

ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ – СТИСЛИЙ ВИКЛАД ПРИКЛАДІВ 11 КРАЇН



Центр експертизи доброго врядування
Страсбург, 30 вересня 2021 р.
CEGG/PAD(2021)13

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

ВСТУП

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

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

Документ структуровано відповідно до опитувальника згаданого Комітету Верховної Ради України

ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

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

Mutatis mutandis – те, що стосується муніципалітетів, стосується і АТО вищого рівня: **регіон / провінція / департамент є юридичними особами**, а їхні обрані ради / голови та інші – є лише органами влади, які представляють відповідну юридичну особу на умовах, визначених законом.

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

місцевого самоврядування; його здійснюють національні органи влади через офіс префекта та Міністерство фінансів, передусім з метою запобігти надмірним боргам та фінансовим зловживанням. Інші країни здійснюють пильний нагляд за дефіцитом місцевого бюджету, навіть якщо інструменти для цього є більш неформальні, ніж у Франції.

11. Щодо питань управління процесом (територіальної – прим. перекладача) консолідації місцевого самоврядування тематичні дослідження **Греції та (частково) Албанії** є найбільш корисними (та «свіжими») прикладами узгодженого (у процесі переговорів – прим. перекладача) переходу до структури з менш чисельними, але укрупненими муніципалітетами. При цьому із збереженням додаткового та символічного представництва менших громад. Подробиці можна знайти у повних текстах відповідних тематичних досліджень.

Стислий виклад відповідей на питання у розрізі 11 охоплених дослідженням країн

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

- **Албанія:** адміністративно-територіальні одиниці (АТО) – муніципалітети та регіони.
- **Франція:** АТО – *комуни*, департаменти, регіони, громади з особливим статусом, заморські території.
- **Німеччина:** АТО – муніципалітети, райони та *федеральні землі* мають статус, як і громади; їх органи влади (органи влади Федеративної Республіки, *федеральних земель*, районів, муніципалітетів) ніколи не мали статусу юридичних осіб. Вони не є суб'єктами юридичних прав та обов'язків, але завжди діють виключно від імені та в інтересах юридичної особи, до якої вони належать.
- **Греція:** АТО – муніципалітети та регіони.
- **Італія:** АТО – муніципалітети (*комуни*), регіони.
- **Латвія:** АТО – муніципалітети.
- **Молдова:** АТО – муніципалітети, райони та АТО Гагаузія; а також мери і районні ради.
- **Польща:** АТО – муніципалітети (*гміни*), *повіти*, *воєводства*.
- **Румунія:** АТО – муніципалітети й округи (*«județe»*).
- **Словенія:** АТО – муніципалітети.
- **Швеція:** АТО – муніципалітети та регіони.

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

- **Албанія:** так, подібний статус.
- **Франція:** так, подібний статус.
- **Німеччина:** так, подібний статус.
- **Греція:** так, здійснюється через центральні і деконцентровані органи.
- **Італія:** так, подібний статус.

- **Латвія:** так, держава є «первинною юридичною особою» публічного права.
- **Молдова:** так, подібний статус.
- **Польща:** так, подібний статус.
- **Румунія:** так, здійснюється Міністерством фінансів та префектами.
- **Словенія:** так, подібний статус.
- **Швеція:** так, здійснюється в інших сферах, крім АТО.

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

- **Албанія:** 12 регіонів.
- **Франція:** департаменти, регіони, міжмуниципальні утворення.
- **Німеччина:** райони, федеральні землі.
- **Греція:** 13 регіонів.
- **Італія:** регіони, провінції та міста-метрополії.
- **Латвія:** п'ять регіонів планування є похідними юридичними особами.
- **Молдова:** райони (32) і АТО Гагаузія.
- **Польща:** *powiaty* і воєводства (подібні до районів та областей України).
- **Румунія:** 41 округів («*județe*»).
- **Словенія:** інших рівнів місцевого самоврядування немає; регіони (області) є лише статистичними одиницями.
- **Швеція:** 20 регіонів.

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

- **Албанія:** не стосується.
- **Франція:** не стосується.
- **Німеччина:** не стосується.
- **Греція:** не стосується.
- **Італія:** не стосується.
- **Латвія:** не стосується.
- **Молдова:** не стосується.
- **Польща:** не стосується.
- **Румунія:** не стосується.
- **Словенія:** не стосується.
- **Швеція:** не стосується.

5. **На якому рівні у Вашій країні закріплено правосуб'єктність держави та територіальної громади – конституційний акт чи закон? Якщо це регламентується законом, вкажіть, будь ласка, його назву та, за наявності, надайте посилання.**

- **Албанія:** Конституція та спеціальні закони.
- **Франція:** спеціальне законодавство (акт про публічні установи «*établissement public*»), але правосуб'єктність непрямо закладена й «у дусі» Конституції, судовій практиці ще з часів 18–19 століття та «нерозривно пов'язана з концепцією децентралізації».
- **Німеччина:** правосуб'єктність АТО чітко не прописана, але непрямо закладена в Основному Законі Федеративної Республіки Німеччина та у конституціях федеральних земель (за винятком земель Баварія та Північний Рейн-Вестфалія, у конституціях яких це питання чітко визначене).
- **Греція:** Конституція, а деталі – у спеціальному законодавстві.
- **Італія:** Конституція (стаття 114.1), Цивільний кодекс та Закон про місцеві влади.
- **Латвія:** загальне законодавство (Закон про державні адміністрації) та спеціальне законодавство.
- **Молдова:** загальне законодавство (Цивільний кодекс).
- **Польща:** Конституція та спеціальні закони про місцеве самоврядування.
- **Румунія:** загальне законодавство: Адміністративний кодекс, який об'єднав раніше існуючі спеціальні закони.
- **Словенія:** Конституція та спеціальні закони про місцеве самоврядування.
- **Швеція:** Конституція, а деталі – у спеціальному законодавстві.

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

- **Албанія:** термін «муніципалітет» застосовується до громади / територіальної одиниці.
- **Франція:** термін «муніципалітет» застосовується до *комуни* / територіальної одиниці, але не до ради.
- **Німеччина:** термін «муніципалітет» застосовується до громади як корпорації / юридичної особи, що визначається її територією і громадянами, які тут проживають.
- **Греція:** термін «муніципалітет» застосовується до громади / територіальної одиниці.
- **Італія:** термін «муніципалітет» застосовується до території.
- **Латвія:** термін «муніципалітет» застосовується до територіальної громади / територіальної одиниці; він може стосуватися органів цієї територіальної громади, якщо вони діють від її імені.
- **Молдова:** у повсякденній мові термін «муніципалітет» застосовується до громади / територіальної одиниці; окремо, «*municipium*» – це спеціальний правовий термін, що застосовується до 13 найбільших міст Республіки Молдова.

- **Польща:** термін «муніципалітет» застосовується до *гміни* як АТО, а не до її органів; проте цей термін не застосовується у польському праві, а використовується у повсякденній мові для порівняння з іншими країнами.
- **Румунія:** у повсякденній мові термін «муніципалітет» застосовується до громади / територіальної одиниці; окремо, «*tunicipiul*» – це спеціальний правовий термін, що застосовується до 103 найбільших міст країни.
- **Словенія:** термін «муніципалітет» застосовується до територіальної громади.
- **Швеція:** термін «муніципалітет» застосовується до громади / територіальної одиниці.

7. **Чи може бути у Вашій країні застосована процедура банкрутства до територіальної громади? (так або ні)**

- **Албанія:** ні.
- **Франція:** ні.
- **Німеччина:** ні, держава здійснює нагляд за боргами і є своєрідним гарантом.
- **Греція:** ні, але існують процедури вирішення «надмірної заборгованості».
- **Італія:** так.
- **Латвія:** ні.
- **Молдова:** ні.
- **Польща:** ні.
- **Румунія:** так, у м'якій формі, на підставі іншого закону, ніж той, що застосовується до компаній, та діє у два кроки: фінансова криза та неплатоспроможність.
- **Словенія:** ні, але муніципальні позики мають обмеження.
- **Швеція:** так, але на практиці цього не відбувається, ситуації вирішуються шляхом проведення переговорів та надання державної допомоги.

8. **Якщо відповідь на питання № 7 «так», то дайте відповідь на наступне питання: Чи поширюється у Вашій країні на територіальні громади загальна процедура банкрутства, передбачена для інших юридичних осіб? Якщо є особливості процедури чи взагалі спеціальна процедура, вкажіть, будь ласка, ключові критерії банкрутства територіальної громади та 3-4 особливості, які відрізняють процедури банкрутства територіальної громади від процедур банкрутства інших юридичних осіб?**

- **Албанія:** не стосується.
- **Франція:** держава здійснює суворий попередній контроль за дефіцитом місцевого бюджету через префектів та регіональні фінансові суди. Місцеві бухгалтери / касири є найманими працівниками держави.
- **Німеччина:** не стосується.
- **Греція:** не стосується.
- **Італія:** Закон про місцеві адміністрації визначає процедуру банкрутства одиниці місцевого самоврядування, яка відрізняється від процедури, що застосовується до компаній: «стан фінансової кризи», який визначається як неспроможність

виконувати чи збалансувати бюджет. Процедура банкрутства не веде до ліквідації муніципалітету; понад те, борги муніципалітету можуть бути виплачені за рахунок держави.

- **Латвія:** ні, хоча спеціальне законодавство регулює способи вирішення проблемних ситуацій з бюджетом.
- **Молдова:** не стосується.
- **Польща:** відповідно до законодавства муніципальне банкрутство неможливе.
- **Румунія:** у випадках заборгованості з виплат, визначених законом, включно з невиконанням заробітної плати, застосовується план відновлення платоспроможності та/або спеціальний адміністратор, призначений судом, бере на себе деякі функції обраних представників (наприклад, мера).
- **Словенія:** не стосується.
- **Швеція:** застосовуються загальні процедури, але на практиці такої ситуації уникають.

9. ***Чи передбачені законодавством Вашої країни випадки відсторонення ОМС територіальної громади (депутатський корпус або виконавчий орган) від управління справами територіальної громади із запровадженням зовнішнього управління? (так або ні)***

- **Албанія:** так.
- **Франція:** так.
- **Німеччина:** ні. У випадку дуже серйозних порушень закону держава може тимчасово відсторонити представників місцевих органів влади від здійснення повноважень та призначити Державного Уповноваженого.
- **Греція:** не стосується.
- **Італія:** так.
- **Латвія:** мери можуть бути усунені з посади за рішенням Парламенту з призначенням тимчасової адміністрації, але з причин серйозних порушень закону, а не через дефіцит бюджету.
- **Молдова:** не стосується.
- **Польща:** так.
- **Румунія:** так, частково: виконавчий орган (мер) відстороняється від щоденного управління бюджетом та затвердження видатків; ці завдання покладаються на спеціального адміністратора (на практиці це відбувається рідко, якщо взагалі має місце).
- **Словенія:** ні.
- **Швеція:** зовнішнього управління немає. Мер може бути відсторонений від виконання своїх обов'язків після проведеного аудиту, якщо сталося дуже серйозне зловживання службовим становищем (на практиці цього не відбувається).

10. ***Якщо відповідь на питання № 9 «так», то вкажіть, будь ласка, які умови запровадження зовнішнього управління, який орган держави його здійснює та на який період вводиться така процедура?***

- **Албанія:** муніципалітети перебувають у стані фінансової кризи, якщо їх борг перевищує 80% річних надходжень місцевого бюджету. Про цей факт повідомляється Міністерство фінансів, яке може прийняти рішення про надання бюджетної допомоги або здійснення фінансового нагляду. Муніципалітети перебувають у стані неплатоспроможності, якщо їхні борги перевищують 130% річних надходжень або вони не виконують план фінансового відновлення, погоджений з міністерством. У цьому випадку уряд вирішує перевести муніципалітет під зовнішнє управління.
- **Франція:** мер та рада можуть бути відсторонені від виконання своїх обов'язків указом міністра та/або відкликані з посад на підставі урядової постанови за пропозицією префекта за серйозні та неодноразові порушення своїх обов'язків. У разі надзвичайної ситуації місцева влада також може бути відсторонена префектом на термін не більше одного місяця; на заміну їй призначається «спеціальна делегація» (але така ситуація майже ніколи не траплялася).
- **Німеччина:** міністерства федеральних земель, які відповідають за питання місцевого управління, можуть тимчасово відсторонити органи місцевої влади від здійснення повноважень (див. пункт 9) та повернути ці повноваження в межах закону, вживаючи заходів, пропорційних причині відсторонення, з метою швидкого відновлення здатності муніципального органу виконувати свої обов'язки.
- **Греція:** не стосується.
- **Італія:** коли оголошується стан фінансової кризи, а також в інших випадках (політична криза/блокада у раді; доведені зв'язки з мафією), уряд та президент республіки тимчасово відсторонюють / усувають з посад обраних представників та призначають уповноваженого для здійснення нагляду за планом фінансового відновлення (ним є державний службовець вищого рангу з Міністерства внутрішніх справ).
- **Латвія:** Парламент приймає рішення про відсторонення місцевих органів влади від здійснення повноважень за порушення службових обов'язків чи блокування на політичному рівні, а не за існування бюджетних проблем. Проект рішення Парламенту готує Міністерство регіонального розвитку та попередньо схвалює Уряд. Така ситуація сталася в 2020 році з Ризькою міською радою.
- **Молдова:** не стосується.
- **Польща:** Прем'єр-міністр призначає заміну / уповноваженого у різних випадках неспроможності виконання обов'язків мера; в крайньому випадку рада може бути розпущена.
- **Румунія:** за законом існують дві ситуації: «фінансова криза», оголошена місцевою радою, коли план фінансового відновлення має виконуватися під наглядом Рахункової палати; та «неплатоспроможність», коли заробітна плата не виплачується впродовж більш ніж 120 днів або заборгованість з виплат, що становить більш ніж 120 днів, досягає 50% річного місцевого бюджету, а суддя призначає спеціального адміністратора.
- **Словенія:** не стосується.
- **Швеція:** не стосується.

11. **Чи по усіх категоріях справ, пов'язаних із вирішенням питань місцевого значення, фізичні та юридичні особи-скаржники звертають свої вимоги до територіальної громади? Чи у законодавстві Вашої країни передбачено випадки, коли особа може звернутися з позовом до суду безпосередньо до ОМС чи посадової особи ОМС, а не до територіальної громади?**

- **Албанія:** позови подаються проти муніципалітету.
- **Франція:** зацікавлені особи можуть подати позов проти АТО; префект може зробити це за прийняття рішень, що порушують закон. Лише якщо представник місцевої влади робить помилки чи вчиняє злочини «як приватна особа», а не службова особа, позов подається проти неї особисто.
- **Німеччина:** позови подаються проти АТО. У дуже рідкісних випадках у трьох федеральних землях можуть бути подані позови проти мера, але збитки все ж відшкодовує АТО.
- **Греція:** позови подаються проти органів публічної влади (мера, ради), а не проти територіальної громади.
- **Італія:** позови подаються проти муніципалітету чи його посадових осіб.
- **Латвія:** позови подаються проти муніципалітету.
- **Молдова:** позови подаються проти муніципалітету.
- **Польща:** позови подаються проти муніципалітету (це добре для громадян, бо їм не потрібно визначати, який орган муніципалітету є відповідальним).
- **Румунія:** позови подаються проти муніципалітету.
- **Словенія:** позови подаються проти муніципалітету, а не проти органів, які його представляють.
- **Швеція:** позови подаються проти муніципалітету; громадяни та суб'єкти можуть подавати запити на перевірку законності рішень, прийнятих муніципальними органами.

12. **Чи передбачена у Вашій країні дисциплінарна або матеріальна (цивільна) відповідальність посадових осіб ОМС за прийняття неефективних чи незаконних рішень (якщо таке рішення стало наслідком політичної позиції, помилки чи некомпетентності, та не містить ознак кримінального правопорушення)? Якщо так, то чи може бути звернено стягнення на майно винної посадової особи, а не на майно територіальної громади (наприклад, солідарна відповідальність громади та посадової особи чи стягнення з посадової особи у порядку регресу)?**

- **Албанія:** органи влади та їх працівники несуть відповідальність за шкоду, заподіяну приватним особам, та відшкодовують її за рахунок власного майна лише у випадках, коли їх вину можна довести. У серйозних випадках дисциплінарні процедури щодо місцевих посадових осіб здійснює Рада міністрів.
- **Франція:** на місцевих посадовців не можна подати позов до суду за неефективні чи незаконні рішення, якщо вони не вчинили кримінальне правопорушення. Місцеві бухгалтери несуть іншу відповідальність (вони є найнятими державою працівниками).

- **Німеччина:** існує адміністративна відповідальність за помилки за наявності умислу чи недбалості, але матеріальну відповідальність несе муніципалітет. Згодом, у разі навмисних чи вкрай недбалих дій, він може вимагати від посадової особи відшкодування збитків у порядку регресу.
- **Греція:** за цивільним законодавством посадові особи несуть відповідальність лише за збитки, завдані муніципалітету, у випадках шахрайства чи грубої недбалості; муніципалітет несе відповідальність за збитки, завдані третім особам. Дисциплінарні процедури проти місцевих посадовців можуть бути ініційовані представниками держави на відповідній території (наглядова функція). Звільнення з посади відбувається у разі засудження в кримінальному порядку.
- **Італія:** муніципалітет і публічний службовець несуть солідарну відповідальність за збитки, факт заподіяння яких було визнано судом, а тому будь-кого з них може бути притягнуто до суду. На практиці переважна більшість позовів подаються проти муніципалітету.
- **Латвія:** муніципалітет несе матеріальну відповідальність за збитки в суді; він може стягнути гроші з посадової особи у разі умислу чи грубої недбалості. Працівники органів місцевого самоврядування не є публічними службовцями, а тому відповідають перед муніципалітетом відповідно до законодавства про працю.
- **Молдова:** посадові особи несуть солідарну відповідальність за рішення, прийняті під час виконання посадових обов'язків, і несуть персональну відповідальність лише тоді, коли при цьому мали місце незаконні дії.
- **Польща:** муніципалітет несе повну відповідальність перед третіми сторонами, але він сам може притягати посадових осіб до дисциплінарної відповідальності.
- **Румунія:** посадові особи несуть матеріальну відповідальність за незаконні рішення у разі прийняття відповідного рішення інспекцією Рахункової палати (національного аудитора).
- **Словенія:** посадові особи несуть відповідальність за збитки, завдані умисно або внаслідок грубої недбалості; в інших випадках відповідальність несе муніципалітет
- **Швеція:** так, існує складний механізм (деталі будуть надані на вимогу).

13. **Який правовий статус мають органи місцевого самоврядування, якщо територіальна громада є юридичною особою? Яким чином визначаються обсяги правосуб'єктності ОМС у такому випадку?**

- **Албанія:** муніципалітет є юридичною особою; виборні муніципальна рада та мер представляють його.
- **Франція:** правосуб'єктність можуть мати лише *одиниці місцевого самоврядування: комуни, провінції, регіони*. Фізичні особи, які згідно з офіційною процедурою (вибори або призначення) займають офіційні посади і є органами публічної влади, діють від імені юридичної особи.
- **Німеччина:** муніципалітет є юридичною особою; виборні / інші посадові особи представляють його відповідно до регламенту.
- **Греція:** населені пункти (комуни, субмуніципальні одиниці) не мають правосуб'єктності.

- **Італія:** лише муніципалітет є юридичною особою.
- **Латвія:** муніципалітет є юридичною особою; виборні / інші посадові особи представляють його відповідно до регламенту.
- **Молдова:** органи влади як такі не мають статусу юридичної особи окремо від правосуб'єктності відповідної територіальної одиниці.
- **Польща:** муніципалітет є юридичною особою; виборні / інші посадові особи представляють його відповідно до регламенту.
- **Румунія:** муніципалітет є юридичною особою; виборні / інші посадові особи представляють його відповідно до регламенту.
- **Словенія:** муніципалітет є єдиною юридичною особою; його представляють обрана рада та мер; наглядовий орган призначається радою.
- **Швеція:** муніципалітет є юридичною особою; виборні / інші посадові особи представляють його відповідно до регламенту.

14. ***Хто та на яких підставах може виступати від імені територіальної громади безпосередньо у суді? Чи передбачені законодавством Вашої країни випадки, коли територіальну громаду у зовнішніх відносинах (у тому числі у суді) представляє держава або орган держави?***

- **Албанія:** АТО (муніципалітети та регіони) представляють мери / президенти.
- **Франція:** у суді муніципалітет може представляти його виконавчий орган, мер або президент, яким залежно від виду судочинства може знадобитися дозвіл ради.
- **Німеччина:** у суді муніципалітет представляє мер, який може делегувати це право (третім особам – прим. перекладача); щодо важливих справ потрібен дозвіл ради.
- **Греція:** в судах АТО (муніципалітети та регіони) представляють мери / президенти чи їх делегати.
- **Італія:** вища посадова особа відповідного муніципалітету: *комуни, провінції*, регіону тощо. Держава не може представляти органи нижчого рівня.
- **Латвія:** голова або уповноважені місцевою радою делегати.
- **Молдова:** АТО (муніципалітети, *райони* та АТО Гагаузія) представлені мерами / президентами / губернатором («*Vașkan*»); представництво державою не передбачене.
- **Польща:** вищі посадові особи (мери, президент) представляють муніципалітет у суді. Держава може виконувати цю роль лише опосередковано та в особливих ситуаціях, коли є тимчасовий спеціальний комісар.
- **Румунія:** АТО (муніципалітети та округи) представляють мери / президенти; є можливість оплачувати зовнішні юридичні послуги. Держава не може представляти муніципалітети, крім випадків солідарної відповідальності згідно з Договорами ЄС.
- **Словенія:** муніципалітет представляє мер.
- **Швеція:** муніципалітет представляє в суді виконавчий орган; останній може делегувати цю функцію.

15. **Якщо зміна правосуб'єктності держави або територіальної громади у Вашій країні відбулася протягом останніх 30-ти років, вкажіть, будь ласка, скільки часу зайняв процес трансформації та які були ключові етапи змін?**

- **Албанія:** важлива реформа територіальної консолідації була проведена в 2014 році за міжнародної підтримки та після короткого періоду консультацій.
- **Франція:** АТО володіють правосуб'єктністю. Реформи можуть мати наслідком зміну меж АТО, її компетенцій, повноважень чи ресурсів, навіть її назви, але це не впливає на правосуб'єктність.
- **Німеччина:** у процесі возз'єднання Німеччини після 1990 року статус муніципалітетів Східної Німеччини (державних органів) було переглянуто у законодавстві за моделлю Західної Німеччини.
- **Греція:** за останні 30 років було проведено два великі раунди реформи (консолідації); муніципалітетів та регіонів стало менше, але вони збільшилися. Попередні (менші) одиниці обох рівнів втратили правосуб'єктність.
- **Італія:** не стосується.
- **Латвія:** радянська практика надання статусу юридичної особи всім органам влади була змінена в 1994 році (Закон про місцеве самоврядування) і нова система була зміцнена в 2001–2002 роках (законами про адміністрацію).
- **Молдова:** у 1994 році була створена АТО Гагаузія зі спеціальним статусом; опісля сепаратистські дії включали в тому числі референдум. Між 1998 і 2003 роками райони були ліквідовані; їх замінили 9 округів («*judet*»), але після 2003 року ці зміни були скасовані.
- **Польща:** муніципалітети швидко отримали правосуб'єктність (в 1990 році); *повіти* та *воєводства* – у 1999 році.
- **Румунія:** за останні 30 років не відбулося жодних серйозних змін.
- **Словенія:** не стосується.
- **Швеція:** не стосується.

16. **Якщо зміна правосуб'єктності держави або територіальної громади у Вашій країні відбувалася в умовах зовнішніх або внутрішніх збройних конфліктів, вкажіть, чи не вбачались ризики територіальної цілісності або національної безпеки унаслідок цих змін? Якщо так, то які запобіжні заходи приймалися для уникнення цих ризиків?**

- **Німеччина:** зміцнення муніципалітетів шляхом децентралізації частково було реакцією на централізм нацистського режиму.
- **Молдова:** у 1992 році від країни відкололися території на лівому березі річки Дністер (Придністров'я), утворивши невизнану республіку.

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