

ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ДОСЛІДЖЕННЯ СУЧАСНОГО ЄВРОПЕЙСЬКОГО АВТОНОМІЗМУ ТА РЕГІОНАЛІЗМУ

Мальцева Є. В.

Таврійський національний університет ім. В. І. Вернадського, Сімферополь, Україна

Досліджується автономізм та регіоналізм як форми децентралізації на засадах передачі владних повноважень і функцій автономним структурам. Висвітлюються теоретичні і практичні аспекти проблеми автономізму на європейському континенті.

Ключові слова: автономізм, децентралізація, континент, регіоналізм.

Проблематика автономізму, регіоналізму і трансграничного співробітництва в сучасному світі та сучасній Європі, зокрема, є актуальною категорією теорії держави і права. Інтеграція України до Європи ставить на порядок денний перш за все, інтереси її регіонального розвитку.

По-перше, євроінтеграція – це не просто процес зближення економік європейських держав та їх політичних систем, це – зближення цивілізаційних засад різних за своєю ментальністю народів Європи.

По-друге, євроінтеграція східноєвропейських держав не може здійснюватися бюрократичними методами – рішенням центральних урядів та парламентів. У цьому сенсі євроінтеграція – це в основному «низовий» процес, де розвиток місцевого самоврядування, локального благоустрою, регіональної культури має значно більше значення, ніж рішення прийняті федеральними органами влади.

По-третє, Україна як держава у спеціальному значенні цього слова взагалі не може бути нікуди інтегрована, інтеграція можлива для України лише як для держави, яка інтегрує свої окремі елементи на регіональному рівні. Це значить, що майбутнє України як європейської держави буде вирішуватися як центральними органами влади, так і у регіонах, і що Україна як європейська держава може відбутися переважно на квазірегіональному рівні.

Водночас євроінтеграційні процеси складні, тривалі й потребують глибокого наукового аналізу. А у світлі методологічних змін у сучасному вітчизняному законодавстві особливо важливим видається теоретичний аналіз цих процесів, що и складає мету даної статті.

Чинна Конституція України закріплює її унітарний державний устрій з певними протиріччями з історичним минулим держави. Окремі регіони України мають традиції власного самоврядування і часто виступали в якості суб'єктів історичного процесу, а в деяких із цих регіонів існує і сьогодні регіоналістичний рух. Ця обставина пояснюється складністю формування території держави, частини якої у різні часи входили до складу не просто різних країн, але і різних соціокультурних систем.

До таких територій, в першу чергу, належить Автономна Республіка Крим. З кінця 1980-х років на півострові розпочався активний регіоналістичний рух, який досяг певних успіхів, зокрема, був відновлений автономний статус регіону, існува-

вший у першій половині ХХ століття. Разом з тим, приклад Кримської автономії демонструє цілу низку протиріч і проблем, існуючих в Україні як у взаємовідносинах центра і регіонів, так і пов'язаних з внутрішнім розвитком регіоналізма.

Цілком природно, що ці питання по-різному постають і перед іншими типами держав. Особливо це стосується питань автономії, тому, що у правовій доктрині зарубіжних країн автономія розглядається як одна із форм децентралізації влади, як спосіб поділу по вертикалі повноважень між центром і нижчими рівнями [1, с. 44].

Заслугує на наш погляд точка зору стосовно поняття «автономія» викладена українськими правознавцями.

Автономія – це відносно самостійні у здійсненні державної влади або місцевого самоврядування територіальні утворення у межах певної держави. Такими утвореннями, зокрема є: республіка, область, округ – у Російській Федерації, область в Іспанії, Італії; губернія – у Фінляндії; окружні регіони – у Гренландії, Данії тощо. Автономія може бути державно-територіальним утворенням у складі федеративної держави або адміністративно-територіальним утворенням у складі унітарної чи федеративної держави. Державно-територіальна або політична автономія склалася у колишньому СРСР у вигляді союзної республіки. Вона діє у сучасній Росії. Для політичної автономії характерна наявність окремих ознак держави, більший обсяг самостійних прав, у порівнянні з адміністративно-територіальною автономією. Це – власна конституція, свої самостійно сформовані органи законодавчої і виконавчої влади, символи і столиця; тут поряд із загальнодержавними діють свої закони.

Адміністративно-територіальна автономія не має усіх названих ознак і поширюється тільки на сферу управління. Її правовий статус визначається спеціальним актом держави, на території якої вона створена [2, с. 23-24].

Необхідно зазначити, що у зв'язку с інтеграційними процесами у Європі з'явилися і нові підходи до проблеми автономії. Прибічники створення об'єднаної Європи висувують тезу про кризу національної державності. Цю позицію займають перш за все ті науковці, хто виступає за європейську інтеграцію на основі об'єднання суверенних держав [3, с. 55]. Підтримується вона і тими вченими, хто бачить майбутнє Європейського континента у створенні «Європи регіонів». Зокрема, з цією ідеєю виступає теоретики шотландської національної партії.

Широке визнання у правових доктринах окремих країн і на практиці отримала територіальна автономія, яка сьогодні склалася у вигляді двох типів. Перший – це надання частині території держави більш широких прав, ніж іншим, беручи до уваги особливості історичного, економічного характеру, а також наявність компактно проживаючої групи, яка відповідає статусу «національна меншина» (Франція, Данія, Фінляндія та інші).

Другий – надання спеціального статусу територіальним утворенням у межах всієї країни. Своєрідне вирішення державного устрою було прийнято в Італії та Іспанії. Статус автономії тут отримали не окремі частини території, а процес автономізації охопив всю державу. У цих державах застосовано як національно-територіальну так і адміністративну автономію.

У відповідності до правової доктрини європейських демократій поняття «автономія» «самоврядування» та «місцеве право» – багато у чому ідентичні.

Розвиток місцевого самоврядування відбувається на основі принципу субсидіарності, в основі якої знаходиться принцип передачі низки повноважень від центральної влади місцевим органам влади, здатним виконувати їх найбільш ефективно [3, с. 56].

Передача повноважень центральними органами держави органам місцевого самоврядування була здійснена у кінці XX століття державами, які підписали і ратифікували Європейську хартію про місцеве самоврядування [4, с. 68-69].

З метою подальшого розвитку принципу субсидіарності під егідою Ради Європи у 1997 р. була розроблена Європейська хартія про регіональне самоврядування [5]. Зазначеним нормативно-правовим актом регіонам надається право вести діяльність з міжнародного та трансграничного співробітництва у відповідності до процедур, встановлених внутрішніми державними законами.

Участь регіонів в управлінні державою здійснюється через відповідне представництво регіонів у законодавчих або адміністративних органах та консультації між органами влади центрального уряду і структурою, яка представляє регіони. У системі регіональних органів входить Асамблея, яка обирається шляхом вільних і прямих виборів таємним голосуванням, виконавчий орган, підзвітний Асамблеї. Разом з тим держава зберігає за собою право контролювати нормативні акти регіональних органів у відповідності до процедур, які передбачені конституцією або законом.

У сучасній правничій думці відсутній єдиний підхід до розуміння поняття «регіону». На наш погляд, найбільш важливі ознаки регіона сформульовані в енциклопедії «Британіка»: Регіон – формуючий єдиний простір, гомогенний за певними обраненими критеріями, який відрізняється від сусідніх просторів або регіонів за цими ж критеріями. Це інтелектуальна конструкція, створена шляхом відбору певних рис, значущих для конкретної проблеми, при ігноруванні інших рис, що розглядаються як незначні [6, с. 1003].

На основі такого визначення виділяються два способи ідентифікації регіона: нормативний та аналітичний. З нормативної точки зору регіон є одиницею адміністративно-територіального поділу держави. Виділення таких одиниць полегшує процес планування та робить управління територією більш ефективним. Більшість європейських країн поділено на регіони, подібні російським суб'єктам федерації. Недоліком такого підходу є недостатня увага до соціально-культурного розвитку населення.

Аналітичний підхід до визначення регіона засновано на функціональних критеріях, таких, як географічні або соціоекономічні. На відміну від нормативного, аналітичний підхід не орієнтується на політичну практику. Регіон розглядається не як об'єкт урядових реформ, а як об'єкт наукового аналізу, який дозволяє вивчати різні особливості просторового поділу території.

Але на наш погляд ці підходи є недостатніми для розуміння регіоналізму і виникаючих при цьому процесів. Для визначення поняття «регіон» необхідно використати більш широкий соціологічний і культурологічний підхід. Так, Левіш І. Я. пропонує наступне визначення: Регіон – територіальна цивілізаційно-культурна спільність, суттєвих, усталених і динамічних ознак життєдіяльності людей [7, с. 9].

Таким чином при визначенні показників деволуції регіона необхідно враховувати як природні так і культурні особливості. Доповнюють поняття «регіон» концепції сучасних європейських науковців. Зокрема, Кітінг М. робить важливий висновок про те, що термін «регіон» співвідноситься з поняттям простору. Регіон, таким чином, виступає як перехрестя різних просторів: територіального, політичного, економічного, функціонального та простору соціальної взаємодії [8, с. 11].

Методологію розуміння поняття «регіон» на монографічному рівні дослідив шведський вчений Хеттне Б. В основі концепції Хеттне Б. лежить розуміння регіона як процесу: Регіон – це процес. Регіони завжди деволуюють и постійно змінюються. Як нація, регіон – це уявне співтовариство, і як нація він має територіальну основу. Це перший крок доверху по драбині «регіональності» [9, с. 327].

Наукова неоднозначність у трактовці поняття «регіон» виявилась, зокрема, у термінологічній плутанині похідних понять, таких, як «регіоналізм» та «регіоналізація».

Регіоналізм – це сукупність соціокультурних і політичних рухів, які виступають проти уніфікації та необґрунтованих об'єктивною необхідністю централізаторських тенденцій в багатьох сферах життя народів і держав, а також відповідна система поглядів. Основним об'єктом регіоналістичної критики є гіпертрофія державної регламентації життя організованих у просторі або історично сформованих співтовариств – регіонів, що мають культурну, етнічну, релігійну, господарську, географічну та іншу специфіку, а також самостійні регіональні інтереси [9, с. 328].

У більшості західних та вітчизняних дослідженнях регіоналізм асоціюється з певною формою ідеології та її наслідками. Зокрема Кітінг М. розглядає регіоналізм історично – як ідеологію регіональної еліти різних держав Європи, вперше сформульовану в ХІХ столітті, пов'язану з реакцією на процеси індустріалізації, модернізації, секуляризації. Такий регіоналізм автор називає «висхідним» регіоналізмом. Незважаючи на суттєві відмінності в аргументації, метою різних видів регіоналізму був і залишається рух до більшої регіональної автономії [10 с. 14-15].

На основі характеристик регіональної системи Шмітт-Єгнер П. виокремлює п'ять типів регіоналізму: старий, новий, постмодерністський, транснаціональний та міждержавний [11, с. 10-16].

Старий регіоналізм представлено у бельгійській Фландрії, що являється по суті проявом етнонаціоналізму, кінцевою метою якого є створення національної держави. Новий регіоналізм відрізняється від старого тим, що не потребує повної автономії, виступаючи за децентралізацію держави, у складі якої знаходиться регіон.

Відмінною рисою постмодерністського регіоналізму є відсутність прив'язаності його завдань до регіонального простору, орієнтація не на досягнення більшої регіональної автономії, а економічний розвиток шляхом підсилення конкурентноздатності регіональних підприємств в умовах глобалізованого ринка.

Транснаціональний регіоналізм відрізняється від попередніх типів тим, що намагається створювати внутрішню регіональну програму за рахунок зовнішнього співробітництва – трансграничного і міжрегіонального. Цінністю такого регіоналізму є європейська інтеграція, а його конкретним прикладом є існуючі в Європі трансграничні регіони, так звані сврорегіони.

Останній, п'ятий тип регіоналізму отримав назву міждержавний. Він характеризується участю національних держав в ролі регіональних виконавців, які передбачають мету забезпечення безпеки або розвитку в середині регіона економічного співробітництва. Прикладом такого регіоналізму є політичні, воєнні та економічні блоки – НАТО, ЄС, ВТО та інші [12].

Що стосується терміна «регіоналізація», то більшість авторів вважають її як процес, породжений регіоналістськими рухами, тому мета регіоналізації залежить від мети конкретного руху. В більш широкому інституціональному сенсі, регіоналізація традиційно розглядалась як процес створення нового (між центральним і місцевим) рівня у територіальній організації держави.

На наш погляд, суть співвідношення «регіоналізм» і «регіоналізація» ґрунтовно сформульовано у визначенні фінського науковця Ляхемякі-Сміт К.: Регіоналізація як політико-адміністративний процес, при якому регіони стають релевантними одиницями аналізу для економічної і політичної діяльності, а також розповсюдження товарів і послуг. У цьому сенсі регіоналізація може розглядатися як «регіоналізація зверху» або деволуція держави, тобто регіони стають об'єктом урядових реформ [13].

Одночасно цей науковець розглядає регіоналізацію як процес мобілізації, при якому мобілізуються «знизу», тобто приходять до саморозуміння нових можливостей та обмежень, які з'являються під впливом міжнародних тенденцій і політики (наприклад європейського законодавства) і активізують ресурси для стратегічних дій спільно з міжнародними партнерами, у тому числі для використання фінансових можливостей, що надаються Євросоюзом.

А регіоналізм він розглядає як ідеологію і мотивацію, які лежать в основі внутрішньої мобілізації («регіоналізація знизу»), так і зовнішньої мобілізації («регіоналізація зверху») і які намагаються просувати регіони як одиниці аналізу, рівень діяльності та сферу політичної мобілізації [13].

Зазначимо, що такий підхід обґрунтований, якщо ми розглядаємо регіон з точки зору політичної науки. Якщо ж ми розглядаємо його, у відповідності до концепції російського дослідника Барігіна І. М., як «міждисциплінарне проблемне поле», то необхідно до цього доповнити і уявлення про нього як результат реалізації «економічного процесу», пов'язаного із створенням відносно самодостатньої, конкурентноздатної економічної системи та соціокультурного процесу – відбудови самодостатньої соціокультурної системи. Зазначений підхід дозволяє також розглядати регіон як особливий політико-економічний і соціокультурний комплекс, в якому, все ж таки політична складова, у певних випадках, буде виконувати головну роль.

Хеттне Б. виділяє п'ять стадій регіоналізації: регіональний простір, регіональний комплекс, регіональне суспільство, регіональне співтовариство, регіональна інституціоналізована політія. Сам автор визнає, що такий підхід має сенс в першу чергу для макрорегіонів, тобто, міждержавних об'єднань [14, с. 7-8].

Відзначимо, що такий підхід підтримується і Марку Ж., проте обсяг поняття регіоналізації істотно розширюється. Він, зокрема, виокремлює п'ять типів регіоналізації [15, с. 12-21].

Викладене дає підстави для наступних висновків. Адміністративна регіоналізація передбачає створення органів державою і їй підпорядкованих, які наділяються певною юридичною автономією, відповідними інструментами у своїй діяльності і завдання яких лежить у площині заохочення регіонального економічного розвитку, спираючись на мобілізацію місцевих колективів та економічних організацій (Болгарія, Естонія, Греція, Латвія та інші).

Регіоналізація без створення територіального колективу передбачає перебудову існуючих територіальних колективів у напрямку «регіоналізації». Тобто вони приймають на себе функції регіонального характеру та економічні завдання регіоналізації (Німеччина, Хорватія, Ірландія, Литва та інші).

При регіональній децентралізації мова йде про створення нового територіального колективна регіонального рівня. Зазначений тип регіоналізації не змінює структуру держави, а її заклади стають територіальними колективами проміжного рівня (Данія, Франція, Польща, Чехія та інші).

Регіональна автономія виходить із визнання особливостей етнічного, культурного та лінгвістичного характеру. За цими ознаками за регіонами визнається більш широка автономія. Це може привести до юридичного закріплення регіональної організації (Бельгія, Іспанія, Італія та інші).

Регіоналізація федеральної держави здійснюється у межах федеральних одиниць. Федеративні держави більш старі, ніж регіональна ідея, за виключенням бельгійської Конституції 1994 р. У федеративних державах можуть здійснюватися різні способи регіоналізації, у залежності від обставин (Німеччина, Австрія, Бельгія, Швейцарія). Іноді у межах однієї федеративної держави змішуються два різних типи регіоналізації. Наприклад Бельгія конституційно є федеративною державою, але інституційна динаміка має в основі регіональну автономію.

Організаційний комітет з місцевих та регіональних влад Ради Європи виділяє три моделі регіоналізації: а) регіоналізація без створення регіонального рівня; б) регіональна децентралізація та в) політична регіоналізація. Перша модель регіоналізації не планує створення нового територіального рівня, але передбачає пристосування існуючих інститутів до завдань регіоналізації. Регіоналізація на основі другої моделі є прикладом створення у державі нового регіонального рівня управління. При цьому нові адміністративні органи наділяються такими ж правами і повноваженнями, якими наділені в цій державі місцеві органи влади, але у більш широкому географічному контексті. Зазначений процес відбувається у Об'єднаному Королівстві, Швеції, Німеччині. Третя модель регіоналізації може бути характерною як для країн у цілому (Іспанія, Італія, Бельгія), так і для окремих регіонів (Корсика). Ця модель передбачає не просто створення нового адміністративного рівня з обмеженнями повноваженнями, але і наділення його значними політичними правами [16, с. 46, 47].

У науковій літературі автори поняття регіоналізація використовують як синонім понять децентралізація і деволюція. Сучасні вчені Хікс Д. та Камінські Б. виокремлюють три можливих сценарії у розвитку децентралізації: деконцентрація, делегування і деволюція [17]. Деконцентрація центральної влади означає передачу обмежених повноважень на нижчі рівні управління. Делегування означає передачу мене-

джерських обов'язків для рішення спеціальних завдань організаціям, які знаходяться за межами звичайної державної структури. Деволуція означає передачу суттєвих політичних повноважень автономним органам, які не знаходяться під контролем центральних органів влади.

Таким чином регіоналізація є одним із елементів децентралізації, коли остання направлена на регіональний рівень.

Список літератури

1. Государство, право и межнациональные отношения в странах западной демократии. – М. : Юрид. Лит., 1993. – 445 с.
2. Юридична енциклопедія: в 6 т. /Ред кол.: Ю.С. Шемшученко (відп. Ред.) та ін. – К.: «Українська енциклопедія». – . – Т.1. А-Г. – 1998. – 846 с.
3. Фадеев Т. М. Европейский Союз: федералистские концепции европейского строительства / Т. М. Фадеев. – М. : Проспект, 1996. – 455 с.
4. Хадлис, Плоннер К., На пути к демократической децентрализации: перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе. I Европейская Комиссия / Хадлис, К. Плоннер. Brussels, 1995. – 125 с.
5. Проект рекомендации по Европейской хартии о региональном самоуправлении /Совет Европы. Конгресс местных и региональных властей Европы. (Палаты регионов). – Страсбург, 1997. 3-5 июля.
6. The New Encyclopedia. Vol. 9. P. 1003.
7. Левиш И. Я. Единая или триединая Европа (традиционная и инновационная парадигмы) / И. Я. Левиш //Социогуманитарные знания. – 1999. – № 3. – С. 1-15.
8. Keating M. Is there a regional level of government in Europe? / M. Keating /Le Cales P.,Leguesne C. Regions in Europe. London. – 1998: Routledge. – P. 7-21.
9. Hettne B. The Europeanization of Europe: endogenous and exogenous dimensions/ B. Hettne//European Integra-tion. – 2002. – Vol. 24 № 4. – 442 p.
- 10.Федерализм / [Энциклопедия]. – М. : Издательство МГУ, 1998. – 558 с.
11. Schitt-Egner P. The Concept of «Region»: Theoretical and methodological notes on its reconstruction / P. Schitt-Egner //European Integration. – 2002. – Vol. 24. № 3. – P. 10-16.
12. Schitt-Egner P. The Concept of «Region»: Theoretical and methodological notes on its reconstruction / P. Schitt-Egner //European Integration. – 2002. – Vol. 24. № 3. – P. 10-18.
13. Lahttenmari-Smith K. Globalization regionalization and the rest //Brockett S., Dalstrom M. Spatial Development trends. Nordic Countres in a European context. – Stocholm: Nordrgio. – 2004. – P. 17-40.
14. Hettne B. Inotai A. The new regionalism: implications for global development and international security / B. Hettne, A. Inotai. – Helsinki: The United Nations University. – 1994. P. 7 - 8.
15. Marcou G. Le collectivites locales du nivean intermediaire en Europe.Experiences et reformes. Rapport / G. Marcou. – Madrid, 2007. P. 12 – 21.
16. Яровой Г. О. Регионализм и трансграничное сотрудничество в Европе / Г. О. Яровой. – СПб. : Норма, 2007. – 338 с.
17. Hicks D. N. Kaminski B. Local Government Reform and Transition from Communism: The Case of Poland / D. N. Hicks, B. Kaminski // Joumal of Developing Societies. – 2009. – Vol. 11. № 1. – P. 1-20.

Мальцева Е. В. Теоретические проблемы исследования современного Европейского автономизма и регионализма / Е. В. Мальцева // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия : Юридические науки. – 2010. – Т. 23 (62). № 2. 2010. – С. 36-43.

Исследуется автономизм и регионализм как формы децентрализации на основах передачи властных полномочий и функций автономным структурам. Освещаются теоретические и практические аспекты проблемы автономизма на европейском континенте.

Ключевые слова: автономизм, децентрализация, континент, регионализм.

Maltseva E. Theoretical problems of research of a modern European car-nomizma and a regionalism / E. Maltseva // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2010. – Vol. 23 (62). № 2. 2010. – P. 36-43.

Autonomism and a regionalism is investigated as decentralization forms on the base of transferring of imperious powers and functions to independent structures. Theoretical and practical aspects of autonomism on the European continent are being developed.

Keywords: autonomism, decentralization, continent, regionalism.

Поступила в редакцію 14.12.2010 з.