

## СУЧАСНІ ТРЕНДИ РЕГІОНАЛІЗАЦІЇ В ЄВРОПІ

**Малиновський Валентин Ярославович**, доктор політичних наук, професор, професор кафедри політології Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки

УДК 323.174 (4)

*У статті розглянуто сучасні тренди політичного регіоналізму в європейських країнах як відповідь на виклик єдності держав. Зазначений процес проаналізований у країнах зі складними регіональними проблемами.*

**Ключові слова:** автономія, децентралізація, регіон, регіоналізація, регіоналізована держава, сепаратизм, унітаризм, федералізм.

*В статье рассмотрены современные тренды политического регионализма в европейских странах как ответ на вызов единства государств. Указанный процесс проанализирован в странах со сложными региональными проблемами.*

**Ключевые слова:** автономия, децентрализация, регион, регионализация, регионализованное государство, сепаратизм, унитаризм, федерализм.

*The article deals with the modern trends of political regionalism in Europe as a response to the challenge of unity. The above process is analyzed in countries with complex regional problems.*

**Keywords:** autonomy, decentralization, region, regionalization, region-state, separatism, unitarism, federalism.

**Постановка проблеми та її зв'язок із важливим науковими завданнями.** Динамічний розвиток сучасної держави є неможливим без активної участі регіональної складової, яка відіграє все більшу політико-економічну роль. Європейські регіони з об'єктів централізованого державного управління еволюціонували у самостійні суб'єкти політичного процесу. Зважаючи на процеси регіоналізації, що тривають останніми десятиліттями в європейських країнах, для України, як найбільшої за територією країни Європи із суттєвими регіональними відмінностями, все актуальнішим стає виклик щодо свого майбутнього політико-просторового облаштування. В цьому контексті

наукові розробки з регіональної проблематики, що безпосередньо впливають на модернізацію форм державного устрою, є необхідною передумовою політико-територіального моделювання Української держави.

**Аналіз досліджень і публікацій з цієї проблеми.** У країнах Заходу зазначена проблематика вже давно стала предметом наукових досліджень, виокремлених у науковий напрям «регіоналістика». Як зазначає В. Нудельман, «Останніми роками країни Європейського Союзу ставляться до проблем регіоналізму з великим пійтетом, заледве не як до нової релігії» [7]. Вітчизняна ж політична наука лише розпочала дискурс з цієї тематики. Як зазначається у літературі, регіональні проблеми розглядаються переважно з географічної, економічної чи з державно-управлінської точки зору. Тим часом досвід свідчить, що реформування держави можливе за умов активної участі регіональної складової на політичному рівні [11, с. 13]. Інститутом регіональних досліджень НАН України обґрунтовано необхідність створення нової науки – регіонології [4, с 8]. Я. Верменич, В. Литвин, Т. Татаренко ведуть мову про регіоналістику як міждисциплінарний науковий напрям, сукупність субдисциплін і наукових напрямів [1, с. 135; 6, с. 7; 10].

Аналіз джерельної бази з цієї проблематики свідчить, що у політичній науці напрями, пов'язані з регіоналістикою, розвинені недостатньо, комплексні дослідження політичних відносин між центром і регіонами не мають системного характеру.

**Невирішена частина загальної проблеми.** Якщо класичні форми державного устрою (унітарна і федеративна) достатньою мірою розроблені вітчизняною політичною наукою, то модернізовані потребують ґрунтовних наукових розробок. Особливої уваги, в контексті сучасних політико-просторових процесів, заслуговує малодосліджене національною наукою поняття «регіоналізована держава».

**Метою статті** є аналіз сучасних трендів регіоналізації як відповіді на виклики територіальній цілісності поліетнічних країн Європи.

**Виклад основного матеріалу.** Історія територіальної організації влади у

Європі є прикладом перманентності змін та її вдосконалення, що є адекватною відповіддю на суспільно-політичні виклики, пов'язані, у першу чергу, з кардинальними змінами в економічній чи політичній системах, котрі суттєво загострили проблему збереження територіальної цілісності багатьох держав, у першу чергу, багатонаціональних. Держави, що будувалися на засадах жорсткого централізму та авторитаризму (Радянський Союз, Соціалістична Федеративна Республіка Югославія, Чехословацька Соціалістична Республіка), у 90-х роках не змогли впоратися з цим завданням. Натомість, ті держави, що запровадили дієві механізми децентралізації та регіоналізації, змогли без суттєвих катаклізмів перейти від диктатури до демократії (Італія у 40-х та Іспанія у 70-х роках), уникнувши розпаду держав. Політичні реформи у цих країнах були спрямовані на розв'язання викликів, пов'язаних із подоланням суперечностей у відносинах «центр-регіон». Вони були спрямовані на формування європейської філософії державного устрою, в основу якої покладено ідею максимального розширення повноважень регіонів. Зазначений процес розвивався у двох напрямках: регіоналізації та федералізації.

Якщо перетворення Німеччини після Другої світової війни у федеративну державу (ФРН) розглядалося державами-переможцями (США, Велика Британія, Франція), з одного боку, як механізм запобігання можливому відродженню нацизму та мілітаризму, а з іншого, розвитку та зміцнення демократії в новій німецькій державі, то Бельгія, що у 1993 р. перетворилася на федеративну державу, трансформуючи таким чином свій державний устрій, намагалася запобігти розколу країни на дві частини – Фландрію та Валлонію.

Однак, приклад Бельгії та певною мірою Російської Федерації показав, що федералізація не стала ефективним механізмом розв'язання актуального виклику сучасній державі – сепаратизму. Адже, Бельгія, запровадивши федеративну форму державного устрою, так і не змогла позбутися тих проблем, заради яких й була здійснена ця трансформація. Сьогодні на порядку денному цієї країни стоїть питання перетворення її на конфедерацію: «Новий фламандський альянс», що переміг на муніципальних виборах 2012 р.,

домагається переходу країни до конфедеративної форми державного устрою. З урахуванням того, що конфедерації є нетривкими державними утвореннями, можна спрогнозувати подальший розпад цієї держави, як це відбулося з Чехословаччиною у 1993 р. та відокремлення Чорногорії від Сербії у 2006 році. Прикладом цього є також ситуація у конфедеративному об'єднанні Боснія та Герцеговина, єдність якого тримається лише на зусиллях Європейського Союзу.

З метою уникнення бельгійського сценарію, країни з потужними відцентровими силами перебувають у перманентному пошуку специфічної форми політико-територіального устрою, який би забезпечив територіальну цілісність. Адже класична унітарна форма не «справляється» з цим завданням, що підтверджує сучасна тенденція зменшення кількості «чистих» унітарних держав в Європі. До останніх, з великих держав можна віднести лише Польщу, інші – це невеликі за територією та населенням країни – Болгарія, Греція, Ірландія, Норвегія, Словаччина, Угорщина, Чеська Республіка. Останніми роками відбувається відхід від жорсткої моделі унітарної держави, де політичні рішення є винятковою прерогативою центру, а регіони лише виконавцями його волі, до моделі децентралізованої держави, в якій регіони стають активними суб'єктами формування державної політики та солідарної участі у державних справах. Відповідно до Декларації про регіоналізм в Європі, прийнятої з ініціативи Асамблеї європейських регіонів, регіон відтворює специфіку політичної самобутності, яка може мати найрізноманітніші політичні форми, що відображають демократичну волю кожного регіону, приймати ту форму політичної організації, якій він віддає перевагу. Регіон сам обирає своє керівництво і встановлює форми його представництва [3].

Центральні органи державної влади залишають за собою право на розроблення політики та її впровадження у важливих сферах загальнонаціонального значення: міжнародні відносини, оборона, грошова та фіскальна політика, кримінальне право тощо. В інших сферах держава виступає в ролі загального розробника напрямів державної політики й гарантує

дотримання мінімальних соціальних стандартів. У багатьох ключових сферах центральні інституції видають законодавчі акти, котрі розвиваються регіонами у власних законах і підзаконних актах, що кардинально змінило роль регіонів. Практика солідарної політики притаманна сферам планування територій, економічного розвитку, землекористування, транспорту, захисту довкілля, культурної спадщини, лісового господарства.

У цьому процесі найбільш оптимальним виявився підхід поєднання централізованих і децентралізованих механізмів розв'язання регіональних проблем, результатом чого став перерозподіл влади між центральними і регіональними рівнями на користь останніх. Зазначений процес отримав назву регіоналізації, що активно здійснюється не лише в рамках вирішення проблеми конкретної країни, а й в контексті загальноєвропейської ідеї «Європа регіонів».

Ідеологія регіоналізму виходить з балансу відцентрових і доцентрових сил, що формувалася у межах відповідної національної територіально-політичної системи [10, с. 9]. Джерелом відцентризму є регіональні національно-територіальні ідентичності (етнічні, мовні, релігійні, культурні, історичні, географічні, соціально-економічні), які, тією чи іншою мірою, присутні в кожній країні. Основною доцентровою силою вважається ідея консолідації нації (територіальної цілісності). Переважання відцентрових сил призводить до наростання автономістських (сепаратистських) ідей. Для підтримки балансу зазначених сил застосовуються різні механізми, основним серед яких вважається децентралізація державної влади або деволуція.

Т. Вюртенбергер, котрий зробив значний внесок у розробку теорії децентралізованої держави, сформулював важливі політичні висновки щодо функціонування сучасної політико-територіальної моделі, зокрема, такі: «Переконливе розв'язання конфліктів на місцевому та регіональному рівнях гарантує легітимізацію політичної системи більшою мірою, ніж централізоване політичне рішення; Важлива перевага місцевої та регіональної автономії полягає в тому, що вона здійснює розподіл політичної влади між різними політичними інституціями; Регіоналізація не становить загрози державній

цілісності, а, навпаки, сприяє ефективній інтеграції держави в цілому; В рамках ЄС майбутнє мають лише ті держави, які у своєму устрої реалізують концепцію регіоналізації» [8, с. 12-14].

У цьому процесі регіонам з особливими національно-територіальними ідентичностями надаються значні повноваження, аж до автономного статусу. На сучасному етапі розвитку національної держави автономні утворення стали звичним явищем в конституційній практиці європейських унітарних держав: наприклад, автономні регіони в Італії, автономні спільноти в Іспанії, Азорські острови і Мадейра у Португалії, Аландські острови у Фінляндії, Гренландія і Фарерські острови в Данії, Корсика у Франції, Крим в Україні, Північна Ірландія в Сполученому Королівстві.

Унаслідок політичних компромісів набула поширеної практики територіально-політична асиметрія у відносинах «центр–регіони». Її результатом стало формування регіонів із різними компетенційними повноваженнями (Іспанія, Італія, Велика Британія, частково Франція) як відповідь на регіональні ідентичності, розв'язання міжетнічних проблем у багатонаціональних державах і стимулювання розвитку депресивних територій. У результаті, ці країни перетворилися на «територіально гетерогенні держави», у яких регіони з високим рівнем автономності, здійснюючи потужний політичний тиск на центр, суттєво впливають на державну політику. Особливо вирізняються у цьому контексті дві юридично унітарні держави: Іспанія та Італія. Регіональна диференціація у цих країнах призвела до запровадження складної форми автономності, яка торкнулася не лише вищого – регіонального рівня, а й одиниць нижчого рівня – провінцій.

У поліетнічній Іспанії, де проблема відмінностей між етносами, культурами і регіонами завжди була і залишається суттєвою, автономізація стала відповіддю на франкістську політику жорсткої уніфікації, повного заперечення автономії національних районів та абсолютного унітаризму. Згідно Конституції 1978 р. була запроваджена асиметрична модель децентралізованого унітаризму, характерна тим, що автономні утворення наділені різним статусом.

На регіональному рівні було сформовано три рівні політичної автономії: повна, яку отримали Країна Басків, Каталонія, Галісія, Андалусія (три перших утворення – історична батьківщина відповідних корінних народів); спеціальна – Валенсія, Канарські острови, Наварра; порівняно обмежена – усі інші регіони. При цьому, згідно ст. 145 Конституції не допускається утворення федерації автономних утворень, а угоди між ними можуть підписуватися лише з дозволу парламенту країни з повідомленням про характер і цілі такої угоди [5].

Автономні утворення мають власні статути, що приймаються парламентом країни шляхом видання органічного (конституційного) закону. Особливістю іспанського автономізму є те, що у рамках його конституційних основ питання розмежування предметів відання і повноважень автономних співтовариств та держави загалом вирішуються в кожному конкретному випадку окремо, що породжує ще більшу асиметрію всередині системи самих автономних співтовариств. Це дало можливість Каталонії та Країні Басків за останні роки отримати чималі поступки від центру, особливо у фінансовій сфері (наприклад, у бюджет Країни Басків надходять усі зібрані на її території податки). Загальна тенденція розширення автономії і децентралізації влади втілювалася в загальнонаціональній Пакт про автономії (1992 р.).

Згідно Конституції Іспанії регіональні органи публічної влади беруть участь у формуванні центральних органів державної влади, мають право законодавчої ініціативи, право висловлювати свою точку зору при підготовці планів розвитку територій. Закони, прийняті законодавчими органами автономій, мають однакову силу з державними. Законодавчі збори також призначають певну кількість сенаторів, які представляють регіон у Сенаті – верхній палаті парламенту Іспанії.

Субрегіональний рівень Іспанії складають провінції, що є історично найбільш важливим рівнем муніципальної влади. Територія країни поділена на 50 провінцій, три з яких є острівними провінціями: Лас Пальмас, Тенерифе, Балеарські острови. При цьому статус провінцій, як і автономних спільнот, є асиметричним, що складається з трьох видів: 1) острівні території; 2) Баскські

“історичні території”; 3) однопровінційні автономні спільноти (Астурія, Кантабрія, Наварра, Ла Ріоха, Мадрид, Мурсія). Останні є одночасно адміністративно-територіального одиницями вищого і середнього рівнів: провінціями і автономними спільнотами.

Незважаючи на те, що Іспанія є найбільш децентралізованою державою у Європі, навіть у порівнянні з окремими федераціями, усе ж повністю зняти з порядку денного проблему сепаратизму окремих національних територій не вдалося. Зокрема, незважаючи на всі зусилля та поступки центрального уряду, у баскському суспільстві, де культивуються власна історія, культура, мова, прагнення створити власну державу не зазнало істотних змін. Схожі процеси відбуваються і в Каталонії, де сепаратистський блок «Конвергенція і союз» ініціюють проведення у 2014 р. референдуму про відокремлення цієї автономії від Іспанії.

Як уже зазначалося, Італія відноситься до найбільш децентралізованих за своїм політико-територіальним устроєм країн, що стало результатом звільнення від «синдрому жорсткого централізму», що більше двох десятиліть панував у цій країні у період фашистської диктатури (1922–1943 рр.). Італійський дослідник Ф. Мішель зазначає, що: «Італія стала частиною довготривалого процесу змін на політичному небосхилі, в якому регіони, як і в інших країнах, виникають чи відновлюються як інструменти горизонтальної інтеграції (соціальної, політичної або економічної) та як дійові особи процесу прийняття рішень» [9, с. 197].

Згідно Конституції 1947 р. була запроваджена автономія територіальних одиниць – регіонів, провінцій і комун у рамках єдиної і неподільної держави. У 1970 р. були утворені сучасні регіони двох типів: 1) 15 зі звичайним статусом; 2) 5 з особливим статусом (Сицилія, Сардинія, Трентино-Альто Адідже, Фриулі-Венеція-Джулія, Валле д’Аоста). При наданні особливого статусу та ширшої автономії цим п’ятьом регіонам урахувалися два фактори: а) наявність етнічних меншин (Трентино-Альто Адідже – німецько-австрійської, Фриулі-Венеція-Джулія – фриульської та словенської, Валле д’Аоста –



французької); б) історичне минуле Сицилії та Сардинії, що свого часу були самостійними королівствами, а також їх острівне положення). При цьому зазначимо, що Валле-д'Аоста – єдиний регіон, у якому відсутній поділ на провінції, маючи площу 3266 кв. км та 119 548 населення. Цей регіон за територією у 7,8 разів менший за територію Сицилії, а за кількістю населення – у 75,5 разів (!) є меншим за чисельність Ломбардії. За розміром території та кількістю населення цей регіон є меншим від окремих українських районів (наприклад, територія Ічнянського району Чернігівської області має територію 4576 кв. км, а чисельність населення Тячівського району Закарпатської області – 172 400 жителів).

Ці п'ять регіонів наділені ширшими законодавчими та адміністративними повноваженнями. Кожний регіон має власний статут, котрий відповідно до конституції встановлює форму правління та основні принципи організації публічної влади на території регіону. Цей статут приймається та змінюється законом Регіональної ради і не потребує затвердження з боку урядового уповноваженого.

Субрегіональним рівнем в Італії є провінції, що забезпечують міжурядову координацію і є з'єднуючою ланкою між місцевим та регіональним рівнями. Ураховуючи етнічну специфіку, італійські провінції як і регіони, є двох типів: а) 101 провінція зі звичайним статусом; б) дві (Тренто і Больцано) автономні провінції.

Таким чином, в Італії, як і в Іспанії, запроваджена складна модель децентралізованої держави, що базується на автономії її складових – адміністративно-територіальних одиниць та компетенційних принципах, характерних для федеративних держав. Будучи конституційно унітарною державою, ця система, тяжіючи до федералізму, утворює особливий вид державного устрою, що отримав у сучасній науці назву «регіоналізований». Бельгійський дослідник Ф. Брюке, розвиваючи теорію регіоналізму наголосив, що у політичному контексті регіоналізацію слід розуміти як концепцію, наближену до федералізму, у результаті чого виникає новий тип держави –

регіоналізована держава [8, с. 19–20]. Метою політичної регіоналізації, на думку ученого, «є запровадження такого оновленого державного устрою, який дозволить врятувати державу» [8, с. 125]. Як зазначає І. Грицяк: «Регіоналізована форма (тип) державного устрою притаманна окремим державам-членам ЄС, оскільки виникла недавно, у кінці минулого століття. Умовно-схематично ця форма територіального устрою зайняла місце між унітаризмом і федералізмом. Деякі держави лише почали свій шлях в напрямі до федералізму, інші – уже наблизилися до нього впритул. У першому випадку йдеться про децентралізовані унітарні Данію, Нідерланди, Фінляндію, Францію і Швецію, в іншому – про регіоналізовані унітарні Іспанію, Італію, Великобританію» [2].

С. Мартін, досліджуючи політико-територіальний устрій Великої Британії, виокремив проблеми, що пояснюються специфічною моделлю організації територій. Так на відміну від усіх європейських держав, у цій країні відсутній регіональний рівень [9, с. 324], що не вписується в концепцію «Європи регіонів». Однак після 1998 р. активізувалися процеси деволюції щодо історичних частин Великої Британії: за результатами референдуму в Північній Ірландії був утворений законодавчий орган (Асамблея), у Шотландії – парламент, в Уельсі – Національна асамблея (причому, в Уельсі власний законодавчий орган був утворений вперше в його історії). До повноважень цих регіональних законодавчих органів було віднесене широке коло політичних питань та державних функцій, що раніше контролювалися державними секретарями у справах Уельсу та Шотландії, зокрема у сфері охорони здоров'я, громадських послуг, бюджету. Парламент Шотландії наділений ще й повноваженнями у фінансній сфері, зокрема йому надане право змінювати прибутковий податок у межах трьох відсотків, місцевий податок на комерційну нерухомість. Автономія у галузях освіти та охорони здоров'я використовується для запровадження безкоштовного навчання в університетах і догляду за людьми похилого віку.

Однак, незважаючи на такі поступки британського уряду, повною мірою зняти з порядку денного проблему сепаратизму не вдалося. У 2007 та 2011 рр. вибори до шотландського парламенту виграла Шотландська національна партія, яка послідовно домагається надання Шотландії незалежності. На початку 2012 р. шотландський уряд оголосив про проведення восени 2014 р. референдуму про незалежність цієї частини Сполученого Королівства. Шотландський сепаратизм, плюс прагнення католиків Північної Ірландії приєднати свої графства до Ірландії становлять серйозний виклик щодо існування самого Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії.

Зазначений аналіз свідчить, що територіальна організація влади на Заході за останні десятиліття пережила радикальну трансформацію. Децентралізована держава стала основною формою сучасної державної організації. Зокрема, із високоцентралізованої системи з двома рівнями публічного управління (центральний і місцевий) більшість великих європейських країн (Іспанія, Італія, Франція, Польща) перейшли до трирівневої моделі із запровадженням регіонального рівня. Розподіл повноважень між центральним та територіальними рівнями публічної влади здійснювався через серйозні політичні компроміси. Їх результатом стала складна політико-просторова організація публічної влади, зокрема Іспанія та Італія перетворилися на своєрідні «регіоналізовані держави», а Велика Британія – на квазіфедеративну (Англія, Шотландія, Уельс) з елементами конфедерації (Північна Ірландія).

Зазначені тренди призвели до необхідності переосмислення існуючих класичних форм державного устрою, що не повною мірою відображають реальний стан еволюції цього державотворчого конструкту. На практиці, в сучасному світі розподіл між децентралізацією, федералізмом, унітарною державою і централізованою системою стає все більш умовним, що потребує внесення відповідних змін у понятійний апарат політичної науки.

**Висновки.** Провідною тенденцією сучасного європейського державотворення є процес децентралізації, регіоналізації із зростанням

політичної ролі регіонів при збереженні унітарності держав. Децентралізована модель в умовах сталого соціально-економічного розвитку довела свою перевагу над централізованою. Це передбачає запровадження для України нової стратегії у відносинах центру і регіонів. Фактично йдеться про формування нової регіональної політики, яка має передбачати перенесення пріоритетів розвитку з відомчо-галузевих на цілісно-територіальні, оптимізацію відносин між центром і територіями, врахування єврорегіональних тенденцій розвитку держави. Приймаючи стратегічне рішення, Україна має зробити непростий вибір подальшого розвитку – створити таку політико-просторову систему, яка б: а) відповідала демократичним стандартам; б) не стимулювала сепаратистських тенденцій.

Ураховуючи нетривалий період існування як самостійної держави, неконсолідованість українського народу, Україна не готова до запровадження федеративної форми державного устрою. Крім того, не існує необхідних об'єктивних причин для запровадження федералізму, котрий автоматично не призводить до децентралізації, оскільки федерації можуть бути як централізованими, так і децентралізованими.

**Подальші дослідження** мають бути спрямовані на обґрунтування поняття «регіоналізована держава».

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Верменич Я. В. Еволюція адміністративно-територіального устрою в Україні: проблеми концептуалізації / Я. В. Верменич // Укр. іст. журн. – 2005. – № 4. – С. 114–145.

2. Грицяк І. Форми державного устрою: зарубіжний досвід та перспективи України [Електронний ресурс] / І. Грицяк. – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Nvamu\\_upravl/2010\\_3/5.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_upravl/2010_3/5.pdf). – Загол. з екрана.

3. Декларація щодо регіоналізму в Європі : прийнята Асамблеєю Європейських Регіонів від 4 груд. 1996 р. // Управління сучасним містом. – 2001. – № 7–9.

4. Долішній М. На чому ґрунтується регіонологія? / М. Долішній // Наук. світ. – 2004. – № 3. – С. 8–9.

5. Испанская Конституция от 29 декаб. 1978 г. ; [перев. с исп. П. Романа] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vivovoco.rsl.ru/VV/LAW/SPAIN.HTM>. – Назва з екрана.

6. Литвин В. Регіоналізм у політичному вимірі: українські реалії / В. Литвин. – Уряд. кур'єр. – 2010. – 9 лист. – С. 6–7.

7. Нудельман В. Національна стратегія регіоналізму / В. Нудельман // Урядовий кур'єр. – 2010. – 25 листоп. – С. 8.

8. Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав – членів Європейського Союзу. – К. : Укр. консалтингова група, 2005. – 130 с.

9. Проміжний рівень управління в європейських державах: складність проти демократії? / за ред. Т. Ларссона, К. Нодмена, Ф. Петітвілля. – К. : К. І. С., 2003. – 346 с.

10. Татаренко Т. Баланс інтересів як умова територіально-політичного розвитку українського простору / Т. Татаренко // Політичний менеджмент. – 2010. - № 3. – С. 3-18.

11. Татаренко Т. Територіально-просторовий аспект дослідження сучасних регіональних процесів / Т. Татаренко // Політичний менеджмент. – 2008. – № 4. – С. 12–22.