

УДК 323.174

## ТЕОРІЯ РЕГІОНАЛІЗМУ ТА ЇЇ ВТІЛЕННЯ В ЗАКОНОДАВСТВІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЕРЖАВ

### THEORY OF REGIONALISM AND ITS IMPLEMENTATION IN LEGISLATION OF EUROPEAN STATES

**Колінко Я.А.,**

*кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник  
Науково-дослідного інституту державного будівництва  
та місцевого самоврядування*

*Національної академії правових наук України,*

*асистент кафедри конституційного права України*

*Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Стаття присвячена висвітленню поняття регіоналістичної держави, з'ясуванню сутності цієї категорії. Наводяться приклади деяких держав Європи, яких прийнято вважати регіоналістичними. Автор розглядає закріплення принципу регіоналізму та децентралізації в законодавстві цих країн.

**Ключові слова:** регіон, регіоналізація, територіальна організація публічної влади, регіональні інтереси, децентралізація.

Статья посвящена выяснению понятия регионалистического государства, выяснению сущности этой категории. Приводятся примеры некоторых государств Европы, которых принято считать регионалистическими. Автор рассматривает закрепление принципа регионализма и децентрализации в законодательстве этих стран.

**Ключевые слова:** регион, регионализация, территориальная организация публичной власти, региональные интересы, децентрализация.

The article is devoted to clarifying concept of regional state, clarified essence of this category. Examples of some of European countries, which is considered to be regional. The author examines implementation of principle of regionalism and decentralization in legislation of these countries.

**Key words:** region, regionalization, territorial organization of public power, regional interests, decentralization.

**Актуальність теми.** Регіоналізація – одна з найбільш відчутних тенденцій розвитку сучасної Європи. Регіональна ідея має у суспільній свідомості досить глибоке коріння. Ідеї регіоналізації почали з'являтися ще у першій половині ХХ сторіччя, яке і відмітилось активним процесом децентралізації державної влади в Європейській країнах. У цей час визнаються права регіонів, збільшується 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 само-

бутність, а також надати достатньо економічної самостійності для вирішення своїх внутрішніх питань і задоволення економічних потреб.

Давність регіоналістичної традиції в європейській культурі незаперечна. Намагання теоретично обґрунтувати та закріпити принципи регіоналізму знайшли своє втілення у цілому ряді документів Ради Європи. Питання регіоналізації давно вже стали предметом дискусій і 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, збереження 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 Г. Андрееву [3], В. Барського [11], Т. Васильєву [10], О. Скрипнюка [12], Б. Старшуна [2], В. Чіркїна [1], А. Шармоянца [4] та ін.

**Виклад основного матеріалу.** Слід зазначити, що серед науковців немає єдиної точки зору щодо визначення поняття регіоналістичної держави. Так, В. Чіркін визначає регіональну державу, як нову форму держави, вся територія якої, а не окремі частини, складається з територіальних автономних утворень. Цим вона відрізняється від унітарної держави (в тому числі від складної, в складі якої є окремі автономії) і від федерації, оскільки автономії в названих вище державах не є суб'єктами федерації [1, с. 192]. Тобто, регіональна держава займає проміжне місце між унітарною державою та федеративною. Б. Стрешун відносить регіональну державу до виду унітарної держави з особливим політико-адміністративним поділом, що полягає в збільшенні низових одиниць і регіоналізації – створенні великих регіонів як шляхом збільшення вищих одиниць, так і шляхом заснування нового вищого їх рівня [2, с. 359]. І, нарешті, третя група науковців досліджують регіональну державу у співвідношенні з федерацією (напр. Г. Андреева) [3, с. 377].

Український вчений А. Шармоянц визначає процес регіоналізації, як «перерозподіл компетенції, коли, з одного боку, наднаціональні інститути розширюють свої повноваження, а з іншого – регіони заявляють про свою обов'язкову участь у вирішенні ряду проблем, що традиційно знаходяться в компетенції держави» [4, с. 107].

Найбільш проблемним при здійсненні політики регіоналізації є питання збереження національних інтересів, державного суверенітету, територіальної цілісності. З іншого боку – посилення ролі регіонів ставить за мету створення більш гнучкої системи управління і наближення держави до громадян. «Регіоналізм спрямований на практичне використання тих можливостей і переваг, які випливають з територіального розподілу сучасного суспільства, на оптимізацію умов для більш раціонального перерозподілу владних повноважень і економічних ресурсів

між регіонами» [5, с. 196–197]. Головним завданням законодавця при цьому є створення і закріплення в Основному Законі таких норм та положень, які б гарантували неможливість посягання на суверенітет держави. Регіоналізація, звичайно, не є тотальною суверенізацією окремих адміністративно-територіальних одиниць країни. Поняття суверенітету стосується лише країн, а не їх складових частин.

У 1980 році на конференції місцевих та регіональних влад Європи, що присвячена регіональній проблематиці, була прийнята Резолюція 117 про регіональні інститути в Європі [6]. У зазначеному акті було визначено, що сам процес регіоналізації полягає у:

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

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

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

- встановленні представницьких органів влади на регіональному рівні;

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

- заснуванні незалежних регіональних бюджетів та відповідної податкової бази.

До держав, які прийнято вважати регіональними, зазвичай відносять Іспанію, Італію, Францію, Німеччину... Так, 23 березня 2003 року Конституційним законом № 2003-276 у Конституцію Франції були внесені зміни, відповідно до яких її територіальна «організація є децентралізованою» (ст. 1 Конституції Франції), а також ст. 34 Конституції Франції закріплює принцип вільного управління «територіальних» колективів, їх компетенції та доходів, хоча в Конституції, як і раніше, закріплений принцип єдності та неподільності держави [7]. У ст. 2 Конституції Іспанії встановлено, що вона заснована на непорушній єдності іспанської нації, єдиної та неподільної для всіх іспанців Батьківщині; вона визнає і гарантує право на автономію національностей і районів, що її складають [8]. У ст. 5 Конституції Італії також встановлені принципи її державного устрою. «Республіка, єдина і неподільна, визнає місцеві автономії та сприяє їх розвитку; здійснює широку адміністративну децентралізацію в залежних від держави службах». Крім того, Конституція Італії закріплює принцип субсидіарності та пропорційності при вирішенні відповідними рівнями влади питань, віднесених до їх відання [9]. Таким чином, у цілому для унітарних європейських держав характерне формальне закріплення в Конституціях єдності та неподільності держави, проте поряд із цими принципами встановлюються й інші, що демонструють розвиток і еволюцію форм державного устрою у відповідних державах – принципи децентралізації, автономії, пропорційності та субсидіарності. Так само і в феде-

ративних державах поряд із закріпленими принципами децентралізації, субсидіарності та пропорційності досить велика увага приділяється відносинам між суб'єктами федерації та власне самою федерацією, що побудовані на взаємній повазі. Так, відповідно до ст. 143 Конституції Бельгії при здійсненні своїх повноважень федеральна держава, спільнота, регіони діють, дотримуючись вірності федерації, уникаючи конфлікту інтересів [10]. Той же принцип – вірності федерації, – на думку Федерального конституційного суду Німеччини, мається на увазі і в тексті Конституції Німеччини [11, с. 8].

Крім того, конституції федеративних держав містять гарантії цілісності кордонів суб'єктів федерації. Зокрема у ст. 4 Конституції Бельгії встановлено, що «Бельгія складається з чотирьох лінгвістичних регіонів: регіон французької мови, регіон нідерландської мови, двомовний регіон Брюссель – столиця і регіон німецької мови. Кожна комуна Королівства є частиною одного з лінгвістичних регіонів. Межі чотирьох лінгвістичних регіонів можуть бути змінені або уточнені тільки законом, прийнятим більшістю голосів у кожній лінгвістичній групі кожної із палат за умови, що присутня більшість кожної групи і загальна кількість поданих голосів в обох лінгвістичних групах досягає двох третин, що взяли участь у голосуванні» [10].

Таким чином, у державах, що вважаються регіональними, і державах, що мають тенденції до регіоналізації (тобто наближених до регіональних держав), відсутнє правове закріплення принципу регіоналізму. Навпаки, практично в усіх конституціях таких держав особливо наголошується на єдності і неподільності їх територій. Разом із тим у них міститься ряд положень, що вказують на розвиток територіального устрою тієї чи іншої держави в напрямку децентралізації. Регіоналізм не є конституційним принципом, він не знаходить свого закріплення в нормативних джерелах регіональних держав. Це явище пов'язане з певними змінами, що відбуваються в сфері політико-територіального устрою держави та перерозподілом публічної влади.

Національне право країн – членів ЄС передбачає різноманітні моделі і форми регіонального управління і самоврядування, що пов'язано з різними конституційними традиціями і соціально-економічними, етнічними, культурними, історичними, географічними і демографічними умовами, що існують у кожній країні. Субнаціональна вертикаль влади в країнах – членах ЄС включає від одного до трьох рівнів [5, с. 198]. Так, наприклад, територія Австрії складається з 9 земель, які мають ознаки регіонів; Бельгія – з 3 ре-

гіонів та 10 провінцій; Великобританія – з 4 історико-географічних частин (Англія, Шотландія, Уельс, Північна Ірландія), які мають досить широке коло повноважень та 56 графств; Німеччина складається з 16 земель та 426 округів; Іспанія – з 17 автономних співтовариств та 50 провінцій; до складу Італії входять 20 регіонів та 95 провінцій; Франція налічує 26 регіонів і 100 департаментів. Кожен із цих регіонів наділений достатньою повнотою влади для задоволення потреб власних громадян у різних сферах життя, починаючи зі сфери культури і закінчуючи міжнародним співробітництвом.

**Висновки.** 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 до Конституції України та поточне законодавство. Україна стала на шлях побудови європейської моделі державотворення, і децентралізація посідає ледь не головне місце в цьому процесі. Зміни, що відбуваються сьогодні в суспільно-політичному житті України, обумовлюють нагальну потребу вирішення регіональних проблем. Проте серед науковців, політиків висловлюються побоювання з приводу того, які ризики в собі несе визнання і закріплення за регіонами певної самостійності. Так, О. Скрипнюк зазначає, що «проведення децентралізації в сучасних умовах може спричинити зростання негативних тенденцій щодо посилення регіональних ідентичностей серед населення, сепаратистських настроїв у окремих регіонах, посилення свавілля чиновників та місцевих еліт, зростання незадоволення населення регіонів владою...» [12, с. 73]. Проте слід зазначити, що при вивченні європейського досвіду легітимізації 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 переростає у загрозу 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.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. В.Е. Чиркин. Конституционное право зарубежных стран. – Пятое издание, перераб. и доп. – М., 2008. – 192 с.
2. Б.А. Страшун. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник. – Том 2. – Часть общая: конституционное право и публичная власт. – М., 1995. – 359 с.
3. Андреева Г.Н. Конституционное право зарубежных стран: учебник. – 2-е изд, перераб. – М., 2009. – 377 с.
4. Шармоянц А.Н. Перспективы развития регионализма в Европе: Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского // Серия «Юридические науки» // Том 25 (64). – 2012. – № 2. – С. 107–110.
5. Барський В.Р. Організаційно-правові засоби регіоналізації в країнах – членах ЄС / В.Р. Барський // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. пр. / Нац. ун-т «Одеська юридична академія». – Одеса: Юрид. л-ра, 2005. – Вип. 26. – С. 196–202.

6. Resolution of Standing Conference of local and regional authorities of Europe on regional institutions in Europe / RES 117 (1980). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=678943&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>.
7. Конституційні акти Франції. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/france/france-r.htm](http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/france/france-r.htm).
8. Конституція Іспанії. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.domeuropa.eu/leys/23-fales/50-konstitucziya-ispanii?start=1>.
9. Конституція Італії. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lawers-ssu.narod.ru/subjects/constzs/italy.htm>.
10. Конституція Бельгії від 17 лютого 1994 року (консолідований текст). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://urzona.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=454:---17--1997-&catid=65:2010-07-22-19-48-30&Itemid=77](http://urzona.com/index.php?option=com_content&view=article&id=454:---17--1997-&catid=65:2010-07-22-19-48-30&Itemid=77).
11. Т.А. Васильева. Современные формы государственно-территориального устройства: конституционная регламентация в зарубежных странах / Сравнительное конституционное обозрение. – 2010. – № 2. – 8 с.
12. 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 євроінтеграційних процесів: Зб. наук. пр. / НАН України, Інститут держави і права ім. Корещького. – К. – 2015. – С. 70–74.