

УДК 342.25+372.07

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2022.1.4>

СТОГОВА О.В.

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В РУМУНІЇ**DECENTRALIZATION AND LOCAL SELF-GOVERNMENT IN ROMANIA**

Прикладом успішної реформи в Україні є реформа децентралізації публічної влади. Але реформа не завершена, тому вивчення досвіду децентралізації інших країн є актуальним для України, насамперед досвіду тих європейських країн, які також здійснили пострадянську трансформацію політичної системи. У статті автор проаналізував засоби досягнення адміністративної децентралізації та місцевої автономії в Румунії.

Метою статті є здійснення аналізу процесу децентралізації публічної влади у Румунії, визначення правових основ децентралізації і місцевої автономії та формулювання пропозицій щодо правових форм її забезпечення.

Автором визначено, що у румунській доктрині адміністративної децентралізації розрізняють територіальну децентралізацію та технічну децентралізацію. Територіальна децентралізація передбачає наявність спільних інтереси жителів «географічної місцевості», що входить до складу території держави, місцевих інтересів у найрізноманітніших сферах діяльності, відмінних від національних. Технічна децентралізація передбачає існування осіб публічного права, яких традиційно називають місцевими органами влади, що надають певні публічні послуги, відокремлені від послуг, які надаються державними органами влади.

Автор наголошує, що кожна реформа державного управління має бути спрямована на підвищення ефективності розподілу державних видатків, зростання якості надаваних послуг, покращення роботи державних установ та впровадження ефективних методів контролю системи державного управління. Зазначається, що децентралізація є невід'ємним наслідком демократії, але державні органи повинні виявляти особливу обережність в організації процесу децентралізації, прагнучи до підтримання балансу між компетенціями, необхідними для задоволення національних інтересів та компетенцій, необхідних для задоволення місцевих інтересів. Автором зроблено висновки щодо стану децентралізації і місцевої автономії та розроблено пропозиції для румунських законодавців. Правове забезпечення процесу децентралізації публічної влади має здійснюватися через адміністративний договір між двома рівнями суб'єктів надання послуг.

Ключові слова: децентралізація, міське самоврядування, міське автономія, адміністративний договір, Румунія.

An example of successful reform in Ukraine is the reform of decentralization of public power. But the reform is not complete, so the study of the experience of decentralization of other countries is relevant for Ukraine, especially those European countries that have also carried out post-Soviet transformation of the political system. In the article, the author analyzes the means of achieving administrative decentralization and local autonomy in Romania.

The aim of the article is to analyze the process of decentralization of public power in Romania, determine the legal basis for decentralization and local autonomy and formulate proposals for legal forms of its provision.

The author finds that the Romanian doctrine of administrative decentralization distinguishes between territorial decentralization and technical decentralization.

Territorial decentralization implies the existence of common interests of the inhabitants of the "geographical area" that is part of the territory of the state, local interests in a variety of areas other than national. Technical decentralization involves the existence of public law entities, traditionally called local authorities, that provide certain public services separate from those provided by public authorities.

The author emphasizes that any public administration reform should be aimed at improving the efficiency of public expenditure distribution, increasing the quality of services provided, improving the work of public institutions and implementing effective methods of controlling the public administration system. It is noted that decentralization is an integral part of democracy, but public authorities must be especially careful in organizing the decentralization process, striving to maintain a balance between competencies needed to meet national interests and competencies needed to meet local interests. The author draws conclusions about the state of decentralization and local autonomy and develops proposals for the Romanian legislator. Legal support for the process of decentralization of public power should be provided through an administrative agreement between the two levels of service providers.

Key words: *decentralization, local self-government, local autonomy, administrative treaty, Romania.*

Вступ. Однією із успішних реформ в Україні є реформа децентралізації публічної влади. Не зважаючи на наявні успіхи, реформа не є завершеною, тому актуальним залишається вивчення досвіду децентралізації в інших країнах, особливо тих європейських країн, які мають радянське минуле. Внаслідок децентралізації розподіл ресурсів і надання послуг здебільшого передаються із компетенції центру до компетенції місцевих органів влади, автономних, незалежних та не підпорядкованих центральній владі. Ідея децентралізації означає реалізацію місцевої автономії, яка передбачає спроможність місцевих органів влади ефективно вирішувати проблеми від імені та в інтересах місцевих громад, які вони представляють. У цій статті ми проаналізували засоби досягнення адміністративної децентралізації та місцевої автономії в Румунії.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення аналізу процесу децентралізації публічної влади у Румунії, визначення правових основ децентралізації і місцевої автономії та формулювання пропозицій щодо правових форм її забезпечення.

Результати дослідження. У Румунській Республіці компетенції органів місцевого самоврядування обмежені адміністративно-територіальною одиницею, в якій вони діють, на відміну від центральних органів, що мають загальнодержавну територіальну компетенцію. Органи місцевого самоврядування мають право приймати рішення автономно щодо власних ресурсів, співпрацюють із центральними органами влади та виконують їхні вимоги щодо дотримання принципів єдності і неподільності держави, передбачені ст. 1 Конституції. Конституція Румунії в ст. 120 [1, с. 31] регламентує основні принципи місцевого самоврядування. Державне управління базується на принципах децентралізації, місцевої автономії та деконцентрації надання публічних послуг. В адміністративно-територіальних одиницях, в яких представники національних меншин складають значну частку населення, громадянам забезпечується право використання мови відповідної національної меншини письмово та усно у відносинах з органами державної влади та місцевого самоврядування.

Відповідно до положень ст. 2 Закону № 215/2001 Про місцеву публічну адміністрацію, державне управління в адміністративно-територіальних одиницях організовано та функціонує за принципами децентралізації, місцевої автономії, деконцентрації публічних послуг, права на місцеве самоврядування, законності та консультацій із громадянами при вирішенні місцевих питань. Застосування цих принципів не має суперечити національній, унітарній і неподільній Румунії.

У порівняльному правознавстві виділяють чотири основні типи децентралізації: адміністративна децентралізація, функціональна децентралізація, політична децентралізація і структурна децентралізація [2, с. 103]. Адміністративна децентралізація передбачає наявність місцевих органів влади, сформованих місцевою громадою, які мають власні повноваження і безпосередньо вирішують справи громади [3, с. 451]. Іншими словами, адміністративна децентралізація заснована на визнанні місцевих інтересів територіальних громад, що мають власну організаційну, функціональну структуру та територію.

У румунській доктрині адміністративної децентралізації розрізняють територіальну децентралізацію та технічну децентралізацію. Територіальна децентралізація передбачає наявність

спільних інтереси жителів «географічної місцевості», що входить до складу території держави, місцевих інтересів у найрізноманітніших сферах діяльності, відмінних від національних [3, с. 453]. Технічна децентралізація передбачає існування осіб публічного права – органів місцевого самоврядування, які надають певні публічні послуги, відокремлені від послуг, що надаються державними органами.

Ідея «адміністративної децентралізації» в Румунії з'являється в перше на конституційному рівні у Конституції 1866 р., так у ст. 106 зазначено, що «повітові та комунальні установи регулюються законом», а у ст. 107 зазначено, що «ці закони базуються на повній децентралізації управління та місцевій незалежності». У Конституції Румунії 1923 р. регламентуються вибори місцевих органів влади (ст. 108 «повітові та комунальні установи регулюються законами, члени окружних і муніципальних рад обираються громадянами загальними, рівними, прямими, таємними виборами, з обов'язковим представництвом меншин...») [4]. Конституція 1938 р., яка встановлює режим королівської диктатури, не згадує принципу децентралізації, у частині VI «Про повітові та громадські установи» Розділу III «Про державні повноваження» вказується лише, що «адміністративні установи регулюються законами». За комуністичного режиму децентралізація вважалася застарілим механізмом [4].

Після революції 1989 року, Конституція 1991 року вкотре закріпила принцип адміністративної децентралізації поряд з місцевою автономією, до яких законом 2003 року доданий принцип адміністративної деконцентрації. Ст. 120 (1) у змінній Конституції зазначає, що «державне управління в адміністративно-територіальних одиницях базується на принципах децентралізації, місцевої автономії та деконцентрації публічних послуг» [1].

Європейська хартія місцевого самоврядування, прийнята Радою Європи розробила європейські стандарти управління місцевими справами[5]. У ст. 3(1) Хартії зазначено, що «місцева автономія означає право і ефективну здатність місцевого самоврядування вирішувати проблеми в межах закону в інтересах місцевого населення». Положення ст. 3 Хартії закріплені у ст. 3 Закону № 215/2001 про місцеве самоуправління, згідно з яким самоуправління здійснюється радами та мерами, обраними загальним, рівним, прямим, таємним голосуванням. Органи місцевого самоврядування надають публічні послуги від імені та в інтересах місцевих громад, які вони представляють. Територіальна громада, відповідно до ст. 3(4) Закону № 215/2001, це всі жителі адміністративно-територіальної одиниці. Місцеві інтереси трактується як такі, що є вигідними, необхідними і корисними для громади.

У Румунії відповідно до положень ст. 4 Закону № 215/2001 місцева автономія є адміністративно-фінансовою, здійснюється на основі і в межах, передбачених законом. Місцева автономія означає організацію, функціонування, компетенції та повноваження в управлінні ресурсами, які відповідно до закону належать комуні, місту, муніципалітету або округу.

Місцева автономія надає місцевій владі право в межах закону проявляти ініціативи в усіх сферах, за винятком тих, які прямо закріплені за органами державної влади (ст. 5(2) Закону 215/2001). Відповідно до положень ст. 5(1) профільного закону місцеві органи влади здійснюють виняткові компетенції, спільні компетенції та делеговані компетенції. Рамковий закон про децентралізацію №195/2006 визначає три типи компетенцій місцевих органів влади:

а) делеговані компетенції – повноваження, покладені центральними органами державної влади на орган місцевого самоврядування разом із відповідними фінансовими ресурсами, здійснювані від їх імені та в межах встановлених ними. Так, відповідно до положень ст. 27 Закону № 195/2006 органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження делеговані центральними органами державного управління щодо виплат дітям та дорослим з інвалідністю;

б) виключні компетенції – повноваження, надані законом органам місцевого самоврядування, за які вони відповідають самостійно. Органи місцевого самоврядування мають право самостійно приймати рішення і володіють ресурсами для їх реалізації відповідно до норм, встановлених законом;

в) спільні компетенції – повноваження, які здійснюють місцеві органи управління разом з іншими рівнями державного управління (регіональними або центральними), з чітким розмежуванням фінансування та компетенцій щодо прийняття рішень для кожного відповідального. Наприклад, органи місцевого самоврядування на рівні комун та міст здійснюють спільні повноваження з центральними органами влади щодо централізованої системи теплопостачання.

Відповідно Хартії місцевого самоврядування виокремлюються наступні аспекти адміністративної децентралізації:

– наявність місцевої територіальної громади, створеної у межах адміністративно-територіальної одиниці держави;

– визнання відповідальності органів місцевого самоврядування щодо забезпечення ними специфічних місцевих потреб за наявності власних ресурсів; наявність автономних адміністративних органів територіальних громад;

– нагляд за діяльністю цих органів з боку центральних органів. Центральні органи державної влади мають право здійснювати нагляд за роботою місцевих органів влади [6, с. 363].

Для адміністративної децентралізації необхідна наявність органів місцевого самоврядування, які є представниками місцевих громад, а не представниками держави (інституційна автономія). Іншими словами, не повинно бути ієрархічної підпорядкованості між центральними та місцевими органами влади. Місцева влада має бути результатом вільних виборів, організованих в адміністративно-територіальних одиницях, і ці органи влади повинні мати компетенцію, яка надає їм автономію щодо центральних органів влади (самостійність у прийнятті рішень).

Рінальдо Локателлі, колишній директор Конгресу місцевих та регіональних влад Європи розглядав місцеві громади як «одну з основоположних структур демократичного режиму і, як наслідок, один із стовпів побудови демократичної Європи, запланованої за принципом субсидіарності» [7]. Цей принцип передбачає виконання компетенцій органу місцевого самоврядування за місцезнаходженням на адміністративному рівні, найближчому до громадянина і з наявними адміністративними потужностями.

Децентралізація є не протилежністю централізації, а скоріше її зменшенням, тобто зменшенням концентрації повноважень [8, с. 254]. За допомогою децентралізації певна публічна послуга місцевого значення передається з компетенції центру до органів місцевого самоврядування, які незалежні від центральної влади, автономні і не підпорядковані їй.

Сформульовані наступні аргументи на користь адміністративної децентралізації [9, с. 122]:

а) заперечення рівності адміністративно-територіальних одиниць;

б) визнання місцевих інтересів, відмінних від загальнодержавних, що реалізуються органами місцевого самоврядування, які є ближчими до громадян. Метою децентралізації є забезпечення задоволення місцевих потреб та інтересів;

в) децентралізація запроваджує ефективні критерії оцінки діяльності місцевої влади і знижує формалізм. Місцеві проблеми можна вирішити швидше, не чекаючи погоджень чи вказівок від центральної влади, а фінансові ресурси використовувати більш ефективно, відповідно до місцевих потреб і інтересів;

г) децентралізація забезпечує участь громадян у суспільному житті, у тому числі й шляхом вибору представників в органи місцевого самоврядування;

е) місцеві інтереси та потреби можна краще задовольнити за допомогою дій та заходів органів адміністративно-територіальних одиниць ніж через акти та заходи центральної влади.

Однак не можна не відзначити, що, незважаючи на конституційне закріплення і численні закони, присвячені децентралізації (Закон 215/2001 Про місцеве самоврядування, Рамковий закон про децентралізацію 95/2006, Про місцеві фінанси 273/2006), справжня адміністративна децентралізація все ще залишається доктринальним принципом. Реальне державне управління, а також надзвичайно складний і громіздкий місцевий адміністративний апарат сучасної Румунії скоріше відповідають принципу централізації [10, с. 260-264].

Щодо правових засобів, за допомогою яких можна досягти децентралізації шляхом передачі компетенції та ресурсів з центрального рівня на місцевий слід відмітити, що в деяких країнах вони приймають форму адміністративних договорів, а в Румунії форму односторонніх адміністративних актів або приватно-правових договорів. Таким чином, румунське законодавство не передбачає адміністративних договорів щодо децентралізації. Рамковий закон про децентралізацію № 195/2006 визначає децентралізацію як передачу адміністративної та фінансової компетенції від центральних органів державної влади до органів місцевого самоврядування. Розпорядження Уряду № 42/2016 Про встановлення фінансових заходів та внесення змін та доповнень до деяких нормативних актів свідчить, що передача повноважень місцевим органам управління реалізується через закони про галузеву децентралізацію.

Норми застосування Рамкового закону про децентралізацію № 195/2006 передбачають необхідність укладання спільних протоколів для тестування пілотної фази рішень щодо децентралізації окремих компетенцій з центрального до місцевого рівня. Ці протоколи укладаються між міністерствами або іншими центральними спеціалізованими органами Румунської Республіки й органами місцевого самоврядування та містять положення про: сторони, що підписали та їх відповідальність, період пілотної фази, її моніторинг. Зауважимо, що такий протокол лише передає деякі конкретні компетенції від центрального рівня влади до місцевого, але це не є остаточною

передачею компетенції, а сам протокол не є справжнім адміністративним договором щодо децентралізації. Але згодом деякі протоколи – проекти децентралізації затверджуються міністерствами, наприклад, галузева децентралізація транспорту та системи охорони здоров'я.

Однак вказані приклади представляють децентралізацію як односторонній процес, рішення про те, які повноваження та яким чином передаються від центрального до місцевого рівня запроваджуються нормативними актами центральних органів влади, без урахування особливостей кожної адміністративно-територіальної одиниці.

Необхідно закріпити нові компетенції органів місцевого самоврядування законом, а конкретний трансфер здійснювати через договір між двома адміністративними суб'єктами. Цей договір має містити обов'язки, фіксовані терміни, штрафні санкції, які бере на себе місцевий орган влади, до якого передано повноваження. Переговори з місцевою владою, що передують укладанню договору, сприяють адаптації послуги до місцевої специфіки.

Місцева влада не є індивідуальним суб'єктом встановлення критеріїв, оцінок та умов, за яких відбувається трансфер повноважень. Закон № 195/2006 передбачає, що одностороння оцінка спроможності адміністративно-територіальних одиниць здійснюється міністерствами та іншими спеціалізованими органами центральної влади. Залежно від цієї оцінки здійснюється передача компетенції. Але слід наголосити, що децентралізацію неможливо здійснити централізованими процедурами, тому громада по відношенню до управлінських органів якої здійснюється оцінка можливості трансфертів повноважень, обов'язково має брати участь у процесі.

Розглянемо зміст ст. 7 Закону № 195/2006, згідно з якою, при наданні децентралізованих публічних послуг, органи місцевого самоврядування зобов'язані відповідати стандартам якості, встановлених законом. У законі також зазначено, що міністерства та інші спеціалізовані органи центральної влади встановлюють стандарти витрат на фінансування децентралізованих комунальних послуг та стандарти якості послуг, що надаються органами місцевого самоврядування. На жаль, Рамковий закон про децентралізацію не вказує, що станеться, якщо після передачі компетенції місцевим органам адміністративно-територіальної одиниці вони перестануть відповідати стандартам якості. Трансфер компетенцій через адміністративний договір має свої переваги, що дозволяють контролювати своєчасне виконання стандартів якості відповідно до специфіки кожної адміністративно-територіальної одиниці та встановлювати індивідуальну систему санкцій і заохочень. Якщо відхилення від встановлених стандартів якості відбулися з об'єктивних причин, незалежно від бажання залучених сторін (наприклад, скорочення фінансових ресурсів у результаті економічної кризи), особи, які приймають рішення на центральному та місцевому рівнях мають спільно проаналізувати заходи щодо подолання цих відхилень. При цьому слід зазначити, що застосування одностороннього адміністративного акту (рішення уряду, розпорядження міністра) про передачу повноважень від центрального до місцевого рівня на основі закону про галузеву децентралізацію призведе до розподілу, що суперечить місцевій автономії та встановлює ієрархічні відносини між центральним урядом і місцевою владою. Адміністративний договір щодо здійснення децентралізації має стати інструментом переговорів для побудови моделі децентралізації, тому саме такий спосіб правового забезпечення децентралізації має стати орієнтиром для румунських законодавців. На нашу думку, місцева влада найкраще знає місцеві інтереси і зацікавлена у знаходженні балансу між ними та національними інтересами. Тільки так можна забезпечити реальну адаптацію державної політики до потреб населення з урахуванням нерівності ресурсів, які є у розпорядженні територіальних громад [11, с. 623-642].

Висновки. Кожна реформа державного управління має бути спрямована на підвищення ефективності розподілу державних видатків, зростання якості надаваних послуг, покращення роботи державних установ та впровадження ефективних методів контролю системи державного управління. Децентралізація є невід'ємним наслідком демократії, але державні органи повинні виявляти особливу обережність в організації процесу децентралізації, прагнучи до підтримання балансу між компетенціями, необхідними для задоволення національних інтересів та компетенціями, необхідними для задоволення місцевих інтересів. Трансфер компетенцій у процесі децентралізації пропонуємо здійснювати через адміністративний договір.

Список використаних джерел:

1. Конституція Румунії. URL: <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://legalns.com/download/books/cons/romania.pdf>
2. Dennis A. Rondinelli, Development administration and U.S. foreign aid policy, Boulder: L. Rienner Publishers, 1987.

3. Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*), vol. I, All Beck Publishing House, Bucharest, 2005.
4. Усенко І.Б. Конституції Румунії. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Konstitutsii_Rumunii
5. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
6. Ioan Alexandru, *Tratat de administrație publică*, Universul Juridic Publishing House, Bucharest, 2008.
7. Rinaldo Locatelli, *L'Europe à l'épreuve de ses démocraties locales – etude comparative*, Timișoara, 1994.
8. Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, 2nd ed., C.H. Beck Publishing House, Bucharest, 2003.
9. Eugen Popa, *Autonomia locală în România*, All Beck Publishing House, Bucharest, 1999.
10. Manuel Guțan, *Istoria administrației publice românești*, 2nd ed. revised and added, Hamangiu Publishing House, Bucharest, 2006.
11. Martina Halásková & Renata Halásková, *Impacts of Decentralization on the Local Government Expenditures and Public Services in the EU Countries*, „Lex Localis - Journal of Local Self-Government”. Vol. 12. No. 3/July 2014.