

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ У РЕГІОНАЛЬНИХ ДЕРЖАВАХ

В статье анализируется организация системы местного самоуправления в условиях регионального государства, рассматриваются особенности взаимодействия между центром и автономными образованиями.

Ключевые слова: *местное самоуправление, региональное государство, децентрализация.*

The article analyses the structure of the local government system in the context of regional state. The peculiarities of the interaction between the center and autonomous entities are considered.

Key words: *local government, regional state, decentralization.*

Широке поширення процесів децентралізації призвело до появи нового типу державного устрою, який не можна однозначно віднести ні до унітарних країн через наявність автономних утворень, ні до федеративних, оскільки адміністративно-територіальні одиниці значною мірою підконтрольні центру. Вперше поява так званої «регіональної держави» була зафіксована у Конституції Італії 1947 року, потім конституціях Іспанії 1978 року, що можна пояснити бажанням цих країн позбутися спадщини фашизму і тоталітаризму, ставши на демократичний шлях розвитку. Особливість державного устрою вимагає відповідної системи місцевого самоврядування, яка і буде розглянута у даній статті.

© ПАХОЛОК Василь Миколайович – асистент Волинського національного університету ім. Л. Українки

Автономії у складі цих держав можуть являти собою територіальну автономію (більшість з 20 регіонів Італії), будуватися з врахування культурних особливостей населення та географічних чинників (5 регіонів Італії) або створюватися на основі деяких етнічних, мовних, культурних, історичних характеристик населення (Країна Басків, Андалузія в Іспанії), але можуть утворюватися і за змішаним – етнічним та територіальним – принципом. В Іспанії більш крупні автономні утворення включають в себе дрібніші автономні одиниці.

Як правило, ці держави вважаються унітарними, хоча на практиці вони мають низку особливостей, що дало підстави називати їх регіональними і розглядати як перехідний етап від унітарної держави до федерації. Зокрема, автономні утворення у регіональній державі:

- не мають своїх власних конституцій, але в загальнонаціональній конституції за ними закріплені певні повноваження, для здійснення яких їм надається право приймати власні закони;

- мають особливі документи – статуси про автономію, які затверджуються національним парламентом (статути 5 областей в Італії затверджені у формі конституційного закону);

- паралельно зі своїми місцевими представницькими та виконавчими органами влади функціонують представники центру (комісари, губернатори). Повноваження останніх у різних країнах відрізняються.

На думку спеціалістів з конституційного права¹, регіональна держава – це держава, в якій забезпечується конституційне визнання і гарантування регіональної (територіальної) автономії. Вона створюється за умови здійснення політико-територіальної реформи, в результаті якої територія унітарної цілісної держави ділиться на крупні адміністративно-територіальні одиниці з наданням їм самостійності в політичній і законодавчій сферах, а також права на самоорганізацію. Відповідно регіональною слід вважати державу, в якій гарантована політична самостійність територіальної автономії. Будучи результатом процесів регіоналізації та децентралізації регіональна держава, на відміну від федеральної, утворюється на інших принципах. Вона створюється шляхом перетворення унітарної держави, при безпосередній і вирішальній участі центральної влади цієї держави. До ознак регіональної держави належать:

- 1) право територіальної автономії приймати закони в межах своєї компетенції. При цьому в умовах регіональної держави автономіям не надаються установчі повноваження. Хоча органи влади і приймають акт (статут), схожий з конституцією, проте він затверджується рішенням загальнонаціонального парламенту;

- 2) розмежування повноважень між центральною владою (центром) і автономіями (регіонами). При цьому вживаний у федеративних державах принцип резервування залишкової компетенції за регіонами не застосовується (залишкова компетенція залишається за центром);

- 3) надання різним регіонам різного ступеня автономії, тобто визнання за ними юридичного нерівноправ'я;

- 4) здійснення контролю за діяльністю регіональних органів влади органами конституційного рівня – Конституційним судом, урядом тощо;

- 5) відсутність представництва регіонів у верхній палаті парламенту, неможливість участі в перегляді Конституції країни, відсутність повноважень у сфері судового устрою.

Розглянемо детальніше такі типові регіональні країни Європейського континенту, як Італія та Іспанія. В Італії принцип автономного устрою країни був

закріпленій конституцією 1947 року, прийнятою на хвилі демократичних перетворень в суспільстві. Конституцією Італії були передбачені терміни проведення реформ (вибори в регіональні ради протягом року з моменту набуття чинності Конституції). Проте процес реалізації конституційних вимог по питаннях створення механізму обласного і регіонального управління розтягнувся на довгі роки.

Аналіз практики державного будівництва в Італії дозволяє говорити про обережний підхід до проблеми нової політико-територіальної організації держави. Звідси і поява ст. 2, в якій записане наступне: «Конституція заснована на непопушній єдності італійської нації, єдиної і неподільної для всіх італійців Батьківщини; вона визнає і гарантує право на автономію для національностей і регіонів, її складових, а також солідарності між ними».

В Основному законі Італії передбачено створення 20 автономних областей: 15 областей, яким надається статус звичайної автономії, і 5 областей із спеціальним статусом (у районах, де проживають етнічні і національні меншини, а також в районах із специфічними умовами економічного і політичного характеру). Інституційними актами автономних утворень в Італії стали статути, які регулюють питання їх внутрішньої організації. В Італії статут областей розроблявся і приймався обласними радами і в обов'язковому порядку затверджувався італійським парламентом. При цьому останній міг або прийняти його, або повернути його обласній раді для повторного розгляду.

Ключовим положенням цих статутів є регламентація системи органів, формування яких входить у виняткову компетенцію автономних утворень. Так, наприклад, в Італії в якості представницького органу автономної області функціонує рада, а виконавчого органу області – хунта. Основні положення, що стосуються системи органів областей, закріплені в Законі «Про утворення і діяльність обласних органів» від 10 лютого 1953 р.

Одним з найбільш спірних питань при розробці конституцій і ухваленні статутів в Італії виявилось питання про розмежування предметів відання між центральною владою і автономними утвореннями. Процес узгодження різних точок зору призвів до того, що обласним радам було надано право видавати закони з обмеженого кола питань. До цих питань, зокрема, відносяться такі, як організація відомств і адміністративних установ, підпорядкованих області; територія комун; місцева міська і сільська поліція; музеї і бібліотеки місцевого значення; містобудування; туризм і готельна справа; транспортні шляхи і автомобільні дороги обласного значення тощо. Якщо мова йде про області із спеціальним статутом, то вони з низки питань володіють винятковою законодавчою компетенцією (наприклад, на підставі ст. 3 статуту Сардинії).

Крім того, з деяких питань повноваження у сфері законодавства надані також провінційним радам, причому перелік цих повноважень вельми значний: організація провінційних установ, будівництво, сільське господарство і так далі

В італійській Конституції міститься перелік питань, що відносяться до компетенції регіональних автономних об'єднань (всього 22 позиції, зокрема, створення органів самоврядування, господарська діяльність в межах меж автономії, інфраструктура, наука, спорт, соціальне забезпечення і т.д.). Разом з цим в Конституції (ст. 149) закріплюються сфери виняткових повноважень центральної влади.

Для уніфікації законодавства, що приймається різними регіональними автономними об'єднаннями з окремих питань, «державна може видавати закони, що встановлюють принципи, необхідні для узгодження нормативних встановленні

регіональних автономних об'єднань, навіть якщо мова йде про предметі регулювання, віднесеному до їх компетенції, і у всіх випадках, коли цього вимагають загальні інтереси...» (п. 3 ст. 150).

Цікава і проблема контролю з боку центральних органів влади за діяльністю автономних утворень. Надання автономним утворенням широких повноважень державою не означає «усунення» центру. В Італії у кожній області створюється посада урядового комісара, який як представник уряду керує діяльністю державної адміністрації на території області та координує її з діяльністю адміністративних органів області. У питаннях законодавства повноваження комісара нагадують повноваження губернаторів індійських штатів: йому надано право візування законів, що приймаються обласною Радою. У випадку, коли уряд виступає проти ухвалення такого акту, вважаючи, що закон перевищує повноваження області або суперечить національним інтересам або інтересам інших областей, комісар повертає закон в обласну раду. Вето відносно законопроекту може бути подолане більшістю голосів депутатів обласної Ради. У разі повторного схвалення законодавчого акту обласною радою уряд може ініціювати його розгляд Конституційним судом або поставити питання про законність такого акту перед парламентом. Контроль за адміністративними актами здійснюється в Італії в децентралізованому порядку спеціальним державним органом, який формується президентом республіки за рекомендацією голови Ради міністрів.

Для уникнення надмірних амбіцій автономних областей передбачено порядок, відповідно до якого центр виступає як вищий арбітр у відносинах з автономіями. В Італії президент республіки може розпустити обласну раду: виходячи з міркувань національної безпеки; якщо в результаті відставок або через неможливість створити більшість представницький орган не в змозі функціонувати; якщо рада здійснює дії, що суперечать Конституції, або допускає серйозні порушення законності, а також не виконує пропозицію уряду змістити хунту або її голову, які вчинили аналогічні дії або порушення.

Поглибленню децентралізації і зростанню ролі областей сприяли реформи 1990-х років. Так у 1992 році була запроваджена податкова автономія муніципалітетів, провінцій і районів, а в 1993 – введені прямі вибори розділів муніципалітетів і провінцій, а також їх законодавчих зборів по мажоритарній системі. Ці реформи ослабили вплив політичних партій, через який мери крупних міст традиційно «обиралися» в Римі, полегшили зміну політичної еліти на місцях і створили передумови для виникнення на периферії політико-адміністративних структур, більшою мірою орієнтованих на місцеві інтереси, ніж на партійні зв'язки. Регіональна влада отримала можливість ширше використовувати інститути приватного права для виконання соціальних завдань². За новим законодавством в розпорядження муніципалітетів були передані надходження від податку на нерухомість, в розпорядження районів – від податку на виробничу діяльність підприємств, розташованих на їх території (90% коштів було наказано використовувати для фінансування місцевих витрат на охорону здоров'я).

Чергова спроба реформувати відносини між центром і регіонами була зроблена у вигляді конституційної реформи, яка повинна була змінити понад 50 з 139 статей Основного закону. Вона була розроблена ще колишнім кабінетом міністрів на чолі з С. Берлусконі. У листопаді 2005 року проект був схвалений обома палатами парламенту, але в сумі не отримав необхідних для затвердження двох третин депутатських голосів. Тому питання про проведення реформи і був винесений на

всенародний референдум, результат якого виявився невтішним для реформаторів – 38,3 % «за» при 61,7 % «проти»³. Плановані зміни передбачали значне збільшення повноважень регіонів: передачу в їх відання сферу охорони здоров'я, освіти і охорони правопорядку.

Сучасна іспанська держава, яка постала після прийняття Конституції 1978 року, є державою зі складною федеральною або напівфедеральною структурою. Вона складається з трьох рівнів адміністративно-територіального устрою – муніципалітетів, провінцій та автономних громад. Ці рівні згідно із Конституцією (ст. 137) «використовують автономію для управління своїми відповідними інтересами» (обстоювання своїх відповідних інтересів).

З цих трьох утворень лише муніципалітети та автономні громади мають політичний і представницький характер, оскільки їхні керівні органи прямо обирає народ, вони мають значну владу та широкі повноваження щодо прийняття політичних рішень та прийняття законів. Провінції, навпаки, є органами опосередкованого представництва – вони формуються з представників муніципалітетів, їхні повноваження стосуються лише управління та надання державних послуг. Сьогодні Іспанія налічує 8083 муніципалітети, 50 провінцій, 17 автономних громад і два автономних міста.

Автономні громади є новим явищем, запровадженим Конституцією 1978 року, в основу якого покладено офіційне визнання права на автономію «національностей та регіонів», що становлять іспанську націю (ст. 2 Конституції) і були створені за відносно короткий період часу – з 1970 по 1983 рік.

Муніципалітети, в свою чергу, є основними і найстарішими одиницями територіальної системи управління, що ведуть свою історію ще з середніх віків. Провінції було утворено пізніше, їхня сучасна структура, незмінна з моменту виникнення, є результатом реформи, яку започаткованої королівським указом у 1833 році.

В рамках цієї складної територіальної структури саме автономні громади роблять Іспанію федеративною по суті державою. У своїй основі структура складається з двох політичних рівнів, які спільно утримують і здійснюють політичну владу держави: а) держава як така, розуміючи під цим всі державні інститути, що управляють нацією в цілому; б) автономні громади як децентралізовані політичні одиниці управління, що здійснюють відповідну частку державної політичної влади в межах своїх територій. Ці політичні рівні мають право приймати закони та інші нормативно-правові документи у межах своєї компетенції і не можуть втручатися в сферу зобов'язань один одного; немає також прямого ієрархічного зв'язку між їхніми відповідними законодавчими засобами.

Своєрідна природа іспанського «федералізму» в своїй основі складається з п'яти характерних рис⁴:

1) складність структури, яка на відміну від більшості федеральних держав не є результатом процесу розпаду окремих суверенних у минулому держав. Він швидше є результатом тривалого процесу політичної децентралізації держави, яка була унітарною та високонцентралізованою в період, що передував сучасній конституційній демократії. Водночас слід зазначити, що деякі з нинішніх автономних громад мали особливий статус у королівствах, що існували на Іберійському півострові до XV століття;

2) розподіл обов'язків між державою та автономними громадами був здійснений не відповідно до єдиної структури, а до системи, що базується на існуванні

двох списків повноважень і праві вибору автономних громад. В результаті іспанська автономна система припускає невідповідність між природою та кількістю повноважень і обов'язків різноманітних автономних громад. Хоча, як правило, у конституціях інших федерацій міститься єдиний список повноважень;

3) розподіл повноважень між державою та автономними громадами відбувається згідно з принципом, що залишкові повноваження належать державі. Тобто, всі права та повноваження, які формально не надані автономним громадам відповідними статутами про автономію чи національним законодавством, вважаються правами і повноваженнями держави. На протигагу цьому у федеральних республіках залишкові права та повноваження належать суб'єктам федерації;

4) верхня палата не представляє інтересів регіонів. Друга палата іспанського парламенту – Сенат, хоча номінально вважається «палатою територіального представництва», відповідно до ст. 69 Конституції, але не створений виключно для представників автономних громад. Лише незначну кількість сенаторів – 47 із 255 – обирають законодавчі асамблеї автономних громад, а не безпосередньо громадяни країни;

5) прогресивна природа процесу автономії. Іспанські автономні громади поступово збільшують коло своїх повноважень, породжуючи відцентрові тенденції. Це, в свою чергу, призводить до постійного напруження між центром та периферією, коли остання отримує вигоду від поступового зменшення впливу центра, кінцевий результат цього процесу передбачити досить складно. Це суперечить характеристикам федеральних систем, історичний розвиток яких характеризується наявністю доцентрового динамізму, який сприяє зростанню ролі центру за рахунок периферії.

Місцеве самоврядування в Іспанії здійснюють муніципалітети та провінції, хоча в багатьох випадках існують організаційні одиниці нижче муніципалітетів – хутори, селища, парафії тощо, які у різних автономних громадах мають різні назви. Є також організації вище рівня муніципалітетів, об'єднані одна з одною в асоціації з різними намірами. Внаслідок цього законодавство з питань місцевого самоврядування визначає окрім провінцій, три типи надмуніципальних організацій: округи, столичні території та асоціації муніципалітетів.

Провінція складається з усіх муніципалітетів певної частини території країни. Відтак муніципалітети і територія є двома основними складовими провінції і будь-яку зміну її територіальних меж повинен схвалити іспанський парламент. Сьогодні територія Іспанії поділена на 50 провінцій, три з яких є острівними: Лас Пальмас і Тенеріфе на Канарських островах та Балеарські острови.

Парадоксально, але провінції, які історично були необхідним елементом державної централізації внаслідок утворення нової «держави автономій», перетворилися на інструменти адміністративної децентралізації, що передають повноваження місцевому самоврядуванню, створюючи перепони для централізаційних тенденцій у деяких автономних громадах. Таким чином, з виникненням потреби автономії регіонів, яка значною мірою була задоволена через утворення автономних громад та їх зміцнення, Іспанія переживає нову еру, що характеризується особливою роллю, яку відіграють автономні громади у зміцненні системи місцевого самоврядування.

Провінційна організація не цілком однорідна і має певні риси, що не входять до загальної моделі. Нижче згадані провінції відрізняються адміністративно від решти провінцій:

1) острівні території (Балеарські острови, які утворюють одну провінцію, та Канарські острови, які утворюють дві провінції). Кожен острів утворює адміністративний орган влади, чия роль стосовно острівних муніципалітетів подібна до ролі провінційної ради у материкових провінціях. Однак, на відміну від провінційної ради, ці острівні органи користуються прямим політичним представництвом і їх прямо обирає населення острова;

2) баскські історичні території – три провінції, кожна з яких має власний законодавчий орган – «загальну хунту». До кожної хунти входить 51 член, яких прямо обирає населення території на пропорційній основі. Виконавчу владу здійснює Генеральний депутат, який є президентом території та колегіальний орган влади (максимум 10 членів) – депутація або депутатська рада. Генерального депутата обирають члени хунти і саме він призначає членів виконавчого органу. Тобто, внутрішнє функціонування цієї структури подібне до парламентської системи. Історичні території користуються широкими повноваженнями та регулюючими функціями, серед них практично абсолютні фінансові повноваження – вони набагато вищі за повноваження звичайних провінцій, а їх правові акти мають таку ж силу та значення як закони парламенту автономії громади, які не можуть анулювати їхні положення;

3) непровінційні автономні громади, тобто громади, що складаються з однієї провінції. Іншими словами, в Іспанії територія шести провінцій збігається з межами автономної громади. У цих випадках для запобігання дублюванню органів провінція не має власних установ, а управління територією здійснюють органи державного управління та автономної громади. Тобто, в таких випадках провінція припиняє своє існування і стає автономною громадою.

Отже, до особливостей організації системи місцевого самоврядування у регіональних державах можна віднести: неоднорідність повноважень однорівневих органів, наявність досвіду поглибленої децентралізації у автономних утвореннях, поступове розширення повноважень звичайних органів місцевого самоврядування. До переваг даної моделі державного устрою слід віднести можливість задоволення вимог регіонів щодо надання більшої самостійності при одночасному збереженні цілісності держави та використання позитивного досвіду автономних утворень в ході децентралізаційної реформи. Основний недолік системи державного управління у регіональній державі – її складність та необхідність застосування індивідуальних підходів до окремих адміністративно-територіальних одиниць.

1. *Червонюк В., Калинин И., Иванец Г.* Конституционное право России: энциклопедический словарь. – М., 2002. – С. 267. 2. *Авилова А.* Реформа системы регионально-го управления в Италии // Проблемы теории и практики управления. – 2002. – №6. – С. 25. 3. *Савин М.* Сильвио Берлускони нагнало поражение // Коммерсантъ. – 2006. – № 114 (3445). – 27 июня. 4. *Сендон А.* Проміжний рівень управління в Іспанії / Проміжний рівень управління в європейських державах: складність проти демократії? – К., 2003. – С. 109.