

France 

 EXPERTISE
FRANCE
GROUPE AFD

 U LEAD

WITH EUROPE



releve

reconstruction & decentralization



releve
reconstruction & decentralization

 **LEAD**
З ЄВРОПОЮ

Громада як юридична особа публічного права.

Що це? Чому? Навіщо?

24 червня 2026

Василь Поліщук

Реформа правосуб'єктності громади як частина євроінтеграції України

1. Рекомендація, а не вимога. Джерела.

Перша згадка: Звіт про Розширення ЄК 2023: «Також слід продовжувати роботу над наданням статусу юридичної особи муніципалітетам публічного права, спираючись на європейську практику.» стор.14.

Звіт про Розширення ЄК 2025: «Опублікування дослідження щодо можливості надання громадам статусу юридичної особи, а також наміри Міністерства Розвитку ухвалити відповідний план дій мають важливе значення для просування процесу децентралізації. За цим мають послідувати відкриті та всебічні обговорення між урядом та місцевими зацікавленими сторонами, а також аналіз можливих майбутніх законодавчих кроків»

2. EU Acquis. Кластер 1 FUNDAMENTALS. Реформа системи публічного врядування.



3. Дорожня карта з питань реформи державного управління, схвалена розпорядженням КМУ від 14.05.2025 № 475-р: *Проведення та оприлюднення на веб-порталі Мінрозвитку дослідження щодо можливості надання територіальним громадам статусу юридичної особи для більш ефективної внутрішньої організації та управління, посилення їх підзвітності та прозорості у правовідносинах.*

4. Особливості реформування МС (постанова КМУ від 12.12.25 № 1748): *упорядкування правового статусу територіальної громади відповідно до практики держав - членів Європейського Союзу та етапів адаптації українського законодавства до вимог членства у Європейському Союзі.*



ЄХМС та правосуб'єктність

1. Проблема перекладу Хартії – дві офіційні версії.

2. Стаття 3 Хартії (англ. текст):

3.1. Місцеве самоврядування означає право і спроможність місцевих влад в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення.

3.2. 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.



Що таке «місцеві влади» (local authorities)?

п.26 Сучасного Коментаря до ЄХМС: «У якості суб'єктів Хартія згадує не місцевих громадян, а «місцеві влади». Це територіальні публічні утворення, наділені власною правосуб'єктністю та повноваженнями приймати й виконувати рішення. Ці місцеві влади повинні мати демократичні риси, описані у статті 3.2. ... Тому поняття «місцеві влади» (згадане в Хартії 36 разів) слід розуміти та тлумачити в широкому сенсі. Воно охоплює різні типи утворень, таких як міські та сільські муніципалітети, міста окружного типу та столиці зі спеціальним статусом, а також надмуніципальні та провінційні утворення (provincie, counties, Kreise, départements тощо)».



Таким чином, ЄХМС надає право місцевого самоврядування саме місцевим територіальним утворенням, якими є правосуб'єктні громади, але вказує на те, що це право реалізується місцевими, демократично сформованими, радами та їх виконавчими органами (стаття 3 Хартії).

Тобто, не ГО, не органами самоорганізації, не віче, а лише радами та їх виконавчими органами.

Що таке «територіальна громада» в Україні?

Стаття 140 Конституції: «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».

Що таке «ГРОМАДА» в Україні в контексті адміністративно-територіального устрою?

???

Що таке «територіальна громада» в Україні?

ПРО СПІВРОБІТНИЦТВО ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ФОРМІ ДЕЛЕГУВАННЯ ВИКОНАННЯ ДЕКІЛЬКОХ ЗАВДАНЬ

с/мт. [REDACTED] _____ року

[REDACTED] селищна територіальна громада через [REDACTED] селищну раду в особі голови [REDACTED] Віктора Павловича, яка надалі іменується Сторона-1, та [REDACTED] міська територіальна громада через [REDACTED] міську раду в особі голови С [REDACTED], яка надалі іменується Сторона-2, а разом іменуються Сторони або суб'єкти співробітництва, уклали цей Договір про наступне.

1. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

1.1. Передумовою підписання цього Договору є те, що Сторони під час підготовки його проекту дотримувалися вимог, визначених статтями Законом України «Про співробітництво територіальних громад».

Що таке «муніципалітет» (громада, гміна, комуна і т.д.) в ЄС?

Це адміністративно-територіальна одиниця, яка характеризується наявністю таких ознак: територія + ресурси, населення, органи управління.

Муніципалітет є публічно-правовою корпорацією.

Муніципалітет ЗАВЖДИ має статус юридичної особи – єдиний можливий статус, який дає право володіти майном, ресурсами та коштами та виступати від свого імені.

Такий правовий статус мають муніципалітети у ВСІХ країнах ЄС.

Саме муніципалітет є носієм (власником) усіх повноважень, як власних, так і делегованих.

Приклад Італії.

Найкраще «європейське» визначення муніципалітету (АТО 1-го рівня) міститься в Цивільному кодексі Італії та законі про місцеві влади (D.Lgs. 267/2000, TUEL):

Комуна – це юридична особа, наділена публічною правосуб’єктністю.

Комуна є місцевим публічним утворенням, яке представляє свою спільноту, дбає про її інтереси та сприяє її розвитку.

Складовими елементами комуни є:

- населення (усі люди, які постійно мешкають на території муніципалітету);
- територія (простір, в межах якого муніципалітет здійснює свою юрисдикцію і водночас є суб’єктом права);
- активи (уся господарська діяльність комуни, тобто майнові об’єкти і права, якими вона володіє).

ОМС в ЄС.

- ОМС є органами управління, без власної правосуб'єктності (діють винятково від імені муніципалітету, і в межах його повноважень, а не від власного імені).
- Рада є представницьким органом (політична воля громади).
- Мер є «голосом» муніципалітету, його представником і виконавчим органом. Для цього він формує свою адміністрацію і надає їй свої повноваження. Мер є підзвітним населенню та раді. Мер самостійно призначає посадовців своєї адміністрації та керівників КП та інших установ.
- Виконкомів в ЄС не існує. Місцева адміністрація виконує функції мера і за його дорученням.
- Найближчі аналоги виконкомів існують в Австрії, Італії та Бельгії, однак роль мера у прийнятті рішень залишається визначальною.

Система багаторівневого управління в ЄС.

- Місцевий рівень – муніципалітет (комуна, гміна і т.д) зі статусом юр.особи.
- Субрегіональний рівень – район (повіт, департамент і т.д) зі статусом юр.особи.
- Регіональний рівень – область (регіон, воєводство і т.д) зі статусом юр.особи.
- Центральний рівень – держава, зі статусом юр особи.

Повноваження належать рівням, а виконуються органами, що визначені законом. Органи на кожному рівні діють від його імені, а не від свого власного.

Що нам дасть правосуб'єктність громад?

- Правову ясність. Чіткий і зрозумілий для партнерів та держави правовий статус.
- Синхронізація із правовою системою ЄС = крок до ЄС.
- Створення єдиного власника комунального майна.
- Зменшення бюрократії.
- Більші чітку систему управління.
- Розуміння для мешканця з ким він має справу.
- Держава розглядає громаду, як рівноправного партнера.
- Доступ до фондів ЄС.

Чи потрібні зміни до Конституції?

- Правосуб'єктність вводиться на рівні закону – європейська практика (*концепція громади як юридичної особи передбачає саме таку модель*). Типова практика в ЄС.
- Правосуб'єктність вводиться на рівні Конституції (опційно).
- Необхідність змін до статті 133 Конституції та більш чіткого визначення поняття «громада» саме як адміністративно-територіальна одиниця.

Чи потрібні зміни до законодавства?

- Правосуб'єктність громади та повноваження (Індикатор 9.3 УФП вимагає таких змін).
- Стаття 10 Кодексу про надра: *«Компетенція сільських, селищних, міських і районних рад, і рад об'єднаних територіальних громад у сфері регулювання гірничих відносин»*
- Стаття 20 закону про основні засади житлової політики: *«Повноваження органів місцевого самоврядування»*.
- У Цивільному кодексі органи місцевого самоврядування згадуються 70 разів, громада — 79,
- Лісовий кодекс згадує органи місцевого самоврядування 22 рази, громада — 8,
- Земельний кодекс згадує органи місцевого самоврядування 117 разів, громаду — понад 60 разів.

Чи готове українське законодавство до правосуб'єктності громад?

- ТГ є власником майна, землі, бюджету та ресурсів (ст.142 КУ).
- ТГ є учасником цивільних відносин (ст.2 ЦКУ).
- ... ТГ беруть участь у судовому розгляді через відповідні ... органи місцевого самоврядування (стаття 58 ЦПК).
- ... ТГ, держава, беруть участь у судовому розгляді адміністративних справ через відповідний орган державної влади, ... орган місцевого самоврядування (стаття 55 КАСУ).

Сумніви, чутки, перестороги.

- Міф 1. Державна реєстрація муніципалітету.
- **Реальність:** реєстрація не потрібна. Муніципалітети за законом є юридичними особами публічного права.
- Міф 2. Чорні реєстратори зареєструють нові фейкові муніципалітети.
- **Реальність.** Зареєструвати муніципалітет неможливо, оскільки він є юридичною особою згідно із законом. Неможливо повторно зареєструвати юридичну особу, яка вже існує.
- Міф 3. Мер підписує тисячі документів щодня.
- **Реальність.** Мер особисто підписує лише найважливіші угоди та документи. Він формує структуру управління та делегує свої повноваження заступникам та іншим посадовцям.

Сумніви, чутки, перестороги.

- Міф 4. Муніципалітет збанкрутує, і все його майно буде продано.
- **Реальність:**
- а) Закон цьому запобігає і забороняє дефіцит місцевого бюджету. Кредитори не можуть конфіскувати майно, необхідне для виконання завдань громади
- б) Оскільки громада перебуває під наглядом держави, держава є своєрідним гарантом і має відшкодувати кредиторам кошти після продажу майна, яке не є необхідним.
- в) Кейс гміни Островіце (Польща).
- Міф № 5. Загроза державному суверенітету.
- **Реальність:** Громада може здійснювати лише ті повноваження, які визначені українським законодавством. Держава залишає за собою право контролювати рішення місцевого самоврядування та має механізми для скасування незаконних рішень.

Сумніви, чутки, перестороги.

- **Міф № 6. Це зруйнує існуючу систему місцевого самоврядування.**
- **Реальність :** муніципалітети отримують реальну автономію, яка захищається законом. Органи МС є єдиними органами, які представляють громаду та діють винятково від її імені
- **Міф № 5. Це зруйнує систему комунальних підприємств.**
- **Реальність:** Правосуб'єктність громади не має жодного стосунку до правосуб'єктності комунальних підприємств чи установ. Вона торкається лише правового статусу органів управління громадою, якими є органи місцевого самоврядування.
- **Міф 7. Місцеві ради не зможуть працювати без статусу юридичної особи.**
- **Реальність:** За умови існування громади як юридичної особи окрема правосуб'єктність органам МС не потрібна. Єдиною юридичною особою є сама громада, яка діє як бюджетна установа, має рахунки в Держказначействі, банку, має свої органи управління, як публічно правова корпорація.
- Як ВРУ, так і КМУ, як колегіальні органи, не мають статусу юридичних осіб навіть зараз.

Без правосуб'єктності

Спадщина Радянського Союзу.

Вся влада радам!

З правосуб'єктністю

Спадщина середньовічної України.
Джерело — Магдебурзьке право.

Влада належала муніципалітету, який сам організовував створення органів, що здійснювали владу, і вирішував, як саме ці органи будуть її представляти.



ВИСНОВКИ. Правосуб'єктність громади це:

- Чіткий і зрозумілий правовий статус громади як суб'єкта правовідносин та адмін-тер одиниці.
- Реальне існування громади у правовій системі, як носія місцевого самоврядування. Громада існує у правовій площині.
- Синхронізація із правовою системою ЄС, спрощення комунікації з європейськими муніципалітетами.
- Необхідний крок для євроінтеграції України.
- Створення реального єдиного власника комунального майна.
- Зменшення бюрократії через оптимізацію управління.
- Розуміння для мешканця з ким він має справу.
- Існування громади у статусі рівноправного партнера для держави та інших суб'єктів правовідносин.
- Доступ громади до структурних фондів ЄС.

**Дякую за увагу!
Слава Україні!**