

1.

5.

7.

12.

14.

**МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ РЕГІОНАЛЬНОГО САМОВРЯДУВАННЯ:  
ПОНЯТТЯ ТА ДЕФІНІТИВНЕ ВИЗНАЧЕННЯ  
INTERNATIONAL STANDARDS OF REGIONAL SELF-GOVERNMENT:  
CONCEPTS AND DEFINITIONS**

**Василькова Є.А.,**  
*асистент кафедри конституційного,  
адміністративного та міжнародного права  
Маріупольського державного університету*

У статті аналізується феномен «регіоналізму» та його актуальність. Всебічно розглядається поняття регіону та правові особливості політичного курсу (інтегрування в європейське суспільство), взятого Україною.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, міжнародні стандарти місцевого самоврядування, міжнародні стандарти регіонального самоврядування, регіоналізм, регіони Європи.

В статье анализируется феномен «регионализма» и его актуальность. Всесторонне рассматривается понятие региона и правовые особенности политического курса (интегрирование в европейское общество), взятого Украиной.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, международные стандарты местного самоуправления, международные стандарты регионального самоуправления, регионализм, регионы Европы.

The phenomenon of "regionalism" and its relevance are under consideration in this article. The concepts of the region and legal features of the Ukrainian policy (the integration into European society) have been analyzed.

**Key words:** local government, local government international standards, international standards of regional self-government, regionalism, regions of Europe.

Концепція регіонального самоврядування (регіоналізму) разом із місцевим самоврядуванням з кожним роком набуває все більш великого значення. Інтерес до цього питання розширюється пропорційно до розуміння, осмислення, переосмислення в деяких питаннях цієї концепції, її окремих частин. Європейські вчені і політики плекають надію на активізацію людського потенціалу, стимулювання європейської інтеграції, економічних і демократичних процесів, і всі ці зміни вони пов'язують з процесом регіонального структурування світового і національного простору. Вже сьогодні ми можемо бачити результати цієї кропіткої праці, яку проводить європейська спільнота.

У контексті дослідження варто детальніше проаналізувати складний феномен «регіоналізму», актуальність якого сьогодні зумовлена саме процесами євроінтеграції та активізацією політичного статусу регіонів Європи. Природно, що ситуація в кожному окремому регіоні, його проблеми, потенціал і розвиток можливостей будуть першими чинниками, які аналізуватимуться за умов, якщо регіони є соціо-економічно, природно і політично різними об'єднаннями, а їх національна інтеграція протягом століть, а також і європейська інтеграція в останні десятиріччя формують неподільну частину регіонального рівня. Традиційно регіоналізм пов'язували із протидією модернізації, прогресу депресивних, структурно слабких (переважно сільських) регіонів, які намагались протистояти будь-яким змінам, зберігаючи етнічну і культурну самобутність. У зв'язку з цим доцільно виокремити два головних напрями регіоналізму: «bottom-up» – регіоналізм як зростання політичної і економічної активності суб'єктів регіону, «top-down» – регіоналізм як формування державної регіональної політики з урахуванням специфіки розвитку регіонів.

Також заслуговують на увагу інтеграційний регіоналізм (як бажання модифікувати рівень регіонального розвитку з метою інтегрування регіонів у національну економіку за умов ігнорування регіональної специфіки) та політичний регіоналізм (як бажання регіонів здобути політичну автономію і сприяння поєднати самоврядність з розвитком економічної модернізації в умовах жорсткої міжрегіональної економічної конкуренції). Хоча регіоналізм набагато складніший феномен, репрезентує себе принаймні у двох формах: у формі національних регіональних політичних течій, які нині дестабілізують впливають на розвиток міжнародних відносин взагалі, і в прогресивній формі регіональної економічної та політичної мобілізації суб'єктів регіонів.

Необхідність інституціоналізувати регіональні політичні течії сприяла політизації регіонального розвитку, внаслідок чого зросли протиріччя між центром та регіонами, а також у регіонах з'явилися нові соціальні сили, схильні до модернізації на регіональній основі, змінюючи імідж регіоналізму із «архаїчного» захисту старого на динамічну силу змін. Напруга між місцевим регіоналізмом та регіоналізмом як політикою держави загострилася наприкінці 1970-х років, оскільки центральні уряди, надаючи пріоритет змаганням на світовому ринку, почали поступово зменшувати витрати на регіональний розвиток. Таким чином, регіон стає ключовим рівнем політичного діалогу та дій, де національні та глобальні сили стикаються з локальними вимогами та соціальними системами, що, зрештою, призводить до вимушеного взаємоприспосовування та поступок [13].

Як зазначає Володимир Литвин, основним стимулом для переосмислення концепту регіоналізму й регіоналіза-

ції є нова культура глобалізму, базована на усвідомленні того, що наш світ єдиний і все в ньому взаємопов'язане. Можна розглядати планету Земля як живий організм, можна як екосистему чи всеохоплюючий економічний консорціум – в кінцевому рахунку її ресурси не безмежні, а загрози мають тенденцію до наростання й "горизонтального" поширення. Отже, якщо людство хоче вижити, воно повинне постійно відшукувати нові резерви для активізації соціального капіталу. Сумний досвід ХХ століття показав, що ані рецепти "директивного ошасливлення" згори, ані войовничі спроби "перемалювання карт" знизу не стимулюють суспільну енергію, а, навпаки, породжують управлінський хаос і криваві конфлікти. Шукати базу для порозуміння доцільно на рівні, співмірному запитам конкретної територіальної громади, там, де найлегше формуються структури громадянського суспільства. Саме таким є мезорівень – рівень регіону [12].

У загальному сенсі регіон (від лат. regio – «країна», «область») являє собою певну територію, що володіє цілісністю і взаємозв'язком її складових елементів. Існує кілька трактувань визначення "регіон". Причому регіон далеко не завжди виступає як територіальна одиниця держави. Наприклад, в географічному трактуванні регіон визначають як район, велику ділянку суші, частину земної поверхні зі спеціальними фізико-географічними параметрами, географічну одиницю, що визначається географічними рубежами. Економічне трактування поняття «регіон» передбачає частину території, де існує система зв'язку між господарськими суб'єктами, підсистемою всього соціально-економічного комплексу країни, складний територіально-економічний комплекс зі своєю структурою, зв'язки з зовнішнім і внутрішнім середовищем. Соціально-політичне трактування показує регіон як соціально-територіальну спільноту, тобто сукупність соціальних, економічних, політичних факторів розвитку території. Сюди входить цілий набір характеристик: етнічний склад населення, трудові ресурси, соціальна інфраструктура, соціально-психологічний клімат, політичні аспекти розвитку регіону, культурні фактори і т. д. [9]. Усі ці три трактування поняття «регіон» увібрало в себе визначення, яке дає в Економічній енциклопедії В. Симоненко: територія країни із специфічними природно-кліматичними та економічними умовами та характерною спрямованістю розвитку продуктивних сил з урахуванням демографічних, історичних, соціальних особливостей, розвиток якої здійснюється на основі законів національної економіки і регіональних, у результаті чого формуються регіональні економічні відносини. Основний критерій виокремлення регіону – спільність народногосподарських і регіональних завдань, техніко-економічні особливості розвитку промисловості та сільського господарства, наявність суб'єктів господарювання, об'єднаних регіональними економічними, політичними, соціальними, культурно-етнічними інтересами, внаслідок чого утворюється регіональний тип відтворення регіональної системи [7].

Нагребельний В.П. у статті, присвяченій поняттю «регіон», у Юридичній енциклопедії відзначає, що регіон – це частина території країни (район, область та ін.), що вирізняється сукупністю природних або історично установлених економіко-географічних умов і національним складом населення. Також регіоном може вважатися група країн, які межують і становлять окремий економіко-географічний регіон та мають певні спільні ознаки, що відрізняють даний регіон від інших. У законодавстві України про місцеве самоврядування, планування тери-

торій і прогнозування, державне регулювання ринку цінних паперів, антимонопольну діяльність тощо правовий зміст регіону зазвичай збігається з поняттями «область» і «район» як одиницями адміністративно-територіального поділу. В економічній географії країн розрізняють регіони: західний, східний, південний і центральний.

Відповідно до міжнародних стандартів місцевого самоврядування регіон – це найбільше територіальне утворення всередині кожної держави, має виборні органи і перебуває в адміністративному плані між центральними і місцевими органами влади, користується прерогативами самоорганізації чи прерогативами, що зазвичай асоціюються з центральною владою. На відміну від «природно» утворених адміністративно-територіальних одиниць належить до категорії «штучних». Залежно від внутрішньої доктрини місцевого самоврядування тієї чи іншої держави регіон може або визначатися територіальною спільнотою, або ні [8, с. 254]

У чинних нормативно-правових актах України немає єдиних загальнопоширених правових норм, котрі б закріплювали основні поняття, що стосуються регіонального самоврядування, регіонального розвитку тощо. Як зазначалося вище, в українському законодавстві регіон ототожнюють з поняттями території АРК, областей та міст Києва і Севастополя [1]. Достатньо детально поняття «регіон» описано в проекті Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» [10], а саме: регіоном є адміністративно-територіальна одиниця, призначена для реалізації державної політики щодо комплексного розвитку території та надання населенню визначених законом вузькоспеціалізованих публічних послуг, які не можуть надаватися на рівні районів та громад. Регіонами є такі адміністративно-територіальні одиниці: Автономна Республіка Крим, області: Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Хмельницька, Херсонська, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська. Проте в цих визначеннях поняття «регіон» може використовуватися лише в рамках тих законів, де воно вказане.

У 2008 р. Міністерством регіонального розвитку та будівництва України розроблено нову Концепцію державної регіональної політики [11], в якій запропоновано визначення регіону, але зазначено, що воно вжито «у розумінні тієї Концепції». Отже, питання однозначного трактування потребують свого врегулювання.

Більшість науковців приділяють увагу організаційним структурам, на яких покладено функції управління на рівні регіонів. Наприклад, Т. Безверхнюк розглядає такі типи структур регіонального управління, як державне управління (на регіональному рівні), державне регулювання регіонального розвитку, регіональне управління [2]. Т. Миронова, О. Добровольська, А. Процай, С. Колодій приділяють увагу принципам і методам регіонального управління, аналізують галузеву та функціональну структуру господарства регіону як об'єкта управління [6]. Питанням управління регіональним розвитком і його нормативно-правовим забезпеченням в останні роки присвячено низку дисертаційних досліджень, зокрема таких науковців: М. Дейч [3], В. Куйбіда [4], А. Мерзляк [5].

Через те що регіони відрізняються один від одного своїми проблемами, а також через те, що не всі питання розвитку території можна вирішити лише через співпрацю органів місцевого самоврядування і громадського сектора, постає потреба впровадження загальнодержавних інтересів в управлінні розвитком регіону, але все ж таки ці дві лінії повинні йти одна біля одної. Реалізація механізмів щодо цих питань має базуватися на національній нормативно-правовій базі, де повинен уточнюватися понятійний апарат, яким оперує законодавство.

На теренах сучасної української держави склалося негативне непохитне ставлення до терміну «регіоналізм», а від цього – і до регіонального самоврядування, який є універсальним терміном із нейтральним, з політичного погляду, змістом. Регіоналізм увібрав у себе переваги, зумовлені територіальним поділом ресурсів і культурним розмаїттям регіонів. Можна виділити декілька поглядів на ці відносини: перша група політичних і наукових діячів сприймають регіональне самоврядування як загрозу розколу нашої держави, друга група в поняття «регіональний розвиток» вкладає проблему більш справедливого розподілу бюджетних коштів між регіонами і тільки невелика частина політиків і науковців сприймають регіоналізм як причину саморозвитку регіону, а звідси і держави.

Зрештою, саме регіон найбільш придатний для ролі самоврядної територіальної спільноти. Він осмислюється не стільки як територія, скільки як співтовариство людей із виробленими упродовж тривалої історичної еволюції механізмами відтворення, груповою ідентичністю, правовими та етичними нормами [12]. Також регіон характеризується єдністю, взаємопов'язаністю складових і, найважливіше, цілісністю, але разом з цим регіону притаманний достатній динамізм. У процесі розробки та реалізації регіональної політики величезне значення має як аналіз досвіду міжнародного співтовариства, так і аналіз тенденцій та закономірностей розвитку окремих регіонів, їх соціально-економічний потенціал, визначення перспектив розвитку кожного регіону та ін.

Резюмуючи, слід зазначити наступне. Розуміння регіоналізму й регіональності орієнтоване на аналіз множинності структур і рівнів управління, мереж, потоків, відкритих кордонів та відповідний вплив на формування програм регіонального розвитку й локальних ідентичностей. При цьому заохочується й відбувається на практиці перерозподіл влади між центральними й регіональними рівнями на користь останніх. Це жодною мірою не означає приниження ролі національних держав – вони ще довго визначатимуть геополітичну структуру світу. Йдеться лише про перенесення акцентів на інші рівні взаємодії і в більш широкий економічний, політичний, культурний простір. І ширше – про осмислення тих нових явищ світ-системної конфігурації й соціальної стратифікації, які ставлять параметри цивілізаційного розвитку в пряму залежність від активізації всіх механізмів самоструктурування соціумів на різних рівнях і на всіх континентах.

Політичний курс інтегрування в європейську спільноту, який обрала для себе Україна, покладає на нашу державу високі обов'язки. Він диктує дуже чітку лінію поведінки і визначає напрямок розвитку регіональних процесів, вимагає вироблення та послідовної реалізації регіональної політики, яка б відповідала міжрегіональним відносинам у Європейському Союзі.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України : від 8 вересня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 51. – Ст. 548
2. Безверхнюк Т.М. Принципи регіонального управління: порівняльний аналіз вітчизняного та європейського досвіду / Т. М. Безверхнюк // Ефективність державного управління [Текст] : зб.наук.пр. – Вип.13. – Львів : ЛРІДУ НАДУ. 2007. – С.13-20.
3. Дейч М.Є. Розвиток корпоративних форм державного управління регіоном [Текст] : автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / М. Є. Дейч : Донецький держ. ун-т управління. – Донецьк, 2005. – 20с.
4. Куйбіда В.С. Організаційно функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування [Текст] : дис... д-ра

- наук з держ. упр.: 25.00.04 / В. С. Куйбіда: Національна академія держ. Управління при Президентіві України. – К.: [б.в.], 2003. – 511 с.
5. Мерзляк А.В. Державне управління іноземними інвестиціями: регіональний аспект [Текст] : дис... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02 / А. В. Мерзляк : Національна академія держ. Управління при Президентіві України. – К.: [б.в.], 2003. – 529 с.
6. Миронова Т. Управління розвитком регіону [Текст] / Т. Л. Миронова, О. Л. Добровольська, А. Ф. Процай, С. Ю. Колодій. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – 328 с.
7. Економічна енциклопедія [Текст] : у 3 т. Т.3 / редкол. : С. В. Мочерний (відп. ред) [та ін.]. – К.: Видавничий центр «Академія», 2002. – 952с.
8. Юридична енциклопедія : В 6 т. /Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр.енцикл.», 2001. – Т.5: П-С. – 733 с.
9. Вікіпедія: свободна енциклопедія [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://ru.wikipedia.org/wiki/Регіон>
10. Інститут громадського суспільства [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/www/?p=1881>
11. Концепція державної регіональної політики [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://minregionbud.gov.ua/index.php?id=895>
12. Народна партія [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://narodna.org.ua/news.php?AYear=2010&AMonth=11&ADay=10&ArticleID=11931&>
13. Незалежний культурній часопис «І» [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.allen.ua/~protez/n23texts/kish.htm>