

УДК 341.174(4)

В. Р. Барський

### ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ РЕГІОНАЛІЗАЦІЇ В КРАЇНАХ — ЧЛЕНАХ ЄС

Регіоналізація — одна з найбільш відчутних тенденцій розвитку сучасної Європи. Існують різні трактування даного явища: точка зору про поступове відмирання національних держав через їх неадекватність сучасним реаліям і формуванню єдиної Європи двох рівнів — наднаціонального і регіонального; думка про інтенсифікацію міжрегіонального економічного співробітництва, тобто про «зрощення» Європи на базі тісної кооперації і взаємодії регіонів у єдиному економічному просторі; уявлення про «триступінчасту» Європу: Європейський Союз (далі — ЄС), національні держави, регіони.

Реальність регіонального фактора вимагає створення організаційно-правових засобів регіоналізації як на міжнародно-правовому рівні, так і на рівні конституційного та адміністративного права країн — членів ЄС.

Найбільш розповсюдженою формою представництва і захисту прав регіонів на загальноєвропейському рівні є створення багатоцільових асоціацій: Асамблеї регіонів Європи, Конгресу місцевої і регіональної влади Європи та інших.

Асамблея регіонів Європи заснована в 1985 р. Її діяльність охоплює більшість країн Європи. Більша частина делегатів Асамблеї є посадовими особами представницьких чи виконавчих регіональних органів влади. Асамблея відіграла важливу роль у формулюванні принципів і вимог до регіонального представництва під час переговорів, що передували прийняттю в 1992 р. Маастрихтського договору та у 1997 р. Амстердамського договору.

На початок ХХІ століття Асамблея поєднувала понад 300 територіальних громад країн Європи з населенням більш 400 млн чоловік. Першими членами Асамблеї з країн Східної Європи стали Московська і Ленінградська області, Республіка Карелія (Російська Федерація) і Одеська область (Україна) [3].

Конгрес місцевої і регіональної влади Європи заснований у 1994 р. Він є консультативним органом Ради Європи і складається з Палати місцевої влади і Палати регіонів. Статус Конгресу не припускає прямого членства регіонів, представники регіонів беруть участь у його роботі тільки в складі національних делегацій. Кожна така делегація складається з двох груп, що представляють відповідно місцеві і регіональні органи влади країн — членів Ради Європи. У роботі Конгресу бере участь і делегація України, яка складається з 6 представників і 6 заступників представників у Палаті місцевої влади і 6 представників і 6 заступників представників у Палаті регіонів. Персональний склад делегації України затверджується Указом Президента України на 2 роки.

Працюючи в тісному контакті з національними і міжнародними організаціями, що представляють муніципальні і регіональні органи влади, Конгрес консультує Комітет Міністрів і Парламентську Асамблею Ради Європи з питань місцевої і регіональної політики.

У рамках цих асоціацій підготовлені різні за юридичною силою документи, що містять принципи регіоналізації і децентралізації в Європі: Хартія регіоналізму, Декларація про регіоналізм в Європі, Європейська хартія регіонального самоврядування, Європейська хартія регіональних мов і мов меншин та ін.

Хартія регіоналізму затверджена Європейським Парламентом у 1988 р. Відповідно до Хартії регіон розуміється як гомогенний простір, що має фізико-географічну, етнічну, культурну, мовну спільність, а також спільність господарських структур і загальну історичну долю. Хартія пронизана ідеєю регіоналізму і трактує регіоналізм як діяльність регіонів, спрямовану на розширення їх політичних, економічних і культурних прав. Хартія призиває до дотримання принципу субсидіарності влади. Цей принцип припускає делегування вищим органам влади лише тих завдань, які не можуть бути виконані настільки ж чи краще органами нижчого підпорядкування.

Декларація Асамблеї регіонів Європи про регіоналізм в Європі (підписана 4 грудня 1996 р.) підкреслює, що регіони являють собою найважливіший і незамінний елемент побудови Європи і процесу європейської інтеграції. Вони органічно взаємодіють з центральною владою, являючи собою дуже істотну частину держави в цілому. Відповідно до декларації європейські держави повинні взяти на себе зобов'язання максимально передавати повноваження регіонам, а також фінансові кошти, необхідні для їхнього виконання.

Європейська хартія регіонального самоврядування Конгресу місцевих і регіональних влад Європи розроблена ще у 1997 р. На теперішній час вона підписана 35 країнами — членами Ради Європи, інші країни (у тому числі Україна) наполягають на наданні їй статусу рекомендації, а не юридично обов'язкового документа. В Хартії під регіонами розуміється рівень вище громад — райони, області й округи. Вона встановлює, що в таких адміністративно-територіальних одиницях варто обирати ради, принаймні, створювати при керівниках регіонів дорадчі органи типу рад.

Європейська хартія регіональних мов і мов меншин (підписана 5 листопада 1992 р., ратифікована Україною 15 травня 2003 р.) має на меті зберегти регіональні діалекти і мови національних меншин, які являють собою унікальну частку культурного надбання Європи. Хартія заохочує їхнє використання в школах, у суспільному житті, у юриспруденції, культурному, економічному і соціальному житті, а також у ЗМІ.

Особливу роль у формуванні регіональної політики ЄС відіграє створений у 1994 р. дорадчий орган — Комітет регіонів. У даний час до його складу входять 317 представників адміністративно-територіальних одиниць регіонального і муніципального рівня. Будучи палатою представників регіонів, він гарантує дотримання принципу субсидіарності.

Національне право країн — членів ЄС передбачає різноманітні моделі і форми регіонального управління і самоврядування, що пов'язано з різними конституційними традиціями і соціально-економічними, етнічними, культурними, історичними, географічними і демографічними умовами, що існують у кожній країні.

Субнаціональна вертикаль влади в країнах — членах ЄС включає від одного до трьох рівнів (див. табл. 1).

Таблиця 1

## Адміністративно-територіальний розподіл країн — членів ЄС і України

Країна	Адміністративно-територіальні одиниці, які мають ознаки регіонів	Адміністративно-територіальні одиниці, які не мають ознак регіонів	Кількість представників у Комітеті регіонів*
Австрія	9 земель	–	12
Бельгія	3 регіони	10 провінцій	12
Великобританія	4 історико-географічні частини**	56 графств	24
Угорщина	–	20 медье	12
Німеччина	16 земель	426 округів	24
Греція	–	–	12
Данія	–	14 графств	9
Ірландія	–	29 графств	9
Іспанія	17 автономних співтовариств	50 провінцій	21
Італія	20 регіонів	95 провінцій	24
Кіпр	–	–	6
Латвія	–	26 районів, 7 муніципалітетів (міст республіканського підпорядкування)	7
Литва	–	10 областей	9
Люксембург	–	12 округів	6
Мальта	–	6 провінцій	5
Нідерланди	–	12 провінцій	12
Польща	16 воєводств	308 повітів; 65 міст зі статусом повіту	21
Португалія	2 ***	–	12
Словаччина	–	8 країв	9
Словенія	–	12 громад	7
Фінляндія	1 ****	19 провінцій	9
Франція	26 регіонів	100 департаментів	24
Чехія	–	13 країв і єдине місто	12
Швеція	–	23 провінції	12
Естонія	–	15 мааконд	7
Україна	24 області, АРК	близько 490 районів	–

\* Тільки для країн – членів ЄС

\*\* Англія, Шотландія, Уельс, Ольстер

\*\*\* Автономні заморські регіони Азорські острови і Мадейра

\*\*\*\* Автономний регіон Аландські острови

За правовим статусом регіони країн — членів ЄС можна умовно поділити на три види: до першого належать регіони, які наділені власною компетенцією, до другого — регіони, які не володіють власною компетенцією, до третього — регіони зі змішано-перехідним статусом.

Перший вид склався в країнах з федеративним устроєм (Австрія, Бельгія, Німеччина), де регіони є суб'єктами федерацій і мають власні парламентські установи та уряди, мають автономні законодавчі, адміністративні і податкові повноваження, які зафіксовані у федеральних конституціях. У Німеччині федеральні землі мають також і власні судові системи, а також беруть участь через бундесрат у прийнятті федеральних законів, а регіони Бельгії навіть можуть виступати сторонами міжнародних договорів. При цьому ідеологія розподілу конкретних повноважень між суб'єктами федерації і федеральним центром полягає в тому, що в Німеччині самі землі делегують йому певні загальнодержавні функції управління, тоді як у Бельгії вони, навпаки, поступово відбираються регіонами у федеральної влади, а в Австрії такі функції були розподілені в конституції країни з самого початку і для кожного рівня державного управління.

У централізованих унітарних державах — членах ЄС (Угорщина, Греція, Португалія та інші) регіональні органи влади виступають, насамперед, як агенти центральної влади.

Проміжне положення між федеративними і централізованими унітарними державами займають Італія, Іспанія, Нідерланди і Франція, що, залишаючись формально унітарними, в останні роки використовують у державному будівництві окремі елементи федералізму.

В Іспанії, наприклад, поряд зі звичайними адміністративними провінціями виникли ще 17 автономних співтовариств з елементами власної компетенції, у тому числі законодавчої. Чи створюючись у результаті місцевих референдумів, чи за рішенням центральної влади, вони або організуються на базі вже існуючих провінцій, або вбирають у себе ряд старих з них. У певній мірі це стосується і Італії, що, як відзначають експерти Комітету Регіонів, залишається унітарною державою, хоча законодавчі повноваження, які делеговані ряду регіонів, надають їй певні ознаки федерації [2].

Як визначену тенденцію можна відзначити і збільшення в європейських країнах числа регіонів зі спеціальним статусом. Це або є наслідком їхньої віддаленості (Гренландія, Фарерські острови, Азорські острови, Мадейра, Гваделупа, Мартініка та інші), чи важкодосяжності (Аоста), що ускладнює пряме управління, або пояснюється іншими причинами, у тому числі і етнорелігійним різноманіттям (Трентино-Альто-Адидже, Ольстер, Країна Басків, Корсика, Трансільванія та ін.). Нарешті, особливі регіони виникають іноді і як результат відповідних міжнародних договорів (Аландські острови, Шпіцберген). При цьому або регіональним органам влади надається статус на ієрархічний ступінь вище їхніх аналогів на іншій території країни (Азорські острови, Мадейра), або з ними укладаються спеціальні конституційні угоди (Данія — Гренландія). Гренландія може навіть вступати в міжнародні договори в тристоронньому форматі (за участю уряду Данії) і не входить у ЄС, хоча Данія є його країною-членом. Специфічний статус має і Гібралтар. Як заморська територія Великобританії він є частиною території ЄС, проте не сплачує внесків до бюджету ЄС, не є частиною єдиного внутрішнього ринку, а тому виключений зі сфери аграрної політики ЄС і не має представництва в Європейському Парламенті.

У цілому ж у державному устрої країн Європи в другій половині ХХ століття досить ясно просліджувався дрейф від централізованого унітаризму до децентралізації. На ранніх стадіях європейської інтеграції більшість країн, що брали участь у ній, були високоцентралізованими державами, і тільки ФРН мала федеративну структуру. В даний час у багатьох країнах — членах ЄС у наявності, хоча й у різних формах, значний ступінь децентралізації.

Незважаючи на їхній визначальний характер, процеси федералізації і децентралізації в Європі далеко не завжди йдуть гладко. Не кажучи вже про віддзеркалювану в них фронду окремих регіонів і високий ступінь політизації прийнятих рішень, право тут часом явно відстає від практики. Наприклад, у Нідерландах провінції вважаються автономними у своїх місцевих справах, однак юридично залишаються «агентами центральної влади», яка може керувати ними аж до їх створення чи скасування. У Бельгії децентралізація набула «подвійного» характеру і поряд з регіонами тут створені етнолінгвістичні співтовариства (Фламандське, Валлонське і Німецьке), які взяли на себе у центральній владі функції управління на своїх територіях культурою, освітою, охороною здоров'я, інформацією, роботою з молоддю і т. п. Таке поєднання територіальної і національно-культурної автономії зробило всю управлінську структуру країни досить громіздкою. Так, тільки у Фландрії регіональні і етнолінгвістичні парламенти та уряди об'єднані воедино, тоді як у Валлонії вони існують паралельно. У двомовному Брюсселі в межах своєї компетенції Фламандське і Валлонське співтовариства управляють спільно, а райони Німецького співтовариства адміністративно включені у Валлонію. Наприклад, міжнародні договори країни проходять процес ратифікації як у регіональних представницьких органах, так і в етнолінгвістичних представницьких органах, що затягує її терміни більш ніж на кілька років.

Представництво і лобіювання регіональних інтересів країн — членів ЄС на загальноєвропейському рівні здійснюються в різних формах. Виділяють «французьку» і «німецьку» модель представництва регіональних інтересів.

Перша модель передбачає, що держава представляє в інститутах і органах ЄС національні і регіональні інтереси. У цьому випадку відбувається фактично лобіювання державної позиції щодо регіонального розвитку, вплив французьких регіонів на кінцеві рішення є опосередкованим.

Друга модель — більш складна, але і більш оптимальна для представництва регіональних інтересів на загальноєвропейському рівні, може бути виражена за допомогою таблиці.

Рівень	Устапови, через які здійснюється представництво інтересів
Європейський	Комітет регіонів Конгрес місцевой і регіональної влади Європи Спостерігачі земель при ЄС (Бундсрат) Уповноважені Бундсрату в робочих групах Європейської Комісії Представництва земель при Європейській Комісії в Брюсселі
Національний	Бундсрат Конференція прем'єр-міністрів

---

Регіональний	Конференція міністрів у справах Європи Конференція галузевих міністрів Комітет ландтагу з питань європейської інтеграції та зовнішньої політики Державна канцелярія Відділи міністрів з питань європейської координації Міжміністерський координаційний комітет з питань європейської політики
--------------	---

---

Ця модель є високодіверсифікованою, а тому має великий потенціал у лобюванні регіональних інтересів. Велике значення у цій моделі має представництво земель у Європейській Комісії в Брюсселі. На теперішній час одне із самих потужних представництв у Брюсселі має Північний Рейн-Вестфалія, деякі землі поєднуються і представляють у Європейській Комісії загальні інтереси [3].

Незважаючи на суперечливість і складність, процес регіоналізації та децентралізації влади в країнах — членах ЄС продовжується, і це дозволяє зробити щодо нього ряд однозначних висновків.

По-перше, за рідкісними винятками (Ольстер, Корсика, північ Італії, Країна Басків), регіоналізація та децентралізація влади ніде в Європі не переростають у погрозу територіальній цілісності відповідних країн.

По-друге, регіоналізація і децентралізація влади аж ніяк не трактується в Європі як еквівалент суверенізації окремих адміністративно-територіальних одиниць країни. Поняття суверенітету стосується лише країн, а не їх складових частин (включаючи регіони). «Автономія, — вказував у зв'язку з цим Конституційний суд Іспанії, — не рівнозначна суверенітету» [4], а Суд Європейських Співтовариств узагалі не приймає до розгляду справи, які надходять від регіонів, і виходить з повної відповідальності держав за дії їхньої субнаціональної влади.

По-третє, аналізовані процеси не ведуть звичайно і до перекроювання внутрішніх, міжрегіональних границь. Достатніми виявляються чи культурно-національна автономія (Лапландія у Фінляндії, німецькомовні округи Ейпен і Мальмеді в Бельгії), чи підвищення статусу окремих територій («автономні співтовариства» в Іспанії, «особливі регіони» Італії і т. п.). У крайньому випадку, відбувається лише дроблення вже існуючих регіонів (7 нових провінцій в Італії).

По-четверте, регіони не мають суверенітету і, як наслідок, не є первинними суб'єктами міжнародних організацій і наднаціональних утворень, однак міжнародні договори держав можуть стосуватися питань, віднесених до сфери відення регіональних органів влади. У подібних випадках представники регіональних органів влади повинні брати участь у процесі підготовки міждержавних угод. Після вступу в силу міжнародних зобов'язань держави, які торкаються питань, віднесених до юрисдикції регіональних органів влади, може виникнути необхідність приведення законодавства регіону у відповідність з їхніми вимогами. У цьому відношенні показовим досвідом є взаємодія Шотландії з ЄС щодо формування законодавчої бази регіону. Органи ЄС видають два види нормативних актів: регламенти, що містять норми прямої дії, а також директиви, які підлягають імплементації. Імплементація директив належить до повноважень шотландського парламенту. Щорічно Європейський комітет парла-

менту Шотландії розглядає близько 1200 документів, які прийняті інститутами ЄС.

Європейський досвід дозволяє говорити про наявність таких організаційно-правових засобів регіоналізації, як власна компетенція регіонів; укладання регіонами угод; відкриття регіонами власних чи разом з іншими регіонами представництв у третіх країнах, при міжнародних та наднаціональних організаціях; участь регіональних органів влади в підготовці міжнародних (міжурядових) договорів, у випадку коли вони стосуються інтересів регіону (застосування цього права є предметом внутрішньодержавного регулювання), участь представників регіонів у роботі міжнародних конференцій і т. п.

Формування загальноєвропейського регіонального простору сприяє створенню спеціалізованих багатоцільових структур. На цій основі виникають регіональна правосвідомість, регіональна культура та інші явища, які у широкому розумінні роблять прямий чи непрямий вплив на цивілізований розвиток загальноєвропейських інститутів.

Зміни в суспільно-політичному житті України обумовлюють нагальну потребу вирішення регіональних проблем. Регіоналізм спрямований на практичне використання тих можливостей і переваг, які впливають з територіального розподілу сучасного суспільства, на оптимізацію умов для більш раціонального перерозподілу владних повноважень і економічних ресурсів між регіонами.

#### *Література*

1. <http://www.dergachev.ru/data/197/?n=23>
2. Иванов И. Д. Европа регионов. — М.: Междунар. отношения, 1998. — С. 20.
3. Європейська інтеграція та Україна: Навч.-метод. посіб. — К., 2002. — С. 335.

УДК 351.713(477)

*І. В. Безкоровайна*

### **ТИМЧАСОВЕ ЗБЕРІГАННЯ ТОВАРІВ ПІД МИТНИМ КОНТРОЛЕМ**

В останні часи в Україні спостерігається тенденція значного зростання масштабів зовнішньоекономічної діяльності, що завжди пов'язано зі збільшенням товаропотоків через митний кордон України й відповідно навантаження на митні органи нашої держави. Це в свою чергу призводить до ускладнень, що негативно позначаються на якості та ефективності їх діяльності, а також іміджу України на міжнародній арені в цілому. Тому набуває неабиякого значення кожна спроба законодавця покращити умови здійснення зовнішньоекономічної діяльності, зокрема пов'язані з прискоренням та спрощенням митних формальностей.

Чинним Митним кодексом України встановлено, що товари і транспортні засоби з моменту пред'явлення митному органу і до їх випуску у відповідний