



Валентин Малиновський,
доктор політичних наук, доцент,
начальник Управління державної служби
Головдержслужби у Волинській області,
професор кафедри політології
Східноєвропейського національного
університету імені Лесі Українки

Регіональний рівень організації влади країн Європи: сучасний стан і тенденції розвитку

У статті розглянуто сучасні тренди політичного регіоналізму в країнах ЄС. З метою дослідження зазначеного процесу здійснено аналіз та систематизацію існуючих моделей організації публічної влади регіонального рівня.

Ключові слова: регіон, регіоналізм, регіоналізована держава, регіональне самоврядування, регіональний рівень, публічна влада.

The article deals with the modern trends of political regionalism in the EU. In order to study this process, the analysis and systematization of existing models of public authorities the regional level.

Key words: region, regionalism, region-state, regional self-governments, regional, public authority.

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими завданнями. Сучасний стан державотворення в Україні відзначається інтенсивним пошуком найбільш оптимальної моделі державного устрою. Адже необхідною умовою стабільного розвитку суспільства та ефективного функціонування державних інститутів є забезпечення балансу загальнонаціональних інтересів з інтересами населення регіонів і територіальних громад, ґрунтуючись на засадах унітарності держави та цілісності її території. Зазначена проблематика для України має особливе значення, адже несистемність державної політики та реальних дій у цій сфері стали однією із засадничих причин багаторічної структурної кризи влади, що призвела до надмірної

централізації державної влади, посилення територіальної диференціації та рівня економічного розвитку в регіонах, дисбалансу загальнодержавних інтересів з інтересами регіонів, громад.

Аналіз досліджень і публікацій з цієї проблеми. До запропонованої тематики зверталися та зробили вагомий внесок такі зарубіжні дослідники та експерти: С.Бірюков, Ф.Брюке, Т.Вюртенбергер, Г.Гожеляк, Я.Гонцяж, Ж.-Ф.Девемі, З.Долецький, Д.Жіблан, І.Захаряш, Р.Здібель, Л.Колярська-Бобинська, М.Кулеша, М.Лангсет, Т.Ларссон, Ж.Марку, С.Мартін, А.Нелицький, В.Нечаєв, К.Нодмен, Ф.Петітвілль, Я.Пекло, А.Усягін, Х.Ціммерман, Д.Шиманке, Б.Яловецьки, а також вітчизняні: З.Варналій, В.Воротін, І.Грицяк, Я.Жаліло, В.Зуєва, В.Керецман, Є.Кіш, Т.Козак, В.Куйбіда, Т.Кучеренко, О.Лазор, М.Лендъел, В.Литвин, С.Максименко, О.Мрінська, І.Студенніков, Т.Татаренко, С.Телешун, О.Чумакова.

Якщо проблематика місцевого самоврядування отримала широке висвітлення у вітчизняній науковій літературі, то регіональне самоврядування все ще залишається поза межами серйозних наукових розвідок, що негативно впливає на інституціоналізацію муніципальної влади в Україні.

Невирішена частина загальної проблеми. У процесі інтеграції України до європейської спільноти важливим є вивчення зарубіжного досвіду організації публічної влади та можливостей його адаптації в національну модель організації регіональної влади.

Прагнення здійснити політико-адміністративну і територіальну трансформацію в Україні має відповідати ідеям, принципам та практиці вдосконалення публічного врядування в країнах ЄС. Проведення реформ щодо створення національної моделі територіальної організації публічної влади має ґрунтуватися на відповідних теоретичних концептах, розроблення яких є масштабною науковою проблемою. Виклики, що стоять сьогодні перед політичною елітою України, передбачають низку прикладних, негайних кроків, що ґрунтуються саме на науковому вивченні і творчому застосуванні сучасного апробованого передового досвіду реформування політико-територіальних систем, особливо тих європейських країн, що мали справу з вирішенням схожих питань.

Метою статті є аналіз досвіду вирішення питань організації публічної влади на регіональному рівні європейських країн, схожих з Україною за основними параметрами.

Виклад основного матеріалу. Розвиток наукової думки про просторову організацію публічної влади розпочався ще із середньовіччя, коли в полеміці з теорією абсолютизму (суверенної монолітної держави), сформованою наприкінці XVI ст. Ж.Боденом, німецький теоретик державного будівництва Й.Альгазіус розробив федеральну теорію народного суверенітету та сформулював принцип субсидіарності. Його теорія полягала в передачі правових повноважень на місцевий та регіональний політичні рівні, а також пра-

ва на самоврядування в максимально можливому обсязі. Лише коли нижчі політичні одиниці були не в змозі виконувати поставлені завдання самоврядування, компетенція мала переходити до відповідного вищого політичного об'єднання [2, с. 10]. Ідеї Й.Альтазіуса були революційними для свого часу, не втративши актуальності й сьогодні, адже принцип субсидіарності є ключовим в організації місцевої та регіональної влад, набувши свого визнання і практичного втілення в західних демократіях, зокрема країнах ЄС.

На Заході децентралізована держава з регіональною та місцевою автономією стала панівною формою державної організації наприкінці ХХ ст., а домінуючою є точка зору, згідно з якою децентралізація веде до підвищення ефективності публічного управління. Т.Вюртенбергер, який зробив значний внесок у розробку теорії децентралізованої держави, аналізуючи розвиток європейських держав, зазначає, що місцеве та регіональне самоврядування є “наріжними каменями децентралізованої держави” [2, с. 11]. Ученим сформульовані важливі політичні висновки: “Переконливе розв’язання конфліктів на місцевому та регіональному рівнях гарантує легітимацію політичної системи більшою мірою, ніж централізоване політичне рішення; регіоналізація не становить загрози державній цілісності, а, навпаки, сприяє ефективній інтеграції держави в цілому; у рамках ЄС майбутнє мають лише ті держави, які у своєму устрої реалізують концепцію регіоналізації” [2, с. 13-14].

Саме такий підхід визначає практику державного будівництва в багатьох зарубіжних країнах, як розвинених, так і тих, що їх відносять до перехідних демократій. Бельгійський дослідник Ф.Брюке, розвиваючи теорію регіоналізму, наголосив на різниці між регіональною децентралізацією та політичною регіоналізацією. Під першим поняттям учений розуміє інституційний захід, спрямований на поліпшення соціально-економічного й культурного розвитку територій, їх благоустрою і координації на засадах взаємозалежності та взаємодії. Тоді як у політичному контексті регіоналізацію слід розуміти як концепцію, наближену до федералізму, у результаті чого виникає новий тип держави – *регіоналізована держава* [2, с. 19-20]. Метою політичної регіоналізації, на думку ученого, “є запровадження такого оновленого державного устрою, який дасть змогу врятувати державу” [2, с. 125]. Специфіка регіоналізованої держави полягає в тому, що автономні утворення наділені меншими повноваженнями, ніж у федерації, але значно більшими, ніж у класичному унітаризмі.

Процес автономізації в Іспанії, регіональна реформа в Італії, розширення регіональної автономії у Великій Британії, закони про децентралізацію у Франції – всі ці перетворення були спрямовані на оптимізацію публічної влади на регіональному та місцевому рівнях з метою дати відповідь на виклики політичного та економічного характеру. Аналогічним курсом ішли й колишні соціалістичні країни Східної Європи. Фактично концепція регіоналізованої держави сьогодні є переважаючою в країнах-членах ЄС, регіоналіза-

ція та децентралізація стали провідними напрямками європейської політики, а місцева й регіональна автономії стали принципами європейського конституційного права, що є спільним для всіх країн Європи [2, с. 10-11]. Зазначені тренди політичного регіоналізму здійснюються під гаслом “Європа регіонів”, яку ще в 1963 р. висунув швейцарський філософ Д. де Ружмон. Саме він стверджував, що перехід нації до регіонів стане “найвеличнішим феноменом ХХ століття” [6, с. 35]. Такий шлях державного розвитку спрямований на запобігання національно-етнічному сепаратизму, що позначається на інституційній єдності держави через значну різноманітність культурних та етнічних особливостей її складових. До нього додався сепаратизм економічний, коли багаті регіони прагнуть звільнитися від бідних з надією поліпшення власного добробуту.

Економічна криза з новою силою загострила больові точки територіальної єдності багатьох держав із проблемними етнічними територіями, відродивши політичне питання про право націй на самовизначення. Утворені раніше різноманітні форми політичного устрою, такі як автономний державний устрій в Іспанії, регіоналізований державний устрій в Італії, квазіфедерація Великої Британії, федеративний устрій з 1993 р. у Бельгії, що з величезними зусиллями все ж стримували сепаратистські тенденції, в нових умовах потребують трансформації.

Останнім часом уся Європа спостерігає за подіями в Каталонії, яка взяла курс на відділення від Іспанії (призначений референдум на 2014 р.). Схожа ситуація відбувається й в Сполученому Королівстві, де у 2014 р. має відбутися референдум про незалежність Шотландії. У Бельгії фламандські націоналісти, які перемогли на місцевих виборах, домагаються переходу країни від федерації до конфедерації. Поглиблення економічної кризи в Європі посилює сепаратистські настрої і у Франції та Німеччині.

Історичні традиції, чисельність населення, його етнічний склад, розмір території – ці чинники визначальною мірою впливають на політико-територіальну організацію держав. Форма правління, визначаючи організацію центральної державної влади, має безпосередній вплив на модель регіональної влади. Державний устрій визначальним чином впливає на вибір системи управління в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Залежно від розмірів територій, їх економічних потенціалів, географічних умов, чисельного та етнічного складу населення публічне управління може здійснюватися двома способами: місцевими органами виконавчої влади, що утворюються центральною державною владою, або ж представницькими органами місцевого самоврядування, що обираються відповідними територіальними громадами. Разом з тим, незважаючи на відмінності моделей, існують певні спільні риси й тенденції територіального облаштування. Зокрема, виокремлюють три основні моделі публічної регіональної влади:

1) *автономний регіон* – органи влади наділені виконавчими та законодавчими повноваженнями, на які також покладається частина повноважень центральних органів влади;

2) *самоврядний регіон*, якому передається частина повноважень центральних органів, одночасно на тому ж самому рівні формується політичне керівництво, яке проводить самостійну політику управління регіоном у межах чинного законодавства;

3) *адміністративний регіон* – реалізує політику центрального уряду, при цьому не виключене самоврядне представництво в тій чи іншій формі, яке має виключно консультативні повноваження [1, с. 15].

На основі зазначеного підходу автором систематизовано моделі територіальної організації влади регіонального рівня європейських країн (див. таблицю).

Просторові моделі організації регіональної влади

Назва держави	Територіальна модель	Політико-адміністративна модель
Велика Британія	Держава з елементами квазіфедерації (Англія, Шотландія, Уельс) та конфедерації (Північна Ірландія)	Органи публічної влади на регіональному рівні відсутні
Іспанія	Держава з широкою трирівневою регіональною автономією	Три рівні політичної автономії на регіональному рівні: модель 1 (4 автономні об'єднання), модель 2 (3 автономні об'єднання), модель 3 (інші автономні об'єднання)
Італія	Держава з широкою дворівневою регіональною автономією	Два рівні політичної автономії: модель 1 (5 регіонів зі спеціальним статусом), модель 2 (інші регіони). Регіони є автономними утвореннями із власними статутами
Німеччина	Землі наділені широкою автономією	Модель 1. У кожній землі існує власна регіональна модель публічної влади
Польща	Воєводства є уніфікованими адміністративно-територіальними одиницями регіонального рівня	Модель 2. Функціонування на регіональному рівні органів державної влади (воєвода) та органів регіонального самоврядування (сеймик воєводства). Воєвода наділений контрольними функціями
Франція	Уніфіковані регіони. Регіон Корсика має особливий статус	Модель 2. Регіони наділені самоврядними повноваженнями. Регіон Корсика наділений більшими повноваженнями: модель 1.
Україна	Уніфіковані області. Наявність автономного утворення – Автономної Республіки Крим	Модель 2. (Автономна Республіка Крим), модель 3 (області) – функціонування на регіональному рівні державних (ОДА) та самоврядних (облрад) органів

Джерело. Таблиця складена автором на основі опрацювання наукових робіт [3, с. 279; 5, с. 290-291].

Як видно з таблиці, політико-просторові системи європейських держав є різними, у кожній з них існує власна регіональна модель публічної влади, що не має аналогів, адже залежить від специфіки політичної системи конкретної країни. Необхідно наголосити на суттєвій особливості, що стосується розв'язання регіональних проблем та відповідно регіонального управління. Країни розв'язують їх по-різному, при цьому не відмовляючись від унітарної форми державного устрою.

В *Іспанії*, де проблема відмінностей між етносами, культурами і регіонами завжди була і залишається суттєвою, згідно з Конституцією 1978 р. сформовано три рівні політичної автономії: вищий рівень, який отримали Країна Басків, Каталонія, Галісія, Андалусія; середній рівень – Валенсія, Канарські острови, Наварра; нижчий рівень – усі інші регіони. 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.

В *Італії* регіони (regioni), що були утворені у 1970 р., відіграють ключову роль порівняно з іншими рівнями територіального устрою. Італійські регіони є двох типів: 1) 15 зі звичайним статусом; 2) 5 зі спеціальним статусом (Сицилія, Сардинія, Трентино-Альто Адідже (Південний Тіроль), Фриулі-Венеція-Джулія, Валле д'Аоста). Друга група регіонів наділена ширшими законодавчими та адміністративними повноваженнями. Кожний регіон має власний статут, який 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.

У *Франції* регіон – наймолодша структура в системі місцевої влади та адміністративно-територіальне утворення Франції, що з'явилося 1982 р. Регіон Корсика має колегіальний виконавчий орган, підзвітний зборам, а також особливі повноваження порівняно з іншими регіонами країни. З упевненістю можна сказати, що створення цієї адміністративно-територіальної одиниці регіонального рівня сприяло досягненню необхідної рівноваги між центром і регіонами, покращенню розподілу функцій та відповідальності між ними, зростанню ролі регіонів у політичному житті Французької Республіки. Це дало змогу подолати надмірну централізацію із збереженням унітарного статусу держави.

С.Мартін, досліджуючи територіальну організацію влади у *Великій Британії* – історичній батьківщині “локального управління”, виокремив проблеми, що пояснюються специфічною моделлю організації територій. Так, на відміну від усіх великих та середніх європейських держав, у цій країні відсутній регіональний рівень [5, с. 324], що не вписується в концепцію “Європи регіонів”. Однак після 1999 р. активізувалися процеси децен-

тралізації в системі публічного управління історичними частинами Сполученого Королівства: Шотландії було надано право створення парламенту, а Уельсу – вибраної асамблеї (причому в Уельсі власний представницький орган був утворений вперше в його історії). До їх повноважень 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. Шотландська Асамблея наділена ще й повноваженнями у фіскальній сфері.

Започаткування в Англії у 1999 р. восьми Регіональних агентств розвитку (Південний Захід, Південний Схід, Східна Англія, Середній Захід, Середній Схід, Йоркшир і Хамбер, Північний Захід, Північний Схід), що змістило відповідальність за економічний розвиток із центрального уряду на регіональний рівень управління, стало важливим кроком у напрямі започаткування регіонального рівня. У перспективі вони поряд з Лондоном, Шотландією, Уельсом та Північною Ірландією можуть стати прототипами регіонів Сполученого Королівства, що відповідатиме стандартам NUTS*.

У Німеччині, яка після Другої світової війни змінила унітарну форму державного устрою на федеративну, запроваджено принцип “слабкий центр – сильні землі”. Вищими органами земель є земельний лантаг (парламент), земельний уряд з міністром-президентом і міністерствами на чолі із земельними міністрами. Кожна земля самостійно визначає модель публічного управління, місцевого самоврядування, його компетенцію та форми контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Польща, здійснюючи реформу територіального устрою, запровадила концепцію самоврядного регіону з децентралізованою системою публічної адміністрації, яка значно демократизувала процес публічного управління. У польській системі територіальної організації влади, на відміну від гмін та повітів, що є одиницями місцевого самоврядування, воєводства є регіональним самоврядуванням [4, с. 6]. На рівні регіону функціонують: 1) органи регіонального самоврядування: сеймик воєводства та адміністрація воєводства, що очолюються маршалком; 2) орган державної влади: воєвода та регіональна адміністрація – допоміжний орган воєводи. Утворення органів регіонального самоврядування на воєводському рівні суттєво змінило характер взаємовідносин центру і місцевої влади, особливо у сфері регіональної політики.

Як видно, останніми роками провідні держави-члени ЄС зазнали суттєвих змін в організації своїх регіональних рівнів управління, викликаних політичними та економічними чинниками.

*NUTS (Nomenclature of Territorial Units for Statistics) – статистична система, розроблена ЄС для класифікації адміністративно-територіальних одиниць.

У цьому контексті заслуговує на увагу такий висновок шведського дослідника Т. Ларссона: “Неможливо сказати, яка саме організація проміжного рівня вважається найкращою. Всі організаційні типи мають як позитивні, так і негативні риси... варто пам’ятати – те, що вважається розв’язанням проблеми в одній країні, не обов’язково матиме той же самий ефект в іншій країні” [5, с. 21].

Однак у всіх цих країнах регіональний рівень є територіальною основою для організації *регіонального самоврядування* та побудови системи регіональних органів державної влади. Місією регіонального самоврядування є сприяння економічному та соціально-культурному розвитку регіону, включаючи поліпшення інвестиційного клімату та привабливості. На відміну від місцевого самоврядування, що є безпосереднім виразником спільних інтересів громад, регіональне самоврядування виходить з інтересів держави щодо розвитку регіонів та їх інтеграції в європейський політико-адміністративний і економічний простір, будучи представником регіональної спільноти.

Висновки. Накопичений досвід політико-територіальної трансформації є надзвичайно корисним як для теорії політики, так і прикладної політології. При цьому наголосимо, що зазначений процес є перманентним, адже фактично жодна країна не досягла ідеальної моделі територіальної організації публічної влади. Здійснені трансформації кожної з країн ґрунтувалися на національних та політичних особливостях, тому вони не можуть бути автоматично скопійовані та перенесені на український ґрунт. Відповідно завданням української науки є детальний аналіз позитивного досвіду та помилок, що їх припустилися під час зазначених трансформацій, і виокремлення тих компонентів, які заслуговують на імплементацію у вітчизняну політико-територіальну модель. Такий компаративний підхід дасть змогу, по-перше, запровадити найкращі здобутки у зазначеній сфері, а, по-друге, мінімізує повторення помилок у процесі проведення реформ, що, безумовно, мали місце в трансформаційному процесі багатьох країн.

Перспективи подальших розвідок. Виходячи з теми дослідження наукову перспективу має наукова розробка теми регіонального самоврядування в контексті запровадження цього інституту муніципальної влади в державотворчу практику України.

Список використаних джерел

1. *Гожеляк Г.* Реформа административно-территориального деления страны / Г. Гожеляк, Б. Яловецки // Вторая волна польских реформ / пер. с польск. Л. Клубинска. – Варшава : Oficyna Naukowa, 2000. – С. 11–29.
2. Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав-членів Європейського Союзу. – К. : Укр. консалтингова група, 2005. – 130 с.
3. Наскрізне управління / пер. з англ. І. І. Пони, О. В. Тимошенко ; ред. укр. пер. Г. В. Наконечна ; наук. ред. пер. А. О. Чемерис. – Львів : ЛФ УАДУ, 2000. – 423 с.

4. *Нелицький А.* Устрій, завдання та практика функціонування територіального самоврядування у Польщі / А. Нелицький, І. Захаряш ; пер. з польск. А. Бучко-Сподарек, Г. Сподарек. – Варшава : Т-во “Східноєвропейський Демократичний Центр”, 2006. – 40 с.

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

6. *Rougemont de D.* Vers une federation des regions / D. de Rougemont // Naissance de l'Europe des Regions. – Geneve : Institute d'etudes europeenes, 1968. – 79 p.

Григорій Монастирський,
доктор економічних наук, доцент,
професор кафедри державного
і муніципального управління Тернопільського
національного економічного університету

Економіко-правове забезпечення адміністративно-територіальної реформи в Україні

Здійснено комплексну оцінку проблем та перспектив реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. Визначено інституційні бар'єри проведення адміністративно-територіальної реформи. Окреслено пріоритетні економічні та правові напрями реалізації адміністративно-територіальної реформи.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, адміністративно-територіальна одиниця, адміністративно-територіальна реформа.

The complex is carried out estimation of problems and prospects of realization of administrative-territorial reform in Ukraine. The barriers of leadthrough of administrative-territorial reform are marked. Outlined priority economic and legal directions of realization of administrative-territorial reform.

Key words: administrative-territorial device, administrative-territorial unit, administrative-territorial reform.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Відповідно до теорії організації її комплексний розвиток можливий лише за умови цілеспрямованого розвитку всіх її елементів, що є повноцінними носіями системних властивостей. Територіально-управлінськими компонентами будь-якої країни є адміністративно-територіальні одиниці, що формують її адміністративно-територіальний устрій.

У країнах постсоціалістичного табору, в тому числі й Україні, в трансформаційний період постала проблема становлення інституційно окреслених життєздатних адміністративно-територіальних одиниць, які б відповідали критеріям нормативно-правової визначеності, організаційної завершеності