

Публічно-сервісні повноваження органів місцевого самоврядування Румунії: загальний нарис

Штефюк Олександр Олександрович¹

Опубліковано	Секція	УДК
24.05.2025	Право	352:351.7/.8

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.15507210>

Анотація. У статті здійснено комплексне дослідження публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування Румунії крізь призму європейської доктрини децентралізації та автономії. Проаналізовано нормативно-правову базу, що регламентує передачу публічно-сервісних функцій від центральних органів влади до місцевих, зокрема, положення Конституції Румунії, Рамкового закону №195/2006 та Адміністративного кодексу. Виокремлено основні принципи реалізації децентралізації, зокрема субсидіарність, відповідальність, фінскальна автономія, та їх вплив на ефективність публічного управління. Висвітлено розмежування виключних, делегованих і спільних повноважень муніципалітетів та повітів. Зроблено висновок про релевантність румунського досвіду для реформування українського законодавства в контексті європеїзації, з урахуванням історико-правових, інституційних та функціональних подібностей між системами місцевого самоврядування двох країн.

Ключові слова: місцеве самоврядування, децентралізація, публічно-сервісні повноваження, Румунія, муніципалітет, адміністративне право.

Public-Service Powers of Local Self-Government Bodies in Romania: A General Overview

Abstract. This article presents a comprehensive study of the public-service competencies of local self-government bodies in Romania within the framework of European public law traditions and contemporary decentralization doctrines. Emphasis is placed on the evolution of the Romanian legal system in the post-socialist context and its alignment with European Union standards. The author explores key legal instruments such as the Constitution of Romania, the Framework Law on Decentralization No. 195/2006, and the Administrative Code adopted in 2019, all of which significantly contribute to the shaping of administrative and fiscal autonomy at the local level. A detailed examination is conducted of the legal nature and implementation mechanisms of delegated, exclusive, and shared powers between municipalities and counties, especially in relation to the delivery of public services such as healthcare, education, infrastructure maintenance, and social support.

The research highlights the principle of subsidiarity, the requirement for adequate financial resources for transferred responsibilities, and the obligation of intergovernmental consultation, as pivotal elements of Romania's decentralization model. It also outlines the

¹ Штефюк Олександр Олександрович, аспірант кафедри публічного права, юридичного факультету Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

influence of French administrative law on Romanian reforms and identifies both successes and structural deficiencies in the decentralization process, particularly in relation to financial independence and clarity in the division of competences.

Drawing parallels between Romania and Ukraine, the study emphasizes the practical relevance of the Romanian experience for shaping Ukraine's own local governance reforms. It argues that a nuanced understanding of Romania's legislative and institutional approach can provide useful insights into the adaptation of European legal standards in transitional democracies, especially in times of active legislative transformation and geopolitical challenges.

Keywords: local self-government, decentralization, public services, Romania, administrative autonomy, EU legal standards.

Вступ

Постановка проблеми. Забезпечення функціонування окремої системи місцевого самоврядування є невід'ємною частиною еволюції європейської традиції публічного права. Гарантування громадянам можливості вирішувати питання місцевого значення без централізованого втручання під егідою виконавчої влади знайшло відображення не лише на рівні нормативного регулювання в окремих країнах Європейського Союзу (далі – ЄС) але й у текстах їх Основних законів. Така тенденція характерна не лише країнам які, фактично, стояли у витоків створення союзу європейських держав як відповідь на виклики повоєнної Європи але й для країн які перебували під впливом Радянського Союзу та які після його зникнення обрали саме проєвропейський курс свого розвитку. Вивчення румунського досвіду закріплення публічно-сервісної діяльності органів місцевого самоврядування, їх повноважень якими забезпечується надання громадянам відповідних публічних послуг необхідне з кількох причин.

По-перше, Румунія є стратегічним партнером України, активно надає різноманітну допомогу під час російсько-української війни не лише у військовій, гуманітарній, економічній сферах але й підтримує обмін досвідом щодо імплементації європейського законодавства у свою правову систему. По-друге, румунська держава була однією із країн яка здобувши незалежність після краху радянської імперії розпочала активну діяльність по одержанню статусу члена ЄС. По-третє, її правова система та система законодавства до включення її до сфери впливу Радянського Союзу функціонувала під впливом французької доктрини публічного права яка тісно пов'язана із посиленням процесів надання права громадам самостійно вирішувати питання місцевого значення, а відтак – вплинула на розвиток інституту місцевого самоврядування.

Зважаючи на триваючі реформи у сфері місцевого самоврядування, прийняття нового законодавства про адміністративну процедуру, активну дискусію щодо надання органам місцевого самоврядування ширшого кола повноважень саме у публічно-сервісній сфері в Україні, вивчення тенденцій розвитку та впровадження публічно-сервісних повноважень у органах місцевого самоврядування Румунії здійснить позитивний вплив не лише на доктрину адміністративного права, муніципального права але й дозволить використати позитивний досвід у цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивчення румунського досвіду правового регулювання публічно-сервісних повноважень вітчизняними науковцями здійснювався фрагментарно що, загалом, не дає змоги сформулювати загальні висновки про сильні та слабкі сторони правового закріплення публічно-сервісних повноважень у органів місцевого самоврядування Румунії. Вітчизняні дослідження переважно стосувались порівняння реформи децентралізації в Україні та Румунії без належного правового аналізу особливостей нормативного закріплення публічно-

сервісних повноважень. Так, дослідженню децентралізації в Румунії та особливостей повноважень органів місцевого самоврядування займалися О. В. Стогова, О. М. Чернеженко, О. В. Батанов, М. О. Баймуратов, Ю. І. Ганущак, П. Ф. Гураль, Є.В. Дуліба, О. О. Колодяжний, В. І. Теремецький В. Л. Федоренко, та інші. На сьогоднішній день в доктрині вітчизняного адміністративного права відсутні комплексні дослідження особливостей використання органами місцевого самоврядування Румунії публічно-сервісних повноважень.

Постановка завдання. Вивчення румунського досвіду як еволюції системи місцевого самоврядування так й передання останній публічно-сервісних повноважень обумовлюється розширенням погляду науки та практики адміністративного права на те яка модель публічно-сервісних повноважень необхідна для нашої держави. В цьому аспекті Румунія має ряд особливостей які подібні до українського досвіду. Це прагнення стати членом ЄС що покладає на державу та органи публічної влади додаткові вимоги щодо впровадження європейських стандартів, принципів місцевого самоврядування що знайшли відображення, зокрема, у Європейській хартії місцевого самоврядування. Водночас, це позитивний досвід румунської держави як одного із лідерів ЄС який має сформоване національне законодавство про місцеве самоврядування як наслідок постійної взаємодії та комунікації з інституціями ЄС що забезпечили супровід відповідних реформ про місцеве самоврядування. Крім цього незважаючи на вплив Радянського Союзу понад кілька десятиліть та тотальну гегемонію комуністичної партії Румунії вдалось за відносно невеликий період часу провести зміни у національному законодавстві та одержати статус країни-члена ЄС.

З огляду на вищеперераховані обставини вивчення теоретичного та нормативного підґрунтя закріплення публічно-сервісних повноважень у діяльності органів місцевого самоврядування як невід'ємного елемента адміністративно-правового статусу останнього дозволить використати позитивний досвід для вітчизняного законодавства про місцеве самоврядування в контексті його реформування з огляду на виклики європеїзації.

Результати

Реформування місцевого самоврядування в Румунії демонструє кілька позитивних аспектів які частково відображені у вітчизняному законодавстві про місцеве самоврядування. Наприклад, впровадження автономії органів місцевого самоврядування надає їм право, в межах закону, виступати з ініціативами у всіх сферах, крім тих, які прямо віднесені до компетенції інших органів публічної влади. Відносини між органами місцевого самоврядування в гмінах і містах та органами публічної адміністрації на рівні повіту ґрунтуються на принципах автономії, законності, відповідальності, співпраці та солідарності у вирішенні проблем всього повіту.

У відносинах між органами місцевого самоврядування та повітовою радою, з одного боку, і між місцевою радою та мером, з іншого боку, відсутні відносини підпорядкування. Центральні органи публічної адміністрації не можуть встановлювати або покласти на органи місцевого самоврядування будь-які обов'язки в процесі деконцентрації публічних послуг або створення нових публічних послуг без забезпечення фінансових засобів для виконання цих обов'язків.

Ці центральні органи державної влади зобов'язані консультуватися перед прийняттям будь-якого рішення з асоціативними структурами органів місцевого самоврядування з усіх питань, які стосуються їх безпосередньо, відповідно до закону.

У Румунії муніципалітети, міста та повіти мають право володіти ресурсами, якими органи місцевого самоврядування розпоряджаються відповідно до своїх обов'язків

згідно із законом. Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування повинні бути пропорційними до навичок та обов'язків, передбачених законом.

Формування законодавства про місцеве самоврядування та наділення його публічно-сервісними повноваженнями розпочався з прийняття Конституції Румунії у 1991 році у якій знайшли відображення принципи автономії прийняття рішень на місцевому рівні з одночасною децентралізацію надання публічних послуг. Закріплювався перелік функцій органів місцевого самоврядування та місцевих органів влади: місцевих рад, рад округів та префектів що обумовило незворотні зміни процесу децентралізації [1]. Проте суттєвим недоліком цього процесу була відсутність будь-якої фіскальної автономії місцевого самоврядування та місцевих органів влади. Натомість закріплювалось положення тільки щодо їх адміністративної автономії.

Надання органам місцевого самоврядування публічно-сервісних повноважень відбувався паралельно із переданням від центральної виконавчої влади на місцевий рівень окремих функцій. Наприклад, передано надання послуг у сфері захисту дітей, послуги у сфері соціального забезпечення громадян Румунії. Для реалізації таких публічно-сервісних повноважень органам місцевого самоврядування та місцевим органам влади урядом було ухвалено рішення щодо залишення на місцевому рівні значної частини податку на прибуток фізичних осіб для того аби місцева влада могла ними розпоряджатись для виконання своїх функцій та реалізацію відповідних повноважень. Але, як це демонстрували ряд інших країн Європи, а також, наша країна, у зв'язку із відсутністю чіткого розподілу повноважень виникла ситуація коли численні дублювання повноважень призвели до конфліктних ситуацій та порушенні нормального функціонування таких органів [2]. Тобто, надання органам місцевого самоврядування публічно-сервісних повноважень супроводжується відсутністю чіткого розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади.

На початку 2000-х румунський законодавець звернув увагу на дану проблему: у 2003 році до Конституції Румунії внесено зміни відповідно до яких місцеве самоврядування здійснює свою діяльність на принципах децентралізації, автономії та чіткого розподілу надання публічних послуг. Закріплювалось й право національних меншин реалізовувати свої права у відносинах з органами місцевої влади використовуючи власну мову якщо вони є представниками значної групи у відповідному муніципалітеті або ж окрузі. Так, на рівні муніципалітету місцеві жителі обирали і мера, і міську раду; водночас на рівні округу Конституція передбачала лише обрання ради округу. З 2008 по 2015 роки Парламент законодавчо дозволив жителям округів також напряму обирати голову ради округу [3].

Як зазначає у своєму дослідженні К. Сарару «... на початку 1990-х років виникла нагальна потреба у проведенні кодифікації адміністративного законодавства. Впродовж 2000-2003 років спеціалістами у сфері публічної адміністрації в Регіональному навчальному центрі безперервного державного управління у співпраці з Академією державних службовців Німеччини було розроблено проекти двох кодексів: Адміністративного кодексу, який регулює питання матеріального права та Кодексу адміністративної процедури, який містить аспекти позовної та непозовної процедури. Адміністративний кодекс, прийнятий у 2019 році, регулює загальні рамки організації та функціонування органів та установ державного управління, статус персоналу в них, адміністративну відповідальність і публічні послуги, а також деякі спеціальні правила щодо власності держави та адміністративно-територіальних одиниць» [4, с. 71].

Важливим документом яким врегульовуються відносини між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, встановлюється перелік повноважень, в тому числі й публічно-сервісних, а також, закріплюються засади проведення децентралізації є Рамковий закон про децентралізацію №195/2006. З його

допомогою місцевого самоврядування в Румунії отримало можливість реалізовувати власні та делеговані повноваження в публічно-сервісній площині на підставі принципів та правил які отримали своє нормативне визначення. Найістотніша зміна стосувалась передання саме адміністративних та фінансових повноважень від центральної влади до органів місцевого самоврядування та місцевих органів влади. При цьому передбачається можливість реалізація таких повноважень приватним сектором. Важливе значення мають принципи на підставі яких такі органи реалізують свої повноваження.

Відповідно до ст. 3 Закону №195/2006 до них відносяться: «принцип субсидіарності, який полягає у здійсненні повноважень органом місцевого публічного управління, розташованим на адміністративному рівні, найближчому до громадянина, і який має необхідну адміністративну спроможність; принцип забезпечення ресурсами, що відповідають переданим компетенціям; принцип відповідальності органів місцевого державного управління щодо їх повноважень, який покладає обов'язок досягти стандартів якості надання публічних послуг і комунальних послуг; принцип забезпечення стабільного, передбачуваного процесу децентралізації, заснованого на об'єктивних критеріях і правилах, який не стримує діяльність органів місцевого державного управління та не обмежує місцеву фінансову автономію; принцип справедливості, який передбачає забезпечення доступу всіх громадян до державних і комунальних послуг; принцип бюджетного обмеження, який забороняє використання органами центрального державного управління спеціальних трансфертів або субсидій для покриття остаточного дефіциту місцевих бюджетів» [5].

Водночас, Законом №195/2006 встановлюються стандарти вартості, якості надання послуг органами місцевого самоврядування в межах публічно-сервісних повноважень (децентралізовані державі та муніципальні). Вони є частиною адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування та, подібно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» можуть бути як власними повноваженнями так й делегованими. Це іще одна спільна риса органів місцевого самоврядування Румунії та України що вказує на загальноєвропейську тенденцію розподілу повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування через проведення децентралізації. Проте, незважаючи на окреме законодавство, вартість послуг які можуть надаватись органами місцевого самоврядування в Румунії визначається в межах повноважень Уряду. Це іще одна спільна риса з українським законодавчим визначенням порядку надання послуг органами влади та місцевого самоврядування (наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг від 27 січня 2010 р. N 66). Проте в Україні поки що не приведено у відповідність порядок сплати адміністративного збору відповідно до реальної собівартості надання адміністративних послуг. Дане питання може бути вирішене шляхом прийняття Верховною Радою України Закону України «Про адміністративний збір» [6].

Значний вплив через відповідні повноваження здійснює Уряд Румунії на порядок реалізації публічно-сервісних повноважень органами місцевого самоврядування. Так, відповідно до ч. 3 ст. 9 Закону зазначає: «Стандарти вартості та якості затверджуються рішенням Уряду за поданням міністерств або інших спеціалізованих органів центрального державного управління за погодженням з Міністерством регіонального розвитку та державного управління, Міжвідомчим технічним комітетом з питань децентралізації та фінансовий комітет місцевої громадськості. Рішення Уряду щодо періодичного оновлення нормативів вартості та якості є основою для визначення та розподілу коштів у розрізі окремих доходів державного бюджету до місцевих бюджетів для фінансування децентралізованих публічних послуг» [5]. Дане положення свідчить про те, що незважаючи на низку нормативних актів якими створюється правова основа

для реалізації публічно-сервісних повноважень, за результатами децентралізації, все одно частково залежить від рішень що приймаються найвищим органом виконавчої влади.

Румунське законодавство у сфері децентралізації закріплює поняття які стосуються такого елементу правового статусу органів місцевого самоврядування як компетенція та повноваження. Відповідно до ст. 2 Рамкового закону під компетенцією слід розуміти сукупність встановлених Конституцією та законами повноважень, що надають адміністративним органам права та обов'язки здійснювати від свого імені, на виконання публічно-владних повноважень та під власну відповідальність діяльність адміністративного характеру.

Закон виділяє три види повноважень: делеговані, виключні та спільні. До делегованих повноважень відносяться повноваження, які передані законом органам місцевого самоврядування разом з відповідними фінансовими ресурсами центральними органами публічної влади для здійснення від їх імені та в межах, встановлених ними.

Під виключними повноваженнями розуміються повноваження, закріплені законом за органами місцевого публічного управління, за реалізацію яких вони несуть відповідальність. Органи місцевого публічного управління мають право приймати рішення і володіють ресурсами і засобами, необхідними для виконання своїх повноважень, з дотриманням правил, критеріїв і стандартів, встановлених законом.

Спільні повноваження – повноваження, що здійснюються органами місцевого публічного управління спільно з іншими рівнями публічного управління (повітовими або центральними), з чітким розмежуванням фінансування та повноважень щодо прийняття рішень для кожної з відповідальних сторін.

Широкий спектр публічно-сервісних повноважень закріплено у ст. 21 Закону №195/2006 якими забезпечується функціонування відповідного муніципалітету та реалізуються права, захищаються свободи жителів такого муніципалітету. При цьому вони розподіляються між органами влади муніципалітету та органами влади округу. Повноваженнями органів влади муніципалітету є: надання адміністративних послуг щодо вчинення реєстраційних дій щодо майна яке перебуває у державній чи приватній власності; надання послуг з управління місцевою автодорожньою інфраструктурою; управління закладами культури, місцевими медичними закладами; надання послуг щодо розвитку територій та містобудування; забезпечення водопостачання; надання послуг окремим групам населення які потребують підтримки (діти, особи похилого віку); послуги у сфері соціального підтримки та допомоги постраждалим від гендерного насильства; послуги із забезпечення діяльності місцевого громадського транспорту та інші повноваження.

Органами влади округу реалізуються повноваження щодо: управління об'єктами транспортної інфраструктури місцевого значення (наприклад, аеропортами); управління об'єктами які перебувають у державній власності та знаходяться на території відповідного округу; управління закладами культури та медичними закладами округу; надання послуг соціальної допомоги постраждалим від гендерного насильства та послуг соціального захисту для літніх людей та інші.

Подібно до українського законодавства про місцеве самоврядування органи влади муніципалітету та округу мають спільні повноваження. Їх перелік встановлений ст. 24 Закону №195/2006: надання послуг централізованого опалення; надання послуг у галузі початкової та середньої освіти (за винятком спеціалізованих шкіл); надання послуг у секторі громадської безпеки; надання соціальних субсидій; надання послуг з медичного та соціального забезпечення, послуги соціального захисту дітей, соціального забезпечення для осіб з інвалідністю та інші [5].

Як слушно зауважує О. Чернеженко, румунська держава має наступні вагомні досягнення як щодо проведення децентралізації так й переданні органам місцевого самоврядування публічно-сервісних повноважень: «у Конституції закріплено поняття децентралізації та місцевої автономії; на обох рівнях субнаціонального врядування органи влади обираються напряму громадянами; декілька повноважень розосереджено до місцевого рівня, а деякі інші – передано в рамках децентралізації від центрального уряду на рівень округів; на центральному рівні ухвалено рамковий закон про децентралізацію, що описує методика подальшої децентралізації, та закон про державне фінансування місцевого рівня, що визначає принципи і джерела державного фінансування; • декілька останніх урядів загалом спрямовують свою політику радше до децентралізації, ніж до централізації владних повноважень» [7, с. 219].

Відносини між органами місцевого самоврядування в громадах і містах та державною адміністрацією на рівні повіту ґрунтуються на принципах автономії, законності, відповідальності, співпраці та солідарності, відповідальності, співпраці та солідарності у вирішенні проблем всього повіту. У відносинах між органами місцевого самоврядування та повітовою радою, з одного боку, і між місцевою радою та одного боку, та між місцевою радою і мером, з іншого боку, відсутні відносини відносин підпорядкування.

Децентралізація в публічному врядуванні, як зазначають румунські дослідники, є режимом, за якого вирішенням місцевих проблем займаються вже не призначені з центру чиновники, а обрані або призначені виборчим органом. У цій системі місцева влада більше не підпорядковується центральній, а її акти (навіть ті, що не відповідають закону) не можуть бути скасовані органами влади, а належать до сфери іншої влади – судової – або до спеціально створеної судової системи. Правовий режим децентралізації ґрунтується на матеріальній площині, на власній, відмінній від держави адміністративно-територіальній одиниці, яка наділена можливостями (фінансовими і матеріальними) для задоволення своїх потреб та інтересів місцевого співтовариства [8, с. 53]. Впровадження та дія такого режиму позитивно впливають не лише на розподіл повноважень між органами виконавчої влади та місцевим самоврядуванням але й забезпечують необхідний баланс забезпечення публічного та приватного інтересу для кожного індивіда у його відносинах з органами публічної влади.

Отже, румунський досвід децентралізації й трансформації адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування вказує на важливість передання публічно-сервісних повноважень на місцевий рівень із паралельним забезпеченням фінансової спроможності таких органів підтримувати належний рівень надання публічних послуг. Загальний вплив європейської доктрини місцевого самоврядування, у багатьох аспектах, є подібним до того який вона здійснює на українське законодавство про місцеве самоврядування.

Список використаної літератури:

1. Constitution of Romania. November 21, 1991. Legislationline. URL: <https://legislationline.org/taxonomy/term/12559> (date of access: 12.02.2025).
2. Ghinea A., Moraru, A. Aspects regarding the decentralization process in Romania. Bucharest. The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe. 2016. p. 353-387.
3. Dragoman D. Regional inequalities, decentralization and the performance of local governments in post-communist Romania. *Local Government Studies*. 37 (6). P. 647–669.

4. Săraru C. Regulation of Public Services in the Administrative Code of Romania: Challenges and Limitations. *Access to Justice in Eastern Europe*. 1 (18). 2023 p. 69-83.
5. Legea-cadru a descentralizării nr. 195 din 22 mai 2006. Portal Legislativ. Pagina de start. URL: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/72024> (date of access: 12.02.2025).
6. Економічна правда. Втрата мільярдів гривень щороку або Хто блокує закон про адміністративний збір?. *Економічна правда*. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2024/07/11/716538/> (дата звернення: 15.03.2025).
7. Чернеженко О. Розвиток процесу децентралізації в Румунії. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 6. С. 216-222.
8. Popescu I. Local Government Autonomy In The Domestic Regulation And In The European Charter Of Local Autonomy. *Management Strategies Journal. Constantin Brancoveanu University*. 2017. vol. 35(1). P. 47-55.