

ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ:

АЛБАНІЯ

Звіт



Центр експертизи доброго врядування
Страсбург, 13 вересня 2021
CEGG/PAD(2021)9

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 доктора Харалампоса Куталакіса, експерта Ради Європи. Документ структуровано відповідно до опитувальника згаданого Комітету Верховної Ради України.

АЛБАНІЯ

1	Населення	2,878 млн
2	Територія	27 400 км ²
3	Національне свято	28 листопада
4	Форма правління	Парламентська республіка
5	Адміністративно-територіальна система, кількість муніципалітетів	Унітарна 12 регіонів, 61 муніципалітет
6	Парламент, чисельність парламентарів, тривалість каденції	Однопалатний парламент: 140 парламентарів (на 4 роки)
7	ВВП (USD)	14 647 млн ¹
8	Індекс людського розвитку	0,795

ВСТУПНІ КОМЕНТАРІ

Конституція Албанії містить детальні положення щодо місцевого самоврядування, які ґрунтуються на принципі децентралізації влади та реалізуються відповідно до принципу місцевої автономії (ст. 13). Конституція надає парламенту повноваження визначати адміністративний устрій республіки законом, що ухвалюється кваліфікованою більшістю у 3/5 депутатів (ст. 81). У Конституції закріплено два рівні місцевого самоврядування: комуни або муніципалітети (ст. 108) та регіони (ст. 110). Після декількох територіальних реформ в післявоєнний період Албанія у 2014 році упорядкувала свою систему місцевого самоврядування. Було прийнято Закон про територіальну адміністративну реформу, згідно з яким 373 одиниці місцевого самоврядування було замінено на 61 муніципалітет та 12 регіонів.

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

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)?***

Відповідно до Конституції Албанії регіони та муніципалітети є юридичними особами (ст. 111). Стаття 4 Закону 139/2015 також передбачає, що муніципалітети та регіони є юридичними особами публічного права. Інтереси муніципальних та регіональних рад в органах державної влади та суді представляють відповідно мери та президенти регіональних рад.

Згідно з албанською правовою традицією муніципалітети мають право визначати свої адміністративно-територіальні утворення. Закон 139/2015 передбачає створення двох типів субмуніципальних утворень:

а) структура громади у місті (мікрорайони) (ст. 68). У містах на громадських засадах створюються та функціонують громадські ради. До складу рад мікрорайонів входять мешканці відповідних мікрорайонів. Ради здійснюють свої функції на волонтерських засадах. Муніципальні ради встановлюють загальні правила створення та діяльності громадських рад мікрорайонів та їхніх взаємовідносин з муніципалітетом та його структурами. Міська рада може ухвалити рішення про створення двох чи більше громадських рад у мікрорайоні або про об'єднання громадських рад двох чи більше мікрорайонів. Ради мікрорайонів обирають свого очільника;

б) структура громади у селах. У муніципалітетах, які об'єднують кілька сіл, створюються громадські ради на чолі з головою. Муніципальні ради також мають право визначати кількість (рад – прим. перекладача) та порядок їхнього обрання (ст. 70).

Згідно зі ст. 69 та 70 ці субмуніципальні утворення (ради – прим. перекладача) виконують лише консультативну функцію. Муніципальна рада має право делегувати їм функції, але повноваження моніторингу та контролю за їхнім виконанням вона залишає за собою. Відповідно правосуб'єктності наділені тільки муніципалітети. На регіональному рівні немає таких субструктур, оскільки регіональні ради складаються з представників муніципалітетів.

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

Так. Згідно з Конституцією Албанії місцеве самоврядування наділене майже такою ж правосуб'єктністю, що і держава.

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

Регіони мають правосуб'єктність. Регіональну раду представляє президент. Децентралізованими державними органами є префекти, які виступають представниками центрального уряду в межах певної адміністративно-територіальної одиниці.

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?***

—

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?**

a) Стаття 111 Конституції Албанії. Англійську версію можна знайти тут <https://www.osce.org/files/f/documents/3/2/41888.pdf>

b) Стаття 4 Закону 115/2014 про адміністративно-територіальний устрій місцевого самоврядування в Республіці Албанія (PËR NDARJEN ADMINISTRATIVO-TERRITORIALE TË NJËSIVE TË QEVERISJES VENDORE NË REPUBLIKËN E SHQIPËRISË). Закон доступний албанською мовою за посиланням https://aam.org.al/wp-content/uploads/2018/11/Ligj_115-2014_31.07.2014.pdf?fbclid=IwAR3flykpgRls-nZfMsl7Y8kBM5bz6cGOOji-HS5C9FX-vsRPa6zYQqbr4fA

c) Конкретні права та обов'язки муніципалітетів та регіонів як юридичних осіб публічного права закріплені в розділі III Закону 139/2015 про місцеве самоврядування (PËR VETËQEVERISJEN VENDORE). Його можна знайти албанською тут <http://planifikimi.gov.al/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=2405&token=1ce5740157a0950f0502bf4726da43d280ff05b6&fbclid=IwAR1AOWJ99LOB8v0-gl-OerOuplqTlYbpeeFoS9xpCGqmTyKI-cSCiND49g8>

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)?**

Після останньої територіальної реформи муніципалітети представлені адміністративно-територіальними одиницями та громадами мешканців. Їхня територія визначається законом (ст. 5 Закону 139/2015). Вона може складатися з кількох адміністративних одиниць відповідно до традиційних, історичних, економічних та соціальних критеріїв. Адміністративні одиниці муніципалітету, їхня площа та назва визначаються законом. Субмуніципальними одиницями є містечка, мікрорайони та/або села.

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

Ні.

8. **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?**

—

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)**

Так.

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?**

Стаття 57 Закону 68/2017 про фінанси місцевого самоврядування визначає заходи та дії стосовно одиниць місцевого самоврядування, які перебувають у тяжкому фінансовому стані. Вважається, що муніципалітет чи регіон перебувають у тяжкому фінансовому стані, коли довгострокові борги та непогашені зобов'язання перед третіми особами становлять понад 80 відсотків річних витрат. Після з'ясування ситуації щодо тяжкого фінансового стану, мер або президент регіональної ради негайно повідомляє про це раду та Міністерство фінансів. Міністерство фінансів, після отримання повідомлення від очільника органу місцевого самоврядування, або самостійно ідентифікувавши тяжкий фінансовий стан, пропонує Раді Міністрів заходи щодо його подолання. У такому разі Рада Міністрів приймає рішення: а) надати фінансову підтримку у вигляді допомоги або позики з розробкою плану виходу адміністративно-територіальної одиниці місцевого самоврядування з тяжкого фінансового стану, а також плану повернення відповідної суми; б) доручити Міністерству фінансів проводити переговори щодо реструктуризації боргу та непогашених зобов'язань; с) оголосити адміністративно-територіальну одиницю місцевого самоврядування такою, що перебуває під фінансовим наглядом та уповноважити Міністерство фінансів здійснювати такий фінансовий нагляд, під час здійснення якого суворо дотримуватися наступних умов: і) відповідна одиниця місцевого самоврядування не може приймати будь-яких рішень, які можуть призвести до збільшення фінансових зобов'язань; ii) відповідна одиниця місцевого самоврядування не може створювати нові публічні утворення, підприємства чи будь-які інші установи; iii) відповідна одиниця місцевого самоврядування не може погашати будь-які фінансові зобов'язання, які виникли до оголошення про перебування у тяжкому фінансовому стані, якщо вони прямо не передбачені планом фінансового оздоровлення. Рада відповідної одиниці місцевого самоврядування протягом 30 днів затверджує план фінансового оздоровлення та подає його на узгодження Міністерству фінансів. Виконання плану фінансового оздоровлення є обов'язковим для адміністративно-територіальної одиниці місцевого самоврядування.

Відповідно до ст. 59 того ж закону муніципалітет або регіон вважаються неплатоспроможними, якщо вони не виконують план фінансового оздоровлення та/або якщо співвідношення несплачених довгострокових боргів та зобов'язань до затверджених річних витрат перевищує 1,3. Після виявлення стану неплатоспроможності очільник органу місцевого самоврядування негайно повідомляє про це раду та Міністерство фінансів. Міністерство фінансів після отримання повідомлення від голови органу місцевого самоврядування або самостійно переконавшись в стані неплатоспроможності, пропонує Раді Міністрів передати одиницю місцевого самоврядування під зовнішнє управління. У рішенні Ради Міністрів про передачу під зовнішнє управління одиниці місцевого самоврядування, яка перебуває у стані неплатоспроможності, визначається план дій щодо виходу з нього, який є обов'язковим для виконання.

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?**

Місцеві громади (тобто села) не є юридичними особами та виконують лише консультативні функції або окремі делеговані функції. Громадяни та юридичні особи можуть подавати скарги або позови лише проти муніципалітету, який є юридичною особою публічного права. Відповідно до чинного законодавства:

- a. Громадяни та юридичні особи мають право оскаржити в муніципалітеті будь-яке рішення, яке порушує їхні інтереси (ст. 19 Закону 139/2015). Вони також можуть подати скаргу префекту (ст. 17 Закону 8927/2002). Право на звернення до муніципалітету та до префекта не є таким, що виключає один одне. Відповідно до ст. 113 Закону 44/2015 (Кодекс адміністративного судочинства) муніципалітети або префект можуть анулювати, скасувати або змінити адміністративний акт;
- b. Рішення муніципалітету або префекта про відмову у задоволенні скарги є необхідною процесуальною передумовою для прийняття позову адміністративним судом (суд першої інстанції) (ст. 129 Закону 44/2015). Громадяни та юридичні особи можуть просити суд: а) скасувати повністю або частково адміністративний акт; б) змінити частково або повністю адміністративний акт або зобов'язати орган публічної влади внести зміни до адміністративного акта; в) визнати адміністративний акт повністю недійсним; г) зобов'язати орган публічної влади вчинити адміністративну дію у разі відмови у її вчиненні або у разі бездіяльності органу публічної влади попри звернення щодо її вчинення; е) відшкодувати шкоду за недоговірними зобов'язаннями відповідно до спеціального закону (ст. 17 Закону 44/2015).

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)?***

а) Дисциплінарна

Відповідно до ст. 115 Конституції Албанії за істотні порушення Конституції або законів Рада Міністрів може розпустити або звільнити від виконання обов'язків обраних на прямих виборах орган місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 62 Закону 139/2015 Рада Міністрів має право притягувати мерів до дисциплінарної відповідальності. Мер усувається від посади за рішенням Ради Міністрів у разі: а) вчинення істотного порушення Конституції або законів; б) винесення судом остаточного обвинувального вироку за вчинення кримінального правопорушення; в) надходження від відповідної муніципальної ради пропозиції про усунення від посади у зв'язку з невиходом на роботу протягом 3 місяців безперервно. Відповідно до статті 58 Закону 139/2015 Рада Міністрів має також право застосовувати дисциплінарні стягнення до окремих членів муніципальних рад за порушення їхніх обов'язків. Муніципальна рада достроково розпускається за рішенням Ради Міністрів, якщо бюджет не затверджено у строк, визначений законом про управління бюджетною системою.

Відповідно до так званого Закону про декриміналізацію на Раду Міністрів покладені додаткові дисциплінарні повноваження (№ 138/2015 про забезпечення доброчесності обраних та призначених на владні посади осіб, а також осіб, які виконують владні повноваження), який передбачає звільнення обраних посадових осіб органів місцевого самоврядування у разі, якщо вони мають судимість або їм були висунуті звинувачення у вчиненні певних злочинів.

b) Цивільна відповідальність

Стаття 15 Кодексу адміністративного судочинства Албанії (Закон 44/2015) передбачає, що органи публічної влади та їхні працівники під час здійснення владних повноважень несуть відповідальність за шкоду, заподіяну приватним особам, згідно з відповідним законодавством. Відповідно до Цивільного кодексу ці органи відповідають власним майном лише у випадках, коли було доведено, що вони діяли шляхом обману. Громадяни та юридичні особи (крім державних юридичних осіб) можуть вимагати відшкодування збитків від муніципалітету чи регіону як юридичних осіб.

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

Виборні муніципальні ради та мери є виборними органами, які представляють муніципалітет. Тільки муніципалітет є наділеним правосуб'єктністю.

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?***

Мер та президент регіону представляють муніципалітет або регіон перед державою та у суді. Органи місцевої влади мають право брати участь у міжнародних структурах, об'єднаннях та партнерствах після схвалення Міністерством закордонних справ (ст. 14 Закону 139/2015).

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?***

Остання реформа місцевого самоврядування відбулася у 2014 році та набула чинності після місцевих виборів у 2015 році. Після невдалої спроби розпочати реформу у 2003 році вона набрала обертів у 2013 році. Значна технічна підтримка була надана міжнародними організаціями. Етап, що передував законодавчому, включав кілька раундів технічних та політичних консультацій між зацікавленими сторонами всередині країни, які відбулися у 2014 році.

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?***

Албанія сформувалася у своїх кордонах у 1913 році.

ДЛЯ НОТАТОК

A series of horizontal dotted lines for note-taking, spanning the width of the page.

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»