожна Сторона надсилає Генеральному секретарю Ради Європи всю відповідну інформацію про законодавчі положення та інші заходи, які вона вжила з метою дотримання положень цієї Хартії.
ЧАСТИНА III	**ЧАСТИНА III**
Стаття 15 **Підписання, ратифікація та набрання чинності**	**Стаття 15** **Підписання, ратифікація та набрання чинності**

1. Цю Хартію відкрито для підписання державами-членами Ради Європи. Вона підлягає ратифікації, прийняттю чи затвердженню. Ратифікаційні грамоти або документи про прийняття чи затвердження здаються на зберігання Генеральному секретарю Ради Європи. 2. Ця Хартія набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення тримісячного строку з дати, на яку чотири держави-члени Ради Європи висловили свою згоду на обов'язковість для них цієї Хартії відповідно до положень попереднього пункту. 3. Стосовно будь-якої держави, яка висловлюватиме свою згоду на обов'язковість для неї цієї Хартії після набрання нею чинності, Хартія набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення тримісячного строку з дати здачі на зберігання ратифікаційної грамоти або документа про прийняття чи затвердження.	1. Ця Хартія відкрита для підписання державами-членами Ради Європи. Вона підлягає ратифікації, прийняттю або затвердженню. Ратифікаційні грамоти або документи про прийняття чи затвердження здаються на зберігання Генеральному секретарю Ради Європи. 2. Ця Хартія набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення тримісячного періоду з дати, коли чотири держави-члени Ради Європи висловили свою згоду на обов'язковість для них Хартії відповідно до положень попереднього параграфа. 3. Для будь-якої держави-члена, яка згодом висловить свою згоду на обов'язковість Хартії, вона набуде чинності в перший день місяця, що настає після закінчення тримісячного періоду з дати здачі на зберігання документа про ратифікацію, прийняття або затвердження.
Стаття 16 **Територіальне застосування** 1. Будь-яка держава під час підписання або здачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти або документа про прийняття, затвердження чи приєднання може визначити територію (території), до якої застосовуватиметься ця Хартія. 2. Будь-яка держава може в подальшому в будь-який час заявою на ім'я Генерального секретаря Ради Європи поширити дію цієї Хартії на будь-яку іншу територію, визначену в цій заяві. Щодо такої території Хартія набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення тримісячного строку з дати отримання такої заяви Генеральним секретарем. 3. Будь-яка заява, зроблена відповідно до двох попередніх пунктів, може стосовно будь-якої території, визначеної в цій заяві, бути відкликана шляхом надіслання відповідного повідомлення на ім'я Генерального секретаря. Відкликання набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення шестимісячного строку з дати отримання такого повідомлення Генеральним секретарем.	**Стаття 16** **Територіальне положення** 1. Будь-яка держава під час підписання або здачі на зберігання свого документа про ратифікацію, прийняття, затвердження чи приєднання може визначити територію або території, на які поширюється дія цієї Хартії. 2. Будь-яка держава може в подальшому в будь-який час заявою на ім'я Генерального секретаря Ради Європи поширити дію цієї Хартії на будь-яку іншу територію, визначену в цій заяві. Щодо цієї території Хартія набуде чинності в перший день місяця, що настає після закінчення тримісячного строку з дати отримання заяви Генеральним секретарем. 3. Будь-яка заява, зроблена відповідно до двох попередніх пунктів, може бути відкликана щодо будь-якої території, зазначеної в цій заяві, шляхом відповідного повідомлення на ім'я Генерального секретаря. Відкликання набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення шестимісячного строку з дати отримання такого повідомлення Генеральним секретарем.
Стаття 17 **Денонсація** 1. Будь-яка Сторона може денонсувати цю Хартію в будь-який час після закінчення п'ятирічного строку з дати, на яку Хартія набрала для неї чинності. Відповідне повідомлення надсилається Генеральному секретарю Ради Європи за шість місяців до	**Стаття 17** **Денонсація** 1. Жодна зі Сторін не може денонсувати цю Хартію до закінчення п'ятирічного періоду з дати, коли Хартія набрала для неї чинності. Відповідне повідомлення має бути надіслане Генеральному секретарю Ради Європи за шість місяців до дати денонсації

дати денонсації Хартії. Така денонсація не завдає шкоди чинності Хартії для інших Сторін, якщо їхня кількість протягом всього часу становить не менше чотирьох Сторін. 2. Будь-яка Сторона може відповідно до положень попереднього пункту денонсувати будь-який прийнятий нею пункт частини I Хартії, якщо ця Сторона продовжує вважати для себе обов'язковими ту кількість і категорію пунктів, які визначені в пункті 1 статті 12. Будь-яка Сторона, яка після денонсації того чи іншого пункту більше не відповідає вимогам пункту 1 статті 12, вважається такою, що денонсувала також і Хартію.	Хартії. Така денонсація не впливає на чинність Хартії для інших Сторін за умови, що їх кількість не буде меншою ніж чотири. 2. Будь-яка Сторона може відповідно до положень, викладених у попередньому параграфі, денонсувати будь-який прийнятий нею параграф частини I Хартії за умови, що кількість і категорія пунктів, якими ця Сторона зв'язана, залишаються сумісними з положеннями параграфа 1 статті 12. Будь-яка Сторона, яка після денонсації параграфа більше не відповідає положенням параграфа 1 статті 12, вважатиметься такою, що денонсувала саму Хартію.
Стаття 18 **Повідомлення** Генеральний секретар Ради Європи повідомляє державам-членам Ради Європи про: a) будь-яке підписання; b) здачу на зберігання будь-якої ратифікаційної грамоти чи будь-якого документа про прийняття або затвердження; c) будь-яку дату набрання чинності цією Хартією відповідно до статті 15; d) будь-яке повідомлення, отримане на виконання положень пунктів 2 і 3 статті 12; e) будь-яке повідомлення, отримане на виконання положень статті 13; f) будь-яку іншу дію, будь-яке повідомлення або оповіщення, які стосуються цієї Хартії. На посвідчення чого ті, що підписалися нижче, належним чином на те вповноважені представники підписали цю Хартію.	**Стаття 18** **Повідомлення** Генеральний секретар Ради Європи повідомляє державам-членам Ради Європи про: a) будь-яке підписання; b) здачу на зберігання будь-якої ратифікаційної грамоти чи будь-якого документа про прийняття або затвердження; c) будь-яку дату набрання чинності цією Хартією відповідно до статті 15; d) будь-яке повідомлення, отримане на виконання положень параграфів 2 і 3 статті 12; e) будь-яке повідомлення, отримане на виконання положень статті 13; f) будь-яку іншу дію, будь-яке повідомлення або оповіщення, які стосуються цієї Хартії. На посвідчення чого ті, що підписалися нижче, належним чином на те вповноважені представники підписали цю Хартію.
Учинено в м. Страсбург 15 жовтня 1985 року англійською і французькою мовами, причому обидва тексти є рівноавтентичними, в одному примірнику, який зберігатиметься в архіві Ради Європи. Генеральний секретар Ради Європи надсилає засвідчені копії цієї Хартії кожній державі-члену Ради Європи.	Учинено в м. Страсбург 15 жовтня 1985 року англійською і французькою мовами, причому обидва тексти є рівноавтентичними, в одному примірнику, який зберігатиметься в архіві Ради Європи. Генеральний секретар Ради Європи надсилає засвідчені копії цієї Хартії кожній державі-члену Ради Європи.

КОНСТИТУЦІЯ ФРАНЦУЗЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ (ВИТЯГ)[276]

РОЗДІЛ XII
ТЕРИТОРІАЛЬНІ КОЛЕКТИВИ

Стаття 72

Територіальними колективами Республіки є комуни, департаменти, регіони, колективи зі спеціальним статусом, а також заморські колективи (collectivite d'outre-mer), передбачені у статті 74. Будь-який інший територіальний колектив утворюється від імені кількох таких колективів відповідно до закону і у разі необхідності.

Територіальні колективи можуть ухвалювати спільні рішення в межах своїх повноважень для більш ефективної їх реалізації на місцевому рівні.

Відповідно до визначених законом умов територіальні колективи вільно управляються виборними радами (conseils elus), наділеними повноваженнями регламентарного характеру.

Відповідно до визначених органічним законом умов, за винятком випадків виникнення загрози реалізації гарантованої Конституцією публічної свободи або права, територіальні колективи або їх об'єднання на основі закону або регламентарного акта можуть з метою експерименту і на обмежений період відступати від положень законів і регламентів, які регулюють реалізацію їх компетенції.

Жодний територіальний колектив не може здійснювати контроль за іншим колективом. Якщо реалізація компетенції потребує залучення кількох колективів, закон може уповноважити один з відповідних колективів або їх об'єднання організувати спільну діяльність.

У територіальних колективах Республіки державний представник (representant de l'Etat), який репрезентує кожного з членів Уряду, забезпечує національні інтереси, а також здійснення адміністративного контролю і виконання законів.

Стаття 72-1

Законом визначаються умови, згідно з якими виборці в кожному

[276] Текст Конституції поданий у перекладі В. М. Шаповала (Конституція Французької Республіки / пер. В. М. Шаповал. Київ, 2017).

територіальному колективі можуть шляхом реалізації права петиції вимагати включити до порядку денного зборів (l'assemblee) колективу питання, що віднесене до його компетенції.

Відповідно до визначених органічним законом умов проєкти рішень або актів, ухвалення чи прийняття яких віднесене до компетенції територіального колективу, можуть бути за місцевою ініціативою винесені на референдум, що проводиться за рішенням відповідного коллективу.

Для створення територіального колективу, надання йому спеціального статусу або змін в його організації необхідно прийняти закон, попередньо з'ясувавши думку виборців у відповідному колективі. Зміна меж територіальних колективів відбувається також після з'ясування думки виборців, здійснюваного на визначених законом умовах.

Стаття 72-2

Територіальні колективи мають ресурси, якими вони вільно розпоряджаються відповідно до умов, визначених законом.

Вони можуть отримувати всі або частину коштів від податків, що надходять з будь-яких відповідних джерел. Законом може бути дозволено територіальним колективам визначати підстави оподаткування і ставки податків у встановлених ним межах.

Фіскальні надходження та інші ресурси безпосередньо територіальних колективів становлять для кожної з їх категорій визначальну частину сукупних ресурсів. Органічним законом визначаються умови виконання цього правила.

Будь-яка передача повноважень держави територіальним колективам і між самими колективами супроводжується передачею ресурсів, необхідних для їх здійснення. Будь-яке надання або розширення повноважень, яке пов'язане із збільшенням витрат територіальних колективів, супроводжується виділенням ресурсів відповідно до закону.

Законом встановлюється порядок розподілу ресурсів, який повинен забезпечити рівні права територіальних колективів.

Стаття 72-3

Республіка визнає частиною французького народу населення заморських територій, керуючись спільними ідеалами свободи, рівності і братерства.

Гваделупа, Гвіана, Мартініка, Реюньйон, Майотта, Сен-Бартелемі, Сен-Мартін, Сен-П'єр і Мікелон, острови Уолліс і Футуна, а також Французька Полінезія мають статус, встановлений у статті 73 відносно заморських департаментів і регіонів (departement et region d`outre-mer), а також відносно територіальних колективів, утворених згідно з останньою частиною статті 73, і встановлений у статті 74 для інших колективів.

Статус Нової Каледонії встановлений у розділі XIII.

Законом визначаються правовий режим і особливості організації французьких володінь у районі Австралії і Антарктики, а також Кліппертона.

Стаття 72-4

Будь-яка зміна статусу територіальних колективів, передбачених у другій частині статті 72-3, або зміна правового режиму, визначеного у статтях 73 і 74, не може відбуватися без урахування думки виборців у відповідному колективі або у частині колективу, що передбачає необхідність опитування виборців відповідно до положень наступної частини. Зміна правового режиму здійснюється на основі органічного закону.

На сформульовану під час сесій пропозицію Уряду або на спільну пропозицію палат Парламенту, які опубліковуються в Офіційному віснику, Президент Республіки ухвалює рішення про опитування виборців у заморському територіальному колективі стосовно його організації, повноважень або статусу. Якщо передбачене у попередній частині опитування пропонує Уряд, така пропозиція подається на розгляд до кожної з палат Парламенту і повинна бути обговорена.

Стаття 73

У заморських регіонах і департаментах на загальних підставах застосовуються закони і регламенти. Вони можуть бути адаптовані з урахуванням особливостей цих територіальних колективів.

Якщо на це уповноважує закон або регламент, адаптація з питань, віднесених до компетенції територіальних колективів, здійснюється самими колективами шляхом ухвалення відповідних рішень.

Без урахування першої частини, територіальні колективи, передбачені у цій статті, можуть бути уповноважені згідно із законом або регламентом

встановлювати правила з певних питань законодавчого або регламентарного характеру, які будуть застосовуватися в межах їх території.

Ці правила не можуть стосуватися питань громадянства, громадянських прав, гарантій публічної свободи, статусу і правоздатності індивідів, судоустрою, кримінального права, кримінального процесу, зовнішньої політики, оборони, безпеки і публічного порядку, емісії грошей, кредитування і грошового ринку, а також виборчого права. Наведений перелік може бути уточнений і доповнений органічним законом.

Положення двох попередніх частин не застосовуються до департаменту і регіону Реюньйон.

Передбачені у другій і третій частинах повноваження встановлюються на вимогу територіального колективу відповідно до умов, визначених органічним законом. Вони не можуть бути встановлені на шкоду реалізації гарантованої цією Конституцією публічної свободи або права.

Зміна статусу заморського департаменту або регіону чи об'єднання таких колективів відбуваються відповідно до положень частини другої статті 72-4 і з урахуванням думки виборців у відповідних територіальному колективі або колективах.

Стаття 74

У цій статті встановлено статус заморського колективу, зумовлений його інтересами як суб'єкта влади, що здійснюється у Республіці.

Цей статус визначається органічним законом, який адаптований зборами відповідного колективу і передбачає:

– умови застосування законів і регламентів;

– повноваження відповідного колективу; делегування повноважень колективу не може бути здійснене з питань, визначених у частині четвертій статті 73 і за необхідності уточнених і доповнених органічним законом;

– правила організації і функціонування інститутів відповідного колективу і порядок виборів до його зборів;

– умови здійснення цими інститутами опитування виборців щодо проєктів і пропозицій законів, проєктів ордонансів або декретів, які визначають особливості статусу відповідного колективу, а також щодо ратифікації або приєднання до міжнародних угод, укладених з питань, співвіднесених

з компетенцією колективу.

Органічним законом можуть бути передбачені відповідні територіальні колективи, відносно яких:

– Державна рада здійснює спеціальний контроль щодо актів зборів колективу, прийнятих з питань, які віднесені законом до компетенції відповідного колективу;

– збори територіального колективу можуть змінювати (модифікувати) закон, промульгований після встановлення статусу колективу, якщо питання про таку зміну за ініціативою зборів було розглянуте Конституційною радою, і вона визначила, що закон співвіднесений з компетенцією відповідного колективу;

– в інтересах місцевого населення територіальний колектив може здійснити зумовлені місцевими потребами заходи у сферах зайнятості, працевлаштування тих, хто займається різними видами професійної діяльності, а також права власності на землю;

– за умов контролю з боку держави і з метою забезпечення публічних свобод відповідний територіальний колектив може брати участь у реалізації повноважень щодо їх гарантування в межах території держави.

Інші особливості організації територіальних колективів можуть бути визначені законом з урахуванням пропозицій, сформульованих їх зборами.

Стаття 74-1

У заморських колективах, передбачених у статті 74, і в Новій Каледонії Уряд уповноважений з питань, що залишаються у віданні держави, видавати ордонанси з метою розширення законодавчих положень, які діють у метрополії, або адаптувати такі положення до організації колективу, якщо закон прямо не виключає застосування такого порядку.

Відповідні ордонанси видає Рада міністрів після їх розгляду зборами колективу і за наявності висновку Державної ради. Вони вступають у силу після опублікування. Вони визнаються недійсними в разі їх незатвердження Парламентом протягом вісімнадцяти місяців після опублікування.

КОНСТИТУЦІЯ ФЕДЕРАТИВНОЇ РЕСПУБЛІКИ НІМЕЧЧИНА (ВИТЯГ)

II. Федерація і землі

Стаття 28

(1) Конституційний лад у землях повинен відповідати принципам республіканської, демократичної і соціальної правової держави в дусі цього Основоположного Закону. У землях, районах і громадах народ повинен мати представництво, створене шляхом загальних, прямих, вільних, рівних і таємних виборів. На виборах у районах і громадах особи, які є громадянами держави-члена Європейського Союзу, також мають право голосувати і бути обраними відповідно до законодавства Європейського Союзу. У громадах виборний орган може бути замінений зборами громади.

(2) Громадам має бути гарантоване право регулювати в рамках закону під свою відповідальність усі питання місцевої громади. Об'єднання громад у межах своєї законної компетенції та відповідно до законів також володіють правом самоврядування. Гарантія самоврядування включає також основи власної фінансової відповідальності; до цих основ належать податкові надходження, що забезпечують економічну достатність громад, і встановлення ставок податків.

(3) Федерація гарантує відповідність конституційного ладу земель основним правам, а також положенням абзаців 1 і 2.

Стаття 30

Здійснення державних повноважень і виконання державних завдань належить землям, якщо цей Основоположний Закон не встановлює або не допускає іншого регулювання.

Стаття 31

Федеральне право має перевагу перед правом земель.

Стаття 35

(1) Усі органи влади Федерації та земель надають взаємну правову і службову допомогу.

…

Стаття 36

(1) Вищі органи влади Федерації при формуванні використовують в належній пропорції службовців з усіх земель. Особи, зайняті в інших органах влади Федерації, повинні, як правило, формуватися з жителів тієї землі, в якій вони діють.

(2) Закони про збройні сили повинні враховувати поділ Федерації на землі і особливі їхні відносини належності до землі.

Стаття 37

(1) Якщо земля не виконує покладених на неї Основоположним Законом або іншим федеральним законом федеральних обов'язків, Федеральний уряд за згодою Бундесрату може вжити необхідних заходів.

Бундесрат може вжити необхідних заходів, щоб у порядку федерального примусу змусити землю до виконання своїх обов'язків.

(2) Для проведення таких заходів федерального примусу Федеральний уряд або його уповноважений мають право давати вказівки всім землям та їхнім установам.

VII. Законодавство Федерації

Стаття 70

(1) Землі мають право законодавчого регулювання в тому обсязі, у якому законодавчі повноваження не надані Федерації цим Основоположним Законом.

(2) Розмежування компетенції Федерації і земель визначається відповідно до приписів цього Основоположного Закону про виключну і конкуруючу законодавчу компетенцію.

Стаття 71

У сфері виключної законодавчої компетенції Федерації землі володіють повноваженнями на законодавче регулювання лише тоді та в тому обсязі, коли і на скільки вони прямо уповноважені на це федеральним законом.

Стаття 72

(1) У сфері конкуруючої законодавчої компетенції землі володіють по-

вноваженнями законодавчого регулювання лише тоді та в тому обсязі, коли і наскільки Федерація не скористається своїми законодавчими правами.

(2) У цій сфері Федерація має право законодавчого регулювання, якщо існує необхідність у федеральному законодавчому регулюванні з метою забезпечення однакових умов життя на території Федерації або збереження правової чи економічної єдності в загальнодержавних інтересах.

(3) Федеральним законом може бути встановлено, що федеральне законодавче регулювання, у якому більше не має необхідності за змістом положень абзацу 2, може бути замінено правом землі.

Стаття 73

Федерація володіє виключною законодавчою компетенцією з таких питань:

1) закордонні відносини, а також оборона, включаючи захист цивільного населення;

2) громадянство Федерації;

3) свобода пересування, паспортний режим, імміграція та еміграція, екстрадиція;

4) валюта, грошовий обіг і карбування монети, режим мір і ваг, а також встановлення точного часу;

5) митна і торговельна єдність території, договори про торгівлю і судноплавство, свобода товарного обігу, обіг товарів і платежів із закордоном, включно з митною і прикордонною охороною;

6) повітряне сполучення;

6-а) залізничне сполучення, яке повністю або у своїй більшості належить Федерації (залізниці Федерації), будівництво, підтримання та експлуатація рейкових шляхів цих доріг, а також стягнення плати за використання цих шляхів;

7) служба пошти і телекомунікацій;

8) правове становище осіб, які перебувають на службі Федерації та федеральних корпорацій публічного права;

9) правова охорона промислової власності, авторське право і видавниче право;

10) співпраця Федерації та земель:

a) у галузі кримінального переслідування;

b) у захисті основ вільного демократичного ладу, існування і безпеки Федерації або землі (охорона Конституції) і

c) у захисті території Федерації від прагнень шляхом застосування сили або спрямованих на таке застосування підготовчих дій поставити під загрозу зовнішні інтереси Федеративної Республіки Німеччини, а також заснування федерального відомства кримінальної поліції та боротьби з міжнародною злочинністю;

11) статистика для цілей Федерації.

Стаття 74

(1) Конкуруюча законодавча компетенція поширюється на такі сфери:

1) цивільне право, кримінальне право і виконання вироків, судоустрій, судочинство, адвокатура, нотаріат і юридична консультація;

2) акти цивільного стану;

3) право об'єднань і зборів;

4) право іноземців на перебування і постійне проживання;

4-a) законодавство про зброю і вибухові речовини;

6) справи біженців і переміщених осіб;

7) державне соціальне забезпечення;

9) військовий збиток і його відшкодування;

10) забезпечення інвалідів війни, родичів загиблих і піклування про колишніх військовополонених;

10-a) могили полеглих воїнів, могили інших жертв війни і жертв тиранії;

11) господарське право (гірнича справа, промисловість, енергетичне господарство, ремесла, кустарна промисловість, торгівля, банківська та біржова справа, приватне страхування);

11-a) виробництво і використання ядерної енергії в цивільних цілях, спорудження та експлуатація установок, призначених для цих цілей; захист від небезпек, що виникають під час вивільнення ядерної енергії або внаслідок іонізуючого випромінювання, та захоронення радіоактивних матеріалів;

12) трудове право, включно з положенням про підприємство, охорону праці та посередництвом у наймі, а також соціальне страхування, вклю-

чаючи страхування від безробіття;
13) регулювання субсидій на освіту і сприяння науковим дослідженням;
14) право примусового відчуження, оскільки воно стосується справ, згаданих у статтях 73 і 74;
15) передача земель, природних багатств і засобів виробництва в суспільну власність або в інші форми суспільного господарства;
16) запобігання зловживанням економічною владою;
17) сприяння виробництву в сільському і лісовому господарстві; забезпечення постачання продовольством, ввезення і вивезення продукції сільського та лісового господарства, рибальство у відкритому морі та в прибережних водах, охорона узбережжя;
18) правочини щодо земельних ділянок, земельне право (без права участі в освоєнні землі) і сільськогосподарська оренда, житлова справа, населені пункти і будинки на праві особистої власності;
19) заходи проти загальнонебезпечних і заразних захворювань людей і тварин, допуск до лікарських та інших медичних професій і до лікування, обіг ліків, лікарських і наркотичних засобів та отрут;
19-а) господарське забезпечення лікарень і регулювання тарифів за надану ними допомогу;
20) захист постачання продовольством і харчової промисловості, предметів першої необхідності, фуражу, насіннєвого і посадкового матеріалу для сільського та лісового господарства, захист рослин від хвороб і шкідників, а також охорона тварин;
21) судноплавство у відкритому морі та в прибережних водах, а також морські навігаційні знаки, судноплавство внутрішніми водами, метеорологічна служба, морські канали та внутрішні водні шляхи загального призначення;
22) дорожній рух, автомобільний транспорт, спорудження та підтримання автострад, а також справляння та розподіл зборів за використання транспортними засобами громадських доріг;
23) рейкові колії, що не є залізницями Федерації, за винятком фунікулерів;
24) знищення відходів, охорона повітря від забруднення і боротьба з шумом.
25) відповідальність держави;

26) штучне запліднення людей, дослідження і штучна зміна спадковості, а також регулювання спадковості, а також регулювання трансплантації органів і тканин.

(2) Закони, прийняті відповідно до абзацу 1 статті 25, повинні бути схвалені Бундесратом.

Стаття 74-а

(1) Конкуруюче законодавство поширюється також на оплату та забезпечення осіб, які перебувають у публічно-правових відносинах служби і вірності, оскільки Федерація не володіє згідно з пунктом 8 статті 73 виключною законодавчою компетенцією.

(2) Федеральні закони, що видаються відповідно до абзацу 1, повинні бути схвалені Бундесратом.

(3) Згоди Бундесрату потребують також федеральні закони, що видаються відповідно до пункту 8 статті 73, оскільки вони встановлюють критерії для структури або обчислення оплати та забезпечення, включно з посадовими окладами, або інші мінімальні та максимальні ставки, ніж передбачені федеральними законами відповідно до абзацу 1.

(4) Абзаци 1 і 2 відповідно застосовуються до оплати та забезпечення суддів земель. До законів, що видаються згідно з абзацом 1 статті 98, відповідно застосовується абзац 3.

Стаття 75

(1) Федерація має право при дотриманні умов, передбачених статтею 72, видавати рамкові приписи з таких питань:

1) правове становище осіб, які перебувають на публічній службі земель, громад та інших корпорацій публічного права, оскільки стаття 74-а не визначає іншого;

1-а) загальні принципи вищої освіти;

2) загальний статус преси і кіно;

3) полювання, охорона природи і турбота про ландшафти;

4) розподіл землі, просторова організація і водний режим;

5) реєстрація населення і видача посвідчень особи;

6) охорона німецької культурної спадщини від вивезення за кордон.

(2) Рамкові приписи можуть містити лише у виняткових випадках безпосередньо чинне регулювання.

(3) Якщо Федерація видає рамкові приписи, то землі зобов'язані видати протягом встановленого законом часу власні закони.

VIII-a. Загальні завдання

Стаття 91-a

(1) Федерація бере участь у виконанні завдань земель, якщо ці завдання мають значення для всієї національної спільності, і участь Федерації потрібна для покращення умов життя (загальні завдання) у таких галузях:

1) розширення і будівництво вищих навчальних закладів, включаючи клініки при них;

2) поліпшення регіональної економічної структури;

3) поліпшення аграрної структури та захист прибережних зон.

(2) Детальніше загальні завдання регулюються федеральним законом за згодою Бундесрату. Цей закон повинен містити загальні принципи їх виконання.

(3) Закон містить положення, що відносяться до процедури та установ для спільного рамкового планування. Включення будь-якого проєкту до рамкового планування потребує згоди землі, на території якої він здійснюватиметься.

(4) У випадках, зазначених у пунктах 1 і 2 абзацу 1, Федерація несе половину витрат у кожній землі. У випадках, передбачених пунктом 3 абзацу 1, Федерація несе щонайменше половину витрат; участь має встановлюватися на єдиній основі для всіх земель.

Подробиці регулюються законом. Надання коштів підлягає встановленню в бюджетах Федерації та земель.

(5) Федеральному уряду і Бундесрату повинна надаватися інформація на їхню вимогу про виконання спільних завдань.

Стаття 91-b

Федерація і землі можуть діяти спільно шляхом укладення угод у галузі освіти та допомоги науковим установам і в реалізації проєктів у галузі наукових досліджень. Розподіл витрат регулюється угодами.

X. Фінанси

Стаття 104-а

(1) Федерація і землі, кожна зі свого боку, несуть витрати для вирішення своїх завдань, якщо цей Основоположний Закон не визначає інше.

(2) Якщо землі діють за дорученням Федерації, то на останню покладаються витрати щодо цієї діяльності.

(3) Федеральні закони, що виконуються землями, на основі яких надаються грошові кошти, можуть встановити, що вони надаються Федерацією повністю або частково. Якщо закон встановлює, що Федерація несе половину або більше витрат, то виконання закону здійснюється за дорученням Федерації. Якщо закон встановлює, що землі несуть чверть або більше витрат, то для ухвалення такого закону потрібне схвалення Бундесрату.

(4) Федерація може надати землям фінансову допомогу для покриття особливо важливих витрат земель і громад (об'єднань громад), які необхідні для того, щоб уникнути порушення загальної економічної рівноваги або вирівнювання можливих економічних відмінностей на території Федерації, або для надання допомоги в економічному розвитку. Подробиці застосування і, зокрема, форма, в якій інвестиції мають бути надані, регламентуються федеральним законом, що потребує схвалення Бундесрату, або адміністративним договором, заснованим на федеральному фінансовому законі.

(5) Федерація і землі несуть адміністративні витрати, що виникають у їхньої влади, і відповідальні у відношенню один до одного за належне управління. Подробиці визначаються федеральним законом, що потребує схвалення Бундесрату.

Стаття 105

(1) Федерація має виключну законодавчу компетенцію щодо митних справ і фінансових монополій.

(2) Федерація має конкуруючу компетенцію у справах, що стосуються інших податків, якщо надходження від цих податків їй належать цілком або частково або якщо підлягають застосуванню умови абзацу 2 статті 72.

(2-а) Землі мають право законодавчого встановлення в галузі місцевих податків на споживання і щодо витрат за їх рахунок, в частині, поки і оскільки вони не тотожні податкам, встановленим федеральним законодавством.

(3) Федеральні закони про податки, надходження від яких повністю або частково зараховуються на користь земель або громад (об'єднань громад), потребують схвалення Бундесрату.

Стаття 106

(1) Федерація отримує доходи від фінансових монополій і від таких податків:

1) митні збори;

2) непрямі податки на споживання тією мірою, якою вони не зараховуються на користь земель відповідно до абзацу 2, на користь Федерації та земель відповідно до абзацу 3 або на користь громад відповідно до абзацу 6;

3) податок з вантажного транспорту;

4) податок з обороту капіталів, на страхування і податок з обмінних операцій;

5) одноразовий майновий податок і компенсаційні збори для вирівнювання витрат земель;

6) додаткові збори до прибуткового податку і до податку з корпорацій;

7) податки, що збираються в рамках Європейського Союзу.

(2) Доходи від таких податків надходять на користь земель:

1) майновий податок;

2) податок зі спадщини;

3) податок на автомашини;

4) податок з транспорту, якщо він не надходить відповідно до абзацу 1 на користь Федерації або Федерації та землям одночасно відповідно до абзацу 3;

5) податок на пиво;

6) збори з гральних закладів.

(3) Надходження від прибуткового податку, від податків на корпорації та податку з обороту (загальні податки) належать одночасно Федерації та землям тією мірою, якою надходження від цих податків відповідно до абзацу 5 і податку з обороту відповідно до абзацу 5а не належать громадам. Надходження від прибуткового податку та податку на корпорації на користь Федерації та земель розподіляються по половинах. Частки надходження від податку з обороту на користь Федерації та земель визначаються федеральним законом, який потребує схвалення Бундесрату. У визначенні належних частин виходять

із таких принципів:

1) у межах поточних надходжень Федерація і землі мають рівне право на покриття своїх необхідних витрат. При цьому розміри видатків визначаються з урахуванням багаторічного фінансового планування;

2) потреби Федерації та земель у покритті видатків мають регулюватися таким чином, щоб досягти їх економічного вирівнювання, уникнути надмірного навантаження на платників податків і забезпечити рівний рівень життя на всій території Федерації.

Додатково при встановленні часток Федерації та земель у податку з обороту враховується недобір податків, що виникає в землях після 1 січня 1996 року через врахування дітей у нормах під час стягнення прибуткового податку. Деталі встановлюються федеральним законом відповідно до припису 3.

(4) Співвідношення в надходженнях з податку з обороту має бути встановлено на нових засадах, якщо співвідношення між надходженнями і витратами Федерації та земель зазнаватимуть істотних змін; недобір податків, які згідно з приписом 5 абзацу 3 стягуються додатково, не береться до уваги. Якщо федеральний закон накладає на землі додаткові витрати або вилучає в них доходи, то ці витрати можуть бути компенсовані на основі федерального закону, що потребує схвалення Бундесрату, а також шляхом асигнувань з цією ж метою з федеральних коштів, якщо ці витрати обмежені певним часом. У законі мають бути вказані принципи визначення розмірів цих відрахувань та їх розподілу між землями.

(5) Громади отримують частину надходжень від прибуткового податку, яка повинна резервуватися землями за громадами з платежів, що вносяться їхніми жителями як прибутковий податок. Деталі регулюються федеральним законом, який потребує схвалення Бундесрату. Цей закон може встановити, що громади визначають частки належних їм платежів.

(5a) Починаючи з 1 січня 1998 року громади отримують частку від податку з обороту. Ця частка передається землями своїм громадам відповідно до урахування місцевої та економічної ситуації. Деталі встановлюються федеральним законом, що потребує схвалення Бундесрату.

(6) Надходження від земельного і промислового податків належать громадам; надходження від місцевих податків на споживання і на деякі види витрат належать громадам або у випадках, передбачених законодавством землі,

об'єднанням громад. Громадам має бути надано право встановлювати ставки земельного і промислового податків відповідно до закону. Якщо земля не має у своєму складі громад, то надходження від поземельного і промислового податків, а також від місцевих податків на споживання і податків на деякі види витрат належать землі.

Федерація і землі можуть розподілити між собою надходження від промислового податку.

Деталі цього розподілу регулюються федеральним законом, який потребує схвалення Бундесрату. Відповідно до законодавства земель земельний і промисловий податки, а також частка громади в надходженнях від прибуткового податку і податку з обороту можуть розглядатися як основа при розрахунках щодо податкового оподаткування.

(7) Громади та об'єднання громад спільно отримують визначену законодавством землі частку від загальної сукупності податків, що надходять на користь землі. В інших випадках законодавство землі визначає, чи передаються і в якому розмірі доходи від земельних податків на користь громад (об'єднань громад).

(8) Якщо Федерація вимагає заснування в окремих землях або громадах (об'єднаннях громад) особливих установ, існування і діяльність яких зумовлює безпосереднє збільшення витрат або скорочення доходів (особливий фінансовий тягар) для цих земель або громад (об'єднань громад), то Федерація забезпечує їм необхідну компенсацію, якщо не вважає, що ці землі або громади (об'єднання громад) здатні нести ці витрати.

Стаття 106-а

З 1 січня 1996 року для підтримки громадського приміського пасажирського транспорту землям передається частка коштів з податкових надходжень на користь Федерації. Деталі регулюються федеральним законом, що потребує схвалення Бундесрату. Названа в приписі 1 частка не враховується при визначенні фінансових можливостей згідно з абзацом 2 статті 107.

Стаття 107

(1) Доходи від податків земель і надходження від належної землям частки прибуткового податку і податку на корпорації, що визнаються за землями,

надходять у розпорядження земель тією мірою, якою ці податки збираються територіальними фінансовими органами цих земель (місцеві доходи). Деталі, що стосуються розподілу, а також спосіб отримання і розміри розподілу місцевих доходів від податку на корпорації та податку на заробітну плату мають бути встановлені федеральним законом, який потребує схвалення Бундесрату. Закон рівною мірою може передбачити положення про розмежування і поділ місцевих доходів та інших податків. Частка доходів земель від податку з обороту, що надходить на їхню користь, визначається пропорційно чисельності їхнього населення; для частини надходжень, що передаються землям, найбільше, однак, для четвертої частини цих надходжень, федеральним законом, що потребує схвалення Бундесрату, можуть бути передбачено додаткові частки для земель, доходи яких від земельних податків, прибуткового податку і податку на корпорації виявляються на кожного жителя нижчими, ніж в інших землях.

(2) Закон повинен гарантувати, що відмінності у фінансових можливостях між землями будуть вирівнюватися в достатній мірі; при цьому повинні враховуватися фінансові можливості та потреби громад (об'єднань громад). Умови отримання коштів для вирівнювання та умови, що визначають зобов'язання земель за такими виплатами, принципи надання таких коштів та їх розмірів, що отримуються відповідно до цього абзацу, мають бути встановлені законом. Закон рівною мірою може встановити, що Федерація надасть субсидії економічно слаборозвиненим землям для додаткового покриття їхніх загальних фінансових потреб (додаткові субсидії).

Стаття 108

(1) Митні збори, фінансові монополії, податки на споживання, регульовані федеральним законодавством, включаючи податки на імпорт і податки, що збираються в рамках Європейського Союзу, регулюються федеральними фінансовими органами. Структура цих органів визначається федеральним законом. Керівники органів середніх інстанцій призначаються за погодженням з урядами земель.

(2) Інші податки перебувають у межах повноважень фінансових органів землі. Структура цих органів, а також єдина підготовка відповідного персоналу можуть регулюватися федеральним законом, що потребує схвалення Бун-

десрату. Керівники органів середніх інстанцій призначаються за погодженням з Федеральним урядом.

(3) Оскільки податки повністю або частково надходять на користь Федерації, фінансові органи земель діють за дорученням Федерації. Абзаци 3 і 4 статті 85 застосовуються у випадку, коли міністр фінансів діє замість Федерального уряду.

(4) Федеральний закон, що потребує схвалення Бундесрату, може передбачити, що для випадків і тією мірою, якою виконання фінансових законів буде поліпшено або полегшено, співпраця між федеральними фінансовими службами і фінансовими службами земель може бути віднесено до управління фінансовими службами земель податками, зазначеними в абзаці 1, і до управління іншими податками федеральними фінансовими службами. Що ж стосується податків, доходи від яких надходять тільки громадам (об'єднанням громад), управління якими належить до повноважень фінансових служб земель, то це управління може бути доручено повністю або частково громадам (або об'єднанням громад).

(5) Процедура, що застосовується федеральними фінансовими службами, регулюється федеральним законом. Процедура, що застосовується фінансовими службами земель, і у випадках, зазначених у приписі 2 абзацу 4, процедура, що застосовується громадами (об'єднаннями громад), можуть бути врегульовані федеральним законом, що потребує схвалення Бундесрату.

(6) Юрисдикція у фінансових справах встановлюється на єдиних засадах федеральним законом.

(7) Федеральний уряд може видавати адміністративні приписи зі схвалення Бундесрату, якщо регулювання податків покладається на фінансові органи земель або громад (об'єднань громад).

Стаття 109

(1) Федерація і землі самостійні та незалежні одна від одної щодо свого бюджетного господарства.

(2) Федерація і землі повинні враховувати при веденні свого бюджетного господарства вимоги загального економічного балансу.

(3) Фінансовим законом, що потребує схвалення Бундесрату, можуть бути встановлені для Федерації та земель загальні принципи бюджетного права та

проведення бюджетної політики, що пристосовуються до кон'юнктури і довгострокового фінансового планування.

(4) Для уникнення розладу загального економічного балансу федеральний закон, що потребує схвалення Бундесрату, може встановити приписи, що стосуються:

1) максимальної суми, умов і послідовності кредитів територіальним корпораціям і деяким асоціаціям та

2) зобов'язань Федерації та земель зберігати у Федеральному банку Німеччини свої безвідсоткові активи (резерви на випадок кон'юнктурного порушення балансу).

Тільки Федеральний уряд може надати повноваження на видання правових приписів. Вони потребують схвалення Бундесрату. Вони мають бути скасовані, якщо того вимагатиме Бундестаг; подробиці регулюються федеральним законодавством.

Стаття 110

(1) Усі доходи і витрати Федерації повинні включатися до бюджету; що стосується федеральних підприємств і особливого майна, то повинні вказуватися додаткові асигнування і відрахування з прибутків. Доходи і витрати мають бути збалансовані в бюджеті.

(2) Бюджет затверджується бюджетним законом на один рік або на кілька років; в останньому випадку він затверджується окремо на кожен рік до початку першого звітного року. Цей закон може передбачити, що деякі глави бюджету матимуть різну тривалість дії за роками.

(3) Законопроєкт згідно з приписом 1 абзацу 2, так само як проєкти про зміну закону про бюджет та про поправки до бюджету, передається з обґрунтуванням одночасно до Бундесрату і Бундестагу. Бундесрат має у своєму розпорядженні шеститижневий термін, а у випадках внесення пропозицій про зміну — тритижневий термін для висловлення своєї думки щодо цих проєктів.

(4) Закон про бюджет повинен містити лише положення, що відносяться до доходів і витрат Федерації та до тривалості його застосування. Закон про бюджет може вказати, які положення втрачають свою чинність відразу після опублікування наступного бюджетного закону або пізніше, відповідно до положень статті 115.

Стаття 111

(1) Якщо бюджет на наступний рік не затверджено законом до закінчення звітного року, то надалі до набрання цим законом чинності Федеральний уряд має право здійснювати всі витрати, необхідні:

a) для утримання встановлених законом установ і проведення передбачених законом заходів;

b) для виконання юридично обґрунтованих зобов'язань Федерації;

c) для продовження будівництва, закупівель та інших робіт або для подальшого надання коштів на ці цілі, якщо в бюджеті попереднього року були передбачені відповідні суми.

(2) Якщо витрати, зазначені в абзаці 1, не покриваються із затверджених особливими законами надходжень від податків, зборів та інших джерел або запасними коштами підприємств, Федеральний уряд може залучити в порядку кредитування необхідні для підтримання господарства кошти в розмірі не більше четвертої частини загальної суми бюджету минулого року.

Стаття 112

Понадбюджетні та позапланові витрати мають бути схвалені федеральним міністром фінансів. Вони можуть бути дозволені тільки у випадках непередбаченої та невідкладної необхідності. Деталі регулюються федеральним законодавством.

Стаття 113

(1) Закони, що збільшують запропоновані Федеральним урядом бюджетні витрати, які включають нові витрати або допускають їх у майбутньому, потребують згоди Федерального уряду. Це ж стосується і законів, що містять зменшення надходжень або допускають це зменшення в майбутньому, Федеральний уряд може вимагати, щоб Бундестаг відклав голосування за такими законами. У цьому випадку Федеральному уряду надається шеститижневий термін для надання Бундестагу своєї позиції.

(2) Федеральний уряд може в чотиритижневий термін після прийняття закону Бундестагом вимагати, щоб він провів новий розгляд.

(3) Якщо закон прийнятий голосуванням відповідно до статті 78, то Уряд має у своєму розпорядженні шеститижневий термін, щоб відмовитися від

своєї згоди, і тільки в тому випадку, якщо він попередньо використав процедуру, передбачену приписами 3 і 4 абзацу 1 або абзацом 2. Після закінчення цього терміну вважається, що згоду надано.

Стаття 114

(1) Федеральний міністр фінансів зобов'язаний подавати в Бундестаг і Бундесрат за дорученням Федерального уряду звіт про всі доходи і витрати, а також про стан державного майна і борг за наступний фінансовий рік.

(2) Федеральна рахункова палата, члени якої користуються незалежністю суддів, перевіряє звіти, а також рентабельність і правильність управління в економічній і бюджетній сфері. Щорічно палата повинна інформувати про свою діяльність як Уряд, так і Бундестаг і Бундесрат. Інші повноваження Федеральної рахункової палати встановлюються федеральним законодавством.

Стаття 115

(1) Відкриття кредитів, так само як і прийняття фінансової відповідальності за зобов'язаннями, гарантіями та іншими видами забезпечення, які можуть призвести до витрат у майбутніх розрахункових роках, вимагають законодавчого уповноваження із зазначенням або з дозволом встановити їхні розміри. Розмір коштів для цих видатків не повинен перевищувати сум, зазначених у бюджеті в розділі інвестицій; відступи допускаються тільки з метою боротьби з порушеннями національного економічного балансу. Подробиці регулюються федеральним законодавством.

(2) Для майна Федерації зі спеціальним призначенням федеральним законом можуть бути встановлені відступи від положень абзацу 1.

КОНСТИТУЦІЯ АВСТРІЙСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ (ВИТЯГ)

С. Громади

Стаття 115

1. Під громадами відповідно до змісту наступних статей належить розуміти місцеві громади.

2. Щодо питань, які не віднесені чітко до компетенції Федерації, законодавство землі має врегулювати право громад відповідно до принципів наступних статей цієї глави. Компетенція з питань, що належать згідно зі статтями 118 і 119 до відання громад, визначається відповідно до загальних приписів цієї Федеральної Конституції.

3. Австрійський союз громад і Австрійський союз міст покликані представляти інтереси громад.

Стаття 116

1. Кожна земля поділяється на громади. Громада є територіальною одиницею з правом самоврядування й одночасно адміністративною одиницею. Кожна частина території має належати якійсь громаді.

2. Громада є самостійним суб'єктом господарювання. Вона має право в межах, встановлених загальними законами Федерації та землі, володіти будь-яким майном, набувати його й розпоряджатися ним, займатися господарською діяльністю, а також у межах фінансової системи самостійно визначати свій бюджет і стягувати податки.

3. Для громади з населенням не менше ніж двадцять тисяч жителів, якщо це не суперечить інтересам землі, має бути за поданням громади на підставі закону землі встановлено самостійний статус (міський правовий статус). Таке законодавче рішення може бути прийняте лише за згодою Федерального уряду. Згода вважається наданою, якщо протягом восьми тижнів від дня отримання законодавчого рішення компетентним Федеральним міністерством Федеральний уряд не повідомить губернатору землі про свою відмову. Місто із самостійним статусом має, окрім завдань управління громадою, здійснювати також завдання районного управління.

Стаття 116а

1. Для виконання окремих завдань у сфері власної компетенції громади можуть об'єднуватися на підставі угоди у об'єднання громад. Така угода потребує дозволу наглядового органу. Дозвіл має бути наданий на підставі постанови, якщо відповідна до закону угода громад, що беруть у ній участь, та утворення союзу громад:

1) не загрожує, у разі виконання завдань державного управління, функціонуванню громад, які беруть участь в угоді, як самоврядних одиниць;

2) ґрунтується, у разі виконання завдань громад як суб'єктів приватного права, на доцільності, рентабельності та економічності в інтересах громад, що беруть участь.

2. Відповідне законодавство (статті 10–15) у сфері виконання окремих завдань може передбачити, виходячи з доцільності утворення об'єднань, що, однак, не повинно ставити під загрозу функціонування громад як самоврядних одиниць і первинної управлінської ланки. При утворенні об'єднань громад виконавчою владою необхідно насамперед вислухати думку зацікавлених громад.

3. Якщо об'єднання громад мають вирішувати питання у сфері власної компетенції, то громадам, що входять до об'єднання, має бути надано право значного впливу на виконання завдань цього об'єднання.

4. Законодавство землі має регулювати організацію об'єднання громад, причому в будь-якому разі слід передбачити в ролі їхніх органів збори об'єднання, які складаються з представників, обраних від усіх громад, що входять до об'єднання, і посаду старости об'єднання. В об'єднанні громад, утворених на підставі угоди, необхідно прийняти положення про вступ і вихід громад, а також про розпуск об'єднання громад.

5. Компетенція з регулювання завдань, які виконують об'єднання громад, встановлюється загальними приписами цього Федерального конституційного закону.

Стаття 117

1. Як органи громади повинні в будь-якому разі діяти:

а) рада громади, яка є загальним представницьким органом, що підлягає обранню громадянами, що входять до громади, які володіють виборчим

правом;

b) правління громади (рада міста), а в містах, що мають самостійний статус, — міський сенат;

c) бургомістр.

2. Вибори до ради громади проводяться за пропорційною системою на основі рівного, прямого виборчого права шляхом особисто здійснюваного таємного голосування громадянами Федерації, які мають постійне місце проживання на території громади. Положення про вибори не може містити більш обмежені умови активного і пасивного виборчого права, ніж Положення про вибори до Ландтагу. Однак може бути визначено, що активне та пасивне виборче право на виборах до ради громади не надається особам, які проживають на території громади менше одного року, якщо очевидно, що їхнє перебування в громаді є лише тимчасовим. Приписи про обов'язок участі у виборах при проведенні виборів Ландтагу (стаття 95, абзац 1) підлягають застосуванню відповідно і при виборах ради громади. Положення про вибори може встановлювати, що виборці здійснюють своє виборче право за виборчими округами, кожен з яких є територіально відокремленим. Підрозподіл виборців на інші виборчі одиниці не допускається. Положенням про вибори може бути встановлено, що в тому разі, коли жодна із запропонованих кандидатур не проходить, обраними вважаються особи, прізвища яких будуть частіше названі у виборчих бюлетенях.

3. Для ухвалення рішення радою громади необхідна проста більшість голосів її членів, присутніх у такій кількості, яка потрібна для визнання ради правомочною; однак можуть бути передбачені й інші умови для прийняття рішення з певних питань.

4. Засідання ради громади є відкритими, проте можуть бути передбачені винятки. Під час обговорення проєкту кошторису громади або підсумкового балансу гласність не може бути виключена.

5. Партії, представлені в раді громади відповідно до кількості отриманих у ній мандатів, повинні бути представлені в правлінні громади.

6. Бургомістр обирається радою громади. У Конституції землі може бути передбачено, що громадяни, які мають право брати участь у виборах до ради громади, обирають бургомістра.

7. Ведення справ у громадах здійснюється службою управління громадою

(службою міського управління), а в містах, що мають самостійний статус, — магістратом. Для керівництва внутрішньою службою магістрату з-поміж чиновників управління, що володіють правовими знаннями, призначається директор магістрату.

8. Законодавець землі може передбачити в питаннях власної компетенції громади безпосередню участь і взаємодію виборців на виборах до ради громади.

Стаття 118

1. Сферу компетенції громади становлять її власні повноваження та повноваження, передані їй Федерацією або землею.

2. Сфера власної компетенції громади, крім повноважень, зазначених у статті 116, абзаці 2, включає всі питання, що стосуються виключно або переважно місцевих інтересів громадян, що входять до громади, і за умови, що необхідні з цих питань заходи можуть бути вжиті громадою в межах її територіальних кордонів. У законах мають бути точно перелічені ті повноваження, які належать до сфери власної компетенції громади.

3. Громада, зокрема, у сфері її власної компетенції відповідає за виконання завдань публічного управління з таких питань:

1) призначення органів громади у тих межах, у яких це не обмежує компетенцію вищих виборних органів; регулювання внутрішнього устрою з метою виконання завдань, що стоять перед громадою;

2) призначення службовців громади та здійснення керівництва службовою діяльністю в тих межах, у яких це не обмежує компетенцію вищих дисциплінарних, кваліфікаційних та інспекційних органів, кваліфікаційних та інспекційних комісій;

3) місцева поліція безпеки (стаття 15, абзац 2), місцева поліція, що забезпечує порядок під час проведення публічних заходів;

4) управління транспортними шляхами всередині громади, місцева дорожня поліція;

5) поліція з охорони місцевих угідь;

6) місцева поліція ринків;

7) місцева поліцейська служба охорони здоров'я, зокрема, з організації швидкої допомоги і рятувальної служби, а також з організації похоронної

справи та кладовищ;

8) поліція моралі;

4. Громада повинна здійснювати свої повноваження у сфері власної компетенції в межах законів і постанов Федерації та землі під власну відповідальність, будучи не пов'язана вказівками — і з урахуванням положень статті 119а, абзацу 5, — прагнучи до того, щоб унеможливлювалося оскарження до органів управління поза межами громади. Федерація і землі мають право здійснювати нагляд (стаття 119а) щодо виконання громадою завдань, що належать до її власної компетенції. Цим не обмежуються положення статті 12, абзацу 2.

5. Бургомістр, члени правління громади (міської ради, міського сенату) і будь-які інші призначувані органи громади несуть відповідальність перед радою громади за виконання своїх завдань, що входять до сфери власної компетенції громади.

6. З питань, що належать до сфери власної компетенції, громада може, використовуючи право вільного самовизначення, видавати місцеві поліцейські розпорядження з метою попередження реально очікуваних і усунення існуючих порушень, що заважають суспільному життю в громаді, а також визнавати їх недотримання адміністративним проступком. Такі розпорядження не повинні суперечити чинним законам і постановам Федерації та землі.

7. На прохання громади здійснення окремих повноважень, що належать до сфери її власної компетенції, може бути відповідно до статті 119а, абзацу 3, передано за постановою уряду землі або за постановою губернатора землі будь-якому державному органу. Якщо на основі такої постанови компетенція має бути передана федеральному органу, то для цього потрібна згода Федерального уряду. Якщо на підставі розпорядження губернатора землі компетенція має бути передана органу ля цього потрібна згода уряду землі. Така постанова має бути скасована, щойно відпаде причина, яка викликала її прийняття. Зазначена передача повноважень не поширюється на право видання розпоряджень згідно з абзацом 6.

8. Заснування підрозділів з охорони порядку в громаді або зміна їхньої організації підвідомче Федеральному уряду.

Стаття 118а

1. Законами Федерації або землі може бути встановлено, що співробіт-

ники підрозділів з охорони порядку в громадах можуть мати право за згодою громади на здійснення виконавчої діяльності в компетентних органах.

2. За згодою громади орган управління в окрузі може уповноважити співробітників підрозділу з охорони порядку на застосування закону про адміністративне покарання в тому ж самому обсязі, у якому він застосовується іншими органами служби громадської безпеки. Це право надається лише остільки, оскільки органи служби громадської безпеки здійснюють контроль у питанні дотримання адміністративних приписів, що становлять предмет провадження у справах про адміністративні покарання, або оскільки це питання перебуває у сфері відання громади.

Стаття 119

1. Компетенція, що передається громаді, включає повноваження, які громада повинна здійснювати відповідно до федеральних законів або за дорученням, або на підставі вказівок Федерації, або ті повноваження, які громада повинна здійснювати відповідно до законів землі або за дорученням, або на підставі вказівок землі.

2. Повноваження, передані громаді, здійснюються бургомістром. Причому з питань, що належать до компетенції федеральної виконавчої влади, він пов'язаний вказівками компетентних органів Федерації, а з питань, що належать до компетенції виконавчої влади землі, — вказівками компетентних органів землі і несе відповідальність за ці питання відповідно до відповідно до положень абзацу 4.

3. Бургомістр може, не знімаючи з себе відповідальності, передоручити членам правління громади (міської ради, міського сенату), іншим створеним відповідно до статті 117, абзацу 1, органам або членам колегіальних органів здійснення від свого імені повноважень з окремих питань, що належать до переданої громаді компетенції внаслідок їхнього зв'язку по суті з повноваженнями, що входять до сфери власної компетенції громади. Під час здійсненні переданих повноважень відповідні органи або їхні члени пов'язані вказівками бургомістра і несуть відповідальність відповідно до положень абзацу 4.

4. У зв'язку з порушенням закону, а також невиконанням постанови або вказівки названі в абзацах 2 і 3 особи, коли в провину їм ставиться умисел або груба необережність, можуть бути відсторонені від своєї посади губер-

натором землі, якщо вони здійснювали повноваження в галузі федеральної виконавчої влади, і урядом землі, якщо вони здійснювали повноваження в галузі виконавчої влади землі. Це, у будь-якому разі, не стосується членства такої особи в раді громади.

Стаття 119а

1. Федерація і землі здійснюють нагляд за тим, чи не порушує громада закони і постанови під час виконавчої діяльності у сфері власної компетенції, зокрема, чи не виходить вона за межі своєї компетенції і чи виконує завдання, покладені на неї законом.

2. Крім того, земля має право перевіряти фінансову діяльність громади з точки зору її економічності, рентабельності та доцільності. Результати перевірки мають бути передані бургомістру для подання раді громади. Бургомістр повинен протягом трьох місяців повідомити органи нагляду про заходи, вжиті за результатами перевірки.

3. Право здійснювати нагляд та його законодавче регулювання щодо повноважень федеральної виконавчої влади, які входять до сфери власної компетенції громади, належить Федерації, а в інших випадках — землям; нагляд мають здійснювати органи загального державного управління.

4. Органи нагляду мають право отримувати відомості про будь-які справи громади. Громада зобов'язана надавати будь-які відомості, запитувані в конкретному випадку органами нагляду, і допускати проведення перевірок на місці.

5. Особа, яка вважає, що рішенням будь-якого органу громади з питань, що належать до сфери власної компетенції громади, порушено її права, може, після того як питання було розглянуто в усіх попередніх інстанціях (стаття 118, абзац 4), протягом двох тижнів після прийняття рішення звернутися із запереченням проти рішення до органу нагляду. Останній повинен скасувати рішення, якщо воно порушує права скаржника, і направити справу в громаду для ухвалення нового рішення.

Щодо міст, які мають самостійний статус, відповідне законодавство (абзац 3) може встановити, що звернення до органів нагляду виключається.

6. Громада повинна негайно повідомляти органу нагляду про постанови, видані у сфері власної компетенції. Орган нагляду, заслухавши думку грома-

ди, повинен своєю постановою скасувати протизаконні постанови і своєчасно повідомити громаду про причини скасування.

7. Якщо відповідне законодавство (абзац 3) передбачає як захід, що вживається органами нагляду, розпуск ради громади, то при здійсненні нагляду органами землі цей захід застосовується урядом землі, а при здійсненні нагляду органами Федерації — губернатором землі. Допустимість компенсації як заходу, що використовується органами нагляду, має бути обмежена випадками безумовної необхідності. Заходи, використовувані органами нагляду, повинні застосовуватися так, щоб при цьому були максимально захищені права, набуті третіми особами.

8. Здійснення громадою у сфері власної компетенції окремих заходів, що стосуються значною мірою не лише місцевих інтересів, зокрема таких, що мають особливе фінансове значення, може допускатися на підставі відповідного законодавства (абзац 3) за умови отримання дозволу на їх здійснення від органу нагляду. Як причина для відмови в дозволі може бути передбачено лише наявність таких обставин, які очевидно виправдовували б необхідність надання переваги не місцевим, а більш загальним інтересам.

9. У провадженні, здійснюваному органами нагляду, громада має статус сторони; вона має право звернутися зі скаргою на орган нагляду до Адміністративного суду (статті 131 і 132) і до Конституційного суду (стаття 144).

10. Положення цієї статті застосовуються відповідно до здійснення нагляду щодо об'єднання громад, якщо йдеться про їхню діяльність у сфері власної компетенції громади (стаття 116, абзац 4).

Стаття 120

Об'єднання місцевих громад у територіальні громади, їх устрій на засадах самоврядування та встановлення інших принципів організації загального державного управління в землях є предметом регулювання федерального конституційного законодавства; конкретизація цих законів здійснюється через законодавство земель.

Визначення компетенції в галузі службового права і права, що регулює заміщення посад службовців територіальних громад, є предметом федерального конституційного законодавства.

ЗАКОН ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ (КОРОЛІВСТВО НОРВЕГІЯ)

NORWEGIAN ACT RELATING TO MUNICIPALITIES AND COUNTY AUTHORITIES (THE LOCAL GOVERNMENT ACT)

LOV-2018-06-22-83
Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)[277]
Entry into force 01.11.2019, 01.01.2020, 03.10.2019, 01.01.2021
Last consolidated LOV-2021-06-18-127 from 01.07.2021
Not yet incorporated LOV-2023-06-02-21, LOV-2023-06-16-62

Part I. General provisions
Part II. The popularly elected representatives
Part III. Inhabitant initiative
Part IV. The administration
Part V. Finances
Part VI. Intermunicipal cooperation
Part VII. Internal control
Part VIII. Government control and supervision
Part IX. Entry into force, transitional provisions and amendments to other Acts

Amendment acts incorporated in this text: This translation was first published 19 April 2021 and included all amendment acts brought into effect by then, the last of which was Act 23 June 2020 no. 97 (in force 30 December 2020).

Incorporated since then: Act 18 June 2021 No. 127 (in force 1 July 2021). Corrections: 28 January 2022 (terminology).

Amendment act not incorporated in this text: Act 2 June 2023 No. 21 (Entry into force: 1 July 2023. Amending sections 5-2, 5-6, 5-7, 5-9, 5-12, 6-2, 7-5, 7-6, 7-8, 7-10, 7-11, 7-12, 8-1, 11-3, 13-2, 14-10, 14-18, 18-1, 19-1, 26-3.); Act 16 June 2023 No. 62 (Not yet in force. Amending sections 7-1, 7-2, 7-3, 11-9 and 27-2.)

Preparatory works: Prop. 46 L (2017–2018) Proposition to the Storting (Bill), Innst.369 L (2017–2018) Recommendation to the Storting, Lovvedtak 81 (2017–2018) Statute. The first and second reading of the Storting on 7 and 11 June 2018, respectively.

This is an unofficial translation of the Norwegian version of the Act and is provided for information purposes only. Legal authenticity remains with the Norwegian version as published in Norsk Lovtidend. In the event of any inconsistency, the Norwegian version shall prevail.

The translation is provided by the Ministry of Local Government and Regional Development.

[277] Act relating to municipalities and county authorities (The Local Government Act). URL: https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2018-06-22-83

Part I. General provisions

Chapter 1. The purpose and scope of the Act

Section 1-1. *The purpose of the Act*

The purpose of this Act is to promote local self-government and provide the necessary frameworks for this. The Act shall facilitate the local representative government and a strong representative local democracy with active inhabitant participation.

The Act shall facilitate that municipalities and county authorities can provide services and engage in community development for the benefit of the inhabitants. The Act shall also facilitate the exercise of public authority by the municipalities and the county authorities. Furthermore, the Act shall help the municipalities and the county authorities to be efficient, confidence-inspiring and sustainable.

Section 1-2. *The scope of the Act*

The Act applies to the activity of municipalities and county authorities.

Chapter 2. Municipal and county self-government

Section 2-1. *Municipal and county self-government*

Norway is divided into municipalities and county authorities with their own popularly elected leadership.

Each municipality and county authority is a separate legal entity and can make decisions on its own initiative and responsibility.

The municipalities and the county authorities exercise their self-government within national frameworks. Limitations in the municipal and county authority self-government must be authorised by law.

Section 2-2. *Principles for national authorities' relations with municipal and county authority self-government*

The municipal and county authority self-government should not be limited more than is necessary to safeguard national objectives.

Public duties should preferably be assigned to the administrative level closest to the inhabitants.

Within the frameworks of national economic policy, municipalities and county

authorities should have a free income that provides a financial scope of action.

Chapter 3. Structure of local government and names of local authorities, etc.

Section 3-1. ***Structure of local government and names of local authorities***

Each municipality belongs to one county. Each county, except Oslo, forms a county authority.

Any change in the structure of the municipalities and county authorities shall be decided pursuant to statutory provisions.

Any change of name of a municipality shall be decided by the King. Before the question of the name change can be decided, a statement shall be obtained from the municipality or municipalities concerned.

The county authority shall have the same name as the county.

Section 3-2. ***The municipal coat of arms and flag***

The municipal council shall itself decide on the municipal coat of arms and flag. The county council shall itself decide on the county authority coat of arms and flag.

It shall not be possible to easily confuse municipal and county authority coats of arms and flags with an existing municipal or county authority coats of arms or flags, other distinctive mark, seal or sign that comes under section 165, letter b or section 166 of the Penal code, a state flag or anything that may be perceived as such a distinctive mark, seal, sign or flag.

The municipality and county authority shall without undue delay send decisions on the municipal and county authority coats of arms and flags to the National Archive Services of Norway. The National Archive Services of Norway shall publish the received coat of arms and flag without undue delay. The Ministry may lay down regulations on submission and publication.

Chapter 4. Information concerning the activity of municipalities and county authorities

Section 4-1. ***Information concerning the activity of municipalities and county authorities***

Municipalities and county authorities shall actively inform about their own

activities and activities that other legal persons carry out on behalf of municipalities and county authorities. They shall also facilitate that everyone has access to such information.

Part II. The popularly elected representatives

Chapter 5. Local government organisation. Popularly elected bodies

Section 5-1. ***Popularly elected bodies***

Popularly elected bodies shall be established under the provisions of this Act or under the provisions relating to such bodies in other legislation.

Popularly elected bodies under this Act are

a. municipal councils and county councils

b. municipal executive committees and the county executive committees

c. municipal executive boards and the county executive boards

d. committees, including the municipal district committees and the control committees

e. working committees

f. joint, elected commitee in host municipality cooperation

g. municipal council and county council committees

h. boards for parts of the municipal or county authority activities in parliamentary governed municipalities or county authorities

i. boards of representatives and other governing bodies for an intermunicipal political council

j. boards of representatives for a municipal task community

k. municipal or county elected bodies pursuant to special law.

Popularly elected bodies stated in the second paragraph, letters a to d and g, shall have names that include the term used for the body there. The term «by» (town) or «herad» (rural municipality) may be used instead of the term municipal.

In this Act, popularly elected representatives mean members of

a. the municipal councils and the county councils

b. persons that a popularly elected body has elected to a popularly elected body or other municipal body pursuant to section 5-2.

c. members of a municipal district committee elected by direct elections pursuant to section 5-8

d. chair of a municipal or county executive board appointed by the mayor pursuant

to section 10-5 first paragraph

e. members of a municipal or county executive board appointed by the chair of the municipal or county executive board pursuant to section 10-5 second paragraph.

However, persons stated in section 7-3, first paragraph, letter b and c, who have been elected to a subordinate governing body in a municipal task community, are not considered popularly elected representatives.

Section 5-2. ***Other municipal bodies***

Other municipal bodies shall be established under the provisions of this Act. Other municipal bodies under this Act are

a. multi-party committees

b. board of directors of an institution

c. subordinate governing bodies for a municipal task community

d. board of a municipal or county authority undertaking

e. council for senior citizens, council for persons with disabilities and youth council or other representative bodies for young people.

The same provisions apply for other municipal bodies as for popularly elected bodies pursuant to section 5-1.

Section 5-3. ***Municipal council and county council. Internal delegation***

The municipal council and the county council are the highest municipal and county bodies.

The municipal council makes decisions on behalf of the municipality, and the county council makes decisions on behalf of the county authority, unless otherwise stipulated by statutory provisions.

The municipal council and the county council may delegate decision-making authority to other popularly elected bodies, the mayor or chief municipal executive within the framework of this Act or other Acts.

Section 5-4. ***The municipal council and the county council's authority to delegate decision-making authority to other legal persons***

For matters pertaining to statutory tasks, the municipal council and the county council may delegate the decision-making authority to other legal persons as far as the statutory provisions permits.

For other matters, the municipal council and the county council may delegate decision-making authority to other legal persons if the case is not a matter of principal importance.

Section 5-5. ***The composition of the municipal council and the county council***

The members of the municipal council and the county council are elected according to the provisions laid down by law.

The municipal council determines its own number of members. The number of members shall be uneven, and shall meet the following requirements for the minimum number of members:

a. the municipal council shall have no fewer than 11 members in municipalities that do not have more than 5,000 inhabitants.

b. the municipal council shall have no fewer than 19 members in municipalities with more than 5,000 but not more than 10,000 inhabitants.

c. the municipal council shall have no fewer than 27 members in municipalities with more than 10,000 but not more than 50,000 inhabitants.

d. the municipal council shall have no fewer than 35 members in municipalities with more than 50,000 inhabitants but not more than 100,000 inhabitants.

e. the municipal council shall have no fewer than 43 members in municipalities with more than 100,000 inhabitants.

The county council determines its own number of members. The number of members shall be uneven, and shall meet the following requirements for the minimum number of members:

a. the county council shall have no fewer than 19 members in county authorities that do not have more than 150,000 inhabitants.

b. the county council shall have no fewer than 27 members in county authorities with more than 150,000 inhabitants, but not more than 200,000 inhabitants.

c. the county council shall have no fewer than 35 members in county authorities with more than 200,000, but not more than 300,000 inhabitants.

d. the county council shall have no fewer than 43 members in county authorities with more than 300,000 inhabitants.

If the municipal council or county council wants to change the number of members, they must decide this themselves by the end of December in the penultimate year of the election period. The change takes effect from the next election period.

It is the number of inhabitants in the municipality or county authority at the end of the penultimate calendar year before the election that determines what the minimum lawful number of members is. If it is proven that the number of members at this time is too small in relation to the number of inhabitants and no decision for enlargement has been made, the number of members must be increased to the statutory minimum at the next election.

Section 5-6. ***The municipal executive committee and county executive committee***

The municipal council and the county council themselves shall elect the municipal executive committee and the county executive committee, with no fewer than 5 members. However, this does not apply to municipalities and county authorities that have introduced a parliamentary form of government.

Members and alternate members are elected for four years to the municipal executive committee and county executive committee by and from the members of the municipal council or county council. The election is conducted as an election by proportional representation when at least one member so requires, and otherwise as an election by agreement.

The municipal executive committee and the county executive committee may appoint a working committee composed of members from the municipal executive committee or the county executive committee.

The municipal executive committee and the county executive committee may authorise the working committee to decide on matters that have no principal importance unless the municipal council or county council have decided otherwise.

The municipal executive committee and the county executive committee recommend the adoption of the municipal council or county council's proposal in financial matters as stated in section 14-3, third paragraph and of tax resolutions. The municipal executive committee and the county executive committee may be empowered to make decisions in all matters, unless otherwise provided by statute.

Section 5-7. ***Committees***

The municipal council and the county council may themselves appoint committees for municipal and county purposes and parts of the municipal or county activity. The municipal council may itself also appoint a committee with responsibility for a geographical part of the municipality (municipal district committee). Committees pursuant to this paragraph shall have at least three members.

The municipal council and the county council themselves elect a chair, a deputy chair and other members and alternate members to the committee. The municipal council and the county council themselves determine what kind of matters the committee shall deal with. The committee may be delegated decision-making authority, unless otherwise stipulated in statutory provisions.

The committee may appoint a working committee with members elected from among the members of the committee. This requirement does not apply when the municipal district committee elects a working committee.

The committee may authorise the chair or the working committee to make decisions in matters that have no principal importance unless the municipal council or county council have decided otherwise. Municipal district committees may also grant the head of the administration in the municipal district corresponding authority.

The municipal council and the county council may themselves at any time reorganise or disband a committee.

Section 5-8. ***Direct election to the municipal district committee***

The municipal council may itself decide that the members of one or more municipal district committees shall be elected by the inhabitants of the district concerned (direct election). Where the members of the municipal district committee are elected by direct election, the committee itself elects the chair and deputy chair. In the case of direct elections to the municipal district committee, the provisions of the Election Act apply in so far as they are appropriate.

The municipal district committee that has been elected by direct election cannot be reorganised or disbanded in the period.

The Ministry may lay down regulations on direct election to municipal district committees.

Section 5-9. ***Municipal council and county council committees***

The municipal council and the county council may themselves appoint municipal council committees and county council committees as preparatory bodies for the municipal council and the county council. Such committees must have no fewer than three members. The committees may not be granted decision-making authority.

The municipal council and the county council themselves divide all the members of the municipal council and the county council into municipal county committees and county council committees and elect a chair and deputy chair of the committees. The mayor may be exempt from election to the committees if the municipal council or county council so decides. Alternate members to the committees are elected from among the municipal council and the county council's alternate members.

The election is conducted based on a recommendation that contains the names of the proposed members and alternate members of the committees. The recommendation shall contain as many names as the number of members of each committee and shall state the group that each member represents. The recommendation may also contain the names of alternate members. The number of alternate members may be up to two more than the permanent members. The recommendation is adopted by an ordinary majority.

The committees shall be composed proportionally according to the gender distribution of the municipal council or the county council. Alternate members of the committees are elected in the same way.

If a member is relinquished from the municipal council or county council, the new member of the municipal council or county council shall take over the committee position of the member that has stepped down.

The committee may appoint a working committee with members from the committee unless the municipal council or county council themselves have decided otherwise.

The municipal council and the county council may themselves at any time reorganise or disband municipal council committees and county council committees.

Section 5-10. ***Boards of institutions***

The municipal council and the county council may themselves appoint separate boards for municipal or county institutions. Such boards shall have no fewer than three members.

The municipal council and the county council themselves issue provisions concerning the composition of the board. They may determine that the board shall wholly or partly be appointed by the chief municipal executive, or that the board shall wholly or partly be elected by the employees or the users of the institution concerned. Members who shall not be appointed or elected in such a manner are elected by the municipal council and the county council themselves.

The municipal council and the county council may themselves grant the board of municipal or county authority institutions the authority to make decisions concerning the running and organisation of the institution.

The municipal council and the county council may themselves at any time reorganise or disband such boards.

Section 5-11. ***Multi-party committee (administration committee)***

In all municipalities and county authorities, one or more multi-party committees (administration committees) shall be appointed to deal with matters concerning the relationship between the employees and the municipality or county authority as an employer. If at least 3/4 of the employees so wish, such committees may be replaced by other arrangements.

Multi-party committees are composed of representatives of the municipality or county authority and the employees. The employee representatives are elected by and among the employees for two years at a time. The majority of the committee shall be composed of representatives of the municipality or the county authority. The municipal council and the county council elect themselves the municipality or county authority's representatives and the chair and deputy chair of the committee from among these.

The eligibility provisions of sections 7-2 and 7-3 apply to the employee representatives, except for the residence requirement.

In addition, the same provisions apply as for other committees pursuant to section 5-7.

Section 5-12. ***Council for senior citizens, council for persons with disabilities and youth council or other representative bodies for young people***

The municipal council and the county council shall themselves elect a council for senior citizens, a council for persons with disabilities and a youth council or other representative body for young people.

At the time of election, the majority of the members of the council for senior citizens shall have reached 60 years of age.

The youth council or other representative body for young people shall have an election period of up to two years. At the time of election, the members of the youth council or other representative body for young people shall not have reached 19 years of age.

The councils or other representative body for young people are advisory bodies for the municipality or county authority and have the right to comment on matters concerning senior citizens, persons with disabilities and young people, respectively.

The Ministry issues regulations on tasks, organisation and procedure for the councils or other representative body for young people.

Section 5-13. ***Rules for popularly elected bodies***

Popularly elected bodies shall have a set of rules that determine

a. the scope of the popularly elected body and any decision-making authority

b. the period for which the popularly elected body has been appointed

c. any other key provisions relating to the activities of the popularly elected body.

The obligation under the first paragraph does not apply to the board of representatives and other governing bodies for intermunicipal political councils, the board of representatives and other governing bodies for the municipal task community and the boards of municipal or county authority undertakings.

Section 5-14. ***Rules for delegation and recommendations***

The municipal council and the county council determine themselves a set of rules on how decision-making authority and the right to put forth recommendations shall be delegated. This shall be done by 31 December the year after the municipal council and the county council were constituted. The last set of rules adopted and any other decisions on delegation and the right to put forth recommendations apply

until a new set of rules has been adopted.

Section 5-15. ***Transferring powers to enter into a collective bargaining agreement***

The municipal council and county council may themselves grant an organisation of municipalities or county authorities the power to enter into and terminate collective bargaining agreements and give or receive collective notice of termination of work on behalf of the municipality or county authority.

Chapter 6. Mayor

Section 6-1. ***The authority and duties of the mayor***

The mayor of the municipality is the chair of the municipal council and the municipal executive committee. The mayor of the county authority is the chair of the county council and the county executive committee.

The mayor is the legal representative of the municipality or county authority and signs on behalf of the municipality or the county authority unless the authority is assigned to others.

The mayor has the right to attend and speak, as well as the right to submit proposals at meetings in all municipal or county authority bodies, except the municipal executive board and the county executive board and bodies under these. The mayor only has the right to attend and speak at meetings of the control committee. The mayor only has the right to vote in bodies where he or she is an elected member. The mayor may allow another member of the municipal council or the county council to represent him or her in bodies of which he or she is not a member.

The county council and municipal council may empower the mayor to

a. make decisions in individual matters that are not of principal importance
b. make decisions in urgent matters pursuant to section 11-8, first paragraph
c. appoint a committee to prepare cases that do not have principal importance.

The municipal executive committee and the county executive committee may authorise the mayor to make decisions in matters that have no principal importance unless the municipal council or county council have decided otherwise.

The mayor shall report to the municipal council or county council on how the delegated authority has been used.

Section 6-2. ***Election of the mayor and deputy mayor***

The municipal council and the county council elect themselves the mayor and deputy mayor from among the members of the municipal executive committee or the county executive committee.

Prior to election, the person who is elected must have agreed to stand for election. The mayor and deputy mayor are elected for the entire election period.

In municipalities and county municipalities that have a parliamentary form of government, the mayor and the deputy mayor shall be elected from among the members of the municipal council or county council.

If the mayor relinquishes office temporarily, the deputy mayor takes over as mayor. A new deputy mayor shall then be elected temporarily. If the mayor retires from office, a new mayor shall be elected.

Chapter 7. Election to popularly elected bodies

Section 7-1. *Constituent meeting of the municipal council and the county council*

As soon as the final allocation of votes has been settled, the incumbent mayor shall convene a constituent meeting of the newly elected municipal council or county council. The members shall be summoned with at least 14 days' notice and the meeting shall be held by the end of October. There is a quorum when no fewer than 2/3 of the members of the municipal council and the county council are present.

As the first order of business at the constituent meeting, the municipal council or the county council shall decide whether the municipal council election or the county council election is valid, cf. section 13-4, first paragraph of the Election Act. If the municipality has held direct elections to the municipal district committees, the municipal council shall also decide on whether this election is valid before other elections are held.

When it has been decided that the elections as stated in the second paragraph are valid, the municipal council and county council elect the executive committee or the county executive committee, the mayor, the deputy mayor and the control committee for the new term of office. Members of other popularly elected municipal or county bodies and chairs for these bodies should also be elected at the constituent meeting. Election of the chair may be left to the body itself unless this Act or another Act determines otherwise.

The municipal council, county council, municipal executive committee, coun-

ty executive committee and control committee shall commence their functions at the constituent meeting. Other popularly elected bodies, the mayor and the deputy mayor commence their functions as soon as they are elected.

For popularly elected bodies, where new members are not elected at the constituent meeting, the incumbent members' term of office is extended until a new election is held, but no longer than to the first turn of the year in the new election period.

Section 7-2. ***Eligibility and duty to serve***

This provision applies to elections to

a. municipal executive boards and the county executive boards

b. committees, including municipal district committees, control committees and multi-party committees

c. joint, elected boards in host municipality cooperation

d. the board of an institution

e. boards pursuant to section 10-8

f. board of representatives and other governing bodies for an intermunicipal political council

g. board of representatives and other governing bodies for a municipal task community

h. the board of a municipal or county authority undertaking

i. a municipal or county elected body authorised by special law

j. working committees elected by the municipal district committees.

Eligibility and the duty to serve on the municipal council and the county council are regulated in section 3-3 of the Election Act.

A person is eligible and has a duty to serve if the following conditions are met:

a. He or she has the right to vote in municipal council and county council elections.

b. He or she is entered in the population register as being resident in the municipality or in one of the municipalities in the county at the time of the election concerned.

c. He or she has provided written consent to stand for election.

When the board of an institution, a board pursuant to section 10-8, other governing body for municipal task community than the board of representatives, or the

board of a municipal or county authority undertaking shall be elected, those who are entered in the population register as being resident in another municipality when the election takes place are also eligible.

People who have not reached voting age, but who otherwise meet the conditions for eligibility and the right to vote, are eligible but do not have the duty to serve.

Section 7-3. ***Excluded from election***

Excluded from election to bodies stated in section 7-2 are

a. county governors and assistant county governors

b. the chief municipal executive of the municipality or the county authority and his or her deputy

c. heads of municipal affairs, division directors and managers at a corresponding level

d. secretaries for the municipal council or county council

e. the person responsible for the accounting function in the municipality or county authority

f. those who conduct audits on the municipality or county authority

g. employees of the secretariat who provide services to the control committee in the municipality or the county authority

h. employees of the secretariat of the municipal executive board or county executive board who have been delegated authority by the board.

The first paragraph, letters b and c do not apply in elections to subordinate governing bodies in municipal task communities.

Members and alternate members of the control committee cannot be elected as

a. mayor or deputy mayor

b. a member or alternate member of the municipal executive committee or county executive committee

c. a member or alternate member of municipal or county elected bodies with decision-making authority

d. a member of the municipal executive board or county executive board

e. a member or alternate member of the municipal county committee or the county council committee.

In case of election to the municipal district committee, the municipal council themselves may decide that only those who are entered in the population register as

being resident in the municipal district, are eligible.

The person responsible for the accounting in a municipal or county authority undertaking is not eligible for election onto the board of the undertaking. The person responsible for the accounting or a person conducting audits of the intermunicipal political council or municipal task community is not eligible to the board of representative or other governing bodies in the organisation.

A candidate at the municipal council election is not eligible for election to the polling committee in the municipality, cf. section 4-2 of the Election Act. A candidate in the parliamentary election or county council election is not eligible for election onto the polling committee in the municipalities in the constituency.

A candidate who would otherwise be excluded from election by virtue of his or her job is still eligible if he or she has resigned from his or her job when the body commences its functions.

Section 7-4. ***Election by proportional representation, agreement election or majority votes***

Members of popularly elected bodies shall be elected through election by proportional representation if at least one member so requires. In other cases, the members shall be elected through election by agreement.

The chair and deputy chair of popularly elected bodies shall be elected by majority vote.

Section 7-5. ***List proposals in elections by proportional representation***

Elections by proportional representation are conducted based on submitted lists of proposed candidates. The lists shall be submitted in advance. Parties or coalitions that are represented in the electing body may only submit one list proposal each. The list may contain up to twice as many different names as the number of members to be elected. Candidates from a party or coalition may only be included on the party or coalition's list proposal or a joint list issued by more than one party or coalition.

If four or more members shall be elected, each gender shall be represented by at least 40 per cent of the proposed candidates on each list. If two or three members shall be elected, both genders shall be represented. In the case of elections to any popularly elected body consisting by law only of members of the municipal council

or county council, and for elections to working committees of any popularly elected body, these rules shall be followed insofar as possible.

The list proposal must be signed by at list one member of the party or coalition that submits the proposal. The person who signs the proposal must be a member of the electing body.

Section 7-6. ***Elections by proportional representation — allocation of votes***

At the final allocation of votes, the seats are distributed among the lists in proportion to the number of votes the lists have received, using the divisors 1, 2, 3, 4, etc. If several lists have the same quotient, the seat goes to the list that has received the greatest number of votes. If the lists have received the same number of votes, the election is decided by drawing lots.

Once it has been decided how many seats a list will receive, the members from each list are selected in the order in which they are listed on the submitted list proposal.

If a list receives at least four members of the body, each gender shall be represented by at least 40 per cent from the list. If the list receives three or fewer members of the body, both genders shall be represented from the list. If the selection pursuant to the second paragraph means that the requirements laid down in the first or second sentences are not met, candidates from the under-represented gender shall advance as far as possible up the list until the requirement has been met.

In the case of elections to popularly elected bodies consisting by law of members of the municipal council or county council, and for elections to working committees of any popularly elected body, these rules laid down in the third paragraph shall be followed insofar as possible.

Each list shall be allocated alternate members. Insofar as possible, there shall be two more alternate members than permanent members. Seats are distributed among the alternate members in accordance with the provisions of the second and third paragraph.

Section 7-7. ***Election by agreement***

The municipal council or the county council may itself decide unanimously that an election to popularly elected bodies shall be conducted as an election by agreement pursuant to this section.

The election shall be conducted based on a recommendation with proposed members and alternate members. The recommendation shall contain the same number of names as the members to be elected, and it shall be stated which party or coalition the members represent. The recommendation may also contain names of alternate members for each party or coalition. The number of alternate members may be up to two more than the permanent members from the party or the coalition. The municipal council or the county council must unanimously adopt the recommendation.

If the body shall consist of no fewer than four members, each gender shall be represented on the body by at least 40 per cent. If the body shall consist of three or fewer members, both genders shall be represented on the body. If it turns out that an election pursuant to the second paragraph means that the requirements laid down in the first and second sentence are not met, the necessary number of candidates from the under-represented gender shall be included to meet the requirement. In the case of elections to popularly elected bodies consisting by law of members of the municipal council or the county council, and for elections to the working committees of any popularly elected body, these rules shall be followed insofar as possible.

The third paragraph applies correspondingly to the election of alternate members.

Section 7-8. ***Election by majority vote***

When electing by majority vote, the person who has received more than half the votes cast is elected. If no persons receive such a majority, a new ballot is conducted. The person receiving the most votes in this ballot will be elected. If two or more candidates receive the same number of votes in the second ballot, the election is decided by drawing lots.

Section 7-9. ***Relinquishment and exemption***

Any person elected by popular vote, who is no longer eligible to be a member of a popularly elected body, shall be relinquished from the office. Any person elected by popular vote who is registered as having moved from the municipality or county authority, and therefore is not eligible, may still take up office again if he or she moves back within two years.

If a person elected by popular vote cannot attend to his duties without this

causing significant inconvenience to him or her, the municipal council or the county council may, following an application, release the person elected by popular vote from his or office temporarily or for the remainder of the term of office. When the application is being assessed, emphasis shall be placed on whether the reasons for the application were known at the time the person elected by popular vote agreed to be elected. Any person who has not reached voting age is entitled to exemption if he or she applies for this.

A person elected by popular vote who has been granted a temporary exemption is not entitled to take up office again until the exemption period is over.

Section 7-10. ***Promotion, new election and by-election***

If members are unable to attend a meeting of a popularly elected body, the alternate members are summoned from the group in which there is absence. Alternate members shall as far as possible be summoned in the numerical order in which they were elected.

If a member of other popularly elected bodies than the municipal council and the county council is granted an exemption for at least three months, the municipal council or county council may elect a supplementary member for the period the exemption applies. When electing a supplementary member, the numerical order on the list of alternate members shall be followed.

If a member of the municipal council or county council is relinquished from the office with final effect, and they have been elected by proportional representation, alternate members from the same list shall take their place in the numerical order in which the alternate members have been elected. If members of the municipal council retire with final effect, and they have been elected by majority vote, alternate members shall move up in the numerical order in which they were elected.

If a member or alternate member of another popularly elected body than the municipal council, county council, municipal council committee or county council committee is relinquished from the office with final effect, a new member or alternate shall be elected. The new member shall be elected from the same group as the group to which the retiring member belonged. If this means that one gender will be represented by less than 40 per cent of the members of the popularly elected body, the new member shall, insofar as possible, be elected from the under-represented gender.

If the chair of a popularly elected body retires with final effect from that body, a new chair shall be elected.

If the number of alternate members or a group's alternate members for the municipal executive committee, county executive committee or other popularly elected body that has been elected by the municipal council or county council has become insufficient, the municipal council or county council may elect one or more permanent or temporary alternate members. These alternate members shall be elected from the group that has an insufficient number of alternative members (by-election). Should this procedure lead to one gender being represented by fewer than 40 per cent of the alternate members for the body or the group's alternate members, a new alternate member shall, insofar as possible, be elected from the under-represented gender. The municipal executive committee or the county executive committee may be delegated the authority to elect alternate members to other bodies.

In the event of new elections pursuant to the fourth paragraph and by-elections pursuant to the sixth paragraph, the group itself may propose who shall be elected. The group then informs the municipal council, the municipal executive committee, the county council or the county executive committee who elect the proposed candidate if the statutory eligibility requirements have been met. In the event of or a new election pursuant to the fourth paragraph, the new member or alternate moves up into the vacant seat. In the event of by-elections pursuant to the sixth paragraph, the newly elected alternate is placed at the bottom of the list of alternate members.

Section 7-11. ***Suspension, etc.***

If a charge is brought or an indictment is rendered against a popularly elected representative for such a criminal office as stated in section 151 to 154, 170 letter b, 171 to 174, 208 to 210, 353, chapter 27 or 30 of the Penal Code, and the charge or indictment relates to the discharge of office or service for the municipality or county authority, the municipal council or county council may itself decide to suspend the person concerned from office until the case has been finally decided. If it concerns an offence stated in section 151 to 154 of the Penal Code, the condition that the offence shall be related to discharge of office or service for the municipality or county authority does not apply.

If an indictment is rendered against the mayor for an offence that may be pun-

ishable by a term of imprisonment of more than three years, the municipal council or county authority may itself suspend the mayor from office until the case has been finally decided. The decision shall be made by no fewer than 2/3 of the votes cast.

A popularly elected representative who has been suspended is entitled to compensation for lost earnings, remuneration for work or remuneration through buy-out pursuant to the provisions of sections 8-3, 8-4 and 8-5 for up to one year. However, this only applies if the popularly elected representative has an office that represents at least a 20 per cent position.

The municipal council or the county council may itself decide to remove the mayor from office if by his or her conduct the mayor shows that he or she is unfit to hold the office. The decision shall be made with at least 90 per cent of the votes cast.

A decision to suspend a popularly elected representative or remove a popularly elected representative from the office of mayor is an individual decision pursuant to section 2 of the Public Administration Act.

Chapter 8. Rights and duties of popularly elected representatives

Section 8-1. *Right and duty to attend meetings*

Members of a municipal or county authority elected body have a duty to attend that body's meetings unless there are valid grounds for absence.

Members who are present at a meeting of a popularly elected municipal or a county authority body when a matter is put to a vote, have a duty to vote. As regards to elections and appointments, members are entitled to cast a blank vote.

Section 8-2. *The right to time off from work*

Employees are entitled to time off from their work when necessary due to the duty to attend meetings of the municipal or county authority elected bodies.

Employees who hold full or part-time municipal or county authority office are also entitled to leave of absence from their work for four years or the remainder of the election period.

The first and second paragraphs apply in the same way to popularly elected representatives who reside in another Nordic country.

Section 8-3. *Covering expenses and financial loss*

Any person holding a municipal or county office is entitled to allowances for

transport, subsistence and overnight accommodation. The municipal council or county council itself lays down further regulations relating to such remuneration.

Those who incur expenses as a result of official municipal or county authority business are entitled to receive reimbursement of the expenses up to a prescribed sum per day. The municipal council or county council itself lays down rules on reimbursement of such expenses.

Any person who loses income because he or she holds a municipal or county authority office is entitled to compensation up to a prescribed amount per day. The municipal council and the county council itself lay down regulations on such compensation. Different rates shall be determined for documented and undocumented losses.

Section 8-4. ***Remuneration for work***

Any person who holds a municipal or county authority office is entitled to remuneration for his or her work. The municipal council or county council itself lays down regulations for such remuneration.

Section 8-5. ***Remuneration through buy-out***

The municipal council and the county council may itself determine that popularly elected representatives, who are bought free, shall receive one fixed remuneration sum instead of coverage of lost earnings pursuant to section 8-3, third paragraph and remuneration for work pursuant to section 8-4.

Section 8-6. ***Termination payment***

Popularly elected representatives who have the office as their main occupation may apply for termination payment when they resign from office. The municipal council or county council shall lay down regulations on the length of the termination payment period, but it cannot extend beyond the general period of notice for permanent municipal or county authority employees.

The right to termination payment shall be reduced krone for krone against other income. The same applies to ordinary income the popularly elected representative elects to not to receive.

Pension income pursuant to Chapters 19 and 20 of the National Insurance Act shall not be regarded as income pursuant to the second paragraph.

Section 8-7. ***Pension scheme***

The municipal council and the county council may decide to establish or join a pension scheme for popularly elected representatives in the municipality or county authority.

The King may, through regulations, lay down further provisions concerning such pension schemes.

Section 8-8. ***The right to sick pay***

The municipalities and county authorities shall ensure that popularly elected representatives for whom the office is their main occupation have the same right to sick pay as municipal or county authority employees.

Section 8-9. ***Rights in the event of occupational injury***

The municipalities and county authorities shall ensure that popularly elected representatives for whom the office is their main occupation have the same right to benefits for occupational injury as municipal or county authority employees.

Section 8-10. ***Leave of absence***

The municipal council and the county council shall lay down regulations relating to leave of absence for popularly elected representatives for whom the office is their main occupation. Leave of absence may only be granted in accordance with sections 12-1 to 12-10, 12-12 and 12-15 of the Working Environment Act.

During a leave of absence, the popularly elected representative retains the remuneration for up to two weeks, unless he or she forgoes this. During maternity leave, personal days leave, parental leave and leave in the event of a child or child carer's illness, the municipality and the county authority shall ensure that the popularly elected representative has the right to retain the remuneration according to the same rules that apply to municipal and county authority employees.

Chapter 9. **Municipal and county authority undertakings**

Section 9-1. ***Establishment of municipal and county authority undertakings***

The municipal council and the county council shall itself decide on the establishment of a municipal or county authority undertaking and shall elect the board and lay down the charter for the undertaking.

Municipal and county authority undertakings are a part of the municipality or county authority.

Municipal and county authority undertakings shall be registered in the National Register of Business Enterprises.

Other chapters of this Act apply correspondingly, insofar as they are appropriate to the undertaking.

Section 9-2. ***Delegation of authority to the municipal executive board of county executive board***

In municipalities and county authorities with a parliamentary form of government, the municipal council or county council can itself delegate the authority they have pursuant to the provisions of this Chapter to the municipal executive board or the county executive board. However, the authority to decide on establishing or closing down a municipal or county authority undertaking may not be delegated. The board may re-delegate the authority they have been delegated to individual members of the board unless the municipal council or county council have determined otherwise.

Section 9-3. ***Charter***

The undertaking shall have a charter that shall at least state

a. the name of the undertaking

b. the purpose of the undertaking

c. the name of the municipality in which the undertaking shall have its registered
office

d. the number of board members

e. any other matter which, subject to statute, requires provision in the charter.

Any amendments to the charter are resolved by the municipal council or county council itself.

Section 9-4. ***The management of the municipal or county authority undertaking***

The undertaking is managed by a board and a general manager.

Section 9-5. ***The composition of the board***

The board of a municipal and county authority undertaking shall have no fewer than three members. The municipal council or county council elects a chair, deputy chair and other members of the board. This does not apply to board members to be elected by the employees pursuant to section 9-6.

The general manager of the undertaking cannot be a member of the board.

Section 9-6. ***The employees' right to elect board members***

A majority of the employees in the undertaking may demand that up to 1/5 of the members of the board with alternate members shall be elected by and among the employees. The employee representatives are not entitled to participate in the processing of matters that concern the employer's preparation for negotiations with employees, labour disputes, legal disputes with employee organisations or termination of collective bargaining agreements. If the undertaking has the authority to make individual decisions or lay down regulations, cf. section 2 of the Public Administration Act, the employee representatives on the board shall not participate in the processing of these matters.

The King may lay down regulations on how the number of employees in the undertaking shall be calculated. The King may also lay down regulations on the election, including the conditions for the right to vote, eligibility and election procedure, on settling disputes relating to the election and on termination of office as a board member.

Section 9-7. ***Term of office for the board members***

Members of the board are elected for a term of office of two years, unless otherwise determined in the charter of the undertaking. The term of office cannot be for more than four years.

Where special circumstances are present, a board member is entitled to step down from the board before the end of the term of office.

The municipal council or county council itself may at any time conduct a new election to replace board members they themselves have elected.

Section 9-8. ***The powers of the board***

The board has the authority to make decisions in all matters concerning the

undertaking and its activities. The board shall ensure that the activity is conducted in accordance with laws and regulations, the purpose of the undertaking and the charter, the finance plan and annual budget and other resolutions or guidelines laid down by the municipal council or county council.

The board shall supervise the general manager's management of the activity.

The board of the undertaking resolves a separate annual budget within the framework the municipal council or county council has adopted for the undertaking. The Ministry may lay down further provisions on the budget in regulations.

The board presents the annual accounts and submits the annual report for the undertaking.

Section 9-9. ***Board meetings***

The chair of the board ensures that the board holds meetings as often as is required. Members of the board and the general manager may require that the board is summoned. The general manager has the right to attend and speak at meetings unless the board decides otherwise for the individual meeting.

The chair of the board convenes meetings of the board. The board members shall be called in with reasonable notice, and the notice of meeting shall contain an agenda.

The board forms a quorum when no fewer than half of the members are present.

The board meeting is presided over by the chair, or in his or her absence, the deputy chair. If neither of the two are present, a person shall be elected to preside over the meeting.

Unless otherwise determined, what the majority of those present at the meeting have voted for counts as the decision of the board. Those who vote for a motion must nevertheless constitute more than 1/3 of the total number of board members for the motion to be considered carried. If the number of votes for and against a motion is a tie vote, the chair has the decisive vote.

Provided all the members are present, the board may pass a resolution on a matter that is not on the agenda, if the board agrees unanimously to discuss the matter. Before the board discusses this item of business, the municipal chief executive shall be notified.

Minutes of meeting shall be kept. The minutes of meeting shall be signed by all the members of the board present. The members of the board or the general

manager who disagree with the board's decision may require their opinion recorded in the minutes of meeting.

Section 9-10. ***Resolutions that must be approved by the municipal council or county council***

The charter may contain a clause stating that to be binding for the municipality or the county authority, the board's decisions in specific cases must be approved by the municipal council or county council itself. An agreement that has not been approved by the municipal council or county council is not binding for the municipality or county authority if the clause has been registered in the National Register of Business Enterprises, or if the contracting party knew or ought to have known about the clause. If the agreement has been fully or partly fulfilled, the payments shall be reversed. If this is not possible, the economic value of what has been performed shall be reversed.

Section 9-11. ***General manager***

The general manager is employed by the board. It may be laid down in the charter that the general manager shall be employed by the municipal council or the municipal executive committee, or the county council or county executive committee. In municipalities and county authorities with a parliamentary form of government, the power of employment may be given to the municipal executive board or the county executive board. The executive board may redelegate this authority to the individual members of the executive board, unless otherwise determined by the municipal council or county council.

Section 9-12. ***The powers of the general manager***

The general manager is in charge of the day-to-day management of the undertaking. The general manager is directly subordinate to the board and shall comply with the guidelines issued by the board.

The general manager has ongoing personnel responsibility, including appointment, dismissal with notice, suspension and summary dismissal and other official reactions, unless otherwise provided by law.

The day-to-day management does not include matters of an unusual nature or great importance to the undertaking. The general manager may decide on such

cases if the board in the individual instance has empowered the general manager to make such a decision, or it is not possible to wait for the board's decision without significant inconvenience to the undertaking or the municipality or county authority. The general manager shall inform the board as soon as possible of his or her decision.

Section 9-13. ***Internal control in the municipal or county authority undertaking***

Municipal and county authority undertakings shall have internal controls of the undertaking's activities to ensure that laws and regulations are complied with. The general manager of the undertaking is responsible for the internal control.

The internal control shall be systematic and adjusted to the size, distinctive character, activities and risk factors of the business.

In the event of internal control pursuant to this section, the general manager shall

a. prepare a description of the activity's main tasks, objectives and organisation
b. have the necessary routines and procedures
c. identify and follow-up non-conformance and risk of non-conformance
d. document the internal control in the form and extent necessary
e. evaluate, and when required, improve written procedures and other internal control measures.

Section 9-14. ***Reporting to the board of the undertaking on internal control and government supervision***

The general manager shall report to the board of the undertaking on internal control and the results from state supervision at least once a year.

Section 9-15. ***Budget control***

The general manager shall at least twice a year report to the board of the undertaking on the development in income and expenditure, compared with the annual budget of the undertaking. If the development indicates a significant deviation from the annual budget, the general manager shall propose changes to this. The board shall change the annual budget when necessary to meet the requirements of a realistic and balanced budget pursuant to section 14-4.

During the budget year, the board shall present reports to the municipal council or county council showing the development in income and expenditure compared with the municipal council or the county council's adopted framework for the undertaking.

Section 9-16. ***Relationship with the municipality or the county authority's administration***

The chief municipal executive of the municipality or county authority does not have the power of instruction or reversal in respect to the general manager of the undertaking.

The chief municipal executive may nevertheless instruct the management of the undertaking to postpone the implementation of an undertaking's decision until the municipal council or the county council has dealt with the matter.

Before the board passes a resolution on a matter that shall be dealt with by the municipal council or the county council, the chief municipal executive shall have been allowed to express an opinion on the matter. The chief municipal executive's statement shall be put before the board when it deals with the matter. The board's decision shall be sent to the municipal council or county authority via the chief municipal executive.

In municipalities or county authorities with a parliamentary form of government, the authority pursuant to the second paragraph lies with the chair of the municipal executive board or the county executive board. If the members of the board are each responsible for managing their own part of the administration, the authority pursuant to the second paragraph is vested in the member who manages the part of the administration under which the undertaking belongs.

Section 9-17. ***Representation***

The board represents the undertaking in respect of outside parties and enters into agreements on behalf of the municipality or the county authority within the purpose of the undertaking.

A board member or the general manager may be granted the right of representation pursuant to the first paragraph, either in the charter or by the board. The authority of the board pursuant to the first sentence may be limited in the charter.

The general manager represents the undertaking outwardly in matters that fall

within the authority of the general manager pursuant to section 9-12.

Section 9-18. ***Exceeding the right of representation***

If any person who represents the undertaking outwardly has exceeded his or her authority, an agreement or other private-law transaction will not be binding on the municipality or county authority. This only applies if the other party realised or ought to have realised that the authority was exceeded, and it would therefore be contrary to honest behaviour to make the transaction in force.

Chapter 10. Parliamentary form of government

Section 10-1. ***Introduction and termination of a parliamentary form of government***

The municipal council and the county council may itself resolve to introduce a parliamentary form of government in the municipality or county authority. Such a resolution must be passed with the support of no fewer than 2/3 of the votes cast.

For a motion to be carried pursuant to the first paragraph, the previous municipal council or county council must have voted over a motion to introduce the parliamentary form of government before 1 January in the last year of the term of office. The motion is not required to achieve a majority.

A new form of government must be adopted and take effect no later than 1 January of the second whole year of the new term of office.

The municipal council and the county council may itself resolve to discontinue the parliamentary form of government with a general majority of the votes cast. The provisions of the second and third paragraph apply in a similar manner correspondingly when the parliamentary form of government shall be discontinued.

Section 10-2. ***The municipal executive board and the county executive board***

A municipal executive board or the county executive board manages the municipal or county authority administration, respectively. The provisions relating to the chief municipal executive apply in a similar manner to the municipal executive board and the county executive board, unless otherwise provided by law.

The municipal council and the county council resolves itself whether the board shall be established pursuant to the provisions of section 10-4 or 10-5.

Any person elected as a member of the municipal executive board or the coun-

ty executive board shall relinquish any other municipal or county authority offices during his or her term of office. The municipal council or county council may itself elect supplementary members for other offices than that of a member of the municipal council or the county council for the period for which the person concerned is a member of the municipal executive board or the county executive board.

The municipal council or county council may itself delegate decision-making authority to the board in all matters, unless otherwise provided by law.

The municipal council and the county council may itself resolve that the board may assign individual members the responsibility of managing parts of the administration. Members who have been assigned the responsibility to manage parts of the administration may be delegated authority by the board to make decisions on matters that are not of principal importance, unless otherwise determined by the municipal council or the county council.

The board shall report to the municipal council or the county council at least once every six months on decisions of principal importance.

Section 10-3. ***Duty to attend meetings. The right to attend and speak at meetings***

The members of the board have a duty to attend and the right to speak at meetings of the municipal council and the county council.

The chair of the board has a duty to attend and the right to speak at meetings of other municipal or county bodies. The chair of the board may allow one of the other members of the board to exercise this right on his or her behalf. Individual members who have been delegated the responsibility to manage parts of the administration have a right to attend and speak in bodies that discuss matters that belong under the individual member's area of responsibility.

The right of the chair and members of the board to attend and speak at meetings does not apply to meetings of the control committee. The right to attend and speak at meetings also does not apply when the municipal council or the county council's own bodies discuss matters concerning the organisation of the municipal council, county council or the bodies' own activities.

Section 10-4. ***Election of the municipal executive board and the county executive board***

If the municipal executive board or the county executive board shall be established through an election, the executive board shall be elected by the municipal council or county council itself.

Following each municipal council or county council election, the executive board shall be elected at the constituent meeting.

If the municipal council or county council has resolved that the sitting executive board shall relinquish office, or the board has given notice of relinquishment, the new executive board shall be elected no later than at the next meeting. The same applies if the chair of the executive board relinquishes office. The executive board takes office as soon as it has been elected.

A proposal for the executive board shall contain the name of the chair, deputy chair and other members. The provisions on voting in section 11-9, second paragraph and on the representation of both genders in section 7-7, third paragraph apply correspondingly.

If a member of the executive board relinquishes office at his or her request or the request of the municipal council or the county council, the executive board shall propose a new composition of the executive board at the next municipal council or county council meeting. The member who relinquishes office shall remain in office until a new composition of the executive board has been adopted.

Section 10-5. ***Appointment of the chair of the municipal executive board or county executive board***

If the municipal executive board or the county executive board shall be established by appointment, the mayor shall appoint a chair of the municipal executive board or council executive board who shall form the new executive board. The same applies when changes in the parliamentary situation indicate that a new executive board must be formed.

The chair of the municipal executive board or the chair of the county executive board appoints the members of the executive board. The provisions relating to representation from both genders in section 7-7, third paragraph, apply correspondingly when appointing the members of the executive board. The executive board takes office from its constituent meeting.

The chair of the executive board may change the composition of the executive board at any time.

Members of the executive board step down from office at the request of the chair of the executive board, the municipal council or the county council, or at their request. If the chair of the executive board relinquishes office, the entire executive board shall relinquish office.

As soon as the municipal council and the county council has constituted itself or has changed its composition, notification is sent to the municipal council or county council regarding the new composition of the executive board.

Section 10-6. ***Political positions***

The municipal executive board or county executive board itself may establish political positions related to the executive board or the members of the executive board.

Any person employed in such political positions shall relinquish his or her other municipal or county offices in the employment period. The municipal council or county council may itself elect supplementary members for other offices than that of the member of the municipal council or the county council for the period for which the persons are employed in such political positions.

The employment ends when the executive board or the member of the executive board to which the position is related, relinquishes office.

Section 10-7. ***Relinquishment of office***

A proposal that the municipal executive board, the county executive board or members of the executive board shall relinquish office must be put forward at the municipal county meeting or the county council meeting, respectively. The proposal shall be discussed at the next meeting, unless 2/3 of the members present at the meeting demand an immediate vote.

If the executive board shall relinquish office at its own request, they must notify of this at the municipal council meeting or the county council meeting.

The executive that relinquishes office remains in office until a new executive board is appointed.

Section 10-8. ***Boards***

The municipal council or county council itself may authorise the municipal executive board or the county executive board to establish and elect members of

boards that on the behalf of the executive board shall manage parts of the municipal or county business.

The executive board itself determines the statutes of such a board and may authorise the board to make decisions in matters that are not of principal importance.

A board may be re-organised and disbanded in the term of office, and the entire board or parts of it may be subject to new elections.

Members of a board may relinquish office at their own request.

Section 10-9. ***The right to submit proposals***

Members of the municipal council and the county council may put forward to the municipal council or the county council proposals that concern the municipality or the county authority's activities.

In the same election period, a proposal may not be put forward with the same content as a previous proposal that has been put forward pursuant to the provision herein, or with the same content as a matter that has previously been discussed by the municipal council, the county council or one of their bodies.

The municipal council and the county council determine how the proposal shall be dealt with.

Section 10-10. ***Office space and assistance***

Groups of members of the municipal council or county council who are not represented on the municipal executive board or the county executive board shall be ensured appropriate office premises and the necessary assistance to perform their own elucidations and considerations.

Chapter 11. Rules of procedure in popularly elected bodies

Section 11-1. ***Scope***

The provisions of this chapter apply to municipal and county elected bodies and other municipal bodies, unless otherwise provided by law.

For the board of a municipal or county authority undertaking, only section 11-3, second and third paragraph, section 11-4 to section 11-7, section 11-10 and section 11-11 applies.

Section 11-2. ***Meetings***

Popularly elected bodies shall discuss matters and make decisions at meetings.

Meetings of popularly elected bodies shall be held if one of the following conditions are met:

a. The popularly elected body itself, the municipal council or the county council so decides

b. The chair of the popularly elected body finds it necessary

c. At least 1/3 of the members so require.

The chair or deputy chair presides over the meeting of the popularly elected body. If neither of these are present, a person is elected by majority ballot to preside over the meeting.

All members may put questions to the chair, also concerning matters that are not on the agenda.

Section 11-3. ***Notice of meeting and agenda***

The chair of a popularly elected body sets out the agenda for each meeting. Notice of the meeting shall be sent to the members of the elected body with reasonable notice. The notice of meeting shall contain a list of items to be discussed and the relevant documents. An item shall be placed on the agenda if at least 1/3 of the members of the elected body so require.

The meeting shall be announced publicly in an appropriate manner, also if it is assumed that the meeting will be fully or partially closed pursuant to section 11-5.

The meeting agenda and other meeting documents that are not excluded from public access shall be available to the public.

A popularly elected body may by simple majority resolve to postpone substantive discussion of an item of business that has been listed on the distributed agenda.

A popularly elected body may decide on a matter that has not been listed on the agenda unless the person presiding over the meeting or at least 1/3 of the members attending object thereto. Similarly, the body may decide on a matter where the case documents have not been sent together with the notice of meeting, unless the person presiding over the meeting or at least 1/3 of the members attending object thereto.

Section 11-4. ***Minute book***

A minute book shall be kept of meetings of all popularly elected bodies. Except

for the parts that are excluded from public access, the minute book shall be available to the public. The minute book shall contain information about

a. the time and place of the meeting
b. who attended, and who was absent
c. which matters were discussed
d. what decisions were made
e. the result of the voting.

If it is decided that a meeting shall be closed, the legal authority for the decision shall be recorded in the minute book. The same applies to decisions where a member of the elected body is disqualified or is exempted for personal reasons.

Section 11-5. ***Right of access to public meetings***

Everyone has a right to attend meetings of popularly elected bodies, unless otherwise provided by this section.

A popularly elected body shall resolve to hold a meeting in camera when discussing a matter that concerns an employee's personnel affairs. The popularly elected body shall also resolve to hold a meeting in camera when it discusses a matter that contains information subject to statutory confidentiality.

A popularly elected body may resolve to hold a meeting in camera if one of the following conditions are met:

a. Consideration for the protection of personal privacy requires that the meeting is held in camera.
b. Consideration for weighted public interests indicates that the meeting is held in camera, and information will be disclosed at the meeting that could have been excluded from public access pursuant to the Freedom of Information Act, if it had been in a document.

The municipal executive board or the county executive board itself determines whether a meeting of the executive board shall be open. If the executive board shall discuss matters stated in the second paragraph, the meeting shall be held in camera.

A popularly elected body or the person presiding over the meeting may resolve that a debate regarding holding a meeting in camera shall be held at a meeting in camera. A ballot on holding a meeting in camera shall be held at an open meeting.

Section 11-6. ***Audio and video recording***

If anyone so requests, and it does not interfere with the implementation of the

meeting, the person presiding over the meeting may permit a recording to be made of or transmit audio or video from open meetings.

Section 11-7. ***Remote meetings***

The municipal council or county council itself may decide that the popularly elected bodies in the municipality or the county authority shall be allowed to hold meetings as remote meetings.

Remote meetings are when the participants are not sitting in the same room, but can still see, hear and communicate with each other with the help of technical equipment. The provisions that otherwise apply to meetings, also apply to remote meetings.

A meeting to be held in camera pursuant to section 11-5, second paragraph, cannot be held as a remote meeting.

The Ministry may lay down regulations relating to requirements for conducting remote meetings, exemption from the requirement in the second paragraph that the meeting participants shall see each other and exemption from the third paragraph.

Section 11-8. ***Matters of urgency***

The municipal council and the county council itself may authorise the municipal executive committee or the county executive committee, the municipal executive board or the county executive board, a committee pursuant to section 5-7 or the mayor to decide on matters that should be decided by another elected body, when it is necessary to make a decision so quickly that there is no time to summon the appropriate elected body. Notice of any decision made pursuant to the first sentence shall be presented at the next meeting of the elected body that should have decided on the matter.

The chair of a popularly elected body may decide to deal with a matter in writing or at an urgent remote meeting if it is required to settle a matter before the next meeting, and there is either not time to hold an extraordinary meeting, or the matter is not so important that an extraordinary meeting is considered necessary.

In the case of an urgent remote meeting pursuant to the second paragraph, the members may be summoned to the meeting with a shorter deadline than under the ordinary rules. If at least 1/3 of the members of the popularly elected body so require, the matter shall be postponed until an ordinary meeting can be held.

When a matter is dealt with in writing pursuant to the second paragraph, the case documents with the proposed decision are sent at the same time to all the members of the elected body. The decision is deemed to be made if all the members agree to the presented proposal and that the decision is made as a result of written case-processing.

Section 11-9. ***Quorum and voting***

A popularly elected body may only make decisions if no fewer than half the members have been present during the proceedings and cast their vote on the item concerned.

Resolutions are passed with a simple majority of the votes cast unless otherwise provided by this Act or section 9-3, second paragraph of the Election Act. In other matters than those concerning elections, the person presiding over the meeting has the decisive vote if there is a voting tie.

When the finance plan or annual budget is being considered by the municipal council or the county council, at the final ballot, the proposal for the finance plan or annual budget is voted upon as a whole. If alternative proposals have been put forward, and none of these receives a majority at the first ballot, the two proposals that received most votes at the first ballot shall then be voted upon as alternatives.

Section 11-10. ***Disqualification of popularly elected representatives***

The provisions on disqualification in Chapter II of the Public Administration Act apply to the processing of matters in popularly elected bodies, with the special rules provided by this section.

A popularly elected representative who has been involved in the preparation of or deciding on a matter as an employee of the municipality or the county authority is disqualified from subsequently dealing with the same matter in a popularly elected body in the municipal or the county authority, respectively. The first sentence does not apply when the annual budget, finance plan, municipal plan, regional plan strategy and regional plan are dealt with by a popularly elected body.

When an appeal is to be dealt with pursuant to section 28, second paragraph of the Public Administration Act, a popularly elected representative who has been involved in the preparation of making the decision is disqualified from participating in the appellate instance's processing of the decision or the preparation of the case

for the appellate instance.

A popularly elected represents is not disqualified when electing persons for public office, or when determining remuneration etc., for such offices.

Section 11-11. ***Exemption on personal grounds***

A popularly elected representative may apply to be exempt from participating in the processing of a matter if personal grounds so indicate. The popularly elected body itself decides whether he or she shall be exempted.

Section 11-12. ***Rules of procedure***

The municipal council and the county council itself lays down detailed rules of procedure in popularly elected bodies.

Section 11-13. ***Extended access to information for popularly elected bodies***

The municipal council and the county council are entitled to access to all municipal and county authority case documents, with the limitations provided by this section. Other popularly elected bodies have, with the same limitation, the right of access to all case documents concerning the parts of the municipality and the county authority's activity that lie within the scope of the elected body.

A popularly elected body may only have access to case documents that provide knowledge of confidential information when this is necessary for processing a specific case, and section 13 b), first paragraph of the Public Administration Act authorises an exemption from the duty of confidentiality.

If a popularly elected body wants to require access to case documents pursuant to the first paragraph, a resolution requiring access must be passed with no fewer than three votes or with the majority of the votes cast by the elected body. If a popularly elected body wishes to require access to case documents pursuant to the second paragraph, a resolution requiring access must be passed by the majority of the votes cast by the elected body.

In municipalities and county authorities with a parliamentary form of government, the right of access under this section does not apply to memos from each executive board member to the executive board or memos between the members of the executive board. The right of access also does not apply to agendas and minute books from preparatory meetings of the municipal executive board and the

county executive board, where the executive board shall not make decisions or submit recommendations. The executive board may exempt from access to case documents prepared by the administration as the secretariat for the executive board if the case documents have been prepared for the executive board or each member of the executive board's preparatory assessments.

The right of access under this section applies from the time the matter to which the case documents belong has been submitted for processing by the popularly elected body. For cases decided by the administration, the municipal executive board or the county executive board, the right to access applies from the time the cases have been finally processed.

Part III. Inhabitant initiative

Chapter 12. Inhabitant initiative

Section 12-1. *Inhabitant initiative*

The inhabitants of the municipality or county authority may put forward proposals that concern the municipality or county authority's business. The municipal council or county authority itself shall consider the proposal if no fewer than two per cent of the inhabitants are behind it. However, 300 signatures in the municipality or 500 in the county are always sufficient. The municipal council or county council itself shall consider whether the proposal in question concerns the municipality or the county authority's business.

The municipal council or the county council itself shall consider the proposal no later than six months after it has been put forward. This time limit does not apply if the proposal is referred to further processing in connection with an ongoing planning matter pursuant to the Planning and Building Act. The inhabitants who are behind the initiative shall be informed of the decisions made and the measures to be implemented as a result of the proposal.

A proposal with the same content as a previous inhabitant initiative may not be put forward again in the course of the same election period. Nor may an inhabitant initiative with the same content as a matter that has been dealt with by the municipal council or the county council be put forward again during the same electoral term. The municipal council or the county council itself shall consider whether a proposal

may be put forward.

Where a proposal has been put forward pursuant to the provisions of this section, and which are voted down by the municipal council or the county council, there is no right of appeal unless this follows from the Public Administration Act or other legislation.

Section 12-2. ***Referendums***

The municipal council or the county council itself may decide to hold advisory referendums on proposals that concern the business of the municipality or the county authority, respectively.

Part IV. The administration

Chapter 13. The administration

Section 13-1. ***Chief municipal executive. Powers and duties***

The municipal council and the county council itself shall hire a chief municipal executive who will be head of the municipality and the county authority's administration, respectively.

The chief municipal executive is the highest administrative officer for the overall management of the municipal or county authority, with the exceptions that follow from law and within the directions, guidelines and orders laid down by the municipal council or county council.

The chief municipal executive shall ensure that those items of business placed before popularly elected bodies have been properly considered. The consideration shall provide a factual and legal basis for making decisions.

The chief municipal executive shall ensure that decisions made by popularly elected bodies are implemented without undue delay. If the chief municipal executive becomes aware of actual or legal circumstances that are of key importance to the implementation of the decision, he or she shall bring this to the attention of the popularly elected body in a suitable manner.

The chief municipal executive has the right to be present and speak at meetings of all municipal or county elected bodies except for the control committee. The chief municipal executive may allow one of his or her subordinates to exercise this right on his or her behalf.

A popularly elected body may authorise the chief municipal executive to make decisions on matters that are not of principal importance unless the municipal council or county council itself has decided otherwise.

The chief municipal executive has the ongoing personnel responsibility for the individual employee, including appointment, dismissal with notice, suspension and summary dismissal and other official reactions, unless otherwise provided by law.

Section 13-2. ***Fixed-term positions***

The municipal council and the county council itself may determine that key administrative positions shall be fixed-term positions. The same applies to ombudsmen. The term of office shall be at least six years.

Section 13-3. ***Employee disqualification***

The provisions relating to disqualification in Chapter II of the Public Administration Act apply to the processing of matters in the municipality and the county authority's administration, with the special rules provided by this section.

When an appeal is to be dealt with pursuant to section 28, second paragraph of the Public Administration Act, an employee who has been involved in the preparation of or making the decision is disqualified from participating in the appellate instance's processing of the case or the preparation of the case for the appellate instance.

If a superior employee is disqualified in a case, any directly subordinate employee may also not participate in the appellate instance's handling of the case or the preparation of the case for the appellate instance.

Section 13-4. ***The right of employee representatives to attend meetings of popularly elected bodies***

Representatives of the employees of the municipality or the county authority have the right to be present and speak at meetings of popularly elected bodies when the latter are discussing business concerning the relationship between the employees and the municipality and the county authority as the employer. If the employees are represented on the board of a municipal or county authority undertaking pursuant to Chapter 9, the provisions of this paragraph do not apply.

Representatives of the employees do not have the right to participate in the

discussion of matters concerning the employer's preparation for negotiations with employees, labour disputes, legal disputes with the employee organisations or termination of collective bargaining agreements.

Representatives of the employees do not have the right to attend meetings of the control committee or of bodies that discuss appeal cases pursuant to section 28, second paragraph of the Public Administration Act. Representatives of the employees from the auditors have the right to be present and speak at meetings of the control committee when discussing any business that concerns the relationship between the municipality or county authority as the employer and the employees of the auditors.

The municipal council and the county council itself lays down further guidelines for the employees' right to be present at meetings.

Section 13-5. ***Employee pension scheme***

The municipal council and the county council may establish or join a pension scheme for municipal or county authority employees. The King may, through regulations, lay down further provisions concerning such pension schemes.

Part V. Finances

Chapter 14. Financial management

Section 14-1. ***Fundamental financial management requirements***

Municipalities and county authorities shall manage the financial affairs so that the financial latitude is taken care of over time.

Municipalities and county authorities shall draw up coordinated and realistic plans for their own business and financial affairs and the development of the local community or the region.

Municipalities and county authorities shall manage financial assets and debts in a manner that does not entail significant financial risk so that payment obligations can be fulfilled at maturity, among other things.

Section 14-2. ***The duties of the municipal council and the county authority***

The municipal council and the county authority itself shall adopt

a. the finance plan and annual budget
b. the annual accounts and the annual reports
c. financial target indicators for the development of the municipality or the county authority's economy
d. financial management rules
e. financial and debt management rules.

Section 14-3. ***Processing of the finance plan, annual budget, annual accounts and annual report***

The finance plan for the next four years and the annual budget for the coming year shall be adopted before the end of the year.

The annual accounts and the annual reports shall be adopted no later than six months after the end of the fiscal year. Each annual account shall be processed at the same time as the associated annual report. The resolution on the annual accounts shall state how any overspending in the operating account shall be covered.

The municipal executive committee or the county executive committee recommends the adoption of the finance plan, the annual budget, the annual accounts and the annual report. The control committee shall submit a statement to the municipal council or the county council regarding the annual accounts and annual reports before the municipal executive committee or the county executive committee provides their recommendation. In municipalities and county authorities with a parliamentary form of government, the municipal executive board or the county executive board recommends the adoption.

The finance plan and annual budget recommendation, including all such proposals for resolutions that have been put forward, shall be made available for public inspection at least 14 days before being considered by the municipal council or the county council. This does not apply to recommendations regarding changes to an adopted finance plan or an annual budget.

The finance plan, annual budget, annual accounts, annual report and the case documents from the recommending body shall be submitted to the Ministry for information. This also applies to the auditor's report and the control committee's statement on the annual accounts and annual reports. The Ministry may lay down regulations on deadlines for submission of these documents.

Section 14-4. ***Finance plan and annual budget***

The finance plan shall show how the long-term challenges, targets and strategies in the municipal and regional plans shall be followed-up.

The finance plan and annual budget shall show the municipal council or the county council priorities and appropriations and the goals and terms on which the finance plan and annual budget are based. They shall also show the development in the municipality or the county authority's finances and the development in debt and other significant long-term obligations. The resolution on the annual budget shall indicate how much loans shall be raised in the budget year.

The finance plan and the annual budget shall be set up in balance and be realistic, complete and organised.

The finance plan shall be divided into an operating and an investment part. The annual budget shall be divided into an operating and an investment budget and shall be set up in the same way as the finance plan.

The finance plan may be part of or constitute the municipal plan's action part pursuant to section 11-1, fourth paragraph of the Planning and Building Act.

The Ministry may lay down regulations on appropriation overviews, financial overviews and overviews of debt development.

Section 14-5. ***The binding effect of the annual budget. Budget management***

The annual budget is binding on the municipal council, the county council and subordinate bodies. The first sentence does not prevent the municipal council or county council from authorising a subordinate body to determine that parts of an appropriation in the operating budget shall be used to finance expenditures in the investment accounts. The first sentence does not apply to payments that the municipality or the county authority has a legal obligation to make.

The municipal council or county council shall amend the annual budget when necessary to meet the statutory requirements relating to realism and balance.

The chief municipal executive shall at least twice a year report to the municipal council or the county council on the development in revenues and expenditure compared with the annual budget. If the development indicates significant deviations, the chief municipal executive shall propose amendments to the annual budget.

If the annual accounts are presented with an overspending in the operating accounts, the chief municipal executive shall propose amendments to the current

annual budget. The matter shall be dealt with by the municipal council or the county authority no later than 30 June.

Section 14-6. ***Annual accounts and bookkeeping***

Municipalities and county authorities shall prepare the following annual accounts:

a. accounts for the municipal treasury or the county authority treasury

b. accounts for each municipal or county authority undertaking

c. accounts for other businesses which are part of the municipality or county authority as a legal entity, and which shall have its own accounts pursuant to law or regulations

d. consolidated accounts for the municipality or the county authority as a legal entity.

The annual accounts shall consist of an operating and an investment account. The operating and the investment accounts shall be divided into and set up in the same way as the annual budget. The annual accounts shall also consist of a balance sheet and notes.

The annual accounts shall be prepared in accordance with the following fundamental accounting principles.

a. All access to and use of funds in the year shall be evident from the operating or the investment accounts.

b. All access to and use of funds shall be recorded gross in the accounts.

c. All known expenditures and income in the year shall be included in the annual accounts for the year in question, whether these have been paid or not when the annual accounts are concluded.

d. If the size of an amount is uncertain, the best estimate shall be used.

The annual accounts shall be kept in accordance with good municipal accounting practice.

Accounting information shall be entered, specified, documented and kept in accordance with sections 3 to 14 of the Bookkeeping Act.

The annual accounts shall be presented no later than 22 February.

The Ministry may lay down regulations on the annual accounts, accounting, closing the accounts and bookkeeping, and exemptions from this section.

Section 14-7. ***Annual report***

Municipalities and county authorities shall prepare an annual report on the municipality or the county authority's overall business. A separate annual report shall also be prepared for each municipal or county authority undertaking.

The annual reports shall account for

a. circumstances that are important for assessing the financial development and position, and whether the financial development and position take care of the financial latitude over time.

b. material deviations in amounts between the annual budget and the annual accounts, and material deviations from the municipal council or the county council's terms for use of the appropriations.

c. the business' achievement of targets and other non-financial circumstances that are of significant importance to the municipality or the county authority or the inhabitants.

d. measures that have been taken and that are planned to be taken to ensure a high ethical standard.

e. the actual status as regards gender equality.

f. which measures the municipality or county authority are taking to fulfil the employers' activity requirements pursuant to section 26 of the Equality and Anti-Discrimination Act.

The annual reports shall be presented no later than 31 March.

Section 14-8. ***Budget, accounts and annual report for the intermunicipal political council and the municipal task community***

The intermunicipal political council pursuant to Chapter 18 and the municipal task community pursuant to Chapter 19 shall draw up a separate annual budget within the framework that has been adopted by the municipal council and the county council in the participating municipalities or county authorities. Separate annual accounts and annual reports shall also be prepared. A decision on the annual budget, annual accounts and annual report shall be made by the board of representatives in the council or the task community.

The accounts of the intermunicipal political council and municipal task communities that are not the separate legal entities shall be incorporated into the registered office location municipality's consolidated annual accounts under section

14-6 first paragraph letter d.

The Ministry may lay down regulations on the annual budget, annual accounts and annual report of the intermunicipal political council and municipal task community, and on the exceptions from the provisions on the annual budget, annual accounts and the annual report.

Section 14-9. ***The distinction between operating and investment in the finance plan, annual budget and annual accounts***

Operating expenditures shall be recorded in the operating part of the finance plan, the operating budget and the operating accounts. Grants to other entities' investments as stated in section 14-16, first and second paragraph of this Act, section 14, second paragraph of the Religious Communities Act and section 3, second paragraph, of the Funerals Act, are operating expenditures that may still be recorded in the investment part of the finance plan, the investment budget and the investment accounts.

The operating part of the finance plan, the operating budget and the operating accounts shall only be funded by current revenues. Ongoing revenues not used in the budget year shall be allocated to the operating reserve.

The Ministry may lay down regulations on what expenditures and revenues belong to the operating and the investment part respectively.

A share of the revenues from the sale of shares classified as fixed financial assets shall be considered current revenues. This only applies if municipalities or county authorities have a controlling influence in the company. The Ministry may lay down regulations on how the share shall be calculated.

Section 14-10. ***Balance in the finance plan and annual budget***

All use of funds in the annual budgets shall have coverage in the access to funds for the year.

The operating budget shall cover instalments on loans with an amount that at least equals instalments calculated pursuant to section 14-18.

The annual budget shall cover previous years' overspending in the operating accounts and uncovered amounts in the investment accounts pursuant to the provisions of sections 14-11 and 14-12.

Funds which by law or agreement have been reserved for specific purposes,

and which are not used in the budget years, shall be allocated to a distributable reserve.

The annual budget shall cover the allocations necessary for good municipal financial management. Over time, the investment shall have a self-financing ratio that ensures the municipality or the county authority's financial latitude.

The first to fifth paragraphs apply correspondingly for each year in the finance plan.

Section 14-11. ***Coverage of overspending in the municipal treasury and the county authority treasury***

Overspending in the operating accounts of the municipal treasury or the county authority treasury shall be covered the following year after it arose. If the overspending cannot be covered the following year after it arose, it shall be covered no later than the second year after it occurred.

In special cases, the municipal council or the county council can decide that overspending in the internal accounts of the municipal treasury or the county authority treasury shall be covered no later than four years after it occurred. If the social and financial consequences of covering overspending pursuant to the first sentence will be disproportionately great, the Ministry may approve a resolution that the overspending is covered over a period of more than four years after it occurred.

An uncovered amount in the investment accounts shall be entered as coverage in the investment budget the year after it arose.

Section 14-12. ***Coverage of overspending in municipal and county authority undertakings, Intermunicipal Political Council and Municipal Task Community***

Municipal and county authority undertakings pursuant to Chapter 9, intermunicipal political council pursuant to Chapter 18 and municipal task community pursuant to Chapter 19 shall cover overspending in the operating accounts the year after it arose. An uncovered amount in the investment accounts shall be entered as coverage in the investment budget the year after it arose.

If overspending in the internal accounts of a municipal or county authority undertaking has not been fully covered in the accounts the year after it arose, the remaining amount shall be transferred from the municipal treasury or the county authority treasury to the undertaking in the budget for the second year after the

overspending arose. If the overspending in the undertaking is still not covered after this, the municipal treasury or the county authority treasury shall transfer the remaining amount in the budget for the third year after the overspending arose. This also applies for the following years until the undertaking's overspending has been covered.

The second paragraph applies in a similar way to participating municipalities and county authorities if overspending in the operating accounts of an intermunicipal political council or a municipal task community is not fully covered in the accounts the year after the overspending occurred.

If the responsibility of each participating municipality or county authority to contribute funds to cover overspending by an intermunicipal political council or municipal task community deviates from the individual municipality or the county authority's liability, this must be determined in the cooperation agreement.

Section 14-13. ***Financial and debt management***

The finance rules shall contain provisions preventing the municipality or the county authority from taking a significant financial risk in the financial and debt management, and which ensures that the current payment obligations may be met at maturity. The finance rules shall also contain provisions on the return targets for the financial management.

If deviations from the finance rules are discovered, necessary actions shall be taken. If it is necessary to avoid significant financial risk, among other things, to ensure that the current payment obligations can be met, the municipal council or county council itself shall amend the finance rules.

The chief municipal executive shall report at least twice a year to the municipal council or the county council regarding the management of financial assets and debt. In addition, after the end of the year, the chief municipal executive shall present a report showing the developments throughout the year and the status at year-end.

Before municipalities and county authorities enter into agreements, they shall document to the contracting party that the agreement does not involve significant financial risk in breach of section 14-1, third paragraph.

An agreement that involves a significant financial risk is not valid if the municipality or the county authority's contracting party understood or ought to have understood this.

The Ministry may lay down regulations on the contents of the finance rules and the contents of the reporting, and requirements for quality assurance of the finance rules and the routines for financial and debt management.

Section 14-14. ***Conditions for raising loans***

Municipalities and county authorities may raise loans for the purposes as stated in sections 14-15 to 14-17, and for other purposes, as authorized by other Acts. Existing loans may be refinanced.

Municipalities and county authorities may only raise loans within the framework the municipal council and the county council itself has resolved. Loans may only be raised pursuant to section 14-15, first and second paragraph, section 14-16 and section 14-17, first paragraph and for purposes authorized by other Acts if the initiative is pursuant to an appropriation in the investment budget.

Municipalities and county authorities may establish a lending fund. A lending fund shall have a separate budget and accounts. The provisions of this section and sections 14-15 to 14-17 also apply to raising loans from the lending fund.

Before municipalities or county authorities enter into loan agreements, they shall document to the contracting party that

a. the loan is raised for a lawful purpose

b. the loan is within the framework the municipal council or county council has adopted

c. the initiative the loan shall finance is in accordance with an appropriation in the investment budget, if the loan is raised pursuant to section 14-15, first or second paragraph, section 14-16 or section 14-17, first paragraph or for purposes authorised by other Acts.

A loan agreement is not valid if the municipality or the county authority's lender understood or ought to have understood that the borrowing violates the first and second paragraph.

Section 14-15. ***Loans to own investments. Operating credit***

Municipalities and county authorities can take up loans to finance investments in tangible assets that are to be owned by the municipality or county authority itself. Loans may not be raised for the part of the purchase cost that is compensated

pursuant to the VAT Compensation Act.

Municipalities and county authorities may raise loans to finance the purchase of all the shares in a property company to be owned by the municipality or county authority itself, if the property company does not have

a. other business than owning real estate and operating this
b. material obligations other than related to the property
c. employees other than the general manager.

Municipalities and county authorities may enter into an agreement on operating credit or raising liquidity loans.

Section 14-16. ***Loans to the investments of others. Loans for the redemption of security***

Municipalities may raise loans to fund grants to investments in tangible assets owned by another municipality, but only in areas where the municipalities have a statutory responsibility. County authorities may raise loans to fund grants to investments in tangible assets owned by another county authority, but only in areas where the county authorities have a statutory responsibility.

Municipalities and county authorities may raise loans to fund grants to investments in tangible assets owned by a company where the municipality or county authority has an ownership interest in the company or where municipalities or county authorities have controlling influence, but only for investments in areas where the municipalities or the county authorities have a statutory responsibility. The municipality or the county authority borrowing pursuant to the first sentence cannot be greater than the owners' total investment grant adjusted for the municipality or the county authority's ownership interest in the company.

Municipalities and county authorities may raise loans to fulfil a guarantee liability in the form of security for the financial obligations of others.

Section 14-17. ***Loans for the purpose of lending and instalments received from repayment of loans***

Municipalities and county authorities may raise loans for the purpose of lending if

a. the borrower shall use the funds for investments
b. the lender does not engage in business activity

c. the loan is not a significant financial risk to the municipality or the county authority.

The first sentence, letter c does not apply to loans for social housing purposes.

In the annual budget, instalments received on sums lent may only fund instalments on loans or new lending.

Section 14-18. ***Loan instalments***

Loans for purposes as stated in section 14-15, first and second paragraph, and section 14-16, shall be repaid in annual instalments. In total, the instalments shall at least be equal to the size of the municipality or the county authority's depreciation in the fiscal year, adjusted for the ratio between the size of the loan debt and the size of the municipality or the county authority's depreciable fixed assets. The adjustment pursuant to the second sentence shall be made based on the book value of the loan debt and the fixed assets at the beginning of the fiscal year.

The first paragraph also applies to loans raised in accordance with authorisation in other Acts. Loans raised pursuant to section 14, fourth paragraph of the Religious Communities Act for investments in church buildings, may nevertheless be paid in instalments over the accounting lifetime of the investment if the lifetime is significantly longer than the lifetime of the municipality's own fixed assets.

If any instalments received on sums lent are used to pay instalments on loans for purposes as stated in section 14-15, first and second paragraph and section 14-16, this shall not reduce the minimum instalment pursuant to the first paragraph.

Section 14-19. ***Guarantees***

Municipalities and county authorities cannot provide security or other financial guarantees for any business conducted by others than the municipality or the county authority itself if the guarantee involves a significant financial risk or is provided for business activity. Any resolution to provide security or any other financial guarantee for an activity conducted by others than the municipality or county authority itself shall only be valid if the resolution to provide the guarantee has been approved by the Ministry. When considering approval, the Ministry shall assess whether the guarantee violates the first paragraph or regulations laid down pursuant to this section. The Ministry cannot approve guarantees in violation of the first paragraph or regulations laid down pursuant to this section. If the guarantee has been approved by the Ministry, it is not considered invalid, even if it violates the first paragraph or

regulations laid down pursuant to this section.

Guarantees for small amounts are exempt from the approval requirement. Guarantees for small amounts are not valid if the recipient of the guarantee understood or ought to have understood that the guarantee violates the first paragraph.

The Ministry may lay down regulations on the duration of the guarantee, requirements for the contents of guarantee resolutions and the limit for a guarantee for small amounts.

Section 14-20. ***Security for the financial obligations of others***

Municipalities and county authorities may not pledge their assets as security for the financial obligations of others. A pledge that violates the first sentence is not valid.

Section 14-21. ***Assignment of tax claims***

Municipalities and county authorities cannot assign their tax claims to others. An agreement that violates the first sentence is not valid.

Section 14-22. ***Set-off***

Any person who owes any taxes, charges or fees to a municipality or county authority may not, without approval from the municipality or county authority, settle this using set-off.

A bank may only set-off its claim on a municipality or county authority against the latter's deposit in the bank, if the municipality or county authority gives its consent. However, this is no obstacle to entering into agreements on consolidated accounts with a joint disposition of capital.

A set-off in violation of the first and second paragraph is not valid.

Chapter 15. Full cost

Section 15-1. ***Calculation of full cost***

If it is laid down in statutes or regulations that municipal or county authority fees shall not be greater than the costs of providing the service, the full cost shall be calculated in accordance with the second to fourth paragraph.

The total full cost of a service shall be equivalent to the additional cost of providing the service.

The total full cost shall be determined based on the following principles:

a. The costs shall be calculated based on transactions made and the purchase cost.

b. The investment costs shall be calculated based on the depreciation on the investments and the calculated interest costs.

c. The investment costs shall be distributed over the time the investments are expected to be in use.

The Ministry may lay down regulations with further provisions on the calculation of full cost and make exemptions from the third paragraph.

Chapter 16. The municipalities and the county authorities' reporting to the state

Section 16-1. *Reporting to the state (KOSTRA)*

Municipalities and county authorities shall report information on finances, use of resources and services for use in national information systems (KOSTRA) to the state. Municipalities and county authorities shall also report information on local referendums.

The Ministry may lay down regulations on what information is to be reported and how and when it is to be reported.

Section 16-2. *Municipal Reporting Register (KOR)*

The Municipal Reporting Register (KOR) shall provide an overview of the reporting obligations that the state has imposed on the municipalities and county authorities through laws or resolutions.

The register shall contain information on the reporting obligations stated in the first paragraph. The register shall be kept up-to-date and the contents of the register shall be publicly available. The Ministry may lay down regulations on what information the register shall contain.

The Ministry shall notify the register of new reporting obligations and changes in current reporting obligations. The Ministry may lay down regulations on how the notification shall be given, what information shall be given in the notification and how the register shall process the information.

The reporting obligations cannot be applied until they have been published in the register. The Ministry may lay down regulations on an exemption from the first

sentence.

The Ministry appoints who shall manage the register on behalf of the Ministry.

Part VI. Intermunicipal cooperation

Chapter 17. Intermunicipal cooperation

Section 17-1. ***Intermunicipal cooperation***

Municipalities and county authorities may perform joint tasks through intermunicipal cooperation.

Intermunicipal cooperation shall take place through an intermunicipal political council, municipal task community, host municipality cooperation, intermunicipal company, limited liability company or cooperative, an association or in any other way that is legally permitted.

Whether the cooperation comes under the provisions on public procurement is considered based on the rules on public procurement.

Chapter 18. Intermunicipal political council

Section 18-1. ***Intermunicipal political council***

Two or more municipalities or county authorities may together establish an intermunicipal political council. The council may deal with matters that cross municipal or county boundaries. The municipal councils and county councils themselves resolve to establish such a council.

An intermunicipal political council cannot be authorised to make individual decisions. However, the council may be authorised to make such decisions on internal affairs within the cooperation and to manage grant schemes.

The name of the council shall contain the words intermunicipal political council.

The other chapters in this Act apply accordingly insofar as they are suitable for the intermunicipal political council.

Section 18-2. ***Liability***

Each participant in an intermunicipal political council has unlimited financial liability for its share of the council's obligations. In total, the shares constitute the

total obligations of the council.

The council's creditors must first make their claim against the council. If the creditor's claim is not honoured within 14 days, calculated from the date notice requiring payment has been given, the creditor may claim from the individual participant its share of the obligation. A participant that has fully or partly covered its share of a claim against the council may immediately claim reimbursement of its outlay from the council.

A participant that withdraws from the council continues to have financial liability for its share of the obligations the council has at the time the participant withdraws. The same applies if the council is dissolved.

Section 18-3. ***Board of representatives***

The board of representatives is the supreme body of an intermunicipal political council. All participants in the council shall be represented by at least one member on the board of representatives. Each municipal council or county council shall itself elect its members and at least as many alternate members. Members of the municipal executive board and county executive board may also be elected. Unless otherwise determined in the cooperation agreement, the board of representatives itself elects its chair and deputy chair. It may be stipulated in the cooperation agreement that the offices of chair and deputy chair shall rotate among the participants.

In municipalities and county authorities with a parliamentary form of government, the municipal council or county council itself may determine that the municipal executive board or the county executive board shall elect the municipality or the county authority members. The municipal executive board or the county executive board may delegate this authority to individual members of the board, unless otherwise determined by the municipal council or county council.

The members and alternate members of the board of representatives are elected for four years, unless otherwise stipulated in the cooperation agreement. Each participant may itself, at any time, through a new election, replace the members and alternatives the participant itself has elected. New members and alternate members are elected for the remainder of the term of office.

The board of representatives may itself establish other bodies to govern the council. The supervisory body itself elects a chair, deputy chair and other members and alternate members to such bodies.

Section 18-4. ***The cooperation agreement***

When an intermunicipal political council is established, a written cooperation agreement shall be entered into between all the participants on the council.

Each municipal council and county council in all the participating municipalities and county authorities themselves shall adopt the cooperation agreement and the agreement amendments that concern some of the aspects stated in the fourth paragraph.

The board of representatives itself adopts amendments to the parts of the cooperation agreement that concern other matters than those stated in the fourth paragraph. Such amendments are adopted by no fewer than 2/3 of the votes cast, unless otherwise stated in the cooperation agreement. It may also be stated in the cooperation agreement that such amendments shall be adopted by the municipal council or the county council itself in all the participating municipalities or county authorities.

The cooperation agreement shall determine

a. the name of the council
b. whether the council is a separate legal entity
c. how many members each participant shall have on the board of representatives
d. what matters the supervisory shall be able to deal with
e. what authority is granted to the council
f. each participant's ownership interest in the council and the share of liability for the council's obligations if this differs from the ownership interest
g. how the participants may withdraw from the council
h. how the council shall be dissolved, including who shall be responsible for keeping the council's files after the council has been dissolved.

Chapter 19. Municipal task community

Section 19-1. ***Municipal task community***

Two or more municipalities or county authorities together may establish a municipal task community to solve common tasks. The municipal councils and county councils themselves resolve to establish a task community.

A task community cannot be authorised to make individual decisions. However, the task community may be authorised to make this type of decision on internal affairs in the community and to manage grant schemes.

The name of the task community shall contain the words municipal task community.

The other chapters in this Act apply accordingly insofar as they are suitable for the task community.

Section 19-2. ***Liability***

Each participant in a municipal task community has unlimited financial liability for its share of the task community's obligations. In total, the shares constitute the total obligations of the task community.

The task community's creditors must first make their claim effective against the task community. If the creditor's claim is not honoured within 14 days, calculated from the date notice requiring payment has been given, the creditor may claim from the individual participant its share of the obligation. A participant that has fully or partly covered its shares of a claim against the task community may immediately claim reimbursement of its outlay from the task community.

A participant that withdraws from the task community continues to have financial liability for its share of the obligations the task community has at the time the participant withdraws. The same applies if the task community is dissolved.

Section 19-3. ***Board of representatives***

The board of representatives is the supreme body of a municipal task community. All the participants shall be represented by at least one member on the board of representatives. Each municipal council or county council shall itself elect its members and at least as many alternate members. Unless otherwise stated in the cooperation agreement, the board of representatives itself elects its chair and deputy chair. It may be stipulated in the cooperation agreement that the offices of chair and deputy chair shall rotate among the participants.

In municipalities and county authorities with a parliamentary form of government, the municipal council or county council itself may determine that the municipal executive board or county executive board shall elect the municipality or the county authority's members. The council may delegate this authority to individual members of the council, unless otherwise determined by the municipal council or county council.

The general manager of the task community cannot be a member of the board

of representatives.

The members and alternate members of the board of representatives are elected for four years, unless otherwise stipulated in the cooperation agreement. Each participant may itself, at any time, through a new election, replace the members and alternatives the participant itself has elected. New members and alternate members are elected for the remainder of the term of office.

The board of representatives itself may establish other bodies to govern the task community. The supervisory body itself elects a chair, deputy chair and other members and alternate members to such bodies.

Section 19-4. ***The cooperation agreement***

When a task community is established, a written cooperation agreement shall be entered into between all the members of the task community.

Each municipal council and county council in all the participating municipalities and county authorities themselves shall adopt the cooperation agreement and the agreement amendments that concern some of the aspects stated in the fourth paragraph.

The board of representatives of the task community itself adopts amendments to the parts of the cooperation agreement that concerns other matters than those stated in the fourth paragraph. Such amendments are adopted by no fewer than 2/3 of the votes cast, unless otherwise stated in the cooperation agreement. It may be stated in the cooperation agreement that such amendments shall be adopted by the municipal council or county council itself in all the participating municipalities.

The cooperation agreement shall state

a. the name of the task community

b. whether the task community is a separate legal entity

c. how many members each participant shall have on the board of representatives

d. what tasks are assigned and what authority is granted to the task community

e. the participants' contribution obligation and the obligation to provide other contributions to the task community

f. each participant's ownership interest in the task community and the share of liability for the community's obligations if this differs from the ownership interest.

g. whether the task community shall be authorised to raise loans

h. what the task community shall report to the participants about

i. how the participants may withdraw from the task community

j. how the task community shall be dissolved, including who shall be responsible for keeping the task community's files after the task community has been dissolved.

Chapter 20. Host municipalities

Section 20-1. *Host municipality cooperation*

A municipality may assign the execution of a statutory task, and delegate authority to make individual decisions or adopt regulations to a host municipality pursuant to the provisions of this chapter, insofar as other legislation does not prevent this.

The provision in the first paragraph applies correspondingly to county authorities.

Section 20-2. *Administrative host municipality cooperation*

A municipality (cooperating municipality) may agree with another municipality (host municipality) that the host municipality shall carry out tasks and make decisions on matters that are not of principal importance. This applies correspondingly between county authorities.

The municipal council or the county council itself delegates the authority to make decisions as stated in the first paragraph, by instructing the chief municipal executive in its own municipality or county authority to delegate the authority to the chief municipal executive in the host municipality.

Popularly elected bodies in the host municipality or county authority do not have authority to issue instructions or reverse decisions in matters where the authority has been delegated pursuant to the second paragraph.

A cooperating municipality or county authority may instruct the host municipality or county authority as regards the execution of the delegated authority in matters that only concern the cooperating municipality or its inhabitants.

If the host municipality or county authority makes decisions pursuant to delegated authority from a cooperating municipality or county authority, the cooperating municipality or county authority may reverse the decision pursuant to the provisions of section 35, first paragraph of the Public Administration Act.

Section 20-3. ***Host municipality cooperation with a joint elected committee***

Municipalities that participate in host municipality cooperation may agree to establish a joint elected committee in the host municipality. This applies accordingly to host municipality cooperation with joint elected bodies between county authorities.

The participants may authorise the committee to make decisions on all types of matters, unless otherwise provided by law. This shall be done by the municipal councils or county councils itself delegating the same authority to the committee. The committee may authorise the chief municipal executive of the host municipality or host county authority to make decisions on matters that are not of principal importance.

Each participant in the cooperation shall be represented by two or more members on the committee. The committee itself elects a chair and deputy chair from among its members. It may be stipulated in the cooperation agreement that the offices of chair and deputy chair shall rotate among the participants.

Provisions for committees pursuant to section 5-7 apply accordingly insofar as they are appropriate.

Popularly elected bodies in the host municipality or host county authority have no authority to issue instructions or reverse decisions when delegation has taken place from the cooperating municipalities or county authorities to the host municipality or host county authority pursuant to the second paragraph.

A cooperating municipality or county authority may instruct the host municipality as regards the execution of the delegated authority in matters that only concern the cooperating municipality or county authority or its inhabitants.

If the host municipality or host county authority makes decisions pursuant to delegated authority from a cooperating municipality or county authority, the cooperating municipality or county authority may reverse the decision pursuant to the provisions of section 35, first paragraph of the Public Administration Act.

When there is a statutory limit on the number of members of a popularly elected body, and the representation requirement in the third paragraph results in the number of members in the joint committee exceeding the statutory limit, the number of members shall be reduced in the following manner: The number of committee members that exceeds the statutory limit shall be removed from the committee following the drawing of lots. If this method results in one of the participating municipalities or

county authorities in the cooperation not being represented on the committee when dealing with matters from the municipality concerned, one additional member shall be removed and be replaced by a member from this municipality.

Section 20-4. ***The cooperation agreement***

A written cooperation agreement shall be entered into between the participants in the host municipality when a host municipality cooperation is established.

Each municipal council or county council in all the participating municipalities and county authorities themselves shall adopt the cooperation agreement and amendments that concern matters as stated in the third and fourth paragraph.

The cooperation agreement shall contain provisions on

a. the participants in the cooperation
b. which of the participants is the host municipality or host county authority
c. what tasks and authority shall be delegated to the host municipality or host county authority
d. when tasks and authority shall be transferred
e. which of the host municipality's decisions shall the participants be informed about
f. how the financial settlement between the cooperating municipalities and the host municipality shall be conducted
g. how the participants may withdraw from the cooperation
h. how the cooperation shall be dissolved
i. other matters which by law shall be determined in an agreement.

Agreements regarding host municipality cooperation with a joint committee shall also contain provisions concerning the number of representatives in the committee for each participant.

In host municipality cooperation between municipalities, the host municipality shall inform the County Governor that the cooperation has been established. In host municipality cooperation between county authorities, the host county authority shall inform the Ministry that the cooperation has been established.

Section 20-5. ***Handling complaints in an administrative host municipality***

When a host municipality or host county authority makes a decision that may be appealed pursuant to section 28, first paragraph of the Public Administration Act,

the municipality or county authority that has delegated the authority shall be the appellate instance. The administration in the host municipality or host county authority is then the subordinate instance pursuant to section 33, second paragraph of the Public Administration Act. The administration is also the subordinate instance where the law states that a government body is the appellate instance

The appellate instance does not have the authority to reverse decisions pursuant to section 35, second and third paragraph of the Public Administration Act. However, government appellate instances may reverse decisions that must be deemed invalid.

Section 20-6. ***Handling complaints in host municipality cooperation with a joint, popularly elected committee***

When decisions are made in host municipality cooperation with a joint, popularly elected committee that may be appealed pursuant to section 28, first paragraph of the Public Administration Act, the appellate instance shall be one or more special appeal boards appointed by the municipal councils or the county councils in the participating municipalities. The joint, popularly elected committee is the subordinate instance pursuant to section 33, second paragraph of the Public Administration Act. The committee is also the subordinate where the law states that a government body is the appellate instance.

Each of the participants shall be represented on an appeal board appointed pursuant to the first paragraph. The appeal board elects its chair and deputy chair. In other respects, the provisions relating to committees pursuant to section 5-7 shall apply insofar as they are appropriate.

The appellate instance does not have the authority to reverse decisions pursuant to section 35, second and third paragraph of the Public Administration Act. However, government appellate instances may reverse decisions that must be deemed invalid.

Section 20-7. ***Legality review***

Decisions made by the host municipality's bodies on behalf of a cooperating municipality may be brought before the Ministry by three or more members of the collaborating municipality's municipal council or county council for a review of the legality of the decision, cf. chapter 27.

Members of the municipal council or county council of the host municipality or host county authority cannot require a review of decisions made by the host municipality or host county authority bodies on behalf of the cooperating municipality or county authority.

Section 20-8. ***Dissolution and withdrawal***

If the participants so agree, the cooperation may be dissolved with immediate effect.

Each participant may, with one year's notice, terminate its agreement on host municipality cooperation. A different term of notice may be agreed.

Section 20-9. ***The authority of the host municipality's control committee***

The control committee in the host municipality or host county authority keeps control of the activities in the host municipality or host county authority on behalf of all the participants in the host municipality cooperation.

Section 20-10. ***State supervision of host municipalities***

Orders or sanctions by government supervisory authorities shall be directed to the host municipality or host county authority in cases where a cooperating municipality or county authority has delegated the execution of statutory tasks to a host municipality or host county authority. The host municipality or host county authority is responsible for complying with orders and sanctions.

Section 30-3, first paragraph applies correspondingly to the host municipality or host county authority.

Chapter 21. Representation of both genders on the board of limited liability companies

Section 21-1. ***Representation of both genders on the board***

The rules of section 20-6 of the Limited Liability Companies Act concerning the representation of both genders on the board apply correspondingly for limited liability companies in which municipalities or county authorities own no less than 2/3 of the company's shares. The Ministry may lay down regulations for the rules in the first sentences to also apply to limited liability companies in which municipalities or county authorities own less than 2/3, when the rest of the company is owned

by the State or companies that are directly or indirectly wholly owned by the State.

The Ministry may lay down regulations concerning the actual execution of the election of board members elected by and from the employees in companies as stated in the first paragraph.

Part VII. Internal control

Chapter 22. The municipal council and the county council's control responsibility

Section 22-1. ***The municipal council and the county council's control responsibility***

The municipal council and the county council have the supreme responsibility for the control of the municipality and the county authority's activities.

The municipal council and the county council may require that any matter shall be brought before them for information or decision.

The municipal council and the county council may reverse decisions that have been made by other popularly elected bodies or by the administration, if these could have been able to reverse the decision themselves.

Chapter 23. The control committee

Section 23-1. ***The control committee***

The municipal council and the county council themselves elect a control committee to have continuous supervision on their behalf.

The municipal council and the county council themselves elect a chair, a deputy chair and other members and alternate members to the committee. The chair cannot be a member of the same party or belong to the same group as the mayor. The committee shall be composed of no fewer than five members. At least one member shall be elected from among the members of the municipal council or the county council.

The following are excluded from election

a. the mayor and the deputy mayor

b. members and alternate members of the municipal executive committee or the county executive committee

c. members and alternate members of popularly elected bodies with decision-making authority. Members and alternate members of the municipal council or county council are nevertheless eligible.

d. members of the municipal executive board or county executive board

e. members and alternate members of the municipal council committee or the county council committee

f. employees in the relevant municipality or county authority

g. persons who hold a key position, or who are members or alternate members of the board or corporate assembly of a company in which the municipality or the county authority has ownership interests

h. persons who hold key positions, or who are members or alternate members of the board of an intermunicipal political council or a municipal task community.

The municipal council and the county council may, at any time, conduct new elections of the committee members. If one or more members of the committee are to be replaced, all the members shall be re-elected.

Section 23-2. ***The responsibilities and authority of the control committee***

The control committee shall ensure that

a. the municipality or the county authority's accounts are audited in a satisfactory manner

b. it is monitored that the financial management is being conducted in conformity with the current provisions and resolutions

c. a performance audit is carried out on the municipality or the county authority's activities and on the companies in which the municipality or the county authority has ownership interests

d. monitoring of the administration of the municipality or the county authority's ownership interests in companies, etc. (ownership supervision)

e. resolutions the municipal council or county council pass when processing audit reports are followed-up.

The chair of the control committee has the right to attend and speak at meetings of the municipal council or the county council when the committee's matters are to be discussed. The chair of the committee may allow one of the other members of the committee to exercise this right on his or her behalf.

The control committee may require that the municipality or the county author-

ity submit any information, report or document it finds necessary to carry out its tasks. The control committee may also conduct investigations it deems necessary. Confidentiality does not prevent the implementation of supervisory measures pursuant to this paragraph.

The control committee has the right to attend meetings in camera of popularly elected bodies in the municipality or county authority. The municipal council or county council itself may decide that this right does not apply to meetings in camera of the municipal council and the municipal executive board or the county council and the county executive board.

The Ministry may lay down regulations on the control committee's tasks and procedures.

Section 23-3. ***Performance audits***

Performance audits involve implementing systematic assessments of finances, productivity, rule compliance, goal achievement and impact based on the resolutions of the municipal council or county council.

The control committee shall at least once in the term of office, and no later than the end of the year after the municipal council or the county council has been constituted, prepare a plan showing the areas in which performance audits are to be conducted. The plan shall be based on a risk and essentiality assessment of the municipality or the county authority's activities and the activities of the municipality or the county authority's companies. The purpose of the risk and essentiality assessment is to find out where there is the greatest need for performance audits.

The plan shall be adopted by the municipal council and the county council itself. The municipal council and the county council may delegate to the control committee to make changes to the plan.

Section 23-4. ***Ownership control***

Ownership control involves checking whether the party exercising the municipality or the county authority's ownership interests does this in accordance with the laws and regulations, the resolutions of the municipal council or the county council and recognised principles of corporate governance.

The control committee shall at least once in the term of office, and no later than the end of the year after the municipal council or the county council has been

constituted, prepare a plan for which ownership controls are to be carried out. The plan shall be based on a risk and essentiality assessment of the municipality and the county authority's ownership. The purpose of the risk and essentiality assessment is to find out where there is the greatest need for ownership control.

The plan shall be adopted by the municipal council and the county council itself. The municipal council and the county council may delegate to the control committee to make changes to the plan.

Section 23-5. ***Reporting to the municipal council or the county council***

The control committee shall report the results of its work to the municipal council or the county council. In matters to be sent to the municipal council or the county council, the chief municipal executive shall be given the opportunity to comment before the control committee deals with the matter.

Section 23-6. ***Rights of access and investigations in companies, etc.***

The control committee may require the information necessary to conduct its control, from

a. intermunicipal companies pursuant to the Intermunicipal Companies Act
b. intermunicipal political council
c. municipal task community
d. limited liability companies where a municipality or the county authority alone or together with other municipalities, county authorities or intermunicipal companies directly or indirectly own all of the shares.

The information pursuant to the first paragraph may be required from the undertaking's general manager, the board and the chosen auditor of the company.

The control committee may carry out investigations on the undertaking if necessary.

The municipal council or the county council may establish rules on the control committee's monitoring of the administration of the municipality or the county authority's interests in companies as stated in the first paragraph, and on the documents etc. that shall be sent to the control committee.

The control committee shall be notified of general meetings, meetings of the board of representatives and corresponding bodies and has the right to attend these meetings.

The control committee's right of access and to conduct investigations pursuant to the first and second paragraph also applies correspondingly to other undertakings that perform tasks on behalf of the municipality or the county authority. However, access and investigations shall only include what is necessary to determine whether the contract is being fulfilled.

Section 23-7. ***The secretariat***

The municipal council and the county council shall ensure that the control committee receives secretariat assistance that satisfies the needs of the committee.

The secretariat shall ensure that the matters dealt with by the control committee are properly investigated, and that the committee's decisions are implemented.

The secretariat shall be independent of the municipality and the county authority's administration and of the person or persons who conduct the audit for the municipality or the county authority.

The secretariat function cannot be assigned to

a. employees in the municipality or county authority who have other duties than to be a secretary of the control committee

b. whosoever conducts the audit for the municipality or county authority in question

c. members of the control committee, the municipal council or the county council in the relevant municipality or county authority.

Whosoever performs secretariat duties for the control committee is directly subordinate to the control committee and shall follow the guidelines and orders issued by the committee.

The municipal council and the county council themselves choose the secretariat for the control committee following a recommendation by the control committee.

Chapter 24. Audits

Section 24-1. ***Appointment of an auditor***

The municipal council and the county council itself decide whether the municipality or the county authority shall hire its own auditors, participate in intermunicipal cooperation on audits or enter into an agreement with another auditor.

The municipal council and the county council itself choose their auditor.

Resolutions pursuant to the first and second paragraph are passed following a

recommendation from the control committee.

The board of representatives of an intermunicipal political council and a municipal task community choose an accounting auditor, unless otherwise stated in the cooperation agreement.

Section 24-2. ***The responsibilities and powers of the auditor***

The auditor shall conduct accounting audits, performance audits, ownership control and other control determined by law or pursuant to the law.

The auditor shall plan, conduct, document and report his or her work in accordance with the laws and regulations and generally accepted municipal auditing standards.

The auditor shall report to the control committee on his or her work and the results of his or her audit.

The auditor may require that the municipality or the county authority submit all information, reports or documents that he or she deems necessary to perform his or her duties. The auditor may also conduct investigations he or she deems necessary. Confidentiality does not prevent the implementation of supervisory measures pursuant to this paragraph.

The auditor has a duty of confidentiality pursuant to sections 13 to 13 e and section 13 g of the Public Administration Act.

The Ministry may lay down regulations on the auditor's duties and qualifications, change of auditor and limitations in the auditor's duty of confidentiality.

Section 24-3. ***The auditor's right to attend meetings, information requirement, etc.***

The responsible auditor or his or her deputy has the right to attend and speak at meetings of the control committee. The auditor has the right to have his statements recorded. However, the right to attend meetings does not apply when a matter concerning an auditor's employment conditions is being discussed.

The responsible auditor or his or her deputy must attend the meetings of the municipal council or the county council when the municipal council or the county council shall discuss matters related to the auditor's tasks.

The responsible auditor or his or her deputy has a right to attend meetings of the municipal council or the county council.

The responsible auditor shall disclose information about the municipality or the county authority that he or she has become aware of during the audit if a member of the municipal council, the county council or the control committee so requires.

If the auditor is requested outside a meeting to disclose information to a member of the municipal council, the county council or the control committee, the auditor may request to give his or her answer at a meeting.

Section 24-4. ***Auditor independence and conduct***

The auditor shall be independent and have good conduct.

The Ministry may lay down regulations on the requirements relating to the auditor's independence and conduct.

Section 24-5. ***The contents of the audit***

The auditor shall assess whether the annual accounts have been presented in accordance with the laws and regulations.

The auditor shall assess whether the recording and documentation of accounting information are in accordance with the laws and regulations.

The auditor shall assess whether the annual report contains the information the laws and regulations require. The auditor shall assess whether the information on finance in the annual report is consistent with the annual accounts. The auditor shall check whether the annual report provides comprehensive information about significant deviations in amounts compared with the annual budget and about significant deviations from the municipal council or the county council's terms for the use of the appropriations.

Through the audit, the auditor shall help to prevent and identify irregularities and errors.

Section 24-6. ***The auditor's duties when conducting an audit***

The auditor shall check whether the financial internal control has been arranged in a satisfactory manner.

The auditor shall assess the risk that the annual accounts do not provide the correct information due to fraud or errors and obtain sufficient information to assess whether there are legal or regulatory breaches that are of significant importance to the annual accounts.

The auditor shall assess the risk of breach of the municipal council or the county council's terms for the use of the appropriations and obtain sufficient information to assess whether the annual accounts contain material deviations from these terms.

Section 24-7. ***Written observations from the auditor***

The auditor shall provide written notifications of

a. material errors that may mean that the annual accounts do not provide the correct information

b. material shortcomings in the registration and documentation of the information from the accounts

c. material shortcomings in the financial internal control

d. lack of or inadequate explanation in the annual report for material budget deviations

e. any irregularity

f. why he or she has not signed the statements the municipality or the county authority shall send to the public authorities, and that under the law or regulations the auditor shall confirm.

g. why he or she is resigning from the auditing engagement.

Notifications as stated in the first paragraph shall be sent in numbered letters to the control committee, with a copy to the chief municipal executive.

If the auditor identifies or otherwise becomes aware of irregularities, he or she shall immediately report this pursuant to the first paragraph, letter e. Once the case has been clarified, the auditor shall send a new letter to the control committee, with a copy to the chief municipal executive.

The auditor shall submit an annual written summary to the control committee regarding matters that have been raised pursuant to the first paragraph, but which have not been remedied or which have not been properly followed-up.

Section 24-8. ***The auditor's report***

The auditor shall submit an auditor's report to the municipal council or the county council no later than 15 April. A copy shall be sent to the control committee, the municipal executive committee, or the county executive committee and the chief municipal executive. The auditor's report shall be submitted even if the annual accounts or the annual report are not available or are incomplete.

In the auditor's report, the auditor shall comment on the following:

a. whether the annual accounts have been presented in accordance with the laws and regulations

b. whether the registration and documentation of the accounting information is in accordance with the laws and regulations

c. whether the annual report contains the information the law and regulations require

d. whether the information on finance in the annual report is consistent with the annual accounts

e. whether it has been identified that there is reason to believe that the annual report does not provide adequate information on material budget deviations.

If in the auditor's report the auditor concludes with reservations, concludes negatively, or does not have sufficient grounds to conclude, the reason for this shall be described. If the auditor finds that the annual accounts or the annual report should not be adopted as they are presented, this shall be stated specifically.

The auditor's report shall also include other matters the auditor deems necessary to disclose in accordance with good municipal auditing standards.

Section 24-9. ***Simplified compliance audit of the financial management***

The auditor shall ensure that the municipality or the county authority's financial management is mainly in accordance with current provisions and resolutions.

The auditor shall base the task on a risk and essentiality assessment, which shall be presented to the control committee. The auditor shall obtain sufficient information to assess whether there is any breach of law, regulations or resolutions, where the breach is of major importance to financial management.

The auditor shall submit no later than 30 June a written statement to the control committee with a copy to the chief municipal executive, regarding the outcome of the audit.

Section 24-10. ***Rights of access and investigations in companies, etc.***

The provisions relating to access and investigations in companies, etc. in section 23-6 apply correspondingly to the municipality or the county authority's auditor.

Chapter 25. Internal control

Section 25-1. *Internal control in the municipality and the county authority*

Municipalities and county authorities shall have internal control of the administration's activity to ensure that laws and regulations are complied with. The chief municipal executive of the municipality or the county authority is responsible for the internal control.

The internal control shall be systematic and adjusted to the size, distinctive character, activities and risk factors of the activity.

In the event of internal control pursuant to this paragraph, the chief municipal executive shall

a. prepare a description of the activity's main tasks, objectives and organisation
b. have the necessary routines and procedures
c. identify and follow-up non-conformance and risk of non-conformance
d. document the internal control in the form and the extent necessary
e. evaluate and when required improve written procedures and other internal control measures.

Section 25-2. *Reporting to the municipal council and the county council on internal control and government supervision*

The chief municipal executive shall report at least once a year to the municipal council and the county council on internal control and of the results from state supervision.

Chapter 26. Corporate governance

Section 26-1. *Ownership report*

Municipalities and county authorities shall at least once in the term of office prepare an ownership report that shall be adopted by the municipal council or the county council itself.

The ownership report shall contain

a. the corporate governance principles of the municipality or the county authority

b. a list of companies, municipal or county authority undertakings and other businesses in which the municipality or county authority has an ownership or similar interests

c. the purpose of the municipality or the county authority's ownership or similar interests in the businesses as stated in letter b.

Part VIII. Government control and supervision

Chapter 27. Legality review

Section 27-1. *Legality review*

Three or more members of the municipal council or the county council may together demand that the Ministry reviews the legality of a decision. Such a demand must be put forward within three weeks of the decision being made. The time limit provisions laid down in section 30 of the Public Administration Act apply. The demand shall be submitted to the body that has made the decision. If the body maintains the decision, the matter shall be submitted to the Ministry.

If special reasons so indicate, the Ministry may, on its own initiative, review the legality of a decision.

Section 27-2. *The legality of what may be reviewed*

The legality of the following may be reviewed:

a. final decisions made by a popularly elected body or the municipal or county authority administration

b. decisions on whether a meeting shall be held for open or closed doors

c. decisions that concern the question of disqualification.

The legality of the following cannot be reviewed:

a. other procedural decisions than those stated in the first paragraph, letter b and c

b. decisions on employment, dismissal with notice or dismissal without notice

c. the question whether a decision is contrary to the provisions laid down in or pursuant to the Public Procurement Act.

Section 27-3. *The contents of the legality review*

In the event of a legality review, the Ministry shall consider whether the decision

a. is lawful in terms of content

b. was made by someone with the necessary authority to make such a decision

c. came into being in a lawful manner

However, a legality review pursuant to section 27-1, first paragraph, may be limited to the matters that have been addressed in the demand. In the event of a legality review pursuant to section 27-1, second paragraph, the Ministry determines the extent of the review.

The legality review may only include the aspects of the decision related to public law.

The ministry shall annul the decision if mistakes have been made that make it invalid.

The legality review does not result in the implementation of the decision being postponed. However, the following bodies may determine that the decision shall not be implemented until the legality review has been conducted:

a. the body that made the decision

b. a municipal or county authority body that is superior to the decision-making body

c. the Ministry.

Section 27-4. ***Duty to provide information in the event of a legality review***

In connection with a legality review, the Ministry may require that the municipality and the county authority provide information on individual matters or aspects of the activity of the municipality and the county authority. The Ministry has the right of access to all municipal and county authority case documents.

Chapter 28. Government control of municipalities and county authorities with financial imbalance

Section 28-1. ***Entry into the Register for governmental approval of financial obligations (ROBEK)***

The Ministry shall keep a Register of Governmental Approval of Financial Obligations (ROBEK) of all municipalities and county authorities where at least one of the following circumstances have occurred:

a. The operating budget has been adopted with overspending.

b. The operating part of the finance plan has been adopted with overspending.

c. The operating part of the finance plan, operating budget or operating

accounts of the municipal treasury or the county authority treasury show that overspending shall be covered over more than two years after it arose.

d. The balance sheet of the municipal treasury or the county authority treasury shows an aggregated overspending from the internal accounts that is greater than three per cent of the operating revenues.

e. The finance plan or annual budget has not been adopted within the deadlines laid down in the laws or regulations, or within a deadline the Ministry has laid down after the finance plan or annual budget has been annulled following a legality review.

f. The annual accounts of the municipal treasury or the county authority treasury have not been adopted within the deadlines laid down in the laws or regulations, or within a deadline the Ministry has laid down after the financial statements have been annulled following a legality review.

g. The Ministry has made a decision pursuant to section 16 a of the Local Government Boundaries Act.

If there is clearly no need to review the municipality or the county authority's annual budget and borrowing, the Ministry may determine that the municipality or county authority shall not be entered in the ROBEK register.

Section 28-2. ***The importance of the ROBEK register to a third party***

The ROBEK register shall be publicly available.

When it is decisive for the legal position of a third party whether this party was or was not aware of a matter, a third party is deemed to be familiar with what is registered in pursuant of this provision.

Section 28-3. ***Governmental control of the annual budget and borrowing, etc.***

The Ministry shall review the legality of annual budget decision made by municipalities or county authorities entered in the ROBEK register.

If at least one of the circumstances stated in section 28-1, first paragraph has occurred, a decision to take up a loan is not valid until it has been approved by the Ministry. A decision to enter into an agreement on leasing tangible fixed assets where the lease agreement may incur the municipality or the county authority expenses beyond the next four budget years is also not valid until it has been approved by the Ministry if at least one of the conditions stated in section 28-1, first paragraph have

occurred. The Ministry cannot approve decisions pursuant to the first and second paragraph until the municipality or the county authority have been entered in the ROBEK register. The first and second sentence do not apply if the Ministry has decided pursuant to section 28-1, second paragraph that the municipality or the county authority shall not be entered in the ROBEK register.

The Ministry approves decisions to take up loans pursuant to the second paragraph, first sentence by determining an upper borrowing limit for the budget year. The Ministry may lay down conditions for the use of the borrowing limit if this is necessary for the sake of the municipality or the county authority's finances.

A loan agreement is not valid if the lender understood or ought to have understood that the loan exceeds the borrowing limit or is in violation of the terms for use of the borrowing limit that the Ministry has laid down pursuant to the third paragraph. A lease agreement as stated in the second paragraph, second sentence, is not valid until the Ministry has approved the decision to enter into the agreement.

Section 28-4. ***The municipality and the county authority's duty to provide information and to adopt an action plan***

If at least one of the conditions stated in section 28-1, first paragraph has occurred, before they enter into agreements, municipalities and county authorities shall inform the contracting party that decisions on loans and long-term lease agreements shall be approved by the Ministry. Before the municipalities and the county authorities enter into agreements on loans, they shall also document to the contracting party that the agreement is within the borrowing limit and that any conditions for the use of the borrowing limit the Ministry has laid down have been met.

The municipal council or the county council shall establish an action plan that ensures the finances are brought into balance.

The action plan shall be established no later than 30 June if one of the conditions stated in section 28-1, first paragraph, letters a, b, e or g has occurred, and no later than 31 December if one of the conditions stated in section 28-1, first paragraph, letter c, d or f has occurred.

The action plan shall be submitted to the Ministry as soon as possible.

Section 28-5. ***Removal from the ROBEK register***

Municipalities and county authorities that have been entered in the ROBEK register pursuant to section 28-1, first paragraph, letter a shall be removed from the register if the operating budget the following year has been adopted without overspending.

Municipalities and county authorities entered in the ROBEK register pursuant to section 28-1, first paragraph, letter b shall be removed from the register if the operating part of the finance plan for the following year has been adopted without overspending.

Municipalities and county authorities entered in the ROBEK register pursuant to section 28-1, first paragraph, letter c, d or g shall be removed from the register if the overspending in the internal accounts has been covered in full.

Municipalities and county authorities entered in the ROBEK register pursuant to section 28-1, first paragraph, letter e or f shall be removed from the register if the finance plan, annual budget or financial statements of the municipal treasury or the county authority treasury for the following year have been adopted within the deadline.

Section 28-6. ***Legality review of decisions on financial statements in case of a negative auditor's report***

If an auditor's report has been issued with a negative conclusion on the annual accounts, and the annual accounts have not been amended to correct the grounds for this conclusion, the Ministry shall review the legality of the decision on the annual accounts.

Chapter 29. Levy of execution and bankruptcy. Stoppage of payments and government supervisory board

Section 29-1. ***Levy of execution and garnishment, bankruptcy and debt settlement proceedings***

The assets of a municipality or county authority may not be the object of execution or attachment.

A municipality or county authority may not be declared insolvent or institute debt settlement proceedings pursuant to the Bankruptcy Act.

Section 29-2. ***Resolution to stop payments. Appointment of a supervisory board***

If due to difficulties that are not purely transitory, a municipality or a county authority is unable to discharge debts that have fallen due, the municipal council or county council itself has a duty to pass a resolution to stop payments. Notification of any such resolution shall be sent immediately to the Ministry.

If no resolution is passed pursuant to the first paragraph, the Ministry may order stoppage of payments for the municipality or county authority concerned.

The Ministry announces stoppage of payments in the press and the Norwegian Gazette. If the municipality or county authority has established one or more municipal or county authority undertakings pursuant to Chapter 9, the Ministry shall also send notification of stoppage of payments to the National Register of Business Enterprises.

When a decision has been made to stop payments, the Ministry shall immediately appoint a supervisory board for the municipality or the county authority. The supervisory board shall consist of the mayor or county mayor, the chief municipal executive and no fewer than three members appointed by the Ministry. If the municipality or the county authority has a parliamentary form of government, the municipality or the county authority shall be represented by the mayor or the county mayor and the chair of the municipal executive board or the county executive board.

Section 29-3. ***Payments after a resolution to stop payments***

As long as the stoppage of payments is in force, no payments shall be made without approval by or authorisation from the supervisory board. The following payments shall be made first:

a. payments that are necessary for the municipality or county authority to fulfil obligations imposed upon it by statute in respect of individual persons.

b. payments of wages, pensions and other remuneration to the employees of the municipality or the county authority and popularly elected representatives holding full-time office, payments of contributions to the wages of the employees of others that the municipality or the county authority is obliged to cover, and payments that concern claims as stated in sections 9-3 and 9-4 of the Creditors Security Act.

c. payments that are necessary to avoid the risk of material financial loss or

significant adverse effects.

Interest, the costs of recovery and legal costs related to claims that have preferential rights pursuant to the first paragraph, have the same preferential right as the main claim.

The supervisory board decides in what order payments shall be made in respect of such claims as stated in the first and second paragraph, and to cover other claims if there are funds available.

Section 29-4. ***Preparation of a revised finance plan and new annual budget***

After the municipal council or county council has expressed its views, the supervisory board shall adopt a new finance plan and new annual budget for the municipality or county authority.

The finance plan and the annual budget shall be sent to the Ministry for approval. The Ministry may make amendments to the finance plan and the annual budget if this is deemed necessary considering the future financial situation of the municipality or the county authority.

When the Ministry has approved the finance plan and the annual budget, the stoppage of payments ceases, and the supervisory board is dissolved.

The Ministry shall approve any amendments to the finance plan in the current year. The Ministry shall also approve resolutions on the finance plan and amendments to the plan for the next three years. In the same period, the Ministry may also make amendments to the finance plan and the annual budget, where this is deemed necessary considering the future financial situation of the municipality or the county authority.

Chapter 30. State supervision

Section 30-1. ***This chapter's scope***

State supervision of the municipalities or county authorities' fulfilment of duties stipulated in or in pursuance of statutes shall take place according to the provisions of this Chapter unless the legislation states otherwise.

The provisions of the Chapter are limited to supervision of duties imposed only on municipalities or county authorities. The provisions of sections 30-6 and 30-7 shall still apply to all state supervision directed at a municipality or county authority.

Section 30-2. ***Supervision of legality***

The County Governor may supervise the legality of the municipality or the county authority's fulfilment of duties stipulated in or in pursuance of statutes. The County Governor may only conduct such supervision where statutory authority has been granted to do so.

Section 30-3. ***Rights of access to information and investigations***

The County Governor may require that the municipality or county authority provides information regarding individual cases or aspects of the activities of the municipality or county authority. The County Governor has the right to access all municipal and county authority case documents and may require municipal or county authority bodies, popularly elected representatives and employees to provide the information and notifications necessary for the County Governor to conduct supervision pursuant to this Chapter. The County Governor may also conduct the investigations the County Governor believes are necessary. Confidentiality does not preclude access to information and investigations pursuant to this paragraph.

The first paragraph is also applicable to independent legal entities that perform municipal or county authority tasks for municipalities or county authorities.

Section 30-4. ***Orders for rectification***

The County Governor may order the municipality or county authority to remedy circumstances that violate the provisions according to which the County Governor conducts supervision.

Before the County Governor or other state supervisory authority adopts an order for rectification pursuant to the first paragraph or other sanctions against a municipality or a county authority, the supervisory authority shall assess the effects they may have on the municipality or the county authority's other activities.

Section 30-5. ***Party rights***

In the event of state supervision, the municipalities and the county authorities may appeal a decision and exercise party rights pursuant to the provisions of Chapter IV, V and VI and sections 14, 41 and 42 of the Public Administration Act.

Section 30-6. ***Coordinating the supervisory activity***

The County Governor shall coordinate the planned state supervision activities towards the municipality and the county authority and assess the total extent of the state supervision with the individual municipality or county authority.

All state supervisory authorities shall inform the County Governor of plans for supervisions and notifications of order for rectification or other sanctions that have significant effects on the municipality or county authority. The County Governor may set deadlines for when notification of plans for supervision shall be submitted to the County Governor. The supervisory authorities that have been appointed as coordinating authorities for supervisions shall inform the County Governor concerning the coordinated plans for supervision.

The County Governor shall communicate to other supervisory authorities their assessment of the situation in the individual municipalities and the county authority.

Section 30-7. ***Coordination between state supervisory activity and municipalities or county authorities***

The County Governor shall discuss with the municipalities and the county authorities the prioritisation and implementation of planned supervisions.

In their planning, prioritisation and implementation of supervisions, state supervisory authorities shall consider the total state supervision of each municipality or county authority and the relevant performance audit reports. The supervisory authorities shall consider postponing or not conducting supervisions if the municipality or the county authority has recently carried out a control on the same topic.

Before orders for rectifications or other sanctions with significant effects on the municipality or county authority are decided, the supervisory authority shall, insofar as possible, have a dialogue with the municipality or county authority concerning the sanctions and the municipality or the county authority's follow-up. The municipality or the county authority is obliged to participate in the dialogue.

Part IX. Entry into force, transitional provisions and amendments to other Acts

Chapter 31. Entry into force, transitional provisions and amendments to other Acts

Section 31-1. ***Entry into force***

The Act enters into force from such date as the King decides. Act of 25 September 1992 no. 107 relating to municipalities and county authorities is repealed from the same date.

The King may enforce and repeal the individual provisions at different times.

Section 31-2. ***Transitional provisions for intermunicipal boards pursuant to section 27 of the Local Government Act of 1992***

Intermunicipal cooperation that has been organised as an intermunicipal board pursuant to section 27 of Act of 25 September 1992 no. 107 relating to municipalities and county authorities, must be transformed into an intermunicipal political council pursuant to section 18-1 or a municipal task community pursuant to section 19-1 no later than four years after chapters 18 and 19 respectively herein enter into force.

Each municipal council and county council in all the participating municipalities shall themselves resolve to transform pursuant to the first paragraph and adopt the cooperation agreement.

When an intermunicipal board is transformed pursuant to the paragraph herein, the board's assets, rights and obligations are transferred to the new cooperation. If the new cooperation is not a separate legal entity, the assets, rights and obligations are transferred to one or more of the participating municipalities. Creditors and other rights holders cannot oppose the transfer. The transfer will in itself is not a reason for the legal relations to cease.

When an intermunicipal board is transformed pursuant to the paragraph herein, the re-registration in the Land Register and other public registers shall be done by changing the name of the board in the registers.

Section 31-3. ***Transitional provisions on internal control***

Until Chapter 25 comes into force, the following provisions shall apply:

a. The chief municipal executive shall ensure that the administration is subject to adequate control.

b. The annual report shall give an account of the measures taken and planned to be taken to ensure adequate control of the activity.

c. The chief municipal executive shall report to the municipal council and the

county council about the results of the state supervision at least once a year.

Section 31-4. ***Other transitional provisions***

Act of 25 September 1992 no. 107 relating to municipalities and county authorities chapter 11 and 12, sections 10 a, 16, 24 no. 2, 30, 31, 35, 37, 39 a and 59 is in force for Longyearbyen Community Council until the community council has its constituent meeting at the beginning of the election period 2019-2023.

The King may issue further transitional provisions.

Section 31-5. ***Continuation of regulations***

Regulations laid down pursuant to Act of 25 September 1992 no. 107 are also applicable after the Act has come into force, insofar as they also could have been laid down pursuant to the Act here.

Section 31-6. ***Amendments of other Acts***

ЗАКОН ПРО САМОВРЯДУВАННЯ В ҐМІНІ (РЕСПУБЛІКА ПОЛЬЩА)

USTAWA Z DNIA 8 MARCA 1990 R. O SAMORZĄDZIE GMINNYM

Rozdział 1
Przepisy ogólne

Art. 1. 1. Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową.

2. Ilekroć w ustawie jest mowa o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium.

Art. 2. 1. Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

2. Gmina posiada osobowość prawną.

3. Samodzielność gminy podlega ochronie sądowej.

Art. 3. 1. O ustroju gminy stanowi jej statut.

2. Projekt statutu gminy powyżej 300 000 mieszkańców podlega uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

3. W sprawach spornych rozstrzyga Rada Ministrów.

Art. 4. 1. Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia:

1) tworzy, łączy, dzieli i znosi gminy oraz ustala ich granice;

2) nadaje gminie lub miejscowości status miasta i ustala jego granice;

3) ustala i zmienia nazwy gmin oraz siedziby ich władz.

2. Rozporządzenie, o którym mowa w ust. 1, może być wydane także na wniosek zainteresowanej rady gminy.

3. Ustalenie izmiana granic gmin dokonywane są wsposób zapewniający gminie terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych.

4. Nadanie gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalenie jego granic i ich zmiana dokonywane są wsposób uwzględniający infrastrukturę społeczną i techniczną oraz układ urbanistyczny i charakter zabudowy.

5. Zmiany, o których mowa w ust. 1, następują z dniem 1 stycznia.

Art. 4a. 1. Wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1, wymaga zasięgnięcia przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej opinii zainteresowanych rad gmin, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami, a w przypadku zmian granic gmin naruszających granice powiatów lub województw — dodatkowo opinii odpowiednich rad powiatów lub sejmików województw, z zastrzeżeniem ust. 2.

2. Konsultacje z mieszkańcami w sprawach zmiany granic gmin lub granic miasta polegającej na wyłączeniu obszaru lub części obszaru jednostki pomocniczej gminy i jego włączeniu do sąsiedniej jednostki pomocniczej tej gminy lub do sąsiedniej gminy mogą zostać ograniczone do:

1) mieszkańców jednostki pomocniczej gminy objętych zmianą — przez odpowiednie rady gmin;

2) mieszkańców gmin objętych zmianą naruszającą granice powiatów lub województw — przez odpowiednie rady powiatów lub sejmiki województw.

3. W przypadku niewyrażenia opinii, o której mowa w ust. 1, w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia o opinię, wymóg zasięgnięcia opinii uznaje się za spełniony.

4. W przypadku przeprowadzenia referendum lokalnego w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy, o którym mowa w art. 4c, konsultacji z mieszkańcami, o których mowa w ust. 1 i 2, nie przeprowadza się.

Art. 4b. 1. Wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1, na wniosek rady gminy wymaga:

1) wniosku rady gminy poprzedzonego przeprowadzeniem przez tę radę konsultacji z mieszkańcami, wraz z uzasadnieniem oraz niezbędnymi dokumentami, mapami i informacjami potwierdzającymi zasadność wniosku;

2) opinii rad gmin objętych wnioskiem, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami, a w przypadku zmiany granic gminy naruszającej granice powiatów lub województw — opinii odpowiednich rad powiatów lub sejmików województw;

3) opinii wojewody właściwego dla gminy lub gmin objętych wnioskiem.

2. Do wniosku i opinii, o których mowa w ust. 1, przepisy art. 4a ust. 2 i 3 stosuje się odpowiednio.

3. Rada gminy występuje z wnioskiem, o którym mowa w ust. 1, do ministra właściwego do spraw administracji publicznej za pośrednictwem wojewody, w terminie do dnia 31 marca.

4. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, tryb postępowania przy składaniu wniosków, o których mowa w ust. 1, oraz dokumenty, które należy dołączyć do wniosku.

Art. 4c. 1. W sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy może być przeprowadzone referendum lokalne z inicjatywy mieszkańców.

2. Z inicjatywą przeprowadzenia referendum, o którym mowa w ust. 1, wystąpić może jedynie grupa co najmniej 15 obywateli, o której mowa w art. 11 ust. 1a ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 741).

3. Referendum, o którym mowa w ust. 1, nie przeprowadza się, jeżeli z analizy przeprowadzonej przed referendum wynika, iż na skutek podziału lub ustalenia nowych granic gminy:

1) dochody podatkowe na mieszkańca gminy w zmienionych granicach lub gminy utworzonej byłyby niższe od najniższych dochodów podatkowych na mieszkańca ustalonych dla poszczególnych gmin zgodnie z ustawą z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1672, z późn. zm.);

2) gmina w zmienionych granicach lub gmina utworzona byłaby mniejsza od najmniejszej pod względem liczby mieszkańców gminy w Polsce według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego ogłoszenie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4.

4. Analizy, o której mowa w ust. 3, dokonuje właściwy wojewoda.

5. W przypadku przeprowadzania z inicjatywy mieszkańców referendum, o którym mowa w ust. 1, pytanie zawarte we wniosku, o którym mowa w art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, powinno określać szczegółowo proponowane zmiany w podziale terytorialnym państwa.

6. Wojewoda przekazuje ministrowi właściwemu do spraw administracji pu-

blicznej informację o publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym protokołu wyniku referendum, o którym mowa w ust. 1.

Art. 4d. Rada Ministrów nie przeprowadza zmian, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1, jeżeli:

1) dochody podatkowe na mieszkańca gminy w zmienionych granicach lub gminy utworzonej byłyby niższe od najniższych dochodów podatkowych na mieszkańca ustalonych dla poszczególnych gmin zgodnie z ustawą z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego;

2) gmina w zmienionych granicach lub gmina utworzona byłaby mniejsza od najmniejszej pod względem liczby mieszkańców gminy w Polsce według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego ogłoszenie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4.

Art. 4e. 1. W przypadku łączenia gmin lub tworzenia nowej gminy Prezes Rady Ministrów, na wniosek wojewody zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza pełnomocnika do spraw połączenia gmin lub utworzenia nowej gminy spośród pracowników podległych wojewodzie albo pracowników urzędu gminy, której obszar wchodzi w skład łączonej lub nowo tworzonej gminy.

2. Do czasu połączenia gmin lub utworzenia nowej gminy zadaniem pełnomocnika, o którym mowa w ust. 1, jest przygotowanie organizacyjne i prawne gminy do wykonywania zadań publicznych, w tym przygotowanie projektu uchwały budżetowej gminy w trybie i na zasadach określonych w przepisach o finansach publicznych.

3. Z dniem połączenia gmin lub utworzenia nowej gminy pełnomocnik, o którym mowa w ust. 1, przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji ich organów do dnia wyboru nowych organów gminy, a w przypadku, o którym mowa w art. 390a § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. — Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2022 r. poz. 1277) — do dnia pierwszej sesji rady gminy zwołanej w trybie art. 20 ust. 2ba.

Art. 4ea. 1. Gmina powstała w wyniku połączenia gmin wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki połączonych gmin, w tym prawa i obowiązki wynikające z zezwoleń, koncesji oraz innych aktów administracyjnych.

2. Organy gminy powstałej w wyniku połączenia gmin stają się organami właściwymi lub stronami wszczętych i niezakończonych postępowań administracyjnych i sądowych.

3. Ujawnienie w księgach wieczystych lub w rejestrach przejścia na gminę, o której mowa w ust. 1, praw ujawnionych w tych księgach lub rejestrach następuje na wniosek gminy.

4. W przypadku gdy rozporządzenie w sprawie połączenia gmin zostało wydane na wniosek poparty przez wszystkie zainteresowane rady gmin, gminy te zawierają porozumienie, o którym mowa w art. 44 pkt 2.

5. Akty prawa miejscowego ustanowione przez organy gmin przed połączeniem gmin stają się aktami prawa miejscowego gminy powstałej w wyniku połączenia gmin, obowiązującymi na obszarze działania organów, które je ustanowiły, do dnia wejścia w życie nowych aktów prawa miejscowego ustanowionych przez organ gminy powstałej w wyniku połączenia gmin, jednak nie dłużej niż przez okres 3 lat od dnia połączenia.

Art. 4eb. 1. W przypadku zmiany granic gmin polegającej na wyłączeniu części obszaru gminy i jego włączeniu do sąsiedniej gminy, gmina, do której został włączony ten obszar, wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki gminy na tym obszarze, w tym prawa i obowiązki wynikające z zezwoleń, koncesji oraz innych aktów administracyjnych.

2. Akty prawa miejscowego z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego ustanowione przez organ gminy przed zmianą granic:

1) w części dotyczącej obszaru, który został wyłączony z tej gminy, stają się aktami prawa miejscowego gminy, do której ten obszar został włączony i obowiązują do dnia wejścia w życie nowych aktów prawa miejscowego ustanowionych przez organ tej gminy, jednak nie dłużej niż przez okres 3 lat od dnia zmiany granic gminy;

2) w części dotyczącej obszaru, który nie został wyłączony z tej gminy, pozostają w mocy.

Art. 4f. Jeżeli w wyniku zmian w podziale terytorialnym państwa rada gminy została z mocy prawa rozwiązana na podstawie art. 390 § 5 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. — Kodeks wyborczy, Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody zgło-

szony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej wyznacza osobę, która wykonuje zadania i kompetencje rady gminy do czasu wyboru nowej rady.

Art. 5. 1. Gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne. Jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto.

2. Jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy.

3. Zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej określa statut gminy.

4. (uchylony)

Art. 5a. 1. W wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy.

2. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, z zastrzeżeniem ust. 7.

3. Szczególną formą konsultacji społecznych jest budżet obywatelski.

4. W ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego.

5. W gminach będących miastami na prawach powiatu utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe, z tym że wysokość budżetu obywatelskiego wynosi co najmniej 0,5 % wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu.

6. Środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość gminy i jej części lub kategorie kwotowe projektów dotyczące całości obszaru gminy lub jej części.

7. Rada gminy określa w drodze uchwały wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, w szczególności:

1) wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty zu-

względnieniem — o ile jest to możliwe — uniwersalnego projektowania, o którym mowa w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1062 oraz z 2022 r. poz. 975 i 1079);

2) wymaganą liczbę podpisów mieszkańców popierających projekt, przy czym nie może być ona większa niż 0,1 % mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym zgłaszany jest projekt;

3) zasady oceny zgłoszonych projektów co do ich zgodności zprawem, wykonalności technicznej, spełniania przez nie wymogów formalnych oraz tryb odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania;

4) zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości, biorąc pod uwagę, że zasady przeprowadzania głosowania muszą zapewniać równość i bezpośredniość głosowania.

Art. 5b. 1. Gmina podejmuje działania na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy, w szczególności wśród młodzieży, angażując ją w sprawy dla niej istotne.

2. Rada gminy może wyrazić zgodę na utworzenie młodzieżowej rady gminy z własnej inicjatywy lub na wniosek:

1) wójta;

2) podmiotów reprezentujących zainteresowane środowiska, w szczególności:

a) organizacji pozarządowych lub podmiotów określonych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i

o wolontariacie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1327, 1265 i 1812), działających na terenie danej gminy,

b) samorządu uczniowskiego lub samorządu studenckiego z terenu danej gminy.

3. Wniosek, o którym mowa w ust. 2, jest rozpatrywany przez radę gminy w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące od dnia jego złożenia.

4. W przypadku odrzucenia wniosku złożonego przez podmiot, o którym mowa w ust. 2 pkt 2, kolejny wniosek może być złożony przez ten sam podmiot nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od dnia odrzucenia poprzedniego wniosku.

5. Młodzieżowa rada gminy ma charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny.

6. Młodzieżowa rada gminy może zgłosić do uprawnionych podmiotów wniosek o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej. Tryb zgłaszania wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej określa statut gminy lub odrębna uchwała rady gminy.

7. W sprawach dotyczących gminy młodzieżowa rada gminy może kierować zapytania lub wnioski w formie uchwały. Uchwała powinna zawierać krótkie przedstawienie stanu faktycznego będącego jej przedmiotem oraz wynikające z niej pytania. Wójt lub osoba przez niego wyznaczona są obowiązani udzielić odpowiedzi na piśmie, nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania uchwały.

8. Do zadań młodzieżowej rady gminy należy w szczególności:

1) opiniowanie projektów uchwał dotyczących młodzieży;

2) udział w opracowaniu dokumentów strategicznych gminy na rzecz młodzieży;

3) monitorowanie realizacji dokumentów strategicznych gminy na rzecz młodzieży;

4) podejmowanie działań na rzecz młodzieży, w szczególności w zakresie edukacji obywatelskiej, na zasadach określonych przez radę gminy.

9. Młodzieżowa rada gminy może współuczestniczyć w działaniach związanych z tworzeniem i realizacją rządowych dokumentów strategicznych dotyczących polityki młodzieżowej.

10. Rada gminy, tworząc młodzieżową radę gminy, nadaje jej statut określający w szczególności zasady działania młodzieżowej rady gminy, tryb i kryteria wyboru jej członków oraz zasady wygaśnięcia mandatu i odwołania członka młodzieżowej rady gminy. Podmioty, o których mowa w ust. 2 pkt 1 i 2, mogą przedstawiać opinie w zakresie projektu statutu.

11. Członkowi młodzieżowej rady gminy biorącemu udział w posiedzeniach młodzieżowej rady gminy lub w zorganizowanym wydarzeniu, na którym reprezentuje on młodzieżową radę gminy, a w przypadku niepełnoletniego członka młodzieżowej rady gminy — także jego rodzicowi lub opiekunowi prawnemu, zwraca się, na jego wniosek, koszty przejazdu na terenie kraju związane z udziałem w posiedzeniu młodzieżowej rady gminy lub w zorganizowanym wydarzeniu, na którym reprezentuje on młodzieżową radę gminy, na podstawie dokumentów, w szczególności rachunków, faktur lub biletów, potwierdzających poniesione wydatki lub informacji o wysokości poniesionych kosztów przejazdu samochodem. Szczegółowe zasady zwrotu kosztów oraz zasady delegowania przedstawicieli

młodzieżowej rady gminy na zorganizowane wydarzenia, na których reprezentują oni młodzieżową radę gminy, reguluje statut młodzieżowej rady gminy.

12. Młodzieżowa rada gminy może posiadać opiekuna.

13. Statut młodzieżowej rady gminy może określać szczegółowe wymagania, które musi spełniać opiekun, zakres jego obowiązków oraz zasady jego odwoływania.

14. Wyboru opiekuna młodzieżowej rady gminy dokonuje rada gminy spośród kandydatów wskazanych przez młodzieżową radę gminy.

15. Obsługę administracyjno-biurową młodzieżowej rady gminy zapewnia urząd gminy. Koszty obsługi młodzieżowej rady gminy pokrywa urząd gminy.

Art. 5c. 1. Gmina sprzyja solidarności międzypokoleniowej oraz tworzy warunki do pobudzania aktywności obywatelskiej osób starszych w społeczności lokalnej.

2. Rada gminy, z własnej inicjatywy lub na wniosek zainteresowanych środowisk, może utworzyć gminną radę seniorów.

2a. Rada gminy tworzy gminną radę seniorów na wniosek:

1) w gminie do 20 000 mieszkańców — co najmniej 50 mieszkańców tej gminy, którzy ukończyli 60 lat;

2) w gminie powyżej 20 000 mieszkańców — co najmniej 100 mieszkańców tej gminy, którzy ukończyli 60 lat.

2b. Wniosek, o którym mowa w ust. 2, jest rozpatrywany przez radę gminy w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące od dnia jego złożenia.

2c. Jeżeli wniosek, o którym mowa w ust. 2a, spełnia wymogi, o których mowa w tym przepisie, rada gminy tworzy gminną radę seniorów w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące od dnia jego złożenia.

2d. W przypadku odrzucenia wniosku złożonego przez podmiot, o którym mowa w ust. 2, kolejny wniosek może być złożony przez ten sam podmiot nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od dnia odrzucenia poprzedniego wniosku.

3. Gminna rada seniorów ma charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny.

3a. W sprawach dotyczących gminy gminna rada seniorów może kierować zapytania lub wnioski w formie uchwały. Uchwała powinna zawierać krótkie przedstawienie stanu faktycznego będącego jej przedmiotem oraz wynikające z niej pytania. Wójt lub osoba przez niego wyznaczona są obowiązani udzielić odpowie-

dzi na piśmie, nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania uchwały.

4. Gminna rada seniorów składa się zprzedstawicieli osób starszych oraz przedstawicieli podmiotów działających na rzecz osób starszych, w szczególności przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz podmiotów prowadzących uniwersytety trzeciego wieku.

4a. Członkowi gminnej rady seniorów biorącemu udział w posiedzeniach gminnej rady seniorów lub w zorganizowanym wydarzeniu, na którym reprezentuje on gminną radę seniorów, mogą być zwracane, na jego wniosek, poniesione koszty, w tym koszty przejazdu na terenie kraju związane z udziałem w posiedzeniu gminnej rady seniorów lub w zorganizowanym wydarzeniu, na którym reprezentuje on gminną radę seniorów, na podstawie dokumentów, w szczególności rachunków, faktur lub biletów, potwierdzających poniesione wydatki lub informacji owysokości poniesionych kosztów przejazdu samochodem.

5. Rada gminy, tworząc gminną radę seniorów, nadaje jej statut określający w szczególności:

1) tryb i kryteria wyboru jej członków,

2) zasady i tryb jej działania,

3) długość jej kadencji, z tym że kadencja nie może trwać dłużej niż kadencja rady gminy, na terenie której funkcjonuje ta rada,

4) zasady wygaśnięcia mandatu i odwołania jej członków — dążąc do wykorzystania potencjału podmiotów działających na rzecz osób starszych, a także zapewnienia sprawnego sposobu wyboru członków gminnej rady seniorów.

5a. Jeżeli rada gminy zadecydowała o zwracaniu kosztów, o których mowa w ust. 4a, w statucie, o którym mowa w ust. 5, określa się zasady zwrotu tych kosztów, w tym ich maksymalną wysokość podlegającą zwrotowi.

5b. Podmioty, o których mowa w ust. 2 lub 2a, mogą przedstawiać opinie w zakresie projektu statutu, o którym mowa w ust. 5.

6. Rada gminy może w statucie jednostki pomocniczej upoważnić ją do utworzenia rady seniorów jednostki pomocniczej. Przepisy ust. 3–5 stosuje się odpowiednio.

7. Gminna rada seniorów może zgłosić do uprawnionych podmiotów wniosek o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej. Tryb zgłaszania wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej określa statut gminy.

8. Obsługę administracyjno-biurową gminnej rady seniorów zapewnia urząd

gminy. Koszty obsługi gminnej rady seniorów pokrywa urząd gminy.

Rozdział 2
Zakres działania i zadania gminy

Art. 6. 1. Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów.

2. Jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzyganie w sprawach, o których mowa w ust. 1, należy do gminy.

Art. 7. 1. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy:

1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej;

2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;

3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i cieplną oraz gaz;

3a) działalności w zakresie telekomunikacji;

4) lokalnego transportu zbiorowego;

5) ochrony zdrowia;

6) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych;

6a) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;

7) gminnego budownictwa mieszkaniowego;

8) edukacji publicznej;

9) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;

10) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych;

11) targowisk i hal targowych;

12) zieleni gminnej i zadrzewień;

13) cmentarzy gminnych;

14) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej iprzeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego;

15) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;

16) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej;

16a) polityki senioralnej;

17) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej;

18) promocji gminy;

19) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie;

20) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

1a. (uchylony)

2. Ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy.

3. Przekazanie gminie, w drodze ustawy, nowych zadań własnych wymaga zapewnienia koniecznych środków finansowych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów własnych gminy lub subwencji. Przepis art. 8 ust. 4 i 5 stosuje się odpowiednio.

Art. 8. 1. Ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów.

2. Zadania z zakresu administracji rządowej gmina może wykonywać również na podstawie porozumienia z organami tej administracji.

2a. Gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego.

2b. Spory majątkowe wynikłe z porozumień, o których mowa w ust. 2 i 2a oraz w art. 74, rozpatruje sąd powszechny.

3. Gmina otrzymuje środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania

zadań, o których mowa w ust. 1, 2 i 2a.

4. Szczegółowe zasady i terminy przekazywania środków finansowych, o których mowa w ust. 3, określają ustawy nakładające na gminy obowiązek wykonywania zadań zleconych lub zawarte porozumienia.

5. W przypadku niedotrzymania terminów, o których mowa w ust. 4, gminie przysługują odsetki w wysokości ustalonej dla zaległości podatkowych.

Art. 8a. (utracił moc)

Art. 9. 1. W celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi.

2. Gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie.

2a. (uchylony)

3. Formy prowadzenia gospodarki gminnej, w tym wykonywania przez gminę zadań o charakterze użyteczności publicznej, określa odrębna ustawa.

4. Zadaniami użyteczności publicznej, w rozumieniu ustawy, są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Art. 9a. 1. Gmina w celu zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej może stosować środki techniczne umożliwiające rejestrację obrazu (monitoring) w obszarze przestrzeni publicznej, za zgodą zarządzającego tym obszarem lub podmiotu posiadającego tytuł prawny do tego obszaru lub na terenie nieruchomości i w obiektach budowlanych stanowiących mienie gminy lub jednostek organizacyjnych gminy, a także na terenie wokół takich nieruchomości i obiektów budowlanych, jeżeli jest to konieczne do zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli lub ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej.

2. Monitoring nie obejmuje pomieszczeń sanitarnych, szatni, stołówek, palarni oraz obiektów socjalnych.

3. Nagrania obrazu zawierające dane osobowe przetwarza się wyłącznie do celów, dla których zostały zebrane, i przechowuje przez okres nieprzekraczający 3 miesięcy od dnia nagrania, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej.

4. Po upływie okresu, o którym mowa w ust. 3, uzyskane w wyniku monitoringu nagrania obrazu zawierające dane osobowe, podlegają zniszczeniu, z wyjątkiem sytuacji, w których nagrania zostały zabezpieczone, zgodnie z odrębnymi przepisami.

5. Nieruchomości i obiekty budowlane objęte monitoringiem oznacza się w sposób widoczny i czytelny informacją o monitoringu, w szczególności za pomocą odpowiednich znaków.

6. Monitoring, w ramach którego dochodzi do przetwarzania danych osobowych, wymaga stosowania środków zabezpieczających przetwarzanie tych danych, w szczególności uniemożliwiających ich utratę lub bezprawne rozpowszechnienie, a także uniemożliwienie dostępu do danych osobom nieuprawnionym.

Art. 10. 1. Wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego.

2. Gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej.

3. Gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej, społecznościom lokalnym i regionalnym innych państw. Podstawą udzielania tej pomocy jest uchwała organu stanowiącego gminy, związku międzygminnego lub właściwego organu statutowego stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego.

Art. 10a. Gmina może zapewnić wspólną obsługę, w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną:

1) jednostkom organizacyjnym gminy zaliczanym do sektora finansów publicznych,

2) gminnym instytucjom kultury,

3) innym zaliczanym do sektora finansów publicznych gminnym osobom prawnym utworzonym na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych,

banków i spółek prawa handlowego
— zwanym dalej „jednostkami obsługiwanymi”.

Art. 10b. 1. Wspólną obsługę mogą prowadzić urząd gminy, inna jednostka organizacyjna gminy, jednostka organizacyjna związku międzygminnego albo jednostka organizacyjna związku powiatowo-gminnego, zwane dalej „jednostkami obsługującymi”.

2. Rada gminy w odniesieniu do jednostek obsługiwanych, o których mowa w art. 10a pkt 1, określa, w drodze uchwały, w szczególności:

1) jednostki obsługujące;

2) jednostki obsługiwane;

3) zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi.

3. Jednostki obsługiwane, o których mowa w art. 10a pkt 2 i 3, mogą, na podstawie porozumień zawartych przez te jednostki zjednostką obsługującą, przystąpić do wspólnej obsługi, po uprzednim zgłoszeniu tego zamiaru wójtowi. Zakres wspólnej obsługi określa zawarte porozumienie.

4. Jednostka obsługująca ma prawo żądania od jednostki obsługiwanej informacji oraz wglądu w dokumentację w zakresie niezbędnym do wykonywania zadań w ramach wspólnej obsługi tej jednostki.

5. Jednostka obsługiwana ma prawo żądania od jednostki obsługującej informacji oraz wglądu w dokumentację w zakresie zadań wykonywanych przez jednostkę obsługującą w ramach wspólnej obsługi.

Art. 10c. 1. Zakres wspólnej obsługi nie może obejmować kompetencji kierowników jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych do dysponowania środkami publicznymi oraz zaciągania zobowiązań, a także sporządzania i zatwierdzania planu finansowego oraz przeniesień wydatków w tym planie.

2. W przypadku powierzenia obowiązków z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości jednostek obsługiwanych, o których mowa w art. 10a pkt 1 i 2, są one przekazywane w całości.

Art. 10d. Jednostka obsługująca jest uprawniona do przetwarzania danych osobowych przetwarzanych przez jednostkę obsługiwaną w zakresie i celu nie-

zbędnych do wykonywania zadań w ramach wspólnej obsługi tej jednostki.

Art. 10e. *[1. Gmina może opracować strategię rozwoju gminy.]*

<1. Gmina opracowuje strategię rozwoju gminy.>

<1a. Gmina może nie opracować strategii rozwoju gminy, jeżeli obszar gminy jest objęty strategią rozwoju ponadlokalnego.>

2. Strategia rozwoju gminy jest spójna ze strategią rozwoju województwa oraz strategią rozwoju ponadlokalnego, obejmującą tę gminę.

3. Strategia rozwoju gminy zawiera wnioski z diagnozy, o której mowa w art. 10a ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2021 r. poz. 1057 oraz z 2022 r. poz. 1079 i 1846), przygotowanej na potrzeby tej strategii, oraz określa w szczególności:

1) cele strategiczne rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym;

2) kierunki działań podejmowanych dla osiągnięcia celów strategicznych;

3) oczekiwane rezultaty planowanych działań, w tym w wymiarze przestrzennym, oraz wskaźniki ich osiągnięcia;

4) model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy, rozumiany jako docelowy układ elementów składowych przestrzeni, w tym:

a) strukturę sieci osadniczej wraz z rolą i hierarchią jednostek osadniczych,

b) system powiązań przyrodniczych,

c) główne korytarze i elementy sieci transportowych, w tym pieszych i rowerowych,

d) główne elementy infrastruktury technicznej i społecznej;

5) ustalenia i rekomendacje w zakresie przestrzennej w gminie dotyczące:

a) zasad ochrony środowiska i jego kształtowania i prowadzenia polityki zasobów, w tym ochrony powietrza, przyrody i krajobrazu,

b) zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej,

c) kierunków zmian w strukturze zagospodarowania terenów, w tym określenia szczególnych potrzeb w zakresie nowej zabudowy mieszkaniowej,

d) zasad lokalizacji obiektów handlu wielkopowierzchniowego w rozumieniu ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu

przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, 1506, 1597 i 1688),

e) zasad lokalizacji kluczowych inwestycji celu publicznego,

f) kierunków rozwoju systemów komunikacji, infrastruktury technicznej i społecznej,

g) zasad lokalizacji urządzeń wytwarzających energię o mocy zainstalowanej przekraczającej 500 kW,

h) zasad lokalizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko,

i) zasad kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej,

j) zasad kształtowania zagospodarowania przestrzennego na obszarach zdegradowanych i obszarach rewitalizacji oraz obszarach wymagających przekształceń, rehabilitacji, rekultywacji lub remediacji;

6) obszary strategicznej interwencji określone w strategii rozwoju województwa, o której mowa w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2094), wraz z zakresem planowanych działań;

7) obszary strategicznej interwencji kluczowe dla gminy, jeżeli takie zidentyfikowano, wraz z zakresem planowanych działań;

8) system realizacji strategii, w tym wytyczne do sporządzania dokumentów wykonawczych;

9) ramy finansowe i źródła finansowania.

4. Strategię rozwoju gminy sporządza się w formie tekstowej oraz graficznej zawierającej zobrazowanie treści, o których mowa w szczególności w ust. 3 pkt 4–7.

Art. 10f. 1. Rada gminy, w drodze uchwały, określa szczegółowy tryb i harmonogram opracowania projektu strategii rozwoju gminy, w tym tryb konsultacji, o których mowa w art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

2. Projekt strategii rozwoju gminy opracowuje wójt oraz przedkłada go zarządowi województwa w celu wydania opinii dotyczącej sposobu uwzględnienia ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w województwie określonych w strategii rozwoju województwa.

3. Zarząd województwa wydaje opinię, o której mowa w ust. 2, w terminie

30 dni od dnia otrzymania projektu strategii rozwoju gminy. W przypadku braku opinii we wskazanym terminie uznaje się, że strategia rozwoju gminy jest spójna ze strategią rozwoju województwa.

4. Strategia rozwoju gminy jest przyjmowana przez radę gminy w drodze uchwały.

5. Strategia rozwoju gminy podlega aktualizacji, jeżeli wymaga tego sytuacja społeczna, gospodarcza lub przestrzenna gminy albo gdy jest to konieczne dla zachowania jej spójności ze strategią rozwoju ponadlokalnego lub strategią rozwoju województwa. Do aktualizacji strategii rozwoju gminy stosuje się ust. 1–4.

Art. 10g. 1. Gminy sąsiadujące, powiązane ze sobą funkcjonalnie, mogą opracować strategię rozwoju ponadlokalnego będącą wspólną strategią rozwoju tych gmin w zakresie ich terytorium.

2. Strategia rozwoju ponadlokalnego:

1) jest opracowywana z udziałem powiatu, jeżeli w jej opracowywaniu uczestniczą wszystkie gminy z terytorium tego powiatu;

2) może być opracowywana z udziałem powiatu, jeżeli przynajmniej jedna gmina, o której mowa w ust. 1, znajduje się na jego terytorium.

3. Do strategii rozwoju ponadlokalnego przepisy art. 10e ust. 2–4 stosuje się odpowiednio.

4. W celu przygotowania i realizacji strategii rozwoju ponadlokalnego jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć w szczególności związek międzygminny, o którym mowa w art. 64, lub związek powiatowo-gminny, o którym mowa w art. 72a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526), lub stowarzyszenie, o którym mowa w art. 84, lub zawierać porozumienie międzygminne, o którym mowa w art. 74.

4a. Organ stanowiący związku międzygminnego albo stowarzyszenia, o którym mowa w art. 84, w drodze uchwały, określa szczegółowy tryb i harmonogram opracowania projektu strategii rozwoju ponadlokalnego, w tym tryb konsultacji, o których mowa w art. 6 ust. 3 ustawy z dnia prowadzenia polityki rozwoju.

4b. W przypadku opracowywania strategii porozumienie międzygminne, o którym mowa w art. 74, szczegółowy tryb i harmonogram opracowania projektu strategii rozwoju ponadlokalnego, w tym tryb konsultacji, o których mowa w art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, jest

przyjmowany przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, której powierzono opracowanie projektu strategii rozwoju ponadlokalnego.

5. Projekt strategii rozwoju ponadlokalnego opracowuje odpowiednio wójt albo starosta wskazany w porozumieniu międzygminnym, organ wykonawczy związku międzygminnego albo stowarzyszenia oraz przedkłada go zarządowi województwa w celu wydania opinii dotyczącej sposobu uwzględnienia ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w województwie określonych w strategii rozwoju województwa.

6. Zarząd województwa wydaje opinię, o której mowa w ust. 5, w terminie 30 dni od dnia otrzymania projektu strategii rozwoju ponadlokalnego. W przypadku braku opinii we wskazanym terminie uznaje się, że strategia rozwoju ponadlokalnego jest spójna ze strategią rozwoju województwa.

7. Strategia rozwoju ponadlokalnego jest przyjmowana przez organ stanowiący związku międzygminnego albo stowarzyszenia, w drodze uchwały.

8. Strategia rozwoju ponadlokalnego opracowana przez porozumienie międzygminne jest przyjmowana przez właściwe rady gmin i obowiązuje od dnia jej przyjęcia przez ostatnią radę gminy. Strategia rozwoju ponadlokalnego opracowana z udziałem powiatu jest przyjmowana również przez radę powiatu i obowiązuje od dnia jej przyjęcia przez ostatnią radę gminy lub powiatu.

9. Strategia rozwoju ponadlokalnego podlega aktualizacji, jeżeli wymaga tego sytuacja społeczna, gospodarcza lub przestrzenna obszaru objętego strategią albo gdy jest to konieczne dla zachowania jej spójności ze strategią rozwoju województwa. Do aktualizacji strategii rozwoju ponadlokalnego stosuje się ust. 4a–8 oraz art. 10e ust. 2–4.

Rozdział 3
Władze gminy

Art. 11. 1. Mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referendum) lub za pośrednictwem organów gminy.

2. (uchylony)

Art. 11a. 1. Organami gminy są:

1) rada gminy;

2) wójt (burmistrz, prezydent miasta).

2. Zasady i tryb przeprowadzania wyborów do rady gminy oraz wyboru wójta (burmistrza, prezydenta miasta) określają odrębne ustawy.

3. Ilekroć wustawie jest mowa owójcie, należy przez to rozumieć także burmistrza oraz prezydenta miasta.

Art. 11b. 1. Działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw.

2. Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy.

3. Zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy.

Art. 12. Zasady i tryb przeprowadzania referendum gminnego określa odrębna ustawa.

Art. 13. (uchylony)

Art. 14. 1. Uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej.

2. Głosowania jawne na sesjach rady odbywają się za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych.

3. W przypadku gdy przeprowadzenie głosowania w sposób określony w ust. 2 nie jest możliwe z przyczyn technicznych przeprowadza się głosowanie imienne.

4. Imienne wykazy głosowań radnych podaje się niezwłocznie do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej gminy oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty na obszarze gminy.

Art. 15. 1. Z zastrzeżeniem art. 12 organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy.

2. Jeżeli siedziba rady gminy znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy, rada nosi nazwę rady miejskiej.

Art. 16. Kadencja rady gminy trwa 5 lat licząc od dnia wyboru.

Art. 17. 1. W skład rady wchodzą radni w liczbie:

1) piętnastu w gminach do 20 000 mieszkańców;

2) dwudziestu jeden w gminach do 50 000 mieszkańców;

3) dwudziestu trzech w gminach do 100 000 mieszkańców;

4) dwudziestu pięciu w gminach do 200 000 mieszkańców oraz po trzech na każde dalsze rozpoczęte 100 000 mieszkańców, nie więcej jednak niż czterdziestu pięciu radnych.

2.Wskład rady gminy powstałej w wyniku połączenia gmin, wpierwszej kadencji wchodzą radni w liczbie:

1) dwudziestu jeden w gminach do 20 000 mieszkańców;

2) dwudziestu trzech w gminach do 50 000 mieszkańców;

3) dwudziestu pięciu w gminach do 100 000 mieszkańców oraz po trzech na każde dalsze rozpoczęte 100 000 mieszkańców, nie więcej jednak niż czterdziestu ośmiu radnych.

Art. 18. 1. Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej.

2. Do wyłącznej właściwości rady gminy należy:

1) uchwalanie statutu gminy;

2) ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności;

3) powoływanie i odwoływanie skarbnika gminy, który jest głównym księgowym budżetu — na wniosek wójta;

4) uchwalanie budżetu gminy, rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu;

4a) rozpatrywanie raportu o stanie gminy oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wotum zaufania z tego tytułu;

5) uchwalanie planu ogólnego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;

6) uchwalanie programów gospodarczych;

6a) przyjmowanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach

o zasadach prowadzenia polityki rozwoju;
7) ustalanie zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki;
8) podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach;
9) podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących:

a) zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy,

b) emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez wójta,

c) zaciągania długoterminowych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, 1692, 1725, 1747, 1768 i 1964),

d) ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez wójta w roku budżetowym,

e) zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustalaną corocznie przez radę gminy,

f) tworzenia i przystępowania do spółek i spółdzielni oraz rozwiązywania i występowania z nich,

g) określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta,

h) tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek,

i) ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez wójta w roku budżetowym,

j) wyrażenia zgody na zawarcie umowy, o której mowa w art. 50a ust. 1;

10) określanie wysokości sumy, do której wójt może samodzielnie zaciągać zobowiązania;

11) podejmowanie uchwał w sprawie przyjęcia zadań, o których mowa w art. 8 ust. 2 i 2a;

12) podejmowanie uchwał w sprawach współdziałania z innymi gminami oraz wydzielanie na ten cel odpowiedniego majątku;

12a) podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi iregionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych;

13) podejmowanie uchwał w sprawach herbu gminy, nazw ulic i placów będących drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1693, 1768, 1783 i 2185), a także wznoszenia pomników;

14) nadawanie honorowego obywatelstwa gminy;

14a) podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów;

15) stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

3. (uchylony)

4. (uchylony)

Art. 18a. 1. Rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną.

2. W skład komisji rewizyjnej wchodzą radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje, o których mowa w art. 19 ust. 1.

3. Komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi. Wniosek w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową.

4. Komisja rewizyjna wykonuje inne zadania zlecone przez radę w zakresie kontroli. Uprawnienie to nie narusza uprawnień kontrolnych innych komisji, powoływanych przez radę gminy na podstawie art. 21 ust. 1.

5. Zasady i tryb działania komisji rewizyjnej określa statut gminy.

Art. 18b. 1. Rada gminy rozpatruje skargi na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych; wnioski oraz petycje składane przez obywateli; w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji.

2. W skład komisji skarg, wniosków i petycji wchodzą radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, zwyjątkiem radnych pełniących funkcje, o których mowa w art. 19 ust. 1.

3. Zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji określa statut gminy.

Art. 19. 1. Rada gminy wybiera ze swego grona przewodniczącego i 1–3 wiceprzewodniczących bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym.

2. Zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. W przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem.

3. (uchylony)

4. Odwołanie przewodniczącego i wiceprzewodniczących następuje na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu rady gminy w trybie określonym w ust. 1.

5. W przypadku rezygnacji przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego rada podejmuje uchwałę w sprawie przyjęcia tej rezygnacji nie później niż wciągu 1 miesiąca od dnia złożenia rezygnacji.

6. Niepodjęcie uchwały, o której mowa w ust. 5, w ciągu 1 miesiąca od dnia złożenia rezygnacji przez przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego jest równoznaczne z przyjęciem rezygnacji przez radę gminy z upływem ostatniego dnia miesiąca, w którym powinna być podjęta uchwała.

7. W przypadku odwołania lub przyjęcia rezygnacji przewodniczącego i wiceprzewodniczących oraz niewybrania w ich miejsce osób do pełnienia tych funkcji w terminie 30 dni od dnia przyjęcia rezygnacji albo od dnia odwołania, sesję rady gminy w celu wyboru przewodniczącego, zwołuje wojewoda. Sesja zwoływana jest na dzień przypadający w ciągu 7 dni po upływie terminu, o którym mowa w zdaniu

pierwszym.

8. Sesję rady gminy, o której mowa w ust. 7, do czasu wyboru przewodniczącego prowadzi najstarszy wiekiem radny obecny na sesji, który wyraził zgodę na prowadzenie sesji.

Art. 20. 1. Rada gminy obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał.

1a. Rada gminy może wprowadzić zmiany w porządku bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady.

1b. Obrady rady gminy są transmitowane i utrwalane za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk. Nagrania obrad są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej gminy oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty.

1c. (uchylony)

2. Pierwszą sesję nowo wybranej rady gminy zwołuje komisarz wyborczy na dzień przypadający w ciągu 7 dni po upływie kadencji rady.

2a. (uchylony)

2b. W przypadku wyborów przedterminowych pierwszą sesję zwołuje osoba, którą Prezes Rady Ministrów wyznaczył do pełnienia funkcji organów jednostki samorządu terytorialnego, na dzień przypadający w ciągu 7 dni po ogłoszeniu wyników wyborów do rady gminy.

2ba. Pierwszą sesję rady gminy powstałej w wyniku połączenia gmin lub rady nowo utworzonej gminy zwołuje komisarz wyborczy na dzień przypadający w terminie 7 dni po dniu ogłoszenia wyników wyborów do rady, a w przypadku, o którym mowa w art. 390a § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. — Kodeks wyborczy, na dzień przypadający w terminie 7 dni od dnia powstania gminy.

2c. Pierwszą sesję nowo wybranej rady gminy, do czasu wyboru przewodniczącego rady, prowadzi najstarszy wiekiem radny obecny na sesji.

3. Na wniosek wójta lub co najmniej ¼ ustawowego składu rady gminy przewodniczący obowiązany jest zwołać sesję na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku. Wniosek o zwołanie sesji powinien spełniać wymogi określone w ust. 1 w zdaniu drugim.

4. Do zmiany porządku obrad sesji zwołanej w trybie określonym w ust. 3 sto-

suje się przepis ust.1a, z tym że dodatkowo wymagana jest zgoda wnioskodawcy.

5. Na wniosek wójta przewodniczący rady gminy jest obowiązany wprowadzić do porządku obrad najbliższej sesji rady gminy projekt uchwały, jeżeli wpłynął on do rady gminy co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia sesji rady.

6. Na wniosek klubu radnych przewodniczący rady gminy jest obowiązany wprowadzić do porządku obrad najbliższej sesji rady gminy projekt uchwały, zgłoszony przez klub radnych, jeżeli wpłynął on do rady gminy co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia sesji rady. W trybie, o którym mowa w zdaniu pierwszym, każdy klub radnych może zgłosić nie więcej niż jeden projekt uchwały na każdą kolejną sesję rady gminy.

Art. 21. 1. Rada gminy ze swojego grona może powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy.

2. (uchylony)

3. Komisje podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności.

4. W posiedzeniach komisji mogą uczestniczyć radni niebędący jej członkami. Mogą oni zabierać głos w dyskusji i składać wnioski bez prawa udziału w głosowaniu.

Art. 21a. Przewodniczący rady gminy w związku z realizacją swoich obowiązków może wydawać polecenia służbowe pracownikom urzędu gminy wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych. W tym przypadku przewodniczący rady gminy wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników, o których mowa w zdaniu pierwszym.

Art. 22. 1. Organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy.

2. Statut gminy podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Art. 23. 1. Radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy. Radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty

i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców.

2. Radni mogą tworzyć kluby radnych.

3. Klub radnych tworzy co najmniej 3 radnych.

4. Zasady działania klubów radnych określa statut gminy.

Art. 23a. 1. Przed przystąpieniem do wykonywania mandatu radni składają ślubowanie:

„Wierny Konstytucji i prawu Rzeczypospolitej Polskiej, ślubuję uroczyście obowiązki radnego sprawować godnie, rzetelnie i uczciwie, mając na względzie dobro mojej gminy i jej mieszkańców".

2. Ślubowanie odbywa się w ten sposób, że po odczytaniu roty wywołani kolejno radni powstają i wypowiadają słowo „ślubuję". Ślubowanie może być złożone z dodaniem zdania: „Tak mi dopomóż Bóg".

3. Radni nieobecni na pierwszej sesji rady gminy oraz radni, którzy uzyskali mandat w czasie trwania kadencji, składają ślubowanie na pierwszej sesji, na której są obecni.

4. (uchylony)

Art. 24. 1. Radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany.

2. W wykonywaniu mandatu radnego radny ma prawo, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji imateriałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność urzędu gminy, a także spółek z udziałem gminy, spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych, gminnych osób prawnych, oraz zakładów, przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej.

3. W sprawach dotyczących gminy radni mogą kierować interpelacje i zapytania do wójta.

4. Interpelacja dotyczy spraw o istotnym znaczeniu dla gminy. Interpelacja powinna zawierać krótkie przedstawienie stanu faktycznego będącego jej przedmiotem oraz wynikające z niej pytania.

5. Zapytania składa się w sprawach aktualnych problemów gminy, a także w celu uzyskania informacji o konkretnym stanie faktycznym. Przepis ust. 4 zdanie drugie stosuje się odpowiednio.

6. Interpelacje i zapytania składane są na piśmie do przewodniczącego rady, który przekazuje je niezwłocznie wójtowi. Wójt, lub osoba przez niego wyznaczona, jest zobowiązana udzielić odpowiedzi na piśmie nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania interpelacji lub zapytania.

7. Treść interpelacji i zapytań oraz udzielonych odpowiedzi podawana jest do publicznej wiadomości poprzez niezwłoczną publikację w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej gminy, oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty.

Art. 24a. 1. Z radnym nie może być nawiązywany stosunek pracy w urzędzie gminy, w której radny uzyskał mandat.

2. Radny nie może pełnić funkcji kierownika gminnej jednostki organizacyjnej oraz jego zastępcy.

3. (uchylony)

4. (uchylony)

Art. 24b. 1. Osoba wybrana na radnego nie może wykonywać pracy w ramach stosunku pracy w urzędzie gminy, w której uzyskała mandat, oraz wykonywać funkcji kierownika lub jego zastępcy w jednostce organizacyjnej tej gminy. Przed przystąpieniem do wykonywania mandatu osoba ta obowiązana jest złożyć wniosek o urlop bezpłatny w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy.

2. Radny, o którym mowa w ust. 1, otrzymuje urlop bezpłatny na okres sprawowania mandatu oraz 3 miesięcy po jego wygaśnięciu.

3. Radny otrzymuje urlop bezpłatny bez względu na rodzaj i okres trwania stosunku pracy. Stosunek pracy zawarty na czas określony, który ustałby przed terminem zakończenia urlopu bezpłatnego, przedłuża się do 3 miesięcy po zakończeniu tego urlopu.

4. W przypadku radnego wykonującego funkcję kierownika lub jego zastępcy w jednostce organizacyjnej, przejętej lub utworzonej przez gminę w czasie kadencji, termin, o którym mowa w ust. 1, wynosi 6 miesięcy od dnia przejęcia lub

utworzenia tej jednostki.

5. Niezłożenie przez radnego wniosku, o którym mowa w ust. 1, jest równoznaczne ze zrzeczeniem się mandatu.

6. Przepisy ust. 1–5 stosuje się odpowiednio w przypadku obsadzenia mandatu rady w drodze uchwały rady gminy podjętej na podstawie przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. — Kodeks wyborczy.

Art. 24c. Po wygaśnięciu mandatu pracodawca przywraca radnego do pracy na tym samym lub równorzędnym stanowisku pracy z wynagrodzeniem odpowiadającym wynagrodzeniu, jakie radny otrzymywałby, gdyby nie przysługujący urlop bezpłatny. Radny zgłasza gotowość przystąpienia do pracy w terminie 7 dni od dnia wygaśnięcia mandatu.

Art. 24d. Wójt nie może powierzyć radnemu gminy, w której radny uzyskał mandat, wykonywania pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej.

Art. 24e. 1. Radni nie mogą podejmować dodatkowych zajęć ani otrzymywać darowizn mogących podważyć zaufanie wyborców do wykonywania mandatu zgodnie z art. 23a ust. 1.

2. Radni nie mogą powoływać się na swój mandat w związku z podjętymi dodatkowymi zajęciami bądź działalnością gospodarczą prowadzoną na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami.

Art. 24f. 1. Radni nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności.

1a. Jeżeli radny przed rozpoczęciem wykonywania mandatu prowadził działalność gospodarczą, o której mowa w ust. 1, jest obowiązany do zaprzestania prowadzenia tej działalności gospodarczej wciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania. Niewypełnienie obowiązku, o którym mowa wzdaniu pierwszym, stanowi podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego w trybie art. 383 ustawy, o której mowa w art. 24b ust. 6.

2. Wójtowie, radni, małżonkowie wójtów, zastępców wójtów, radnych, sekre-

tarzy gminy, skarbników gminy, kierowników jednostek organizacyjnych gminy, osób zarządzających i członków organów zarządzających gminnymi osobami prawnymi, a także osoby pozostające we wspólnym pożyciu z wójtami, zastępcami wójtów, radnymi, sekretarzami gminy, skarbnikami gminy, kierownikami jednostek organizacyjnych gminy, osobami zarządzającymi i członkami organów zarządzających gminnymi osobami prawnymi, nie mogą być członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych ani pełnomocnikami spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby. Wybór lub powołanie tych osób na te funkcje są z mocy prawa nieważne.

3. (uchylony)

4. Jeżeli wybór lub powołanie, o których mowa w ust. 2, nastąpiły przed rozpoczęciem wykonywania mandatu radnego albo dniem wyboru wójta lub przed zatrudnieniem na stanowisku sekretarza gminy, powołaniem na stanowisko zastępcy wójta, skarbnika gminy, kierownika jednostki organizacyjnej gminy oraz osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego gminną osobą prawną, osoby, o których mowa w ust. 2, są obowiązane zrzec się stanowiska lub funkcji w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania przez radnego albo wójta czy też od dnia zatrudnienia na podstawie umowy o pracę lub powołania na stanowisko. W razie niezrzeczenia się stanowiska lub funkcji osoba, o której mowa w ust. 2, traci je z mocy prawa po upływie terminu, o którym mowa w zdaniu pierwszym.

5. Radni nie mogą posiadać pakietu większego niż 10 % udziałów lub akcji współkach prawa handlowego z udziałem gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby. Udziały lub akcje przekraczające ten pakiet powinny być zbyte przez radnego przed pierwszą sesją rady gminy, a w razie niezbycia ich nie uczestniczą one przez okres sprawowania mandatu i dwóch lat po jego wygaśnięciu w wykonywaniu przysługujących im uprawnień (prawa głosu, prawa do dywidendy, prawa do podziału majątku, prawa poboru).

6. (uchylony)

Art. 24fa. 1. Wójtowie, zastępcy wójtów, radni, małżonkowie wójtów, zastępców wójtów, radnych, a także osoby pozostające we wspólnym pożyciu z wójtami, zastępcami wójtów, radnymi, nie mogą:

1) zawierać umów najmu lokali mieszkalnych stanowiących mieszkaniowy zasób gminy, w której wójt lub zastępca wójta pełni funkcję lub radny uzyskał

mandat, ani umów najmu lokali mieszkalnych utworzonych w wyniku realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego przez społeczną inicjatywę mieszkaniową, o której mowa w art. 23 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 790, 1114 i 1463), w której gmina dysponuje ponad 50 % głosów na zgromadzeniu wspólników lub na walnym zgromadzeniu;

2) nabywać własności lokali mieszkalnych stanowiących mieszkaniowy zasób gminy, w której wójt lub zastępca wójta pełni funkcję lub radny uzyskał mandat, ani własności lokali mieszkalnych utworzonych w wyniku realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego przez społeczną inicjatywę mieszkaniową będącą samorządową osobą prawną.

2. W przypadku umowy najmu zawieranej w związku z umową partycypacji w kosztach budowy lokalu mieszkalnego, o której mowa w art. 29a ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, zawartą przed dniem objęcia funkcji wójta, zastępcy wójta albo uzyskania mandatu radnego, przepisu ust. 1 pkt 1 nie stosuje się.

3. Przepisu ust. 1 pkt 1 nie stosuje się do najmu lokalu mieszkalnego wydzielonego przez radę gminy w zasobie mieszkaniowym do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy, jeżeli umowa tego najmu zawierana jest z wójtem lub zastępcą wójta na czas pełnienia tej funkcji.

Art. 24g. (uchylony)

Art. 24h. 1. Radny, wójt, zastępca wójta, sekretarz gminy, skarbnik gminy, kierownik jednostki organizacyjnej gminy, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta są obowiązani do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym, zwanego dalej „oświadczeniem majątkowym". Oświadczenie majątkowe dotyczy ich majątku odrębnego oraz majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową. Oświadczenie majątkowe zawiera informacje o:

1) zasobach pieniężnych, nieruchomościach, udziałach i akcjach w spółkach handlowych oraz o nabyciu od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, jednostek samorządu terytorialnego, ich związków, komunalnej osoby prawnej lub od związku metropolitalnego mienia, które podlegało zbyciu

w drodze przetargu, a także dane o prowadzeniu działalności gospodarczej oraz dotyczące zajmowania stanowisk w spółkach handlowych;

2) dochodach osiąganych z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć, z podaniem kwot uzyskiwanych z każdego tytułu;

3) mieniu ruchomym o wartości powyżej 10 000 złotych;

4) zobowiązaniach pieniężnych o wartości powyżej 10 000 złotych, w tym zaciągniętych kredytach i pożyczkach oraz warunkach, na jakich zostały udzielone.

2. Osoba składająca oświadczenie majątkowe określa w nim przynależność poszczególnych składników majątkowych, dochodów i zobowiązań do majątku odrębnego i majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową.

3. Oświadczenie majątkowe wraz z kopią swojego zeznania o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) za rok poprzedni i jego korektą składają w dwóch egzemplarzach:

1) radny — przewodniczącemu rady gminy;

2) wójt, przewodniczący rady gminy — wojewodzie;

3) zastępca wójta, sekretarz gminy, skarbnik gminy, kierownik jednostki organizacyjnej gminy, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta — wójtowi.

4. Radny i wójt składają pierwsze oświadczenie majątkowe w terminie 30 dni od dnia złożenia ślubowania. Do pierwszego oświadczenia majątkowego radny jest obowiązany dołączyć informację o sposobie i terminie zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia gminy, w której uzyskał mandat, a wójt informację o zaprzestaniu prowadzenia działalności gospodarczej, jeżeli taką działalność prowadzili przed dniem wyboru. Kolejne oświadczenia majątkowe są składane przez radnego i wójta co roku do dnia 30 kwietnia, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, oraz na 2 miesiące przed upływem kadencji.

5. Zastępca wójta, sekretarz gminy, skarbnik gminy, kierownik jednostki organizacyjnej gminy, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta składają pierwsze oświadczenie majątkowe w terminie 30 dni od dnia powołania na stanowisko lub od dnia zatrudnienia. Do pierwszego oświadczenia majątkowego zastępca wójta, sekretarz gminy, skarbnik gminy, kierownik jednostki organizacyjnej gminy, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminną osobą

prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne wimieniu wójta są obowiązani dołączyć informację o sposobie i terminie zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej, jeżeli prowadzili ją przed dniem powołania lub zatrudnienia. Kolejne oświadczenia majątkowe są składane przez nich co roku do dnia 30 kwietnia, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, oraz w dniu odwołania ze stanowiska lub rozwiązania umowy o pracę.

5a. Jeżeli terminy określone w ust. 4 lub 5 nie zostaną dotrzymane, odpowiednio, przewodniczący rady gminy, wojewoda lub wójt w terminie 14 dni od dnia stwierdzenia niedotrzymania terminu wzywa osobę, która nie złożyła oświadczenia do jego niezwłocznego złożenia wyznaczając dodatkowy czternastodniowy termin. Termin ten liczy się od dnia skutecznego dostarczenia wezwania.

6. Analizy danych zawartych w oświadczeniu majątkowym dokonują osoby, którym złożono oświadczenie majątkowe. Osoby, którym złożono oświadczenie majątkowe, przekazują jeden egzemplarz urzędowi skarbowemu właściwemu ze względu na miejsce zamieszkania osoby składającej oświadczenie majątkowe. Oświadczenie majątkowe przechowuje się przez 6 lat.

7. Analizy danych zawartych w oświadczeniu majątkowym dokonuje również naczelnik urzędu skarbowego właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby składającej oświadczenie majątkowe. Analizując oświadczenie majątkowe, naczelnik urzędu skarbowego uwzględnia również zeznanie o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) małżonka osoby składającej oświadczenie.

8. Podmiot dokonujący analizy, o której mowa w ust. 6 i 7, jest uprawniony do porównania treści analizowanego oświadczenia majątkowego oraz załączonej kopii zeznania o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) z treścią uprzednio złożonych oświadczeń majątkowych oraz z dołączonymi do nich kopiami zeznań o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT).

9. W przypadku podejrzenia, że osoba składająca oświadczenie majątkowe podała w nim nieprawdę lub zataiła prawdę, podmiot dokonujący analizy oświadczenia występuje do Centralnego Biura Antykorupcyjnego z wnioskiem o kontrolę jej oświadczenia majątkowego.

10. (uchylony)

11. Do postępowania w sprawie kontroli oświadczenia majątkowego stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1900).

12. Podmiot dokonujący analizy oświadczeń majątkowych w terminie do dnia 30 października każdego roku przedstawia radzie gminy informację o:

1) osobach, które nie złożyły oświadczenia majątkowego lub złożyły je po terminie;

2) nieprawidłowościach stwierdzonych w analizowanych oświadczeniach majątkowych wraz z ich opisem i wskazaniem osób, które złożyły nieprawidłowe oświadczenia;

3) działaniach podjętych w związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi w analizowanych oświadczeniach majątkowych.

13. Prezes Rady Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, wzór formularza oświadczenia majątkowego radnego oraz wzór formularza oświadczenia majątkowego wójta, zastępcy wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierownika jednostki organizacyjnej gminy, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu wójta, uwzględniając zakazy określone w odniesieniu do tych osób w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2022 r. poz. 1110).

Art. 24i. 1. Informacje zawarte w oświadczeniu majątkowym są jawne, z wyłączeniem informacji o adresie zamieszkania składającego oświadczenie oraz o miejscu położenia nieruchomości.

2. Wojewoda i przewodniczący rady gminy przekazują wójtowi kopie oświadczeń majątkowych, które im złożono.

3. Jawne informacje zawarte w oświadczeniach majątkowych są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej, o którym mowa w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

Art. 24j. (uchylony)

Art. 24k. 1. Niezłożenie oświadczenia majątkowego mimo upływu dodatkowego terminu, o którym mowa w art. 24h ust. 5a przez:

1) radnego lub wójta — powoduje wygaśnięcie mandatu w trybie odpowiednio art. 383 lub art. 492 ustawy, o której mowa w art. 24b ust. 6;

2) zastępcę wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierownika jednostki

organizacyjnej gminy, osobę zarządzającą i członka organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osobę wydającą decyzje administracyjne w imieniu wójta — powoduje utratę ich wynagrodzenia za okres od dnia, w którym powinno być złożone oświadczenie do dnia złożenia oświadczenia.

2. Jeżeli skarbnik gminy nie złoży w terminie oświadczenia majątkowego, rada gminy odwołuje go, w drodze uchwały, najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia.

3. Jeżeli sekretarz gminy, zastępca wójta, kierownik jednostki organizacyjnej gminy, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta nie złożą w terminie oświadczenia majątkowego, właściwy organ odwołuje ich albo rozwiązuje z nimi umowę o pracę najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia.

4. Odwołanie i rozwiązanie umowy o pracę w trybie określonym w ust. 2 i 3 jest równoznaczne z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia na podstawie art. 52 § 1 pkt 1 Kodeksu pracy.

Art. 24l. Podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniu majątkowym, powoduje odpowiedzialność na podstawie art. 233 § 1 Kodeksu karnego.

Art. 24m. 1. Wójt, zastępca wójta, skarbnik gminy, sekretarz gminy, kierownik jednostki organizacyjnej gminy, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta w trakcie pełnienia funkcji lub trwania zatrudnienia oraz przez okres 3 lat po zakończeniu pełnienia funkcji lub ustaniu zatrudnienia nie mogą przyjąć jakiegokolwiek świadczenia o charakterze majątkowym, nieodpłatnie lub odpłatnie w wysokości niższej od jego rzeczywistej wartości od podmiotu lub podmiotu od niego zależnego, jeżeli biorąc udział w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych jego dotyczących mieli bezpośredni wpływ na jego treść.

2. Podmiotem zależnym w rozumieniu ust. 1 jest podmiot, w którym:

1) przedsiębiorca posiada bezpośrednio lub pośrednio większość głosów w jego organach, także na podstawie porozumień zinnymi wspólnikami i akcjonariuszami;

2) przedsiębiorca jest uprawniony do powoływania albo odwoływania więk-

szości członków organów zarządzających podmiotu zależnego;

3) więcej niż połowa członków zarządu przedsiębiorcy jest jednocześnie członkami zarządu albo osobami pełniącymi funkcje kierownicze wpodmiocie pozostającym z przedsiębiorcą w stosunku zależności.

3. Zakaz, o którym mowa w ust. 1, nie dotyczy nabycia przedmiotu lub usługi dostępnych w ramach publicznej oferty, a także nie dotyczy przedmiotów zwyczajowo wykorzystywanych w celach reklamowych i promocyjnych oraz nagród przyznawanych w konkursach na działalność artystyczną.

Art. 25. 1. W związku z wykonywaniem mandatu radny korzysta z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych.

2. Rozwiązanie z radnym stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody rady gminy, której jest członkiem. Rada gminy odmówi zgody na rozwiązanie stosunku pracy zradnym, jeżeli podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu.

3. Pracodawca obowiązany jest zwolnić radnego od pracy zawodowej w celu umożliwienia mu brania udziału w pracach organów gminy.

4. Na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych.

5. (uchylony)

6. Wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie 2,4-krotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2022 r. poz. 1533).

7. Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, maksymalną wysokość diet przysługujących radnemu w ciągu miesiąca, uwzględniając liczbę mieszkańców gminy, przy czym kwota wymieniona w ust. 6 oznacza maksymalną wysokość diet w gminach o największej liczbie mieszkańców.

8. Rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego.

8a. Wgminie będącej jednostką zainteresowania publicznego wrozumieniu art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1302) za funkcję pełnioną przez

radnego uważa się również członkostwo w komitecie audytu.

9. (uchylony)

10. Minister właściwy do spraw administracji publicznej określi, w drodze rozporządzenia, sposób ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych, uwzględniając celowość zwrotu rzeczywiście poniesionych wydatków związanych z wykonywaniem mandatu oraz ułatwienie dokonywania rozliczeń.

Art. 25a. Radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego.

Art. 25b. Mandatu radnego gminy nie można łączyć z:

1) mandatem posła lub senatora;

2) wykonywaniem funkcji wojewody lub wicewojewody;

3) członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego.

Art. 26. 1. Organem wykonawczym gminy jest wójt.

2. Kadencja wójta rozpoczyna się w dniu rozpoczęcia kadencji rady gminy lub wyboru go przez radę gminy i upływa z dniem upływu kadencji rady gminy.

2a. Wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) nie może być osoba, która nie jest obywatelem polskim.

3. Burmistrz jest organem wykonawczym w gminie, w której siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy.

4. W miastach powyżej 100 000 mieszkańców organem wykonawczym jest prezydent miasta. Dotyczy to również miast, w których do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy prezydent miasta był organem wykonawczo-zarządzającym.

5. (uchylony)

Art. 26a. 1. Wójt, w drodze zarządzenia, powołuje oraz odwołuje swojego zastępcę lub zastępców i określa ich liczbę.

2. Liczba zastępców wójta nie może być większa niż:

1) jeden w gminach do 20 000 mieszkańców;

2) dwóch w gminach do 100 000 mieszkańców;

3) trzech w gminach do 200 000 mieszkańców;

4) czterech w gminach powyżej 200 000 mieszkańców.

3. W przypadku gdy określona przez wójta liczba jego zastępców jest większa niż jeden, w zarządzeniu, o którym mowa w ust. 1, wójt wskazuje imiennie pierwszego i kolejnych zastępców.

Art. 27. Funkcji wójta oraz jego zastępcy nie można łączyć z:

1) funkcją wójta lub jego zastępcy w innej gminie;

2) członkostwem w organach jednostek samorządu terytorialnego, w tym w gminie, w której jest wójtem lub zastępcą wójta;

3) zatrudnieniem w administracji rządowej;

4) mandatem posła lub senatora.

Art. 28. Do wójta i jego zastępców stosuje się odpowiednio przepis art. 24e ust. 1.

Art. 28a. 1. Uchwała rady gminy w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium, podjęta po upływie 9 miesięcy od dnia wyboru wójta i nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji, jest równoznaczna z podjęciem inicjatywy przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta. Przed podjęciem uchwały w sprawie udzielenia wójtowi absolutorium rada gminy zapoznaje się z wnioskiem i opinią, o których mowa w art. 18a ust. 3.

2. Uchwałę w sprawie absolutorium rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy.

3. Rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z przyczyny określonej w ust. 1 na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium.

4. Przed podjęciem uchwały, o której mowa w ust. 3, rada gminy zapoznaje się z opinią regionalnej izby obrachunkowej w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu wójtowi absolutorium oraz wysłuchuje wyjaśnień wójta.

5. Uchwałę, o której mowa w ust. 3, rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu imiennym.

Art. 28aa. 1. Wójt co roku do dnia 31 maja przedstawia radzie gminy raport

o stanie gminy.

2. Raport obejmuje podsumowanie działalności wójta w roku poprzednim, w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał rady gminy i budżetu obywatelskiego.

3. Rada gminy może określić w drodze uchwały szczegółowe wymogi dotyczące raportu.

4. Rada gminy rozpatruje raport, o którym mowa w ust. 1, podczas sesji, na której podejmowana jest uchwała rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi. Raport rozpatrywany jest w pierwszej kolejności. Nad przedstawionym raportem o stanie gminy przeprowadza się debatę.

5. W debacie nad raportem o stanie gminy radni zabierają głos bez ograniczeń czasowych.

6. W debacie nad raportem o stanie gminy mieszkańcy gminy mogą zabierać głos.

7. Mieszkaniec, który chciałby zabrać głos w trybie określonym w ust. 6, składa do przewodniczącego rady pisemne zgłoszenie, poparte podpisami:

1) w gminie do 20 000 mieszkańców — co najmniej 20 osób;

2) w gminie powyżej 20 000 mieszkańców — co najmniej 50 osób.

8. Zgłoszenie składa się najpóźniej w dniu poprzedzającym dzień, na który zwołana została sesja, podczas której ma być przedstawiany raport o stanie gminy. Mieszkańcy są dopuszczani do głosu według kolejności otrzymania przez przewodniczącego rady zgłoszenia. Liczba mieszkańców mogących zabrać głos w debacie wynosi 15, chyba że rada postanowi o zwiększeniu tej liczby.

9. Po zakończeniu debaty nad raportem o stanie gminy rada gminy przeprowadza głosowanie nad udzieleniem wójtowi wotum zaufania. Uchwałę o udzieleniu wójtowi wotum zaufania rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy. Niepodjęcie uchwały o udzieleniu wójtowi wotum zaufania jest równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu wójtowi wotum zaufania.

10. W przypadku nieudzielenia wójtowi wotum zaufania w dwóch kolejnych latach rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta. Przepisy art. 28a ust. 3 i 5 stosuje się odpowiednio.

Art. 28b. 1. Rada gminy, po upływie 9 miesięcy od dnia wyboru wójta i nie

później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji, może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z przyczyny innej niż nieudzielenie wójtowi absolutorium lub nieudzielenie wójtowi wotum zaufania jedynie na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu rady.

2. Wniosek, o którym mowa w ust. 1, wymaga formy pisemnej i uzasadnienia przyczyny odwołania oraz podlega zaopiniowaniu przez komisję rewizyjną.

3. Rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia złożenia wniosku, o którym mowa w ust. 1.

4. Uchwałę, o której mowa w ust. 3, rada gminy podejmuje większością co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu imiennym.

Art. 28c. Jeżeli zgłoszony w trybie art. 28b wniosek o podjęcie uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta nie uzyskał wymaganej większości głosów, kolejny wniosek może być zgłoszony w tym trybie nie wcześniej niż po upływie 12 miesięcy od poprzedniego głosowania.

Art. 28d. 1. W przypadku wygaśnięcia mandatu wójta przed upływem kadencji, przeprowadza się wybory przedterminowe na zasadach określonych w ustawie, o której mowa w art. 24b ust. 6.

2. Wyborów nie przeprowadza się, jeżeli data wyborów przedterminowych miałaby przypaść w okresie 6 miesięcy przed zakończeniem kadencji wójta. Wyborów przedterminowych nie przeprowadza się także wtedy, jeżeli data wyborów miałaby przypaść w okresie dłuższym niż 6 a krótszym niż 12 miesięcy przed zakończeniem kadencji wójta i rada w terminie 30 dni od dnia podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu wójta podejmie uchwałę o nieprzeprowadzaniu wyborów.

Art. 28e. Wygaśnięcie mandatu wójta przed upływem kadencji jest równoznaczne z odwołaniem jego zastępcy lub zastępców.

Art. 28f. 1. W przypadku wygaśnięcia mandatu wójta przed upływem kadencji jego funkcję, do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta, pełni osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów.

2. W przypadku wygaśnięcia mandatu wójta w czasie pełnienia funkcji przez

osobę, o której mowa w art. 28h, osoba ta pełni funkcję wójta do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta.

Art. 28g. 1. W przypadku przemijającej przeszkody w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta spowodowanej jedną z następujących okoliczności:

1) tymczasowym aresztowaniem,

2) odbywaniem kary pozbawienia wolności wymierzonej za przestępstwo nieumyślne,

3) odbywaniem kary aresztu,

4) niezdolnością do pracy z powodu choroby trwającej powyżej 30 dni,

5) zawieszeniem w czynnościach służbowych — jego zadania i kompetencje przejmuje zastępca, a w gminach, w których powołano więcej niż jednego zastępcę — pierwszy zastępca.

2. Jeżeli nie powołano zastępcy albo pierwszego zastępcy w trybie określonym w art. 26a, to w przypadku przemijającej przeszkody w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta spowodowanej przez jedną zokoliczności, o których mowa w ust. 1, zadania i kompetencje wójta przejmuje osoba, o której mowa w art. 28h.

3. W przypadku przemijającej przeszkody w wykonywaniu zadań i kompetencji przez zastępcę albo pierwszego zastępcę, spowodowanej przez jedną z okoliczności, o których mowa w ust. 1, zadania i kompetencje wójta przejmuje osoba, o której mowa w art. 28h.

3a. W przypadku gdy przemijająca przeszkoda w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta spowodowana przez jedną zokoliczności, o których mowa w ust. 1, zaistnieje przed złożeniem przez wójta ślubowania, zadania i kompetencje wójta przejmuje osoba, o której mowa w art. 28h.

4. Potwierdzeniem zaistnienia odpowiednio:

1) zawiadomienie pracodawcy, okoliczności, o których mowa w art. 261 postępowania karnego — w przypadku okoliczności, o której mowa w ust. 1 pkt 1;

2) wezwanie sądu do odbycia kary pozbawienia wolności albo aresztu — w przypadku okoliczności, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i 3;

3) zaświadczenie lekarskie, o którym mowa w ustawie z dnia 25 czerwca 1999 r. oświadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 1732 i 2140) — w przypadku okolicz-

ności, o której mowa w ust. 1 pkt 4;

4) postanowienie prokuratora albo postanowienie sądu o zastosowaniu środka zapobiegawczego w postaci zawieszenia w czynnościach służbowych, o którym mowa w art. 276 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. — Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1375 i 1855) — w przypadku okoliczności, o której mowa w ust. 1 pkt 5.

5. Wezwania, o których mowa w ust. 4 pkt 2, sąd przesyła przewodniczącemu rady.

5a. Postanowienia, o których mowa w ust. 4 pkt 4, sąd lub prokurator przesyła przewodniczącemu rady.

6. Zastępca, pierwszy zastępca albo osoba, o której mowa w art. 28h, wykonuje zadania i kompetencje wójta:

1) od dnia zatrzymania do dnia zwolnienia — w przypadku okoliczności, o której mowa w ust. 1 pkt 1,

2) od dnia wskazanego w wezwaniu do stawienia się w zakładzie karnym do dnia zwolnienia — w przypadku okoliczności, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i 3,

3) w okresie wskazanym w zaświadczeniu lekarskim — w przypadku okoliczności, o której mowa w ust. 1 pkt 4,

4) w okresie zawieszenia w czynnościach służbowych — w przypadku okoliczności, o której mowa w ust. 1 pkt 5 — jednak nie dłużej niż do dnia wygaśnięcia mandatu wójta.

7. W terminie 48 godzin od powzięcia wiadomości o zaistnieniu jednej z okoliczności, o których mowa w ust. 1, przewodniczący rady pisemnie informuje wojewodę o zaistnieniu takiej okoliczności i:

1) przejęciu zadań i kompetencji wójta przez zastępcę albo pierwszego zastępcę albo

2) konieczności wyznaczenia osoby, o której mowa w art. 28h — w związku z przepisem ust. 2, albo

3) konieczności wyznaczenia osoby, o której mowa w art. 28h — w związku z przepisem ust. 3.

Art. 28h. W przypadkach, o których mowa w art. 28g ust. 2, 3 i 3a, Prezes Rad Ministrów, na wniosek wojewody przekazany niezwłocznie za pośrednictwem

ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która przejmie wykonywanie zadań i kompetencji wójta.

Art. 29. 1. Po upływie kadencji wójta pełni on swoją funkcję do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta albo osobę, którą Prezes Rady Ministrów wyznaczył do pełnienia funkcji wójta.

2. Po upływie kadencji wójta, zastępca wójta pełni swoje obowiązki do czasu objęcia obowiązków przez nowo powołanego zastępcę wójta.

Art. 29a. 1. Objęcie obowiązków przez wójta następuje z chwilą złożenia wobec rady gminy ślubowania o następującej treści:

„Obejmując urząd wójta (burmistrza, prezydenta) gminy (miasta), uroczyście ślubuję, że dochowam wierności prawu, a powierzony mi urząd sprawować będę tylko dla dobra publicznego i pomyślności mieszkańców gminy (miasta).” Ślubowanie może być złożone z dodaniem zdania: „Tak mi dopomóż Bóg”.

2. W celu złożenia przez wójta ślubowania komisarz wyborczy zwołuje sesję rady na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia ogłoszenia zbiorczych wyników wyborów wójtów na obszarze kraju.

3. Jeżeli sesja zwołana w trybie określonym w ust. 2 nie odbyła się, wójt składa ślubowanie o treści określonej w ust. 1 przed właściwym terytorialnie komisarzem wyborczym. Złożenie ślubowania wójt potwierdza podpisem pod treścią ślubowania. Akt ślubowania komisarz wyborczy przesyła niezwłocznie przewodniczącemu rady.

Informację o dacie złożenia ślubowania komisarz wyborczy podaje do publicznej wiadomości mieszkańców gminy w formie komunikatu w Biuletynie Informacji Publicznej w terminie 14 dni od dnia złożenia ślubowania.

4. Uchylanie się od złożenia ślubowania w terminie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów wójta jest równoznaczne zodmową złożenia ślubowania.

Art. 30. 1. Wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa.

2. Do zadań wójta należy w szczególności:

1) przygotowywanie projektów uchwał rady gminy;

1a) opracowywanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach

o zasadach prowadzenia polityki rozwoju;

2) określanie sposobu wykonywania uchwał;

3) gospodarowanie mieniem komunalnym;

4) wykonywanie budżetu;

5) zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

6) (uchylony)

3. W realizacji zadań własnych gminy wójt podlega wyłącznie radzie gminy.

Art. 31. Wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz.

Art. 31a. Wójt opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy.

Art. 31b. 1. Jeżeli w inny sposób nie można usunąć bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia ludzi lub dla mienia, wójt może zarządzić ewakuację z obszarów bezpośrednio zagrożonych.

2. W przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej wójt działa na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

Art. 32. (uchylony)

Art. 33. 1. Wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy.

2. Organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia.

3. Kierownikiem urzędu jest wójt.

4. Wójt może powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy.

5. Kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

6. Status prawny pracowników samorządowych określa odrębna ustawa.

Art. 34. (uchylony)

Art. 35. 1. Organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami.

2. Statut może przewidywać powołanie jednostki niższego rzędu w ramach jednostki pomocniczej.

3. Statut jednostki pomocniczej określa w szczególności:

1) nazwę i obszar jednostki pomocniczej;

2) zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej;

3) organizację i zadania organów jednostki pomocniczej;

4) zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji;

5) zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej.

Art. 35a. 1. Wyborów do organów jednostek pomocniczych gminy oraz wyborów do organów jednostek niższego rzędu nie zarządza się na dzień, na który zarządzone zostały wybory do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wybory do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego lub wybory wójtów.

2. Przepis ust. 1 nie dotyczy wyborów do rad dzielnic m. st. Warszawy.

3. Przepis ust. 1 nie dotyczy zarządzenia wyborów do organów jednostek pomocniczych gminy lub wyborów do organów jednostek niższego rzędu na dzień, na który zarządzone zostały wybory uzupełniające do Senatu, przedterminowe, uzupełniające lub ponowne wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego lub wybory do nowego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, a także przedterminowe lub ponowne wybory wójta.

Art. 36. 1. Organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym — sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka.

2. Sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.

3. Sołtys korzysta z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom pu-

blicznym.

Art. 37. 1. Organem uchwałodawczym w dzielnicy (osiedlu) jest rada o liczbie członków ustalonej według art. 17, nie więcej jednak niż 21.

2. Organem wykonawczym w dzielnicy (osiedlu) jest zarząd. Na czele zarządu stoi przewodniczący.

3. Przewodniczący zarządu korzysta z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym.

4. Statut osiedla może ustalić, że w osiedlu organem uchwałodawczym jest ogólne zebranie mieszkańców. Ogólne zebranie wybiera zarząd osiedla; art. 36 ust. 2 stosuje się odpowiednio.

Art. 37a. Przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, bez prawa udziału w głosowaniu. Przewodniczący rady gminy jest każdorazowo zobowiązany do zawiadamiania, na takich samych zasadach jak radnych, przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej o sesji rady gminy.

Art. 37b. 1. Rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej.

2. Rada gminy może ustanowić zasady, na jakich członkom organu wykonawczego jednostki pomocniczej oraz członkom rady dzielnicy (osiedla), rady sołeckiej, będzie przysługiwała dieta lub zwrot kosztów podróży służbowej.

Art. 38. Odrębności ustroju gmin, które wykonują zadania oszczególnym charakterze, określają właściwe ustawy. Dotyczy to wszczególności gmin uzdrowiskowych.

Art. 39. 1. Decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje wójt, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

2. Wójt może upoważnić swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy do wydawania decyzji administracyjnych, o których mowa w ust. 1, w imieniu wójta.

3. (uchylony)

4. Do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1.

5. Od decyzji wydanej przez wójta lub organ, o którym mowa w ust. 4, służy odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

Art. 39a. (uchylony)

Rozdział 4
Akty prawa miejscowego stanowionego przez gminę

Art. 40. 1. Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

2. Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie:

1) wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych;

2) organizacji urzędów i instytucji gminnych;

3) zasad zarządu mieniem gminy;

4) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

3. W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

4. Przepisy porządkowe, o których mowa w ust. 3, mogą przewidywać za ich naruszanie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach.

Art. 41. 1. Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały.

2. W przypadku niecierpiącym zwłoki przepisy porządkowe może wydać wójt, w formie zarządzenia.

3. Zarządzenie, o którym mowa w ust. 2, podlega zatwierdzeniu na najbliższej

sesji rady gminy. Traci ono moc w razie odmowy zatwierdzenia bądź nieprzedstawienia do zatwierdzenia na najbliższej sesji rady.

4. W razie nieprzedstawienia do zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia zarządzenia rada gminy określa termin utraty jego mocy obowiązującej.

5. Wójt przesyła przepisy porządkowe do wiadomości wójtom sąsiednich gmin i staroście powiatu, w którym leży gmina, następnego dnia po ich ustanowieniu.

Art. 41a. 1. Grupa mieszkańców gminy, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego, może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą.

2. Grupa mieszkańców, o której mowa w ust. 1, musi liczyć:

1) w gminie do 5000 mieszkańców — co najmniej 100 osób;

2) w gminie do 20 000 mieszkańców — co najmniej 200 osób;

3) w gminie powyżej 20 000 mieszkańców — co najmniej 300 osób.

3. Projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się przedmiotem obrad rady gminy na najbliższej sesji po złożeniu projektu, jednak nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu.

3a. Projekt uchwały o przystąpieniu do sporządzania aktu planowania przestrzennego zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się przedmiotem obrad rady gminy nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu.

4. Komitet inicjatywy uchwałodawczej ma prawo wskazywać osoby uprawnione do reprezentowania komitetu podczas prac rady gminy.

5. Rada gminy określi w drodze uchwały: szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasady promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, formalne wymogi, jakim muszą odpowiadać składane projekty, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy.

Art. 42. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Rozdział 5
Mienie komunalne

Art. 43. Mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw.

Art. 44. Nabycie mienia komunalnego następuje:

1) na podstawie ustawy — Przepisy wprowadzające ustawę osamorządzie terytorialnym;

2) przez przekazanie gminie mienia w związku z utworzeniem lub zmianą granic gminy w trybie, o którym mowa w art. 4; przekazanie mienia następuje w drodze porozumienia zainteresowanych gmin, a w razie braku porozumienia — decyzją Prezesa Rady Ministrów, podjętą na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej;

3) w wyniku przekazania przez administrację rządową na zasadach określonych przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia;

4) w wyniku własnej działalności gospodarczej;

5) przez inne czynności prawne;

6) w innych przypadkach określonych odrębnymi przepisami.

Art. 45. 1. Podmioty mienia komunalnego samodzielnie decydują o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych, przy zachowaniu wymogów zawartych w odrębnych przepisach prawa.

2. (uchylony)

Art. 46. 1. Oświadczenie woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt albo działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą.

2. (uchylony)

3. Jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu) lub osoby przez niego upoważnionej.

4. Skarbnik gminy (główny księgowy budżetu), który odmówił kontrasygnaty,

dokona jej jednak na pisemne polecenie zwierzchnika, powiadamiając o tym radę gminy oraz regionalną izbę obrachunkową.

Art. 47. 1. Kierownicy jednostek organizacyjnych gminy nieposiadających osobowości prawnej działają jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez wójta.

2. (uchylony)

Art. 48. 1. Jednostka pomocnicza zarządza i korzysta z mienia komunalnego oraz rozporządza dochodami z tego źródła w zakresie określonym w statucie. Statut ustala również zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia.

1a. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do jednostki niższego rzędu, o której mowa w art. 35 ust. 2.

2. Rada gminy nie może uszczuplić dotychczasowych praw sołectw do korzystania z mienia bez zgody zebrania wiejskiego.

3. Wszystkie przysługujące dotychczas mieszkańcom wsi prawa własności, użytkowania lub inne prawa rzeczowe i majątkowe, zwane dalej mieniem gminnym, pozostają nienaruszone.

4. Do mienia gminnego mają zastosowanie, z zastrzeżeniem ust. 3, przepisy dotyczące mienia komunalnego.

Art. 49. 1. Gmina nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania innych gminnych osób prawnych, a te nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania gminy.

2. W przypadku zniesienia lub podziału gminy odpowiedzialność za jej zobowiązania ponoszą solidarnie gminy, które przejęły jej mienie.

Art. 50. 1. Obowiązkiem osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym jest zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochrona.

2. Ochrona mienia obejmuje w szczególności monitoring na terenie nieruchomości i w obiektach budowlanych stanowiących mienie gminy i na terenie wokół takich nieruchomości i obiektów budowlanych. Przepisy art. 9a ust. 2–6

stosuje się odpowiednio.

Art. 50a. 1. Gmina może zawrzeć z inwestorem umowę, na mocy której w zamian za realizację inwestycji zaspokajającej zbiorowe potrzeby wspólnoty, związanej z zajęciem przez inwestora pasa drogowego w celu umieszczenia w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, ustali stawkę opłaty za zajęcie pasa drogowego w wysokości niższej niż określona wuchwale, o której mowa w art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Zawarcie umowy następuje z uwzględnieniem przepisów dotyczących pomocy publicznej.

2. Gmina ogłasza w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej gminy oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty na obszarze gminy komunikat o zamiarze zawarcia umowy. Komunikat zawiera co najmniej wskazanie rodzaju inwestycji zaspokajającej zbiorowe potrzeby wspólnoty, której realizacji przez inwestora gmina oczekuje, oraz informację o terminie, w jakim inwestorzy mogą zgłaszać zainteresowanie zawarciem umowy.

3. Zawarcie umowy poprzedzają negocjacje z inwestorami, którzy zgłosili zainteresowanie jej zawarciem.

4. Zawarcie umowy nie może nastąpić przed upływem 30 dni od dnia upływu terminu na zgłoszenie zainteresowania jej zawarciem, wskazanego w komunikacie.

5. Umowa określa co najmniej:

1) rodzaj inwestycji wraz ze wskazaniem celu, któremu ma służyć jej zawarcie z punktu widzenia zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty;

2) sposób, miejsce i szczegółowe warunki realizacji inwestycji;

3) wysokość stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego wodniesieniu do umieszczanych w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej związanych z realizacją inwestycji.

6. Wysokość stawki opłaty, o której mowa w ust. 5 pkt 3, ustala się:

1) w oparciu o dane o przewidywanej liczbie metrów kwadratowych pasa drogowego zajętych przez urządzenia infrastruktury technicznej niezwiązane zpotrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, umieszczane w pasie drogowym w związku z realizacją inwestycji;

2) w oparciu o dane o przewidywanych przychodach inwestora z realizowanej inwestycji w okresie 5 lat od jej zakończenia;

3) na poziomie umożliwiającym odzyskanie przez inwestora różnicy między przewidywaną wartością bieżącą netto inwestycji w terminie, o którym mowa w pkt 2, uwzględniającą obowiązek ponoszenia opłat za zajęcie pasa drogowego obliczonych według wysokości stawek opłat określonych w uchwale, o której mowa w art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, a przewidywaną wartością bieżącą netto inwestycji w tym terminie, uwzględniającą rozsądny zysk z inwestycji.

7. Umowa jest zawierana pod rygorem nieważności w formie aktu notarialnego.

8. Informacja ozawarciu umowy wraz zjej treścią podlega niezwłocznej publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej gminy oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty na obszarze gminy.

9. Do zmiany umowy stosuje się przepisy ust. 2–8.

Rozdział 6
Gminna gospodarka finansowa

Art. 51. 1. Gmina samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową na podstawie uchwały budżetowej gminy.

2. (uchylony)

3. Statut gminy określa uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy.

Art. 52. (uchylony)

Art. 53. (uchylony)

Art. 54. 1. Dochody gminy są określone w odrębnych ustawach.

2. Dochodami gminy mogą być także wpływy z samoopodatkowania mieszkańców. Samoopodatkowanie może nastąpić wyłącznie w drodze referendum gminnego, o którym mowa w art. 2 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym.

Art. 55. (uchylony)

Art. 56. (uchylony)

Art. 57. (uchylony)

Art. 58. 1. Uchwały i zarządzenia organów gminy dotyczące zobowiązań finansowych wskazują źródła, z których zobowiązania te zostaną pokryte.

2. Uchwały rady gminy, o których mowa w ust. 1, zapadają bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady.

Art. 59. Dyspozycja środkami pieniężnymi gminy jest oddzielona od kasowego jej wykonania.

2. (uchylony)

Art. 60. 1. Za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt.

2. Wójtowi przysługuje wyłączne prawo:

1) zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy;

2) emitowania papierów wartościowych, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy;

3) dokonywania wydatków budżetowych;

4) zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy;

5) dysponowania rezerwami budżetu gminy;

6) blokowania środków budżetowych, w przypadkach określonych ustawą.

Art. 61. 1. Gospodarka finansowa gminy jest jawna.

2. Wójt niezwłocznie ogłasza uchwałę budżetową i sprawozdanie z jej wykonania w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego.

3. Wójt informuje mieszkańców gminy o założeniach projektu budżetu, kierunkach polityki społecznej i gospodarczej oraz wykorzystywaniu środków budżetowych.

Art. 62. Kontrolę gospodarki finansowej gmin i związków sprawują regionalne izby obrachunkowe.

2. (uchylony)

Art. 63. (uchylony)

Rozdział 7
Związki i porozumienia międzygminne

Art. 64. 1. W celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne. Związek międzygminny może być tworzony również w celu wspólnej obsługi, o której mowa w art. 10a.

2. Uchwały o utworzeniu związku podejmują rady zainteresowanych gmin.

3. Prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku międzygminnym, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu związku.

4. Obowiązek utworzenia związku może być nałożony tylko w drodze ustawy, która określa zadania związku i tryb zatwierdzenia jego statutu.

5. Do związków międzygminnych stosuje się odpowiednio art. 8 ust. 2–5 i art. 39 ust. 4.

Art. 65. 1. Związek wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

2. Związek posiada osobowość prawną.

Art. 66. Gmina informuje wojewodę o zamiarze przystąpienia do związku.

Art. 67. 1. Utworzenie związku oraz przystąpienie gminy do związku wymagają przyjęcia jego statutu bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady odpowiednio przez rady zainteresowanych gmin albo radę zainteresowanej gminy.

1a. Projekt statutu związku podlega uzgodnieniu z wojewodą.

1b. Zajęcie stanowiska przez wojewodę następuje w terminie 30 dni od dnia

doręczenia projektu statutu. Przepisy art. 89 ust. 2 i art. 98 stosuje się odpowiednio.

1c. W postępowaniu w sprawie uzgodnienia projektu statutu związku gminy zamierzające utworzyć związek reprezentuje wójt jednej z gmin upoważniony przez wójtów pozostałych gmin.

2. Statut związku powinien określać:

1) nazwę i siedzibę związku;

2) uczestników i czas trwania związku;

3) zadania związku;

4) organy związku, ich strukturę, zakres i tryb działania;

5) zasady korzystania z obiektów i urządzeń związku;

6) zasady udziału w kosztach wspólnej działalności, zyskach i pokrywania strat związku;

7) zasady przystępowania iwystępowania członków oraz zasady rozliczeń majątkowych;

8) zasady i tryb likwidacji związku;

9) inne zasady określające współdziałanie.

2a. Statut związku podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

2b. Związek nabywa osobowość prawną z dniem ogłoszenia statutu.

3. (uchylony)

Art. 67a. 1. Zmiany statutu związku dokonuje zgromadzenie związku w formie uchwały. Przepisy art. 67 ust. 1a i 1b stosuje się odpowiednio.

2. Uchwałę zmieniającą statut związku przewodniczący zgromadzenia związku przekazuje w terminie 7 dni od dnia jej podjęcia radom gmin uczestniczących wzwiązku, a w przypadku gdy uchwała zmieniająca dotyczy przystąpienia do związku nowej gminy — również radzie tej gminy.

3. Rada gminy może, w formie uchwały, wnieść sprzeciw w stosunku do uchwały zmieniającej statut związku w terminie 30 dni od dnia doręczenia tej uchwały. Wniesienie sprzeciwu wstrzymuje wykonanie uchwały zmieniającej statut związku.

4. Zmiana statutu związku podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Art. 67b. 1. Związek podlega likwidacji na zasadach i w trybie określonych

w statucie.

2. Po zakończeniu likwidacji związek przekazuje wojewodzie informację o zakończeniu likwidacji oraz wniosek o wykreślenie związku z rejestru, o którym mowa w art. 68 ust. 1.

3. Informacja o wykreśleniu związku z rejestru, o którym mowa w art. 68 ust. 1, podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Art. 68. 1. Rejestr związków prowadzi minister właściwy do spraw administracji publicznej.

1a. Wpisu w rejestrze związków międzygminnych dokonuje się na podstawie zgłoszenia wojewody.

1b. Zgłoszenie, o którym mowa w ust. 1a, może dotyczyć:

1) rejestracji związku międzygminnego;

2) zmiany statutu związku międzygminnego;

3) wykreślenia związku międzygminnego z rejestru związków międzygminnych.

1c. Zgłoszenie, o którym mowa w ust. 1a, zawiera oświadczenie o zgodności z prawem uchwał stanowiących podstawę do dokonania zgłoszenia.

1d. Zgłoszenie, o którym mowa w ust. 1a, opatruje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

2. (uchylony)

3. Minister właściwy do spraw administracji publicznej określi, w drodze rozporządzenia:

1) tryb postępowania w sprawach:

a) rejestracji związku międzygminnego,

b) rejestracji zmiany statutu związku międzygminnego,

c) wykreślenia związku międzygminnego z rejestru związków międzygminnych,

2) wzór zgłoszenia w sprawie rejestracji związku międzygminnego,

3) wzór zgłoszenia w sprawie zmiany statutu związku międzygminnego,

4) wzór zgłoszenia w sprawie wykreślenia związku międzygminnego z rejestru związków międzygminnych,

5) dokumentację niezbędną do sporządzenia zgłoszeń, o których mowa w pkt 2–4,

6) sposób prowadzenia rejestru związków międzygminnych, w tym sposób dokonywania wpisów w tym rejestrze,

7) zakres danych podlegających wpisowi do rejestru związków międzygminnych,

8) tryb ogłaszania statutu związku międzygminnego, zmiany tego statutu oraz informacji o wykreśleniu związku międzygminnego z rejestru związków międzygminnych

— mając na uwadze konieczność zapewnienia sprawności postępowania w sprawach dokonywania wpisów w rejestrze związków międzygminnych oraz ogłaszania aktów i informacji, o których mowa w pkt 8, jednolitości zgłoszeń oraz uwzględniając, że rejestr związków międzygminnych powinien zawierać wszczególności nazwę związku międzygminnego i jego siedzibę, oznaczenie gmin uczestniczących w związku oraz wskazanie zadań związku.

Art. 69. 1. Organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie związku, zwane dalej zgromadzeniem.

2. W zakresie zadań zleconych związkowi zgromadzenie wykonuje kompetencje przysługujące radzie gminy.

3. Do zgromadzenia związku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rady gminy.

Art. 70. 1. W skład zgromadzenia wchodzą wójtowie gmin uczestniczących w związku.

2. Na wniosek wójta rada gminy może powierzyć reprezentowanie gminy w zgromadzeniu zastępcy wójta albo radnemu.

3. Statut może przyznawać określonym gminom więcej niż jeden głos w zgromadzeniu. Dodatkowych przedstawicieli wyznacza zainteresowana rada gminy.

Art. 71. Uchwały zgromadzenia są podejmowane bezwzględną większością głosów statutowej liczby członków zgromadzenia.

Art. 72. 1. Członek zgromadzenia może wnieść pisemny sprzeciw w stosunku do uchwały zgromadzenia w ciągu 7 dni od dnia jej podjęcia.

2. Wniesienie sprzeciwu wstrzymuje wykonanie uchwały i wymaga ponowne-

go rozpatrzenia sprawy.

3. Sprzeciw nie może być zgłoszony do uchwały podjętej w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy.

4. Przepisów ust. 1–3 nie stosuje się do związków międzygminnych utworzonych na podstawie art. 64 ust. 4.

Art. 73. 1. Organem wykonawczym związku jest zarząd.

2. Zarząd związku jest powoływany i odwoływany przez zgromadzenie spośród jego członków.

3. O ile statut tak stanowi, dopuszczalny jest wybór członków zarządu spoza członków zgromadzenia w liczbie nieprzekraczającej 1/3 składu zarządu związku.

4. (uchylony)

5. (uchylony)

Art. 73a. 1. Do gospodarki finansowej związku międzygminnego stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce finansowej gmin.

2. Plan finansowy związku uchwala zgromadzenie związku.

Art. 73b. 1. Do związku międzygminnego może przystąpić powiat. W takim przypadku następuje przekształcenie związku międzygminnego w związek powiatowo-gminny, o którym mowa w art. 72a ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.

2. Do przekształcenia, o którym mowa w ust. 1, przepisy art. 72c ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym stosuje się odpowiednio.

Art. 74. 1. Gminy mogą zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych.

2. Gmina wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy te mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania.

3. Stroną porozumienia międzygminnego, o którym mowa w art. 10g ust. 4, może być również powiat.

Art. 75. (uchylony)

Rozdział 8
(uchylony)

Rozdział 9
Stowarzyszenia gmin

Art. 84. 1. W celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów, gminy mogą tworzyć stowarzyszenia, w tym również z powiatami i województwami.

2. Organizację, zadania oraz tryb pracy stowarzyszenia określa jego statut.

3. Do stowarzyszeń gmin stosuje się odpowiednio przepisy Prawa o stowarzyszeniach, z tym że dla założenia stowarzyszenia wymaganych jest co najmniej 3 założycieli.

Art. 84a. Zasady przystępowania gminy do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych określają odrębne przepisy.

Rozdział 10
Nadzór nad działalnością gminną

Art. 85. Nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem.

Art. 86. Organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych — regionalna izba obrachunkowa.

Art. 87. Organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminną tylko w przypadkach określonych ustawami.

Art. 88. Organy nadzoru mają prawo żądania informacji i danych, dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy, niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych.

Art. 89. 1. Jeżeli prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia organu gminy od jego zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ, zajęcie stanowiska przez ten organ powinno nastąpić nie później niż w ciągu 14 dni od dnia doręczenia tego rozstrzygnięcia lub jego projektu, z zastrzeżeniem ust. 1a.

1a. Termin, o którym mowa w ust. 1, wynosi 30 dni, jeżeli zatwierdzenie, uzgodnienie lub zaopiniowanie wymagane jest od organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

2. Jeżeli organ, o którym mowa w ust. 1 lub 1a, nie zajmie stanowiska w sprawie, rozstrzygnięcie uważa się za przyjęte w brzmieniu przedłożonym przez gminę, z upływem terminu określonego w ust. 1 lub 1a.

3. Do zatwierdzania, uzgadniania lub opiniowania przez organy gminy rozstrzygnięć innych organów przepisy ust. 1, 1a i 2 stosuje się odpowiednio.

Art. 90. 1. Wójt obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Akty ustanawiające przepisy porządkowe wójt przekazuje w ciągu 2 dni od ich ustanowienia.

2. Wójt przedkłada regionalnej izbie obrachunkowej, na zasadach określonych w ust. 1, uchwałę budżetową, uchwałę w sprawie absolutorium oraz inne uchwały rady gminy izarządzenia wójta objęte zakresem nadzoru regionalnej izby obrachunkowej.

Art. 91. 1. Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

2. Organ nadzoru, wszczynając postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia albo w toku tego postępowania, może wstrzymać ich wykonanie.

2a. Przepisu ust. 2 nie stosuje się do uchwały lub zarządzenia o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego.

3. Rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

4. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza

nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa.

5. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio.

Art. 92. 1. Stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się do uchwały lub zarządzenia o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego.

Art. 92a. 1. W przypadku złożenia przez organ gminy skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze, sąd administracyjny wyznacza rozprawę nie później niż w ciągu 30 dni od dnia wpłynięcia skargi do sądu.

2. W przypadku złożenia skargi na rozstrzygnięcie, o którym mowa w art. 96 ust. 2 i art. 97 ust. 1, sąd administracyjny rozpatruje tę skargę w terminie 30 dni. Skargę kasacyjną Naczelny Sąd Administracyjny rozpatruje w terminie 30 dni.

Art. 93. 1. Po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

2. W przypadku, o którym mowa w ust. 1, wydanie postanowienia o wstrzymaniu wykonania uchwały lub zarządzenia należy do sądu.

Art. 94. 1. Nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego.

2. Jeżeli nie stwierdzono nieważności uchwały lub zarządzenia zpowodu upływu terminu określonego w ust. 1, a istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności, sąd administracyjny orzeka o ich niezgodności z prawem. Uchwała lub zarządzenie tracą moc prawną z dniem orzeczenia o ich niezgodności z prawem. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego co do skutków takiego orzeczenia stosuje się odpowiednio.

Art. 95. (uchylony)

Art. 96. 1. W razie powtarzającego się naruszenia przez radę gminy Konstytucji lub ustaw, Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może w drodze uchwały rozwiązać radę gminy. W przypadku rozwiązania rady gminy Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która do czasu wyboru rady gminy pełni jej funkcję.

2. Jeżeli powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw dopuszcza się wójt, wojewoda wzywa wójta do zaprzestania naruszeń, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku — występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta. W przypadku odwołania wójta Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która do czasu wyboru wójta pełni jego funkcję.

Art. 97. 1. W razie nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy, Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, może zawiesić organy gminy i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do dwóch lat, nie dłużej jednak niż do wyboru rady oraz wójta na kolejną kadencję.

2. Ustanowienie zarządu komisarycznego może nastąpić po uprzednim przedstawieniu zarzutów organom gminy i wezwaniu ich do niezwłocznego przedłożenia programu poprawy sytuacji gminy.

3. Komisarza rządowego powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody, zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

4. Komisarz rządowy przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji organów gminy z dniem powołania.

Art. 98. 1. Rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące gminy, w tym rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 96 ust. 2 i art. 97 ust. 1, a także stanowisko zajęte w trybie art. 89, podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia.

2. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do rozstrzygnięć dotyczących organów związków i porozumień międzygminnych.

3. Do złożenia skargi uprawniona jest gmina lub związek międzygminny, których interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone. Podstawą do wniesienia skargi jest uchwała lub zarządzenie organu, który podjął uchwałę lub zarządzenie albo którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze.

3a. Do złożenia skargi na rozstrzygnięcie organu nadzorczego, dotyczące uchwały rady gminy, doręczone po upływie kadencji rady, uprawniona jest rada gminy następnej kadencji w terminie 30 dni od dnia wyboru przewodniczącego rady.

4. Do postępowania w sprawach, o których mowa w ust. 1 i 2, stosuje się odpowiednio przepisy o zaskarżaniu do sądu administracyjnego decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej.

5. Rozstrzygnięcia nadzorcze stają się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd.

Art. 98a. 1. Jeżeli właściwy organ gminy, wbrew obowiązkowi wynikającemu zprzepisów art. 383 § 2 i 6 oraz art. 492 § 2 i 5 ustawy, o której mowa w art. 24 b ust. 6, oraz art. 5 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, w zakresie dotyczącym odpowiednio wygaśnięcia mandatu radnego, wygaśnięcia mandatu wójta, odwołania ze stanowiska albo rozwiązania umowy o pracę z zastępcą wójta, sekretarzem gminy, skarbnikiem gminy, kierownikiem jednostki organizacyjnej gminy i osobą zarządzającą lub członkiem organu zarządzającego gminną osobą prawną, nie podejmuje uchwały, nie odwołuje ze stanowiska lub nie rozwiązuje umowy o pracę, wojewoda wzywa organ gminy do podjęcia odpowiedniego aktu w terminie 30 dni.

1a. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do obowiązków, o których mowa w art. 6a ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 530).

2. W razie bezskutecznego upływu terminu określonego w ust. 1, wojewoda, po powiadomieniu ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wydaje zarządzenie zastępcze.

3. Przepis art. 98 stosuje się odpowiednio, z tym że uprawniona do złożenia skargi jest również osoba, której interesu prawnego lub uprawnienia dotyczy zarządzenie zastępcze.

Art. 99. 1. (uchylony)

1a. Przepisy o nadzorze nad gminami stosuje się odpowiednio do związków i porozumień międzygminnych.

2. W sprawach związków i porozumień międzygminnych, wykraczających poza granice województwa, organy nadzorcze działają w zakresie swojej właściwości miejscowej i za pośrednictwem organów nadzorczych właściwych ze względu na siedzibę władz związku lub porozumienia, chyba że statut związku lub porozumienie przekazuje uprawnienia nadzorcze Prezesowi Rady Ministrów.

Art. 100. Postępowanie sądowe, o którym mowa w artykułach poprzedzających, jest wolne od opłat sądowych.

Art. 101. 1. Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się, jeżeli w sprawie orzekał już sąd administracyjny i skargę oddalił.

2a. Skargę na uchwałę lub zarządzenie, o których mowa w ust. 1, można wnieść do sądu administracyjnego w imieniu własnym lub reprezentując grupę mieszkańców gminy, którzy na to wyrażą pisemną zgodę.

3. (uchylony)

4. W sprawach, o których mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio art. 94.

Art. 101a. 1. Przepisy art. 101 stosuje się odpowiednio, gdy organ gminy nie wykonuje czynności nakazanych prawem albo przez podejmowane czynności prawne lub faktyczne narusza prawa osób trzecich.

2. W przypadkach, o których mowa w ust. 1, sąd administracyjny może nakazać organowi nadzoru wykonanie niezbędnych czynności na rzecz skarżącego, na koszt i ryzyko gminy.

Art. 102. Przepisów rozdziału niniejszego nie stosuje się do decyzji indywidualnych w sprawach z zakresu administracji publicznej, wydawanych przez organy gmin, ich związków lub samorządowe kolegia odwoławcze. Kontrolę instancyjną

w tym zakresie oraz nadzór pozainstancyjny i kontrolę sprawowaną przez sąd określają przepisy odrębne.

Art. 102a. (uchylony)

Rozdział 11
Przepis końcowy

Art. 103. Ustawa wchodzi w życie w terminie i na zasadach określonych ustawą — Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym, z wyjątkiem art. 5 ust. 4 i art. 17, które wchodzą w życie z dniem ogłoszenia.

ПІСЛЯМОВА

Дослідження історії громад на українських землях засвідчує, що з давніх-давен існувала традиція підтримання самоорганізації громад, визнання їхньої автономії та невідчужуваних прав на основі ідей природного права, яка підкріплювалася практикою державного управління. У цьому контексті Україна в багатьох історичних періодах цілком поділяла європейське розуміння місцевого самоврядування, про що свідчить тривалий час дії магдебурзького права, наділення громад статусом юридичних осіб.

Після революції 1917 року місцеве самоврядування на західних українських землях продовжувало існувати в парадигмі європейського місцевого самоврядування, а в центрі і на сході прихід радянської влади був ознаменований руйнуванням засад самостійності місцевого самоврядування, його перетворенням на централізований апарат державного управління під жорстким контролем центральної влади.

Лише після здобуття Україною незалежності в 1991 році з'явилася реальна можливість реформування місцевого самоврядування на цивілізованих засадах. Важливими віхами на цьому шляху був вступ України до Ради Європи в 1995 році, приєднання до Європейської хартії місцевого самоврядування в 1996 році, ухвалення нової Конституції України 1996 року.

Суспільно-політичний розвиток сьогоднішньої України перебуває під впливом двох надважливих чинників — російсько-української війни, спричиненої збройною агресією проти нашої держави, та інтеграції до Європейського Союзу. Причому той факт, що ці процеси відбуваються одночасно, сам собою свідчить про унікальність історичного етапу, який проходить наша країна. На перший погляд різні за природою, ці процеси мають низку точок дотику, серед яких — цілковита й остаточна відмова від радянської ідеології, теорії та практики в питаннях організації публічної влади, побудови й функціонування держави та її інститутів. Російська збройна агресія проти України є спробою не допустити цього; натомість євроінтеграція — засіб, що не лише підштовхує до формального визнання відповідних, протилежних радянським, ідей, але й дуже ретельної їх імплементації в кожному елементі демократичного механізму публічної влади й кожному інституті публічного управління.

Це підтверджує резолюція Європарламенту, а також рекомендація

Єврокомісії завершити реформу місцевого самоврядування, у тому числі шляхом визнання громад юридичними особами публічного права. Зауважимо, що робота над цією монографією розпочалася задовго до рекомендації Європейської комісії, що лише утвердила авторів у правильності свого підходу. Водночас для повноти розуміння того, чому інститути Європейського Союзу приділяють таку увагу саме статусу громади, варто дати відповіді на два питання: 1) чим є місцеве самоврядування для держави конституційної демократії; 2) чим є громада для місцевого самоврядування.

В умовах конституційної демократії місцеве самоврядування — це необхідна й практично незамінна ланка демократичної системи управління, що дозволяє децентралізувати публічну владу, перенести центри ухвалення рішень та управління з питань місцевого значення якомога ближче до місцевого населення, максимально залучити його до ухвалення таких рішень і контролю за діяльністю місцевих органів публічної влади, врахувати місцеві особливості та проблеми в ході управління, створити передумови для його максимальної ефективності. Водночас громада — це базова ланка місцевого самоврядування, яка поєднує такі характеристики: одночасно адміністративно-територіальна одиниця (первинна ланка адміністративно-територіального устрою держави), спільнота мешканців, які на ній проживають, публічно-владне утворення, що створене актом публічної влади та наділене відповідною компетенцією, юридична особа публічного права. При цьому статус юридичної особи публічного права є необхідною юридичною оболонкою та водночас змістовим осердям, що дають можливість громаді повноцінно виконувати її функціональне призначення.

Це підтверджує проведене дослідження досвіду країн усталеної демократії, який засвідчив володіння громадами цих країн статусом юридичних осіб публічного права. Такий підхід до визначення правосуб'єктності громади став результатом тривалого процесу формування конституційної демократії в європейських країнах, невіддільною складовою якого було становлення системи місцевої демократії. Історичний погляд на ці процеси дозволяє зрозуміти, що така правосуб'єктність громад випливає безпосередньо з європейської правової традиції та є одним з елементів європейської правової доктрини.

З огляду на це цілком логічним видається той факт, що конституції держав усталеної демократії переважно не містять норм, які прямо закріплюють

статус громад як юридичних осіб публічного права (зазвичай вони мають загальні засади організації місцевої публічної влади, як-то місцева автономія, децентралізація, право територіальних спільнот на самоврядування тощо). Не в усіх цих країнах такий статус прямо закріплений і на законодавчому рівні, хоча, як уже зазначалося вище, він безспірний і такий, що природно випливає із загальноприйнятої традиції демократичного врядування.

Натомість держави так званої молодої демократії, демократична традиція в яких переривалася періодом соціалістичних авторитарних режимів, намагаються більш чітко відобразити правосуб'єктність громад у своєму національному законодавстві, а інколи безпосередньо в конституції.

Реалізація в Україні ідеї визнання громади юридичною особою публічного права потребує не тільки зміни доктрини місцевого самоврядування, а на цій основі значного коригування законодавства — загального законодавства з питань місцевого самоврядування, законодавства з питань фінансів і податків, а також цивільного законодавства. Авторський колектив монографії запропонував усі необхідні ключові зміни, які дозволять перевести модель громади як юридичної особи публічного права в практичну площину. Важливим кроком для остаточної відмови від радянських підходів у побудові системи місцевої публічної влади, на наш погляд, має стати узгодження офіційного перекладу Європейської хартії місцевого самоврядування українською мовою з її автентичним текстом. Додатком до цієї книги ми пропонуємо авторський варіант перекладу Хартії, здійснений із використанням її офіційних версій англійською та французькою мовою та вивірений шляхом зіставлення з офіційним перекладом польською мовою (з огляду на близькість традицій і моделей місцевого самоврядування України та Польщі).

Щодо необхідних законодавчих змін, то слід наголосити, що найбільш бажаний варіант закріплення статусу громад як юридичних осіб публічного права — на рівні Конституції України. Це дозволить більш логічно, послідовно і, що найголовніше, — комплексно врегулювати згадане питання в чинному законодавстві. Однак оскільки політичні обставини й запровадження воєнного стану в лютому 2024 року перешкоджають виконанню цього завдання, то його також можна утілити і через відповідні зміни до поточного законодавства.

Важливим кроком мало б стати прийняття нового Закону України «Про громади» (як варіант — кардинальне оновлення чинного Закону України «Про

місцеве самоврядування в Україні»), у якому громадам не тільки було б надано статус юридичних осіб публічного права, але й закріплено всі необхідні гарантії реалізації такого статусу.

Зокрема, потрібно закріпити компетенцію громад на основі принципу субсидіарності, за яким у межах визначених Конституцією України предметів відання громади вирішують усі питання місцевого значення, які не належать до повноважень органів державної влади, органів самоврядування вищих рівнів адміністративно-територіального устрою чи виключних повноважень органів місцевого самоврядування громади.

Потрібно врегулювати делеговані повноваження, які відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування не можуть втручатися у сферу визначених Конституцією предметів відання громад. Громада як юридична особа публічного права має бути визнана самостійним суб'єктом цивільних відносин, власником майна та фінансових ресурсів, якими від її імені та в межах відповідних повноважень розпоряджаються органи місцевого самоврядування.

Потрібно визнати право громади бути позивачем і відповідачем у суді, захищати свої права засобами цивільного, адміністративного, господарського судочинства, а також захищати свої права в Конституційному Суді України. На громади слід поширити загальні положення Цивільного кодексу України про цивільну правоздатність, цивільну дієздатність і відповідальність юридичної особи приватного права, передбачені Цивільним кодексом України, з урахуванням особливостей цивільної правоздатності, цивільної дієздатності та відповідальності громад як юридичних осіб публічного права. Органи самоврядування, що створюються громадами (ради та їхні виконавчі органи), необхідно визнати суб'єктами публічного права, однак без статусу юридичної особи; вони підконтрольні громадам, такі, які діють від імені та в інтересах своєї громади на основі Конституції та законів України. Відповідно потрібно оновити Виборчий кодекс України у частині порядку проведення виборів на рівні громад.

Пропозиції щодо змін фінансового й податкового законодавства спрямовані на побудову інституційно та фінансово спроможного місцевого самоврядування на базовому рівні громади, яке б мало нормативні суб'єктні характеристики в бюджетному процесі, а також достатній рівень фінансової

забезпеченості для реалізації відповідних завдань і досягнення глобальної мети існування самоврядного місцевого управління.

Суб'єктивізація громади у фінансово-публічній сфері як елемент комплексної правосуб'єктності не є політико-ідеологічним питанням, а створює підґрунтя для того, щоб інтенсифікувати розвиток інститутів і підвищити рівень участі членів громади в управлінні фінансовими ресурсами для ефективного вирішення питань місцевого значення, подолати «відчуженість» членів громади від майна та коштів, які належать до публічного майна комунальної власності.

Належним способом досягнення запланованих цілей є комплекс запропонованих заходів, які мають бути реалізовані через нормативно-формальне закріплення елементів правосуб'єктності громади у фінансово-правовій сфері, а також підкріплені конкретними заходами реалізації такої правосуб'єктності шляхом запровадження інститутів участі членів громади у вирішенні відповідних питань, перерозподілу доходів і видатків у публічній сфері, формування на рівні місцевого самоврядування автономного апарату управління, підзвітного в реалізації своєї компетенції саме громаді.

З цивільно-правової точки зору громада як юридична особа публічного права, наділена правоздатністю та дієздатністю, є учасником цивільних, трудових тощо відносин, що діє в інтересах спільноти населення, яке на ній постійно проживає. У цивільному законодавстві необхідно передбачити право органів місцевого самоврядування створювати юридичні особи публічного й приватного права лише від імені територіальної громади в межах їхньої компетенції, встановленої законом. Доцільно визнати громаду суб'єктом відповідальності за шкоду, завдану фізичній чи юридичній особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю посадової або службової особи, виключити громаду зі сфери банкрутства, однак при цьому врегулювати стан фінансового оздоровлення громади, визнати громади самостійними роботодавцями.

Потрібно врегулювати питання надання статусу юридичних осіб публічного права. Для всіх громад, які вже існують, доцільно передбачити порядок визнання юридичними особами публічного права безпосередньо законом із моменту набрання ним чинності. Нові громади доцільно утворювати в порядку, визначеному законом для зміни адміністративно-територіального устрою, що передбачає ухвалення рішень мешканцями відповідних територій

про утворення нової громади, об'єднання кількох громад, які вже існують, або виділення громади з такої, яка вже існує, на підставі якого має ухвалюватися рішення відповідного уповноваженого органу державної влади, що вносить зміни в адміністративно-територіальний устрій, затверджує назву та географічні межі новоутвореної громади в порядку, визначеному законом.

Що ж до припинення громад, то потрібно встановити правило, за яким громада як юридична особа публічного права є такою, що припинилася, з дня набрання чинності рішенням уповноваженого державного органу або представницького органу місцевого самоврядування про припинення громади, якщо в рішенні не передбачено іншу дату припинення громади, або з дня внесення до державного реєстру запису про припинення громади, якщо законом передбачено такий порядок. Громада не припиняється в порядку відновлення її платоспроможності або банкрутства.

На завершення наголосимо, що кардинальні зміни в правовому регулюванні місцевого самоврядування, центральне питання якого — статус громади як юридичної особи публічного права, назріли. І від того, наскільки якісними і швидкими вони будуть, залежить те, настільки ефективним і швидким стане входження України до Європейського Союзу через наближення законодавчої моделі й практики її втілення в життя до вимог Європейської хартії місцевого самоврядування й практики конституційно-правового регулювання статусу громади в країнах Європейського Союзу.

Авторський колектив:

Загальна редакція — Заєць Анатолій Павлович

Передмова — Коліушко Ігор Борисович

Вступ — Бориславська Олена Марківна, Заєць Анатолій Павлович

Розділ I — Куйбіда Василь Степанович (1.1), Заєць Анатолій Павлович (1.2), Бориславська Олена Марківна (1.3)

Розділ II — Бориславська Олена Марківна (2.1), Бориславська Олена Марківна та Ільницький Олег Володимирович (2.2), Майданик Роман Андрійович (2.3)

Розділ III — Заєць Анатолій Павлович (3.1), Бориславська Олена Марківна та Заєць Анатолій Павлович (3.2), Заєць Анатолій Павлович (3.3)

Розділ IV — Заєць Анатолій Павлович (4.1, 4.2), Майданик Роман Андрійович (4.3)

Розділи V, VI — Майданик Роман Андрійович

Розділ VII — Ільницький Олег Володимирович

Післямова — Бориславська Олена Марківна, Заєць Анатолій Павлович, Ільницький Олег Володимирович, Майданик Роман Андрійович