

УДК 342.5:352](4)

Яна Колінко,

старший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

РЕГІОНАЛІЗАЦІЯ ЯК ПРИНЦИП ПОБУДОВИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В КРАЇНАХ ЄВРОПИ

У статті досліджується поняття регіоналізації як принципу організації публічної влади, визначається її сутність. Наводяться приклади Європейських регіональних держав. Ключові слова: регіоналізація, територіальна організація публічної влади.

Конституція закріплює співвідношення сил у суспільстві певним чином шляхом регулювання суспільних відносин, що виникають з приводу організації та здійснення влади. Територіальна організація публічної влади — обов'язкова категорія, яка міститься в Основному законі будь-якої держави. Саме встановлення певного співвідношення влади і суспільства дозволяє говорити про реальність таких понять як демократія, громадянське суспільство та ін. На сьогодні в світі спостерігається наявність двох, на перший погляд, взаємовиключних процесів — глобалізації та децентралізації. Розвиток цих двох процесів відбувається не відокремлено один від одного. Вони взаємопов'язані. Так, держави, з одного боку, під впливом процесів інтеграції передають частину своїх повноважень наднаціональним організаціям, тобто об'єднуються в більш великі союзи (наприклад Європейський Союз), з іншого — дуже розповсюдженими є ідеї децентралізації влади. Саме внаслідок процесів децентралізації деякі повноваження держави, спрямовані на здійснення її основних функцій, такі як захист території, економічне планування, соціальні гарантії передаються наднаціональним структурам (НАТО, ЄС, МВФ, ВТО та ін.). При цьому майже у всіх державах, що задіяні в процесі глобалізації, відбуваються внутрішні процеси, спрямовані на перерозподіл повноважень від центру на регіональний рівень.

У світлі вищезазначених подій виникають питання з приводу ролі та значущості державного суверенітету та заходів, які держава має застосовувати задля збереження балансу і дотримання рівно-

ваги в забезпеченні власних інтересів та інтересів територіальних одиниць, що входять до її складу.

Змінами, що пов'язані з трансформацією системи організації публічної влади в тих чи інших аспектах, займалися як вітчизняні науковці, серед яких: Т. В. Сивак, Т. М. Безверхнюк, В. Р. Барський та ін., так і закордонні дослідники, такі як С. Бірюков, Д. Най, В. Чіркін, Б. О. Страшун та ін.

Немає єдиної точки зору серед науковців щодо причин такого явища як регіоналізація. Так, наприклад, російський вчений С. Бірюков вважає, що роль держави як «єдиного джерела суверенітету, влади і повноважень» вже застаріла, і держава вже не в змозі виконувати покладені на неї функції так ефективно як раніше [1]. Зважаючи на це, держава прагне передати частину своїх повноважень на рівень вище (тобто наднаціональний рівень, наприклад Європейський Союз), а також певну частину своїх повноважень на нижчий рівень — тобто регіонам. Таким чином, вчений пов'язує процес регіоналізації з неспроможністю держави належним чином виконувати свої функції. Дана точка зору видається недостатньо аргументованою, більш прийнятною вважаємо думку гарвардського політолога Д. Ная, відповідно до якої процес регіоналізації відбувається, коли сусідні держави стають взаємозалежними [2]. Така взаємозалежність породжується збільшенням торгових потоків між сусідніми державами і дипломатичної взаємодії, а, можливо, навіть і координацією зовнішньої політики держав, що розташовані поруч. Тобто регіоналізація розуміється як процес похід-

ний від глобалізації. В свою чергу, сутність регіоналізації полягає у перерозподілі публічної влади держави (передачі частини компетенції) по двох напрямках: до регіонів і до міжнародних організацій.

Слід зазначити, що сам термін «регіоналізація» виник після Другої світової війни. Мабуть, вперше термін «регіон» був застосований в прийнятій Європейським парламентом в 1988 р. Хартії про регіоналізацію, де регіони визначаються як одиниці, що мають історичну, географічну, культурну та іншу спорідненість. Пізніше, вже в 1996 р., а саме 4 грудня, на засіданні Асамблеї Європейських регіонів, що відбулося в м. Базелі, була прийнята Декларація щодо регіоналізму в Європі. Цей документ визначив регіони як «опору культурного різноманіття в Європі, основними партнерами в соціально-культурному розвитку» [3]. В преамбулі було наголошено на тому, що саме регіони мають взяти на себе відповідальність у тих галузях, де в них є перевага серед інших: в економіці (зайнятість), в культурі, у захисті навколишнього середовища, в регіональному та загальнодержавному плануванні, в наукових дослідженнях тощо. Рекомендація 1811 (2007) Парламентської Асамблеї Ради Європи про регіоналізацію в Європі також закріпила, що регіони — це не просто території, а люди та громади, що є колективним суб'єктом, які без утворення власної держави зберігають помітні відмінності, що надають їм волю до самоврядування. Розвиток регіоналізованої Європи є додатковою гарантією демократії, адже це розширює можливість громадян відігравати активну роль у політичних питаннях [4]. Спрямованість Декларації щодо регіоналізму в Європі дозволяє дійти висновку, що регіони не лише і не стільки територія, як соціальна спільнота в його межах, що й викликає її прагнення до політичного самоврядування.

Один із найважливіших чинників виникнення й існування регіону — специфічна свідомість регіональної спільноти. До її складу входять:

— по-перше, регіональна самоідентифікація — усвідомлення конкретною людиною своєї приналежності до того чи іншого регіону;

— по-друге, регіональні знання й уявлення — поінформованість людини як

частини регіонального співтовариства про особливості і властивості свого регіону;

— по-третє, регіональний менталітет — колективно несвідоме, специфічне світосприйняття, властиве жителям певного регіону, а також характерна для них система цінностей і оцінок, що впливають з неї, установок тощо;

— по-четверте, регіональні інтереси — уявлення населення про стан, цілі і шляхи розвитку свого регіону;

— по-п'яте, невід'ємною ознакою регіональної спільноти є спільна дія з метою упорядкування існування свого регіону [5].

Термін «регіон» тісно пов'язаний з поняттям регіональної (регіоналістичної) держави. Серед науковців немає єдиної точки зору щодо визначення такої держави. Так, В. Чіркін визначає регіональну державу як нову форму держави, вся територія якої, а не окремі частини складається з територіальних автономних утворень. Цим вона відрізняється від унітарної держави (в тому числі від складної, в складі якої є окремі автономії), і від федерації, оскільки автономії в названих вище державах не є суб'єктами федерації [6]. Тобто регіональна держава посідає проміжне місце між унітарною державою та федеративною. Б. О. Страшун відносить регіональну державу до виду унітарної держави з особливим політико-адміністративним поділом, що полягає в збільшенні низових одиниць, і регіоналізації — створенні великих регіонів як шляхом збільшення вищих одиниць, так і шляхом заснування нового вищого їх рівня [7]. І, нарешті, третя група науковців досліджують регіональну державу у співвідношенні з федерацією (напр. Г. Андреева) [8].

У 1980 р. на конференції місцевих та регіональних влад Європи, присвяченій регіональній проблематиці, була прийнята Резолюція 117 про регіональні інститути в Європі [9]. У зазначеному акті було визначено, що сам процес регіоналізації полягає у:

створенні великих за розміром територіальних одиниць та відповідного виду публічної влади, що знаходиться між місцевим та загальнодержавним рівнями;

визначенні компетенції, що вирішується регіональним рівнем влади під власну відповідальність у сферах регіонального та економічного планування та культурної політики;

передачі державних функцій на регіональному рівні до відання органів регіональної влади;

встановленні представницьких органів влади на регіональному рівні;

передачі представницьким органам регіональної влади законодавчих повноважень, наскільки це дозволяють державні інтереси;

заснуванні незалежних регіональних бюджетів та відповідної податкової бази.

До держав, яких прийнято вважати регіональними, зазвичай відносять Іспанію, Італію, Францію, Німеччину. Так, 23.03.2003 р. Конституційним законом № 2003-276 до Конституції Франції були внесені зміни, відповідно до яких її територіальна «організація є децентралізованою» (ст. 1 Конституції Франції), а також ст. 34 Конституції Франції закріплює принцип вільного управління «територіальних» колективів, їх компетенції та їх доходів. Хоча в Конституції, як і раніше, закріплений принцип єдності та неподільності держави [10]. В ст. 2 Конституції Іспанії встановлено, що вона заснована на непорушній єдності іспанської нації, єдиної та неподільної для всіх іспанців Батьківщині; вона визнає і гарантує право на автономію національностей і районів, що її складають [11]. У ст. 5 Конституції Італії також встановлені принципи її державного устрою. «Республіка, єдина і неподільна, визнає місцеві автономії та сприяє їх розвитку; здійснює широку адміністративну децентралізацію в залежних від держави службах». Крім того, Конституція Італії закріплює принцип субсидіарності та пропорційності при вирішенні відповідними рівнями влади питань, віднесених до їх відання [12]. Таким чином, у цілому для унітарних європейських держав характерне формальне закріплення в Конституціях єдності та неподільності держави, проте, поряд з цими принципами, встановлюються й інші, що демонструють розвиток і еволюцію форм державного устрою у відповідних державах — принципи децентралізації, автономії, пропорційності та субсидіарності. Так само і в федеративних державах поряд із закріпленими принципами децентралізації, субсидіарності та пропорційності досить велика увага приділяється відносинам між суб'єктами федерації та,

власне, самою федерацією, що побудовані на взаємній повазі. Так, відповідно до ст. 143 Конституції Бельгії при здійсненні своїх повноважень федеральна держава, спільнота, регіони, діють, дотримуючись вірності федерації, уникаючи конфлікту інтересів [13]. Той самий принцип — вірності федерації, на думку Федерального конституційного суду Німеччини, мається на увазі і в тексті конституції Німеччини [14].

Крім того, Конституції федеративних держав містять гарантії цілісності кордонів суб'єктів федерації. Зокрема ст. 4 Конституції Бельгії встановлено, що «Бельгія складається з чотирьох лінгвістичних регіонів: регіон французької мови, регіон нідерландської мови, двомовний регіон Брюссель — столиця і регіон німецької мови. Кожна комуна Королівства є частиною одного з лінгвістичних регіонів. Межі чотирьох лінгвістичних регіонів можуть бути змінені або уточнені тільки законом, прийнятим більшістю голосів у кожній лінгвістичній групі кожної із палат, за умови, що присутня більшість кожної групи і загальна кількість поданих голосів в обох лінгвістичних групах досягає двох третин, що взяли участь у голосуванні» [15].

Таким чином, у державах, що вважаються регіональними, і державах, що мають тенденції до регіоналізації (тобто наближених до регіональних держав), відсутнє правове закріплення принципу регіоналізму. Навпаки, практично у всіх Конституціях таких держав особливо наголошується на єдності і неподільності їх території. Разом із тим, у них міститься ряд положень, що вказують на розвиток територіального устрою тієї чи іншої держави в напрямі децентралізації.

Таким чином, регіоналізм не є конституційним принципом, він не знаходить своє закріплення в нормативних джерелах регіональних держав. Як вже було зазначено, в юридичній літературі відсутнє єдине визначення поняття регіоналізму. Це явище пов'язане з певними змінами, які відбуваються в сфері політико-територіального устрою держави та перерозподілу публічної влади.

Вивчення досвіду держав, які на сучасному етапі розвитку зіткнулися з процесами інтеграції та регіоналізації, з метою вивчення механізмів конститу-

ційно-правового регулювання, які використовуються для збереження, з одного боку, цілісності держав, а з іншого — задоволення прагнень до розширення повноважень своїх регіонів, є на сьогодні досить доцільним. У Резолюції Конгресу місцевих та регіональних влад Європи 8 (1994) щодо регіоналізму в Європі [16] та відповідній Рекомендації 6 (1994) [17], що були прийняті за підсумками конференції представників регіонів у Женеві у 1993 р., було зазначено, що регіоналізм наприкінці ХХ ст. вже визнається біль-

шістю країн в якості зразка для адміністративної організації держави, а його використання вже допомогло вирішити багато політичних проблем країн Європи [18].

Проте безперечним є той факт, що впровадження в життя змін, пов'язаних з трансформацією системи організації публічної влади в державах, які лише прагнуть до встановлення принципу регіоналізації, потребують проведення нових масштабних конституційно-правових реформ.

ПРИМІТКИ

1. Бирюков С. Российский регионализм: о возможной модели / С. Бирюков // Свободная мысль. — 2008. — № 8. — С. 19.
2. Nye J. Regional Institutions. Regional Politics and World Order. — San Francisco, 1973, P. 175.
3. Декларация Асамблеї європейських регіонів щодо регіоналізму в Європі від 04.12.1996 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/.dam/110n/ua/DR_UKRAINE\[1\].pdf](http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/.dam/110n/ua/DR_UKRAINE[1].pdf).
4. Рекомендація 1811 (2007) Парламентської Асамблеї Ради Європи про регіоналізацію в Європі [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/workingdocs/doc08/edoc11626.htm>.
5. Тетяна Сивак. Легітимація регіональних інтересів: Європейський досвід [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2011-2/doc/3/07.pdf>.
6. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран / В. Е. Чиркин. — 5-е изд., перераб. и доп. — М., 2008. — С. 192.
7. Старшун Б. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник / Б. А. Старшун. — М., 1995. — Т. 2. Часть общая: конституционное право и публичная власть. — С. 359.
8. Андреева Г. Н. Конституционное право зарубежных стран : учебник / Г. Н. Андреева. — 2-е изд., перераб. — М., 2009. — С. 377.
9. Ressionolution of the Standing Conference of local and regional authorities of Europe on regional institutions in Europe/ RES 117 (1980) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=67.8943&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>.
10. Конституційні акти Франції [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/france/france-r.htm.
11. Конституція Іспанії [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.domeuropa.eu/leys/23-fales/50-konstituczija-ispunii?start=1>.
12. Конституція Італії [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://lawers-ssu.narod.ru/subjects/constzs/italy.htm>.
13. Конституція Бельгії від 17.02.1994 р. (консолідований текст) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://urzona.com/index.php?option=com_content&view=article&id=454:—17—1997-&catid=65:2010-07-22-19-48-30&Itemid=77.
14. Васильева Т. Современные формы государственно-территориального устройства: конституционная регламентация в зарубежных странах / Т. Васильева // Сравнительное конституционное обозрение. — 2010. — № 2. — С. 8.
15. Конституція Бельгії від 17.02.1994 р. (консолідований текст) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://urzona.com/index.php?option=com_content&view=article&id=454:—17—1997-&catid=65:2010-07-22-19-48-30&Itemid=77.
16. Resolution of the Congress of Local and Regional Authorities on the Conference on «Regionalisation in Europe: evaluation and perspectives» (Geneva, Switzerland, 3—5 June 1993) / RES 8 (1994) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=823611&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>.

17. Recommendation 6 of the Congress of Local and Regional Authorities on the Conference on «Regionalisation in Europe: evaluation and perspectives» (Geneva, Switzerland, 3—5 June 1993) / REC 6 (1994) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=822453&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorL ogged=FFC679>.

18. Безверхнюк Т. М. Регіональна демократія: шлях до визнання [Електронний ресурс] / Т. М. Безверхнюк. — Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2011-2/doc/3/01.pdf>.

Колінко Яна. Регионализация как принцип построения территориальной организации публичной власти в странах Европы.

В статье исследуется понятие регионализации как принципа организации публичной власти, определяется ее сущность. Приводятся примеры Европейских региональных государств.

Ключевые слова: регионализация, территориальная организация публичной власти.

Kolinko Yana. Regionalization as a principle of construction of territorial organization of public power in the European countries.

Territorial organization of public power is a necessary principle which is contained in the main law of any country. Establishing of definite correlation between power and public allows speaking about such concepts as democracy, public society and others. Today there are two, at first sight, mutually exclusive processes in the world, they are globalization and decentralization. From one hand nations, being influenced by the processes of integration, unite into bigger unions, for example, the European Union. From the other hand, the notions of decentralization of power are spread. At the same time practically in all nations involved in the process of globalization there are domestic processes directed to redistribution of powers from the centre to regional level.

The process of regionalization is derivative from the process of globalization. The essence of regionalization, in its turn, is in redistribution of public state power (giving some competence) in two directions — to regions and to international organizations. Today there is no the only point of view as for the definition of regional states. Some scientists consider regional state as a type of unitary state with a special political and administrative division; others study regional state in relation with federative one. There is also an idea that regional state is in the intermediate place between unitary and federal states.

Such countries as Spain, Italy, France and Germany are usually considered to be regional. There is no legally fixed principle of regionalism in their constitutions. On the contrary, the principles of unity and indivisibility of their territories are constitutionally fixed. At the same time in the Fundamental Laws of these countries there are some provisions that point to the development of territorial structure of this or that country towards decentralization.

Thus, regionalism is not a constitutional principle stated in the regulatory sources of regional countries. This phenomenon is connected with definite changes in the sphere of political and territorial structure of the state and redistribution of public power.

Key words: regionalization, territorial organization of public power.