

РЕГІОНАЛІЗАЦІЯ І ПРОБЛЕМА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО СУВЕРЕНІТЕТУ

Досліджується зміст процесу регіоналізації на міжнародному та внутрішньодержавному рівнях. Виявляється характер та межі впливу децентралізації та автономізації на державний суверенітет.

Ключові слова: державний суверенітет, децентралізація, регіоналізація.

Исследуется содержание процесса регионализации на международном и внутригосударственном уровне. Выявляется характер и границы влияния децентрализации и автономизации на государственный суверенитет.

Ключевые слова: государственный суверенитет, децентрализация, регионализация.

The process of regionalization on international and state level is studied. The character and limit of decentralization and autonomy influence on sovereign state is revealed.

Key words: state sovereignty, decentralization, regionalization.

Особливістю сучасних процесів розвитку державності в різних країнах та міждержавних відносин є розвиток регіоналізації. Змістом цього процесу є децентралізація та деконцентрація державної влади, деволуція владних повноважень, що ґрунтується на принципі субсидіарності, а з іншого боку відбувається переформування рівнів державної влади на наднаціональний та субнаціональні рівні. На міждержавному рівні цей процес проявляється в політичній та/чи економічній інтеграції держав. Отже, можна констатувати, що, незважаючи на різноплановість та різнорівневність регіоналізації на міждержавному просторі загалом та зокрема в окремих країнах, цей процес характеризується безпосереднім впливом на здійснення державної влади в середині окремих країн та її функціонування у міжнародному просторі. Йдеться про вплив процесу регіоналізації на таку важливу якісну характеристику державної влади та держави як суверенітет.

Незважаючи на актуальність та важливість цієї проблематики, зміст процесу регіоналізації, характер та ступінь його впливу на державний суверенітет не отримали наукового осмислення ні в теорії держави і права, ні в конституційному та міжнародному праві.

Ключовим для розуміння регіоналізації є поняття «регіон». Термін «регіон» в науковій юридичній літературі вживається у декількох значеннях. Як частина території країни (район, область та ін.), що вирізняється сукупністю природних або історично усталених економічно-географічних умов і національним складом населення. У законодавстві України про місцеве самоврядування, про стимулювання розвитку регіонів, планування і забудову територій правовий зміст цього поняття збігається з існуючими видами адміністративно-територіальних одиниць – областями, районами. Відповідно до міжнародних стандартів місцевого самоврядування, регіон – це найбільше територіальне утворення в середині держави, що має виборні органи і перебуває в адміністративному плані між центральними і

місцевими органами влади, користується прерогативами самоорганізації чи прерогативами, що зазвичай асоціюються з центральною владою¹.

На міжнародному рівні цим поняттям позначають групу країн, що межують і становлять окремих економіко-географічний регіон та мають певні спільні ознаки, що відрізняють його від інших (Близькосхідний, Середньоазіатський тощо). У міжнародних відносинах вважається, що «регіоналізація існує за умови приєднання малої країни до валютної та зовнішньоторговельної політики великої країни (Ліхтенштейн – Швейцарія, Сан-Марино – Італія, Монако – Франція). Формами регіоналізації є утворення митних союзів, територіальних преференцій на зразок квот, здійснення спільної валютної політики і систем платіжного обліку з іншими країнами та ін. На сучасному етапі регіоналізація виявляється у створенні економічно інтегрованих просторів. Прикладами таких просторів є: Європейський Союз, Північноамериканська зона вільної торгівлі (НАФТА об'єднує США, Мексику і Канаду), Організація Азійсько-Тихоокеанського економічного співробітництва (АТЕС об'єднує з метою створення митного союзу та зони вільної торгівлі Аргентину, Бразилію, Уругвай і Парагвай), Союз незалежних держав (СНД) країни»².

Зародившись переважно як економічний процес, сьогодні регіоналізація в світі вже не є обмеженою територіально та за змістом. Сучасна тенденція полягає у відмові від вузького економіко-територіального виміру регіону і визнання його в якості суб'єкта відносин права і політики. Яскравим підтвердженням цього є приклад Європейського Союзу, який сформувався, як відомо на основі Європейського економічного співтовариства, Європейського об'єднання вугілля і сталі, Європейського товариства по атомній енергії і на сьогодні, фактично, став і політичним союзом, що забезпечує здійснення спільної зовнішньої політики та політики в галузі безпеки. З іншого боку, і в самому Європейському Союзі, точніше в державах-членах відбувається активний процес «регіоналізації», що отримав сьогодні назву «Європа регіонів».

У цьому зв'язку можна говорити про розвиток регіоналізації як на міждержавному, навіть наддержавному рівні, так і на внутрішньодержавному. На міждержавному рівні – це процес інтеграції суверенних держав, метою якої є співробітництво у політичній, економічній соціальній сферах. Прикладами таких регіонів є: Північноамериканська зона вільної торгівлі, Організація Азійсько-Тихоокеанського економічного співробітництва, Ліга арабських держав. Отже, на цьому рівні про регіоналізм можна говорити як про політику об'єднання групи держав певного регіону в основі якої їх спільні економічні та політичні інтереси.

У внутрішньодержавних відносинах цей процес безпосередньо пов'язаний із реалізацією владних повноважень в адміністративно-територіальних одиницях, з переформатуванням центрів прийняття владних рішень з державного, на рівень складових її територіального устрою. Звідси в правовій та політичній науці з'явилися поняття «регіональний розвиток», «регіональна політика», «міжрегіональне співробітництво», регіональний договір». На цьому рівні регіоналізм відбувається як процес реформування центральної влади на користь місцевої, змістом якого є розширення владних повноважень територіальних спільнот різного типу.

В теорії держави та конституційному праві виділяють таку форму територіального устрою держави, як регіональна чи регіоналістська держава. Це складна унітарна держава, побудована на принципі децентралізації і складається з автономій (регіонів), як адміністративних, так і політичних (законодавчих). Регіоналістськими державами зі спеціальним статусом автономій, який визна-

часться конституціями або законами держави вважаються Італія, Іспанія, Шрі-Ланка та ПАР. У складі таких держав є політичні автономні утворення, що мають свої представницькі зібрання з законодавчими повноваженнями і свої органи виконавчої влади. Тому вказані держави кваліфікуються ще як унітарні держави з елементами федералізму – перехідні від унітарної держави до федерації. Схожість регіональної держави з федеративною проявляється в наступних рисах: у складі унітарних держав існують автономні утворення, правовий статус таких утворень багато в чому схожий із статусом суб'єктів федерації; автономні утворення в подібних державах наділяються законодавчими повноваженнями та певною фінансовою самостійністю. Проте на відміну від федеративної держави децентралізована держава має єдине джерело влади на загальнодержавному рівні; владні повноваження в такій державі розподіляються між територіальними утвореннями різних рівнів. Так, відповідно до ст. 114 Конституції Італії, республіка включає комуни, провінції, столичні міста, області і державу. Комуни, провінції, столичні міста є автономними утвореннями із власним статусом, повноваженнями і функціями. А ст. 116 закріплює особливі форми і умови автономії окремих областей Італійської держави. При цьому, законодавча влада, відповідно до ст. 117 Конституції Італії належить державі і областям. У цій же статті визначені сфера виключних законодавчих повноважень держави, сфера повноважень областей та конкуруюча сфера³.

Незважаючи на певну схожість держав із федеративним устроєм та регіоналістських держав, не можна не погодитись із думкою, що федералізм і автономія – це два зовсім різних принципи. Федералізм як поняття, швидше протилежне автономії. Федералізм, як справедливо відзначає відомий російський дослідник А.С. Ященко, – «це створення колективної влади, – автономія – збереження своєї індивідуальної. ... Федералізм не залежить від ступеня автономності своїх частин. ... Федеральна організація союзу встановлюється саме для охорони місцевої автономії»⁴.

В цьому зв'язку особливий інтерес представляє розвиток регіоналізму в Європейському Союзі. Початком масштабної регіональної політики ЄС вважається створення в 1975 р. Європейського фонду регіонального розвитку. У 1984 р. Європарламент і Європейська комісія затвердили документ під назвою «Переваги тісних зв'язків між Комісією Європейських співтовариств та регіональними і місцевими владами у зв'язку із завданнями держав по забезпеченню виконання законодавства комун». Цим документом в діяльність Євросоюзу закладався принцип партнерства з регіональними та місцевими владами. В цьому ж році Європейським парламентом була прийнята Резолюція з питань регіональної політики – Хартія Співтовариства по регіоналізму.

Базовими документами для розвитку регіоналізму в Європі вважаються Декларация з регіоналізму в Європі (1996р.), Європейська Хартія регіонального самоврядування. Ці документи містять стандарти регіональних відносин, на основі яких розвивається регіоналізація в Євросоюзі.

Згідно із ч.1 ст.1 Декларатії про регіоналізм у Європі регіон - територіальне утворення сформоване в законодавчому порядку на рівні безпосередньо нижчому після загальнодержавного і наділене політичним самоврядуванням. В Декларатії зазначається, що регіон має визнаватися конституцією чи іншими законодавчими актами держави, що гарантуватимуть його автономію, самобутність, повноваження та організаційний устрій. Статус регіону може бути закріплений у власній кон-

ституції, статуті чи іншому законодавчому акті, при цьому йдеться про повний юридичний статус, зміна якого можлива тільки за згодою та за участі самого регіону. З метою збереження історичних, політичних, соціальних та культурних особливостей в одній державі можуть бути регіони з різними статусами. Регіон сам визначає прийнятну для себе форму політичної організації, обирає своє керівництво. Основна управлінська структура регіону складається з представницьких зборів та виконавчого органу, порядок організації яких визначається регіоном самостійно. Члени представницьких зборів мають вільно обиратися прямим таємним голосуванням на основі рівного та загального виборчого права. Такі збори можуть мати законодавчі повноваження, межі яких встановлюються внутрішнім законодавством. Виконавчий орган є політично підзвітний представницьким зборам. Проте діяльність членів представницьких зборів і виконавчого органу не підлягає контролю з боку центральної влади, оскільки це може заважати вільному здійсненню ними своїх функцій. Розмежування повноважень між державою і регіонами встановлюється конституцією держави чи іншими законодавчими актами відповідно до принципів політичної децентралізації і підпорядкованості. Згідно з цими принципами рівень реалізації повноважень має бути максимально наближений до громадян. Отже, йдеться про принцип субсидіарності. В Декларації наголошується також на необхідності фінансової автономії регіону, достатності власних ресурсів для реалізації своїх повноважень. Відносини між державою і її регіонами та між самими регіонами за змістом Декларації мають ґрунтуватися на принципах взаємної поваги, співробітництва і згоди. Контроль держави над регіонами має визначатися конституцією держави та відповідним законодавством. Регіони повинні мати право укладати договори між собою та угоди, що мають міжнародну сферу застосування, особливо щодо транс-кордонного співробітництва.

Сьогодні в рамках об'єднаної Європи вибудовується своєрідна трирівнева управлінська структура: одна «над», а інша «під» традиційним для національної держави рівнем. Наддержавний характер носять загальноєвропейські структури, а території і регіони, що входять до складу держав-членів ЄС (землі, провінції тощо) активно намагаються посилити власні позиції, вийти в якості самостійних контрагентів на міжнародний, перш за все, загальноєвропейський рівень⁵. Такі тенденції у розвитку регіоналізації актуалізують проблему територіальної організації здійснення державної влади та забезпечення державного суверенітету.

Якщо брати до уваги рівень «ЄС – держави члени» - тут мова йде про обмеження в тій чи іншій формі суверенних прав європейських держав на користь Союзу, що знайшло своє відображення в угодах ЄС та конституційних нормах держав-членів. Проте, на цьому рівні зовсім не йдеться по повну втрату суверенітету держав членів ЄС, про їх зникнення та утворення нової держави. Загальновідомо, що формула державного суверенітету включає дві основні складові – притаманне державі верховенство державної влади на своїй території і її незалежність в міжнародних відносинах. Перше проявляється в загальнообов'язковості велін державної влади для всіх і кожного в межах території держави. При цьому, якщо говорити про верховенство державної влади в державі демократичній, слід враховувати існування тут більш вищої влади – влади народу, похідний характер суверенітету держави від суверенітету народу. Стосовно незалежності держави в міжнародних відносинах, необхідно враховувати, що обов'язковими для даної держави є лише ті міжнародно-правові норми, на які ця держава дала свою згоду.

В цьому проявляється незалежність держави, а не обмеженість її нормами міжнародного права. Адже саме міжнародне право породжено фактом існування суверенних держав, які вводять суверенітет в один з основоположних принципів міжнародних відносин. Крім того, необхідно враховувати, що умовою збереження незалежності держави у зв'язку з її участю у міжнародних організаціях чи союзах є її право на розірвання міжнародного договору чи вихід з такої організації, якщо це суперечить національним інтересам. На підтвердження цього можна навести позицію уряду Чехії при підписанні Лісабонської угоди. За повідомленням інформаційної агенції BBC⁶, Президент Чехії Вацлав Клаус не погоджувався підписувати угоду у зв'язку з тим, що Хартія із засадничих прав дає право німцям, висланим із Чехословаччини після Другої світової війни, вимагати повернення їхнього нерухомого майна. Очевидно, Чехія вбачала, що це положення Хартії суперечить національним інтересам. В результаті лідери ЄС змушені були поступитися Чеській Республіці, яка вийшла із Хартії.

Окремого аналізу вимагають відносини «держави – регіон» та «регіон – ЄС». Ці рівні відносин безпосередньо пов'язані з децентралізацією державної влади та автономізацією регіонів.

Сучасні європейські вчені-конституціоналісти вважають, що стара теза про централізовану державу виведена з наполеонівської моделі «сильної держави» є нині неприйнятною, що централізовані держави є економічно безсилими і погано керованими, що централізована держава не забезпечує належного розвитку інститутів демократії. Натомість децентралізація та розвиток місцевої і регіональної автономії сприяють здійсненню демократії знизу через забезпечення участі всіх заінтересованих осіб у прийнятті політичних рішень, забезпеченню можливості оптимального вирішення питань щодо розподілу державних коштів, стимулює економічну конкуренцію між регіонами та оптимізує економічний розвиток країни у цілому. Регіональна автономія сприяє культурній, мовній та етнічній різноманітності, що в свою чергу краще сприяє утвердженню особистості. Відтак, комуни та регіони стають опорними пунктами соціальної ідентифікації й легітимізації держави у цілому⁷. Таке бачення моделі територіальної організації влади, хоча й дещо ідеалізоване, проте загалом відповідає й практиці державотворення в розвинених демократичних країнах Західної Європи і доводить ряд позитивних аспектів у розвитку європейської державності. Водночас не можна погодитись із тезою, що «європейська держава майбутнього не є суверенною національною державою»..., «втраті державою суверенітету у наднаціональній та інтернаціональній сферах відповідатиме у подальшому втрата державою суверенітету на регіональному та місцевому рівнях. Таке зникнення суверенітету є необхідним та обумовленим процесом щоб мати змогу оптимальним чином організувати та забезпечити участь громадськості у політичному процесі, наближеність суспільних процесів до інтересів людини та економічну конкуренцію»⁸.

На моє переконання, «оптимальним чином організувати та забезпечити участь громадськості у політичному процесі, наближеність суспільних процесів до інтересів людини та економічну конкуренцію» спроможна саме демократична суверенна держава, що спирається на громадянське суспільство або, принаймні, сприяє формуванню такого суспільства. Адже «надання права місцевого або регіонального самоврядування може виявитися безплідним, якщо громадяни не виявляють готовності до переймання на себе політичної відповідальності на місцевому або регіональному рівні»⁹.

Децентралізація державної влади як процес розширення і зміцнення прав і повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів при одночасному звуженні прав і повноважень центру (органів державної влади вищого рівня) не змінює статус останнього. Він так і залишається центром, а його рішення є рішеннями держави. Децентралізація державної влади та автономізація складових частин держави не змінює якість державної влади та не впливає на незалежність держави в міжнародних відносинах. Цей процес істотно не зачіпає такі характеристики державної влади як її верховенство та незалежність. Верховенство влади держави на її території проявляється, перш за все в тому, що її рішення є загальнообов'язковими для всіх органів держави та їх посадових осіб, юридичних та фізичних осіб в межах території держави. Децентралізація не порушує ієрархічності відносин між офіційними носіями влади в державі.

Якщо вести мову про «автономізацію», слід врахувати, що саме держава надає певний статус своїм складовим (регіонам). Навіть за умови, що зміна державою цього статусу має погоджуватися з самими регіонами (за змістом Декларації), то останні взагалі не наділяються правом такої зміни (якщо не йдеться про право народу на самовизначення). Натомість суверенна держава здатна самостійно змінювати свій внутрішній та зовнішній статус. Ми виходимо з того, що суверенітет демократичної держави є формою прояву суверенітету її народу. Тут народ виступає носієм суверенітету і єдиним джерелом влади. І тільки народу належить право визначати і змінювати конституційний лад в державі. Суверенітет – це обумовлена волею народу якість державної влади в силу якої держава володіє необхідними для здійснення внутрішніх та зовнішніх функцій правами, - верховенством на своїй території та незалежністю від інших держав. Втрата державою суверенітету тягне за собою зникнення цієї держави. Разом з тим не можна не враховувати, що децентралізація не може бути безмежною. Адже держава, в якій регіони є інтегральними складовими частинами може втратити необхідну політичну єдність. Тому важливим є питання про межі децентралізації. Головна межа, за якою обсяг повноважень регіону створює підстави для протистояння центру пролягає у співвідношенні правового статусу регіону та центру. Цією межею є забезпечення державного суверенітету центру. Тобто, повноваження регіонів і місцевого самоврядування може бути розширене до тих меж, до яких це не обмежує верховенство влади центру. Принцип, згідно з яким, складові елементи системи підпорядковуються системі в цілому працює і на рівні співвідношення центру і регіонів. Але це реалізується тільки в кінцевому порядку. А в поточному розвитку відносин, зобов'язання центру і регіонів мають «працювати» в межах юридичної відповідальності. Це не виключає конфліктів між центром і регіонами, проте ці конфлікти не досягають глибини, за якою стоїть сепаратизм регіонів чи ущемлення суверенітету центральної влади. Межа повноважень регіонів – виключення умов для сепаратизму. Межа передачі повноважень від центру до регіонів – забезпечення суверенітету держави в цілому.

Для України регіоналізація не повинна бути самоціллю. Цей процес має бути спрямований на розвиток економічного потенціалу регіонів, країни в цілому, підвищення її конкурентоздатності. Результативність цього процесу неможлива без проведення адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування, спрямованої на перетворення територіальної спільноти, - громади з об'єкта в суб'єкт управління. Для його розвитку необхідна політична воля, дієва нормативна база та готовність самих громадян брати на себе політичну відповідальність на місцевому та регіональному рівнях.

1. *Юридична енциклопедія*: В 6 т. / Редкол: Ю.С.Шемшученко (відп.ред.) та ін. – К.: Видавництво «Українська енциклопедія» імені М.П.Бажана, 1998. – Т. 5: П–С. – С. 254.
2. *Економічна енциклопедія*: У 3 т. / Редкол.: С.В.Мочерний (відп.ред.) та ін. – К.: Видавничий центр «Академія», 2002. – Т. 3: П–Я. – С. 164.
3. *Конституція Італійської Республіки*. // Конституції зарубіжних держав: Великобританія, Франція, Німеччина, Італія, Європейський Союз, Сполучені Штати Америки, Японія, Індія: Учеб. Посібник / [Сост. ст., пер., авт. введ. і вступ. ст. В.В.Маклаков]. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2007. – 608 с.(в пер.).
4. *Яценко А.С.* Теорія федералізму. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев, 1912. Цит.по М.В. Глигич-Золотарева. Правовые основы федерализма. – М.: Юристъ, 2006. – С. 343–346.
5. *Авчухова А.А., Белов Г.А.* Процессы европейской регионализации как объект управления // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). – 2006. – № 1. – С. 3.
6. ЕС за крок підписання до Лісабонської угоди // BBC UKRAINE.com. П'ятниця, 30 жовтня 2009 р., 08:14 GMT 11:14 за Києвом.
7. *Вюртенбергер Т.* Регіональна політика Європейського Союзу // Проблеми трансформації територіальної організації влади. Збірник матеріалів та документів / Наук. ред. М.Пухтинський. – К.: Атіка, 2005. – С. 492–495.
8. Там само. – С. 496.
9. Там само. – С. 496.