

УДК 327:353

Н. Р. Голуб'як
кандидат політичних наук,
фахівець Навчально-методичного центру
політичних та євроінтеграційних досліджень
ДВНЗ «Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника»

ПАРАДИГМА «НОВОГО РЕГІОНАЛІЗМУ» ТА ЄВРОПЕЙСЬКОЇ РЕГІОНАЛІЗАЦІЇ

На сьогодні міжнародні відносини характеризуються багатьма взаємопов'язаними процесами, які прямо або опосередковано впливають на стан держави й суспільства. Серед них домінуючу роль відіграють процеси формування глобальних світових ринків, посилення взаємодії та інтеграції національних економік, а також поширення тенденцій регіоналізації політичного простору. Саме тому здійснення й перетворення європейської регіональної політики варто пов'язувати з лібералізацією торгівлі, зміною господарської кон'юнктури, розширенням Співтовариства, намаганням нівелювати диспропорції між державами-членами та враховувати інтереси регіонів. З урахуванням різноманітності Європейського Союзу (далі – ЄС) в основі інтеграційних процесів поставили завдання зміцнення стратегічного виміру, децентралізації, розмежування повноважень між регіональними, національними і європейськими органами влади. Відтак зміни в геополітичному просторі й внутрішні перетворення в Європейському Співтоваристві актуалізували та надали нових імпульсів процесам регіоналізації.

Вагомий внесок у дослідження співвідношення регіоналізму й регіоналізації зробили Є. Василькова, М. Гетьманчук, В. Ємельянов, І. Зварич, А. Жицький, Н. Мирна, О. Чугріна, Г. Щедрова й ін. Зокрема, досліджено етнополітичний аспект проблеми, проаналізовано співвідношення глобальне-регіональне, виокремлено виклики та загрози регіональної політики тощо.

Метою статті є визначення співвідношення понять «новий регіоналізм» і «регіоналізація», а також розкриття їх зв'язку із регіональною політикою ЄС у контексті децентралізації.

У розвинутих країнах Європи однією з головних причин виникнення та інституціоналізації регіональної проблеми як окремої галузі є усвідомлення того, що географічний, або просторовий, чинник має значний вплив на ефективність функціонування політичної системи. Процес управління регіональним розвитком зародився як засіб розв'язання державою проблем, які не можуть бути вирішені за рахунок ринкової економіки, як один із інструментів уникнення значних дисбалансів у рівнях соціально-економічного розвитку регіонів. Звідси державний суверенітет, з одного боку, зазнає впливу наднаціональної спільноти, з іншого – регіональних структур.

Сучасна Європейська Спільнота має загальнодержавну форму правління, тобто державну владу у вигляді комплексу установ, що надають послуги по всій країні. За такої загальнодержавної форми правління політичні рішення формально можуть розроблятися у центрі, а тлумачитися і реалізовуватися на субнаціональних рівнях. У зв'язку з цим сформувалися різні підходи до побудови регіональної політики, але можна однозначно стверджувати: нема в Європі країн, де за регіональною політикою не визнавалося б права на життя [10, с. 336].

Активізація процесів регіоналізації особливо відчувається в межах розвитку європейської інтеграції, яка сама по собі провокує необхідність упровадження децентралізації, автономізації як на рівні окремих країн, так і на рівні ЄС. Ще на початку 1990-х років європейські регіони сформулювали головні вимоги щодо трансформації європейського політичного процесу в бік урахування його регіонального виміру. Так, Маастрихтський договір ураховує вимоги територіальних спільнот (не тільки регіональних, а й місцевих) принаймні частково: принцип субсидіарності впроваджено в договірну базу ЄС, створено новий комунітарний інститут – «колективний голос» територій – Комітет регіонів, регіони федеративних держав отримали право представляти свої держави в Раді міністрів. Важливим каналом для лобювання регіональних інтересів є Асоціація європейських регіонів. У цій організації дотримуються думки, що регіони є фактором демократії в Європі [2, с. 24].

Тобто, ЄС є одним із найяскравіших прикладів розвитку регіоналізму та інституціоналізації цього процесу. Явище регіоналізації має тут свою специфіку й тісно пов'язане із процесом інтеграції. Для осмислення ролі регіонів у процесі європейської інтеграції варто відзначити, що модель ЄС багато в чому унікальна. Вона об'єднує низку характеристик: ЄС є регіональною організацією, тобто виразником регіоналізму на найвищому рівні – як форми міжнародного міждержавного співробітництва, найбільш специфічна риса – саме в межах європейської інтеграції виникає та розвивається процес внутрішньої регіоналізації (у цьому випадку йдеться про регіони як субнаціональні території) [12, с. 125].

Перед тим як перейти до аналізу співвідношення нового регіоналізму й регіоналізації, потрібно

виокремити та з'ясувати значення термінів «регіоналізм» і «регіоналізація». Іноді поняття «регіоналізація» використовується як синонім терміна «регіоналізм», що передбачає аналіз (розгляд) і розв'язання будь-яких проблем із позиції врахування інтересів регіонів. Проте процес регіоналізації не варто плутати із регіоналізмом.

«Регіоналізм» належить до практики перерозподілу певних владних повноважень центрального уряду з метою надання територіальним інституціям проміжного статусу між центральним і місцевим рівнями; «регіоналізація» стосується процесу, за допомогою якого центральні політичні й адміністративні інституції відповідають на регіональні вимоги. Можна припустити, що регіоналізм походить із периферії, а регіоналізація є відповіддю на це центру [6].

Витоки регіоналізму сягають ще XVIII ст. як ціннісно-раціональна орієнтація на регіональні пріоритети на протигагу тенденціям політичної єдності та уніфікації, які були властиві капіталізму, що народжувався. Історично регіоналізм в адміністративному аспекті сформувався після Другої світової війни, коли поступальний економічний розвиток викликав необхідність упровадження більших територіальних одиниць і цим самим створив новий рівень адміністрування [12, с. 36].

Водночас у науковій літературі можна зустріти багато синтетичних визначень поняття «регіоналізм». Так, Політологічний енциклопедичний словник визначає «регіоналізм» як урахування національних, економічних та інших особливостей, притаманних певному регіону тієї чи іншої країни; політику, спрямовану на об'єднання групи держав певного регіону, залежних одна від одної в економічному, політичному та соціальному аспектах [8, с. 289].

Великий тлумачний словник сучасної української мови трактує «регіоналізм» як «підхід до розгляду і вирішення яких-небудь проблем з позиції інтересів регіону» і «регіоналізацію» як «здійснення політики регіоналізму» [2].

В основі регіоналізму лежать відносини по висхідній лінії, що направлені «зверху – униз» (bottom-up) і призводять до свідомого підтримання різних центрів регіонального тяжіння, а в політичному аспекті характеризуються децентралізацією влади. У широкому та узагальненому вигляді регіоналізм – це система заходів щодо самостійного управління й особливих привілеїв, які надаються окремим регіонам (округам, областям, провінціям) [12, с. 33].

Вітчизняні вчені, зокрема Г. Щедрова, досить часто визначають регіоналізм як «урахування національних, економічних, етнополітичних та інших особливостей, притаманних певному регіону тієї чи іншої країни, політику, спрямовану на

об'єднання груп певного регіону, залежних одна від одної в економічному, політичному та воєнному аспектах» [11, с. 159].

У сучасному світі як один із видів виділяють європейський (західний) регіоналізм, в основі якого покладено принципи «атлантичного федералізму» – визволення громадянського суспільства з-під опіки держави, і субсидіарності – чіткий розподіл прав і обов'язків за виконавчою вертикаллю з делегуванням повноважень на той територіальний рівень, який здатний їх реалізувати найефективніше [1, с. 123]. Проте, як відзначає І. Зварич, регіоналізм, особливо європейський, є явищем із подвійною природою. З одного боку, він віддзеркалює поглиблення демократичних процесів у системі державного управління й відбувається під гаслами децентралізації влади, посилення ролі та впливу на життя територіальних громад місцевого самоврядування. Цей різновид регіоналізму умовно можна позначити як «адміністративний», тобто такий, який переймається переважно проблемами оптимізації системи управління із посиленням ролі місцевого самоврядування. З іншого – регіоналізм в окремих випадках набуває політичного характеру, тобто він не задовольняється межами децентралізації влади й самоуправління, а спрямований на переформатування територій традиційних держав, що склалися в минулому внаслідок певних геополітичних процесів. Такий регіоналізм називається «політичним» і несе в собі загрозу існуванню територіальної цілісності країни [5, с. 15].

Однак Європейський регіоналізм у відповідь на сучасні виклики заперечує безальтернативну домінацію держави, прагне забезпечити тотальну деєтатизацію та постає за поступову трансформацію держави в регіональному форматі. Тобто, «новий регіоналізм» Європи є парадигмою, що характеризує політику ЄС щодо розвитку власних регіонів, а також важливим чинником саморозвитку наднаціонального європейського об'єднання загалом.

Прибічники теорії «нового регіоналізму» вважають, що регіональний розвиток повинен ґрунтуватися насамперед на внутрішньому потенціалі – місцевій економіці, і перевагах міжсекторного виробництва з передаванням значної частини владних повноважень регіональним органам. Базовим принципом «нового» регіоналізму є розширення функцій і повноважень на регіональному рівні з одночасним посиленням відповідальності перед населенням і державою; подолання інституційних, соціально-економічних та морально-психологічних перешкод розвитку регіонів на сьогодні є нагальною вимогою часу; пошук оптимального балансу між децентралізацією управління і «єдиновладдям» особливо актуальний нині в контексті політичної реформи. Надаючи певні

повноваження та права регіонам, місцевим органам влади й органам місцевого самоврядування, треба не забувати і про необхідність єдиної державної політики, про єдиновладдя. Саме громадяни мають визначати можливість прийняття рішень, що впливають на їхнє життя, і реалізувати ці рішення через владу громади регіону [4, с. 11].

Відтак утілення ідеї «нового регіоналізму» веде до співпраці вже не так із державою загалом, як із окремими регіонами, що набувають нових ознак суб'єктів у загальноєвропейських процесах та отримують право на самостійні дії. При цьому важливим для об'єднаної європейської спільноти є утвердження регіоналізму, який не перешкоджає подальшій європейській інтеграції [7, с. 48].

Сучасний регіоналізм, прагнучи до утвердження регіону як автономного суб'єкта – суспільно-політичного процесу, розвивається через дві концептуальні моделі: «Європа регіонів» і «Європа через регіони». Гаслом «Європа регіонів» обґрунтовується можливість через інтеграційні процеси змінити баланс сил на континенті й надати регіонам змогу стати окремою незалежною компонентою європейського простору. Проте ця концепція створює можливості розпаду всього європейського політичного простору на безліч слабких і дрібних утворень, а тому вона не змогла утвердитися як каркас розвитку регіонального виміру [7, с. 48]. З іншого боку, модель «Європа через регіони» вирізняється прагненням увібрати та синтезувати в собі позитив різних форм регіоналізму, удосконалити їх і пристосувати до сучасних реалій. Її основна ідея – утвердження регіону як повноцінного та рівноправного партнера в триступеневій структурі ЄС, щоб забезпечити інституційний плюралізм [9, с. 110].

Отже, регіоналізм – це громадсько-політичний рух або відповідна система ідеологічних орієнтацій, де метою є розширення повноважень регіональних органів влади.

Дослідження особливостей регіоналізації має прикладне значення, тому що вона справляє великий вплив на інституційне забезпечення державної регіональної політики. Спостерігається взаємозв'язок між процесами регіоналізації та вибором тих чи інших інструментів регіональної політики.

Регіоналізація є процесом регіонального структурування простору, а також повноцінного включення регіонів до економічного, соціального й політичного життя на національному і транснаціональному рівнях. Деякі автори вважають, що регіоналізація – це глобалізація в обмеженому масштабі, у межах держави, що створює регіональні об'єднання, або реакція країн-учасників інтеграційних процесів на посилення глобалізації [6]. Це поняття для означення стану або процесу, який характеризується низхідною схемою прий-

няття рішень (top-down) владними інституціями держав-членів або ЄС відносно регіонів [12, с. 132].

У Європі регіоналізація постала частково як пошук територіальних та інституційних меж, більш придатних, ніж держава, для стимуляції економічного розвитку, як засіб реалізації загальних соціально-економічних програм на національному й місцевому рівнях, підвищення ефективності в роботі державного механізму тощо. Вона з'явилася як відповідь на вимоги автономії, що виходять від певних груп населення, чия специфічна культура пов'язана з частиною території, яка має власну історію [3, с. 25].

За результатами досліджень Європейського Парламенту запропоновано таку типологію регіоналізації відповідно до політико-правового статусу регіонів, рівня їх самоврядних прав і відповідної державної політики: *регіоналізація через федеральні утворення* (цей процес полягає в переході від повної державної єдності (унітаризму) або повної державної самостійності до федеративного територіального устрою та його дальшого розвитку); *регіональна автономія* (автономія, з одного боку, є формою децентралізації державної влади, а з іншого – формою інституціалізації регіональної влади) [9, с. 112]; *регіональна децентралізація* – це процес надання права на самоврядування територіальним одиницям верхнього рівня; проте, на відміну від інституту автономії, загальнонаціональні інтереси на регіональному рівні реалізуються через відокремлену від самоврядування систему органів державної влади та/або через делегування відповідних повноважень органам самоврядування; *регіоналізація через наявні місцеві органи влади*, цей процес полягає у створенні органами місцевого самоврядування на договірних засадах цільових регіональних установ, які породжують так званий ефект «управлінського синергізму» – отриманий за об'єднаних зусиль окремих органів місцевого самоврядування результат є значно більшим за їх номінальну суму; при цьому територіальна основа зазначених утворень, як правило, не збігається з адміністративно-територіальними одиницями, хоча згодом на їх основі виникає регіональний поділ країни; *адміністративна регіоналізація* – утворюється немов би «регіональний клон» – відокремлюється в територіальній структурі країни велика територія для виконання функцій державної влади; самоврядні права такої території не надаються або імітуються через можливості створення в межах адміністративних регіонів представницьких органів без власної адміністрації [12, с. 57].

Тобто, для того щоб виокремити модель регіоналізації, варто провести глибокий аналіз ознак самоврядності, причому наявність відносної самостійності повинна визначатися не лише виходячи з правових актів, а й шляхом дослідження право-

вої практики основних тенденцій політико-правового розвитку тієї чи іншої держави.

Крім того, з дослідження випливає, що моделі європейської регіоналізації відрізняються між собою за принципами формування регіональних утворень. Наприклад, із домінуванням національних засад (Бельгія,); історико-культурних (Австрія, ФРН, Іспанія, Італія, Швейцарія); економіко-територіальних (Угорщина, Польща, Швеція, Болгарія, Греція). Зазначимо також, що країни Європи відрізняються між собою й моделями внутрішньої регіоналізації. Так, особливістю симетричної регіоналізації є те, що регіони в країні володіють однаковим статусом, повноваженнями, організаційною моделлю тощо. Це характерно, зокрема, для всіх федеративних країн Європи, а також Угорщини, Нідерландів, Норвегії, Польщі, Словаччини. З іншого боку, за асиметричного територіального устрою територіальні одиниці регіонального рівня володіють різними правами та компетенцією або регіони утворюються в країні, яка не здійснює процес регіоналізації. Зокрема, регіони в складі Іспанії, Італії, Сполученого королівства Великобританії та Північної Ірландії, деякі регіони Франції (Корсика, заморські території) суттєво відрізняються один від одного. У низці країн, що йдуть шляхом адміністративної регіоналізації, водночас утворюються територіальні автономії: Афони в складі Греції; Фарерські острови та Гренландія у складі Данії [9, с. 114].

Отже, загальні тенденції політичного розвитку європейських країн у межах ЄС потребують відмови національних урядів від моделей управління регіональним розвитком, побудованих на основі централізації та жорсткої вертикалі влади. Докорінне реформування відносин між центром і регіонами на основі лібералізації самого державного управління стає незаперечним імперативом сучасності. Тому останніми роками національні урядові центри вимушені передавати все більшу частку повноважень із розвитку регіонів органам регіональної влади та місцевого самоврядування: роль центрального уряду все більшою мірою зводиться до розроблення й координації регіональної політики, але не до її реалізації на місцях [1, с. 125].

Отже, можна аргументовано стверджувати, що наслідком реалізації регіональної політики ЄС та популяризації парадигми «нового регіоналізму» стало неухильне зростання політичної та економічної самостійності регіонів, зміцнення їхньої незалежності від рішень центральних національних урядів, чіткіше відбулося визначення перспективи адміністративно-територіального майбутнього інтегрованої Європи. Такий розвиток регіональної політики Євросоюзу сприяв формуванню у громадській думці європейської спільноти ідей, що стосуються реформування на засадах лібералізації адміністративного устрою об'єдна-

ної Європи, актуалізації регіоналізму, де метою є ствердження регіонів як суб'єктів політичних та управлінських відносин. Однак відкритим залишається питання про майбутнє європейської регіоналізації й регіонального розвитку, особливо в контексті подальших інтеграційних процесів.

Література

1. Василькова Є.А. Європейський регіоналізм / Є.А. Василькова // Вісник Маріупольського державного університету. Серія «Право». – 2011. – № 2. – С. 122–127.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2001. – 1020 с.
3. Гетьманчук М. Регіоналізація Європи: практика і теорія / М. Гетьманчук, О. Кукарцев // Політичний процес в Україні у 2004 році: регіональні аспекти: матеріали конференції, Львів 12 лютого 2005 р. / упоряд. А. Романюк, Л. Скочилас. – Львів: ЦПД, 2005. – С. 23–28.
4. Ємельянов В.М. Інструменти формування та реалізації регіональної політики України / В.М. Ємельянов // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». Серія «Державне управління». – 2013. – Т. 214. – Вип. 202. – С. 9–13.
5. Зварич І. Регіональна політика: виклики та загрози / І. Зварич // Історичний журнал. – 2009. – № 3. – С. 14–21.
6. Мирна Н.В. Сучасні тенденції регіоналізації та їх роль в європейських інтеграційних процесах / Н.В. Мирна // Державне будівництво. – 2013. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVu_2013_1_34.pdf.
7. Панова В. Парадигма «нового регіоналізму» в Європейському Союзі / В. Панова // Віче. – 2008. – № 13–14. – С. 47–49.
8. Політологічний енциклопедичний словник: [навчальний посібник для студентів вищ. навч. закладів]. – К., 1997. – 400 с.
9. Топалова Е.Х. Особливості вітчизняної та європейської моделей регіоналізації / Е.Х. Топалова // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології. – 2011. – № 1 (4). – С. 107–115.
10. Чугрина О. Регіональна політика як чинник міжетнічної стабільності та єдності сучасної Європи / О. Чугрина // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К.; Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. П. Могили, 2004. – С. 330–340.
11. Щедрова Г.П. Особливості формування регіональної політики на сучасному етапі / Г.П. Щедрова // Регіональна політика в Україні: стан та перспективи розвитку: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. – Х., 2000. – С. 159–160.
12. Życki A. Europejska polityka regionalna / A. Życki. – Piła: Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Stanisława Staszica, 2010. – s. 157.

Анотація

Голуб'як Н. Р. Парадигма «нового регіоналізму» та європейської регіоналізації. – Стаття.

У статті розглядається зв'язок явищ «нового регіоналізму» та регіоналізації в контексті регіональної політики ЄС. Визначаються процеси й події, які сприяли формуванню регіонального рівня в структурі європейського управління. Здійснено спробу термінологічно відокремити поняття «регіоналізм» і «регіоналізація». Подається розмежування адміністративного та політичного регіоналізму, оскільки останній

тяжє до сепаратизму і здатний створювати загрозу єдності держави. Аналізуються концептуальні підходи «Європа регіонів» і «Європа через регіони». Наводяться особливості моделей європейської регіоналізації та їх типологія відповідно до політико-правового статусу регіонів. Подається характеристика парадигми «нового регіоналізму», який ґрунтується на принципі децентралізації.

Ключові слова: регіони Європи, регіональна політика, інтеграційні процеси, регіоналізація, регіоналізм.

Аннотація

Голубьяк Н. Р. Парадигма «нового регіоналізму» і європейської регіоналізації. – Стаття.

В статті розглядається зв'язок явищ «нового регіоналізму» і регіоналізації в контексті регіональної політики ЄС. Визначаються процеси і події, які сприяли формуванню регіонального рівня в структурі європейського управління. Зроблено спробу термінологічно відокремити поняття «регіоналізм» і «регіоналізація». Визначаються межі адміністративного і політичного регіоналізму, оскільки останній тягнеться до сепаратизму і здатний створювати загрозу єдності держави. Аналізуються концептуальні підходи «Європа регіонів» і «Європа через регіони». Наводяться особливості моделей європейської регіоналізації і їх типологія відповідно до політико-правового статусу регіо-

нов. Дана характеристика парадигми «нового регіоналізму», який ґрунтується на принципі децентралізації.

Ключевые слова: регионы Европы, региональная политика, интеграционные процессы, регионализация, регионализм.

Summary

Holubiak N. R. The paradigm of the “new regionalism” and European regionalization. – Article.

The article deals with the connection between the phenomena of “new regionalism” and regionalization in the context of EU regional policy. The processes and events that led to the formation of regional structure of European governance are determined. Author tries to separate the concept of “regionalism” and “regionalization”. The distinction between administrative and political regionalism is described in the article, because political regionalism leads to separatism and can endanger the unity of the state. Conceptual approaches “Europe of Regions” and “Europe through regions” are defined. The peculiarities of European regionalization models and typology according to their political and legal status of the region are analyzed. The author shows the characteristic of paradigm of “new regionalism”, which is based on the principle of decentralization.

Key words: European regions, regional policy, integration processes, regionalization, regionalism.