

Наумкіна С.М.,
Лясота Л.І.

«Новий регіоналізм» як зміна структури територіальної політики

Обґрунтовано основні положення концепції «нового регіоналізму» як політики розширення повноважень регіонів. Визначено, що її впровадження має бути еволюційним, а не революційним за своєю суттю, і лише в такому разі вона матиме значний позитивний імпульс. З'ясовано, що цей процес є складним та потребує поміркованого підходу. Розроблення нового законодавства має передувати практичним крокам, адміністративна реформа – реформі територіального поділу, а будь-які дії мають здійснюватись лише тоді, коли будуть зрозумілими й прийнятними для більшості населення. Доведено, що суттєве розширення прав регіонів на наднаціональному рівні може мати як у короткостроковій, так і в довгостроковій перспективі неоднозначні наслідки.

Ключові слова: регіон, територіальна політика, новий регіоналізм, адміністративна реформа, виконавча влада, управління, міжнародні відносини.

Обоснованы основные положения концепции «нового регионализма» как политики расширения полномочий регионов. Определено, что ее внедрение должно быть эволюционным, а не революционным по своей сути, и только в таком случае она будет иметь значительный положительный импульс. Выяснено, что этот процесс является сложным и требует умеренного подхода. Разработка нового законодательства должна предшествовать практическим шагам, административная

реформа – реформе территориального деления, а любые действия должны осуществляться только тогда, когда будут понятны и приемлемы для большинства населения. Доказано, что существенное расширение прав регионов на наднациональном уровне может иметь как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе неоднозначные последствия.

Ключевые слова: регион, территориальная политика, новый регионализм, административная реформа, исполнительная власть, управление, международные отношения.

The main provisions of the concept of "new regionalism" as a policy of expanding the powers of the regions are substantiated. It is determined that its implementation should be evolutionary, and not revolutionary in nature, and only in that case it will have a significant positive impulse. It is shown that this process is complex and requires a balanced approach. The development of new legislation should precede practical steps, administrative reform – territorial division reform, and any actions should be carried out only when they are understandable and acceptable to the majority of the population. It is shown that a significant expansion of the rights of regions at the supranational level can have both ambiguous consequences both in the short and long term.

Key words: region, territorial policy, new regionalism, administrative reform, executive power, management, international relations.

УДК 342.3/048.44

Наумкіна С.М.,
доктор політичних наук, професор,
завідувач кафедри політичних наук і
права
Південноукраїнського національного
педагогічного університету імені
К.Д. Ушинського
Лясота Л.І.,
кандидат політичних наук,
доцент кафедри соціології та політології
Національного авіаційного університету

У 1980-ті рр. в Європі починається нова хвиля адміністративно-територіального реформування, яка отримує назву «новий регіоналізм» та спрямовується на зміну структури територіальної політики. Традиційно регіони виконували функції політико-адміністративної опори держави, були інструментом реалізації політики центральних органів виконавчої влади, отримуючи натомість захист і субсидії з боку центру. Новий регіоналізм змінює функції регіонів, перетворюючи їх на самостійних учасників міжнародних відносин.

Основними факторами, які спричинили появу нового регіоналізму та привели до переосмислення ролі регіонів, на думку М. Новікова та О. Гайко, можна вважати збільшення мобільності капіталу та зростання регіональної ідентичності. Вплив транснаціональних корпорацій і зростання мобільності капіталу призвели до зниження ефективності господарського управління й адміністрування державними органами на місцях [1].

Окрім підвищення рівня мобільності капіталу, відбулося зростання значення регіональної ідентичності, яке відбувалось як на базі традиційної культурної відмінності регіону (Каталонія, Країна Басків, Уельс), так і через утворення нової, раніше

не існуючої регіональної ідентичності (Паданія на півночі Італії).

Таким чином, центральною ідеєю нового регіоналізму є перетворення регіонів на головних суб'єктів реалізації соціально-економічних програм розвитку, інфраструктурних проєктів, програм у сфері охорони здоров'я, освіти й культури, що забезпечується шляхом надання регіонам широких повноважень.

Під час утворення регіону не завжди вдається поєднати два важливі чинники – економічний і культурний, оскільки регіони переважно формуються з огляду на економічну доцільність, об'єднуючи території з подібною господарською структурою, яка може не збігатися з культурною чи етнічною особливістю певної території; відповідно, певна лінгвістична, етнічна або культурна група може бути розділена між декількома регіонами, і навпаки, у межах єдиного регіону можуть існувати декілька груп із різними культурними особливостями.

Загальним поштовхом до адміністративних реформ у багатьох країнах світу в 1980–1990-х рр. були комплексні суспільні кризи, зростаючий обсяг публічного сектора, нестійкість економічного й соціального розвитку, інтернаціоналізація

та глобалізація процесів розвитку, втрата довіри населення до держави й влади, перехід до нових цінностей у культурі та способі життя. Саме ці причини були головними в процесі здійснення адміністративно-територіальних реформ.

Новітня хвиля перетворень охопила Європу з початком XXI ст. Основними її напрямками є оптимізація децентралізації управління на територіальному рівні, регіоналізм і демократизація. Адміністративно-територіальна реформа є не самоціллю, а, як правило, одним з етапів комплексного вдосконалення територіальної організації влади. Вона покликана закласти територіальну основу для змін у розподілі функцій і компетенції між органами публічної влади, для оновлення організаційної моделі територіального управління, а також удосконалення міжбюджетних відносин. Не випадково масштабні перетворення XXI ст. одержали назву «управлінської революції» [2, с. 311–315].

Адміністративно-територіальні реформи в пострадянських країнах, на думку С. Нагорного, хоч і відбувались у контексті західноєвропейських адміністративно-територіальних реформ, які мали місце в 1950-х рр. у країнах Європейського Союзу (далі – ЄС), усе-таки мали певні відмінності, зокрема, це були фундаментальні, навіть у чомусь революційні зміни. Фактично вони слугували легітимізації нової влади та демонстрували реальні зміни практики управління державою [3, с. 24].

Для уніфікації всіх територіальних утворень і формування єдиних стандартів регіональної політики в усіх країнах, що входять до складу ЄС або прагнуть приєднання до нього, Рада Європи розробила спеціальні вимоги до регіонів, які містяться в «Номенклатурі територіальних одиниць для статистичних цілей» (єдина система класифікації NUTS – Nomenclature of Territorial Units for Statistical Purposes), прийнятій у 1998 р.

У країнах ЄС рівні NUTS відповідають чисельності населення в адміністративно-територіальних одиницях: NUTS I – від 3 млн до 800 тис. до 3 млн, NUTS II – від 800 тис. до 3 млн, NUTS III – від 150 тис. до 800 тис. Нижче NUTS III розташовані «місцеві адміністративні одиниці» (Local Administrative Units – LAU), що підпадають під місцеве регулювання та контроль.

Відповідно до проекту «Agenda – 2000» (згідно з яким здійснювалась реалізація регіональної політики ЄС за період 2000–2006 рр.) регіони ЄС були узгоджені із системою NUTS, що дало змогу систематизувати розвиток усіх регіонів країн Європейського Союзу, представити їх чітку ієрархію, а саме:

– NUTS I (найбільша одиниця розподілу, уся держава – Landy (D)) – землі Німеччини, Бельгія, Данія, Швеція, Ірландія, а також Уельс і Шотландія у Великій Британії; території просторового планування ZEAN у Франції та інші регіони (78 одиниць);

– NUTS II (слабше розвинені та малозаселені регіони) – автономні регіони в Іспанії й Франції, у тому числі її заморські території, провінції в Бельгії та Данії, італійські регіони, австрійські Länder, німецькі «Regierungsbezirke (D)», воєводства в Польщі (16), первинні адміністративні субрегіони в землях тощо (210 одиниць);

– NUTS III (території з промисловістю, що занепадає) – первинні локальні формування (Departamenty (F)), які умовно відповідають «старопромисловим» і «сільським районам» в Україні, об'єднані між собою по дві-три невеликі територіальні одиниці (1 093 одиниці).

Окремі країни ЄС зберегли також дрібніші формування: Велика Британія – County (UK), Польща – повіти (373), тобто рівень NUTS 4; Німеччина – Gemeinden (D), Польща – Гміни (2 483), тобто рівень NUTS 5 [4].

Будь-яка країна, яка збирається увійти до ЄС, має провести реформу адміністративно-регіонального устрою із чіткою ідентифікацією рівнів NUTS.

Оскільки для багатьох європейських держав, які мали на меті децентралізацію або автономізацію громад, характерна відсутність у місцевих органів влади достатньої територіальної, демографічної й матеріальної бази для надання належного рівня публічних послуг та утримання сучасних громад, численні реформи публічної адміністрації в таких країнах розпочиналися з укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, створення різноманітних регіональних форм управління.

Зарубіжний досвід свідчить про те, що в основу визначення критеріїв укрупнення базових адміністративно-територіальних одиниць покладаються територія й чисельність населення, функції (завдання, компетенція), що виконуються органами влади різного територіального рівня, ступінь політичної та фінансової автономії територіальних органів, механізм надання публічних послуг (через державні чи муніципальні служби або із залученням приватного сектора) [5].

Усі вказані параметри взаємозалежні. Так, у країнах із великою територією та чисельністю населення держава змушена миритися з відносно великою кількістю низових територіальних одиниць, а також вводити один чи декілька проміжних рівнів територіальної організації публічної влади. Відповідно, на низовий рівень управління в таких країнах може бути перерозподілено менше функцій, адже частина з них закріплюється за органами регіонального, проміжного рівня. Водночас велика кількість адміністративно-територіальних одиниць, а також рівнів адміністративно-територіального устрою, з одного боку, ускладнює організацію міжбюджетних відносин, контрольної діяльності з боку державних органів, а з іншого – обмежує можливості розвитку місцевого самоврядування.

У Польщі та Чехії досягнення цих цілей відбувалося шляхом проведення деконцентрації й адміністративної децентралізації влади, а також регіоналізації територіального устрою держав. Кінцевою метою реформи було створення більш ефективних, прозорих і гнучких політичних інститутів, чутливих до потреб громадян та здатних забезпечити розвиток громадянської активності.

З метою побудови принципово нової системи влади в Польщі була розгорнута широко-масштабна адміністративна реформа. Одним із питань, що потребували вирішення в ході неї, було вдосконалення адміністративно-територіального устрою, який «штучно» (без урахування національних та історичних особливостей) запроваджений у 1975 р. виключно з політичних міркувань. Цей устрій передбачив утворення численних малих і слабких воєводств, представлених спеціальними адміністраціями, та мав на меті створити централізовану вертикальну систему управління державою. Однак такий розподіл порушив історично сформовану структуру воєводств, повітів і громад, а тому не був до кінця прийнятий суспільством. Водночас проведені в Польщі реформи дали можливість сформувати цілісну систему публічної адміністрації, засновану на широкій децентралізації. Так, усі три рівні адміністративно-територіального устрою держави представлені органами територіального самоврядування: гміни й повіти – органами місцевого самоврядування, воєводства – органами регіонального самоврядування.

Укрупнення воєводств мало на меті створити великі регіони, які могли б конкурувати з європейськими регіонами інших держав після вступу Польщі до ЄС, а також ефективно використовувати фінанси. Окрім того, новоутворені воєводства мали відповідати класифікації NUTS Європейського Союзу.

Розпочата в 1990-х рр. адміністративно-територіальна реформа в Польщі вважається найбільш вдалою серед усіх аналогічних реформ у регіоні. Однак вона не завершена. Потрібні подальші кроки, насамперед пов'язані із вдосконаленням інституту місцевого самоврядування та ліквідацією диспропорцій соціально-економічного характеру між новоутвореними регіонами. Загалом тенденція щодо наявності диспропорцій між регіонами держави є нагальною проблемою більшості сучасних європейських країн. За висновками порівняльного аналізу всіх країн ЄС щодо таких показників, як економічний потенціал регіонів, найкращий рівень регіональної єдності спостерігається в Словенії, а найбільший розрив між регіонами – у Словаччині та Чехії [6].

Підсумовуючи досвід проведення адміністративно-територіальних реформ у країнах Центральної та Східної Європи, варто звернути увагу на те, що реформи були предметом консенсусу більшості політичних сил у цих країнах, адже будь-які

реформи приречені на поразку без політичної волі, вчасно підготовленої законодавчої бази, наявності координаційної структури, підтримки громадськості, а також відповідного механізму управління реформою.

Упродовж усього періоду проведення реформ у країнах регіону мали місце конфлікти між регіонами та центром, однак саме реформування адміністративно-територіального устрою спростило систему державного управління територіями, упорядкувало взаємовідносини органів влади різних ієрархічних рівнів.

Певні ланки регіональної адміністрації в країнах регіону склалися історично: у Польщі це воєводства, в Угорщині – графства, у Чехії – райони, якими найчастіше управляли представники місцевої знаті. Найбільші суперечки точилися й тривають зараз навколо управління ланкою районів (Чехія), країв (Словаччина), воєводств (Польща), графств (Угорщина).

Досвід проведення адміністративно-територіальних реформ у країнах Центральної та Східної Європи переконує нас у тому, що процес реформування є тривалим, охоплює різні напрями державної діяльності та супроводжується формуванням нової нормативно-правової бази державного й муніципального управління на всіх рівнях влади на засадах єдиної законодавчої ідеології.

Метою реформ незалежно від того, у яких державах вони відбуваються (з розвинутою демократією або в тих, що недавно встали на цей шлях), має бути підвищення ефективності надання послуг населенню шляхом передачі частини повноважень від органів державної влади до місцевого самоврядування.

Реформа може відбуватись як за ініціативою державної влади («згори»), так і за ініціативою місцевих громад («знизу»). Досвід країн Центральної та Східної Європи свідчить про те, що більш успішно реформи здійснюються в другому випадку. Існує багато форм проведення реформ, елементи яких можуть бути використані лише з урахуванням можливостей, культурних традицій, регіональних особливостей кожної країни.

Ще одним висновком щодо досвіду країн Центральної та Східної Європи в адміністративно-територіальних реформах, на думку Г. Музиченко, є переконання в тому, що реформа має здійснюватись заради реформи, а не в ім'я вступу до ЄС. Цей процес є складним і потребує поміркованого підходу. Розроблення нового законодавства повинне передувати практичним крокам, адміністративна реформа – реформі територіального поділу, а будь-які дії мають здійснюватись лише тоді, коли будуть зрозумілими й прийнятними для більшості населення [7].

Водночас національним урядам варто бути обережними під час розширення прав регіонів на над-

національному рівні. Попри те, що ідея регіоналізації несе значний позитивний імпульс, необхідно погодитись із тим, що політика розширення повноважень регіонів має бути еволюційною, а не революційною за своєю суттю. Суттєве розширення прав регіонів на наднаціональному рівні може мати як у короткостроковій, так і в довгостроковій перспективі неоднозначні наслідки.

Підсумовуючи дослідження досвіду адміністративно-територіальних реформ, що мали місце в країнах Центральної та Східної Європи наприкінці 1990-х рр. і дотепер, можемо зауважити, що адміністративно-територіальні реформи в країнах регіону відбувались у контексті розпочатих у західноєвропейських державах реформ місцевої влади, які мали на меті децентралізацію влади, посилення ролі регіонів в управлінні державою та підвищення якості надання громадських послуг місцевому населенню, що в сукупності вміщувалось у концепцію нового європейського регіоналізму.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Новіков М. «Європейський досвід» адміністративно-територіального реформування: політичний аспект / М. Новіков, О. Гайко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/844/>.
2. Музыченко Г. Концептуалізація державної політики країн пострадянського простору в умовах глобалізаційних змін : [монографія] / Г. Музыченко. – О. : Друкарський дім, 2012. – 394 с.
3. Нагорний С. Адміністративно-територіальна реформа в країнах Вишеградської групи: висновки для України / С. Нагорний // Зовнішні справи. – 2011. – № 5–6. – С. 24–27.
4. Біла С. Інституційне забезпечення державної регіональної політики (досвід країн ЄС) / С. Біла [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/mart2009/31.htm>.
5. Бодрова І. Європейський досвід удосконалення адміністративно-територіального устрою / І. Бодрова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cau.in.ua/ua/activities/analytics/id/jevropijskij-dosvid-udoskonalennja-administrativno-teritorialnog-481/>.
6. Ярошенко І. Аналіз соціально-економічного розвитку проблемних регіонів країн Європейського Союзу / І. Ярошенко // Проблеми економіки. – 2014. – № 3. – С. 45–53.
7. Музыченко А. Современное звучание концепции устойчивого развития: саммит РИО+20 и Украина / А. Музыченко // Экономика устойчивого развития в странах СНГ : матер. круглого стола (г. Одесса, 12–16 сентября 2012 г.) – О. : ОНЕУ, 2012. – С. 93–104.