

Олександр ГРІН,

старший викладач кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

ДЕВОЛЮЦІЯ ЯК МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ ПРОБЛЕМИ РЕГІОНІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

У статті досліджується деволюція державної влади як різновид децентралізації у контексті проблеми регіонів Європейського Союзу. Проаналізовано поняття регіону, децентралізації та деволюції як основних категорій регіонального державознавства. Звертається увага на особливості деволюції і проблем ідентичності у Великій Британії. Робиться висновок про те, що обрання тієї чи іншої моделі регіоналізації повинно узгоджуватися з проблемами гарантування державної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності держави.

Ключові слова: *деволюція, законодавча деволюція, адміністративна деволюція, регіоналізація, регіон, референдум, Європейський Союз, регіональна політика, Велика Британія, Шотландія, Уельс, Конгрес місцевих і регіональних громад.*

В статье исследуется деволюция государственной власти как разновидность децентрализации в контексте проблемы регионов Европейского Союза. Проанализировано понятие региона, децентрализации и деволюции как основных категорий регионального государственноведения. Обращается внимание на особенности деволюции и проблем идентичности в Великобритании. Сделан вывод о том, что избрание той или иной модели регионализации должно согласоваться с проблемами государственной безопасности, суверенитета и территориальной целостности.

Ключевые слова: *деволюция, законодательная деволюция, административная деволюция, регионализация, регион, референдум, Европейский Союз, региональная политика, Великобритания, Шотландия, Уэльс, Конгресс местных и региональных общин.*

The article examines the devolution of state power as a form of decentralization in the context of the Regions of the European Union. Analyzed the concept of regional decentralization and devolution as the main regional categories gosudarstvovedeniya. Attention is drawn to the peculiarities and problems of identity devolution in the UK. It is concluded that the selection of a particular model of regionalization must be consistent with the problem of national security, sovereignty and territorial integrity.

Keywords: *devolution, devolution legislative, administrative devolution, regionalization, the region, the referendum, the European Union, regional policy, the United Kingdom, Scotland, Wales, the Congress of local and regional communities.*

Стосунки регіонів з центральною національною владою є основою регіональної політики держав протягом багатьох століть історії. У зв'язку з розширенням географічних меж держав, ускладненням форм їх політико-територіального устрою, посиленням їхньої політичної централізації це питання набувало все більшої актуальності. Протягом довгого часу країни розв'язували його виключно зусиллями владних центрів, які придушували всі незадоволення регіонів. Саме з цим пов'язано те, що в постсоціалістичних країнах, зокрема і в Україні, до періоду трансформації та реформ існувало засилля держави в територіальному публічному управлінні. Навіть країни молодій демократії (країни Центральної і Східної Європи) донедавна не мали власних концепцій регіональної політики. Наприклад, у Чехії не було національної регіональної політики не лише в період існування ЧСР, але й після революції 1989 р., коли уряд займав центральне місце в регіональній політиці.

Усвідомлення необхідності формування національної регіональної політики, як і запровадження принципу субсидіарності та пропорційності виникає у країн лише після подачі заявки на вступ до Європейського Союзу. Регіональна політика ЄС прямо або опосередковано впливає на країни-кандидати. Будь-яка модель регіоналізації, заснована на

демократичних цінностях, не суперечить регіональній політиці як європейських держав, так і Європейському Союзу в цілому. Цю політику здійснюють спільно Європейський Союз та Рада Європи. Остання створила свій консультативний орган – Конгрес місцевих і регіональних громад, який презентує місцеві та регіональні органи самоврядування держав-членів.

Головними цілями конгресу є надання можливості представникам місцевих і регіональних органів влади брати участь у розробці європейської політики в рамках Ради Європи; налагодження співробітництва між регіонами, особливо прикордонними, з метою забезпечення миру, терпимості й економічного зростання; налагодження співробітництва між національними асоціаціями місцевих та регіональних влад та європейськими організаціями – представниками місцевої та регіональної влади держав-членів [1, с. 128].

Слід погодитися з думкою, що наукове вивчення проблем регіонів, регіоналізму та регіоналізації вимагає від дослідника, з одного боку, залучення до сфери його дослідження великого масиву понять та термінів, а з іншого – надзвичайно обережного поводження з ними, оскільки загальновідомо, що будь-яке наукове дослідження або дискусія можуть легко зайти в глухий кут через некоректне, а іноді й непрофесійне, використання дефініцій, якими оперують їхні учасники [2, с.51]. Насамперед це стосується таких фундаментальних базових понять як «регіон», «децентралізація», «деволюція». Під час формування регіональної політики ЄС і Рада Європи виходила з тлумачення поняття «регіон», сформованого на початку 70-х років. Це поняття охоплювало кілька головних елементів, а саме: територію, яка поділена на адміністративні одиниці, що мають певні повноваження; чіткі регіональні характеристики (географія, історія, культура, мова, етнічна приналежність, релігія, економічні й адміністративні інституції тощо), які визначають, власне, наявність адміністративної одиниці; демократичну політичну підтримку і, таким чином, публічну підтримку [1,

с.130]. На сьогоднішній час у складі 28 держав Європейського Союзу існує близько 250 регіонів.

Особливе значення для розуміння проблем регіонів має наукове усвідомлення поняття «децентралізація», хоча науковці неодноразово вказували на змістову двозначність цього поняття. Так, А. Хенсон і М. Уолліс вважають, що «децентралізація – це одне із найбільш двозначних термінів у словнику науковця-політика» [3, с.39]. На думку Т. Козак децентралізація може бути визнана як зворотний до централізації процес, що характеризується впорядкованим та законодавчо оформленим розосередженням політичних прав приймати управлінські рішення між співнаявних центрів врядування, відносно незалежних один від одного, хоча стосунки між ними і можуть бути співвідпорядкованими (тобто координації, узгодження рішень, що ними приймаються на спільній законодавчо-правовій основі) [2, с. 54-55]. Вважаємо, що децентралізація влади притаманна тим державам, функціонування яких ґрунтується на міцних демократичних традиціях. Безумовно, що вказаний процес тісно пов'язаний із процесом становлення та розвитку громадянського суспільства.

Зауважимо, що в сучасному науковому доробку європейських дослідників проблем регіонів здебільшого використовується термін «деволюція», який від британських науковців перейшов до загальноєвропейського наукового обігу. Відповідно до трактування сучасних вчених, поняття деволюції характеризує децентралізацію процесу вироблення рішень щодо найрізноманітніших проблем [4, с. 95]. В практичному аспекті деволюція характеризує передачу частини владних повноважень від загальнонаціонального уряду до органів регіональної влади. Цей процес стає необхідним у зв'язку зі збільшенням обсягу проблем, що постають перед центральним урядом, неможливістю їх оперативного та ефективного вирішення, зростаючими претензіями регіонів щодо передання їм більшої частини владних повноважень.

У сучасних теоретичних дослідженнях виділяють два види деволюції – законодавчу та адміністративну (виконав-

чу). Законодавчу деволюцію розглядають як процес передавання вищим законодавчим органом країни – парламентом – частини своїх прав та функцій якійсь підпорядкованій їй регіональній інституції [2, с.56]. Так, парламент Шотландії, який припинив своє існування у 1707 р. після об'єднання Англії і Шотландії у єдине королівство Велику Британію, відновив свою роботу тільки у 1999 р. відповідно до Шотландського акту 1998 р. в рамках процесу деволюції законодавчої влади Великої Британії. Практичний зміст законодавчої деволюції полягає у створенні регіональних представницьких органів, які обирає населення певної території, та надання їм права визначати політику та видавати закони в межах цих територій. Вони уповноважені вирішувати регіональні проблеми на законодавчому рівні.

Адміністративна деволюція передбачає передавання певних функцій управління від центральних виконавчих органів (урядів, урядових структур) до їхніх місцевих територіальних підрозділів без утворення місцевих представницьких органів [2, с. 56]. У цьому випадку йдеться не про надання регіонам додаткових повноважень, а про розширення адміністративних повноважень, вже функціонуючих на території цих регіонів, структурних підрозділів центральних владних органів. Науковці наголошують, що між цими двома видами деволюції є і суттєві відмінності: по-перше, обсяг повноважень, що передаються центром місцевим органам у разі запровадження законодавчої деволюції, набагато ширший, ніж при деволюції адміністративній, оскільки тут передбачено передавання регіонам не тільки законодавчих, але й адміністративних функцій; по-друге, адміністративна деволюція не передбачає створення якоїсь нової системи установ та організацій, якщо та управлінська структура, що вже функціонує, у стані достатньо ефективно реалізувати передані їй повноваження. У той же час законодавча деволюція обов'язково створює підстави для формування нової установи – законодавчого органу.

Передача владних повноважень на місця може призвести до проблеми ідентичності, яка виникла на прикладі Великої

Британії. По новому проблема самоідентифікації громадян Об'єднаного Королівства зазвучала під час проведення деволуційних заходів у кінці ХХ ст., коли субдержавний рівень влади почав сперечатися з самою державою як структурою осмислення проблем та основою політичної мобілізації [5]. До 1999 р. три п'ятих населення Англії усвідомлювало себе британцями і тільки одна вважала себе англійцями. Після проведення виборів в Шотландії та Уельсі кількість громадян кожної категорії сягла 50 %. Отже, здається логічним, що деволуція в цих регіонах допомогла населенню Англії чітко розмежувати поняття «британський» і «англійський».

У той же час багато опитаних констатували, що одночасно усвідомлюють себе і валійцями, шотландцями, англійцями і британцями. Особливо ця тенденція проявилась в Уельсі за формулою – «пишаюсь, що є валійцем, пишаюсь, що є британцем» [6]. Тому високий ступінь належності до, наприклад, Шотландії не означає емоційної ворожості до Великобританії [7]. Якщо реалізація деволуції і поглибила кризу британської ідентичності, цей процес навряд чи буде тривати і далі. У Великій Британії територіальні ідентичності політизувались, оскільки вимоги регіональної політики залишались невирішеними. Однак, на нашу думку, політизація ідентичностей не призведе до розпаду об'єднаного королівства на більш дрібні незалежні держави. Жителі, які висловлювали різні судження про свою національну приналежність, практично не мали розходжень в поглядах на конституційну систему країни. Меншість з опитаних в Шотландії та Уельсі хотіло б отримання незалежності своїх регіонів через їх вихід зі складу Сполученого Королівства, особливо в Уельсі [8]. В Шотландії меншість серед тих, хто усвідомлює себе виключно шотландцем, виступає за підтримку її незалежності.

23 червня 2016 року відбудеться референдум у Великій Британії щодо можливого виходу країни з ЄС (так званий Brexit). Досі жодна країна не виходила зі складу ЄС, хоча юридично така можливість передбачена базовими угодами Євросоюзу. Brexit може стати першим випадком застосу-

вання цієї статті Ліссабонської угоди. Показовим і чітким є регіональний розподіл поглядів на цю проблему. Євроскептичні настрої поширені в Англії, тоді як у Північній Ірландії, й особливо в Шотландії, переважають єврооптимісти. В уряді Шотландії вже пригрозили знову провести референдум щодо незалежності у разі виходу Британії з ЄС. Слід погодитися з думкою про те, що в такому випадку шотландці ймовірно приймуть рішення не на користь Сполученого Королівства, адже членство в ЄС було ключовим аргументом, який запобіг виходу Шотландії зі складу Великої Британії у 2014 році [9]. Нещодавно в пресі також з'явилася заява першого віце-прем'єра Північної Ірландії Мартіна Мактінеса, представника партії ірландських націоналістів Шинн Фейн, в якій він закликав провести в Північній Ірландії референдум щодо приєднання до Ірландії у разі виходу Британії з ЄС.

Перший міністр Шотландії Нікола Старджен вважає, що вихід Великобританії з ЄС може спричинити проведення повторного референдуму про незалежність Шотландії. На думку фахівців, у випадку, якщо більшість населення висловиться за вихід Шотландії зі складу Великої Британії, то перед новоствореною державою і ЄС виникне питання про її членство в Європейському Союзі і входження до зони євро. При цьому Шотландії доведеться отримати згоду всіх держав-членів, а деякі з них (напр., Іспанія) мають свої проблеми зі збереженням цілісності держави, постає запитання: як вони поставляться до вирішення цієї ситуації [1, с. 133].

На нашу думку, здійснення деволюції послідувало за проявом кризи британської ідентичності, а не випереджало її. Деволюцію, скоріше, необхідно характеризувати як відповідь на цю кризу, а не його першопричину. Але в той же час вона не стала і панацеєю у вирішенні проблеми загальнодержавної ідентичності ні в Шотландії, ні в Уельсі. Отже, обрання тієї чи іншої моделі регіоналізації, а в нашому випадку деволюції, повинно узгоджуватися з проблемою забезпечення державної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності держави.

Список використаних джерел

1. Яковюк І.В. Правові основи інтеграції до ЄС: загальнотеоретичний аналіз: монографія / І.В. Яковюк. – Х.: Право, 2013. – 760 с.
2. Козак Т.М. Європейська інтеграція та проблеми регіонів: навчальний посібник. – Львів: Видавничий центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2008. – 236 с.
3. Hanson A.H. Walls M. Governing Britain // Fontana Press, 1990 – 357 p.
4. Чуличкова Е.Д. Понятие и виды деволюции в британском государствоведении / в кн.: вопросы территор. полит. устр-ва гост-ва и разв. полит. сист. общества. – Свердловск: СЮН, 1990. – С.89 – 101.
5. Keating M. The new regionalism in Western Europe. Territorial restructuring and political change / www.ruthenia.ru
6. Jores R., Scull R. Public opinion, national identity and devolution // www.devolution.ac.uk.
7. Ross B. Rossie M. National identities in post-devolution Scotland // www.institute-of-governance.org
8. ESRC devolution and constitutional change programme // www.data-archive.ac.uk
9. Прокляття референдумів: чим загрожує Україні вихід Британії з ЄС // www.eurointegration.com.ua