

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ОСНОВА ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПОРТУГАЛІЇ

Бондаренко Я.О.,

аспірант НДІ державного будівництва та
місцевого самоврядування НАПрН України

ORCID: 0009-0006-3363-8440

Бондаренко Я.О. Конституційно-правова основа організації місцевого самоврядування в Португалії.

Україна перебуває в активній фазі переговорного процесу з Європейською Комісією щодо членства нашої держави в Європейському Союзі. Напрацьовуються Дорожні карти, триває дискусія. Однією із частин переговорної рамки є положення щодо територіальної організації влади, регіонального і місцевого самоврядування.

Побудова національної моделі місцевого самоврядування відповідно до стандартів Європейської хартії місцевого самоврядування є одним із основних завдань нашої держави. І відповідний процес буде неповним без аналізу і досліджень муніципальної влади у зарубіжних країнах. При цьому доцільним і корисним видаються дослідження країн, яким не приділялося багато уваги у вітчизняній муніципальній науці. В цілому, сучасний розвиток вітчизняної муніципальної влади обумовлює дослідження і вивчення практик організації місцевої влади зарубіжних держав.

З урахуванням загальноприйнятої класифікації муніципальних систем на англо-саксонську, континентальну і іберійську, остання не має комплексних і глибоких досліджень. При цьому розповсюдженою є думка, що така муніципальна система існує саме в Іспанії і Португалії. Тому одним із завдань цієї статті є вивчення конституційно-правової основи місцевого самоврядування в Португалії.

Отже, в статті наведено аналіз розділів і статей, які регулюють місцеве і регіональне самоврядування в Португалії. Зокрема, зазначається про більш ніж 40 статей. Отже, португальська Конституція доволі детально і повно передбачає відповідні інститути. Особливістю територіальної організації публічної влади в Португалії є функціонування самоврядування на материковій частині і в автономних регіонах, а саме на Азорських островах і Мадейрі. Крім того, цікавим вбачається практика функціонування міжмуніципальних одиниць та асоціації муніципалітетів/парафій для певних цілей.

Таким чином, держава заповнює певний вакуум управління на регіональному рівні. В цьому контексті цікавим видається ще один факт – закріплення в Конституції адміністративних регіонів, водночас їх фактична відсутність за наслідками референдуму. Таким чином, і виник певний вакуум регіонального самоврядування і управління. В свою чергу, особливості управління на Азорських островах і Мадейрі засвідчують ознаки іберійської моделі місцевого самоврядування. Статусу і повноваження Представника Республіки це підтверджують.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, Португалія, іберійська муніципальна система, регіональне самоврядування, конституційно-правова основа місцевого самоврядування.

Bondarenko Ya.O. Constitutional and legal basis of the organization of local self-government in Portugal.

Ukraine is in an active phase of the negotiation process with the European Commission regarding our country's membership in the European Union. Roadmaps are being developed, discussions are ongoing. One of the parts of the negotiation framework is the provisions on the territorial organization of power, regional and local self-government.

Building a national model of local self-government in accordance with the standards of the European Charter of Local Self-Government is one of the main tasks of our state. And the corresponding process will be incomplete without analysis and research of municipal government in foreign countries. At the same time, research on countries that have not been given much attention in domestic municipal science seems to be appropriate and useful. In general, the modern development of domestic municipal government necessitates research and study of the practices of organizing local government in foreign countries.

Taking into account the generally accepted classification of municipal systems into Anglo-Saxon, continental and Iberian, the latter does not have complex and in-depth research. At the same time, it is widely believed that such a municipal system exists precisely in Spain and Portugal. Therefore,

one of the tasks of this article is to study the constitutional and legal basis of local self-government in Portugal.

So, the article provides an analysis of the sections and articles that regulate local and regional self-government in Portugal. In particular, more than 40 articles are mentioned. Thus, the Portuguese Constitution provides for the relevant institutions in quite detail and fully. A feature of the territorial organization of public power in Portugal is the functioning of self-government on the mainland and in autonomous regions, namely on the Azores and Madeira. In addition, the practice of functioning of intermunicipal units and associations of municipalities/parishes for certain purposes is considered interesting.

Thus, the state fills a certain vacuum of governance at the regional level. In this context, another fact seems interesting - the enshrining of administrative regions in the Constitution, but their actual absence following the referendum. Thus, a certain vacuum of regional self-government and administration has arisen. In turn, the features of administration in the Azores and Madeira demonstrate the features of the Iberian model of local self-government. The status and powers of the Representative of the Republic confirm this.

Key words: local government bodies, Portugal, Iberian municipal system, regional self-government, constitutional and legal basis of local self-government.

Постановка проблеми. Українська муніципальна наука містить чималу кількість ґрунтовних досліджень, в тому числі, зарубіжного досвіду організації місцевого і регіонального самоврядування. Особливу увагу вітчизняних дослідників привертала країни Східної, Центральної Європи, низка досліджень торкалася й країн Балтії. Відповідні наукові доробки завжди акцентували увагу на муніципальній моделі, особливостях організації місцевого самоврядування, а також визначили досвід, який доцільно використати й в українських реаліях.

Разом з тим, комплексних досліджень місцевого самоврядування в країнах Південно-Західної Європи проводилось не так багато.

Тому на нашу думку, актуалізація дослідження організації місцевого самоврядування, зокрема, в Португалії є цікавою і перспективною. І водночас це обумовлено наступними факторами. Це перша спроба у вітчизняній науці ґрунтовно проаналізувати організацію місцевого самоврядування в цій країні. В деяких роботах зустрічались окремі положення щодо португальської системи місцевого самоврядування, але вони не мали комплексного характеру і стосувалися опосередкованої характеристики муніципальної системи [3, с. 390; 5, с. 124].

В юридичній вітчизняній літературі вже тривалий час сформувалася стійка думка про існування "іберійської" муніципальної системи в Іспанії і Португалії, але в сучасних дослідженнях прямих ознак існування вказаної системи не виявлено, не досліджено, тому по факту це питання залишається остаточно не вирішеним. Пошуки ефективної моделі місцевого самоврядування відповідно до стандартів Європейської хартії місцевого самоврядування, продовження реформи децентралізації, процеси євроінтеграції спонукають вивчати досвід зарубіжних країн. В цьому контексті актуальним видається і практики країн, які тривалий час жили в умовах диктатури і централізації, пройшли шлях до повноправного членства в Європейському Союзі, мають сильні громади і регіональне самоврядування.

Мета статті – розширити горизонти досліджень у сфері вітчизняного муніципального права, зокрема, проаналізувати систему місцевого самоврядування в Португалії, дослідити її конституційно-правову основу, визначити корисні практики для національної системи місцевого самоврядування.

Стан опрацювання проблематики. В Україні напрацьовано чималу базу досліджень у сфері організації місцевого самоврядування в зарубіжних країнах. Зокрема, під редакцією професорів О.В. Батанова, О.В. Марцеляка, А. Берлінгуера опубліковувалася монографія: "Місцеве самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти" [2]. Під авторством В.Л. Федоренко, О.М. Чернеженко монографія "Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах учасницях ЄС, Швейцарії та Україні" [4].

Разом з тим, вітчизняна муніципальна наука небагато приділяла уваги саме місцевому самоврядуванню на Піренейському півострові. Більш того, відповідну тематику в Португалії взагалі не досліджували. В цілому, ступінь аналізу іберійської муніципальної системи видається не значним.

Виклад основного матеріалу. Основи територіального устрою Португалії закладені в статтях 5-6 Конституції, відповідно до яких Португалія включає територію на європейському материку, яка історично визначається як Португальська, а також архіпелаги Азорські острови та Мадейра.

Держава є унітарною, спосіб її організації та функціонування поважає систему самоврядування автономних островів та принцип субсидіарності, автономію місцевих органів влади та демократичної децентралізації публічного управління [1].

Архіпелаги Азорські острови та Мадейра є автономними регіонами зі своїми політичними та адміністративними статутами та самоврядними інституціями [6, с. 68].

Як зазначається в джерелах, демократія в Португалії була відновлена 25 квітня 1974 року після 48 років диктатури. Перші вибори на Азорських островах та Мадейрі відбулися у 1976 році і відтоді проводились кожні чотири роки. Перші місцеві вибори на материк у 1976 році. До 1985 року місцеві вибори проводились кожні три роки, після – кожні чотири роки.

Одразу відмітимо – португальська Конституція доволі комплексно регламентує територіальну організацію влади. Зокрема, окремо передбачено розділ про “Місцеве самоврядування” (TITLE VIII Local government), який містить п’ять підрозділів (CHAPTER). Назви цих підрозділів: “Головні принципи”, “Парафії” (Freguesia), “Муніципалітети” (порт. Município), “Адміністративні регіони” (порт. Região administrativa), “Організації мешканців” (порт. Organizações de moradores), модна провести паралель із українськими органами самоорганізації населення. Як бачимо тридцять статей Конституції, з 235 по 265, присвячені саме місцевому самоврядуванню [1].

Разом з тим, визначено окремий розділ про автономні регіони (TITLE VII Autonomous regions). Цей розділ присвячено організації влади на Азорських островах і Мадейрі, охоплює статті 225–234. І загалом вже біля 40 статей Конституції Португалії визначають особливості територіальної організації, місцевого і регіонального самоврядування країни [1].

В статті 235 Конституції передбачається, свого роду, гарантія функціонування місцевої влади, як зазначається в частині першій, “Демократична організаційна структура держави включає існування органів місцевого самоврядування”. При цьому друга частина цієї статті вказує, що “місцеві органи влади є територіальними юридичними особами, які мають представницькі органи з ціллю захисту інтересів свого населення”.

Як бачимо, в перших статтях щодо місцевого самоврядування Конституція закріплює гарантію існування в державі місцевого самоврядування, а також вказує на статус місцевих органів, їх організаційну форму, як юридичних осіб.

Далі закріплюється категорії місцевих органів влади і їх територіальний устрій. Зокрема, в статті 236 зазначено – “місцевою владою на материк є парафії, муніципалітети та адміністративні регіони [1].

Автономні регіони Азорські острови та Мадейра включають парафії та муніципалітети.

У великих містах і на островах законом можуть встановлюватися інші форми територіальної організації місцевого самоврядування відповідно до їх специфічних умов.

З моменту прийняття Конституції 1976 року в Португалії існує 308 муніципалітетів (278 на материк) і 2 автономних регіонів. Хоча Конституція встановила створення в країні адміністративних регіонів (CHAPTER IV – Administrative regions), вони не були створені сформовані на материковій частині, і на даний час існує лише два, а саме острови Мадейра та Азорські острови. Крім автономних регіонів і муніципалітетів, зараз існує також 3091 парафія (2882 на материковій частині, 155 в автономному регіоні Азорських островів і 54 в автономному регіоні Мадейра). Усі ці три рівні влади мають обрані органи самоврядування [6, с. 67].

Крім того, чинне законодавство передбачає дві додаткові місцеві адміністративні одиниці, якими керують призначені політичні представники муніципалітетів/парафій: міжмуніципальні одиниці (ММО) та асоціації муніципалітетів/парафій для певних цілей.

Міжмуніципальні одиниці є об’єднаннями муніципалітетів, які наразі складаються з 2 столичних мегаполісів (Лісабон і Порту) і 21 міжмуніципального об’єднання, всі вони розташовані в материковій частині Португалії.

В свою чергу асоціації муніципалітетів/парафій – це об’єднання муніципалітетів або парафій для виконання конкретних завдань.

В статті 237 Конституції закладено принцип адміністративної децентралізації, зокрема, акцентується на організаційній і фінансовій самостійності органів місцевого самоврядування. Окремий фокус, цікаво, що саме в цій статті на співпраці муніципальної поліції з муніципальною владою задля підтримки громадського порядку і захисту.

Стаття 238 присвячена фінансовій основі місцевого самоврядування, зазначається про справедливий розподіл державних ресурсів між державою та місцевими органами влади та необхідне виправлення нерівності між місцевими органами влади. Передбачається обов’язковість власних доходів до місцевих бюджетів і можливість органів місцевого самоврядування встановлювати місцеві податки.

Стаття 239 Конституції встановлює загальну рамку організаційної структури органів місцевого самоврядування. Зокрема, виборна асамблея є органом, який ухвалює рішення. Продовження цієї статті міститься в статтях 245 і 251 Конституції, де зазначено, що в парафіях (порт. Freguesia) і в муніципалітетах (порт. Município) функціонують парафіяльні (Assembleia de freguesia) і муніци-

пальні асамблеї (*Assembleia municipal*), відповідно. При цьому до складу муніципальні асамблеї, окрім безпосередньо обраних представників входять і голови парафіяльних рад [1].

Також в структурі колегіальний виконавчий орган, який підзвітний асамблеї. Цікавою особливістю є той факт, що головою колегіального виконавчого органу (як приклад, порт. *presidentes de junta de freguesia*) є перший за списком кандидат, за якого проголосують або в асамблеї, або в самому виконавчому органі. Відповідно до статті 246 Конституції *junta de freguesia*, парафіяльна рада є колегіальним виконавчим органом парафії (*freguesia*). В свою чергу, *câmara municipal*, муніципальна рада є колегіальним органом муніципалітету [1].

Особливості регіонального самоврядування Португалії.

Конституція Португалії встановлює модель регіоналізації на основі «адміністративних регіонів». CHAPTER IV TITLE VIII Local government Конституції закріплює їх статус. І за аналогією з муніципалітетами і парафіями органами регіонального самоврядування в статтях 260-261 Конституції визначаються асамблея регіону (*assembleia regional*) і рада регіону (*junta regional*). Крім того, до кожного адміністративного регіону Урядом може призначатися представник (стаття 262 Конституції) [1].

Однак на практиці адміністративні регіони не були створені. І адміністративні регіони не слід плутати з «автономними регіонами», які існують на Азорських островах і Мадейрі.

Адміністративний регіон є «територіальною юридичною особою, наділеною політичною, адміністративною та фінансовою автономією, представницькі органи якої прагнуть реалізовувати інтереси відповідного населення як фактор національної згуртованості». Незважаючи на юридичну підготовку, адміністративні регіони не були створені [6, с. 72-73].

Адміністративні регіони є органами місцевого самоврядування, подібно до муніципалітетів та парафій, незважаючи на певні відмінності у способі їхньої діяльності по відношенню до інших органів місцевого самоврядування. Згідно з Конституцією, адміністративні регіони є місцевою владою, яка існує лише на території материкової Португалії.

Регіональна асамблея складається з двох груп:

- Представники муніципальних асамблей у кількості 15 або 20 осіб, залежно від чисельності регіону – менш ніж 1,5 мільйона виборців, чи більше 1,5 мільйона. Ці представники обираються шляхом непрямого голосування через виборчу колегію, що складається з членів муніципальних асамблей регіону, які, в свою чергу, були обрані шляхом прямого голосування.

- Депутати обираються загальним, прямим і таємним голосуванням громадянами, зареєстрованими на території відповідного регіону, у кількості 31 або 41, залежно від того, чи налічує регіон менше 1,5 мільйона виборців або 1,5 мільйона і більше. Строк повноважень регіональних асамблей – 4 роки.

Втім, не зважаючи на конституційну основу, адміністративні регіони не були створені [6, с. 72-73].

Дискусії про регіоналізацію в Португалії активізувалися з середини 1990-х років і надалі. На основі політичних дискусій було зроблено висновок про необхідність і терміновість початку процесу створення адміністративних регіонів на материковій частині Португалії.

Протягом наступних років точилися жваві дебати про створення адміністративних регіонів і регіональної карти для материкової Португалії. У 1995 році Антоніу Гутерріш був обраний прем'єр-міністром, у передвиборчій програмі якого було передбачено створення адміністративних регіонів. Однак під час перегляду Конституції в 1997 році, створення регіонів зкорелювали із проведенням референдуму щодо їх створення. Багато регіоналістів і сьогодні розглядають це як спробу зупинити процес регіоналізації в Португалії.

У 1997 році було представлено дві карти регіонального поділу, обидві з яких пропонували дев'ять регіонів, але згодом кількість регіонів було скорочено до восьми. Пропозиція восьми регіонів була офіційно затверджена в Законі "Про створення адміністративних регіонів" (Закон № 19/98), який згодом був винесений на референдум. Закон встановив поділ материкової Португалії на наступні вісім адміністративних регіонів:

- Алентежу
- Алгарве
- Внутрішня Бейра
- Бейра Літораль
- Між Дору та Мінью
- Ештремадура та Рібатежу
- Лісабон і Сетубал
- Траш-ос-Монтеш і Верхнє Дору.

8 листопада 1998 року відбувся референдум щодо пропозиції про створення восьми адміністра-

тивних регіонів. Ймовірно, через плутанину та брак інформації під час передвиборчої кампанії, участь у референдумі була низькою. Дискусія про регіоналізацію стала надзвичайно політичним питанням, що спонукало багатьох виборців відмовитися від участі в голосуванні [6, с. 74].

Результати референдуму призвели до відхилення пропозиції електоратом, але референдум не мав обов'язкової сили, оскільки в ньому взяло участь не більше 50% виборців. Як наслідок, в структурі публічної влади країни утворилася «прогалина».

Ряд повноважень, які в законі віднесені до надмуніципальних органів (оскільки вони мають регіональний характер), не передані ні центральному уряду, ні муніципалітетам, і не можуть бути виконані адміністративними регіонами, оскільки вони не були створені.

Неспроможність створити адміністративні регіони призвела до створення інших органів, зокрема, деконцентрованих представництв центрального уряду. А саме, п'ять Комісій з регіональної координації та розвитку (далі – Комісії), які діють на рівні NUTS 2. Такі Комісії були створені в 2003 році і є деконцентрованими службами Міністерства планування та інфраструктури, що перебувають під спільним управлінням з Міністерством навколишнього середовища і мають виконавчі повноваження. Вони є результатом злиття Регіональної координаційної комісії, обласних управлінь екології та просторового планування. Регіональні координаційні комісії, у свою чергу, були правонаступниками Регіональних комісій з планування. Вони складаються з голови, якого призначає Уряд Португалії на три роки, адміністративної ради, наглядової комісії та регіональної ради [6, с. 78].

Отже, Комісії є органами управління кожною регіональною програмою. Комісії також відповідають за забезпечення координації та узгодження різних галузевих політик на регіональному рівні, що реалізуються деконцентрованими підрозділами інших міністерств, впровадження екологічної політики, просторового планування, а також надання технічної підтримки місцевим органам влади та їхнім об'єднанням.

Таким чином, відсутність результатів референдуму призвели до того, що управління на рівні регіонів здійснюється державними установами.

Щодо статусу автономних регіонів.

Окремий розділ 7 Конституції Португалії закріплює особливості функціонування автономних регіонів в Португалії (порт. *Regiões Autónomas*).

Як зазначається в статті 225 Конституції – особливий політико-адміністративний режим Азорських островів та Мадейри ґрунтується на географічних, економічних та соціальних характеристиках та історичному прагненні острівного населення до автономії.

Автономія регіонів покликана забезпечити демократичну участь громадян, економічний і соціальний розвиток, просування та захист обласних інтересів, а також зміцнення національної єдності та солідарності між усіма португальцями.

Регіональна політична та адміністративна автономія не впливає на цілісність суверенітету держави і здійснюється в загальних рамках Конституції.

У відповідності до статті 231 Конституції, органами самоврядування в автономних регіонах є Законодавча Асамблея і Регіональний Уряд. Цікавим видається конструкція “законодавча”, але саме так оперує Конституція – “*Assembleia Legislativa*”.

Законодавча асамблея обирається загальним, прямим і таємним голосуванням згідно з принципом пропорційного представництва [1].

Кожен Регіональний Уряд є політично підзвітним Законодавчій Асамблеї автономного регіону, а представник Республіки призначає його президента за результатами виборів.

Представник Республіки призначає та звільняє інших членів Регіонального Уряду за поданням відповідного президента.

Саме вказані особливості формування керівництва і складу Регіонального Уряду дають підстави зробити висновок щодо ознак іберійської муніципальної системи в Португалії, але саме в частині функціонування автономних регіонів. Як бачимо, значний вплив на формування виконавчих органів автономних регіонів передбачено за державою, в тому числі і затвердження президента Регіонального Уряду (порт. *Governo Regional*).

До речі статус Представника Республіки в автономних регіонах врегульований в статті 230 Конституції, тобто законодавець цю статтю передбачає раніше, ніж статтю про органи автономних регіонів.

За статтею 230 Конституції “у кожного з автономних регіонів є представник Республіки, якого призначає та звільняє з посади Президент Республіки після попередньої консультації з Урядом” [1].

Строк повноважень Представника Республіки дорівнює строку повноважень Президента Республіки і закінчується після призначення нового Представника Республіки, крім випадків звільнення Представника Республіки з посади.

У разі звільнення з посади, а також у випадках, коли Представник Республіки відсутній або неспроможний виконувати свої функції, його тимчасово заміщає Голова Законодавчої Асамблеї.

Висновки. Дослідження конституційної основи місцевого самоврядування Португалії, одно-значно, дає підстави зробити висновок – Конституція цієї країни доволі детально регулює місцеве і регіональне самоврядування. Обсяг і зміст відповідних розділів і статей Конституції це підтверджують. При цьому незвичним видається той факт, що в тексті Конституції закріплений спеціальний розділ, окремо передбачається статус певних адміністративних регіонів, але по факту вони не існують. Позаяк розділи Конституції про місцеве самоврядування, особливості регіонального самоврядування на островах доволі розлого закріплюють організацію муніципальної влади в Португалії.

Звернемо увагу – Португалія пройшла досвід диктатури, чинна Конституція функціонує з 1976 року, зі змінами к 2005 році. У порівнянні з іншими європейськими демократіями Португалію можна вважати доволі молодю. І безперечно, це прослідковується і у функціонуванні місцевого самоврядування. Як регіональне, так і місцеве самоврядування перебуває на стадії становлення. Підтвердженням цього є фактично не сформовані адміністративні регіони. Разом з тим, управління на рівні автономних регіонів є більш сталим. І саме цей факт дає певні підстави стверджувати про ознаки іберійської муніципальної системи в Португалії. Наявність представника держави на регіональному рівні, його участь у формуванні Регіонального Уряду вказує на відповідну муніципальну систему.

В цій статті ми проаналізували здебільшого саме конституційну основу місцевого самоврядування. Водночас, актуальним і доцільним видається більш детальний аналіз муніципального законодавства Португалії, що і буде зроблено у подальших напрацюваннях.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція Португалії 1976 року URL: <https://diariodarepublica.pt/dr/geral/en/relevant-legislation/constitution-of-the-portuguese-republic>.
2. Місцеве самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти: монографія / за загальною редакцією доктора юридичних наук, професора О.В. Батанова, доктора юридичних наук, професора О.В. Марцеляка, доктора юридичних наук, професора А. Берлінгуера. Київ: Вид-во «ОСНОВА», 2020. 672 с.
3. Попко В.В. Іберійська модель місцевого самоврядування. *Часопис Київського університету права*. 2016/3. С. 390–395.
4. Федоренко В.Л., Чернеженко О.М., Конституційні моделі місцевого самоврядування та управління в державах-учасниках ЄС, Швейцарії та Україні, конституційні моделі місцевого самоврядування, місцеве самоврядування, Ліра-К, 2017. 288 с.
5. Чиркін А.С., Волович Д.О., Тищенко О.С., Особливості іберійської моделі місцевого самоврядування. *Порівняльно-аналітичне право*. № 1. 2020 р. С. 123–126.
6. OECD (2020), Decentralisation and Regionalisation in Portugal: What Reform Scenarios?, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/fea62108-en>. 128 p. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/02/decentralisation-and-regionalisation-in-portugal_5f253373/fea62108-en.pdf.