

ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ:

РУМУНІЯ

Звіт



Центр експертизи доброго врядування
Страсбург, 13 вересня 2021
CEGG/PAD(2021)12

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Рада Європи надає усебічну підтримку з тематики правосуб'єктності на місцевому рівні в Україні на запит Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування. Цей звіт підготовлено Центром експертизи доброго врядування Ради Європи в рамках його програми «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні» за матеріалами пана Соріна Іониці, експерта Ради Європи. Документ структуровано відповідно до опитувальника згаданого Комітету Верховної Ради України.

РУМУНІЯ

1	Населення	19,238 млн
2	Територія	230 080 км ²
3	Національне свято	01 грудня
4	Форма правління	Змішана (парламентсько-президентська) республіка
5	Адміністративно-територіальна система, кількість муніципалітетів	Унітарна 41 повіт – 3187 муніципалітетів – столичне місто Бухарест
6	Парламент, чисельність парламентарів, тривалість каденції	Двопалатний парламент: Сенат 136 парламентарів (на 4 роки); Палата депутатів 330 парламентарів (на 4 роки)
7	ВВП (USD)	247 695 млн ¹
8	Індекс людського розвитку	0,828

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

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

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

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

Перший пост-комуністичний закон Румунії про місцеву публічну адміністрацію (базовий закон) був ухвалений у 1991 році. Він закріпив чіткий правовий статус адміністративно-територіальних одиниць (АТО; «*unități administrativ-teritoriale*»). Перші демократичні місцеві вибори за цим законом відбулися у лютому 1992 року.

¹ Source : <https://unctadstat.unctad.org/countryprofile/GeneralProfile/en-GB/008/index.html>

Правовий статус АТО було підтверджено в Конституції (розділ про місцеву публічну адміністрацію), яку також ухвалили 1991 року. Конституція окремо передбачає органи місцевої влади (OMB; «*autorități locale*») – публічні інституції, діяльність яких базується на принципах місцевої автономії і децентралізації (ст. 120–123). Хоча це і було одразу чітко передбачено в законі, минуло декілька років перш ніж практики і спостерігачі збагнули різницю між АТО і органами влади, через які здійснюється урядування. До кінця 1990-х років, коли були ухвалені усі основні закони з питань місцевих повноважень, фінансів та місцевих податків, усе стало читко зрозумілим.

Більш докладно правовий статус АТО врегульований в Адміністративному кодексі, що був ухвалений у 2019 році і замінив собою чисельні закони з окремих питань місцевого врядування, включаючи обсяг повноважень, відносини з центральною владою і правовий режим публічного майна. Правосуб'єктність отримали місцеві адміністративно-територіальні одиниці (АТО). За Конституцією існує чотири види АТО: «*comuna*» (сільська територіальна одиниця), «*oraș*» (мале місто), «*municipium*» (велике місто) and «*județ*» (повіт/район).

Перші три (*comuna, oraș, municipium*) є АТО першого рівня: те, що англійською називають «муніципалітет». Наразі в Румунії налічують 3187 таких АТО, і єдине, чим вони відрізняються, це розмір. Між ними немає відносин підпорядкування, вони не перетинаються територіально, мають однаковий правовий статус і майже однакові повноваження. У кожній АТО проводять прямі вибори мера й місцевої ради. У повітах («*județe*» – АТО другого рівня, аналог французького департаменту й італійської провінції) обирають президента і раду. В Румунії налічують 41 повіт. Столичне місто Бухарест має трохи іншу структуру, але загалом вважається таким же муніципалітетом, що й інші.

Між муніципалітетами (1 рівень) і повітами (2 рівень) немає жодного підпорядкування чи інших форм взаємного втручання в діяльність одне одного. Крім того, на рівні повітів (*județe*) держава призначає префектів, які представляють центральну владу і не входять до системи місцевого самоврядування. Префекти слідкують за законністю рішень місцевої влади обох рівнів, але не втручаються у її діяльність по суті.

Держава в Румунії має правосуб'єктність, яка реалізується через орган центральної влади – Міністерство фінансів.

Що стосується публічного майна, то румунські АТО обох рівнів і держава володіють майном двох категорій:

- публічна сфера АТО – ключове майно, яке не може продаватися, а лише здаватися в оренду або концесію на обмежених умовах;
- приватна сфера АТО – може продаватися згідно з законом.

Усі рішення щодо майна АТО затверджуються рішеннями місцевої чи повітової ради спеціальною більшістю голосів: 50% + 1 від усіх місцевих обранців.

Примітка щодо термінології:

- а. У Румунії термін «державна» у протиставленні до місцевої влади зазвичай не використовується. Натомість, кажуть «органи центральної влади» і «органи місцевої влади». Це підкреслює, що виборна місцева влада не менш важлива і легітимна, ніж центральна. Разом місцева і центральна влада і складають державу, тобто публічний сектор.

b. Поняття «орган місцевого самоврядування», що міститься у запитальнику українського парламентського комітету з питань місцевого самоврядування, у румунському контексті виглядає трохи непослідовно, адже саме місцева громада здійснює «самоврядування» через свої виборні «органи». Іншими словами, «орган» управляє не собою, а громадою. Зазвичай ці дрібні лінгвістичні деталі оминають в дискусіях, але якщо ми вже говоримо про різницю між громадою і органом публічної влади, то слід бути дуже точними.

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 на нього посилання?**

Особливості нормативно-правового регулювання цих питань наведено у пунктах 1–4 вище. Чинний **Адміністративний кодекс** включив у себе базові закони, що регулюють різні аспекти місцевого врядування: основні засади й принципи місцевої автономії, територіальний устрій, режим майна, адміністративне судочинство, статут публічної служби. Кодекс був затверджений у 2019 році надзвичайною постановою уряду № 57/2019.

<http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/215925>

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)?**

Офіційні назви румунських АТО наведено вище (пункти 1–4). Термін «муніципалітет» не є офіційним, проте вживається у розмовній мові як синонім слів «АТО/громада». Зазвичай використовують загальні терміни «*companie municipală*» (місцева публічна компанія) або «*serviciu municipal*» (муніципальна служба).

Проте, як не дивно, в румунській системі публічного врядування існує поняття «*municipium*», яке не є аналогом англійського «*municipality*» як АТО першого рівня (див. пункти 1–4). Румунський «*municipium*» був запроваджений колишнім диктатором Чаушеску у 1960-х роках. Цей анахронізм використовувався для позначення великих міст і мав на меті підкреслити зв'язок зі Стародавнім Римом. Термін має переважно символічний характер і на практиці ні на що не впливає, принаймні, на правовий статус АТО: він просто означає «велике місто». На сьогодні з-поміж 3187 румунських АТО такий статус мають близько 100 міст. Про це важливо знати, адже при перекладі документів з/на англійську нерідко виникають подібні непорозуміння.

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

В теорії процедура «муніципального банкрутства» існує, проте вона передбачає низку спеціальних правил (див. п. 8 нижче), що суттєво відрізняють її від випадків комерційного банкрутства: майно і виборні органи громади отримують набагато більший захист. Та навіть за таких умов дана процедура використовується на практиці надзвичайно рідко. Було буквально кілька випадків банкрутства невеличких муніципалітетів, і усе відбулося дуже швидко: держава надала їм «невідкладні транші» з місцевих бюджетів, щоб підтримати відповідний муніципалітет і уникнути негативної оцінки ситуації в ЗМІ.

8. – 10. **Якщо відповідь на питання № 7 «так», то дайте відповідь на наступні 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?**

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)

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?

Звичайна процедура комерційного банкрутства до органів місцевого самоврядування не застосовується. Натомість, до них застосовуються спеціальні положення закону про місцеві публічні фінанси № 273/2006: статті 74–75 («фінансова криза і неплатоспроможність АТО»).

<https://lege5.ro/gratuit/ha3tgnjw/criza-financiara-si-insolventa-unitatilor-administrativ-teritoriale-lege-273-2006?dp=gi4tinzwgmyts>

Закон передбачає дві можливі ситуації. Перша – «фінансова криза» – є менш важкою і її оголошує місцева влада. При цьому мер і рада продовжують виконувати свої повноваження, затверджують план відновлення бюджетного балансу й впроваджують його під контролем національної аудиторської установи – Суду аудиторів.

Друга, важча ситуація – «неплатоспроможність» виникає, коли заробітна плата не сплачується протягом більше ніж 120 днів або заборгованість по виплатах, що перевищують 120 днів, сягає 50% місцевого річного бюджету. У разі порушення цієї процедури суд призначає спеціального адміністратора, який разом із місцевим чиновником, відповідальним за дозвіл на здійснення виплат (мер), розробляє і впроваджує план відновлення бюджетного балансу. Під час процедури за сценарієм неплатоспроможності повноваження мера з авторизації виплат призупиняються і тимчасово переходять до спеціального адміністратора. Водночас, правовий статус АТО і місцевої адміністрації не зазнає жодних змін, мер і рада продовжують працювати як звичайно, єдине – не можуть брати зобов'язання щодо нових витрат. Режим публічного майна також залишається без змін. Як уже йшлося у пункті 7 вище, на практиці було лише декілька дуже незначних випадків банкрутства АТО, тобто серйозна практика з питань муніципального банкрутства в Румунії ще не сформувалася.

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?**

	<p>Будь-яка особа може звернутися до суду (підрозділу з розгляду адміністративних спорів) і оскаржити рішення органу місцевої влади, що представляє АТО, якщо зможе довести, що дане рішення порушує її особисті права. Така процедура детально врегульована положеннями закону про адміністративні спори ("<i>contencios administrativ</i>").</p>
<p>12.</p>	<p><i>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)?</i></p> <p>В Румунії місцеві чиновники несуть фінансову відповідальність за незаконні рішення, виявлені під час перевірки, яка проводиться національною аудиторською установою – Судом аудиторів (СА). Зазвичай СА перевіряє законність рішень, дій і витрат місцевих органів: у міських АТО і радах – щорічно, у сільських – раз на два-три роки. Якщо під час такої перевірки команда аудиторів (СА має територіальні відділення і найманих фахівців) виявляє рішення, що суперечать закону, вони можуть направляти такі рішення до відповідної прокуратури у разі наявності ознак злочину або видавати накази про відшкодування фінансової шкоди/збитків, завданих бюджету АТО. Визначені суми підлягають поверненню чи сплаті «з кишені» чиновника, який ухвалив це рішення, а чиновник може оскаржити рішення СА до суду. До початку 2000-х років СА мали власні судові підрозділи, але пізніше їх об'єднали із системою загальних судів.</p>
<p>13.</p>	<p><i>Який правовий статус мають органи місцевого самоврядування, якщо територіальна громада є юридичною особою? Яким чином визначаються обсяги правосуб'єктності ОМС у такому випадку?</i></p> <p>Судове представництво АТО як юридичних осіб здійснюють чиновники виборних рад і місцевих виконавчих органів: для АТО першого рівня - це мер, для АТО другого рівня – президент повітової ради. Зазвичай, щоби мер чи президент ради міг ініціювати звернення до суду від імені муніципалітету, він має отримати спеціальний мандат відповідної ради на кожен конкретний випадок. Місцеві ради, офіс мера і співробітники місцевої адміністрації не мають статусу юридичної особи, окремого від АТО.</p>
<p>14.</p>	<p><i>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?</i></p> <p>Представництво АТО у суді здійснює мер або президент повіту через спеціалізовану юридичну службу відповідного органу. Крім того, місцева рада може найняти зовнішнього постачальника юридичних послуг з числа приватних осіб. Усі ці питання регулюються нормами вищезгаданого Адміністративного кодексу.</p> <p>Для представництва АТО в іноземному суді місцева рада не може залучати представників центральної влади, а лише представників приватної юридичної</p>

практики. Теоретично така потреба може виникнути, якщо орган центральної влади фігурує у конкретній справі за участі АТО, та поки таких випадків не зафіксовано. Окремий випадок – це право ЄС, коли уряд теоретично представляє усю країну у питаннях, що належать до компетенції ЄС відповідно до договорів, при цьому можуть поставати питання відповідальності місцевої влади.

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?***

Питання було актуальним на початку 1990-х років (див. відповіді 1–4 вище).

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?***

Не стосується Румунії.

ДЛЯ НОТАТОК

A series of horizontal dotted lines for taking notes.

ДЛЯ НОТАТОК

A series of horizontal dotted lines for taking notes.

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