

# ЄВРОПЕЙСЬКІ СУБНАЦІОНАЛЬНІ СИСТЕМИ: МОДЕРНІЗАЦІЯ ТА ІНТЕГРАЦІЯ

*Статтю присвячено проблемам регіонального розвитку європейського простору, вивченню основних типів сучасних європейських субнаціональних систем та процесам їх трансформації. Проаналізовано зміни, що відбулися протягом другої половини ХХ ст. в плані децентралізації повноважень, пов'язаних з регіональним розвитком, а також з'ясовано взаємозв'язок між наднаціональним об'єднанням та субнаціональним поділом.*

**Ключові слова:** регіональний розвиток, європейський простір, субнаціональні системи, модернізація, інтеграція.

*Стаття посвячена проблемам регіонального розвитку європейського простору, изучению основных типов современных европейских субнациональных систем и процессам их трансформации. Проанализированы изменения, которые произошли на протяжении второй половины ХХ ст. в плане децентрализации полномочий, связанных с региональным развитием, а также показана взаимосвязь между наднациональным объединением и субнациональным разделом.*

**Ключевые слова:** региональное развитие, европейское пространство, субнациональные системы, модернизация, интеграция.

*The article is devoted to the problems of the regional development of the European environment, learning the basic types of modern European sub-national systems and processes of their transformation. The changes have been analyzed which took place during the second part of the XXth century in the view of authorities decentralization connected with the regional development and the relationship between over-national unity and sub-national division has been revealed.*

**Key words:** the regional development, the European environment, sub-national systems, modernization, integration.

В останній час більш активну участь у процесах регіонального розвитку беруть органи місцевого і регіонального самоврядування, а також наднаціональні органи управління, які представляють структурні фонди ЄС. Нині існуючі на Заході системи місцевого самоврядування склалися як наслідок розвитку національної держави, демократизації, урбанізації та інших потреб сучасного суспільства.

Висвітлюючи проблеми місцевого самоврядування, західні та вітчизняні дослідники звертають увагу на питання законодавчого та фінансового забезпечення інституту самоврядування, його структуру, функції та механізмів формування в країнах Західної Європи, взаємовідносин «центр-регіон» (Р. Агранофф, Ж. Зіллер, І. Бусигіна, С. Максименко, М. Шульга та ін.) [1].

Метою даної роботи є вивчення основних типів сучасних європейських субнаціональних систем

(органів місцевого і регіонального самоврядування) та процесів їх трансформації.

Системи місцевого самоврядування в Європі сформувалися на основі колишніх феодальних або імперських порядків. Але не можна стверджувати, що сучасні регіональні утворення є систематичним відновленням провінцій чи земель, котрі існували до ХІХ ст.; водночас, не можна вважати їх усіх штучними. У Німеччині всі кордони були утворені після Другої світової війни (за винятком основної частини кордонів Баварії), і в її структурах нічого не лишається від Пруссії, формально ліквідованої Контрольною радою союзників 25 лютого 1947 р. У Бельгії лінгвістичні реалії не збігаються з історичним поділом території. В Іспанії автономна область Мадрид є утворенням кінця ХХ ст., і якщо всі інші автономні області мають історичне коріння, від цього їх становище не є менш хитким. У Франції більшість регіональних утворень мають

під собою мало історичного ґрунту, тоді як заморські округи, Ельзас, Корсика і Лотарингія відповідають навіть своїми кордонами колишнім однойменним провінціям чи колоніям.

У багатьох місцях Європи регіоналізація постала частково як пошук територіальних та інституційних рамок, більш придатних, ніж держава, для стимуляції економічного розвитку із збереженням ринкової економіки. Вона постає також, і мабуть, ще з більшою мірою як відповідь на вимоги автономії, що виходять від певних груп населення, чия специфічна культура пов'язана з частиною території, яка має свою власну історію. Органи субнаціонального (регіонального та місцевого) самоврядування стали спиратись на федеральні або унітарні засади.

Федеральні системи мають на увазі самоврядування і спільне врядування, коли територіальні одиниці мають право визначати свою власну долю, у той час як в унітарних системах територіальні одиниці утворювались централізовано і дозволялися тоді, коли це було вигідно і корисно. В обох випадках адміністративні одиниці розподілялися в межах більш чи менш конкретно визначених територіальних кордонів. На практиці обидві системи розвинулися у місцеве самоврядування як право.

Професор Відділення суспільних та екологічних досліджень університету м. Блумінгтона Р. Агранофф виділяє три типи історико-політичних подій у Європі, що призвели до виникнення її основної територіально-адміністративної організації: по-перше, це перехід від абсолютистського правління до правової системи стримувань і противаг, тобто системи взаємообмеження влад (поява «конституціоналізму»); по-друге, це рух за громадський контроль, який був наслідком запровадження загального виборчого права та представницького правління; по-третє, це спроба створити «загальнонародну державу» [2].

Перебуваючи в межах двох перших пануючих тенденцій, тобто конституціоналізму та громадського контролю, традиційні системи місцевого самоврядування на Заході, як правило, узгоджувались з принципами ліберальної ідеології, що робила наголос на мінімальне втручання уряду в життя суспільства, а відтак і на обмежене функціонування місцевого самоврядування. Крім того, діяльність місцевих органів влади мала бути чітко відмежована від інших сфер управління.

Протягом більшої частини двадцятого сторіччя державна й місцева політики поєднувались між собою завдяки розширенню й ускладненню функцій і зростанню взаємозалежності місцевих і державних функцій. Більша частина початку ХХ ст. була періодом набуття місцевою політикою загальнодержавного значення.

Починаючи з 1950-х років, органи місцевого самоврядування у Європі зазнали цілої низки змін, які зробили їх більш придатними для функціонування у державах загального добробуту, розв'язали

проблеми урбанізації і, загалом, дали можливість функціонувати в межах надзвичайно взаємозалежних заходів, здійснюваних у рамках відповідних програм. Пізніше виникла потреба у додатковій зміні органів місцевого самоврядування з тим, щоб впоратися з проблемами інтернаціоналізації, особливо у зв'язку з участю у Європейському Союзі.

У 60-80-х рр. ХХ ст. в багатьох розвинутих країнах було проведено реформи адміністративно-територіального поділу. Так, наприклад, у 1972 р. у Великій Британії був прийнятий новий Акт про місцеве управління, реалізація якого була почата в 1974 р. Його метою був перехід до дво-трирівневої системи управління за рахунок укрупнення місцевих територіальних одиниць. В 1995 р. було переглянуто систему адміністративно-територіального поділу Англії. Зараз вона поділяється на 45 унітарних округів з широким колом повноважень і 36 графств. У склад округів і графств входять райони, які складаються з приходів. На всіх рівнях існують свої органи влади. Територія Північної Ірландії поділена на 26 районів.

Адміністративна структура регіонів у Франції законодавчо була визначена у 1982 р., згідно з якою було введено п'ятирівневий територіально-адміністративний поділ на комуни, кантони, округи, департаменти і регіони, однак перші спроби регіоналізації відносяться ще до 50-60-х рр. ХХ століття. В цей же час в Італії було здійснено перехід на трирівневий адміністративно-територіальний поділ на комуни, провінції та області (див. Додаток А).

Ці реформи характеризуються скороченням кількості наявних територіальних одиниць шляхом збільшення їх розмірів або створенням нової, укрупненої ланки адміністративно-територіального поділу – регіону. За умов унітарної форми державного устрою створення та зміна цих одиниць здійснюються централізовано, у федерації відповідні питання, як правило, вирішуються на рівні суб'єктів. Крім того, якщо мова йде про федеративну державу (ФРН, Австрію, Швейцарію, Бельгію), регіон уявляє собою барометр розвитку федеративних відносин.

Результатом тривалих пошуків, численних конференцій та резолюцій Рада Європи, через міністерства, що відповідають за місцеве самоврядування в різних країнах, у 1985 році прийшла згоди щодо Європейської хартії місцевого самоврядування. Хартія пропонує загальні європейські стандарти для визначення й захисту прав місцевих органів влади, «зобов'язуючи сторони застосовувати основні норми, що гарантують політичну, адміністративну й фінансову самостійність місцевих органів влади» [3].

У документі висловлено переконання, що ступінь самоврядування, яким користуються місцеві органи влади, є наріжним каменем справжньої демократії. Вісімнадцять статей Хартії містять вимоги, щоб місцеве самоврядування було закладено як норму в конституції або основні закони. Вона визначає автономію як право і здатність місцевих органів

влади керувати й порядкувати своїми власними справами і управлятися виборними органами на основі прямого, рівного й загального виборчого права. Місцеві органи влади повинні мати чітко визначені самоврядні обов'язки поруч з обов'язками, делегованими з центру. Адміністративний контроль за місцевими органами влади має спиратися на закон із наголосом на його дотримання.

Засади місцевого самоврядування, закладені у Хартії, поширюються на всі рівні та категорії місцевих органів влади у кожній державі-учасниці Європейського Союзу. Хартія є першим багатостороннім юридичним документом, який визначає й захищає засади місцевої автономії, що є однією з функцій Ради Європи.

Протягом останніх десятиріч багато європейських країн зробили рішучі кроки в плані децентралізації повноважень, пов'язаних з регіональним розвитком, спостерігається зростання значення проміжного ярусу врядування, розташованого між центральною і місцевою владами. Проміжні структури набули цілком нових форм регіональних виборних органів влади, що здійснюють виконавчі, а інколи й законодавчі повноваження (Бельгія, Франція, Іспанія, Португалія, Італія), або ж виникли у формі оновлених органів управління окружного рівня (Норвегія, Швеція, Данія, Велика Британія та деякі землі Німеччини).

Це пояснюється рядом чинників. Серед них важливішим є необхідність розвинути такий тип автономії, який потрібен для «заспокоєння» етнічного націоналізму, що з 1960-х рр. йшов поруч з вимогами самоврядування. У деяких країнах посилення регіонів пов'язувалося з рухом за децентралізацію та демократію, як в Іспанії, Італії, а після Другої світової війни – Норвегії, Данії, Німеччині і до деякої міри Франції. Нарешті, проміжний рівень урядування був також засобом задоволення групових політичних та економічних інтересів [4].

На початку 90-х рр. XX ст. на всій своїй території загальні структури регіонального рівня мали Бельгія, Німеччина, Іспанія, Франція та Іспанія. Ці структури різного віку і типів, і так само мають різний розмір. Внаслідок цих тенденцій органи влади, що стоять між центральним та місцевим рівнями, стали новими захисниками або речниками інтересів, а також одиницями визначення й проведення політики.

Сьогодні більша частина західноєвропейських країн мають 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 й реалізовуватися на субнаціональних рівнях. Тим самим до рук проміжних і місцевих органів передається значна влада. Як наслідок, незалежачи від центральної влади, ці проміжні й місцеві органи функціонують у взаємній залежності з ними.

Така форма правління склалася внаслідок модернізації та інтеграції органів місцевого само-

врядування. Загалом вважається, що європейські субнаціональні системи належать до одного з трьох основних типів:

1. *Інтегровані системи* найбільшою мірою контролюються центральною владою. Регіональні й місцеві органи контролюються представником центру на кшталт префекта, який відповідає за надання місцевих послуг. Противагою йому є виборні чиновники органів місцевого самоврядування (наприклад, інтегрована система існувала у Франції до реформ 1980-х років, проте деякі її елементи продовжують існувати в Нідерландах, Італії, Туреччині й Португалії).

2. *Дуальна система* є типовою для місцевого самоврядування в Англії. У цій системі місцеве самоврядування здійснюється комітетами: відповідальність за врядування несе виборна рада в цілому. Однак міністерства центрального уряду накладають загальні контрольні, правові й фінансові обмеження.

3. *Система розщепленої ієрархії* робить наголос на тому, що місцеві й регіональні органи мають значну автономію, а виборні ради й мери несуть колективну відповідальність; водночас центральна влада може мати значний юридичний та фінансовий вплив на місцеві органи. На деяких ділянках центральна влада може мати більше повноважень, в той час як на інших значною автономією володіє місцева влада. Розщеплена ієрархія є сумішшю інтегрованої й дуальної систем. Вона застосовується у північних країнах – Данії, Фінляндії, Норвегії та Швеції, а також у деяких країнах Центральної Європи, у Чехії та Угорщині [5].

На початку 80-х рр. XX ст. практично в усіх країнах ЄС значні повноваження отримали регіональні та місцеві органи влади, а в Маастрихтських угодах був офіційно визнаний взаємозв'язок між наднаціональним об'єднанням та субнаціональним поділом (регіоналізацію) та передбачені гарантії політичних прав регіонів з боку європейських інститутів. Після підписання в 1992 р. Маастрихтського договору в його структурі Європейських комісій був створений спеціальний управлінський відділ – Комісія регіонів, який має завдання регулювати специфічні проблеми територій.

Ініціатором створення даного органу були, перш за все, федеральні землі ФРН. Його значення полягає в тому, що він закріпив на договірній основі в якості суб'єктів права, землі, регіони, а також автономні суспільства. Комітет регіонів має лише дорадчі функції. Однак, землі і регіони намагаються у майбутньому добитися для нього справжнього права участі в прийнятті рішень.

У 1994 р. було створено Конгрес місцевих і регіональних влад Європи, який складається із Палати місцевих влад і Палати регіонів. Він був створений в якості консультативного органу Ради Європи з тим, щоб допомогти новим державам-членам Ради Європи виконувати практичні завдання, здійснення яких необхідно для встановлення справжньої місцевої і регіональної автономії [6].

Для ефективного здійснення регіонального розвитку необхідно: створення ефективного правового поля; узгодження регіональної політики із загальною стратегією розвитку держави; дотримання принципу субсидарності; децентралізація

влади; використання внутрішнього потенціалу територій; кооперація і співробітництво між регіонами. Важливим моментом є подальше вивчення досвіду регіональної політики ЄС і апробація європейських методик регіональних досліджень.

Додаток А

### Державний устрій та структура місцевого самоврядування західноєвропейських країн\*

Країна	Устрій	Місцеве самоврядування
Андорра	Уніт.	7 общин (комун)
Бельгія	Фед.	≈ 590 комун, 10 провінцій
Великобританія	Уніт.	45 унітарних округів та 36 графств, які поділяються на райони; Північна Ірландія поділена на 26 районів
Данія	Уніт.	277 комун, 14 амтів (графств) (плюс Копенгаген і Фредеріксборг), 2 автономні округи (Гренландія та Фарерські о-ви)
Іспанія	Обл. держ.	8 150 комун, 50 провінцій
Ірландія	Уніт.	4 провінції, 88 містечок або округів, 26 графств або міст
Італія	Обл. держ.	8 000 комун, 96 провінцій
Ліхтінштейн	Уніт.	2 райони: Оберланд і Унтерланд, які поділяються на комуни
Люксембург	Уніт.	118 комун (3 округи, які підрозділяються на 13 кантонів)
Нідерланди	Уніт.	700 комун, 12 провінцій
Німеччина	Фед.	≈ 8 590 комун, 323 райони або вільні міста, 3 федеральних землі є містами (Берлін, Бремен, Гамбург)
Норвегія	Уніт.	19 фюльке (губерній), які поділяються на муніципалітети
Португалія	Уніт.	305 комун, 18 округів, зберігається поділ на історичні провінції
Франція	Уніт.	36 700 комун, 100 департаментів (з яких – 4 за межами Європи), 22 провінції
Фінляндія	Уніт.	12 лянів (губерній)
Швеція	Уніт.	24 лени (губерній), які поділяються на 279 муніципалітетів
Швейцарія	Фед.	20 кантонів, 6 напівкантонів, які поділяються на комуни (3 тис.)

\* Складено за даними: Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС / Ж. Зіллер. – К., 1996. – С. 13–31 ; Безуглий В. В. Регіональна економічна та соціальна географія світу / В. В. Безуглий, С. В. Козиньць. – К., 2003. – С. 107–189 ; Дербишайр Д. Политические системы мира : В 2 т. / Д. Дербишайр, Я. Дербишайр. – М., 2004. – Т. 2. – С. 209–297.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Агранофф Р. Огляд європейських традицій місцевого самоврядування / Р. Агранофф // Саснко Ю., Ткачук А., Привалов Ю. Місцеве самоврядування в Україні : проблеми і прогнози. – К. : Ін-т соціології, 1997. – С. 3–24 ; Бусьгіна І. М. Регіональна політика Європейського Союзу на рубежі століть: нові тенденції і виклики / І. М. Бусьгіна // Європа на порозі ХХІ століття : Ренесанс чи упадок? – М. : ІНІОН РАН, 1998. – С. 110–118; Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС : Порівняльний аналіз : Пер. з фр. / Ж. Зіллер. – К. : Основи, 1996. – 420 с. ; Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України / За ред. С. Максименка. – К. : Логос, 2000. – 72 с. ; Шульга М. О. Проблеми формування державної політики / М. О. Шульга // Регіональна політика України : концептуальні засади, історія, перспективи : [міжнар. наук.-практ. конф. (10-11 лист. 1994 р.)]. – К. : Ін-т націон. відносин і політології, 1995. – С. 3–24.
2. Агранофф Р. Огляд європейських традицій місцевого самоврядування. – С. 6–7.
3. Европейская Хартия местного самоуправления [электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ecology-mef.narod.ru/zakon58.htm>.
4. Агранофф Р. Огляд європейських традицій місцевого самоврядування. – С. 13–14.
5. Агранофф Р. Там само. – С. 10–11.
6. Конгресс местных и региональных властей Европы [электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.coe.ru/win/19zagl.htm>.

Рецензенти: Шевчук О. В., д.політ.н., проф. ;  
Богданова Т. Є., к.і.н., доц.

© Чугріна О. Р., 2010

Стаття надійшла до редколегії 24.06.2010 р.