

ПРОБЛЕМИ ДОСЛІДЖЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РІВНЯ В ЗАХІДНОЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ

Рассмотрены вопросы определения роли и места регионального уровня управления, его взаимоотношения с высшими и низшими управленческими уровнями: выделены конституционный, экономический, административный и политический подходы. Проанализировано влияние углубления европейской интеграции на его развитие.

The article analyzes the problems of determination the role and the place of the regional level of government, its relations with upper and lower administrative levels. Four approaches of their study (constitutional, economic, administrative and political) are considered. It also examines the impact of European integration on the perspectives of regional level development.

Зростання уваги західноєвропейських науковців до регіонального рівня управління, починаючи з другої половини ХХ століття було зумовлене двома чинниками: необхідністю здійснення децентралізаційних реформ та формуванням Європейського Союзу. Систематизація накопиченого ними досвіду дала б змогу уникнути типових помилок, пов'язаних із запровадженням регіонів, на ранніх етапах врахувати вимоги ЄС у даній сфері та скористатися найбільш ефективними рішеннями. Однак різноманітність політико-адміністративних систем Західної Європи значно ускладнює завдання визначення ролі і місця регіонального рівня управління, його взаємозв'язків з вищими та нижчими управлінськими рівнями, його значення у ході поглиблення європейської інтеграції. Можна лише спробувати виділити найбільш загальні риси.

Насамперед значні труднощі викликає визначення місця регіонального рівня. У багатьох європейських країнах система адміністративно-територіального управління складається з чотирьох-п'яти рівнів. У федеративних державах прийнято виділяти державний і/або регіональний рівень і в деяких випадках додатковий проміжний рівень між державними / регіональним та місцевим рівнями.

Однак поширення децентралізаційних процесів призвело до ускладнення управління і в унітарних державах. У Західній Європі можна виділити п'ять рівнів управління: I – центральний уряд (уряд усієї країни, синонім термінів «національний уряд» або «федеральний уряд»); II – уряд штату (уряди земель, кантонів тощо, що входять до складу федеральних систем); III – регіональний уряд, який об'єднує штати, групи штатів або органів місцевої влади; IV – вищий рівень місцевого самоврядування (провінція, департамент, інколи округ); V – нижчий рівень місцевого самоврядування (комуна, муніципалітет, інколи район).

Між цими п'ятьма рівнями можуть існувати й інші адміністративні рівні. При цьому діє правило: чим нижчий рівень управління, тим більше варіацій зустрічається в рамках Євросоюзу. Так, у деяких країнах функціонують так звані кварталні адміністрації¹, або ж центральні органи управління складаються з двох частин: власне міністерств та агенцій – їх представництв на місцях. Напри-

© ДКА Микола Михайлович – кандидат економічних наук, докторант Інституту держави і права ім. В.М.Корецького НАН України

клад, у Франції, яка традиційно вважалася трьохрівневою, сьогодні можна виділити такі територіальні шаблі управління, як регіони, департаменти, угруповання комун (синдикатів, міжкомунальних об'єднань, районів та міських комун). Тобто з'являються нові організаційні структури проміжного рівня при одночасному збереженні старих.

Вищенаведені чинники й зумовлюють труднощі із визначенням поняття регіону або ж проміжного рівня в рамках Європейського Союзу. Очевидно, що поняття регіону повинно бути пов'язаним з територією, однак існують суттєві розбіжності щодо того, яку саме територію можна вважати регіоном. У випадку з євро регіонами регіоном називають територію, що більша за розміри самої країни, а в інших випадках це територія в межах країни. Як правило, хоча і не завжди, ця територія більша за ту, яка підпорядкована місцевому самоврядуванню. Іноді регіон застосовується для позначення незначних географічних територій, менших, ніж ті, що охоплює місцева влада. В таких випадках термін «регіон» вважається для асоціації з певною територією і позначення її автономності. Прикладом останнього є автономні регіони в рамках унітарних держав – Аландські острови (Фінляндія), Азорські острови і Мадейра (Португалія). Водночас великі міста, як правило, столиці держав мають особливий статус, який надає їм значної самостійності порівняно з центром чи одиницями проміжного рівня². Іншими словами, термін «регіон» лише іноді вживається у зв'язку з територією як спосіб позначення її населення. Це поняття також показником певної автономії або самоврядування географічної зони в межах країни.

Література з питань регіонального та місцевого управління пропонує чотири підходи до опису стосунків між центральним та регіональним/місцевим рівнями³: конституційний, економічний, адміністративний та політичний, які концентрують увагу на різних аспектах цих зв'язків. У рамках першого – конституційного підходу – розглядаються формальні, закріплені законодавчо відмінності між різними рівнями у державі та їх взаємні зв'язки. Це стосується і засад, на яких створені державний та проміжний рівень. У деяких країнах у конституції чітко закріплено мету утворення політичної системи, яка характеризується принципом поділу влади, і в таких випадках сама ідея регіонів (або штатів у межах федеративних держав) зменшує обсяг повноважень центральної влади⁴. Особлива увага приділяється тому, який ступінь автономності регіонів чи місцевого самоврядування закріплені у конституції країни. Зокрема, чи можуть регіональні чи місцеві органи управління діяти самостійно, чи вони змушені завжди залишатися у рамках повноважень, визначених центром?

Експерти з конституційного права також звертають увагу на те, чи відносини між центром і регіонами чи місцевою владою регулюються адміністративним або статутним правом. Якщо адміністративним правом, тоді все, чим займаються місцеві чи регіональні органи управління, передано їм центром на основі спеціальних законів. За статутного права місцеві та регіональні органи мають більше свободи у своїй діяльності за умови, що вони не порушують законів, прийнятих центральною владою⁵. Фактично це означає, що компетенція місцевих та регіональних органів влади визначається судовими постановами: всі рішення, прийняті регіональними чи місцевими органами влади, є законними доти, доки їх не розглянуть у суді й не визнають такими, що не відповідають конституції країни.

Другий підхід акцентує увагу на економічних стосунках, виходячи з того, що право влади проміжного рівня стягувати податки, як правило, вважається одним

з найважливіших аспектів взаємовідносин між різними управлінськими рівнями держави. Частка державних видатків, яку отримує місцева чи регіональна влада порівняно із центром, є важливим показником розвитку зв'язки між різними рівнями у державі. В деяких країнах регіони та муніципалітети можуть позичати гроші та стягувати податки для фінансування послуг, які вони надають населенню; в інших країнах основним джерелом фінансування є державні субсидії.

Третій підхід, адміністративний, розглядає організаційні обмеження регіональних та місцевих органів. Коли проміжні рівні використовуються перш за все як інструменти реалізації політики центрального уряду, то на них накладається низка обмежень. Наприклад, досить часто в цій ролі використовується рамкове законодавство або надання рамкових бюджетів чи субсидій регіонам та муніципалітетам. За такого підходу організація-виконавець отримує значну свободу щодо інтерпретації законів та положень. Також має значення, скільки різних галузей підпорядковуються місцевому та регіональному управлінню. В деяких країнах мандатні завдання цих рівнів управління часто охоплюють досить обмежену кількість галузей. Однак ці субрегіональні органи влади можуть діяти і на власний розсуд. В інших європейських країнах регіональні та місцеві органи несуть значну відповідальність за виконання державних функцій та надання послуг, але здійснення цієї відповідальності суворо обмежується адміністративними положеннями центральної влади⁶.

Останній підхід стосується політичних аспектів стосунків між місцевим і проміжним рівнями управління з центром. Поряд з місцевою, проміжною і центральною адміністративною та економічною системами існують також політичні системи, які відрізняються залежно від рівня, але пов'язані між собою. Наприклад, це питання участі політиків місцевого, проміжного та центрального рівнів у діяльності кількох представницьких органів та можливість розв'язання проблем місцевого та проміжного рівнів на центральному рівні. Крім того, статус місцевих та регіональних органів значною мірою залежить від типу виборчої системи (мажоритарної, пропорційної чи змішаної) і кількості населення, яке бере участь у виборах.

Тобто конституційний підхід дає уявлення про те, як має функціонувати система, в той час як три інших – адміністративний, економічний і політичний – показують реальну картину взаємовідносин між місцевими/регіональними органами та центром.

Що стосується зв'язку між розвитком проміжного рівня і поглибленням інтеграції у Євросоюзі, то тут слід відзначити два напрями змін. По-перше, можна говорити про зростаючий вплив центрального рівня, оскільки за допомогою ЄС національні уряди повертають собі повноваження в тих сферах, які раніше були віддані регіонам. Однак більш очевидним є другий напрям: зростання ролі регіонів завдяки створенню Комітету з питань регіонів у рамках ЄС. Якщо ще на початку 1980-х у низці країн точилися дебати з приводу доцільності запровадження проміжного рівня, то нині навіть такі країни, як Португалія та Ірландія, де раніше не існувало регіональної структури, уже створили їх для отримання допомоги із структурних фондів ЄС.

Однак вплив проміжного рівня на ЄС значною мірою залежить від його зв'язків з національним урядом, адже цей вплив розподіляється дуже нерівномірно. Регіони з найкращим інституційним забезпеченням підтримуються європейським середовищем. У них також спостерігається тенденція до найкра-

щого економічного та технологічного вдосконалення⁷. Тобто створення ЄС не лише дало можливість національним державам активізувати свій вплив у питаннях проміжного і місцевого рівнів управління, а й призвело до більшої залежності національної влади від субрівнів у процесі пристосування до вимог ЄС⁸.

Розвиток регіонального рівня зумовив появу кількох нових концепцій, які посягають стосунки між регіонами та державами. Одна з них – концепція «парадипломатії», чи «мікродипломатії», в якій субнаціональні актори взаємодіють на міжнародній арені. Вона намагається охопити й описати ситуацію, коли проміжні рівні контактують та взаємодіють із зарубіжними партнерами за рамками контролю національного уряду⁹. Хоча парадипломатія здійснюється, як правило, без нагляду центральної влади, характер її діяльності не суперечить, а доповнює зовнішню політику держави. Парадипломатія також займається економічними питаннями і може діяти як через традиційні дипломатичні канали, так і за допомогою прямих контактів з організаціями в інших країнах. Результатом парадипломатії є тісна співпраця між проміжними рівнями географічних сусідів, які належать до різних держав, або між проміжними рівнями різних, географічно відокремлених країн.

На думку Т.Ларссона, ЄС загострив конфлікт між проміжним і місцевим рівнями. Однією з причин цього є те, що в ЄС існує дуже прагматичний підхід до реалізації політики: «Для бюрократів ЄС не має значення, чи будуть вони мати справу із проміжним, місцевим рівнями чи з приватними установами; головне питання – ефективна імплементація політики ЄС»¹⁰.

Отже, в ході проведення порівняльних досліджень найбільше труднощів виникає при визначенні відповідного рівня управління, через ієрархічну складність систем адміністративно-територіального устрою західноєвропейських країн. Підходи до аналізу взаємовідносин центр-регіони можна звести до чотирьох основних: конституційного, економічного, адміністративного та політичного, які використовуються залежно від сфери відносин, що досліджуються. Європейська інтеграція спонукала до вивчення проблем регіонального рівня, однак її вплив є суперечливим: з одного боку, має місце зростання ролі регіонів у національній та міжнародній політиці, а з іншого – центр отримав можливість повернути собі низку втрачених повноважень.

1. *Wilson D.* Structural solutions for local government // *Parliamentary affairs*. – 1996. – № 3. – P. 445-450. 2. *Bailly A.* Changing cities: Restructuring, marginality and policies in urban Europe // *European Urban and Regional Studies*. – 1996. – №2. – P. 163-168. 3. *Loughlin J.* Understanding central-local government relations // *Public Policy and Administration*. – 1996. – №2. – P. 49-63. 4. *Bogdanor V.* Federalism and devolution: Some juridical and political problems / In: *Morgan R.* (ed.) *Regionalism in European politics*. – L.: Policy Studies Institute, 1986. – P. 43-57. 5. *Page E., Goldsmith M.* Central and local government relations. A comparative analysis of Western European unitary states. – L.: Sage, 1987. – P. 157-160. 6. *Stoker G.* Trends in European local governments / In: *Batley* (ed.) *Local government in Europe. Trends and developments*. – L.: MacMillan, 1991. – P. 61. 7. *Keating M., Hooghe L.* By-passing the nation state? Regions and the EU policy process / In *Richardson J.* (ed.) *European Union, power and policy making*. – L.: Routledge, 1996. – P. 226, 227. 8. *Loughlin J.* Federalism, Regionalism and Local Government: Comparative Perspectives on Transforming the Nation-State // *European Political Science*. – №4. – P. 480. 9. *Newhouse J.* Europe's rising regionalism

// *Foreign Affairs*. – 1997. – № 1. – Р. 67-84. **10.** *Ларссон Т.* Проміжний рівень управління в європейських державах: складність проти демократії? – К., 2003. – С. 19.