

УДК 342.3.061.1ЄС

ОРГАНІЗАЦІЯ ОРГАНІВ РЕГІОНАЛЬНОЇ ВЛАДИ КРАЇН ЄС ІЗ НАПІВПРЕЗИДЕНТСЬКОЮ ФОРМОЮ ПРАВЛІННЯ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Янішевський Сергій Олександрович,
кандидат історичних наук

Розглянуто різні конфігурації регіональної влади в країнах ЄС із напівпрезидентською формою правління. Перевірено гіпотезу щодо кореляції між формою правління та конфігурацією регіональної влади. Зроблено висновок про відсутність такої кореляції: у країнах із напівпрезидентською формою правління відсутні якийсь єдиний або навіть переважно поширений тип організації регіональної влади.

Ключові слова: регіон, органи регіональної влади, ЄС, напівпрезидентська форма правління, представницькі органи влади, органи виконавчої влади.

Одним із важливих складників проблеми розвитку політичної системи України є організація виконавчої влади на субнаціональних рівнях, зокрема регіональному. Для України ця проблема тривалий час залишається в колі уваги громадської думки, експертного середовища, політичних діячів. Причому найбільше уваги, порівняно з іншими субнаціональними рівнями, приділено регіонам.

Упродовж періоду незалежності виконавча влада на регіональному рівні здійснювалась і виконкомом відповідних місцевих рад, і місцевими державними адміністраціями, існував й інститут місцевих представників Президента України. Основну проблему функціонування субнаціональних рівнів системи влади в Україні можна сформулювати як розподіл повноважень (і, відповідно, ресурсів) між органами державної влади та місцевого самоврядування. Ця проблема постійно була складником конституційного процесу в Україні (з часів дискусій довкола ухвалення Конституції України), активно використовувалась різними політичними силами (зокрема була своєрідною смисловою вітриною Партії регіонів). Питання децентралізації влади, розмежування повноважень між держав-

ною владою та місцевим самоврядуванням, між центром і регіонами різко актуалізувалося під час суспільно-політичної кризи 2014 р., а також дискусій щодо пошуку врегулювання конфлікту на Донбасі.

Оптимального варіанту вирішення цієї проблеми наразі не знайдено. У проекті змін до Конституції, запропонованому Президентом України Петром Порошенком улітку 2014 р., наприклад, пропонувалося скасувати інститут місцевих державних адміністрацій і запровадити інститут представників Президента України у регіонах і районах [1].

Серед останніх досліджень і публікацій, присвячених питанням організації влади на регіональному рівні, можна виділити статтю В. Малиновського «Регіональний рівень організації влади країн Європи: сучасний стан і тенденції розвитку» [2]. У статті згадуються відомі реформи державного управління на субнаціональних рівнях у країнах Європи (Велика Британія, Іспанія, Італія, Франція), окреслюються чинники, які визначають політико-територіальну організацію держави. Автор розглядає три основні моделі публічної регіональної влади (автономний регіон, самоврядний регіон, адміністративний

регіон), пропонує систематизацію моделей територіальної організації влади регіонального рівня європейських країн. Важливою є вказівка на вплив форми правління на модель регіональної влади. Водночас у статті, на наш погляд, перебільшується вплив чинника протидії сепаратизму в процесі децентралізації влади, також незрозумілий критерій добору країн, моделі територіальної організації влади яких піддано систематизації.

Стаття Е. Топалової та М. Топала «Шляхи становлення європейської регіональної демократії» висвітлює історію розробки проекту Європейської хартії регіональної демократії, підходи Ради Європи до вирішення питань здійснення влади на регіональному рівні [3].

У статті Є. Кулакової «Регіон у системі місцевого самоврядування України» порівнюється вітчизняне поняття «область» із поняттям європейського законодавства «регіон», розкривається зміст поняття «регіональне самоврядування», робиться висновок про необхідність реформування територіального устрою України [4]. Як актуальна проблема визнається відсутність в області конституційного статусу територіальної громади, відсутність правових механізмів самостійного об'єднання територіальних спільнот в області.

З-поміж нещодавніх профільних публікацій також варто згадати монографію М. Лендбел «Місцева демократія у країнах Центральної і Східної Європи» [5]. Робота присвячена насамперед субрегіональним рівням адміністративно-територіального устрою (політичної системи), вона цікава ґрунтовним аналізом логіки і принципів процесів децентралізації державного управління у країнах Центральної та Східної Європи.

Звертаємо увагу, що всі згадані публікації значною мірою стосуються європейського досвіду організації місцевої влади. Це цілком зрозуміло, з огляду на існування у країнах Європейського Союзу дієвої системи організації місцевої влади, ефективних систем взаємодії між державною владою та місцевим самоврядуванням і, відповідно, доцільності, вивчення та запозичення Україною європейського досвіду в цій сфері.

Водночас недостатньо висвітленими у фахових публікаціях залишаються конкретні інституційні моделі організації влади на регіональному рівні. Аналіз цих моделей і є **метою** даної статті.

При визначенні меж об'єкта дослідження будемо виходити з уже згаданого твердження В. Малиновського про вплив форми правління на модель регіональної влади. Відповідно, візьмемо до огляду інституції регіональної влади у країнах ЄС, які мають таку ж, як і в Україні, форму правління – напівпрезидентську, відповідно до визначення Дж. Сарторі. Тобто у країнах, де глава держави обирається на основі все-

народних виборів, він розділяє виконавчу владу з прем'єр-міністром [6]. Для зручності формування об'єкта розгляду скористаємося переліком країн з напівпрезидентським режимом, запропонованим Робертом Елджі й наведеним у роботі «Напівпрезидентський режим: можливості конституційної демократизації» [7]. У згаданому переліку до країн ЄС із напівпрезидентською формою правління віднесено Болгарію, Ірландію, Литву, Польщу, Португалію, Румунію, Словаччину, Словенію, Фінляндію, Францію, Хорватію [7].

Далі проаналізуємо основні структури регіональної влади у вказаних країнах ЄС.

Болгарія. Адміністративно-територіальна одиниця найвищого субнаціонального рівня – область [8]. Нині в Болгарії існує 28 областей [9]. На рівні регіону представницькі органи влади відсутні (у ст. 142 Конституції Болгарії регіон визначається як адміністративна територіальна одиниця для здійснення регіональної політики, реалізації державного управління на місцевому рівні та забезпечення узгодження національних і місцевих інтересів). На рівні регіону є лише органи виконавчої влади – керівник області та обласна адміністрація, керівник області призначається радою міністрів [10].

Ірландія. Регіональними органами влади в Ірландії є 3 регіональні асамблеї, за кількістю регіонів [11]. Межі й кількість регіонів визначаються урядом Ірландії – профільним міністерством, вони ж і створюють регіональні асамблеї та мають право їх розпуску [12]. Ці регіональні асамблеї складаються з членів місцевих рад (рад міст, графств та міст-графств), які входять до складу регіону, причому в асамблеї мають бути представлені всі місцеві ради відповідного регіону [12]. Організація роботи асамблеї покладається на директора асамблеї, який призначається одночасно зі створенням асамблеї тим самим нормативним актом [12].

Литва. Адміністративно-територіальними одиницями Литви є повіти (10 повітів) і муніципалітети [13]. Органи виконавчої влади повіту відсутні – адміністрації губернаторів повіту були скасовані у 2010 р. [14] Також на рівні повіту відсутні представницькі органи влади, місцеве самоврядування здійснюється муніципальними радами [15].

Польща. Адміністративно-територіальною одиницею найвищого субнаціонального рівня є воєводство [16, art. 1]. У Польщі існує 16 воєводств [16, art. 2]. Органами самоврядування воєводства є сеймик воєводства й адміністрація воєводства [17, art. 15]. Сеймик – представницький і контрольний орган воєводства [17, art. 16]. Склад сеймику обирається на прямих виборах [17, art. 16]. Сеймик очолює президент, який обирається сеймиком із числа своїх членів [17, art. 20]. Адміністрація воєводства обирається сеймиком [17, Art. 18].

Органом виконавчої влади регіонального рівня також є воєвода, який є представником ради міністрів у воєводстві, окремим органом урядової адміністрації на рівні воєводства, керівником урядової адміністрації воєводства [18, art. 3]. Воєвода призначається і знімається з посади прем'єр-міністром за поданням міністра, що відповідає за діяльність публічної адміністрації [18, art. 6]. З метою управління діяльністю органів урядової адміністрації у воєводстві створюється офіс воєводи [18, art. 14].

Португалія. Адміністративно-територіальною одиницею регіонального рівня є адміністративний регіон [19, art. 236]. Територія країни поділяється на 23 адміністративні регіони [20]. Цей поділ стосується лише материкової частини Португалії, а території Азорських островів та островів Мадейра мають статус автономних регіонів із власними політичним та адміністративним статусами й інституціями місцевого самоврядування [19, art. 6].

Представницьким органом адміністративного регіону є регіональна асамблея [19, art. 259]. Вона складається з членів, які обираються на прямих виборах, і членів, які обираються колегією виборщиків, що сформована з членів муніципальних асамблей цього адміністративного регіону [19, art. 260]. Органом виконавчої влади регіону є адміністрація регіону – колегіальний виконавчий орган регіону [19, art. 261]. Також в адміністративні регіони можуть призначатися радою міністрів урядові представники, до обов'язків яких можуть відноситися функції місцевих органів влади [19, art. 262].

Румунія. Адміністративно-територіальною одиницею регіонального рівня є повіт (жудець) [21, art. 3]. Територія поділяється на 41 повіт і столичне місто Бухарест, яке має статус повіту [22]. Представницьким органом повіту є повітова рада, яка обирається мешканцями повіту і призначенням якої є координація діяльності рад комун і міст [21, art. 122]. Повітова рада і президент повітової ради обираються на прямих виборах [23]. У кожному повіті уряд призначає префекта, який є представником уряду на місцевому рівні і який має керувати територіальними підрозділами міністерств та інших органів центральної влади в повіті [21, art. 123].

Словаччина. Адміністративно-територіальною одиницею регіонального рівня Конституцією Словаччини визначено «вищу територіальну одиницю» [24, art. 64]. У публічному дискурсі Словаччини також використовується термін «самоврядний край» (*samosprávny kraj*)¹. Територія Словаччини поділяється на 8 вищих територіальних одиниць (самоврядних країв) [25].

¹Див., наприклад, сайти відповідних регіонів Словаччини: <http://www.tsk.sk> (Тренчинський самоврядний край), <http://www.kosice-region.sk> (Кошицький самоврядний край).

Органами влади вищих територіальних одиниць є рада вищої територіальної одиниці та голова вищої територіальної одиниці [24, art. 69]. І рада, і голова обираються на прямих виборах мешканцями територіальної одиниці, голова є органом виконавчої влади вищої територіальної одиниці [24, art. 69].

Місцеві державні адміністрації існують лише на нижчих рівнях адміністративно-територіального устрою [26].

Словенія. Конституція Словенії визначає, що «жителі Словенії здійснюють місцеве самоврядування в муніципалітетах та інших місцевих громадах» [27, art. 138]. Як інші місцеві громади в цьому розділі Конституції Словенії (розділ V) згадуються міські муніципалітети й регіони. Регіон визначається як «самоврядна місцева громада, яка вирішує місцеві питання ширшого значення і деякі питання регіонального значення, визначені законом» [27, art. 143]. Однак, на момент написання цієї статті, жодного регіону в Словенії не було створено, найвищим субнаціональним рівнем адміністративно-територіального устрою був муніципальний.

Паралельно з муніципалітетами та громадами існують територіальні одиниці системи органів виконавчої влади (*upravne enote*) – 58 адміністративних одиниць [28; 29].

Фінляндія. Адміністративно-територіальною одиницею регіонального рівня тут є регіон, яких нині налічується 19 [30]. У них існують регіональні ради, які є міжмуніципальними органами, при цьому кожен місцевий орган влади повинен бути членом регіональної ради [30]. Керівними органами регіональних рад є регіональна асамблея та регіональна колегія, якій допомагає секретаріат ради, очолюваний директором ради [30]. Основні функції регіональних рад – регіональний розвиток і планування використання земель регіону [30].

Органів виконавчої влади у регіонах немає. Органами державної влади супрамуніципального рівня є регіональні державні адміністративні агентства і центри економічного розвитку, транспорту й довкілля [31]. Існує 6 регіональних державних адміністративних агентств (кожне охоплює кілька регіонів) [32] і 15 центрів економічного розвитку, транспорту й довкілля (існують не в усіх регіонах) [33].

Хорватія. Адміністративно-територіальною одиницею регіонального рівня є земля [34, art. 134]. Територія Хорватії поділяється на 20 земель і столицю Загреб [35]. Мешканці землі обирають свій представницький орган прямим голосуванням [34, art. 133]. Представницьким органом землі є скупщина [36, §1. 27]. Члени представницького органу (скупщини) обирають зі свого складу голову скупщини [36, §1. 34]. Органом виконавчої влади землі є губернатор (жупан) [36, §1. 39], який обирається мешканцями землі на прямих виборах [37, §1.2; 37, §1.2].

Таблиця

Органи влади регіону в країнах ЄС із напівпрезидентською формою правління

Країни / Органи влади регіону	Болгарія	Ірландія	Литва	Польща	Португалія	Румунія	Словаччина	Франція	Фінляндія	Хорватія
Представницькі органи місцевого самоврядування	-	+	-	+	+	+	+	+	+	+
Виконавчі органи місцевого самоврядування	-		-	+	+	+	+	+	-	+
Органи державної влади	+	-	-	+	+	+	-	+	-	-

Таким чином, з 11 країн ЄС із напівпрезидентською формою правління, розглянутих вище, в одній – Словенії – регіональний рівень адміністративно-територіального устрою відсутній. Ще в одній країні – Литві – на регіональному рівні відсутні як виконавчі, так і представницькі органи влади регіону.

Представницький орган влади регіону відсутній у Болгарії, органи виконавчої влади регіону відсутні в Ірландії та Фінляндії. Представницькі органи влади регіону у Фінляндії та Ірландії формуються місцевими радами адміністративно-територіальних одиниць, які входять до складу регіону.

У Польщі, Португалії, Румунії, Франції на рівні регіону існують представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування й органи державної виконавчої влади регіону. У Хорватії й Словаччині на регіональному рівні існують представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування, регіональні органи державної виконавчої влади відсутні.

Наявність/відсутність представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади регіону можна представити у вигляді невеличкої таблиці (не включено Словенію через відсутність адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня).

Таким чином, у країнах із напівпрезидентською формою правління відсутня якась єдина або навіть переважно поширена модель формування регіональної влади. Що не підтверджує гіпотезу щодо впливу форми правління на модель регіональної влади.

Водночас відносно найпоширенішою моделлю регіональної влади є модель співіснування на регіональному рівні представницького та вико-

навчого органу місцевого самоврядування та регіонального органу державної влади, яка присутня в 4 країнах (Польща, Португалія, Румунія, Франція). Варто звернути увагу на те, що згадані 4 країни є найбільшими за населенням із переліку, який розглядався, відносно близькі за розмірами до України (принаймні, Франція, Польща, Румунія), тому можна говорити про доцільність вивчення цієї моделі з погляду застосування в Україні.

Також варто звернути увагу на кількість населення країни як на фактор, що може визначати вибір тієї чи іншої моделі регіональної влади. А відсутність регіонального рівня державного управління (Литва, Словенія) можна розглядати як результат політики управлінської оптимізації в невеликих країнах.

Серед інших особливостей моделей регіональної влади у країнах ЄС із напівпрезидентською формою правління можна відзначити те, що в 6 з 11 розглянутих країн існують виконавчі органи місцевого самоврядування. Цікавою є й модель, коли межі територіальної відповідальності місцевих органів державної виконавчої влади не збігаються з межами адміністративно-територіальних одиниць (Словенія, Фінляндія).

Для детальнішого вивчення моделей регіональної влади у країнах ЄС із подібною до України формою правління варто звернути увагу на генезу тієї чи іншої моделі, тенденції їх сучасних видозмін, повноваження різних гілок регіональної влади, відносини між органами місцевого самоврядування різних рівнів адміністративно-територіального устрою, взаємодію регіональних органів державної влади та місцевого самоврядування, вплив на формування та функціонування регіональних органів влади регіональної політики Європейського Союзу.

Список використаних джерел

1. Пункт 9 // Проект Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)» // «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)»: законопроект [ініціатор законопроекту Порошенко П. О., Президент України: доопрац.: зареєстров. 02.07.2014 р.] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513.
2. Малиновський В. «Регіональний рівень організації влади країн Європи» / Валентин Малиновський. – Вісник НАДУ «Регіональне управління та місцеве самоврядування». – 2013. – № 1. – С 139–147.

3. *Топалова Е. Х.* Шляхи становлення європейської регіональної демократії / Е. Х. Топалова, М. Х. Топал // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe
4. *Кулакова Є. В.* Регіон у системі місцевого самоврядування України / Є. В. Кулакова // Правничий часопис Донецького університету. – 2013. – № 1. – С. 43–53.
5. *Лендъел М. О.* Місцева демократія у країнах Центральної і Східної Європи : [монографія] / Мирослава Лендъел ; Каф. політол., НДІ політ. регіоналістики, ДВНЗ «Ужгород. нац. ун-т». – Ужгород : Мистецька Лінія, 2011. – 687 с.
6. *Сарторі Джованні.* Порівняльна конституційна інженерія: Дослідження структур, мотивів і результатів / Сарторі Джованні. – К. : АртЕк, 2001. – С. 125.
7. *Напівпрезидентський* режим: можливості конституційної демократизації / уклад. С. Балан, С. Конончук / ШПА, УНЦПД. – К. : «Лікей», 2012. – С. 16.
8. *Конституція* на Република България [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parliament.bg/bg/const>
9. *Областни* администрации [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://self.government.bg/links>
10. *Чл. 143* // Конституція на Република България [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parliament.bg/bg/const>
11. *Local Government Administration* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.environ.ie/en/LocalGovernment/LocalGovernmentAdministration/>
12. *PART 9. Regional Assemblies* // Local Government Reform Act 2014. – 62 (1) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.irishstatutebook.ie/2014/en/act/pub/0001/sec0062.html#sec62>
13. *Article 1* // Law on the Territorial Administrative Units of the Republic of Lithuania and their boundaries [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.litlex.lt/litlex/eng/frames/laws/documents/163.htm>
14. *Public Audit Report. Redistribution of Functions of County Governor's Administrations* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vkontrole.lt/en/docs/Summary/Redistribution_of_functions_of_CGA.pdf
15. *Article 119* // Constitution of the Republic of Lithuania [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm>
16. *Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980960603>
17. *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980910576>
18. *Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w wojewodztwie* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20090310206>
19. *Constitution of the Portuguese Republic. Seventh Revision [2005]* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitive.pdf
20. *Lei n. 75/2013 de 12 de setembro – Anexo II* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://dre.pt/application/dir/pdf1s/2013/09/17600/0568805724.pdf>
21. *Constitution of Romania* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?den=act2_2&par1=1#t1c0s0a3
22. *Administrative divisions* // General Information About Romania [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.schengen.mai.gov.ro/English/index10.htm> [сайт Schengen Romania]
23. *Association of City Managers of Romania – II. Introduction.* – 2.1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.aapro.ro/doc/parteneriate/chestionar-udite.pdf>
24. *Constitution of the Slovak Republic* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nrsr.sk/web/default.aspx?sectionid=124>
25. *Euraccess Slovakia.* – Services. – Practical Information. – Daily Life. – Regional and Local Administration [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.euraxess.sk/en/main/services-practical-information/daily-life/regional-and-local-administration>.
26. *Zakon z 19. juna 2013 o organizaciji miestnej štátnej spravy a o zmene a doplneni niektorých zákonov* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minv.sk/%3Feso-efektivna-spolahliva-otvorena-verejna-sprava%26subor%3D181020&rct=j&frm=1&q=&esrc=s&sa=U&ei=cSBbVMT7FqiR7Aa3zYHwBQ&ved=0CBVQFjAA&usq=AFQjCNEHjrl71MBeveolK0GHNZAwpksrbQ>
27. *Constitution* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.us-rs.si/en/about-the-court/legal-basis/constitution/>
28. *43 člen* (upravne enote ter druge oblike teritorialne organiziranosti) // *Zakon o državni upravi* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3225>;
29. *Republika Slovenija. Upravne enote* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.upravneenote.gov.si/>
30. *Regional councils* // Local authorities. – Regional councils [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.localfinland.fi/en/authorities/regional-councils/Pages/default.aspx>

31. *Regional administration* // Suomi.fi. – State and municipalities. – Regional administration [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.suomi.fi/suomifi/english/state_and_municipalities/regional_administration/index.html
32. *Regional State Administrative Agencies* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.avi.fi/web/avi-en>
33. *Centre for Economic Development, Transport and the Environment* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ely-keskus.fi/en/web/ely-en/>
34. *Constitution of the Republic of Croatia* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: Art. 134. – <http://www.sabor.hr/fgs.axd?id=17074>
35. *Članak 3 // Zakon o područjima županija, gradova i općina u republici hrvatskoj* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.propisi.hr/print.php?id=5006>
36. *Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (pročišćeni tekst)* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_02_19_323.html
37. *Zakon o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika grada Zagreba* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.google.com.ua/url?url=http://www.zakon.hr/zakoni/Zakon_o_izborima_općinskih_načelnika_gradonačelnika_župana_i_gradonačelnika_gradagreba.doc&rc=t=j&frm=1&q=&esrc=s&sa=U&ei=d13jVIz9NYjhaKibgcgM&ved=0CBMQFjAA&usg=AFQjCNESpncZXD RyQqJbvs7KtCn3GvH4g