

УДК 342.25:353

РЕГІОНИ ТА ЇХ РОЛЬ В СУЧАСНОМУ ІНТЕГРАЦІЙНОМУ ПРОЦЕСІ**кандидат юридичний наук, Колінко Я. А.**НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України,
м. Харків

Питання визнання та гарантування прав регіонів є дуже актуальним. Необхідність захисту прав та інтересів регіонів займає важливе місце в державній політиці країн Європи. ХХ сторіччя відмітилось активним процесом децентралізації державної влади в Європейській країнах, визнаються права регіонів, збільшуються їх роль не лише при вирішенні внутрішньодержавних питань, регіони стали активними учасниками міжнародних відносин. Незважаючи на суперечливість і складність, процес регіоналізації в країнах ЄС продовжується і сьогодні, це дозволяє зробити висновок, що політика децентралізації влади та регіоналізації здатні створити комфортні умови для життя регіонів, зберегти їх мовні, культурні традиції, їх самобутність, а також надати достатньо економічної самостійності для вирішення своїх внутрішніх питань і задоволення економічних потреб. За рідкісними винятками, визнання широких прав регіонів ніде в Європі не переростають у погрозу територіальній цілісності та суверенітету держави. Завдяки виваженій політиці та відповідному законодавству можна досягти оптимального балансу прав та інтересів як регіонів, так і держави як носія суверенітету.

Останнім часом процес перерозподілу влади розпочато і в Україні. Висказується багато побоювань з приводу того, чи потрібна Україні регіоналізація і які ризики в собі несе визнання і закріпленні за регіонами певної самостійності. Проте досвід країн ЄС може стати гарною основою за запровадження власних реформ.

Ключові слова: регіон, регіоналізація, територіальна організація публічної влади, регіональні інтереси, права регіонів.

Колинко Я. А. Регионы и их роль в современном интеграционном процессе / НИИ государственного строительства и местного самоуправления НАПрН Украины, Харьков

Вопрос признания и гарантирования прав регионов является очень актуальным. Необходимость защиты прав и интересов регионов занимает важное место в государственной политике стран Европы. XX век отметился активным процессом децентрализации государственной власти в Европейских странах, признаются права регионов, возрастает их роль не только при решении внутригосударственных вопросов, регионы стали активными участниками международных отношений. Несмотря на противоречивость и сложность, процесс регионализации в странах ЕС продолжается и сегодня, это позволяет создать комфортные условия для жизни регионов, сохранить их языковые, культурные традиции, их самобытность, а также предоставить достаточно экономической самостоятельности для решения своих внутренних вопросов и удовлетворения экономической потребности. За редким исключением, признание широких прав регионов нигде в Европе не перерастают в угрозу территориальной целостности и суверенитета государства. Благодаря взвешенной политике и соответствующему законодательству можно достичь оптимального баланса прав и интересов как регионов, так и государства как носителя суверенитета.

В последнее время процесс перераспределения власти начат и в Украине. Высказывается много опасений по поводу того, нужна ли Украине регионализация и какие риски в себе несет признание и закрепление за регионами определенной степени самостоятельности. Тем не менее, опыт стран ЕС может послужить хорошей основой для проведения собственных реформ.

Ключевые слова: регион, регионализация, территориальная организация публичной власти, региональные интересы, права регионов.

Kolinko Ya. A. Regions and their role in the present -day integration process / Research Institute of the State Building and Local Government, National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Kharkov

The questions of the recognition and guarantee of the regions rights are very actual one. The necessity of the regions rights and interests protection takes the important place in the state policy of the European countries. The XX century marked itself by the active process of the decentralization of the state power in the European countries, the rights of regions are recognized and their role is increased not only in the process of the intrastate problems adoption but regions have become the active participants of the international relations. The process of the regionalization in the countries of the European Union, despite the controversy and complexity, still continuous today, permitting to make the conclusion that the policy of the decentralization of power and regionalization are able to create comfortable conditions for the life of regions, to preserve their language, cultural traditions and their identity. This above mentioned policy can also provide sufficient economic independence for solving their own national problems and satisfying their economic needs. With few exceptions, the recognition of regions broad rights nowhere in Europe does not grow up into threat to territorial integrity and sovereignty of the state. Thanks to the sensible policy and relevant legislation it is quite possible to achieve the optimal balance of rights and interests of both regions and the state as the carrier of sovereignty.

Recently, the process of the redistribution of power in Ukraine has been initiated. It is expressed a lot of concerns in connection with whether regionalization is needed for Ukraine and what risks there are in providing regions with certain independence, recognized and confirmed for them. However, the experience of the EU can be a good basis for the own reforms implementation.

Key words: region, regionalization, territorial organization of public power, regional interests, regions rights.

Вступ. На сьогодні в основі державотворення майже всіх розвинених демократичних країн покладена політика децентралізації державної влади, яка полягає в процесі перерозподілу функцій та повноважень від центральних органів влади до органів влади регіонів. В сучасному розумінні регіон розглядається не як певна територіальна одиниця, а скоріш як специфічна свідомість регіональної спільноти. Питання регіоналізації давно вже стали предметом дискусій серед науковців. Основними проблемними питаннями залишаються співвідношення центральної та регіональної влади, збереження суверенітету держави в умовах нестабільної міжнародної рівноваги, визначення моделі співвідношення держави та її регіонів, розподіл бюджетних коштів із центру до регіонів, збереженні культурних традицій регіонів, можливість говорити мовою яка переважає в певному регіоні та ін. Цими та іншими проблемними питаннями займалися як зарубіжні, так і вітчизняні автори. Серед таких, зокрема, можна виділити Ключкову Ю.А. [1], Сивак Т.[5], Шило В.Е.[6], Барського В.Р.[9], Скрипнюка [10], та ін..

Мета статті полягає у визначенні ролі та місця регіонів в сучасному інтеграційному процесі, який відбувається і сьогодні у країнах Європейського Союзу.

Слід зазначити, що регіоналізація — одна з найбільш відчутних тенденцій розвитку сучасної Європи. Її сутність полягає в процесі запровадження послідовних змін в територіальному поділі суспільства та їх законодавчому закріпленні. При цьому обов'язковою умовою такого поділу є надання місцевим органам влади можливості реалізовувати загальнодержавні задачі самостійно з урахуванням специфіки території (регіону).

Початок цього процесу розпочався ще після другої світової війни. Так, у 1949 році була створена перша регіональна організація – Рада Європи. При ній в 1957 році створюється Постійна Конференція місцевих і регіональних

влад Європи (з 17 січня 1994 року – Конгрес місцевих і регіональних влад Європи), головним завданням якої стає об'єднання представників регіональних і місцевих органів влади. Для реалізації цієї мети була прийнята низка міжнародних документів, серед яких: Європейська хартія про місцеве самоврядування 1985 року, Європейська рамочна конвенція про трансграничне співробітництво між територіальними адміністративними одиницями або місцевими органами влади 1980 року, Європейська хартія про регіональні мови і мови меншин 1992 року. [1, с. 629] Остання має на меті зберегти регіональні діалекти і мови національних меншин, які являють собою унікальну частку культурного надбання Європи. Хартія заохочує їхнє використання в школах, у суспільному житті, у юриспруденції, культурному, економічному і соціальному житті, а також у ЗМІ.

Для зменшення дистанції між окремими областями і подолання відставань окремих областей з несприятливими умовами розвитку був створений Європейський фонд регіонального розвитку, що передбачалося в преамбулі Договору 1957 року про створення Європейського Економічного співтовариства. [2] Поступово приймалися інші міжнародні правові акти, що довели збільшення ролі регіонів в житті Європи. Так, в 1988 році Європейський парламент прийняв Хартію Співдружності по проблемам регіоналізації та в 1991 році Хартію регіонів Співдружності, в яких прикликав держави-члени, що відрізнялися централізованою структурою побудови влади, підтримати процес регіоналізації. В 1992 році розпочав свою діяльність Комітет регіонів – консультативний орган, що складався з представників регіональних і місцевих органів, головним завданням якого було забезпечити регіональну політику і координацію діяльності регіонів на загальноєвропейському рівні.

Сам термін «регіон», мабуть, вперше був застосований саме в Хартії про регіоналізацію, де регіони визначаються як одиниці, що мають історичну, географічну, культурну та іншу спорідненість. Пізніше, вже в 1996 році, а

саме 4 грудня, на засіданні Асамблеї Європейських регіонів, що відбулося в м. Базелі, буда прийнята Декларація щодо регіоналізму в Європі. Цей документ визначив регіони як «опору культурного різноманіття в Європі, основними партнерами в соціально-культурному розвитку.» [3] Декларація підкреслює, що регіони являють собою найважливіший і незамінний елемент побудови Європи і процесу європейської інтеграції. Вони органічно взаємодіють з центральною владою, являючи собою дуже істотну частину держави в цілому. Відповідно до декларації європейські держави повинні взяти на себе зобов'язання максимально передавати повноваження регіонам, а також фінансові кошти, необхідні для їхнього виконання. В преамбулі було наголошено на тому, що саме регіони мають взяти на себе відповідальність в 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, які надають їм волю до самоврядування. Розвиток регіоналізованої Європи є додатковою гарантією демократії, адже це розширює можливості 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, с. 140]

Однією з відчутних тенденцій сучасного світового розвитку є збільшення ролі регіонів не лише в середині кожної конкретної держави, а і в системі міжнародних відносин. Сучасні держави в більшій мірі враховують позицію регіонів при визначенні свого зовнішньополітичного та зовнішньоекономічного курсу, а також ці рішення оцінюються з точки зору їх наслідків для регіонального розвитку. Збільшуються повноваження регіонів також в податковій та бюджетній сферах. Регіони домагаються розширення каналів виходу на міжнародну арену і диверсифікації форм участі в міжнародній діяльності. Прагнення до безпосередньої участі регіонів в міжнародній діяльності є особливістю сучасного процесу регіоналізації.

Слід зауважити, що на сьогодні не існує міжнародно-правових положень, які б регламентували міжнародну діяльність регіонів. Тому питання щодо форм участі регіонів в міжнародній діяльності та ступінь їх самостійності регулюється внутрішнім законодавством кожної конкретної держави. Так, розглядаючи в якості прикладу держави з федеративним устроєм, В.Є. Шило, в залежності від «ступеня свободи», що державне законодавство надає суб'єктам федерації в сфері міжнародної діяльності, поділяє сучасні федерації на три групи:

1. федерації, де відповідно до конституції зовнішні відносини є виключної компетенцією федерального центру (Австрія, Аргентина, Бразилія);
2. федерації, де суб'єкти наділені деякими правами в сфері міжнародної діяльності за умови попереднього погодження та повного контролю з боку центральної влади (наприклад США);
3. федерації, де конституції визнають за суб'єктами певні повноваження в сфері міжнародних відносин (ФРН, Швейцарія).[6]

Так, наприклад, в Конституції ФРН можливість міжнародної діяльності для суб'єктів федерації прямо передбачає в ст. 32, де зазначено: «підтримка відносин з іноземними державами знаходиться в віданні Федерації. Перед укладанням договору, що зачіпає особливості положення якої-небудь землі, ця земля повинна бути своєчасно заслухана. В межах своєї законодавчої компетенції землі можуть зі згоди Федерального уряду укладати договори з іноземними державами». [7] Таким чином законодавство Німеччини передбачає процедуру забезпечення інтересів земель при укладанні Федерацією міжнародних договорів.

Конституція Бельгії також передбачає право регіонів в межах їх компетенції самостійно укладати міжнародні договори з іноземними державами та міжнародними організаціями. При цьому передбачена спеціальна процедура за участі всіх заінтересованих осіб, при якій Федеральний уряд має право висловити заперечення по проекту договору.

Відповідно до Конституції Швейцарії «кантони приймають участь у підготовці зовнішньополітичних рішень, які зачіпають їх компетенцію або їх істотні інтереси». [8] Також кантони мають право виступати як самостійні суб'єкти в міжнародно-правових відносинах і укладати відповідні договори, за умови, що вони не суперечать праву і інтересам Союзу, а також правам інших кантонів. Кантони повинні інформувати Союз до укладання договору.

Унікальна ситуація склалася в Канаді, де відносини між федеральним урядом і урядами провінцій регулюються Конституцією 1867р., яка не

регламентує питання перерозподілу повноважень у сфері зовнішньої політики. Проте на практиці провінції Канади приймають участь в міжнародній діяльності, з приводу чого виникають численні спори між федерацією та провінціями. Канадські провінції почали практику міжнародної діяльності у післявоєнні роки, укладаючи угоди з прикордонними штатами США та деякими іноземними державами. При цьому провінції не завжди зверталися до федерального уряду за попередньою згодою. Важливу роль при цьому взяла на себе провінція Квебек, яка послідовно стала заперечувати пріоритет федерального центру в міжнародних зв'язках Канади. Після того, як Квебек уклав кілька договорів з Францією в сфері освіти і культури в 1960-х роках, федеральною владою був розроблений спеціальний механізм, що регулює вступ провінцій в договірні відносини з іноземними державами. Більш того, міжнародна діяльність суб'єктів федерації призвела до появи спеціальних структур, що здійснюють і координують міжнародні зв'язки. У складі виконавчих органів провінцій утворені міністерства або відділи по міжнародним відносинам. Подібні органи діють і в регіонах Бельгії, так до складу Фламандського уряду входить Адміністрація по зовнішній політиці, в Валлонії працює Управління міжнародних відносин, в Брюсселі міжнародні зв'язки регіону регулюються спеціально призначеним міністром. В Швейцарії практичну діяльність з питань організації зовнішніх зв'язків кантонів здійснюють відомства з економічного розвитку при міністерствах економіки відповідних кантонів.

Вступаючи в міжнародні відносини з іноземними державами та міжнародними організаціями регіони забезпечують реалізацію своїх інтересів. На державному рівні регіони колективно виражають свою позицію по зовнішньополітичним питанням через верхні палати національних парламентів. Так, Конституція ФРН надає можливість впливу земель на зовнішню політику федерації через бундесрат, що складається з представників місцевих урядів. В США на федеральному рівні інтереси

штатів представляє сенат. В Канаді передбачена можливість проведення спеціальних федерально-провінціальних консультацій.

Зросла роль регіонів, тим не менш, окрім позитивних моментів може бути причиною і деяких негативних факторів. Так, наприклад, Іспанія, за останні десятиліття реалізувала великомасштабні реформи в сфері політико-територіальної організації з метою стабілізації і збереження досить крихкого балансу інтересів різних рівнів публічної влади: центрального, регіонального та наднаціонального. На теперішній час Іспанія переживає ще один етап трансформації публічної влади, який супроводжується труднощами, в основному економічного характеру, що пов'язані з проявом зовнішнього регіоналізму, що обумовлено в першу чергу членством Іспанії в Євросоюзі. Низка регіонів Іспанії в такій ситуації виражає прагнення взаємодіяти з наднаціональними структурами управління напряму, в обхід держави. Тим самим ставлячи під сумнів його суверенітет. На сьогодні владою Іспанії застосовуються всі необхідні заходи для того, щоб з одного боку зберегти той ступень автономії регіонів, завдяки якій Іспанії вдається залишатися цілісною державою і забезпечити необхідний баланс в розстановці політичних сил, а з іншої – не дозволити автономіям скориставшись своїми широкими правами, в тому числі в рамках міжнародного співробітництва, поставити питання про вхідження в Євросоюз в якості самостійних держав. Зарубіжний досвід показує, що і в інших, досить успішних і розвинених країнах, таких як Великобританія, Франція, Італія також виникали труднощі через запровадження реформи по децентралізації державної влади. Проте цим країнам вдалось досить успішно подолати ці труднощі і встановити той оптимальний баланс інтересів регіонів і держави, який задовольнив всіх і дозволив оптимально перерозподілити ресурси задля розвитку і регіонів і держави в цілому.

Висновок. В останні роки все більше спостерігається активний процес збільшення ролі регіонів не лише при вирішенні питань внутрішньої політики

держави. Регіони стали відігравати важливу роль і при встановленні зовнішньополітичних зв'язків. Крім того, з'явилася тенденція збільшення самостійності регіонів саме у відносинах з іноземними державами або міжнародними організаціями. Розвиток регіоналізму в Європі призвів до появи концепції «Європи регіонів», яка цілковито протистоїть централістичній моделі творення загальноєвропейських інституцій і передбачає активну участь регіонів країн Європи у владних функціях Євросоюзу.

Останнім часом питання регіоналізації стало досить актуальним і в Україні. Потреба в захисті прав регіонів та представництві їх інтересів вимагає певних політико-правових реформ. На сьогодні ведеться активна робота по впровадженню змін в Конституцію України та поточне законодавство. Україна стала на шлях побудови європейської моделі державотворення і децентралізація посідає ледь не головне місце в цьому процесі. «Зміни в суспільно-політичному житті України обумовлюють нагальну потребу вирішення регіональних проблем. Регіоналізм спрямований на практичне використання тих можливостей і переваг, які впливають з територіального розподілу сучасного суспільства, на оптимізацію умов для більш раціонального перерозподілу владних повноважень і економічних ресурсів між регіонами.» [9, с. 196-197] Проте серед науковців, політиків висказуються побоювання з приводу того які ризики в собі несе визнання і закріпленні за регіонами певної самостійності. Так, Скрипнюк О.В. зазначає, що «проведення децентралізації в сучасних умовах може спричинити зростання негативних тенденцій щодо посилення регіональних ідентичностей серед населення, сепаратистських настроїв у окремих регіонів... посилення свавілля чиновників та місцевих еліт і зростання незадоволення населення регіонів владою...».[10, с.73] Проте, слід зазначити, що при вивченні європейського досвіду легітимації регіональних інтересів та аналізі як міжнародно-правових актів, так і законодавства країн ЄС можна зробити

висновок, що незважаючи на суперечливість і складність, процес регіоналізації в країнах ЄС продовжується і сьогодні, це означає, що політика децентралізації влади та регіоналізації здатні створити комфортні умови для життя регіонів, зберегти їх мовні, культурні традиції, їх самобутність, а також надати достатньо економічної самостійності для вирішення своїх внутрішніх питань і задоволення економічних потреб. За рідкісними винятками, визнання широких прав регіонів ніде в Європі не переростають у погрозу територіальної цілісності та суверенітету держави. Регіоналізація не є тотожною суверенізації окремих адміністративно-територіальних одиниць країни. Поняття суверенітету стосується лише країн, а не їх складових частин. Завдяки виваженій політиці та відповідному законодавству можна досягти оптимального балансу прав та інтересів як регіонів, так і держави як носія суверенітету.

Література:

1. Ключкова Ю. А. Особенности процесса регионализации Европейского союза// *Внешнеторговое право*, 2007. – №1. – С. 628-631.
2. Договор об учреждении Европейского экономического сообщества от 25 марта 1957г.: [Електронний ресурс] - Режим доступу – <http://ppt.ru/texts/index.phtml?id=26343>
3. Декларация Асамблеї европейских регионов щодо регионалізму в Європі від 4 грудня 1996 року: [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. Сивак Т. Легітимація регіональних інтересів: Європейський досвід / Тетяна Сивак // Публічне управління: теорія та практика: Зб. наук. пр./ Асоціація докторів наук з державного управління. – Х., 2011 – №2 (6) – С. 139-145.
6. В. Е. Шило: США, Канада и Россия в системе общин тенденций эволюции современного федерализма: [Електронний ресурс] - Режим доступу – <http://www.rusus.ru/?act=read&id=375>
7. Конституція ФРН 1949 р.: [Електронний ресурс] - Режим доступу – http://www.1000dokumente.de/?c=dokument_de&dokument=0014_gru&l=ru&object=translation
8. Союзна Конституція Швейцарської конфедерації 1999 р.: [Електронний ресурс] - Режим доступу – http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/swiss/swiss--r.htm
9. Барський В. Р. Організаційно-правові засоби регіоналізації в країнах -членах ЄС / Барський В. Р.// Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. пр. / Нац. ун-т «Одеська юридична академія». – Одеса: Юрид. л-ра, 2005 – Вип. 26. – С.196-202.
10. Скрипнюк О. В. Децентралізація влади як фактор забезпечення стабільності конституційного ладу: питання теорії і практики / О. В. Скрипнюк // Регіональна політика і децентралізація влад в Україні в контексті євро інтеграційних процесів: Зб. наук. пр. / НАН України, Інститут держави і права ім. Корецького. – К. – 2015 – С.70-74.

References:

1. Klochkova Yu. A. Osobennosty processa regionalisacii Evropeyskogo Soyusa // Vneshnetorgovoe pravo, 2007, №1, S. 628-631.
2. Treaty establishing the European Economic Community, https://en.wikisource.org/wiki/Treaty_establishing_the_European_Economic_Community

3. *Declaration of the Assembly of European Regions on Regionalism in Europe.* – Strasbourg, 1995., <http://www.are-regions-europe.org/GB/A4/A41.html>
4. *Regionalisation in Europe/Recommendation 1811* (2007), <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/workingdocs/doc08/edoc11626.htm>
5. Sivak T. *Legitimaciya regionalnih interesiv: Evropeyskuy dosvid, Kh.*, 2011, s.139-145
6. V.E. Shilo: *SSHA, Kanada I Rossiya v sisteme obshix tendency evolyucii sovremennogo federalizma*, <http://www.rusus.ru/?act=read&id=375>
7. *Konstutyciya FRN 1949 r.*, http://www.1000dokumente.de/?c=dokument_de&dokument=0014_gru&l=ru&object=translation
8. *Souzna Konstutyciya Shveycarskoi kofederacii 1999 r.*, http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/swiss/swiss--r.htm
9. Barskuy V. R. *Organizaciuno-pravovi zasobu regionalizacii v krayinax – chlenax E.S.* // *Artyalni problemu derjavu i prava*, 2005, Vup. 26, S.196-202.
10. Skrupnyuk O. V. *Decentralizaciya vladu yak faktor zabezpechennya stabilnosti konstutuciunogo lady: putannya teorii I praktuku* // *Regionalna polituka i decentralizaciya vlad v Ukraini v konteksti evro integraciunux procesiv*, K. 2015, S.70-74