

УДК 342.8(4):341.217:061.1ЄС

Робінкова Станіслава

СТАН ІНСТИТУТУ ПРЕДСТАВНИЦТВА В НАДНАЦІОНАЛЬНОМУ КОНТЕКСТІ НА ПРИКЛАДІ ЄВРОПИ

Стаття присвячена дослідженню інституту політичного представництва в наднаціональному контексті на прикладі європейських інтеграційних процесів. У роботі розглядаються основні історичні передумови формування наднаціональних інституцій представництва, зокрема Парламентської Асамблеї Ради Європи, Конгресу місцевих і регіональних влад та Європейського парламенту. Особлива увага приділяється трансформації традиційних моделей делегування повноважень у напрямі поліцентричної системи, що включає різні рівні політичного представництва – від субнаціонального до наднаціонального. Аналізується роль принципу субсидіарності та вплив процесів децентралізації на становлення складної структури наднаціонального політичного представництва. В роботі робиться висновок про тенденції збільшення ролі субнаціонального рівню в ієрархії політичних відносин та наднаціональних структурах.

Ключові слова: політичне представництво, субнаціональний рівень представництва, наднаціональний рівень представництва, субсидіарність, парламент.

Постановка проблеми. В сучасності, за умов глобалізації та тенденцій до децентралізаційних процесів ми маємо змогу спостерігати зміну характеру представництва на всіх його рівнях від локального до наднаціонального. Відбувається переосмислення традиційних моделей делегування владних повноважень, що базуються на класичних парламентських

формах, на користь більш складних форм політичної організації. Утверджується поліцентрична структура управління, у межах якої владні функції та представницькі механізми розподіляються між численними, взаємопов'язаними центрами прийняття рішень. В цьому контексті актуалізується потреба в деконструванні системи наднаціонального представництва на сучасному етапі.

Метою статті є деконстрування системи наднаціонального представництва на сучасному етапі.

Методологічною основою дослідження виступає комплексний міждисциплінарний підхід, що поєднує інституційний, історико-порівняльний та структурно-функціональний методи. Інституційний підхід дозволяє розглядати наднаціональні органи представництва як формалізовані політичні структури, наділені певними повноваженнями, процедурами делегування і механізмами участі. Історико-порівняльний метод дає змогу простежити еволюцію інституту представництва в європейському контексті – від дорадчих органів до повноцінних парламентських інституцій, а також співвіднести різні моделі їх формування (пряме голосування, делегування з національного чи субнаціонального рівнів). Структурно-функціональний аналіз використовується для виявлення взаємозв'язку між рівнями представництва (локальний, національний, наднаціональний) та оцінки ролі субсидіарності й децентралізації у формуванні поліцентричної системи управління. У процесі дослідження також застосовано контент-аналіз нормативних документів, офіційних матеріалів європейських інституцій та наукової літератури для з'ясування функцій, ролі та механізмів діяльності відповідних органів наднаціонального представництва.

Аналіз сучасної наукової та нормативної літератури свідчить про

зростання уваги до проблеми політичного представництва у багаторівневих і наднаціональних контекстах. У посібнику А. П. Лелеченка [1] детально розглядається трансформація місцевого самоврядування в умовах децентралізації, що є фундаментальним підґрунтям для розуміння субнаціонального рівня представництва в політичній системі. Праця є корисною для з'ясування базових інституційних змін у внутрішній структурі управління, які безпосередньо впливають на розвиток наднаціонального представництва. Статті Ю. В. Узун [2; 3] актуалізують проблематику регіонального представництва та політичного простору. Зокрема, в роботах дослідниці аналізується архітектура багаторівневих політичних відносин, концептуальні підходи до формування політичного простору та взаємодія субнаціональних і наднаціональних рівнів. Це сприяє кращому розумінню механізмів делегування повноважень у рамках європейських інтеграційних процесів. Енциклопедична стаття Ю. С. Шемшученка [4] подає історико-правову довідку про Парламентську Асамблею Ради Європи – ключовий інститут представництва в Європі. Вона надає стислий, але інформативний опис юридичних основ її функціонування. Нормативна база у вигляді Європейської хартії місцевого самоврядування [5] є базовим документом, що закріплює принципи автономії та субсидіарності, які лежать в основі сучасного європейського підходу до багаторівневого представництва. Матеріали Ради Європи та Європарламенту [6–8] надають уявлення про історичне становлення, інституційний устрій та функції Конгресу місцевих і регіональних влад, а також Європейського парламенту. Вони дозволяють простежити еволюцію від дорадчого характеру органів до повноцінного інституційного представництва на наднаціональному рівні. Узагальнено, проаналізована література охоплює як теоретичні підходи до вивчення політичного представництва, так і практичні механізми функціонування представницьких інституцій у Європі, що робить її вкрай

цінною для глибокого аналізу досліджуваної теми.

Виклад основного матеріалу.

Побудова наднаціонального рівню інституту політичного представництва, в його сучасному вигляді почалася після другої світової війни, коли територіально-політичний ландшафт світу почав дещо видозмінюватися, чому передувало декілька факторів.

По-перше, задля запобіганню оновлення життя радикалізованих ідеологій базованих на націоналістичних ідеях, які відігравали велику роль в першій половині ХХ ст., архітектура міжнародного співробітництва почала змінювати свою структуру. Модифікація логіки побудови світу почала відображатися в теоретико-методологічних дослідженнях того часу. «Просторова революція» 60-тих років в обличчі праць М. Фуше, І. Лакоста, Ж. Бодріяра та інших, заклала розвиток досліджень, що почали поступово відходити від логіки «методологічного націоналізму», який сформувався у ХІХ ст. та передбачав під собою державоцентристську логіку побудови низхідного аналізу (від держави до регіонів) до висхідної (з регіонів, локалітетів до національного та наднаціонального рівнів) [3].

По-друге вищезазначений процес також супроводжувала, описана в постмодерністському дискурсі, детериторіалізація політичного простору, яка позначає знецінення території як обов'язкової умови політичного процесу, останній в цьому контексті стає радше соціально-конструйованою реальністю, де відбувається комунікація та співробітництво.

Особливо актуалізованою дискусія про нове значення поняття «політичний простір» стала з розвитком інтернет мережі [21].

Нарешті третім фактором, що нерозривно пов'язаний з двома попередніми, є поширення політики деколонізації, що в наслідкові

спричинило територіально-політичну трансформацію серед колишніх імперій [2].

За змальованих вище світових тенденцій почали формуватися макрорегіональні інтеграційні утворення, до прикладу Рада Європи створена 1949 р., що набули справжньої політичної ваги в сучасному світі. Інтеграційні утворення набули значення політичного простору та платформи для діалогу, яка інституціалізується за допомогою форуму, конгресу, асамблеї або парламенту й згодом може набувати навіть традиційно-представницьких функцій. Так, в 1949 р. було створено Парламентську Асамблею Ради Європи (ПАРЄ), як статутний орган Ради Європи. Кожна з 46 держав-учасниць призначає своїх представників з національних парламентів. За основу визначення кількості кожного з представників береться чисельність населення тої чи іншої держави-учасниці, максимальне представництво – 18 членів (Німеччина, Франція, Італія, Велика Британія), мінімальне – 2 члени (Ліхтенштейн, Монако, Сан-Марино, Андорра), Україна має право представити 12 парламентарів. Загалом в ПАРЄ складається з 306 членів та 306 заступників. Склад кожної національної делегації повинен включати представників усіх партій та дотримуватися вимог рівного представництва чоловіків та жінок. Цікавим у цьому контексті є те що парламентарі групуються за ознакою фракції, незалежно від національної приналежності. Такий спосіб організації слугує задля того, щоб ПАРЄ виражала загальноєвропейські інтереси, а не вузькодержавні [4]. Відповідно до статуту РЄ, ПАРЄ є консультативним органом, який має змогу приймати резолюції, рекомендації, та висновки з приводу тих чинних питань, що входять у компетенцію розгляду. Але варто зазначити, що деякі з функцій інституції дещо виходять за суто дорадчі, так як Парламентська асамблея має змогу обирати суддів ЄСПЛ (Європейського суду з прав людини), Генерального секретаря Ради Європи, його заступника, Генерального

секретаря ПАРЄ, а також Комісара РЄ з прав людини [4].

З 1953 р. в межах ПАРЄ починає діяти Спеціальний комітет з муніципальних і регіональних справ, що спонукало з 1957 р. діяльність «Європейської конференції місцевих органів влади», а в 1994 р. переросло в окрему інституцію, що опікується представництвом місцевих та регіональних влад Ради Європи – Конгрес місцевих і регіональних влад Європи [7]. Структура Конгресу складається з двох палат: Палати місцевих органів влади та Палати регіонів, а робота організована трьома комітетами: Моніторинговий Комітет, Комітет з управління та Комітет соціального залучення. Він має 306 представників і 306 заступників. Представництво кожної з держав-учасниць відповідне її представництву в ПАРЄ та будується за такими самими принципами рівності представництва політичних сил та гендерної [6]. Тим не менш, представництво побудоване таким чином не є прямим та є «слабкою моделлю» представництва, оскільки залишається прото парламентською структурою, форумом, ніж інститутом влади – парламентом [2].

Дещо схожу структуру та функції мав Європейський парламент (до 1962 року – Загальна Асамблея) з 1952 року по 1979 рік. До того як в 1979 р. був закріпленний Акт «Про вибори до Європейської парламентської асамблеї загальними прямими виборами» та були проведені перші прямі вибори, інституція складалася з 78 делегатів від національних парламентів держав-учасниць, але після число депутатів ЄП змінювалося в залежності від кількості учасниць ЄС та їхнього населення. Строк повноважень ЄП – 5 років, депутати нац. парламентів можуть бути одночасно членами Європарламенту. Не можуть бути обрані членами Європарламенту: міністри держав-учасниць, 20 європ. комісарів (члени

Європейської комісії), члени Суду ЄС у Люксембурзі, служб, особи інституцій Європарламенту. Самі вибори відбуваються відповідно до національного законодавства кожної з держав-учасниць і можуть різнитися [4]. На стадії свого започаткування (1952 р.) інституція могла лише контролювати діяльність виконавчого органу ЄОБС, попередника Європейської комісії, та мала обмежені консультативні функції, але з еволюцією представницької інституції вона почала набувати більше наглядових та законодавчих повноважень. Так, з Брюссельським договором (1975 р.) парламенту було розширено наглядові функції по відношенню до Європейської комісії у фінансовій сфері. Єдиний європейський акт (1986 р.) гарантував, що згода парламенту є обов'язковою перед тим, як нова країна зможе приєднатися до ЄС та розширив законодавчі функції, хоча Рада ЄС залишалася вищою законодавчою інституцією. З Маастрихтським договором (1992 р.) питання бюджету перейшли у сферу повноважень ЄП, тепер парламент не тільки контролював за його виконанням, а ще й ухвалював його разом з Радою ЄС, окрім цього ЄП став обирати Голову ЄК та, за пропозицією Європейської Ради, голову ЄП з числа депутатів на 2, 5 роки.

Амстердамська угода (1997 р.) посилила позицію парламенту у прийнятті законів разом із Радою щодо цілого ряду сфер, які підпадають під дію законодавства ЄС (захист споживачів, можливість легально працювати в іншій країні та екологічні питання тощо) [8]. Таким чином, ми можемо підсумувати, що протягом свого розвитку ЄП через спосіб своєї організації набув форми справжнього парламенту, що напряду представляє своїх виборців, має партійні організації, комітети, законодавчі та наглядові функції. Хоча з приводу останнього варто зауважити, що система ЄС не передбачає чіткого розподілу на три гілки влади, як ми це могли спостерігати у більш традиційних системах.

Наприклад, Рада Європи та Європейська комісія вважаються виконавчими, але мають також і широкі

законодавчі функції. Отже, вищезазначенні інституції стали моделями наднаціонального парламенту або парламентської асамблеї, яку почали запроваджувати й інші інтеграційні союзи макрорегіонів. Наприклад, Парламент Центральної Америки (PARLACEN), Андський парламент (PARLANDINO), Латиноамериканський парламент (PARLATINO) та інші.

Зачіпаючи сучасне становище інституту представництва неправильним буде не взяти до уваги принцип субсидіарності, що набув своєї актуальності при побудові територіально-політичних систем в межах європейського простору. В межах вищезгаданих наднаціональних структур, як ЄС та Рада Європи, цей принцип активно просувався з середини ХХ століття.

Так, Конгрес місцевих і регіональних влад Європи, ще будучи Постійною конференцією місцевої та регіональної влади Європи, у 1968 році виступив з пропозицією про прийняття Декларації з принципів місцевого самоврядування. Після довгої розробки, час якої свідчить про те, що проблема взаємовідносин місцевої та центральної влади – є дуже складною, у 1985 р. було схвалено урядами 23-х держав та відкрито для підписання державам-учасникам Ради Європи Хартію місцевого самоврядування [1]. Хартія містить в собі положення, що визначають суть концепції місцевого самоврядування, область його повноважень, формування джерел його доходу, сферу його діяльності, адміністративні структури, функції, механізми контролю за його діяльністю тощо [5]. Варто зосередити особливу увагу на 10 статті, що закріплює право органів місцевого самоврядування на свободу асоціації. Відповідно до цієї статті, що складається з трьох пунктів, органи місцевої влади можуть: співпрацювати та створювати консорціуми для виконання завдань, що

становлять спільний інтерес; бути членами національних та міжнародних асоціацій для захисту своїх інтересів; співпрацювати з органами місцевого самоврядування інших держав у межах закону [5]. Важливість цієї статті полягає в тому, що утвердження права муніципалітетів на асоціацію з іншими суб'єктами є основою для створення поліцентричної системи міжнародних відносин локального та регіонального рівнів, в якій представницькі органи влади місцевого рівню не перебувають у прямій залежності від органів національного рівню та мають змогу захищати власні локальні інтереси, виводячи їх на наднаціональний рівень.

Висновок. Отже, в якості виновок деконструємо вигляд системи наднаціонального представництва на сучасному етапі. Наднаціональний рівень представництва в європейському просторі може бути представленим такими інституціями міжнародних організацій та союзів, як Європарламент, ПАРЕ, Конгрес місцевих та регіональних влад, тощо. В сучасних умовах ми бачимо, що він може формуватися не тільки шляхом представлення парламентарів національного рівня держав (як це відбувається в ПАРЕ), міністрів (Рада Європи) або голів держав (Європейська рада), а ще й шляхом надсилання тих самих делегатів, але з регіонів та місцевих рівнів (Конгрес місцевих та регіональних влад) або прямих виборів (ЄП). З чого ми робимо висновок про те, що регіональний рівень напряду вбудовується в наднаціональну систему політичних відносин та що локальні проблеми мають змогу вирішуватися на наднаціональному рівні. Кажучи про мету цього процесу, то можна сказати, що нею є в тому числі й збільшення консолідації наднаціональної системи політичних відносин, про що свідчить перевага політичного критерію представництва в частині з цих інституцій, хоча тут теж є кореляція політичного та територіального фактора в залежності від структури. Наприклад, парламентарі в ЄП, ПАРЕ, Конгресі тощо, групуються саме за

критерієм політичних поглядів по фракціях, партіях, але так як ЄП формується шляхом прямого виборчого права громадян – фактор політичний виступає на перший план, в порівнянні з ПАРЕ та Конгресом, які формуються шляхом надсилання делегацій. Тобто, з побудови такої деконструкції, можна підсумувати, що в межах європейського простору відбувається збільшення ваги субнаціонального рівню в ієрархії політичних відносин, вбудова його в наднаціональний рівень та відповідно стертя національного рівню, як центрального в політичному процесі. Таке деконструювання в тому числі відбувається задля збільшення консолідації міжнародної системи. Можливим це стало завдяки набуттю актуальності вже зазначеного принципу субсидіарності та активним проведенням реформ децентралізації (4 Д) в різних державах, що призвели до збільшення фінансових ресурсів та політичних повноважень у місцевих та регіональних влад.

Список літератури

1. Лелеченко А. П. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб.: навч. посіб. Київ, 2017. 110 с.
2. Узун Ю. В. Архітектура регіонального представництва в системах багаторівневих відносин. *Політичне життя*. 2023. С. 48–64.
3. Узун Ю. В. Політичний простір: методологічні підходи становлення та розвитку концепту. *Політичне життя*. 2023. С. 24–33.
4. Шемшученко Ю. С. Юридична енциклопедія. 1998. URL: https://leksika.com.ua/10650913/legal/parlamentska_asambleya_radi_yevropi.
5. Європейська хартія місцевого самоврядування : Хартія Ради Європи від 15.10.1985. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994>

_036#Text. (дата звернення: 11.04.2025)

6. A European Assembly of local and regional elected representatives. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://www.coe.int/en/web/congress/overview>. (дата звернення: 11.04.2025)
7. Origins and history. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://www.coe.int/en/web/congress/origins-and-history>. (дата звернення: 11.04.2025)
8. The Parliament and the treaties. European Parliament. URL: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties>. (дата звернення: 11.04.2025)

concludes with an observation of the growing importance of the subnational level within the hierarchy of political relations and supranational structures.

Key words: *political representation, subnational level of representation, supranational level of representation, subsidiarity, parliament.*

*Рекомендовано до друку –
д. політ.н., професором Узун Ю. В.*

*Стаття надійшла в редакцію
12.04.2025 р.*

Robinkova Stanislava – Student of the Faculty of International Relations, Political Science, and Sociology of the Odesa National University named after I. I. Mechnikov

THE STATE OF THE INSTITUTION OF REPRESENTATION IN A SUPRANATIONAL CONTEXT: THE CASE OF EUROPE

The article is dedicated to the study of the institution of political representation in a supranational context, using the example of European integration processes.

The paper explores the main historical prerequisites for the formation of supranational representative institutions, in particular the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, the Congress of Local and Regional Authorities, and the European Parliament. Special attention is given to the transformation of traditional models of power delegation toward a polycentric system that includes various levels of political representation – from subnational to supranational. The role of the principle of subsidiarity and the impact of decentralization processes on the development of a complex structure of supranational political representation are analyzed. The study