

Т. М. Козак

Європейська інтеграція та проблеми регіонів



Міністерство освіти і науки України
Львівський національний університет імені Івана Франка

Т. М. Козак

ЄВРОПЕЙСЬКА ІНТЕГРАЦІЯ ТА ПРОБЛЕМИ РЕГІОНІВ

Навчальний посібник

*Рекомендовано
Міністерством освіти і науки України*

НБ ІНУС



746724

Львів
Видавничий центр
ЛНУ імені Івана Франка
2008

66.4(0)273

УДК 061.1ЄС:323.174(075.8)

ББК Ф4(0)6ЄС+Ф031.1я73-1

К 59

Рецензенти:

д-р філос. наук *М. Недюха*
(Інститут законодавства Верховної Ради України);

д-р політ. наук *І.М. Варзар*
(Національний педагогічний університет
ім. М.П. Драгоманова);

д-р політ наук *І. Бідзюра*
(Міжрегіональна Академія управління персоналом)

*Рекомендовано Міністерством освіти і науки України
як навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів.
Лист № 1.4/18-Г-2123 від 15.10.2008 р.*

Козак Т.М.

К 59 Європейська інтеграція та проблеми регіонів:
Навчальний посібник. – Львів: Видавничий центр
ЛНУ імені Івана Франка, 2008. – 236 с.

ISBN 978-966-613-630-8

У навчальному посібнику розглянуто методологічні проблеми регіоналізму та регіоналізації у Євросоюзі в їхньому зв'язку із процесом поглиблення політичної інтеграції європейських країн. Показано еволюцію регіональної політики ЄС, історичну динаміку розвитку самого Союзу. Особливу увагу приділено розкриттю актуальних питань поглиблення політичної (інституційної) інтеграції та зростанню ролі регіонів в усіх сферах суспільно-політичного та економічного життя європейських країн. Розкрито значення формування та реалізації регіональної політики для політичного розвитку Української держави.

Посібник розрахований на студентів та аспірантів історичних, політологічних, юридичних спеціальностей.

Прикарпатський національний університет
імені Василя Стефаника
код 02125266

УДК 061.1ЄС:323.174(075.8)
ББК Ф4(0)6ЄС+Ф031.1я73-1

НАУКОВА БІБЛІОТЕКА

ISBN 978-966-613-630-8

НВ. №

© Козак Т.М., 2008

© Львівський національний
університет імені Івана Франка, 2008

Вступ

Стратегічною метою зовнішньої політики Української держави є набуття повноцінного членства у Європейському Союзі, входження нашої країни до загальноєвропейського цивілізаційного простору. На шляху до реалізації цього масштабного історичного завдання Україна має засвоїти сучасні євроінтеграційні норми та стандарти суспільного життя, прилучитися до тих соціально-політичних процесів, що відбуваються в об'єднаній Європі.

Зауважимо, що інтеграційні процеси, до яких все активніше залучаються європейські країни, мають глобальний характер і сприяють формотвірному впливу всіх сторін соціально-політичного, економічного та духовного життя континенту, охоплюють всі аспекти суспільного буття як Європейського Союзу загалом, так і кожної країни, що входить до складу ЄС. Інтеграція окремих країн у спільні, загальноєвропейські структури сприяє оптимізації їхнього розвитку, зумовлює гармонізацію, узгодженість національних інтересів держав-членів ЄС, унеможливує виникнення гострих політичних та економічних конфліктів між ними. Водночас, залишаючись за своїм характером міжнародним, зовнішньополітичним процесом, європейська інтеграція створює нові, більш сприятливі можливості та перспективи для всебічного внутрішнього розвитку кожної окремої країни-члена ЄС.

Європейська інтеграція означає стандартизацію та уніфікацію функціонування всіх сфер суспільного життя країн-членів ЄС, визнання ними єдиних норм та параметрів соціально-економічного та політичного розвитку, створення спільного правового поля. Дотримання цих положень зумовлює необхідність визнання всіма країнами, що входять до складу Євросоюзу, пріоритетності загальноєвропейських інтересів відповідно до інтересів національних. Формується спільна політика Євросоюзу в усіх галузях суспільного буття. Причому архітектура відносин у новій, об'єднаній, Європі передбачає проведення спільної політики не тільки на міждержавному рівні – вона поширюється також і на методологію формування та реалізації внутрішньої політики окремих держав ЄС. Це положення впливає і на проведення національними державами своєї внутрішньої регіональної політики як складової частини оптимізації внутрішньодержавного політичного устрою.

Зауважимо, що в останні десятиліття регіональна політика як окремих держав ЄС, так і всього Євросоюзу набуває все більшої



актуальності. Це пояснюється, з одного боку, впливом та розширенням повноважень наднаціональних інституцій ЄС (Єврокомісії, Європарламенту, Євросуду), а з іншого – зменшенням значення національних владних центрів та підвищенням вимог регіонів. Виникли інституційні передумови, коли загальноєвропейська влада може взяти на себе роль посередника у вирішенні суперечностей між національними владними центрами та національними периферіями – регіонами. Саме тому останнім часом об'єднана Європа докладєє максимальні зусилля до вироблення уніфікованих стандартів та спільних принципів проведення регіональної політики як на загальноєвропейському, так і на національному рівні.

Отже, на сучасному етапі розвитку Євросоюзу регіональна політика є важливою складовою загальноєвропейської політичної стратегії, спрямованою на вироблення та впровадження єдиних принципів взаємовідносин центру національних держав із їхньої периферією. Саме тому без усвідомлення змісту, суті та принципів реалізації регіональної політики Євросоюзу досить важко скласти уявлення про її політичну стратегію.

Необхідно підкреслити, що усвідомлення принципів та механізмів реалізації регіональної політики Євросоюзу має велике значення саме для України, для її дальшого становлення як сучасної європейської держави. Адже в нашій країні поки що немає чітко визначеної регіональної політики, за якою б (відповідно до європейської державотворчої традиції) було передбачено розширення прав регіонів, розвиток місцевого самоврядування, перерозподіл владних повноважень між центром та територіями на користь останніх. Причому успішне просування Української держави на шляху до повноцінного членства в ЄС без вирішення цих загальних завдань виглядає вельми проблематичним, адже створення відповідних інституційних умов для проведення європейської регіональної політики є обов'язковим для будь-якої країни, що має намір стати членом ЄС.

В сучасних умовах регіональна політика ЄС, проблеми європейського регіоналізму, отже, набувають великої актуальності як в політичному, так і науковому аспектах. Саме тому тепер науковці приділяють цим питанням все більшої уваги.

Пропонований навчальний посібник сприятиме усвідомленню основних перспектив розвитку Європейського Союзу та розумінню його регіональної політики, а також основних напрямків участі Української держави у євроінтеграційних процесах.



Сутність регіональної політики Євросоюзу досить важко усвідомити поза контекстом економічних, соціально-політичних та гуманітарних процесів, які творять структуру сучасної європейської інтеграції. Адже саме вони є основою вироблення та реалізації регіональної політики в єдиній Європі, об'єктивним базисом формування її методологічних принципів та правових стандартів.

Водночас системний підхід до аналізу таких складних та багатомірних явищ, як європейська системна інтеграція, зумовлює необхідність розглядати окремі її частини (як, наприклад, регіональну політику ЄС) у нерозривній єдності з іншими компонентами, що утворюють структуру процесу творення єдиної Європи. Магістральними напрямками у розвитку інтеграції стали об'єднання та організаційна координація зусиль європейських держав у галузях економіки, політики, у культурологічній сфері.

Отже, для усвідомлення регіональної політики Євросоюзу, місця та ролі регіонів у сучасному житті Європи необхідно передусім розглянути основні напрями розвитку інтеграційних процесів у межах ЄС.

1.1. Економічна складова європейської інтеграції

З давніх часів об'єднання Європи, встановлення миру та злагоди між країнами континенту, перетворення її у спільний дім для народів, що її населяють, було мрією європейців.

Практичні спроби досягти об'єднання Європи неодноразово спостерігалися у минулі століття. Але всі ці численні інтеграційні намагання (від Римської імперії:

до Наполеона і Гітлера) мали суто військово-політичний характер, прагнення встановити на континенті монопольне панування, гегемонію однієї нації, причому повністю ігноруючи економічну мотивацію європейських країн та народів до інтеграції. Намагання ці досить виразно та чітко охарактеризував впливовий німецький промисловець А. Рехлінг, котрий ще у 1930-х роках переконував, що „дійсна європейська єдність... може бути досягнута парою військових ударів, які завдасть провідна нація, або вона (єдність. – Т.К.) ніколи не стане реальністю... Застосування сили невідворотне” [1, 16–17].

Таке бачення шляхів об'єднання Європи призводило до воєн на континенті, найкривавішими з яких були дві світові війни у ХХ столітті. Наслідки, яких вони завдали, спонукали європейські країни повністю змінити свої підходи до визначення методології створення єдиної Європи: адже військово-політична парадигма об'єднання континенту повністю засвідчила свою цілковиту неспроможність та неприйнятність у нових історичних умовах.

Саме тому історія сучасної європейської інтеграції починається тільки після Другої світової війни і випливає зі спільного бажання всіх країн Європи запобігти повторенню страхіть у майбутньому, виробити ефективну стратегію об'єднання Європи на засадах, прийнятних для всіх держав та народів континенту.

Враховуючи наслідки та уроки Другої світової війни, європейські країни як формотвірний об'єднавчий чинник обрали не **політичну мотивацію**, не прагнення окремих країн та націй до домінування на континенті, а свої найбільш значущі **економічні інтереси**. Саме економічний чинник об'єднання має стати об'єктивною підставою до створення нової, єдиної Європи, закласти підвалини більш широкого (зокрема – політичного) об'єднання європейських країн. Потрібно зауважити, що в той момент економічні проблеми набували найбільшої актуальності практично для всіх європейських країн.

Відразу після Другої світової війни на європейському континенті (принаймні у його західній та середній

частинах) значно активізувалися доцентрові, інтеграційні тенденції. Вони здебільшого мали суто економічну основу, оскільки після війни практично всі європейські країни переживали спільні економічні труднощі, пов'язані з необхідністю відновлення свого промислового потенціалу. Можна впевнено сказати, що у повоєнний період вся європейська економіка опинилася в складному становищі:

По-перше, економіка більшості країн Західної та Центральної Європи була у занедбаному стані. Тому завдання відбудови господарської інфраструктури стало спільним практично для всіх європейських країн. Відновлення економічного потенціалу перетворилося в проблему номер один для всіх, без винятку, європейських урядів, що відкривало можливості до співпраці на міждержавному рівні.

По-друге, внаслідок великих масштабів руйнації було значно підірвано конкурентоспроможність національних економік країн Європи на світових ринках. Тому в Європі зародилося та зміцнювалося переконання у тому, що відновити свої позиції на міжнародних ринках спільними зусиллями всіх європейських країн можна значно ефективніше і скоріше, ніж відвойовувати ринкові сегменти самостійними зусиллями кожної країни окремо у жорсткій конкурентній боротьбі.

Крім того, європейські держави прагнули уникнути загострення конкуренції між собою, оскільки зовнішньоекономічне суперництво заважало б їхнім економікам успішно утверджуватися на міжнародних ринках. Саме тому необхідно було узгодити господарські інтереси та економічну політику окремих європейських країн, виробити спільну програму економічного розвитку, визначити принципи та правила, що передбачало й утворення певних загальноєвропейських інституцій.

У зв'язку з цим треба зауважити, що для швидкого відновлення позицій європейських країн на світовому ринку необхідно було відбудовувати їхні господарські системи за передовими технологіями, внаслідок чого з'являлися можливості координувати зусилля держав щодо впровадження нових технологій у виробництво.

1. Європейська інтеграція та її сутність

По-третє, західноєвропейські країни відчували реальну (чи удавану) загрозу Європі з боку Радянського Союзу, адже внаслідок війни політичний вплив СРСР наблизився впритул до кордонів Заходу. Це потребувало певного згуртування країн Західної Європи (англійський політолог Д. Ласок висловив парадоксальну думку про те, що головним архітектором нової Європи був Сталін [2, 7]). Але для того, щоб ефективно протистояти зовнішнім загрозам, необхідно було об'єднати не тільки політичні чи військові, а й (і це насамперед) економічні можливості європейських країн. Крім того, наявність навіть віртуального спільного ворога сприяла згладжуванню суперечностей та усуненню взаємних історичних образ між окремими європейськими державами, деякі з яких ще зовсім недавно були воєнними супротивниками.

По-четверте, після війни головним спонсором економічного відродження Європи виступили Сполучені Штати, які саме в воєнні роки досягли величезного економічного розквіту. Однак, активно надаючи економічну допомогу європейським країнам, США дуже швидко переконалися у тому, що інвестування національних відбудовчих програм, ізольованих одна від одної, не дає жодних позитивних результатів. Тому урядом США було вирішено надавати економічну допомогу європейським країнам на колективній основі, тобто із урахуванням потреб та інтересів не стільки окремих держав Європи, скільки всієї європейської спільноти взагалі, яку розглядали як єдину економічну систему. Але таку систему ще потрібно було створити шляхом узгодження та поступової інтеграції окремих національних господарських структур.

Отже, у другій половині 1940-х років виникли певні економічні передумови для реалізації проектів європейської інтеграції (відбудова та розвиток господарських комплексів), сам процес підготування до інтеграції складався з декількох організаційних етапів.

Першим етапом стало впровадження у практичну площину концепцій відомого „плану Маршалла“. Саме Дж. Маршалл, котрий після війни очолював державний

департамент США, висловив ідею, згідно з якою надання європейським державам економічної допомоги мало відбуватися на спільній, узгодженій, колективній основі, причому з урахуванням далекосяжної перспективи формування єдиної загальноєвропейської економічної системи (проведення у майбутньому економічної інтеграції країн Європи). В квітні 1948 р. з урахуванням цих ідей Конгрес США прийняв „Закон про допомогу іноземним державам”, який було названо „планом Маршалла”, і реалізація якого започаткувала тривалий процес європейської інтеграції.

Цей план передбачав надання не розпорошеної, а узгодженої та контрольованої допомоги європейським країнам із урахуванням перспектив формування загальноєвропейської економічної системи. Він орієнтував європейські країни на тісне співробітництво, на спільні зусилля у післявоєнній відбудові та розвитку, на відмову від старої системи економічних відносин, побудованій на жорсткій економічній конкуренції та протистоянні, коли кожна держава намагалася вирішити свої господарські проблеми за рахунок сусідів по континенту. Звичайно, що нові економічні відносини в Європі потребували формування та визнання всіма країнами нових принципів та правил проведення господарської діяльності, які, власне кажучи, і творилися у процесі здійснення „плану Маршалла”.

У 1948 р. до „плану Маршалла” приєдналися 16 країн Європи (у 1949 р. – ФРН). Слід зауважити, що СРСР, країни „народної демократії”, а також Фінляндія, яким також було запропоновано участь у „плані Маршалла”, відмовилися від цієї пропозиції із суто політичних міркувань. Як засвідчив майбутній розвиток подій, це було стратегічно неправильне рішення, яке мало для цих країн вкрай негативні наслідки, оскільки надовго виключило їх із європейських інтеграційних процесів. Вже після розпаду комуністичного блоку цим країнам довелося надолужувати втрачений час і за зовсім несприятливих умов модернізувати свою політичну систему відповідно до засад демократії, а економіку переводити на ринковий шлях розвитку.

Для узгодження своїх дій країни, що приєдналися до „плану Маршалла“, сформували Організацію європейського економічного співробітництва (ОЄЕС), яку можна вважати інституційним зародком майбутнього Європейського Союзу. ОЄЕС вжила перших кроків до координації програм економічного розвитку країн Західної Європи, а також доклала зусиль до вироблення принципів дальшого об'єднання європейських держав на економічній основі.

Реалізація „плану Маршалла“, чинність якого була розрахована до 1952 р., дала змогу європейським країнам відновити свій промисловий потенціал, відновити економічні структури, закласти підвалини принципово нових міждержавних взаємовідносин, відкрила перспективу реальної європейської інтеграції.

Початок **другого етапу** у часі збігся із дією „плану Маршалла“ і був зумовлений розумінням європейськими країнами того факту, що в міру розвитку їхнього економічного співробітництва, виключно на основі цього плану, зростає залежність Європи від Сполучених Штатів. Щоб запобігти поглибленню цієї залежності, країни Європи намагалися створити власні, суто європейські організаційно-економічні структури, які б знаходилися поза межами американського впливу. З цією метою ще у 1949 р. у Лондоні було створено **Європейську раду (Єврораду)**, яка мала на меті економічну консолідацію країн Європи шляхом поступової інтеграції національних господарських механізмів.

Єврорада виступила ініціатором створення низки програм, спрямованих на поглиблення співробітництва та економічної інтеграції європейських країн у різних галузях виробництва. Це було поступове узгодження національних проектів відбудови та розвитку окремих, формотвірних галузей виробництва.

Так, у 1952 р. згідно з „планом Шумана“ (на той час – міністр закордонних справ Франції) було сформовано **Європейське об'єднання вугілля та сталі (ЄОВС)**, до якого увійшло шість країн – Бельгія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Франція та ФРН.

Вони утворили спільний ринок вугілля, сталі, залізної руди та металобрухту, в межах якого зобов'язалися проводити єдину тарифну політику, яка запобігала б загостренню конкуренції між добувними та металургійними галузями цих країн. Водночас створення ЄОВС передбачало спільне раціональне використання робочої сили у межах економічної географії шести європейських країн.

Третій етап інституційного оформлення європейської економічної інтеграції розпочався у 1956 р., коли у ОЄЕС активно обговорювали ідею перетворення території 17-ти європейських країн у „зону вільної торгівлі“, у єдиний загальноєвропейський ринковий простір. Однак старі, традиційні стереотипи економічних відносин між країнами, побудовані на принципах жорсткої конкуренції, суперництва та протистояння, ще мали досить сильні позиції у політичній свідомості урядів низки європейських країн. У ході переговорів так і не вдалося узгодити погляди різних країн Європи щодо принципів здійснення майбутньої інтеграції.

Оскільки не вдалося утворити широке загальноєвропейське економічне об'єднання, шість країн-членів ЄОВС у березні 1957 р. в Римі уклали сепаратний договір про заснування **Європейського економічного співтовариства (ЄЕС)**. Тоді ж „шістка“ утворила й **Європейське співтовариство з атомної енергії (Євроатом)**, метою якого стало уніфікування та координування ядерно-енергетичних програм цих країн.

Створення інституцій знаменувало собою початок реальної економічної інтеграції країн Європи. Римським договором 1957 р. визначено генеральні цілі, стратегічні завдання ЄЕС та приблизні терміни їхнього здійснення. Національні економіки „шістки“ утворювали спільний господарський простір, єдину торгівельно-економічну зону, названу **„спільним ринком“** (доречно нагадати, що саме так називали ЄЕС у перші десятиліття його діяльності).

Концептуальним економічним принципом ЄЕС стало вільне пересування через кордони „шістки“ капіталів,

1. Європейська інтеграція та її сутність



товарів, послуг та робочої сили, незалежно від їхнього національного походження, тобто „проводилось взаємне зовнішньо-торгівельне роззброєння учасників ЄЕС” [3, 191], що означало відмову від конкурентного суперництва в економічних відносинах між державами-членами ЄЕС та поступове формування єдиного європейського ринкового середовища на основі партнерства, співробітництва, взаємодопомоги та координації своїх економічних проектів.

Це була принципово нова модель економічних відносин між європейськими країнами, протягом століть діяли на підставі конфронтації, жорсткої конкуренції, національно-державного егоїзму та протистоянні, що часто призводило до кровопролитних воєнних конфліктів на землях Європи. Вперше за всю історію континенту шість європейських країн доклали зусиль до координації своїх національних економічних програм, до створення єдиного економічного середовища.

Головною ж, стратегічною, метою діяльності Співтовариства було проголошено повну (як економічну, так і політичну) інтеграцію європейських країн, створення свого роду Сполучених Штатів Західної Європи (доречно згадати, що цю ідею обговорювали у європейських політичних колах ще напередодні Першої світової війни). І першим кроком на шляху до реалізації цього проекту мала б стати інтеграція національних економік, узгодження економічних інтересів європейських країн. Передбачали, що спершу об'єднають ринки шести країн, уніфікують їхню економіку на основі спільних стандартів, а вже потім – інтегруватимуть зовнішню та внутрішню політику країн Євросоюзу.

Отже, на першому етапі створення, становлення та функціонування Співтовариства пріоритет було віддано розв'язанню саме економічних та, пов'язаних із ними, соціальних завдань, створенню нового господарського порядку в Європі.

Головними соціально-економічними завданнями, вирішення яких визначено Співтовариством як стратегічний пріоритет, стали такі проблеми:

- створення спільного ринку, зони вільної торгівлі, що забезпечило б вільне пересування через кордони країн-членів ЄЕС капіталів, товарів, послуг та робочої сили. Водночас планувався захист спільного ринкового середовища Співтовариства від зовнішніх конкурентних загроз;

- поступове зрощування окремих національних господарських механізмів та формування єдиної загальноєвропейської економіки, яка обслуговувала б матеріальні потреби всіх членів Євросоюзу;

- проведення узгодженої спільної зовнішньо-торгівельної стратегії, міждержавна координація дій країн Співтовариства на світовому ринку;

- вироблення та реалізація спільних, загальноєвропейських програм, що визначали узгоджену стратегію економічного розвитку всіх країн-членів Співтовариства. Створення спільного фінансового базису для вирішення цих проблем;

- поступове вирівнювання рівнів економічного розвитку різних країн ЄЕС, для чого планувалося використовувати централізовану допомогу країнам із низьким рівнем господарського розвитку за рахунок розвинутих країн, а також централізовано координувати основні напрями економічного розвитку країн, що потребують допомоги з боку Співтовариства;

- створення та забезпечення ефективного функціонування загальноєвропейської фінансової системи, здатної забезпечити стає та динамічне зростання в усіх сферах виробництва, фактичне злиття національних банківських систем у єдину загальноєвропейську, запровадження єдиної європейської валюти;

- узгодження національних законодавств, які регулюють економічні відносини, із загальноєвропейськими законодавчими нормами (у перспективі передбачалося формування єдиної правової основи економічної діяльності, яка б замінила національні законодавства у цій галузі);

- зближення та вирівнювання рівнів добробуту населення різних країн ЄЕС (передусім – рівнів заробітної плати та доходів громадян країн-членів ЄЕС, для чого було необхідно законодавчо встановити їхній загальноєвропейський стандартний мінімум);

- формування спільної соціальної політики, стандартизованої для всіх членів ЄЕС (єдині стандарти тривалості робочого дня, соціального захисту населення, динаміки його доходів, уніфікування соціального законодавства, встановлення єдиних стандартних вимог, нормативів та правил у галузі охорони здоров'я, освіти, пенсійного забезпечення тощо).

Зауважимо, що у перші роки діяльності Співтовариству для реалізації цих стратегічних завдань та планів довелося долати низку труднощів, насамперед пов'язаних із спротивом окремих країн затвердженню у Європі нової парадигми економічних взаємовідносин, побудованій на принципах співробітництва та взаємодопомоги. Стара, конфронтаційна парадигма ще не була остаточно усунена із політичної свідомості європейців. Свідченням цього стало утворення (за ініціативою Великої Британії і на противагу ЄЕС) **Європейської асоціації вільної торгівлі (ЄАВТ)**, до якої, крім Англії, увійшли Австрія, Данія, Норвегія, Португалія, Швеція та Швейцарія (згодом – Фінляндія та Ісландія).

ЄАВТ ставила перед собою завдання, ідентичні завданням ЄЕС, – усунення митних тарифів у торгівлі між її членами, узгодження деяких аспектів економічної діяльності, подолання конкурентного протистояння, але питання політичної інтеграції повністю виключали із кола програмних цілей асоціації. Особливо активно виступала проти політичної інтеграції Велика Британія. Ще й зараз британська громадська думка та багато політиків ставляться до перспектив політичної інтеграції Європи із досить великим сумнівом, прояви якого одержали у політологічному лексиконі назву „евроскептицизм” (на противагу активним прибічникам широкої європейської інтеграції, які одержали назву „еврооптимістів”).

Таким чином, у Європі виникли два інтеграційних центри тяжіння, які об'єднували дві групи європейських держав, і цей розкол та суперництво досить довго не вдавалося подолати. Причому цей розкол, протистояння двох груп країн несли небезпеку для майбутньої інтеграції Європи. Намагання об'єднати Європу реально стало підставою до її нового поділу (вже за економічним

принципом). Як писав у той час авторитетний англійський економіст С. Делл, „ніщо не змогло так розділити Європу, як прагнення її об'єднати” [4, 75].

Однак, незважаючи на певні труднощі, ЄЕС наполегливо проводило діяльність, спрямовану на досягнення задекларованих економічних цілей. Так, у 50–60-х роках минулого століття було уніфіковано інструменти здійснення зовнішньоекономічної діяльності країн-членів Співтовариства, а в 70-х роках розпочався другий етап економічної інтеграції в межах ЄЕС, у ході реалізації яког передбачали міждержавне узгодження та регулювання внутрішньогосподарського життя кожної країни, проведення єдиної промислової, тарифної та податкової політики, перебудову національних промислових корпорацій за принципом „європейських акціонерних товариств”, тобто почалося об'єднання національних капіталів у єдиний загальноєвропейський капітал, що сприяло зміцненню позицій європейських корпорацій на світових ринках, зростанню їхньої конкурентоспроможності [5, 214].

Поступово відбувалося створення інституційної бази діяльності ЄЕС, формування його керівних органів, визначення пріоритетів спільної політики. Так, згідно із Брюссельським договором 1965 р., у 1967 р. пройшло злиття керівних органів ЄЕС, ЄОВС та Євроатома, внаслідок чого з'явилася Рада Міністрів ЄЕС та Європейської комісії, що „здійснюють контроль за практичним втіленням європейських угод” [6, 342], виступаючи як повноважні владні інституції Співтовариства.

Очевидні успіхи ЄЕС (передусім – у соціально-економічній галузі), зміцнення позицій у Європі та світі значно підвищили його авторитет на міжнародній арені, а також привабливість членства у цій організації. Свідченням цього було бажання низки європейських держав стати повноправними членами Співтовариства.

У кінці 1960-х – на початку 1970-х років економічна структура ЄЕС повністю сформувалася і зміцніла, тому виникла можливість розширити Співтовариство за рахунок нових членів. Цьому сприяла і та обставина, що

Франція зняла своє вето на розширення ЄЕС, на якому вона наполягала протягом багатьох років. (Зауважимо, що рішучим противником розширення ЄЕС був Шарль де Голль, котрий усю політику спрямовував на забезпечення провідної ролі Франції на європейському континенті і який не бажав входження до Співтовариства сильного конкурента – Великої Британії; однак після його смерті, у 1969 р., виникли передумови для зняття вето на розширення ЄЕС).

Перше розширення Співтовариства відбулося у 1973 р., коли членами ЄЕС стали Велика Британія, Бельгія та Данія („шістка” перетворилася у „дев’ятку”). У 1981 році до складу ЄЕС увійшла Греція, у 1986 р. – Іспанія та Португалія, а у 1990-х роках членами Співтовариства стали Австрія, Фінляндія, Швеція. Звичайно, що кожний етап розширення ЄЕС вносив певні корективи у його політику (перш за все – економічні), але стратегічний курс Співтовариства на розширення та поглиблення європейської інтеграції не зазнавав суттєвих змін.

Значне збільшення членів ЄЕС та створення міцної економічної основи функціонування Співтовариства висунули на порядок денний питання поглиблення інституційної політичної інтеграції європейських країн. На зустрічі голів держав та урядів 12 країн ЄЕС, що відбулася у грудні 1991 р. у Маастрихті, було прийнято низку угод, що знаменували собою посилення саме політичного аспекту європейської інтеграції, а замість Європейського Економічного Співтовариства утворювався **Європейський Союз (Євросоюз, ЄС)**. Разом з тим зберігалася та розширювалася вся організаційно-інституційна інфраструктура ЄЕС, його органи наділяли додатковими функціями та повноваженнями.

Необхідно зауважити, що проект договору про утворення ЄС принципово був ухвалений Європарламентом ще у лютому 1984 р. І вже тоді аналітики відзначали, що „проект наділяє Європейський парламент законодавчими повноваженнями з урахуванням національних представницьких органів, а також з часом передбачає відміну чинного на сьогоднішній день принципу одностайності у прийнятті найважливіших рішень” [5, 122].

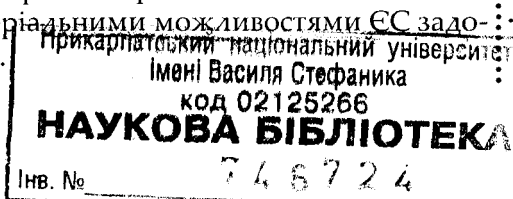
Однак деякі країни Європи не вбачали для себе особливих економічних переваг від входження до ЄЕС. Наприклад, Норвегія двічі проводила референдуми щодо входження країни у Співтовариство, однак норвежці відкинули цю пропозицію, оскільки не бажали ставити добування своєї нафти (перше місце у Європі) під контроль ЄЕС. Швейцарія також відкинула пропозицію вступу до Співтовариства, побоюючись негативних для себе економічних та соціальних наслідків такого кроку.

Найбільше, досить сміливе, розширення Євросоюзу відбулося у травні 2004 р., коли до складу ЄС було прийнято низку країн Центральної та Східної Європи.

Таке кардинальне розширення лав Євросоюзу знову падало економічним проблемам статусу найактуальніших проблем у всій діяльності ЄС. Адже більшість країн-нових членів ЄС – за рівнем свого соціально-економічного розвитку значно поступалася „старим“ членам Євросоюзу. Тому необхідно було підняти цей рівень до середньоєвропейського, тобто надати їм певну фінансову допомогу, що потребувало значних зусиль всієї економіки Союзу.

Слід наголосити, що диспропорції у рівнях соціально-економічного розвитку країн-членів ЄС почали наростати ще у 1980-х роках, коли до Союзу вступили відносно „бідні“ та переважно аграрні Греція, Іспанія і Португалія. Як це не дивно, але входження „бідних“ країн до складу ЄС активізувало економічну діяльність загальноєвропейських наднаціональних інституцій, сприяло зростанню їхньої ролі в організації суспільного життя в Європі. Адже пові члени Союзу для того, щоб досягти загальноєвропейського рівня розвитку, потребували суттєвої економічної допомоги. А цю допомогу можна було ефективно надати тільки у централізованому порядку – через ті самі вказані інституції. Для надання допомоги були необхідні певні інститути та організаційні механізми, за допомогою яких можна було б могли визначити конкретні потреби окремих країн та співвіднести їх із фінансовими та матеріальними можливостями ЄС задовольнити ці потреби.

Т. Європейська інтеграція та її сутність



Незважаючи на певні труднощі, протягом 60–80-х років ХХ ст. фундаментальні питання економічної інтеграції національних господарств країн ЄЕС були головно вирішені: створено систему економічних взаємовідносин у межах Європейського Союзу, яка, звичайно, потребувала дальшого розвитку та вдосконалення відповідно до динаміки змін зовнішніх та внутрішніх умов функціонування ЄС.

Створення основи єдиної економічної системи об'єднаної Європи підкріпило запровадження єдиної європейської валюти – *євро*: відповідно до Маастрихтської Угоди ввести її в обіг передбачали у 1999 р., що і було реалізовано на практиці. Запровадження єдиної грошової одиниці надавало новій якості взаємодії національних економік ЄС, сприяло зміцненню зв'язків між ними, створенню єдиної економічної системи об'єднаної Європи. Безумовно, що запровадження єдиної європейської валюти має справити великий вплив і на структуру міжнародного валютного ринку; певною мірою євро виступає на ньому як конкурент американського долара.

Однак процес запровадження євро проходить досить складно, оскільки деякі країни Євросоюзу поки що відмовляються переходити на нову валюту. Наприклад, Велика Британія, у громадській (і особливо, у масовій) свідомості якої завжди були досить поширені консервативно-традиціоналістські погляди, першою відмовилася запроваджувати євро у систему національного грошового обігу. Тим не менш, на сьогодні 13 країн ЄС запровадили євро у грошовий обіг на своїй економічній території. Це переважно „старі” члени Євросоюзу; новим членам ЄС відмовлено у входженні в зону євро, оскільки рівень їхнього соціально-економічного розвитку, а також темпи інфляції не відповідають стандартним вимогам (винятком стала лише Словенія, яка у липні 2006 р. увійшла до зони євро, оскільки Єврокомісія визнала рівень її соціально-економічного розвитку таким, що відповідає стандартам Союзу).

✱ Коли у кінці 1980-х років основні завдання економічної інтеграції в межах ЄС було вирішено, на порядку

денному з усією гостротою постали проблеми політичної інтеграції Співтовариства, поглиблення та інституціоналізації політичної єдності країн Євросоюзу. Нова якість економічного співробітництва країн ЄС потребувала не тільки нового виміру їхнього політичного співробітництва, але й організаційного оформлення загальноєвропейських владних структур.

1.2. Політичні виміри європейської інтеграції

Економічну інтеграцію лідери європейських країн завжди розглядали як певний матеріальний чинник, який мав лише створити необхідний базис для політичного та культурно-цивілізаційного об'єднання Європи, її трансформування у політично та культурно гомогенне утворення. Ще у 1950-х роках один із засновників ЄЕС, канцлер ФРН К. Аденауер, підкреслював, що Співтовариство „...має перш за все політичне, а не економічне значення” [7, 59].

Так само і масштабне розширення Євросоюзу у 2004 р. мало передусім політичний, а не суто економічний характер. Так, наприклад, у документах Європарламенту чітко зазначено: „Розширення – це насамперед політична мета, політична важливість питання набагато перевищує фінансові кошти, що їх передбачають у це вкласти” [8, 25].

Отже, слід наголосити, що політична інтеграція, спираючись на досягнення об'єднаної європейської економіки, виступає важливим компонентом процесу становлення єдиної Європи, який в умовах сучасності справляє помітний вплив як на становище регіонів у державах Союзу, так і на формування регіональної політики Європейського Союзу. Після того, коли в основному було створено економічну основу Європейського Союзу, увага його інституцій була спрямована на проблему політичної інтеграції Європи. Прискорення політичної інтеграції країн ЄС потребували як внутрішньо-, так і зовнішньополітичні чинники.

Ще наприкінці 1980-х – поч. 1990-х років на європейському континенті склалася цілком нова геополітична ситуація. Її характеризувала та обставина, що розпад Союзу РСР, безумовно, стимулював процеси політичної інтеграції в Європі, відкривав нову політичну перспективу розширення Євросоюзу на Схід, значно підвищував його відповідальність за мир та безпеку на континенті. Як було зауважено у програмному документі Європейської комісії „Порядок денний – 2000” („Agenda 2000”): „...саме кінець холодної війни та розпад Радянського Союзу підводять Євросоюз до ключової ролі ... на просторах Європи” [9].

Отже, Євросоюз прагне заповнити своїм домінуванням той геостратегічний вакуум, що утворився у центрі та на сході Європи після розпаду соціалістичної системи держав і, особливо, Радянського Союзу – вирішального чинника підтримки комуністичних режимів у Східній Європі. Позбавлення країн Східної Європи радянського політичного впливу вивільнило місце для затвердження впливу ЄС.

Саме ж перетворення ЄС на практично єдину у Європі впливову силу відкриває нові, більш сприятливі перспективи для об'єднання країн континенту, для їхньої дальшої всебічної інтеграції, для політичного трансформування Євросоюзу у федеративну державу.

Однак для реалізації цієї мети Євросоюз потребує політичної єдності та дійової інституціональної структури, здатної реалізувати амбіційні плани ЄС, спрямовані на встановлення політичного домінування Союзу в Європі, на перетворення її у могутню планетарну силу.

Однак, звичайно, головна і стратегічна мета політичної інтеграції полягає у створенні згуртованої Європи як єдиного політичного утворення, у якому б окремі країни-члени Союзу проводили свою внутрішню політику на основі спільних, уніфікованих законодавчих норм та правових стандартів, а на зовнішньополітичній арені виступали б з узгоджених та скоординованих позицій, були здатні активно та ефективно захищати спільні європейські інтереси, відігравати значну роль у вирішенні питань світового міжнародного розвитку.

Крім того, значне розширення кількості членів Євросоюзу закономірно та об'єктивно актуалізує необхідність прискорення їхньої політичної інтеграції. Адже законодавства, правові основи функціонування держав, нових членів ЄС, суттєво різняться між собою, що спричиняє нагальну необхідність їхньої уніфікації, формування спільного для всіх країн правового та інституційного простору.

Політична інтеграція європейських країн у межах ЄС передбачає розв'язання комплексу системно взаємопов'язаних завдань, до яких слід віднести:

- створення єдиної законодавчої бази політичного функціонування Євросоюзу, яка б зміцнила демократичні засади суспільного життя Європи та замінила розрізнені національні законодавства, привела б їх до спільного правового знаменника; створення спільного політично- правового простору об'єднаної Європи;

- формування наднаціональних владних інститутів політичного управління Євросоюзу, поступове розширення їхніх повноважень та компетенцій; створення повноцінних організаційних атрибутів всіх трьох гілок влади – законодавчої (Європарламент), виконавчої (Рада Міністрів ЄС, Єврокомісія), судової (Європейський суд);

- вироблення спільної та скоординованої як зовнішньо-, так і внутрішньополітичної стратегії, гармонізація політичних інтересів національних країн-членів ЄС;

- поступове формування із країн-членів ЄС єдиного європейського державного утворення на федеративних засадах як довготермінове стратегічне завдання політичної інтеграції (мета Співтовариства, як говорив Р. Шуман ще у 1950-х роках, „не європейська держава, створена відразу, а поступовий процес на основі фактичної солідарності європейських держав” [17, 166]. Важливим кроком на шляху до реальної політичної єдності країн ЄС є розроблена та затверджена єдина Європейська Конституція;

- в останні роки у процесі політичної інтеграції набувають актуальності і військово-політичні питання. Євросоюз вживає певних кроків до створення власних

об'єднаних збройних сил, які б були здатні відстоювати та захищати інтереси Союзу незалежно від збройних сил та політичних рішень НАТО.

Звичайно, що ці загальні стратегічні завдання можливо реалізувати шляхом розв'язання більш конкретних, тактичних проблем, пов'язаних із поглибленням та прискоренням євроінтеграційних процесів. Тактичні, поточні завдання Євросоюзу визначають та вирішують у ході його політичного розвитку, відповідно до зміни зовнішніх та внутрішніх умов функціонування.

Надзвичайно актуальною проблемою політичної інтеграції європейських країн є питання **співвідношення національно-державних та наддержавних, інтернаціональних чинників** у політичній системі нової Європи, питання концентрації, децентралізації та перерозподілу повноважень на всіх рівнях влади – від місцевої до загальноєвропейської. На шляху до політичної інтеграції перед Євросоюзом постало надзвичайно складне завдання: необхідно було узгодити інтереси окремих країн ЄС із інтересами всієї об'єднаної Європи, домогтися консенсусу у вирішенні проблем політичного устрою Євросоюзу, створити безконфліктну модель державного управління в Європі на всіх владних рівнях.

Додамо, що довкола питання про перспективи політичної інтеграції в Європі постійно точилася досить активна ідейна боротьба. (Нагадаємо, що саме розбіжності у поглядах на цю перспективу породили суперництво між ЄЕС та ЄАВТ). В окремих країнах Співтовариства у громадській думці набували поширення ідеї „евроскептицизму“, який ставив під сумнів економічні переваги входження до ЄС, а політичну інтеграцію європейських країн взагалі категорично заперечував.

Саме тому надзвичайно актуальним питанням євроінтеграції було визначення стратегії, загальної методології об'єднання та згуртування країн Європи. Методологія європейської інтеграції пов'язана передусім із такими науково-теоретичними концепціями, як **функціоналізм, федералізм та неофункціоналізм.**

Функціоналізм акцентує необхідність інтеграції у

економічній, соціальній, технологічній та науковій сферах, але заперечує політичну, інституційну інтеграцію, відстоює збереження національного політичного суверенітету в усій його повноті. Позиції функціоналізму й зараз досить міцні у Великій Британії, деяких інших країнах, що засвідчили референдами з прийняття єдиної Європейської Конституції у 2005 р., коли французи та голландці висловились проти її затвердження.

Федералізм, навпаки, віддає пріоритет саме політичній інтеграції, обстоює створення спільних владних органів Співтовариства, виступає за передання частини національного суверенітету наднаціональним інституціям; з точки зору федералізму, економічна інтеграція має лише створити матеріальний фундамент для політичної інтеграції європейських країн. Зауважимо, що прихильниками федералістської концепції виступають ті держави, які самі мають федеративний територіально-політичний устрій – Австрія, Іспанія, Німеччина.

Неофункціоналізм, надаючи перевагу економічній інтеграції, водночас стверджує, що для її ефективного здійснення необхідний певний ступінь політичної інтеграції, яка має забезпечити єдність дій окремих країн на шляху до створення спільного економічного механізму. Оскільки неофункціоналізм у концептуальному плані займає проміжне становище між функціоналізмом та федералізмом, то його ідеї помірковано поширені у багатьох країнах Євросоюзу.

Як бачимо, за сучасних умов у політичному середовищі Євросоюзу поступово починає домінувати саме федералістська концепція. Однак у 1950–1960-х роках у дискусії щодо характеру політичної інтеграції взяла гору деголлівська неофункціоналістська концепція „Європи вітчизн“, у якій надано пріоритет у визначенні політичного майбутнього Європи національно-державному компоненту, заперечено ідею наднаціонального уряду та федеративного устрою Європейського Співтовариства.

Згідно з цією концепцією, ЄЕС має відстоювати національні політичні інтереси окремих країн, не намагаючись навіть сформулювати загальноєвропейські інтереси в галузі політики.

1. Європейська інтеграція та її сутність



Прихильницею цієї концепції була Франція, яка намагалася бути державою-лідером об'єднаної Європи, але решта, п'ять членів ЄЕС, на протигагу гаслу „Європи вітчизн“ висунула федералістську концепцію „Європейська вітчизна“, в якій переважає федеративний устрій майбутньої Європи, перетворення її у велику та могутню квазі-державу, своєрідні Сполучені Штати Європи. Концепція „Європейської вітчизни“ ставила вимогу створення наднаціональних органів, обмеження національних суверенітетів держав-членів Співтовариства, пріоритетності загальноєвропейських законів щодо національних законодавств.

Після 1969 р. розпочався якісно новий етап у процесі політичної інтеграції ЄЕС, коли Франція відмовилася від основних ідей концепції „Європи вітчизн“ та сформулювала нове гасло – „Єдина Франція у конфедеративній Європі“ [10, 57], яке наближало французьку позицію до поглядів федералістів.

Затвердження федералістського принципу політичного устрою інтегрованої Європи значно актуалізує питання про співвідношення національних та наднаціональних пріоритетів та інтересів, співвідношення між національно-державними та загальноєвропейським суверенітетами.

Зараз фактично всі аналітики визнають, що у ході політичної євроінтеграції відбувається поступове обмеження (навіть втрата) національними державами-членами ЄС частини свого суверенітету, яка добровільно передається ними у юрисдикцію своєрідного „європейського наднаціонального уряду“, котрий останнім часом все владніше заявляє про свої права. Причому слід особливо наголосити на тому, що передання національними урядами частини своїх суверенних повноважень на наднаціональний рівень влади має цілком добровільний характер. Адже міць, дійовість та впливовість Європейського Союзу визначається обсягом владних повноважень, якими він володіє. А збільшити цей обсяг можна тільки за рахунок обмеження національного суверенітету держав – його членів. Саме тому відомий англійський політолог

Д. Грум характеризує політичну систему як „сумісне управління, об'єднане суверенітетом” [12, 234].

Зміцнення об'єданого постнаціонального суверенітету Євросоюзу виявляється як на міжнародній арені, так і у вирішенні внутрішніх справ ЄС. Свідченням цього стало утворення у 1990-х роках, відповідно до Маастрихтської Угоди, двох загальноєвропейських організацій – спільної політики у закордонних справах та безпеці (CFSP), а також співробітництва у внутрішніх та юридичних справах (НІА).

Поглиблення політичної інтеграції у кордонах ЄС особливо наочно демонструє трансформувannya діяльності Європейського парламенту (ЄП), значне зростання його прав та повноважень. Так, якщо раніше депутатів ЄП призначали національні парламенти країн-членів ЄС, то з 1979 р. їх обирають шляхом загальних прямих виборів. Причому необхідно підкреслити ту обставину, що фракції Європарламенту формуються не за національним, а за політичним принципом. Наприклад, довгий час (протягом 20 років) найчисельнішою партією в ЄП була соціалістична фракція, в яку входили соціалісти та соціал-демократи з усіх країн – членів ЄС. Але у 1999 р. найбільшою стала правоцентристська фракція (Європейська народна партія). У Європарламенті є також фракції європейських демохристиян, євролібералів тощо. Все це свідчить про формування „надпартій” – міжнаціональних конфедерацій політичних партій того чи іншого спрямування, що відстоюють не національні інтереси, а інтереси певних соціальних прошарків загальноєвропейського суспільства на основі певних суспільно-ідейних концепцій.

Отже, політичні передумови задоволення національних інтересів тепер формуються не на рівні уряду окремих держав, а на рівні загальноєвропейських владних структур. До цього слід додати, що і реалії сьогодення кардинально змінюють саму сутність та завдання національної держави. Ідея державності та суверенітету, яка ще недавно мала статус абсолютної політичної цінності, зараз зазнає певної ерозії. Адже

зростаюча цілісність та єдність надає деяким функціям національної держави нових, міжрегіональних, а подекуди і глобальних вимірів. Як вельми категорично писав американський політолог Самюель Хантінгтон: „... держава вже застаріла, новими акторами стали цивілізації” [13, 297]. А відомий фінансист Дж. Сорос зазначає, що Євросоюз – „... це союз держав, що делегували Європейському союзу частину свого суверенітету” [15, 248].

Водночас зауважимо, що процес поступової втрати європейськими національними державами свого суверенітету розпочався задовго до формування Європейського Союзу – відразу після Другої світової війни. Деякі автори вважають початком цього процесу створення Північноатлантичного альянсу. Так, французький соціолог Н. Еліас писав з цього приводу: „Національні держави вже передали наднаціональним структурам функцію забезпечення фізичної безпеки своїх громадян і, отже, не є більше одиницями виживання” [14, 27].

Принциповим наслідком фактичного обмеження національного суверенітету, передання його частини наднаціональним владним установам є кардинальна зміна системи врядування та прийняття владних рішень не тільки у межах Євросоюзу, але й в національних державах. Зараз трансформування системи політичного врядування в Європі являє собою досить складний, а подекуди і суперечливий процес: у ньому переплітаються як централізаційні, так і децентралізаційні тенденції.

Централізація політичної влади відбувається насамперед на рівні загальноєвропейських інституцій, які поступово нарощують обсяги владних компетенцій та розширюють свої повноваження за рахунок відповідного обмеження влади національних урядів.

Децентралізація державної влади здійснюється шляхом перерозподілу владних повноважень між національними центрами державної влади та периферією (тобто регіонами), а також всебічного розвитку місцевого самоврядування, що відіграє все більшу роль у вирішенні життєвих проблем населення країн ЄС.

Як бачимо, дотримання цих двох тенденцій з метою трансформування політичного управління в країнах Євросоюзу зумовлює зменшення владних повноважень національних урядів, які поступово втрачають свою вирішальну роль в управлінні суспільно-політичним та економічним життям європейських країн.

Такий стан речей ще раз засвідчує ту обставину, що у процесі політичної інтеграції європейських країн обмежується їхній національний суверенітет, передається частина їхніх владних компетенцій на наднаціональний та регіональний владні рівні.

Звичайно, що для багатьох пострадянських країн, які зовсім недавно набули державного суверенітету й досі вважають його абсолютною політичною цінністю, вимога передання частини суверенних прав наднаціональним органам виглядає досить вразливо. Так, ще у 1999 р. посол ФРН в Україні Е. Гайкен говорив, що „... у Західній Європі останнім часом... принципи суверенітету дещо нівелювалися... Цьому надається набагато меншого значення, ніж раніше... Європа буде спільний дім, Євросоюз, який погоджується на певну втрату суверенітету... Я усвідомлюю, що республікам колишнього СРСР... із суверенітетом розставатися аж ніяк не просто” („Голос України”, 22.04.99).

Але цим країнам, якщо вони дійсно прагнуть набути членство в Євросоюзі, слід усвідомлювати, що передання частини суверенітету від національних держав та урядів наднаціональним інституціям – імператив сучасного світового політичного і, зокрема, європейського розвитку, який має незаперечний об’єктивний характер.

Водночас слід підкреслити, що втрата національними державами суверенітету зумовлена також дією низки впливових чинників, які мають всесвітній, глобальний характер. Як зауважує Д. Грум, у сучасних умовах принцип вертикалі державної національної влади „втратив будь-який сенс завдяки набуттю багатьма транснаціональними акторами певного ступеня незалежності” [12, 230].

До числа таких акторів слід віднести:

- *глобалізацію світових міжнародних відносин, яка формує цілком нові принципи стосунків між державами,*



ставлячи інтереси світового, планетарного розвитку вище за національні інтереси окремих країн (зауважимо, що цей процес має суто об'єктивний характер, і воля та прагнення окремих країн, політичних партій чи громадських організацій мало впливають на його перебіг, а рух антиглобалістів являє собою ніщо інше, як безперспективні намагання консервативних кіл зупинити об'єктивний процес розвитку світового суспільства);

- **діяльність транснаціональних корпорацій (ТНК)**, які часто-густо за своїм впливом та потенційними можливостями (як економічними, так і політичними) набагато перевершують можливості окремих національних урядів. Підкреслимо, що інтереси ТНК часто не тільки не збігаються, але й суперечать національним інтересам окремих країн, однак міжнародні корпорації мають достатньо засобів, щоб примусити уряди суверенних держав рахуватися зі своїми прагненнями. До того ж, ці прагнення набагато органічніше вписуються у систему наднаціональних інституцій, ніж у досить жорсткі правові схеми національного державного управління;

- **необхідність дотримання безпеки у всіх її аспектах** – міжнародної, економічної, енергетичної тощо. Актуальні питання безпеки вже не можна вирішувати у межах окремої національної держави, для цього потрібні об'єднані та скоординовані зусилля всього світового співтовариства;

- **уніфікацію та додержання прав людини**. Оскільки у сучасному світі демократія, права людини та їхній захист стають незаперечною цінністю та об'єднуючим цивілізоване людство чинником, визначення змісту й обсягу цих прав та шляхів їхнього захисту стає важливою міжнародною проблемою, яка не може бути розв'язана на національному рівні і потребує зусиль та уваги всієї міжнародної спільноти;

- **формування єдиного інформаційного простору (світового інформаційного суспільства)**, ефективне функціонування якого є важливою передумовою успішного політичного, соціально-економічного та культурного розвитку будь-якої країни. Але для успішного входження у єдиний світовий інформаційний простір кожна країна має досягти

певного ступеня інтегрованості у систему світових міжнародних відносин. Причому слід пам'ятати, що вся сучасна світова економіка перетворюється в єдину систему, що функціонує на основі обміну знаннями, що втілюються у більшість створюваних людством матеріальних благ;

- **необхідність вирішення питань екології, стандартизації технологій тощо.** Адже захист довколишнього середовища може мати позитивні наслідки тільки за умови координації дій національних урядів у планетарному масштабі, оскільки в сучасних умовах екологічні проблеми стосуються всіх, без винятку, країн. З іншого боку, процеси світової глобалізації, зрощення національних економічних механізмів у єдину світову економіку потребують уніфікації та стандартизації всіх технологічних нормативів, приведення їх до спільного знаменника в усіх державах;

- **планетарні виклики та загрози сучасності,** протидіяти яким можливо лише спільними зусиллями всіх країн світу (це такі проблеми, як подолання бідності у країнах „третього світу”, боротьба із світовим тероризмом, нелегальною міграцією, незаконною торгівлею зброєю та поширенням наркотичних речовин, забезпечення світової енергетичної та продовольчої безпеки, попередження розповсюдження небезпечних хвороб тощо).

Отже, низка актуальних завдань, які стоять перед окремими національними державами, уже не може бути розв'язана виключно їхніми самостійними зусиллями. Це можна зробити лише на наднаціональному рівні, об'єднавши та скоординувавши дії окремих країн, підкоривши їх відповідним міжнародним програмам.

Важливим завданням політичної інтеграції Європи стає формування загальноєвропейського правового простору, спільних законодавчих норм та стандартів, вироблення міцної законодавчої основи європейської політичної єдності. І зпов-таки в цій галузі виникає досить гостра проблема співвідношення та гармонізації національно-державних законодавств із загальноєвропейськими правовими нормами при встановленні пріоритетності останніх.

Цілком очевидно, що на всьому політичному про-

Т. Європейська інтеграція та її сутність



сторі Європейського Союзу має бути чинним єдине загальноєвропейське законодавство, з яким узгоджують національні правові норми. Без затвердження єдиного для всіх європейців основного закону перспективи дальшої політичної інтеграції в межах ЄС виглядають досить невизначеними та проблематичними, адже наявні розбіжності у національних законодавствах країн-членів Євросоюзу здатні створити суттєві перешкоди на шляху їхнього співробітництва.

Не викликає сумніву і та обставина, що загальноєвропейському праву відводять пріоритетне положення щодо національних конституцій країн ЄС. Причому „європейське право” не є „ані складовою національного правопорядку”, ані „міжнародним правом”, а становить собою цілком „самостійний правопорядок” [11, 36].

Складність утворення такого порядку зумовлена тим, що у світовій законодавчій практиці бракує досвіду зі створення єдиної правової основи для політичного функціонування 25 країн, які до того ж дуже відрізняються одна від одної як за рівнем соціально-економічного та політичного розвитку, так і за національними особливостями свого історичного розвитку.

Закономірним кроком на шляху до законодавчого розвитку політичної інтеграції європейських країн має бути затвердження та набуття чинності Конституції Європейського Союзу. Хоча, як свідчить негативний досвід проведення референдумів із нагоди прийняття Європейської Конституції у Голландії та Франції, далеко не всі країни ЄС готові до того, щоб відмовитися від своїх національних конституцій та визнати верховенство загальноєвропейського основного закону. Тим не менш, на нашу думку, прийняття Євроконституції стає об'єктивною необхідністю на шляху до поглиблення інституційної інтеграції ЄС. Саме ця необхідність робить прийняття такої Конституції невідворотним явищем.

Необхідно зауважити, що нова Європейська Конституція в основних своїх концептуальних положеннях зовсім не суперечить правовим нормам, що містяться у націо-

нальних конституціях країн-членів ЄС. Адже, за словами американської дослідниці М. Фіннемор, „... національні конституції визначають права та обов'язки громадян таким чином, який співвідноситься не із місцевими умовами у різних державах, а із визначенням ідеології та прав, що сформульовані в інших національних конституціях, написаних у той же час” [19, 105].

Інакше кажучи, національні конституції спираються не на історичні, соціальні чи політичні традиції окремих країн чи народів, а на загальноєвропейський досвід демократичного розвитку суспільства. І в цьому розумінні вони стоять поза межами дії національних чинників, набувають інтернаціонального характеру.

Концептуальною передумовою створення Європейської Конституції було прийняття Маастрихтської Угоди, яка розширює та уточнює принципи гарантування громадянам їхніх прав на національному рівні. Водночас, констатуєчи принцип громадянства Європейського Союзу, угода формулює деякі права громадян у спільних загальноєвропейських юридичних межах, а також містить вимогу до національних урядів визнання ними певних наднаціональних прав. Наприклад, визначено право громадянина держави-члена ЄС, який мешкає у іншій державі-члені, обирати і бути обраним до органів місцевого самоврядування, а також до Європарламенту, право громадянина на одержання інформації з-за кордону, право надавати петиції до Європарламенту, право на дипломатичний та консульський захист диппредставництвами будь-якої країни-члена ЄС, якщо вони звернуться туди, подорожуючи за межами Євросоюзу тощо. Нагадаємо, що ті ж самі правові норми зафіксовано і в проекті Європейської Конституції.

Отже, загальноєвропейська Конституція містить ті законодавчі принципи та правові норми, які у тій чи іншій мірі вже знайшли своє відображення у національних конституціях і не суперечать їм. Саме концептуальна ідентичність національних Конституцій країн Євросоюзу робить можливим створення та затверджен-

ня Європейської конституції, полегшує формування законодавчої бази дальшої політичної інтеграції Європи.

Поряд з інституційним зміцненням загальноєвропейської влади перед Євросоюзом стоїть і актуальне завдання розбудови **громадянського суспільства** в країнах ЄС. Адже ідеологічною базою європейської інтеграції виступають лібералізм, який саме найбільш послідовно відстоює ідею розвитку та всебічного розширення прав громадянського суспільства, обмеження влади центральних урядів, перерозподіл владних компетентцій між державою і суспільством.

Оскільки демократизм, розширення функцій представницьких органів, неухильна демократизація соціально-управлінських систем стають фундаментальними політичними цінностями Євросоюзу, розвиток самоуправління, самоорганізації населення, зміцнення громадянського суспільства мають перебувати у центрі уваги не тільки керівних органів Союзу, але й насамперед – усієї європейської спільноти. Адже уряди, державні установи, політичні організації мало зацікавлені у переданні своїх повноважень суспільству; зробити це вони можуть тільки внаслідок тиску з боку громадської думки, вимог самого суспільства, всебічного розвитку соціальної активності громадян, контролю з їхнього боку за діями влади.

Разом з тим зауважимо, що формування громадянського суспільства передбачає зменшення впливу національних чинників на сферу суспільного життя. Громадянське суспільство функціонує за зовсім іншими принципами, ніж національна спільнота. Передусім ці принципи заперечують націоналістичну парадигму організування суспільного буття; громадянське суспільство також не схильне переоцінювати значення національної самоідентифікації, вбачаючи в ній перешкоду на шляху формування загальноєвропейського самовизначення громадян ЄС.

Як писав відомий дослідник громадянського суспільства, англійський політолог Дж. Кін, методом нейтралізації націоналістичних тенденцій у соціально-політичній сфері має бути „де-територіалізація національної

Однак деякі країни Європи не вбачали для себе особливих економічних переваг від входження до ЄЕС. Наприклад, Норвегія двічі проводила референдуми щодо входження країни у Співтовариство, однак норвежці відкинули цю пропозицію, оскільки не бажали ставити добування своєї нафти (перше місце у Європі) під контроль ЄЕС. Швейцарія також відкинула пропозицію вступу до Співтовариства, побоюючись негативних для себе економічних та соціальних наслідків такого кроку.

Найбільше, досить сміливе, розширення Євросоюзу відбулося у травні 2004 р., коли до складу ЄС було прийнято низку країн Центральної та Східної Європи.

Таке кардинальне розширення лав Євросоюзу знову надало економічним проблемам статусу найактуальніших проблем у всій діяльності ЄС. Адже більшість країн-нових членів ЄС – за рівнем свого соціально-економічного розвитку значно поступалася „старим” членам Євросоюзу. Тому необхідно було підняти цей рівень до середньоевропейського, тобто надати їм певну фінансову допомогу, що потребувало значних зусиль всієї економіки Союзу.

Слід наголосити, що диспропорції у рівнях соціально-економічного розвитку країн-членів ЄС почали наростати ще у 1980-х роках, коли до Союзу вступили відносно „бідні” та переважно аграрні Греція, Іспанія і Португалія. Як це не дивно, але входження „бідних” країн до складу ЄС активізувало економічну діяльність загальноєвропейських наднаціональних інституцій, сприяло зростанню їхньої ролі в організації суспільного життя в Європі. Адже нові члени Союзу для того, щоб досягти загальноєвропейського рівня розвитку, потребували суттєвої економічної допомоги. А цю допомогу можна було ефективно надати тільки у централізованому порядку – через ті самі вказані інституції. Для надання допомоги були необхідні певні інститути та організаційні механізми, за допомогою яких можна було б могли визначити конкретні потреби окремих країн та співвіднести їх із фінансовими та матеріальними можливостями ЄС задовольнити ці потреби.

1. Європейська інтеграція та її сутність



Незважаючи на певні труднощі, протягом 60–80-х років ХХ ст. фундаментальні питання економічної інтеграції національних господарств країн ЄЕС були головно вирішені: створено систему економічних взаємовідносин у межах Європейського Союзу, яка, звичайно, потребувала дальшого розвитку та вдосконалення відповідно до динаміки змін зовнішніх та внутрішніх умов функціонування ЄС.

Створення основи єдиної економічної системи об'єднаної Європи підкріпило запровадження єдиної європейської валюти – *євро*: відповідно до Маастрихтської Угоди ввести її в обіг передбачали у 1999 р., що і було реалізовано на практиці. Запровадження єдиної грошової одиниці надавало новій якості взаємодії національних економік ЄС, сприяло зміцненню зв'язків між ними, створенню єдиної економічної системи об'єднаної Європи. Безумовно, що запровадження єдиної європейської валюти має справити великий вплив і на структуру міжнародного валютного ринку; певною мірою євро виступає на ньому як конкурент американського долара.

Однак процес запровадження євро проходить досить складно, оскільки деякі країни Євросоюзу поки що відмовляються переходити на нову валюту. Наприклад, Велика Британія, у громадській (і особливо, у масовій) свідомості якої завжди були досить поширені консервативно-традиціоналістські погляди, першою відмовилася запроваджувати євро у систему національного грошового обігу. Тим не менш, на сьогодні 13 країн ЄС запровадили євро у грошовий обіг на своїй економічній території. Це переважно „старі” члени Євросоюзу; новим членам ЄС відмовлено у входженні в зону євро, оскільки рівень їхнього соціально-економічного розвитку, а також темпи інфляції не відповідають стандартним вимогам (винятком стала лише Словенія, яка у липні 2006 р. увійшла до зони євро, оскільки Єврокомісія визнала рівень її соціально-економічного розвитку таким, що відповідає стандартам Союзу).

✱ Коли у кінці 1980-х років основні завдання економічної інтеграції в межах ЄС було вирішено, на порядку

денному з усією гостротою постали проблеми політичної інтеграції Співтовариства, поглиблення та інституціоналізації політичної єдності країн Євросоюзу. Нова якість економічного співробітництва країн ЄС потребувала не тільки нового виміру їхнього політичного співробітництва, але й організаційного оформлення загальноєвропейських владних структур.

1.2. Політичні виміри європейської інтеграції

Економічну інтеграцію лідери європейських країн завжди розглядали як певний матеріальний чинник, який мав лише створити необхідний базис для політичного та культурно-цивілізаційного об'єднання Європи, її трансформування у політично та культурно гомогенне утворення. Ще у 1950-х роках один із засновників ЄЕС, канцлер ФРН К. Аденауер, підкреслював, що Співтовариство „...має перш за все політичне, а не економічне значення” [7, 59].

Так само і масштабне розширення Євросоюзу у 2004 р. мало передусім політичний, а не суто економічний характер. Так, наприклад, у документах Європарламенту чітко зазначено: „Розширення – це насамперед політична мета, політична важливість питання набагато перевищує фінансові кошти, що їх передбачають у це вкласти” [8, 25].

Отже, слід наголосити, що політична інтеграція, спираючись на досягнення об'єднаної європейської економіки, виступає важливим компонентом процесу становлення єдиної Європи, який в умовах сучасності справляє помітний вплив як на становище регіонів у державах Союзу, так і на формування регіональної політики Європейського Союзу. Після того, коли в основному було створено економічну основу Європейського Союзу, увага його інституцій була спрямована на проблему політичної інтеграції Європи. Прискорення політичної інтеграції країн ЄС потребували як внутрішньо-, так і зовнішньополітичні чинники.

Ще наприкінці 1980-х – поч. 1990-х років на європейському континенті склалася цілком нова геополітична ситуація. Її характеризувала та обставина, що розпад Союзу РСР, безумовно, стимулював процеси політичної інтеграції в Європі, відкривав нову політичну перспективу розширення Євросоюзу на Схід, значно підвищував його відповідальність за мир та безпеку на континенті. Як було зауважено у програмному документі Європейської комісії „Порядок денний – 2000” („Agenda 2000”): „... саме кінець холодної війни та розпад Радянського Союзу підводять Євросоюз до ключової ролі ... на просторах Європи” [9].

Отже, Євросоюз прагне заповнити своїм домінуванням той геостратегічний вакуум, що утворився у центрі та на сході Європи після розпаду соціалістичної системи держав і, особливо, Радянського Союзу – вирішального чинника підтримки комуністичних режимів у Східній Європі. Позбавлення країн Східної Європи радянського політичного впливу вивільнило місце для затвердження впливу ЄС.

Саме ж перетворення ЄС на практично єдину у Європі впливову силу відкриває нові, більш сприятливі перспективи для об'єднання країн континенту, для їхньої дальшої всебічної інтеграції, для політичного трансформування Євросоюзу у федеративну державу.

Однак для реалізації цієї мети Євросоюз потребує політичної єдності та дійової інституціональної структури, здатної реалізувати амбіційні плани ЄС, спрямовані на встановлення політичного домінування Союзу в Європі, на перетворення її у могутню планетарну силу.

Однак, звичайно, головна і стратегічна мета політичної інтеграції полягає у створенні згуртованої Європи як єдиного політичного утворення, у якому б окремі країни-члени Союзу проводили свою внутрішню політику на основі спільних, уніфікованих законодавчих норм та правових стандартів, а на зовнішньополітичній арені виступали б з узгоджених та скоординованих позицій, були здатні активно та ефективно захищати спільні європейські інтереси, відігравати значну роль у вирішенні питань світового міжнародного розвитку.

Крім того, значне розширення кількості членів Євросоюзу закономірно та об'єктивно актуалізує необхідність прискорення їхньої політичної інтеграції. Адже законодавства, правові основи функціонування держав, нових членів ЄС, суттєво різняться між собою, що спричиняє нагальну необхідність їхньої уніфікації, формування спільного для всіх країн правового та інституційного простору.

Політична інтеграція європейських країн у межах ЄС передбачає розв'язання комплексу системно взаємопов'язаних завдань, до яких слід віднести:

- створення єдиної законодавчої бази політичного функціонування Євросоюзу, яка б зміцнила демократичні засади суспільного життя Європи та замінила розрізнені національні законодавства, привела б їх до спільного правового знаменника; створення спільного політично-правового простору об'єднаної Європи;

- формування наднаціональних владних інститутів політичного управління Євросоюзу, поступове розширення їхніх повноважень та компетенцій; створення повноцінних організаційних атрибутів всіх трьох гілок влади – законодавчої (Європарламент), виконавчої (Рада Міністрів ЄС, Єврокомісія), судової (Європейський суд);

- вироблення спільної та скоординованої як зовнішньо-, так і внутрішньополітичної стратегії, гармонізація політичних інтересів національних країн-членів ЄС;

- поступове формування із країн-членів ЄС єдиного європейського державного утворення на федеративних засадах як довготермінове стратегічне завдання політичної інтеграції (мета Співтовариства, як говорив Р. Шуман ще у 1950-х роках, „не європейська держава, створена відразу, а поступовий процес на основі фактичної солідарності європейських держав” [17, 166]. Важливим кроком на шляху до реальної політичної єдності країн ЄС є розроблена та затверджена єдина Європейська Конституція;

- в останні роки у процесі політичної інтеграції набувають актуальності і військово-політичні питання. Євросоюз вживає певних кроків до створення власних



об'єднаних збройних сил, які б були здатні відстоювати та захищати інтереси Союзу незалежно від збройних сил та політичних рішень НАТО.

Звичайно, що ці загальні стратегічні завдання можливо реалізувати шляхом розв'язання більш конкретних, тактичних проблем, пов'язаних із поглибленням та прискоренням євроінтеграційних процесів. Тактичні, поточні завдання Євросоюзу визначають та вирішують у ході його політичного розвитку, відповідно до зміни зовнішніх та внутрішніх умов функціонування.

Надзвичайно актуальною проблемою політичної інтеграції європейських країн є питання **співвідношення національно-державних та наддержавних, інтернаціональних чинників** у політичній системі нової Європи, питання концентрації, децентралізації та перерозподілу повноважень на всіх рівнях влади – від місцевої до загальноєвропейської. На шляху до політичної інтеграції перед Євросоюзом постало надзвичайно складне завдання: необхідно було узгодити інтереси окремих країн ЄС із інтересами всієї об'єднаної Європи, домогтися консенсусу у вирішенні проблем політичного устрою Євросоюзу, створити безконфліктну модель державного управління в Європі на всіх владних рівнях.

Додамо, що довкола питання про перспективи політичної інтеграції в Європі постійно точилася досить активна ідейна боротьба. (Нагадаємо, що саме розбіжності у поглядах на цю перспективу породили суперництво між ЄЕС та ЄАВТ). В окремих країнах Співтовариства у громадській думці набували поширення ідеї „евроскептицизму“, який ставив під сумнів економічні переваги входження до ЄС, а політичну інтеграцію європейських країн взагалі категорично заперечував.

Саме тому надзвичайно актуальним питанням євроінтеграції було визначення стратегії, загальної методології об'єднання та згуртування країн Європи. Методологія європейської інтеграції пов'язана передусім із такими науково-теоретичними концепціями, як **функціоналізм, федералізм та неофункціоналізм.**

Функціоналізм акцентує необхідність інтеграції у

економічній, соціальній, технологічній та науковій сферах, але заперечує політичну, інституційну інтеграцію, відстоює збереження національного політичного суверенітету в усій його повноті. Позиції функціоналізму й зараз досить міцні у Великій Британії, деяких інших країнах, що засвідчили референдуми з прийняття єдиної Європейської Конституції у 2005 р., коли французи та голландці висловились проти її затвердження.

Федералізм, навпаки, віддає пріоритет саме політичній інтеграції, обстоює створення спільних владних органів Співтовариства, виступає за передання частини національного суверенітету наднаціональним інституціям; з точки зору федералізму, економічна інтеграція має лише створити матеріальний фундамент для політичної інтеграції європейських країн. Зауважимо, що прихильниками федералістської концепції виступають ті держави, які самі мають федеративний територіально-політичний устрій – Австрія, Іспанія, Німеччина.

Неофункціоналізм, падаючи перевагу економічній інтеграції, водночас стверджує, що для її ефективного здійснення необхідний певний ступінь політичної інтеграції, яка має забезпечити єдність дій окремих країн на шляху до створення спільного економічного механізму. Оскільки неофункціоналізм у концептуальному плані займає проміжне становище між функціоналізмом та федералізмом, то його ідеї помірковано поширені у багатьох країнах Євросоюзу.

Як бачимо, за сучасних умов у політичному середовищі Євросоюзу поступово починає домінувати саме федералістська концепція. Однак у 1950–1960-х роках у дискусії щодо характеру політичної інтеграції взяла гору деголлівська неофункціоналістська концепція „Європівітчизн“, у якій надано пріоритет у визначенні політичного майбутнього Європи національно-державному компоненту, заперечено ідею наднаціонального уряду та федеративного устрою Європейського Співтовариства.

Згідно з цією концепцією, ЄЕС має відстоювати національні політичні інтереси окремих країн, не намагаючись навіть сформулювати загальноєвропейські інтереси в галузі політики.

Т. Європейська інтеграція та її сутність



Прихильницею цієї концепції була Франція, яка намагалася бути державою-лідером об'єднаної Європи, але решта, п'ять членів ЄЕС, на противагу гаслу „Європи вітчизн“ висунула федералістську концепцію „Європейська вітчизна“, в якій переважає федеративний устрій майбутньої Європи, перетворення її у велику та могутню квазідержаву, своєрідні Сполучені Штати Європи. Концепція „Європейської вітчизни“ ставила вимогу створення наднаціональних органів, обмеження національних суверенітетів держав-членів Співтовариства, пріоритетності загальноєвропейських законів щодо національних законодавств.

Після 1969 р. розпочався якісно новий етап у процесі політичної інтеграції ЄЕС, коли Франція відмовилася від основних ідей концепції „Європи вітчизн“ та сформулювала нове гасло – „Єдина Франція у конфедеративній Європі“ [10, 57], яке наближало французьку позицію до поглядів федералістів.

Затвердження федералістського принципу політичного устрою інтегрованої Європи значно актуалізує питання про співвідношення національних та наднаціональних пріоритетів та інтересів, співвідношення між національно-державними та загальноєвропейським суверенітетами.

Зараз фактично всі аналітики визнають, що у ході політичної євроінтеграції відбувається поступове обмеження (навіть втрата) національними державами-членами ЄС частини свого суверенітету, яка добровільно передається ними у юрисдикцію своєрідного „європейського наднаціонального уряду“, котрий останнім часом все владніше заявляє про свої права. Причому слід особливо наголосити на тому, що передання національними урядами частини своїх суверенних повноважень на наднаціональний рівень влади має цілком добровільний характер. Адже міць, дійовість та впливовість Європейського Союзу визначається обсягом владних повноважень, якими він володіє. А збільшити цей обсяг можна тільки за рахунок обмеження національного суверенітету держав – його членів. Саме тому відомий англійський політолог

Д. Грум характеризує політичну систему як „сумісне управління, об'єднане суверенітетом” [12, 234].

Зміцнення об'єданого постнаціонального суверенітету Євросоюзу виявляється як на міжнародній арені, так і у вирішенні внутрішніх справ ЄС. Свідченням цього стало утворення у 1990-х роках, відповідно до Маастрихтської Угоди, двох загальноєвропейських організацій – спільної політики у закордонних справах та безпеці (CFSP), а також співробітництва у внутрішніх та юридичних справах (НІА).

Поглиблення політичної інтеграції у кордонах ЄС особливо наочно демонструє трансформування діяльності Європейського парламенту (ЄП), значне зростання його прав та повноважень. Так, якщо раніше депутатів ЄП призначали національні парламенти країн-членів ЄС, то з 1979 р. їх обирають шляхом загальних прямих виборів. Причому необхідно підкреслити ту обставину, що фракції Європарламенту формуються не за національним, а за політичним принципом. Наприклад, довгий час (протягом 20 років) найчисельнішою партією в ЄП була соціалістична фракція, в яку входили соціалісти та соціал-демократи з усіх країн – членів ЄС. Але у 1999 р. найбільшою стала правоцентристська фракція (Європейська народна партія). У Європарламенті є також фракції європейських демохристиян, євролібералів тощо. Все це свідчить про формування „надпартій” – міжнаціональних конфедерацій політичних партій того чи іншого спрямування, що відстоюють не національні інтереси, а інтереси певних соціальних прошарків загальноєвропейського суспільства на основі певних суспільно-ідейних концепцій.

Отже, політичні передумови задоволення національних інтересів тепер формуються не на рівні уряду окремих держав, а на рівні загальноєвропейських владних структур. До цього слід додати, що і реалії сьогодення кардинально змінюють саму сутність та завдання національної держави. Ідея державності та суверенітету, яка ще недавно мала статус абсолютної політичної цінності, зараз зазнає певної ерозії. Адже

1. Європейська інтеграція та її сутність

зростаюча цілісність та єдність надає деяким функціям національної держави нових, міжрегіональних, а подекуди і глобальних вимірів. Як вельми категорично писав американський політолог Самюель Хантінгтон: „... держава вже застаріла, новими акторами стали цивілізації” [13, 297]. А відомий фінансист Дж. Сорос зазначає, що Євросоюз – „... це союз держав, що делегували Європейському союзу частину свого суверенітету” [15, 248].

Водночас зауважимо, що процес поступової втрати європейськими національними державами свого суверенітету розпочався задовго до формування Європейського Союзу – відразу після Другої світової війни. Деякі автори вважають початком цього процесу створення Північноатлантичного альянсу. Так, французький соціолог Н. Еліас писав з цього приводу: „Національні держави вже передали наднаціональним структурам функцію забезпечення фізичної безпеки своїх громадян і, отже, не є більше одиницями виживання” [14, 27].

Принциповим наслідком фактичного обмеження національного суверенітету, передання його частини наднаціональним владним установам є кардинальна зміна системи врядування та прийняття владних рішень не тільки у межах Євросоюзу, але й в національних державах. Зараз трансформування системи політичного врядування в Європі являє собою досить складний, а подекуди і суперечливий процес: у ньому переплітаються як централізаційні, так і децентралізаційні тенденції.

Централізація політичної влади відбувається насамперед на рівні загальноєвропейських інституцій, які поступово нарощують обсяги владних компетенцій та розширюють свої повноваження за рахунок відповідного обмеження влади національних урядів.

Децентралізація державної влади здійснюється шляхом перерозподілу владних повноважень між національними центрами державної влади та периферією (тобто регіонами), а також всебічного розвитку місцевого самоврядування, що відіграє все більшу роль у вирішенні життєвих проблем населення країн ЄС.

Як бачимо, дотримання цих двох тенденцій з метою трансформування політичного управління в країнах Євросоюзу зумовлює зменшення владних повноважень національних урядів, які поступово втрачають свою вирішальну роль в управлінні суспільно-політичним та економічним життям європейських країн.

Такий стан речей ще раз засвідчує ту обставину, що у процесі політичної інтеграції європейських країн обмежується їхній національний суверенітет, передається частина їхніх владних компетенцій на наднаціональний та регіональний владні рівні.

Звичайно, що для багатьох пострадянських країн, які зовсім недавно набули державного суверенітету й досі вважають його абсолютною політичною цінністю, вимога передання частини суверенних прав наднаціональним органам виглядає досить вразливо. Так, ще у 1999 р. посол ФРН в Україні Е. Гайкен говорив, що „... у Західній Європі останнім часом... принципи суверенітету дещо нівелювалися... Цьому надається набагато меншого значення, ніж раніше... Європа будує спільний дім, Євросоюз, який погоджується на певну втрату суверенітету... Я усвідомлюю, що республікам колишнього СРСР... із суверенітетом розставатися аж ніяк не просто” („Голос України”, 22.04.99).

Але цим країнам, якщо вони дійсно прагнуть набути членство в Євросоюзі, слід усвідомлювати, що передання частини суверенітету від національних держав та урядів наднаціональним інституціям – імператив сучасного світового політичного і, зокрема, європейського розвитку, який має незаперечний об’єктивний характер.

Водночас слід підкреслити, що втрата національними державами суверенітету зумовлена також дією низки впливових чинників, які мають всесвітній, глобальний характер. Як зауважує Д. Грум, у сучасних умовах принцип вертикалі державної національної влади „втратив будь-який сенс завдяки набуттю багатьма транснаціональними акторами певного ступеня незалежності” [12, 230].

До числа таких акторів слід віднести:

- *глобалізацію світових міжнародних відносин, яка формує цілком нові принципи стосунків між державами,*

ставлячи інтереси світового, планетарного розвитку вище за національні інтереси окремих країн (зауважимо, що цей процес має суто об'єктивний характер, і воля та прагнення окремих країн, політичних партій чи громадських організацій мало впливають на його перебіг, а рух антиглобалістів являє собою ніщо інше, як безперспективні намагання консервативних кіл зупинити об'єктивний процес розвитку світового суспільства);

• **діяльність транснаціональних корпорацій (ТНК)**, які часто-густо за своїм впливом та потенційними можливостями (як економічними, так і політичними) набагато перевершують можливості окремих національних урядів. Підкреслимо, що інтереси ТНК часто не тільки не збігаються, але й суперечать національним інтересам окремих країн, однак міжнародні корпорації мають достатньо засобів, щоб примусити уряди суверенних держав рахуватися зі своїми прагненнями. До того ж, ці прагнення набагато органічніше вписуються у систему наднаціональних інституцій, ніж у досить жорсткі правові схеми національного державного управління;

• **необхідність дотримання безпеки у всіх її аспектах** – міжнародної, економічної, енергетичної тощо. Актуальні питання безпеки вже не можна вирішувати у межах окремої національної держави, для цього потрібні об'єднані та скоординовані зусилля всього світового співтовариства;

• **уніфікацію та додержання прав людини**. Оскільки у сучасному світі демократія, права людини та їхній захист стають незаперечною цінністю та об'єднуючим цивілізоване людство чинником, визначення змісту й обсягу цих прав та шляхів їхнього захисту стає важливою міжнародною проблемою, яка не може бути розв'язана на національному рівні і потребує зусиль та уваги всієї міжнародної спільноти;

• **формування єдиного інформаційного простору (світового інформаційного суспільства)**, ефективне функціонування якого є важливою передумовою успішного політичного, соціально-економічного та культурного розвитку будь-якої країни. Але для успішного входження у єдиний світовий інформаційний простір кожна країна має досягти

певного ступеня інтегрованості у систему світових міжнародних відносин. Причому слід пам'ятати, що вся сучасна світова економіка перетворюється в єдину систему, що функціонує на основі обміну знаннями, що втілюються у більшість створюваних людством матеріальних благ;

- **необхідність вирішення питань екології, стандартизації технологій тощо.** Адже захист довколишнього середовища може мати позитивні наслідки тільки за умови координації дій національних урядів у планетарному масштабі, оскільки в сучасних умовах екологічні проблеми стосуються всіх, без винятку, країн. З іншого боку, процеси світової глобалізації, зрощення національних економічних механізмів у єдину світову економіку потребують уніфікації та стандартизації всіх технологічних нормативів, приведення їх до спільного знаменника в усіх державах;

- **планетарні виклики та загрози сучасності,** протидіяти яким можливо лише спільними зусиллями всіх країн світу (це такі проблеми, як подолання бідності у країнах „третього світу”, боротьба із світовим тероризмом, нелегальною міграцією, незаконною торгівлею зброєю та поширенням наркотичних речовин, забезпечення світової енергетичної та продовольчої безпеки, попередження розповсюдження небезпечних хвороб тощо).

Отже, низка актуальних завдань, які стоять перед окремими національними державами, уже не може бути розв'язана виключно їхніми самостійними зусиллями. Це можна зробити лише на наднаціональному рівні, об'єднавши та скоординувавши дії окремих країн, підкоривши їх відповідним міжнародним програмам.

Важливим завданням політичної інтеграції Європи стає формування загальноєвропейського правового простору, спільних законодавчих норм та стандартів, вироблення міцної законодавчої основи європейської політичної єдності. І знов-таки в цій галузі виникає досить гостра проблема співвідношення та гармонізації національно-державних законодавств із загальноєвропейськими правовими нормами при встановленні пріоритетності останніх.

Цілком очевидно, що на всьому політичному про-



сторі Європейського Союзу має бути чинним єдине загальноєвропейське законодавство, з яким узгоджують національні правові норми. Без затвердження єдиного для всіх європейців основного закону перспективи дальшої політичної інтеграції в межах ЄС виглядають досить невизначеними та проблематичними, адже наявні розбіжності у національних законодавствах країн-членів Євросоюзу здатні створити суттєві перешкоди на шляху їхнього співробітництва.

Не викликає сумніву і та обставина, що загальноєвропейському праву відводять пріоритетне положення щодо національних конституцій країн ЄС. Причому „європейське право” не є „ані складовою національного правопорядку”, ані „міжнародним правом”, а становить собою цілком „самостійний правопорядок” [11, 36]. Складність утворення такого порядку зумовлена тим, що у світовій законодавчій практиці бракує досвіду зі створення єдиної правової основи для політичного функціонування 25 країн, які до того ж дуже відрізняються одна від одної як за рівнем соціально-економічного та політичного розвитку, так і за національними особливостями свого історичного розвитку.

Закономірним кроком на шляху до законодавчого розвитку політичної інтеграції європейських країн має бути затвердження та набуття чинності Конституції Європейського Союзу. Хоча, як свідчить негативний досвід проведення референдумів із нагоди прийняття Європейської Конституції у Голландії та Франції, далеко не всі країни ЄС готові до того, щоб відмовитися від своїх національних конституцій та визнати верховенство загальноєвропейського основного закону. Тим не менш, на нашу думку, прийняття Євроконституції стає об'єктивною необхідністю на шляху до поглиблення інституційної інтеграції ЄС. Саме ця необхідність робить прийняття такої Конституції невідворотним явищем.

Необхідно зауважити, що нова Європейська Конституція в основних своїх концептуальних положеннях зовсім не суперечить правовим нормам, що містяться у націо-

нальних конституціях країн-членів ЄС. Адже, за словами американської дослідниці М. Фіннемор, „... національні конституції визначають права та обов'язки громадян таким чином, який співвідноситься не із місцевими умовами у різних державах, а із визначенням ідеології та прав, що сформульовані в інших національних конституціях, написаних у той же час” [19, 105].

Інакше кажучи, національні конституції спираються не на історичні, соціальні чи політичні традиції окремих країн чи народів, а на загальносвітовий досвід демократичного розвитку суспільства. І в цьому розумінні вони стоять поза межами дії національних чинників, набувають інтернаціонального характеру.

Концептуальною передумовою створення Європейської Конституції було прийняття Маастрихтської Угоди, яка розширює та уточнює принципи гарантування громадянам їхніх прав на національному рівні. Водночас, констатуючи принципи громадянства Європейського Союзу, угода формулює деякі права громадян у спільних загальноєвропейських юридичних межах, а також містить вимогу до національних урядів визнання ними певних наднаціональних прав. Наприклад, визначено право громадянина держави-члена ЄС, який мешкає у іншій державі-члені, обирати і бути обраним до органів місцевого самоврядування, а також до Європарламенту, право громадянина на одержання інформації з-за кордону, право надавати петиції до Європарламенту, право на дипломатичний та консульський захист диспредставництвами будь-якої країни-члена ЄС, якщо вони звернуться туди, подорожуючи за межами Євросоюзу тощо. Нагадаємо, що ті ж самі правові норми зафіксовано і в проекті Європейської Конституції.

Отже, загальноєвропейська Конституція містить ті законодавчі принципи та правові норми, які у тій чи іншій мірі вже знайшли своє відображення у національних конституціях і не суперечать їм. Саме концептуальна ідентичність національних Конституцій країн Євросоюзу робить можливим створення та затверджен-

1. Європейська інтеграція та її сутність



ня Європейської конституції, полегшує формування законодавчої бази дальшої політичної інтеграції Європи.

Поряд з інституційним зміцненням загальноєвропейської влади перед Євросоюзом стоїть і актуальне завдання розбудови **громадянського суспільства** в країнах ЄС. Адже ідеологічною базою європейської інтеграції виступають лібералізм, який саме найбільш послідовно відстоює ідею розвитку та всебічного розширення прав громадянського суспільства, обмеження влади центральних урядів, перерозподіл владних компетенцій між державою і суспільством.

Оскільки демократизм, розширення функцій представницьких органів, неухильна демократизація соціально-управлінських систем стають фундаментальними політичними цінностями Євросоюзу, розвиток самоуправління, самоорганізації населення, зміцнення громадянського суспільства мають перебувати у центрі уваги не тільки керівних органів Союзу, але й насамперед – усієї європейської спільноти. Адже уряди, державні установи, політичні організації мало зацікавлені у переданні своїх повноважень суспільству; зробити це вони можуть тільки внаслідок тиску з боку громадської думки, вимог самого суспільства, всебічного розвитку соціальної активності громадян, контролю з їхнього боку за діями влади.

Разом з тим зауважимо, що формування громадянського суспільства передбачає зменшення впливу національних чинників на сферу суспільного життя. Громадянське суспільство функціонує за зовсім іншими принципами, ніж національна спільнота. Передусім ці принципи заперечують націоналістичну парадигму організування суспільного буття; громадянське суспільство також не схильне переоцінювати значення національної самоідентифікації, вбачаючи в ній перешкоду на шляху формування загальноєвропейського самовизначення громадян ЄС.

Як писав відомий дослідник громадянського суспільства, англійський політолог Дж. Кін, методом нейтралізації націоналістичних тенденцій у соціально-політичній сфері має бути „де-територіалізація національної

ідентичності шляхом формування міжнародного громадянського суспільства, в якому громадяни різних національностей зможуть спілкуватися, виявляючи хоча б мінімальний ступінь взаємного розуміння та поваги, породжуючи почуття солідарності” [23, 107].

Отже, формування громадянського суспільства, зміцнення недержавного сектора у сфері суспільних відносин значною мірою послаблюють вплив національного чинника на внутрішнє життя народів Євросоюзу. Адже громадянське суспільство у різних країнах формується та функціонує за єдиними принципами та нормами, переважно ігноруючи національні та історичні особливості розвитку цих країн.

Необхідно звернути увагу на те, що у Євросоюзі загальна тенденція до розвитку громадянського суспільства дедалі частіше суперечить надмірно централізованим, бюрократичним прийняттям рішень загальноєвропейськими владними інституціями, що (як ми вже зазначали) набувають все більшого обсягу владних повноважень. Європейські владні інституції намагаються директивно регламентувати та стандартизувати всі сторони життя європейців. Як пише із цього приводу Дж. Кіл: „... від стандартів на центральне опалення та житлове будівництво до норм чистоти води і пива, від гігієни пляжів до умов працевлаштування жінок – щоденне життя населення Європейського Союзу дедалі більше нормується процесом європейської політичної інтеграції” [23, 102].

Такий стан речей, а ще збільшення влади чиновників, порушення рівноваги між правами держави та суспільства можуть уповільнити розвиток громадянського суспільства в країнах ЄС. Надмірна та невинуватена бюрократизація суспільного життя Євросоюзу, на яку вже зараз нарікає багато політиків практично в усіх країнах ЄС, безумовно, стоїть на заваді розвитку та ефективного функціонування громадянського суспільства в Союзі, гальмує розвиток соціально-політичної самодіяльності громадян Європи. І ця суперечність має бути подолана у ході дальшої політичної інтеграції в межах Євросоюзу. *

Адже без становлення та зміцнення громадянського су-

1. Європейська інтеграція та її сутність

пільства у країнах Євросоюзу надто проблематично виглядає і далі поглиблення європейської політичної інтеграції, її розвиток на основі демократичних засад.

Отже, політична інтеграція країн Євросоюзу є важливим компонентом історичного процесу творення нової, об'єднаної Європи. Саме вона закладає інституційні підвалини державного об'єднання всіх європейських націй, політичний фундамент побудови нової Європи як добровільного федеративного союзу європейських держав.

1.3. Гуманітарно-культурологічний контекст європейської інтеграції

Політична та економічна інтеграція європейських країн (попри всю їхню важливість для об'єднання Європи) все ж таки підпорядкована досягненню більш масштабної та історично значущої мети, яку можна сформулювати як поступове зближення культур, традицій та менталітетів народів Євросоюзу, формування культурно-гомогенного загальноєвропейського цивілізаційного простору, нового загальноєвропейського суспільства. Ще у 50-х роках минулого століття пророкував з цього приводу один із відомих теоретиків європейської інтеграції, шведський економіст Г. Мирдаль: „... у своїй основі економічна інтеграція – це не тільки і навіть, можливо, не головна економічна проблема, але й проблема політичної науки, соціології, соціальної психології... Поступове досягнення рівних можливостей передбачає виникнення нового суспільства... У цьому суспільстві мають бути зростаючий зв'язок та практична солідарність” [18, 11].

Європейська інтеграція має (крім економічного та політичного) свій гуманітарно-культурологічний, духовний вимір. Причому найактуальнішою, стратегічною метою гуманітарної інтеграції Європи є формування у громадян ЄС загальноєвропейської самосвідомості, яка прийде на зміну вузькій, державно-національній самоідентифікації населення. Процес досягнення цієї мети

спрямований на народження нової, постнаціональної Європи, в якій вирішальну роль при самовизначенні людини відіграватимуть не національні чинники, а розуміння її приналежності до загальноєвропейської спільноти, її спорідненість із спільним європейським цивілізаційним середовищем.

Зрозуміло, що це завдання не можна виконати у коротко- чи навіть середньостроковій перспективі, для цього необхідний історичний час, який вимірюється життям цілих поколінь європейських народів. Саме тому завдання культурно-цивілізаційної інтеграції європейських країн є не просто константними – в міру поглиблення політичної та економічної інтеграції вони набуватимуть дедалі більшої актуальності.

Очевидним є те, що у процесі політичної інтеграції у суспільній свідомості населення європейських держав твориться **принципово нова соціально-психологічна ситуація**, зумовлена зміною статусу національної держави у складі Євросоюзу. Адже втрата національними політичними інституціями статусу найвищого владного органу, центру прийняття остаточних і обов'язкових для виконання рішень породжує у громадян країн-членів Євросоюзу сумніви у високій соціальній вартості загальнонаціональних, державних цінностей та правильності обраного ними типу самоідентифікації та способу суспільних дій. У громадян єдиної Європи з'явився історичний альтернативний вибір між двома групами суспільних і духовних цінностей – національних та загальноєвропейських, що значно зумовило розмивання їхньої національної самосвідомості (ці дві групи цінностей мають багато спільного, але отожднювати їх не можна в жодному разі).

Ерозії національної свідомості сприяють і процеси глобалізації, що набувають сили у сучасному світі. За словами російської дослідниці І. Семененко, „... розмивання традиційних цінностей, пов'язане з розвитком технічного прогресу та накиданням стереотипів масової культури, руйнацією сімейно-побутових підвалин, зміною політичних реалій, дало поштовх до розповзання

І. Європейська інтеграція та її сутність



кризи національної свідомості громадян Європи. І поки що воно не компенсоване поширенням свідомості європейської" [20, 26]. Дійсно, далеко не кожний громадянин у державах ЄС готовий (та здатний) ідентифікувати себе із такою спільнотою, як *європейці*, самовизначитися у масштабному європейському значенні. Національна, та навіть регіональна, самоідентифікація досі перевершує розуміння приналежності до такої більш широкій соціальної спільності, як „населення Європи”, „європейське громадянство”, „європейці”.

Однак цей факт зовсім не означає, що процес формування загальноєвропейської свідомості вилучається з числа актуальних завдань Євросоюзу. Наприклад, Маастрихтській Угоді не заперечується поняття „європейського громадянина”, яке сформульовано у контексті „утворення дедалі тіснішого союзу народів Європи” (Стаття А). Водночас слід розуміти, що запроваджувати європейське громадянство як суто адміністративно-законодавчий акт набагато простіше та швидше, ніж досягти дійсного згуртування та зближення націй Європи на основі формування в них єдиного світосприйняття та спільної ментальності.

Однак запровадження такого інституту, як „європейське громадянство”, за словами Дж. Кіна, „матиме далекосяжні наслідки для таких понять, як національна ідентичність та націоналізм” [23, 104].

Зауважимо, що на загал ставлення європейської суспільної думки до націоналізму в будь-яких його формах та проявах переважно є негативним. Заперечення націоналістичної ідеї як такої має принциповий характер, що впливає із самої суті європейської інтеграції, спрямованої на стирання суттєвих відмінностей між націями, що населяють країни-члени ЄС. У теоретичному плані принципове відкидання націоналістичної ідеї має постійно нагадувати населенню країн ЄС, що загальноєвропейські ідеали та інтереси стоять над суто національними ментальними цінностями, над інтересами окремих націй Європи. Національні інтереси мають поступитися місцем інтересам загальнолюдським.

За словами відомого американського соціолога Амітаї Етціоні, націоналізм „... робить акцент на суспільних цінностях..., виходить із того, що громадяни готові жертвувати своїми свободами в ім'я досягнення тієї чи іншої національної мети, в ім'я національного призначення” [24, 327]. Тобто нації, її правам та інтересам відводять перше місце у системі соціальних цінностей, а інтересам та правам окремого члена нації – другорядне. Але такий підхід концептуально суперечить стратегічному курсу Євросоюзу на всебічний захист громадянських прав та свобод населення Європи, на затвердження пріоритету інтересів особи над всіма іншими видами інтересів (державних, національних, суспільних, політичних, групових тощо).

Зауважимо, що націоналізм, дійсно, зіграв свою надзвичайно позитивну роль у період утворення, становлення та розбудови європейських національних держав, але для більшості країн Європи цей період відійшов у далеке історичне минуле, тому і націоналістична ідея втратила для них будь-яку актуальність та соціальну привабливість. На порядку денному з'являються питання щодо утворення єдиної, багатонаціональної Європи, а націоналістичні ідеї та їхня реалізація можуть тільки перешкодити розв'язанню цих питань. Саме тому націоналізм не знаходить собі місця у системі соціальних та ідеологічних цінностей інтегрованої Європи.

Окремо слід зупинитися на досить суперечливій ситуації у країнах – нових членах Євросоюзу, в яких в останнє десятиліття значно поживавились націоналістичні тенденції суспільного розвитку (особливо у Латвії та Естонії). Цим державам доводиться одночасно вирішувати два історичні різноспрямовані завдання: з одного боку – розбудовувати власну державність, відновлювати свою державну незалежність та суверенітет (що закономірно зумовлює поживавлення націоналізму), а з іншого – докласти зусиль до власної інтеграції у систему загальноєвропейських відношень та цінностей, що, навпаки, потребує критичного ставлення до націоналізму, переходу на позиції європейського інтернаціоналізму.

1. Європейська інтеграція та її сутність

Отже, націоналізм у державах – нових членах ЄС можна розглядати як своєрідну „хворобу росту“, невід’ємний атрибут державного становлення та політичного самовизначення націй, від якого вони відмовляться, досягнувши певного рівня політичного та економічного розвитку, і в міру своєї інтеграції у постнаціональну Європу.

Все ж останнім часом все більше науковців піддають сумніву концептуальну тезу про те, що державно-національне самовизначення особи являє собою найвищий ступінь громадянської і політичної свідомості (так само як держава є найвищою формою суспільної організації нації). Наприклад, відомий американський політолог Й. Фергюсон пише з цього приводу: „Помилкою, характерною для державно-центристських моделей, є положення про те, що держави уособлюють найвищий ступінь громадянської ідентичності та лояльності. Це повна нісенітниця! Індивіди, як правило, володіють багатьма ідентичностями, більшість із яких може співіснувати до того часу, поки не виникають проблеми, що змушують їх обирати, в чому полягає їхня головна ідентичність” [21, 204].

На нашу думку, проблема формування єдиної європейської ідентичності має ще і суто аксіологічний¹ контекст, тобто її розв’язання пов’язане із створенням єдиної європейської системи ідейних та соціальних цінностей. Такими ціннісними орієнтирами формування єдиної загальноєвропейської аксіологічної системи мають бути демократія та громадянські права людини, правова держава та розвинуте громадянське суспільство, пріоритет прав людини над правами держави та суспільства, рівність усіх громадян перед законом, соціальна солідарність, взаємна довіра та партнерство, взаємоповага, соціальна, національна та релігійна толерантність, нові загальноєвропейські традиції, що невідворотно будуть складатися в міру розвитку контактів між громадянами різних країн-членів Євросоюзу та взаємопроникнення їхніх національних традицій.

Цілком очевидно, що поступове формування системи загальноєвропейських цінностей активно сприятиме і формуванню нової, постнаціональної свідомості населення об'єднаної Європи.

Оскільки, національні держави втрачають своє значення та вплив, головними акторами суспільного буття стають регіональні та міжнародні, наднаціональні політичні структури, а на рівні глобальних відносин – міжцивілізаційні суперечності та, можливо, конфлікти. Американський політолог С. Хантінгтон зазначає, що „... у новому світі регіональна політика здійснюється на рівні етнічних взаємовідносин, а глобальна – на рівні стосунків між цивілізаціями. Суперництво супердержав поступається місцем зіткненню цивілізацій” [16, 533]. Саме тому формування постнаціональної свідомості населення Європейського Союзу покликане запобігти виникненню на теренах ЄС як міжнаціональних конфліктів, так і глобальних міжцивілізаційних зіткнень.

Світоглядним фундаментом формування загальноєвропейської ідентичності є спільність історичних умов культурного розвитку країн Західної і Центральної Європи. Зауважимо, що більшість культур європейських країн мають спільні, католицько-протестантські ідеологічні корені. Це значно полегшує та прискорює процес культурної інтеграції Євросоюзу. За словами С. Хантінгтона, „країни мають спільні культурні корені, співпрацюють одна з одною в економічній та політичній галузях. Міжнародні організації, що складаються з держав, які мають багато спільного у галузі культури, розвиваються набагато успішніше, ніж ті, що намагаються ігнорувати культурні чинники” [16, 534].

Посилаючись на твердження Хантінгтона, зауважимо, що країни, культура яких ґрунтується на ісламській чи православної духовно-історичній традиції, будуть відчувати певні (можливо, – й значні) труднощі на шляху до інтеграції у європейський цивілізаційний простір. Хантінгтон прямо і досить категорично пише про це: „Країни, що мають західно-християнську (тобто протестантсько-католицьку. – Т.К.) насушність, рухаються по

1. Європейська інтеграція та її сутність



п шляху економічного прогресу та демократизації політики; перспективи економічного та політичного розвитку православних країн залишаються невизначеними; перспективи мусульманських держав у цій галузі вельми мізерні" [16, 534–535].

Із думкою Хантінгтона можна погоджуватись або ні, але факт лишається фактом: мусульманська Туреччина вже багато років марно домагається членства в ЄС, а із 10 країн – нових членів Євросоюзу практично всі репрезентують католицько-протестантську культурну традицію (за винятком православного Кіпру, який було прийнято до Союзу виключно із політичних та геополітичних міркувань, які значною мірою спрямовані проти тієї ж Туреччини, а з 25-ти держав-членів ЄС 23 – це католицькі та протестантські країни). Отже, можна стверджувати, що культурно-цивілізаційний простір Європейського Союзу формується на основі католицько-протестантських ідейних цінностей та духовної традиції, і всім новим членам Євросоюзу доведеться рахуватися із цим очевидним фактом.

Цивілізаційний дискурс європейської інтеграції набуває надзвичайно важливого значення, адже йдеться про утворення нового, загальноєвропейського цивілізаційного середовища на спільних принципах та ідейній основі. І чи зможуть нові нації, що вже увійшли, чи ще увійдуть, до цього середовища, привнести в нього свої суто національні цінності та ідеали, надати їм загальноєвропейського значення, залежить тільки від них та їхніх зусиль.

Окремо слід зупинитися на такій надзвичайно актуальній проблемі формування спільного культурного простору ЄС, як мовний контекст європейської інтеграції.

Оскільки майбутня об'єднана Європа являтиме собою єдине консолідоване суспільство, згуртоване тісними політичними, економічними, культурними та людськими зв'язками, передбачається значне збільшення найрізноманітніших контактів між членами цього суспільства, що належать до різних національностей та відповідно вважають своїми рідними різні європейські

мови. Звичайно, що кожна нація розглядає свою мову як незаперечну культурно-духовну цінність, якій має бути відведено певне місце у загальноєвропейській аксіологічній системі.

Однак слід зауважити, що навіть державні мови країн-членів ЄС дуже відрізняються як за кількістю своїх носіїв, так і за можливостями використання поза межами їхнього національного мовного середовища або за ступенем лінгвістичної сумісності з іншими мовами Союзу. Наприклад, латиською мовою користується близько 1,5 млн чол., а естонську мову вважають своєю рідною тільки трохи більше 1 млн чол. У той же час каталонською мовою (яка тільки у 2006 р. набула статусу державної разом з іспанською) користується близько 8 млн чол. Але Латвія й Естонія є членами ЄС, отже, їхні державні мови суто теоретично мають право претендувати у межах Євросоюзу на рівний мовний статус із, скажімо, англійською або німецькою мовами. Хоча цілком очевидно, що таке право ніколи не буде реалізовано практично: більшість національних мов, які є державними у країнах-нових членах ЄС, мають вельми сумнівні перспективи вийти за межі власного середовища та здобути якогось більш-менш значного поширення в Євросоюзі. Навпаки – у ході розвитку тісного співробітництва та спілкування народів у межах Євросоюзу ці мови можуть бути витіснені навіть зі свого власного національно-мовного середовища. Адже на теренах Євросоюзу їм доведеться конкурувати з ширококовжливаними мовами, мовами більш розвинутих та чисельніших націй ЄС.

Цілком вірогідним є виникнення у майбутньому такої ситуації, коли в окремих країнах ЄС може виникнути та загостритися проблема захисту державних мов, позиції яких навіть у власному мовному середовищі можуть бути підірвані розповсюдженням більш ширококовжливаних та конкурентоспроможних мов.

У міру розширення контактів всередині Європейського Союзу закономірно виникає проблема функціонування спільної для всіх європейців мови спілкування (вважаємо, щодо цієї проблеми цілком закономірно



вжити старий, відомий ще з радянських часів, термін „мова міжнаціонального спілкування“).

На нашу думку, мовами міжнаціонального спілкування у межах Євросоюзу можуть стати лише поширені та конкурентоспроможні європейські мови. **По-перше**, це англійська мова, яка вже практично перетворилася у світову. Додамо, що в освітніх системах багатьох країнах ЄС вивченню англійської мови надається така ж (якщо не більша) увага, як і оволодінню національною державною мовою.

По-друге, великі перспективи поширення в Євросоюзі мають мови тих країн, які є центрами тяжіння потоків трудової міграції на теренах та в межах ЄС. У сучасних умовах такими країнами є Велика Британія, Іспанія, Німеччина, Франція, частково – Італія. Володіння громадянами ЄС кількома європейськими мовами є цілком незалежним явищем, оскільки фундаментальним завданням Євросоюзу стало забезпечення вільного пересування робочої сили у межах Союзу: кожен громадянин ЄС має право претендувати на працевлаштування у будь-якій країні Союзу. Цілком очевидно, що для реалізації цих претензій (як свого фундаментального права) громадяни ЄС повинні володіти мовою тієї країни, де вони мають намір працевлаштуватися.

Мовна проблема у Євросоюзі тісно переплітається з проблемою організації та функціонування єдиної системи європейської освіти, побудованої на основі спільних норм та стандартів. Причому це стосується не тільки визначення та вивчення у національних системах освіти тих мов, які можуть забезпечити громадянам відповідних країн успішне функціонування в межах конкурентного простору Євросоюзу. Єдина європейська система освіти має сформувати в учнів та студентів однакову якість знання, що ґрунтується на однаковій духовній та світоглядній базі, сприяти поступовому формуванню європейської ментальності у громадян ЄС під час навчальної підготовки.

Не виникає сумнівів у тому, що освіта в усіх країнах ЄС має бути уніфікованою, тобто мають бути дотримані єдині принципи, педагогічні стандарти та дидактичні прийоми.

Причому це стосується не тільки і не стільки загальноосвітньої, скільки професійної школи, системи підготовки спеціалістів для всіх галузей виробництва та суспільного життя. Адже національні професійні навчальні заклади готують кадри фахівців, ураховуючи специфіку економіки не тільки своїх країн, а й усього Європейського Союзу.

Водночас процеси глобалізації у сфері освіти означають, що в сучасних умовах світового розвитку вимоги до рівня та змісту освіти людини набувають стандартизованого характеру, незалежно від того, де саме проживає ця людина. Це продиктовано уніфікуванням технологічних процесів, стандартизацією галузей сучасного виробництва та умов його функціонування, що є, безумовно, інтернаціональним явищем.

Саме потребами уніфікування та стандартизації підготовки фахівців вищої кваліфікації керувалися міністри освіти 19-ти європейських країн, коли в 1999 р. у Болонії затверджували Декларацію „Європейська єдина зона вищої освіти” (т. зв. Болонську декларацію), яку зараз вважають концептуальним фундаментом модернізації системи вищої професійної освіти в європейських країнах. (Особливо слід підкреслити, що у Болонському процесі беруть участь не тільки країни-члени ЄС, але й ті країни, що не входять до складу Союзу; Болонська декларація відкриває перспективу створення всеосяжної загальноєвропейської системи вищої освіти).

Згідно з Болонською декларацією, країни – її учасниці – зобов’язалися протягом 10 років (до 2010 р.) впорядкувати свої національні системи вищої освіти відповідно до єдиного стандарту, що дасть змогу визнавати чинність дипломів вищих навчальних закладів цих країн на території всієї Європи.

Для досягнення цієї мети необхідно узгодити навчальні програми, уніфікувати критерії оцінення якості навчання, максимально наблизити рівень та зміст підготовки фахівців у різних країнах ЄС.

На сучасному етапі розвитку європейської системи освіти її модернізація та стандартизація відбуваються на

Т. Європейська інтеграція та її сутність



основі компетентнісної парадигми, яка передбачає, по-перше, загальну підготовку людини до вирішення її власних життєвих проблем („життєва компетентність”), а по-друге, – формує в неї професійну компетентність, дає змогу виробляти якості сучасного професійного працівника, здатного діяти відповідно до зміни вимог виробництва та ринкового середовища, до його кваліфікації. Адже для сучасного світового виробництва характерна надзвичайно швидка динаміка розвитку, що, своєю чергою, висуває якісно нові вимоги до професійної компетентності працівників.

На сьогоднішній день в європейських освітніх системах намагаються виробити спільне бачення проблеми компетентнісно модернізованої освіти, визначити генеральні шляхи її розвитку, сформулювати загальні уніфіковані критерії виміру професійної компетентності, які б містили чітко визначений обсяг знань та вмінь, необхідний для опанування певним фахом. Так, у 2004 р. було вироблено критеріальний перелік професійних компетентностей багатьох спеціальностей різних галузей промисловості та запропоновано європейським навчальним закладам орієнтуватися на нього у процесі підготування фахівців [22].

Однак слід наголосити, що далекосяжною метою модернізації освіти у країнах Євросоюзу є не тільки формування особистості високопрофесійного фахівця із загальноєвропейською ментальністю, активного громадянина об'єднаної Європи, але й формування нової якості суспільної свідомості населення країн ЄС, утворення загальноєвропейського цивілізаційного середовища. Не дивно, що передусім у Європі приділяють увагу модернізації саме вищої освіти, яка сприяє формуванню еліти суспільства, від світоглядних якостей якої врешті-решт залежить і формування свідомості всієї європейської спільноти.

Отже, можна визнати гуманітарно-культурологічний вимір європейської інтеграції найважливішою проблемою об'єднаної Європи, вирішення якої потребува-

тиме досить значного історичного терміну. Результатом розв'язання цієї проблеми має стати формування нового загальноєвропейського цивілізаційного середовища, в яке мають органічно інтегруватися окремі національні культури, стати складовими єдиного європейського культурного простору, який, своєю чергою, має стати частиною загальнолюдської, світової цивілізації. Водночас стратегічною метою гуманітарної інтеграції є поступове формування загальноєвропейської ментальності, вироблення спільної психології, суспільної свідомості громадян Європейського Союзу, незалежно від їхнього національного походження.

Європейська інтеграція являє собою складний та багатогранний процес об'єднання країн Європи, який охоплює всі сфери суспільного життя – політичну, економічну, гуманітарну. Це об'єднання здійснюється на спільній для всіх країн концептуальній та правовій основі, що значно послаблює політичні та економічні позиції національних урядів. У ході інтеграції відбувається формування загальноєвропейських структур – формується єдина економіка, створюється спільний політичний і правовий простір, єдине гуманітарно-культурне середовище. У цей процес активно залучаються практично всі країни Європи, а не тільки країни-члени ЄС.

Євроінтеграційні процеси справляють формотворний вплив на всі сторони суспільного життя як Європейського континенту взагалі, так і окремих країн-членів ЄС, що позначається на стандартизації та уніфікуванні як зовнішньої, так і внутрішньої політики цих країн. Зокрема, це стосується і спільного вироблення підходів до вирішення регіональних проблем Євросоюзу, які набувають дедалі більшої актуальності та значущості.

Запитання для обговорення

1. Проаналізуйте причини, що зумовили необхідність здійснення європейської інтеграції.



2. Визначте головні економічні завдання Європейського Економічного Співтовариства.
3. Обговоріть причини, що зумовили політичну інтеграцію країн Європи.
4. В чому полягають причини та сутність перерозподілу владних повноважень між загальноєвропейськими й національними владними інституціями?
5. Визначте місце національного чинника у системі політичної інтеграції Європи.
6. Проаналізуйте процес інституційної інтеграції у межах Європейського Союзу.
7. Вкажіть основні глобальні причини зменшення ролі національних держав та урядів у вирішенні внутрішніх проблем.
8. Проаналізуйте процес трансформування національного самовизначення в країнах-членах ЄС у загальноєвропейську ідентичність.
9. Проаналізуйте цивілізаційний контекст європейської інтеграції.
10. Обговоріть особливості розвитку мовного середовища в інтегрованій Європі, трансформування системи європейської освіти.

Список літератури до розділу

1. Зонова Т., Калинин В., Кляжинский В. Западноевропейская интеграция : проекты и реальность. – М.: Мысль, 1986. – 207 с.
2. Кубів О., Трохимчик С. Європейський Союз як феномен міждержавної і політичної інтеграції. – Львів, 1997. – 80 с.
3. Западная Европа в современном мире. Т.1. Западная Европа: экономика, политика, классовая борьба / Отв. ред. В.И. Кузнецов и С.П. Мадзоевский. – М.: Наука, 1979. – 364 с.
4. Dell S. Trade Blocs and Common Markets. – London, 1963. – 432 p.
5. Западная Европа: политическая и военная интеграция / Под ред. М.И. Бурлакова. – М.: Юридическая литература, 1984. – 271 с.
6. Давидова В. Европейский Союз // Мировая экономика и международные отношения, 1997. – №6. – С. 341–342.
7. Западноевропейская интеграция и мировая эконо-

мика / Ред. кол. Х. Ноков, Т. Паланкаи, Р. Гюндель и др. – М.: Наука, 1979. – 350 с.

8. *Иванов И.* Расширение Евросоюза: сценарий, проблемы, последствия // *Мировая экономика и международные отношения*, 1998. – №2. – С. 22–33.

9. AGENDA 2000. For a Stronger and Wider Union. DOC/97/6. – European Commission, Strasbourg, 15 July, 1997.

10. Западноевропейская интеграция: политические аспекты / Отв. ред. Н.С. Кишилов. – М.: Наука, 1985. – 336 с.

11. *Бакушев В.* Новая Россия и Запад: процесс сближения и интеграции. – М.: Наука, 1998. – 48 с.

12. *Грум Д.* Растущее многообразие международных акторов: Пер. с англ. // В кн.: *Междунар. отношения: социолог. подходы*. – М.: Гардарика, 1998. – С. 222–239.

13. *Биго Дидье.* Проблемы безопасности: теоретические дискуссии и институционный контекст: Пер. с франц. // В кн.: *Междунар. отношения: социолог. подходы*. – М.: Гардарика, 1998. – С. 266–306.

14. *Цыганков П.* Глобальные политические тенденции и социология международных отношений // В кн.: *Междунар. отношения: социолог. подходы*. – М.: Гардарика, 1998. – С. 17–47.

15. *Сорос Дж.* Кризис мирового капитализма. Открытое общество в опасности: Пер. с англ. – М.: ИНФРА, 1999. – 262 с.

16. *Хантингтон Самюэль.* Столкновение цивилизаций и преобразование мирового порядка // В кн.: *Новая постиндустриальная волна на Западе. Антология* / Под ред. В.А. Иноземцева. – М.: Academia, 1999. – С. 528–556.

17. Западноевропейская интеграция: проекты и реальность / Под. ред. В.Н. Княжинского. – М.: Междунар. отношения, 1986. – 208 с.

18. Myrdal G. International Economy: Problems and Prospects. – N.Y., 1956. – 554 p.

19. *British Cultural Identities* / Edited by Mike Storry and Peter Childs. – London; New York, 1997. – 350 p.

20. *Семеновко И.* Группы интересов в Европейском Союзе: региональный аспект // *Мировая экономика и международные отношения*, 1998. – №4. – С. 26–34.

21. *Фергюсон Й.* Глобальное общество в конце двадцатого столетия: Пер. с англ. // В кн.: *Международные отношения: социологические подходы*. – М.: Гардарика, 1998. – С. 195–221.

1. Европейська інтеграція та її сутність

22. Competence-based Qualification 5/2004. – Helsinki: Naкарaino Oy, 2004. – 286 p.

23. Кін Джон. Громадянське суспільство. Старі образи, нове бачення: Пер. з англ. – К.: К.І.С., 2000. – 192 с.

24. Энциони Амитаи. Новое золотое правило: Сообщество и нравственность в демократическом обществе // В кн.: Новая постиндустриальная волна на Западе. Антология / Под. ред. В.Л. Иноземцева. – М.: Academia, 1999. – С. 309–334.



Проблеми регіонів у контексті європейської інтеграції, пошук оптимальних шляхів їхнього розв'язання, гармонізація інтересів регіонів із інтересами окремих держав та європейського співтовариства взагалі займають дедалі важливіше місце у сучасній політиці Євросоюзу. Насамперед це пояснюється змінами пріоритетів політичного розвитку країн Євросоюзу, коли основним суб'єктом цього розвитку стають вже не національні держави, а їхні регіони та весь Європейський Союз як повне державне утворення. Європейські регіони поступово набувають такого ж політичного статусу, як і національні держави, що входять до складу ЄС.

Саме тому в сучасних умовах регіони все наполегливіше заявляють про свої права та інтереси, апелюючи вже не до національних урядів (як це було раніше), а до загальноєвропейських інституцій, які не можуть ігнорувати регіональні претензії.

Такий стан речей потребує від Євросоюзу набагато більшої політичної уваги до проблем регіонів, формування та реалізації ефективної регіональної політики, побудованої на спільних для всіх країн ЄС принципах та законодавчих нормах. Водночас виникає і нагальна потреба у створенні загальноєвропейських інституцій, які б піклувалися про задоволення інтересів регіонів у країнах Євросоюзу.

У разі підвищення політичної уваги до проблем регіонів з боку як національних урядів, так і загальноєвропейських владних установ, необхідно збільшити наукову увагу до цих проблем, їхнього теоретичного осмислення та пошуку раціональних шляхів їхнього розв'язання. Саме тому для чіткого усвідомлення конкретних проблем регіонів у контексті європейської інтеграції, полі-

тичної практики їхнього вирішення необхідно розуміти загальний теоретичний зміст цих проблем, а також їхній політичний аспект в умовах сучасної європейської інтеграції.

2.1. Методологічні аспекти проблеми регіонів

Проблеми регіонів, їхніх стосунків із центральною владою в практичному контексті налічують не одне століття історії багатьох країн. Адже з моменту виникнення національних держав постає і питання взаємодії її окремих територіальних частин, **центру і периферії, столиці і провінції**. Причому в міру розширення географічних меж держав, посилення їхньої політичної централізації це питання набувало все більшої актуальності. Довгий час його розв'язали виключно зусиллями владних центрів, які застосовували переважно репресивні методи, придушуючи всі прояви незадоволення регіонів діями центральної влади. Водночас слід зауважити, що ці прояви частіше мали вигляд насильницьких дій (повстань, бунтів, збройного протистояння, навіть терористичних актів), у яких перепліталися суто регіональні та соціальні вимоги. Відповідно до цього і реакція центральної влади мала суто репресивний характер.

Однак з затвердженням у політичному житті європейських країн демократичних принципів регіони одержали можливість цілком легітимно, правовими методами відстоювати свої права та інтереси, що привело до ще більшої актуалізації проблеми регіонів, які тепер цілком відкрито висували свої вимоги до центральної влади.

Слід наголосити, що центр і периферія як дві групи науково-політичних феноменів взаємопов'язані між собою, взаємно детермінують одна одну, вони здатні бути чинними та функціонувати як політичні явища лише тоді, коли являють собою політично та територіально єдине утворення.

Як слушно пише з цього приводу білоруський до-

слідник І. Бабков: „... центр потребує периферії. Центр можливий лише тоді, коли є периферія” [1, 27]. Причому наявність владного державного центру є об’єктивною даністю, яка функціонує незалежно від особливостей політичного та територіально-адміністративного устрою конкретної держави. Саме державний владний центр визначає та реалізує єдину для всієї країни внутрішню та зовнішню політичну стратегію, управляє багатьма сферами загальнонаціонального суспільного життя.

Однак часто-густо ця стратегія не відповідає інтересам тих чи інших регіонів конкретної держави; суперечності між центром та територіями саме і породжують регіональні проблеми.

Зважаючи на це, можна з впевненістю стверджувати, що проблеми регіонів виникають кожного разу, коли мова заходить про питання територіально-політичного устрою держави, про політику центральної влади щодо окремих територій певної держави або про взаємовідносини центру країни та її периферії. Динаміка розвитку як країни загалом, так і її окремих частин також може стати причиною загострення взаємовідносин між центром держави та її регіонами. Наприклад, ті регіони, що відігравали в економічному житті країни незначну роль, можуть швидкими темпами збільшити свій виробничий потенціал, але якщо політика центру щодо цих територій залишиться незмінною, то це може призвести до напруження у їхніх відносинах.

Слід пам’ятати, що наукове вивчення проблем регіонів, регіоналізму та регіоналізації потребує від дослідника, з одного боку, залучання до сфери його дослідження великого масиву понять та термінів, а з іншого – надзвичайно обережного поводження з ними, оскільки загальновідомо, що будь-яке наукове дослідження або дискусія можуть легко зайти у тупик через некоректне, а іноді й непрофесійне використання дефініцій, якими оперують їхні учасники.

Передусім стосується це таких фундаментальних, базових для вивчення регіональної проблематики понять, як „регіон”, „регіоналізм”, „регіоналізація”, „централізація/

2. Регіоналізм та регіоналізація у контексті політичної методології

децентралізація", „місцеве самоврядування", „сепаратизм", „націоналізм". Слід зважати на ту обставину, що семантичні межі їхнього функціонування у сфері науково-термінологічного обігу досить широкі та розмиті. Це породжує загрозу їхнього подвійного, іноді прямо протилежного трактування. Саме тому як вітчизняні, так і іноземні науковці наголошують на необхідності ретельного та чіткого визначення дефініцій подібного роду.

Особливе значення для розуміння проблем регіонів та шляхів їхнього розв'язання має наукове усвідомлення семантики такого поняття, як „централізація/децентралізація" державної влади, коректне застосування якого сприяє встановленню оптимальних пропорцій її розподілу між центром країни та її регіонами. Адже обсяг прав, повноважень та компетенцій, які й має у своєму розпорядженні регіональна влада, є головною проблемою державної регіональної політики і найбільш значущим питанням регіональних вимог. Водночас і основним змістом регіональної політики центральної влади є визначення тієї величини прав та компетенцій, яка може бути передана у розпорядження місцевих влад без завдання шкоди загальнонаціональним інтересам. Гармонізація загальнодержавних та регіональних інтересів, узгодження регіонального розвитку із розвитком всієї країни стають важливим завданням владного центру, регіональної політики тієї чи іншої держави.

Зауважимо, що науковці неодноразово вказували на змістову двозначність дефініції „централізація/децентралізація" влади. Наприклад, англійські державознавці А. Хенсон і М. Уолліс пишуть з цього приводу: „Децентралізація – це одне із найбільш двозначних термінів у словнику науковця-політика" [2, 39].

Це ж саме можна сказати і про решту наведених вище дефініцій, що мають відношення до регіональної тематики. До того ж, часто-густо семантичний зміст цих понять перекручується тим емоційним контекстом, який вкладається в них на рівні пропаганди та масової свідомості, що керується зазвичай „політично спірними вимогами участі простого народу у вирішенні державних питань"

[2, 53] (насправді у масовій свідомості багатьох народів Європи ліберальна за своїм змістом ідея децентралізації, розосередження державної влади стереотипізована як, безумовно, позитивна та бажана тенденція політичного розвитку суспільства).

Хоча, на нашу думку, бажаність або небажаність для суспільства централізації або децентралізації державної влади необхідно розглядати виключно крізь призму тих соціально-економічних завдань, які стоять перед суспільством у конкретний момент його історичного розвитку. Як централізацію, так і децентралізацію державної влади розглядають лише як інструмент, за допомогою якого досягають оптимізації шляхів вирішення проблем суспільного прогресу.

Ми вважаємо, що централізацію і децентралізацію державного управління (що є формами регулювання громадських відносин) можна розглядати і як процес, що має на меті зміну співвідношення кількості прав та обсягу повноважень, які надаються центрам державного регулювання суспільних відносин, різним за своїм рівневим становищем у структурі управління певної держави.

Сутність цих прав та повноважень полягає насамперед у праві приймати політичні рішення, що мають соціально-регулятивний характер і формують структуру політичних та соціально-економічних відносин у суспільстві. Передбачають, що центри прийняття таких рішень водночас володіють необхідними можливостями для практичної реалізації цих рішень, тобто здатні ефективно впливати на суспільні процеси, які відбуваються у політичних та адміністративно-територіальних межах того простору, підпадаючого під юрисдикцію цих центрів.

На державному рівні прийнятті рішення трансформуються у закони законодавчої та постанови і розпорядження виконавчої влади, додержання та виконання яких є обов'язковим для всіх ланок державного апарату, для всіх соціальних груп і політичних об'єднань та окремих громадян суспільства загалом. Управлінські рішення таким чином регулюють всю систему соціально-політичних та економічних відносин у суспільстві.

За цією концептуальною передумовою можна визначити **централізацію** як неухильне та усвідомлене скорочення центрів прийняття державно-управлінських рішень та доведення її до мінімуму, необхідного для забезпечення нормального функціонування державної системи.

Разом з тим необхідно зауважити, що централізація влади означає не тільки неухильне скорочення центрів прийняття політичних рішень, але й збільшення організаційних рівнів у системі державного управління, що має реалізувати рішення центру. Саме ж збільшення кількості ієрархічних рівнів системи управління зовсім не означає збільшення центрів прийняття рішень – це право залишається виключно у компетенції вищого рівня влади. Всі нижчі рівні лише забезпечують неухильне та оперативне виконання рішень верховної влади, в жодному разі не викривляючи його своїм власним баченням проблеми, коректуванням або проявом власної ініціативи. Тобто складається така ситуація, коли центр зберігає монопольне право приймати рішення, але свідомо збільшує кількість органів-виконавців свого рішення, зберігаючи за собою право ретельного контролю за їхніми діями. За таких умов збільшення організаційних рівнів та кількості ланок у системі управління тільки посилює централізацію влади.

Слід відмітити, що централізованій формі організації державного управління у політичному відношенні найбільш відповідає унітарна держава із жорстко визначеною вертикаллю виконавчої влади і практично єдиним центром прийняття управлінських рішень. Федеративна форма політичного устрою держави передбачає розосередження влади принаймні на двох владних рівнях (федеральний рівень та рівень суб'єктів федерації), але зазвичай їх буває більше. Причому федеративна форма державно-політичного устрою країни віддає пріоритет не вертикальним, а горизонтальним владним зв'язкам.

✱ **Децентралізація** може бути визнана як зворотний до централізації процес, що характеризується впоряд-

кованим та законодавчо оформленим розосередженням політичних прав приймати управлінські рішення поміж співнаявних центрів врядування, відносно незалежних один від одного, хоча стосунки між ними і можуть бути характер співвідпорядкованими (тобто координації, узгодження рішень, що ними приймаються на спільній законодавчо-правовій основі).

Децентралізація влади властива не тільки федеративним державам, але й взагалі тим суспільствам, функціонування яких ґрунтуються на міцних демократичних засадах, що передбачають неухильне розширення участі громадян у процесі управління суспільством. Немає сумніву у тому, що процес децентралізації тісно пов'язаний із процесом становлення та розвитку громадянського суспільства, яке перебирає на себе значну частину функцій та компетенцій, що до цього належали до сфери повноважень органів державної влади.

Зауважимо, що сучасні зарубіжні дослідники проблемами регіонів замість терміну *децентралізація* охочіше користуються терміном *деволюція*, який із британського наукового лексикону перейшов до загальноєвропейського термінологічного обігу. Як пише російська дослідниця Е.Д. Чуличкова, „... відповідно до сучасного трактування, поняття деволюції характеризує децентралізацію процесу вироблення рішень щодо найрізноманітніших проблем” [3, 95].

У практичному плані *деволюція* означає передачу частини владних повноважень від центру до периферії (від загальнонаціонального уряду до органів регіональної влади), тобто вона напряму пов'язана з розширенням прав територій, які входять до складу певної країни.

Необхідність деволюції стає особливо очевидною в міру того, як, **по-перше**, збільшується обсяг найрізноманітніших проблем, що постають перед центральною владою і через що їй дедалі важче оперативної та ефективно вирішувати їх; а **по друге**, – зростають претензії регіонів щодо надання їм більшої частки владних повноважень. Як пише український науковець В. Ігнатів, „... держави змушені надавати своїм регіонам частку са-

моврядкування, бо центральний апарат просто не в змозі охопити всі проблеми” [4, 15].

Сучасна державознавча наука у теоретичному плані виділяє два види деволюції – *деволюцію законодавчу* та *деволюцію адміністративну* (тобто виконавчу).

Законодавчу деволюцію розглядають як процес передання вищим законодавчим органом країни – парламентом – частини своїх прав та функцій якійсь підпорядкованій їй регіональній інституції. Тому практичний зміст законодавчої деволюції полягає у створенні регіональних представницьких органів (місцевих парламентів, законодавчих асамблей тощо), які обирає населення певної території, та надання їм права визначати політику та видавати закони у межах цих територій. Ці представницькі органи є повноважні вирішувати регіональні проблеми на законодавчому рівні. Звичайно, що закони, які ухвалюються місцевими парламентами, не мають суперечити загальнонаціональному законодавству конкретної країни, а у випадку її входження до Євросоюзу – загальноєвропейським законам.

Адміністративна деволюція передбачає передання певних функцій управління від центральних виконавчих органів (урядів, урядових структур) до їхніх місцевих територіальних підрозділів без утворення місцевих представницьких органів. В іноземному державознавстві поширені думки, що термін „адміністративна деволюція” вживають для визначення влади, що діє на конкретній, чітко визначеній території і здійснює урядові повноваження, які в іншому разі належали б центральному уряду. Тобто йдеться не про надання регіонам додаткових повноважень, а про розширення адміністративних повноважень, вже функціонуючих на території цих регіонів, структурних підрозділів центральних владних органів.

Слід наголосити, що між цими двома видами деволюції є і суттєві відмінності: **по-перше**, обсяг повноважень, що передаються центром місцевим органам у разі запровадження законодавчої деволюції, набагато ширший, ніж при деволюції адміністративній, оскільки

ки тут передбачено передання регіонам не тільки законодавчих, але й адміністративних функцій; **по-друге**, адміністративна деволюція не передбачає створення якоїсь нової системи установ та організацій, якщо та управлінська структура, що вже функціонує, у стані достатньо ефективно реалізувати передані їй повноваження. У той же час законодавча деволюція обов'язково створює підстави для формування нової установи – законодавчого органу.

Але цей орган зовсім не є легіслатурою місцевого самоврядування: він мусить мати, з одного боку, субнаціональний, а з іншого – надмісцевий характер, тобто займати проміжне становище між владним центром та органами місцевого самоврядування. Отже, йдеться про організаційне створення нового рівня влади, який розміщений між загальнодержавними органами та органами місцевого самоврядування.

Термін „деволюція” можна тлумачити і як „автономізація”, законодавче та організаційне виділення певної території держави у відносно незалежну адміністративно-територіальну одиницю.

Отже, можна зробити висновок, що термінологічна компетентність поняття „деволюція” значною мірою детермінується питанням про територіально-адміністративний устрій конкретної держави, що врешті-решт визначає і питання про її регіоналізацію.

Слід особливо наголосити, що саме *деволюція* є ключовим поняттям у визначенні регіональної політики країн Євросоюзу, в яких регіони відіграють надзвичайно важливу роль. Децентралізація національно-державного управління, що за сучасних умов відбувається у країнах-членах ЄС, зумовлює значне розширення прав, повноважень та компетенцій регіонів, які входять до їхнього складу.

З методологічної точки зору поняття „region” має не просто географічне (або навіть картографічне), а й політичне, економічне, гуманітарне та навіть ідеологічне значення, і водночас воно тісно пов'язане з теорією та практикою державно-адміністративного управління.

2. Регіоналізм та регіоналізація у контексті політичної методології

Реґіон може бути визначений як певна, досить чітко окреслена географічна територія або група територій, що потребують особливих політичних, адміністративних, економічних методів управління ними в силу об'єднуючих їх особливостей (політичних, економічних, національних, культурних, історичних, географічних тощо). Оскільки межі реґіонів дуже часто не збігаються з кордонами адміністративно-територіального поділу держави, методологічною проблемою стає питання про критерії визначення границь реґіональних утворень.

На наш погляд, до числа актуальних критеріїв, за допомогою яких можна визначити приналежність тієї чи іншої місцевості до певного реґіону як до території, що потребує особливих методів управління, можуть бути віднесені такі значення та параметри:

1. **Подібність природно-кліматичних умов**, які визначають особливості побуту та продуктивної діяльності населення цих конкретних місцевостей. Наприклад, зважаючи на особливості рельєфу місцевості та клімату (гірські або степові райони, холодний чи відносно теплий клімат, перманентна загроза природних лих тощо), органи управління мають керуватися особливими адміністративними рішеннями, що ґрунтуються на знанні специфіки реґіону та вмінні задовольняти потреби населення реґіону, пов'язані із цією специфікою.

2. **Спільність виробничо-економічних характеристик територій**, що входять до складу реґіону. Специфіка цих характеристик значною мірою залежить від природних умов здійснення виробничої діяльності населення реґіону. Наприклад, для мешканців прибережних районів закономірною є зайнятість у риболовстві та переробленні морепродуктів, у курортній сфері тощо; гірський характер місцевості зумовлює розвиток лісового господарства, вівчарства, а наявність корисних копалин сприяє розвитку гірничодобувної промисловості. Природні умови визначають і щільність заселення території, тобто величину ресурсів робочої сили, яка сприяє або, навпаки, перешкоджає розвиткові продуктивних сил реґіону. З іншого боку, сприятливі кліматичні умови у певному реґіоні певною

мірою стають причиною зростання і трудової міграції населення з інших регіонів країни.

3. Етнонаціональна, культурно-національна та релігійно-віросповідна тотожність населення областей, які входять до складу регіону. Спільні традиції, культура, релігія, мова, історичне походження та спільне минуле породжують у мешканців регіону і спільні національні потреби, нехтування якими з боку центральної влади може спричинити національно-визвольні рухи, сепаратистські настрої, вимоги автономії чи навіть державного відокремлення та створення самостійної держави на базі регіону. Причому слід зауважити, що на суб'єктивному рівні саме ця категорія тотожності усвідомлюється населенням регіонів найбільш чітко, вона може сприйматися ним взагалі як єдиний інтеграційний чинник регіоналізації, хоча для визначення регіону він і не обов'язкий, і не достатній. (Додамо, що значення цього інтеграційного чинника, як правило, підвищується ще і спільністю історичного минулого – „історичної долі” – населення області-регіону).

Зауважимо, що окремі як вітчизняні, так і іноземні науковці, визначаючи ознаки регіону, наголошують тільки на одному з вказаних критеріїв. Але, на нашу думку, найчастіше формотворне значення для виділення конкретної території в регіон мають всі три групи вказаних критеріїв, які взаємно детермінують, конкретизують та доповнюють один одного. Тому системний, комплексний підхід до вивчення регіональних проблем передбачає врахування цих критеріїв у їхній єдності та нерозривності. Тим паче, що внаслідок суб'єктивного сприйняття реалій, які впливають із об'єктивної єдності всіх чинників, зумовлюючих формування регіону як цілісної системи, у населення регіону історично складається т. зв. „регіональна свідомість”.

Регіональна свідомість означає суб'єктивну прихильність населення регіону місцевим інтересам (іноді навіть за рахунок загальнонаціональних інтересів, оскільки регіональна свідомість може сприймати місцеві інтереси саме як загальнонаціональні), усвідомлення населенням своєї етнорегіональної та культурно-

релігійної спільності, схильність до своєрідного місцевого патріотизму. Досить часто регіональна свідомість підсилюється ще й своєрідністю історичного шляху розвитку тієї чи іншої території, що входить до складу певної держави.

Колективна пам'ять населення, що зберігає відомості про події минулого (особливо якщо це минуле пов'язане зі спогадами про історично начебто „ліпші часи“), здатна виступати дійовим підсилювачем процесу формування регіональної свідомості, відокремлення від загальнодержавного минулого, каталізатором регіональної свідомості. Наголосимо, що регіональна свідомість досить поширена в країнах Євросоюзу: наприклад, вона притаманна мешканцям гірської частини Шотландії – гелам, в Іспанії – баскам та каталонцям, у Італії – мешканцям Сицилії та півночі країни, у Франції – корсиканцям, і Швейцарії – ретороманцям та ін. Спостерігаються прояви регіональної свідомості і в Україні: у мешканців Буковини, Галичини, Закарпаття, Криму, Сходу країни.

В основі виокремлення територій у регіони, застосування у них особливих заходів адміністративного управління лежать їхні певні відмінності від інших територій єдиної країни, що зумовлюють і специфічні відмінності у потребах населення регіону.

Проте зовсім не кожна особливість чи відмінність автоматично стає підставою для виділення певної території у регіон. Ця потреба виникає лише тоді, коли акцентуація саме цих відмінностей досягає того критичного ступеня, який потребує від центральної влади необхідної адміністративно-політичної реакції, суттєвих змін у політиці, що проводиться центром стосовно тієї чи іншої регіональної одиниці. Часто вектор, сутність та обсяг зміни системи управління визначають за характером регіональних вимог та ступенем незадоволення населення регіону політикою центру.

Отже, регіональні відмінності, особливе становище певних регіонів зумовлюють і особливі потреби їхнього населення, проявляючись у регіональних вимогах, на які

владний державний центр має відповідним чином реагувати.

Конструктивне реагування центру на регіональні вимоги має набувати форми модернізації та реформування системи управління певною територією саме як регіону, тобто з урахуванням всіх властивих їй відмінностей. Із політичної точки зору вкрай бажано, щоб це реагування було оперативним, виходило з реального аналізу потреб регіонів, і в жодному разі не призводило до конфронтації центру та регіонів. Йдеться про узгодження інтересів центру та регіонів на основі взаємних поступок, на основі певного політичного компромісу. Але в сучасних умовах оптимальним варіантом реагування центру на запити регіонів є, безумовно, розширення компетенцій та повноважень регіональних органів влади, передання їм функцій загальнонаціональних владних інституцій.

Негативною реакцією центру на регіональні вимоги може бути намагання цього владного центру примусити регіони відмовитися від своїх вимог, заперечення необхідності будь-яких змін у системі адміністративного управління територією, а також ігнорування претензій регіонів. Причому тривале ігнорування потреб та вимог регіонів є найкоротшим шляхом до втрати владним центром контролю над ситуацією на периферіях країни, до виникнення та поживлення у регіонах сепаратистських тенденцій та радикальних настроїв.

Поняття „регіон” термінологічно починають вживати пасамперед у сфері адміністративного та політичного управління певними територіями країни, які мають досить чітко визначені кордони. (Слід нагадати, що саме таке трактування „регіону” знаходимо у наукових працях як вітчизняних, так і закордонних дослідників. Так, А. Хенсон і М. Уолліс визначають регіон як „зону адміністрування” [2, 68], інший англійський дослідник – В. Богданор теж взаємно підпорядковує поняття „регіон” та „адміністрування” [5, 258], а Н. Маккормік пише про „регіональне управління” як головну ознаку регіону [8, 436]).

Саме у такому контексті, крізь призму адміністра-

.....
2. Регіоналізм та регіоналізація у контексті політичної методології



тивного врядування, слід розглядати і два методологічно споріднені, але цілком різні, поняття – „регіоналізм” та „регіоналізація”.

Регіоналізм можна визначити як певну політичну концепцію, що відстоює та обґрунтовує необхідність надання якомога більшого обсягу політичних прав та повноважень регіональним органам влади, перерозподілу владних функцій між центром та регіонами на користь останніх, а також як організовану суспільно-політичну діяльність, спрямовану на практичне реалізування цієї концепції.

Однак реальні прояви регіоналізму можливі тільки тоді, коли центральна влада нездатна заздалегідь проаналізувати ситуацію, що складається в регіоні, і відповідно відреагувати на можливі чи реальні регіональні вимоги, запобігти загостренню цієї ситуації.

Цілком зрозуміло, що політично регіоналізм зароджується не в центрі країни – він має свої корені саме у її регіонах. Як пише канадський соціолог В. Засловський, регіоналізм „... виявляється в незадоволенні, протестах чи навіть повстаннях найрозвинутіших частин країни проти центрального уряду, який перерозподіляє державний бюджет на користь менш розвинутих регіонів, аби досягти певного вирівнювання розвитку та політичної стабільності” [6, 293].

Регіоналізація – це практичний процес збільшення обсягу прав та повноважень регіональних органів влади (або створення таких органів), який здійснює, зазвичай центральна влада. Правовою основою регіоналізації стає деволюція. Центральна влада проводить регіоналізацію переважно під тиском регіональних вимог, тобто під тиском проявів регіоналізму.

Поняття регіоналізації включає до свого змістового складу також визначення форм, методів та алгоритму цього політичного процесу, якій має певні відмінності у різних країнах, зумовлені регіональною специфікою та особливостями розвитку окремих територій у складі єдиної держави.

Дослідників проблеми регіонів необхідно застерегти,

що в українському науково-теоретичному обігу трапляється неправомірне ототожнення таких понять, як регіоналізм та регіоналізація (див.: „Український енциклопедичний словник” (К., 1997, с. 293), у якому зазначено: „регіоналізм, або регіоналізація”). Хоча західні державознавці від самого початку регіональних досліджень розділяють ці поняття, відводячи кожному з них чітко окреслене середовище термінологічної життєдіяльності. Вичерпну характеристику цим двом дефініціям дає авторитетна британська „Блеквільська енциклопедія політичних наук” за редакцією Вернона Богданора: „Регіоналізація – процес, яким центральні політичні й адміністративні структури влади відповідають на регіональні вимоги. Регіоналізм – питання політичних переконань; регіоналізація – питання політичного курсу. Регіоналізм виростає із периферії, регіоналізація – відповідь центру на актуальні вимоги регіонів” [7, 526].

Отже, регіон являє собою складне територіальне утворення зі своїми специфічними властивостями, які потребують неодмінного врахування у процесі здійснення адміністративного управління всіма сферами його суспільного життя. Науково-методологічний контекст регіональної проблематики сприяє більш ефективному та повному усвідомленню проблем регіонів та визначенню оптимальних шляхів їхнього розв’язання. Методологічна ясність у визначенні регіональних проблем сприяє усвідомленню і їхнього політичного змісту, який значною мірою зумовлює і регіональну політику.

2.2. Політичні контексти регіональних проблем

Проблеми, що виникають у регіонах, значно впливають на формування та здійснення внутрішньої політики як на загальнонаціональному, так і на територіальному рівнях. Регіональна політика є важливою складовою загальної внутрішньої політики тієї чи іншої держави.

Регіональну політику, її характер та зміст визнача-

2. Регіоналізм та регіоналізація у контексті політичної методології

ють за тими політичними процесами, що відбуваються на тій чи іншій території, яка входить до складу національної держави. Самі ж ці процеси детермінуються, з одного боку, змістом та рівнем регіональних вимог, а з іншого – здатністю центральної влади задовольняти їх. Ігнорування владним центром регіональних вимог, небажання або невміння задовольняти їх сприяють виникненню та поширенню регіональних рухів.

Зауважимо, що загальнонаціональні рухи охоплюють територію всієї держави і спрямовані на досягнення цілей, що відповідають інтересам та потребам всього населення країни або його більшості. У європейських країнах такими є рухи політичні, загальнодемократичні (профспілкові, молодіжні, жіночі, пацифістські, студентські тощо), релігійні, екологічні, рухи споживачів (конс'юмеризм) та ін. Цілком очевидно, що активність та масштабність загальнонаціональних рухів залежать від ступеня розвитку демократії у тій країні, де вони відбуваються.

Хоча європейські загальнодержавні рухи певною мірою і відображають національну специфіку розвитку країни, де вони проходять, загалом вони позначають загальні тенденції суспільно-політичного розвитку, характерні всьому Євросоюзу.

Регіональні рухи суттєво відрізняються від загальнонаціональних. На відміну від загальнонаціональних вони, по-перше, не охоплюють усієї території держави, а по-друге, – не переслідують цілей, життєво важливих для всього її населення. Регіональні рухи являють собою прояви політичної активності населення регіонів, спрямованої на захист своїх спільних у межах певної місцевості, але локальних (щодо загальнонаціональних) інтересів та потреб, що мають значущість саме для населення цієї території через особливості її розвитку.

Тобто **регіональні рухи** об'єднують населення певної, досить обмеженої (з точки зору загальнонаціонального масштабу) місцевості із метою створення відповідних передумов для задоволення специфічних потреб цього населення. Як правило, вони на першому етапі

– етапі свого зародження – не є політичними. У світовій практиці місцеві позапартійні рухи названо **комунальними рухами**.

Ще у кінці 1960-х років у багатьох європейських країнах значно активізуються комунальні рухи, що стало ознакою та свідченням розвитку демократії та громадянського суспільства у західноєвропейських державах, коли все більша частка громадян почала виявляти бажання брати активну участь у вирішенні місцевих та регіональних питань. Так, у Великій Британії цей рух назвали „комунальною акцією”, у Німеччині – „громадянськими ініціативами” тощо.

Цілі, досягнути яких намагаються комунальні рухи, можуть бути дуже вузькими, локальними, але надзвичайно різноманітними: зниження квартирної платні чи знесення житлових будинків, збільшення витрат на місцеві школи або комунальні лікарні, поновлення звільнених робітників (але тільки на місцевих, комунальних, підприємствах: на інших підприємствах права працівників захищають профспілки). В межах комунальних рухів проходять протестні акції населення проти забруднення довколишнього середовища, проти корупції в органах місцевої влади, боротьба „за” або „проти” закриття підприємств тощо. Ці злободенні, конкретні та зрозумілі вимоги не тільки залучають до участі у комунальних акціях велику кількість громадян, але й досить часто дають конкретні практичні результати, що підвищує авторитет комунальних рухів серед населення. Так, наприклад, у Великій Британії, де діють т. зв. комунальні асоціації, 9% населення є їхніми членами, а 2% – активістами цих організацій [10, 8–13].

Слід зауважити, що у країнах ЄС комунальні рухи мають неабиякий політичний вплив. Адже вони дають можливість багато зробити „для життєзабезпечення людей та захисту їхніх інтересів на більш високому владному рівні. Згуртована власними інтересами група виборців вже має певну політичну вагу, і до її думки не може не прислухатися влада” [9, 153].

Значення комунальних рухів полягає в тому, що



вони, залучаючи велику кількість населення до активної громадянської діяльності, метою якої є задоволення конкретних місцевих вимог населення, створюють базу для розгортання більш широких регіональних рухів, сприяють формуванню регіональної свідомості, набуттю громадянами досвіду самоорганізації.

Однак комунальні рухи, що спираються на найменші адміністративно-територіальні одиниці (комуни, місцеві громади, окремі групи громадян), не можуть бути визнані регіональними рухами, оскільки не спрямовані на задоволення інтересів населення всього регіону. Водночас і ті верстви населення, що беруть участь у комунальних рухах, демонструють певні ознаки усвідомлення спільності місцевих інтересів, які, однак, не можна кваліфікувати як регіональну свідомість.

Тим часом саме високий ступінь регіональної свідомості стає ідейно-психологічною основою виникнення та розвитку політичних регіональних рухів. Усвідомлення відмінностей інтересів населення регіону від загальнонаціональних, почуття спорідненості власних потреб із потребами мешканців всього регіону є ментальною базою формування регіональної свідомості людини, відчуття приналежності до людської регіональної спільноти.

У національних регіонах такою базою є національна самоідентифікація та навіть націоналістичні настрої населення. Потрібно пам'ятати, що практично в усіх регіонах європейських країн регіоналізм має досить виразне націоналістичне забарвлення: у Британії – валлійське, ірландське та шотландське, в Іспанії – баскське, каталонське, в Бельгії – фламандське та валлонське, у Франції – корсиканське і т. д.

Хоча багато європейських регіональних рухів і мають націоналістичний формат, не слід забувати ту обставину, що в їхній основі лежать не стільки суто національні, скільки соціально-економічні вимоги, які не поспішає задовольняти або просто ігнорує центральна влада. Націоналістична ідея просто узгоджує, інтегрує та оформляє всі реальні чи можливі вимоги населення регіону – ідейно-політичні, соціально-економічні, духовні, культурні тощо.

Причому ця ідея розглядає національний (а то і просто етнічний) чинник як вирішальний чинник суспільно-політичного розвитку. Як писав відомий британський етнополітик Е. Геллер, „... націоналізм – це насамперед політичний принцип, сутність якого полягає у тому, що політична та національна одиниця мають збігатися” [11, 120], тобто стратегічною метою кожної нації, історичним сенсом її життєдіяльності має бути утворення окремої, самостійної національної держави. Саме тому абсолютно всі аспекти суспільного життя певної нації необхідно розглядати крізь призму державотворення.

Націоналістичний регіоналізм на початку творення національної держави відіграє досить значну роль, але після здобуття незалежності він поступово втрачає свій позитивний державотворний потенціал і може перетворитися на гальмо дальшого розвитку цієї держави.

Не слід забувати і про те, що за певних умов регіоналізм може стати на заваді процесу формування єдиного загальнонаціонального політичного простору. Наприклад, у XIX ст. регіональні рухи у деяких країнах Західної Європи (в Італії, Німеччині) стали своєрідною протиположністю інтенсивним процесам національного об'єднання. Саме тому передчасна регіоналізація (або ж федералізація) в країнах, які ще не пройшли історичного етапу свого становлення та затвердження, може призвести до негативних наслідків, перешкодити процесам державотворення та формування політичної нації, створити загрозу для єдності цієї нації. (Сказане повною мірою стосується і молодій незалежній Україні).

Отже, шляхи, які пропонує націоналізм для розв'язання всіх соціально-економічних проблем (зокрема, регіональних), досить прості та доступні для розуміння більшості мешканців регіонів. Адже націоналізм оперує зрозумілими та очевидними ідейно-політичними поняттями, якими є національна мова, етнічна культура, традиції, спільне історичне минуле, а іноді – і релігія. Зрозумілою є й основна вимога, яку націоналізм висуває до своїх прихильників – відданість чітко визначеним національним ідеалам, або національній ідеї, якій відведе-

2. Регіоналізм та регіоналізація у контексті політичної методології

но чільне місце в усій націоналістичній ідейно-світоглядній конструкції. Ця ідея визнається найвищою соціально-політичною та духовною цінністю.

Простота, ясність та зрозумілість гасел, що їх висуває націоналізм, забезпечує йому досить широку підтримку та громадські симпатії. І досягти цього набагато легше на регіональному рівні, ніж у загальнонаціональних масштабах. Адже на рівні географічно обмеженого регіону значно легше врахувати всі особливості національних вимог і згуртувати населення довкола них.

Водночас у масштабах всієї національної території досить важко сформулювати мобілізуючі гасла та вимоги, які б у рівній мірі надихнули на активну діяльність населення всіх регіонів країни: адже соціально-економічна ситуація, ступінь загострення національних проблем не є однаковим для всієї країни – те, що актуально для одного регіону, може не мати ніякої ваги для іншого.

Саме для розвитку регіоналізму націоналізм відкриває великі можливості, концентруючи увагу своїх прихильників на тих сторонах діяльності центральної влади, які перешкоджають задоволенню регіональних вимог та попитів. У зв'язку із цим згадаємо теорію „центр–периферія”, згідно з якою націоналістичні прояви є реакцією окремих етносів на їхнє первісноправне становище як середини якоїсь держави, так і в міжнародній системі інших держав.

Ця нерівноправність може виявлятися у економічній маргінальності (недостатній розвиток господарської інфраструктури регіону, внаслідок чого утворюється високий рівень безробіття та низький рівень добробуту населення), у обмеженні політичних прав (можливості впливати на прийняття загальнонаціональних рішень, дискримінації у кадровій політиці, заборона діяльності регіональних політичних організацій тощо), у релігійних утисках, в унеможливленні або адміністративному гальмуванні вільного розвитку культури або вживанні національної мови. Звичайно, що пропагандистське використання цих негативних явищ сприяє значному роз-

ширенню соціальної бази регіональних рухів, залучаючи до них найширші верстви населення.

Звідси впливає той факт, що феномен націоналізму не можна розглядати поза контекстом регіональних проблем. Як писав польський дослідник К. Чижевський, „... націоналізм народжується на околицях. Він народжується серед людей, ізольованих від центру, що живуть комплексом центру, відтвореним самим центром. І в такому розумінні, націоналізм є дитиною періоду величезної диспропорції між політичним і культурним центром, регіональними й етнічними провінціями” [12, 50]. Автор отожднює націоналізм із провінціалізмом, а отже, – і з регіоналізмом.

На **першому етапі** виникнення регіональних рухів накопичення суперечностей між центром і периферією породжують регіональні настрої, які знаходять свій прояв передусім у виникненні у масовій свідомості населення регіонів розуміння спочатку відмінностей, несхожості інтересів регіонів та центру, а потім – і переконаності у їхній несумісності.

З соціально-психологічної точки зору ці настрої мають, безперечно, стихійний характер, дуже далекий від усвідомленої опозиційності та висунення конкретних вимог. Їх ніхто свідомо не формує, немає і пропагандистського впливу на їхнє виникнення. Тому ці настрої набувають форми чуток, стихійного масового передавання звісток, спочатку відчужено-недовірливого, а потім і ворожого ставлення до офіційної інформації, проявів прихованої соціальної задрості населення регіонів до населення центру, несприйняття всіх заходів центру та пасивного опору їхньому проведенню. Французький соціолог І. Мені стверджує, що на цьому етапі розвитку регіоналізму для регіональних настроїв характерні „падії, міфи, емоційний заряд” [13, 118].

У процесі формування регіональної свідомості відбувається вкорінення у масову свідомість населення регіону думки про різнонаправленість інтересів та прагнень державного центру та регіональних околиць (за досить примітивною, але надзвичайно доступною для засвоєн-

ня, моделлю „ми–вони”, тобто „центр–регіон”). Так виникає соціально-психологічний вектор протистояння регіонів та центру.

Другий етап розвитку регіональних рухів розпочинається тоді, коли суперечності між центром та периферією не знаходять свого розв’язання на стадії виникнення стихійного незадоволення населення регіону політикою центральної влади. Тоді відбувається дальше загострення цих суперечностей, що спричиняє усвідомлення та концептуалізацію регіональних вимог, утворення ідейних та організаційних передумов їхньої політичної реалізації.

Програмне формулювання регіональних вимог та практична діяльність щодо їхньої реалізації мають свою структуру: вони підпорядковані певному алгоритму, мають свою послідовність та стадійність. На нашу думку, можна виділити певні стадії у процесі формування регіональних рухів.

Першою стадією організованого регіонального руху є висунення суто гуманітарних вимог щодо культурно-національної автономії, права вільного національного самовиявлення у літературі, мистецтві, театрі, віросповіданні, освіті. Особливою популярністю користуються гасла відродження культурної спадщини, відновлення народної творчості тощо. Як пише „Блеквільська енциклопедія”, „... вільна преса та театр часто розпалювали найширші рухи за самоврядування” [7, 560]. Нагадаємо, що у кінці 1990-х років національно-демократичні революції в радянських республіках (особливо в Естонії, Латвії, Литві, Україні) розпочиналися саме з вимог суто гуманітарного, національно-культурного характеру. Як правило, на цій стадії відверто політичних вимог не висувають.

Друга стадія починається тоді, коли регіональні рухи роблять перші кроки щодо відстоювання правої автономії, рівності перед законом, впровадження національного судочинства. Причому ці вимоги поширюються вже не тільки на національну, але й соціальну сфери, що забезпечує їм більш широкую підтримку з боку різних верств населення.

Третя стадія – це вирішення питань політичної автономії, демократичного контролю спільноти за соціальними, економічними та політичними справами в межах функціонування цієї спільноти, тобто вимог політичного самоврядування, кардинального обмеження повноважень центрального уряду на теренах регіону.

Суб'єктами регіонального руху можуть ставати місцева регіональна влада (і представницька, і призначена), регіональні політичні партії та громадські рухи, регіональні політичні об'єднання у самому державному центрі (наприклад, парламентські фракції, „групи впливу” або просто лобі, окремі ланки чи представники виконавчої влади), засоби масової інформації, спрямовані на формування громадської думки у певному напрямку або стимулювання у населення регіону відповідної опозиційної реакції на всі заходи державного центру.

Саме ці чинники – суб'єкти регіонального руху – перебирають на себе функції формулювання та висунення конкретних регіональних вимог, змушуючи владний центр відповідно реагувати на них. Якщо центр вчасно та оперативно реагує на ці запити, якщо він вбачає у регіонах рівноправних партнерів, то тим самим створюються передумови щодо розв'язання регіональних проблем та задоволення потреб регіонів шляхом паритетного співробітництва периферій та центру. Зауважимо, що таке рівноправне партнерство сприяє посиленню позицій та підвищенню політичного авторитету центральної влади у регіонах. Разом з тим продуктивна співпраця регіональних властей із центром посилює їхній вплив серед населення регіону. Як зауважує канадський політолог М. Мендельсон, „... принцип паритету прав периферій буде лише посилено, якщо центральний уряд реагуватиме на конкретні потреби та запити” регіонів [14, 103].

В разі ігнорування центром потреб регіонів (а тим паче, ворожого ставлення до них, спроб придушити боротьбу регіонів за свої права) відбувається загострення суперечностей та зростання протистояння між ними та регіональними рухами. Зауважимо, що чим біль-



ше центр протидіє запитам регіонів, тим більш радикального та менш легітимного вигляду набувають регіональні рухи. Як приклад можна навести діяльність екстремістських регіональних рухів в Басконії (Іспанія), у Курдистані (Туреччина), де збройний опір політиці центрального уряду набув надзвичайно широкого розмаху. Аналогічна ситуація складалася і в Канаді, де довгий час англо-канадська більшість ігнорувала вимоги франко-канадців, чим поставила країну на межу розколу (тільки у 60-х роках минулого століття розпочався процес формування двох рівноправних канадських націй на федеративній основі).

У всіх перелічених вище випадках центральна влада спиралася на концепцію, сутність якої визначає гасло „єдина країна – єдина нація”. Ігнорування центром національних відмінностей у розвитку окремих регіонів країни, ігнорування регіональних вимог призводило до негативних результатів. А в Радянському Союзі намагання накинути суспільству теорію „сформованості радянського народу як нової історичної спільності людей” призвело до повного нехтування специфічними національними потребами народів, що населяли СРСР. Саме це значною мірою зумовило розпад Союзу РСР.

Отже, небажання владного центру вчасно розв'язувати регіональні проблеми на позитивній основі може зумовити виникнення сепаратистських напрямів у регіональних рухах.

Необхідно особливо наголосити на тій обставині, що самі по собі регіональні рухи зовсім не переслідують мету відокремлення від тієї чи іншої держави: в сучасних умовах регіоналізм зовсім не є ідеологією сепаратистів. Він може обстоювати розширення прав і автономію регіону, навіть федералізацію державного устрою, але він не відстоює ідею створення самостійної держави за рахунок від'єднання регіональних територій від якоїсь держави. В цьому і полягає якісна відмінність регіоналізму, автономізму, федералізму від власне се-

паратизму. Адже, за словами російського політолога А.Б. Крилова, „... сепаратизм – політичний рух, метою якого є відокремлення від держави частини її території та створення на ній власної незалежної держави” [15, 3]¹.

Однак досить суттєвим є те, що сепаратизм та за-
сновані на ньому відцентрові регіональні рухи можуть
набути поширення не тільки в разі нехтування владним
центром інтересів регіонів. Сепаратистські настрої вини-
кають також і в разі послаблення центру, його системної
кризи, скорочення політичних і економічних можливос-
тей центру контролювати ситуацію у провінції, в разі по-
силення впливу міжнародних чинників на державу. Так,
І. Мені пише, що виникнення та посилення регіональних
рухів відбувається „під час критичних періодів, що їх пе-
реживає держава-нація... Коли внутрішні суперечності
цієї держави – економічного, соціального та політично-
го порядку – загострюються, проявляються відцентрові
чинники, причому із тим більшою силою, що „репресії”
– психологічні та фізичні – послабшали” [цит. за: 13,
118]. Нагадаємо, що саме така ситуація склалася у СРСР
у кінці 1980-х років, коли регіональні рухи у союзних рес-
публіках, які не простежувалися у попередній період,
зародилися та набули широкого розмаху саме внаслідок
катастрофічного послаблення, справжньої деградації со-
юзного центру та його нездатності приборкати відцент-
рові процеси на периферії (не кажучи вже про його здат-
ність зацікавити республіканські еліти і надалі лишатися
у складі Союзу).

Політична ситуація, що зараз складається у країнах
ЄС, певною мірою теж підпадає під визначення І. Мені.
Адже послаблення та звуження управлінських функцій

¹ Важко погодитись із формулюванням дефініції „сепаратизм”, запропонованої „Політичним енциклопедичним словником” (К., 1997), у якому до наведеного А.Б. Криловим визначення до-
дано ще й „...або падання певній частині держави автономії за національними, мовними чи релігійними ознаками” (с. 317).
Це формулювання свідчить про те що, автори „Словника” не-
правомірно ототожнюють цілком різні поняття „сепаратизм”
та „автономія”. Але такий підхід фактично проголошує ледве
не всі регіональні рухи сепаратистськими, що з наукової точки
зору не є коректним.

2. Регіоналізм та регіоналізація у контексті політичної методології



національних держав, передання частини їхнього суверенітету наддержавним загальноєвропейським інституціям, безумовно, свідчить про кризу старої, традиційної парадигми державної влади – безроздільної влади центру. Не дивно, що за таких умов багато регіонів національних держав-членів Євросоюзу все активніше висувають вимоги щодо розширення власних прав та повноважень не тільки до своїх урядів, але й до владних органів ЄС. Причому у деяких країнах ЄС регіональні вимоги вочевидь межують із сепаратизмом (наприклад, у Шотландії, Валлонії, Країні Басків, Паданії в Італії, на Корсиці).

Водночас слід пам'ятати, що радикалізація регіональних рухів, що виступають опонентами політики центру, екстремістські тенденції у їхньому розвитку можуть стимулювати виникнення регіональних рухів, спрямованих на захист цієї політики.

Це особливо стосується регіональних громад, гетерогенних у соціальному та національному відношенні. Так, наприклад, у Північній Ірландії активно діють організації „оранжистів“, метою яких є, по суті, приборкання ірландського національно-визвольного руху. Аналогічні лоялістські рухи (як противага опозиційним регіональним організаціям) діють і в Шотландії, в Країні Басків (масовий суспільний рух „Мир – сьогодні“, спрямований проти екстремістів із „Асоціації боротьби за свободу Країни Басків“ – ETA), в деяких регіонах Італії тощо. Часто з позицій, загалом лояльних щодо центральної влади, виступають також і регіональні відділки загальнонаціональних партій та організацій. Адже вони, як правило, відображають політичні інтереси певних соціальних верств населення, незалежно від місця їхнього проживання, у загальнонаціональному масштабі.

Зазвичай лоялістські рухи виникають там, де центральна влада свідомо відкидає всі вимоги регіональних рухів, намагаючись зберегти політичний „статус-кво“ і ні в чому не поступаючись регіональним вимогам. Саме тому, проводячи політику збереження та навіть зміцнення політичної централізації держави, столична влада

намагається спертися на підтримку лоялістських регіональних рухів.

Отже, регіональні рухи виникають саме на тих територіях, вимоги та потреби яких центральна влада або ігнорує, або зволікає із прийняттям рішень, спрямованих на задоволення цих вимог та потреб. Адекватною, конструктивною реакцією центру на ці вимоги є розширення прав та повноважень регіонів, тобто проведення регіоналізації у межах, що їх визначають самі регіональні рухи.

Цілком очевидним є той факт, що форми та методи регіонального управління, співвідношення повноважень центральної та регіональної влади повністю залежать від державно-правового устрою, правових засад функціонування певної держави, а також фактичної величини соціально-політичної самодіяльності її населення.

У будь-якій системі державного врядування (навіть максимально централізованій) так чи інакше мають бути враховані регіональні принципи управління, оскільки уряд у своїй діяльності повинен виходити з усвідомлення всебічної неоднорідності територій, які входять до складу держави. Адже інтереси та потреби населення цих територій цілком різні. Наприклад, у сільській місцевості вони одні, а в промислових регіонах – зовсім інші, тому управляти сільським та промисловим районами, використовуючи одні й ті ж принципи та методи керування, просто неможливо. Так само і врахування потреб національних меншин у процесі здійснення регіональної політики має певний сенс тільки на тих територіях, де вони, ці меншини, перебувають у наявності та висувають специфічні вимоги до центральної влади.

Зауважимо, що як обсяги суспільних потреб, так і масштаби завдань, що їх вирішують державні органи, постійно зростають. У сферу державного адміністрування залучається все більша кількість структур та персоналу, що ставить під сумнів доцільність не тільки збереження, але й самої можливості жорсткої централізації влади. За словами Ж. Зіллера, „... єдине рішення, яке уможливорює нормальну діяльність держави, – це де-

.....
2. Регіоналізм та регіоналізація у контексті політичної методології



централізація, тобто збільшення кількості структур, які володіють правом самостійного рішення, компетенціями і достатніми засобами, щоб справи не піднімалися до виконавчої влади, хай це буде міністр чи глава уряду" [13, 255].

Неодхідно підкреслити, що саме децентралізація (західні дослідники більш охоче використовують термін *деконцентрація*) влади є основою ефективної регіональної політики держави. Причому масштаб децентралізації та ступінь готовності центрального уряду проводити кардинальну регіоналізацію повністю залежать від типу та форми політичного та територіально-адміністративного устрою конкретної держави.

Унітарна держава, за словами відомого французького політолога Ж. Бурдо, "... це така держава, яка має лише один центр політичного та урядового імпульсування. Політична влада... належить в ній єдиному власнику – юридичній особі держави... Повноваження, виконувані місцевою владою, походять від центральної влади, яка надає їх та контролює їхнє використання" [13, 66–67]. Отже, саме унітарній державі властивий найбільший ступінь централізації влади.

Цим визначено і методи задоволення регіональних вимог, що їх практикує унітарна держава. Тому **першим** кроком у проведенні регіональної політики є надання регіонам широкого представництва та гарантування постійної діяльності у центральних органах державного врядування (навіть шляхом надання регіонам фіксованих представницьких квот у законодавчих органах), створення у центрі спеціальних владних структур, навіть міністерств, які б опікувались інтересами та потребами регіонів і, отже, – через діяльність центру – задовольняли їх.

Такий шлях проведення регіональної політики жодною мірою не передбачає децентралізації влади: просто центр бере на себе функції задоволення потреб регіонів, не розширюючи їхніх владних повноважень, не передаючи їм частини своїх компетенцій та не надаючи їм відносної адміністративної самостійності.

У державах, заснованих на **автономізації** та **федер-**

ралізації, практикують **другий** шлях проведення регіональної політики – шлях надання територіям конкретних, чітко виражених прав через створення іншого, а саме: регіонального щабля врядування. Практично це означає проведення адміністративно-законодавчої регіоналізації, створення регіональних владних органів та передання їм від центру певної кількості владних повноважень, самоусунення центру від вирішення конкретних справ регіонів – регіональну **автономізацію**.

Третій шлях здійснення регіональної політики являє собою синтез, поєднання політичних методів першого та другого принципів. У цьому разі відбувається, з одного боку, посилення представництва регіонів у центральних органах влади, навіть створення палат представників регіонів (перший принцип), а по-друге – зміцнення автономних засад регіонального врядування (другий принцип). Не слід забувати, що проведення регіональної політики по третьому шляху означає, по суті, **федералізацію** територіально-політичного устрою держави. Сутність федеративної держави Ж. Бурдо визначає як: „Федеративною є... держава, яка, виступаючи у міжнародних відносинах одна, складається із держав-учасниць, що зберегли прерогативи внутрішнього суверенітету, зокрема, законодавчу владу” [13, 71]. Однією з таких прерогатив є самостійність у вирішенні регіональних проблем без втручання центральної державної волі, тобто автономне визначення власної регіональної політики.

Останніми роками ідеї федералізму набувають на Заході досить великої політичної популярності. Особливого поширення ідеї т. зв. „нового федералізму”, згідно з якими принципи самоврядування має бути застосований практично на всі територіально-адміністративні одиниці державного управління, а сам принцип федералізму розглядають значно ширше, ніж просто взаємодію центру та суб'єкта федерації. „Новий федералізм”, власне, тим і відрізняється від федералізму традиційного, що він надає федеративного статусу найдрібнішим адміністративно-територіальним одиницям, оскільки (на думку

„нових федералістів”) чим менша така одиниця, тим

ефективніше її органи реагують на потреби населення, що їх обирають. Отже, максимально можливе розширення меж адміністративної самостійності такої одиниці є доцільним із соціальної точки зору, тому що сприяє більш ефективному задоволенню інтересів та потреб населення.

З огляду на це, один з ідеологів „нового федералізму“, американський політолог Г. Таллок пише: „Федералізм означає також наявність більш дрібних одиниць місцевого врядування, наявність паралельних владних структур“ [16, 13]. Причому він вважає, що кожна така адміністративно-територіальна одиниця мусить мати свій уряд, податкову систему, а також власний перелік урядових послуг, що вона надає населенню.

Слід наголосити, що на загальнонаціональному рівні процесу регіоналізації найбільше відповідає саме федеративний принцип державного політичного устрою. Адже цей процес нерозривно пов'язаний із процесом федералізації, тобто переходом від унітарного до федеративного устрою державного управління, тобто на всіх рівнях врядування. Не викликає сумніву та обставина, що саме федералізація у стані надати процесам регіоналізації найбільш ефективних та змістовних форм, а також (у випадку ЄС) компенсувати негативні наслідки часткової втрати національними державами Союзу свого суверенітету.

Саме тому федералізм користується досить великою популярністю у політичних колах об'єднаної Європи. За словами М. Петерсона, для країн Євросоюзу й „досі вагомим залишається федералістська перспектива... Відлагоджена федеральна система може... гарантувати регіоналізацію як... процес, у якому солідарність, довіра і прозорість залишатимуться ключовими поняттями і який втягуватиме радикально такі нові феномени, як перетворення анонімних культур у культури відомі та скасування концепції „центр–периферія“ [17, 41].

Отже, ідеї „нового федералізму“ значно актуалізують, підвищують концептуальну значущість і практичну вагу регіоналізації, надаючи їй більш конкретного вигляду та більш визначеної форми. Разом з тим вони декла-

рують зовсім інший тип взаємовідносин між центром та периферією, основою якого є партнерство та співпраця.

У тісному зв'язку з ідеями „нового федералізму” знаходиться і концепція „обласної держави”, яка являє собою проміжну, перехідну форму держави від унітарної до федеративної. Французький дослідник Ф. Льово дає таке тлумачення цьому явищу: „В обласній державі є лише один конституційний устрій – устрій центральної початкової держави, і саме її конституція визначає основні особливості статусу і повноважень регіональних (обласних. – Т.К.) органів, але на основі федералістського принципу розподілу законодавчих повноважень. Федеративна держава, натомість, відзначається дуалізмом конституційних устроїв – федеральної держави і держав-членів федерації” [13, 73–74].

Водночас зростання популярності ідей федералізму у сучасному світі (передусім – в країнах Євросоюзу) переконливо свідчить на користь того, що підвищується і політична привабливість ідей децентралізації державної влади. Імперативною вимогою процесів поглиблення демократизації суспільно-політичного життя в європейських країнах є неухильний курс на кардинальний перерозподіл владних компетенцій між центром та периферією, постійне збільшення обсягу владних повноважень, що перебувають у розпорядженні регіонів.

Отже, політичний контекст регіональної проблематики дає змогу визначити форми організування адміністративно-територіального управління регіонами, характер взаємовідносин державного центру та периферій, методів розподілу між ними владних компетенцій.

2.3. Проблема регіонів у Європейському Союзі

Проблема регіонів у Європі має досить глибокі та міцні історичні корені. Адже у минулому Європа являла собою сукупність тих територіальних одиниць, які ми зараз називаємо регіонами, – територій племен та племін-

них союзів, феодальних володінь, графств та королівств, географічні абрисы більшості яких не мають нічого спільного з сучасними кордонами європейських національних держав. Протягом століть деякі європейські регіони не раз змінювали свою державну приналежність, і той факт, що на сьогодні той чи інший регіон входить до складу конкретної держави, являє собою не більше ніж історичну випадковість. Хоча за сучасних умов жодна з європейських країн відкрито і не висуває територіальних претензій до своїх державних сусідів, досить багато європейських регіонів й понині залишаються об'єктом латентних суперечок між різними державами, що намагаються довести своє історичне право на володіння тією чи іншою територією. Доречно зауважити, що однією із стратегічних цілей Європейського Союзу (особливо політичної євроінтеграції) є запобігання небезпечному розвитку цих суперечок, унеможливлення відкритих дискусій довкола питання про перегляд державних кордонів в Європі.

Отже, регіони країн-членів Євросоюзу сформувалися набагато раніше, ніж національні держави у їхньому сьогоднішньому вигляді. Наприклад, централізовані Германія та Італія з'явилися на політичній карті тільки у ХІХ столітті, Норвегія – на початку ХХ-го століття, коли утворилася і більшість сучасних держав Східної та Центральної Європи. Разом з тим такі регіони, як землі-суб'єкти федерації у Німеччині або області в Італії чи то у Франції, мають набагато старше історичне походження, ніж держави, до складу яких вони зараз входять. Саме на основі регіонів формувалися сучасні централізовані національні держави в Європі.

З цього випливає, що відчуття приналежності до регіональної спільноти, до певної території або місцевості розвинуте у мешканців європейських країн набагато більше, ніж ототожнювання себе з національною державою, громадянами якої вони є.

Саме тому регіони як критеріальне джерело самоідентифікації особи, визначення пріоритетності її зв'язків із соціальним середовищем більш значущі та приваб-

ливі, ніж чинник держави. Адже зв'язок людини із конкретною місцевістю, із найближчим соціальним оточенням (родичі, друзі, колеги, односельці, країни) набагато більший, ніж з такими широкими та абстрактними утвореннями, як держава та нація.

До того ж, держава у ході історичного розвитку здатна суттєво змінювати свої параметри та соціально-політичні характеристики під час революційних або еволюційних процесів. Так, наприклад, протягом ХХ ст. Галичина входила до складу принаймні чотирьох держав з різним політичним устроєм та була свідком зміни десятка різних влад, але її основні регіональні характеристики змінювались далеко не так швидко та ґрунтовно, як системи державного врядування. Тобто в історичному контексті держави є перемінною величиною, а регіони – величиною більш-менш константною, сталою та постійною. Німецькі дослідники К. Шелтер та Й. Вюрмелінг навіть вважають, що „... першопричина регіоналізму залишається незачепленою історичним розвитком” [19, 27].

До сказаного слід додати, що політичні нації являють собою набагато менш стабільні утворення, ніж регіональні етноси або субетноси, що мають міцний історичний зв'язок з конкретною місцевістю, тобто – саме із регіоном. Водночас ці регіональні етноси залежать від змін та коливань політичної кон'юнктури набагато менше, ніж нації, які в ході історичного розвитку здатні змінювати свої характеристики та конфігурацію, а то і просто зникати із політичної карти світу.

Отже, „мала батьківщина” для конкретної пересічної людини виявляється набагато більшою та значущою, ніж „велика Вітчизна” з її усередненими цінностями, узагальненими інтересами та суто політичними ідеалами. Не дивно, що сучасні наукові дослідження переконливо свідчать про те, що навіть зараз громадяни більшості країн Євросоюзу продовжують ідентифікувати себе не з загальнонаціональною цілісністю, а з регіональним людським співтовариством. Так, наприклад, за даними соціологічних опитувань, частка європейців, що іден-

тифікують себе передусім з регіональною спільнотою, перевищує 90 відсотків [18, 27].

Завдання централізованої держави з самого початку її утворення полягає якраз у тому, щоб із конгломерату регіонів, земель та областей сформувати єдине політичне утворення, а (якщо брати за приклад політичну історію Німеччини) із баварців, прусаків, саксонців, віуртембержців та інших германських народностей створити *єдину політичну націю* – німців, які б загальнонаціональні, державні інтереси ставили вище за інтереси окремих німецьких земель.

Але сформованість політичної нації зовсім не означає її історичної константності: у разі краху, послаблення чи розпаду держави (особливо федеративної) може дезінтегруватися, зникнути і політична нація, розпастися на окремі етнічні нації, перед якими в межах якоїсь нової держави знову постає проблема формування політичної нації. Це можна підтвердити прикладами розпаду у 1917–1918 рр. Російської, Австро-Угорської, Турецької імперій, на уламках яких утворилися нові держави, і відповідно почали формуватися нові політичні нації. У більш близькі історичні часи така ж доля спіткала Радянський Союз, Чехословаччину, Югославію. Але й після розпаду СРСР окремі регіони пострадянських республік, кордони яких свого часу були визначені суто формально, починають претендувати на власний державний суверенітет (Придністров'я у Молдові, Абхазія та Південна Осетія в Грузії, Карабах в Азербайджані, до недавнього часу – Чечня у РФ). У цих регіонах, у межах яких утворилися національні квазідержави, починається процес формування власних політичних націй.

Оскільки приналежність людини до політичної нації визначається її громадянством, інтегрованістю у систему суспільно-політичних відносин певної держави, остільки представники одного і того ж етнічного утворення можуть входити у зовсім різні політичні нації (так само, як території, на яких мешкають представники одного і того ж етносу, можуть входити до складу різних держав).

Історія знає досить багато таких прикладів, коли

різні частини одного і того ж етнічного утворення входили до складу різних політичних націй: так донедавна було у Німеччині (паралельне функціонування ФРН та НДР передбачало наявність двох політичних націй, хоча в них і входили представники єдиної німецької етнічної нації), В'єтнамі; зараз така ситуація зберігається в Кореї, Ірландії. В окремих випадках є можливий розпад колись єдиної політичної нації на окремі етнічні складові, як це було в Югославії, Чехословаччині, на Кіпрі.

Не слід забувати й про те, що окремі частини українського етносу протягом кількох століть входили до складу інших політичних націй (так само, як у різні часи окремі українські землі входили до складу різних держав). Наприклад, вже у ХХ ст. українці були частиною політичних націй Польщі, Румунії, Угорщини, СРСР¹. Однак протягом цих століть українці ніколи не втрачали головних ознак етнічної нації (хоча, звичайно, входження до складу різних держав накладало на ці ознаки певний відбиток).

Зауважимо, що тільки після здобуття Україною державної незалежності почався активний процес формування *української політичної нації*. Причому цей процес мав би згуртувати представників різних етносів та регіональних груп на спільній ідейно-політичній основі, перетворити їх у монолітну політичну націю, об'єднану

¹ Іноді у творах сучасних українських істориків і політологів можна знайти твердження про нібито колоніальний статус України у складі СРСР. На нашу думку, це не відповідає дійсності. Адже українці у складі Радянського Союзу (а перед тим – у складі Російської імперії) користувалися тими ж політичними правами та мали ті ж громадянські обов'язки, що й інші громадяни СРСР (інша справа, що обсяг цих прав та характер їхньої практичної реалізації не відповідав суспільно-політичним потребам цих громадян). У колоніальних же країнах політичний статус громадян метрополії докорінно відрізняється від статусу мешканців колоній, що і закріплено на законодавчому рівні (наприклад, у колишній Британській Імперії жителі колоній ніколи не брали участі у політичному житті Великої Британії). Тому можна стверджувати, що українці в період входження до складу СРСР були саме частиною **радянської політичної нації**, яка була дезінтегрована внаслідок розпаду Радянського Союзу.

спільними інтересами та стратегічними цілями суспільного розвитку.

Отже, можна зробити висновок, що ототожнення себе з політичною нацією та її офіційно задекларованими ідеалами зовсім не є вищою формою людської самоідентифікації, метою розвитку суспільної свідомості. Як пише з цього приводу відомий американський політолог Й. Фергюсон, „... помилкою, характерною для державно-центристської моделі, є положення про те, що держави уособлюють найвищий ступінь громадянської ідентичності та лояльності. Це повна нісенітниця! Індивіди, як правило, володіють багатьма ідентичностями, більшість із яких можуть співіснувати до тих пір, поки не виникнуть проблеми, що змушують їх обирати, в чому полягає їхня головна ідентичність” [20, 204].

Однак і в разі утворення у тій чи іншій державі згуртованої політичної нації зберігається міцний зв'язок її громадян із місцевими, муніципальними та регіональними спільнотами, їхніми потребами та інтересами, які часто-густо преважують над загальнодержавними інтересами. Адже історичний зв'язок людини з етнічними, часто суто регіональними цінностями та уявленнями набагато міцніший, ніж із державними політичними ідеалами. Водночас актуальні життєві потреби конкретної людини задовольняються не на загальнодержавному, а на досить вузькому, регіональному, рівні.

До цього слід додати і ту обставину, що у більшості європейців вже минула ейфорія від захоплюючих перспектив, які начебто відкривала континентальна інтеграція, вони більш критично, навіть скептично, ставляться до реалій Євросоюзу, а подекуди потерпають і від психологічної кризи нездійснених сподівань. Прийняття ж до складу ЄС десятиох нових країн, соціально-економічний розвиток більшості з яких не відповідає стандартам Євросоюзу, ще більше посилює несимізм „старих європейців”, котрі небезпідставно вважають, що саме за їхній рахунок відбуватиметься „підтягування” „нових європейців” до прийнятного рівня розвитку.

Нові ж члени Євросоюзу відчувають певне розчару-

вання від того, що преференції від входження до єдиної Європи виявились набагато меншими, ніж це очікувалось в перші роки членства у Союзі (а тим паче, напередодні входження до нього). Тому в країнах Євросоюзу відбувається своєрідне „повернення” громадських настроїв із загальноєвропейської площини на національні позиції.

Але ці позиції вже значно послаблені процесом політичної євроінтеграції, частковою втратою країнами ЄС свого державного суверенітету, зменшенням впливу державно-національних ідеалів на громадянську свідомість.

Отже, національна держава вже втратила свою пріоритетність у системі суспільних цінностей значної частини європейців. Саме тому вони із більшою увагою та прихильністю ставляться до перспектив регіональної самоідентифікації. Іноді це призводить до поширення настроїв культурного відмежування, самоізоляції, зростання націоналізму та ксенофобії. Так, наприклад, Дж. Сорос пише, що „... розчарування виявляє велика кількість громадян, котрі відкидають ідею Європи та починають притримуватись націоналістичних та ксенофобських поглядів” [21, 248].

Саме ці негативні настрої постійно підживлюють критичне ставлення багатьох європейців до дальших перспектив членства у Євросоюзі (т. зв. *евроскептицизм*). Вони вже не вважають, що перебування їхніх країн у межах ЄС відповідає національним інтересам народів, представниками яких вони є. Так, наприклад, за даними соціологічних опитувань, які проводили західні аналітики ще у 1973–1989 рр., позитивно оцінювали членство своєї країни у Євросоюзі приблизно 50% німців, французів та бельгійців, менше 40% ірландців, 10% датчан і менше 5% британців [23, 511].

Переконливим свідченням посилення євроскептичних настроїв у Європі стала також позиція французів та голландців, які в 2005 р. під час референдумів щодо прийняття Європейської Конституції висловились проти її ухвалення. Негативно поставились до ідеї прийнят-

2. Регіоналізм та регіоналізація у контексті політичної методології



тя Євроконституції Велика Британія, а також деякі нові члени Союзу (наприклад, Польща). Своєю чергою, це призвело до гальмування (якщо не до блокування) конституційного процесу в країнах Євросоюзу, а отже, – і до уповільнення політичної інтеграції в межах ЄС.

Свідченням зниження інтересу європейців до загальноєвропейських справ є і постійне зменшення частки виборців, котрі беруть реальну участь у голосуваннях з актуальних для всього Євросоюзу питань, – у виборах до Європарламенту, різного роду референдумах тощо. Слід зауважити, що у країнах Євросоюзу найбільша кількість виборців бере участь у голосуваннях саме з муніципальних або регіональних проблем; це зайвий раз підтверджує той очевидний факт, що проблеми „свого” регіону чи міста хвилюють європейців набагато більше, ніж загальнонаціональні, а тим паче, загальноєвропейські справи. Адже більшість європейців звикли розглядати загальноєвропейські справи крізь призму муніципальних, регіональних, а врешті-решт – своїх власних потреб та інтересів, можливості задоволення яких зосереджено у географічних межах регіонів їхнього проживання.

Необхідно також зауважити, що саме територіальні місцевості, регіони (особливо етнічні регіони) є ареалами реального функціонування національної культури, яка стає не тільки одним із найважливіших орієнтирів самоідентифікації суспільства та особи, але й служить основою утворення, затвердження та розвитку загальнонаціональної культури у масштабах певної держави.

Але загальнонаціональна культура якоїсь конкретної держави ніколи не є у, так би мовити, „чистому” вигляді: вона являє собою синтез регіональних культур, є результатом їхнього усереднення та півелювання. Тобто загальнонаціональна культура, відображаючи основні риси кожної із багатьох етнорегіональних культур та виявляючи наявність спільних елементів у них, повністю не віддзеркалює особливостей жодної із цих культур, а тому несе певний елемент відчуженості від них. У окремих же регіонах національна культура зберігається зі всіма своїми історичними особливостями, неповторною

самобутністю та територіально-етнографічною специфікою, глибоко вкоріненою у побут, свідомість та історію мешканців цих конкретних регіонів. Національна ментальність як соціально-психологічний феномен може бути тільки на регіональному рівні.

Слід наголосити, що саме населення регіонів у мовних діалектах зберігає історичну лінгвістичну традицію свого народу, адже загальнонаціональні (літературні) мови виникають тільки у період формуванням централізованих національних держав. Нові національні еліти (насамперед у сферах державного управління) в умовах централізації влади формуються з представників різних регіонів, які є виразниками різних мовних діалектів та говірок, тому для ефективного функціонування ці владні еліти потребують єдиної офіційної, або державної мови, що й одержує статус загальнонаціонального засобу спілкування громадян. Однак офіційна літературна мова практично в усіх країнах Європи залишається надбанням досить вузького елітарного прошарку населення; більшість же населення цих країн (особливо в регіонах) продовжує користуватися значно спрощеними, діалектними варіантами цієї мови.

В регіонах мова зберігається в історично первозданному вигляді, і її носіями є практично всі генерації населення цих регіонів. До того ж, функціонує офіційна, або державна, мова, що зовсім не заперечує активного функціонування діалектних регіональних мов, які часто дуже відрізняються від мови літературної. Наприклад, німецька літературна державна мова („*hoch-deutsch*“) є дуже далека від мови, якою користуються мешканці окремих німецьких земель, причому представники різних земель і зараз із досить великими труднощами розуміють один одного. Адже німецька мова, що головню сформувалася тільки у кінці XVIII ст., навіть зараз нараховує три групи діалектів, кожен з яких також складається з двох підгруп (західної та східної).

Не дивно, що у Європейському Союзі вважають, що саме регіони мають ставати своєрідними заповідниками, де зберігатимуться національні культурні тради-

ції народів Європи, а обов'язком наднаціональних владних інституцій Євросоюзу є створення для цього законодавчих передумов. Так, К. Шелтер та Й. Вюрмелінг пишуть, що національної культури „збереження, захист і формування в майбутньому буде основним завданням регіонів у Європі” [19, 39].

В умовах поглиблення європейської інтеграції культурологічне значення регіонів набагато зростає, оскільки процес формування загальноєвропейського культурного середовища, безперечно, відсуває на другий план розвиток національних культур окремих країн-членів ЄС. Ці країни (через часткову втрату свого державного суверенітету) вже обмежені у можливостях захисту національних культур, тому роль зберігача національної культурної традиції переходить до регіонів.

У багатьох європейських регіонах зростає побоювання, що процес формування загальноєвропейського культурного простору, формування усередненої європейської ментальності становить загрозу не тільки для регіональних, але й загальнонаціональних культурних та духовних цінностей і традицій.

Звернемо увагу на те, що більшість політичних націй Європи не є моноетнічними за своїм складом, більше того – деякі регіональні етноси (які мають чітко окреслену територію свого проживання) досить слабо інтегровані у загальнонаціональні масиви населення (баски в Іспанії, ірландці у Північній Ірландії, корсиканці у Франції, сицилійці в Італії).

Питання про роль мігрантів у Західній Європі не розглядають у контексті регіональних проблем, але сама їхня наявність впливає на настрої національних та, особливо, регіональних спільнот, породжуючи націоналізм та ксенофобію, підсилюючи прагнення до регіонально-психологічної самоізоляції та самодостатності. Багато європейців вважає радикальний націоналізм дійовим засобом захисту від тиску мультикультурного оточення, який тільки посилює наявність емігрантів, які, не бажаючи інтегруватися у культурний простір країни свого перебування, намагаються створити власне субкультур-

не середовище. Причому досить часто ці субкультурні анклавни не мають нічого спільного з цивілізаційними цінностями корінного населення.

Очевидно, що кампанія боротьби зі світовим тероризмом (передусім – мусульманським екстремізмом), розгорнута у планетарному масштабі, також створює атмосферу загрози європейським цивілізаційним цінностям та духовним ідеалам. А це зумовлює зростання недовіри та ворожості до будь-яких проявів нетрадиційної для європейських держав культури. Наприклад, навіть у надзвичайно політкоректній та толерантній Швейцарії (у кантоні Цюрих) у 2006 р. обговорювався проект закону, згідно з яким на території кантону заборонялося спорудження мечетей із мінаретами (хоча такі мечеті були тут ще із 1960-х років, і це не викликало заперечень з боку кантональної громади).

Складність проблеми посилюється ще й тим, що слабо інтегровані у загальнонаціональні структури регіональні етноси, які ще не оволоділи повністю національно-політичною, громадянською свідомістю, мають одночасно засвоювати ще і загальноєвропейську свідомість, більш широку та багато в чому відмінну від свідомості національної.

Виникає така психологічна ситуація, коли національно-політична самоідентифікація для громадян країн-членів ЄС вже не є обов'язковою, оскільки від них вимагається формування свідомості у загальноєвропейських вимірах, до чого більшість європейців ще просто не готова. Отже, коли значення загальнонаціональної самоідентифікації вже зменшується, а усвідомлення приналежності до загальноєвропейської людської спільності ще не сформовано, закономірно зміцнюються світоглядно-психологічні позиції суто регіональної свідомості, зростає потенціал регіональної самоідентифікації.

Можна стверджувати, що на сучасному етапі спостерігаються явні ознаки кризи як загальноєвропейської, так і національно-державної самосвідомості; саме тому у нових умовах – умовах євроінтеграції – прихильники національних ідей починають гуртуватися довкола не за-

гальнодержавних, а регіональних цінностей. Відповідно до цього на перший план політичного життя поступово виходять не загальнодержавні, а регіональні рухи. Так, регіональні рухи набули досить значного поширення та підтримки населення на півночі Італії (Ліга Півночі), в Шотландії та Уельсі, у Фландрії та Валлонії, в Країні Басків та Каталонії, на Корсиці та у багатьох інших європейських регіонах. Все це виводить регіональну проблематику на перший план у діяльності загальноєвропейських владних інституцій.

Наскільки проблема регіонів важлива та гостра для Європейського Союзу свідчить хоча б той факт, що тільки у 15-ти країнах-„старих” членах ЄС нараховують понад 160 (за іншими даними, набагато більше) різних за характеристиками та розмірами регіонів (як суто етнічних, так і економічних). Причому рівні їхнього соціально-економічного та культурного розвитку дуже різняться між собою, як різняться і ступінь загострення національних проблем у цих регіонах, характер національно-культурного розвитку тощо.

В останні роки регіональний компонент загальноєвропейської політики набуває ще більшої ваги з огляду на розширення Євросоюзу. Багато країн-нових членів ЄС, а також держав-претендентів на членство у Євросоюзі мають чітко виражену регіональну структуру, на яку до того ж накладаються етнічні чинники.

Так, наприклад, національні меншини становлять не менше 13% населення Румунії, 14% – Болгарії, приблизно 18% – Словаччині (не говорячи вже про величезний відсоток представників не титульних націй у складі населення країн Балтії) [22, 24]. Саме тому для держав – нових і майбутніх членів ЄС – проблеми регіоналізації та регіоналізму вже в найближчі часи можуть набути неабиякої актуальності.

Безумовно, що тоталітарне політичне минуле цих суверенних країн залишає свій негативний відбиток і на їхню сучасну політику: насамперед стосується це перебільшення ролі централізації у створенні нових моделей державного управління, згідно з якими центр намагається

ся перебрати на себе якомога більше влади, сконцентрувати у своїх руках максимум владних повноважень. Недовірливе та вороже ставлення старої, тоталітарної влади до ідей децентралізації певною мірою успадкували і новоутворені демократичні (а по суті, – посттоталітарні, з досить специфічним трактуванням засад демократії) держави.

Дуже вірогідно, що у перспективі ці країни можуть зіткнутися зі зростаючими вимогами національно-регіональних рухів, які так чи інакше доведеться вирішувати. Шляхи задоволення цих вимог потрібно буде шукати вже не на національних, а на загальноєвропейських владних рівнях, тобто невирішені (і можливо, досить гострі) регіональні проблеми нові члени Євросоюзу принесуть із собою в ЄС.

Складність регіональної проблеми та пошуків шляхів її вирішення у Європі обтяжується ще й тією обставиною, що більшість країн-членів Євросоюзу не пройшли процесу адміністративно-політичної регіоналізації, тобто вони за своїм політичним характером є унітарними державами. Звичайно, що в їхньому політико-адміністративному устрої засади централізації значно перевищують обсяги децентралізації влади. Брак методологічного та практичного досвіду трансформування системи управління на основі децентралізації влади закономірно зумовлює і брак політичного досвіду розв'язання регіональних проблем.

Відзначимо, що зовсім небагато європейських країн-членів ЄС мають федеративний державний устрій або включають до свого складу автономні територіальні утворення: Австрія, Бельгія, Іспанія, Італія, Німеччина, а з 1999 р., після обрання Парламенту Шотландії та Асамблеї Уельсу, до таких держав можна (з певними застереженнями) віднести і Сполучене Королівство. Однак регіональні рухи в інших країнах Європи набувають все більшого розмаху, а вимоги регіонів щодо перерозподілу владних повноважень та розширення власних прав саме на федеративній основі стають дедалі наполегливіші.

Зростання цих вимог виглядає цілком закономір-



но, оскільки стратегічна лінія внутрішньої політики Євросоюзу спрямована на зміцнення демократичних засад суспільно-політичного життя в країнах ЄС. Поглиблення демократизації не останньою чергою означає збільшення владних компетенцій низових адміністративно-територіальних одиниць, розширення повноважень місцевого самоврядування, посилення політичної самостійності регіонів, децентралізації влади. Адже саме на низовому владному рівні потреби населення й інтереси кожного громадянина можуть бути найбільш конкретно, оперативні та предметно задоволені: місцева влада просто стоїть найближче до цих потреб. Водночас пріоритетність громадянських прав людини як концептуальна передумова здійснення всієї внутрішньої політики у країнах Євросоюзу потребує саме таких підходів до трансформування системи адміністративно-державного управління – її максимального наближення до людини та її повсякденних потреб.

Необхідно зауважити ще й таке. В більшості країн ЄС реакція центральних урядів на регіональні вимоги має загалом негативний характер (чого і слідувало очікувати від унітарних, централізованих держав). Причому радикальна (повна чи часткова) регіоналізація європейських країн ніколи не проводилась за ініціативою центральної влади, яка вельми неохоче поступається своїми владними повноваженнями та компетенціями. Саме тому будь-які зрушення у сфері нерерозподілу влади завжди відбувалися виключно під тиском регіональних рухів або вони (ці зміни) були результатом превентивних дій центру, спрямованих на випередження небажаного розвитку політичної ситуації у регіонах (як це було, наприклад, у Сполученому Королівстві в 1999 р. або в Іспанії у 2006 р., де активізування регіональних рухів у Шотландії, Уельсі та Каталонії цілком вірогідно могло призвести до формування та висунення сепаратистських вимог).

З поглибленням політичної європейської інтеграції проблема регіонів у країнах ЄС закономірно набуває все більшої актуальності та ваги. Вона вийшла за межі окремих національних держав та стала загальноєвропейсь-

кою, тому і шляхи її вирішення мають бути визначені на загальноєвропейському рівні. Отже, поглиблення євроінтеграції в межах Євросоюзу потребує формування та практичного проведення спільної загальноєвропейської регіональної політики.

Запитання для обговорення

1. Розкрийте зміст термінологічних визначень „регіон”, назовіть основні ознаки приналежності територій до регіонів.
2. Проаналізуйте зміст понять „регіоналізм” та „регіоналізація”; покажіть, у чому полягає відмінність між ними.
3. Висвітліть політичну сутність поняття „деволюція”, охарактеризуйте її види.
4. Охарактеризуйте сутність сепаратизму та його відмінність від автономії, федералізму, регіоналізму.
5. Назвіть три шляхи проведення регіональної політики, вкажіть їхні наслідки.
6. Проаналізуйте відмінності унітарної держави від федеративної у контексті здійснення процесу регіоналізації.
7. В чому полягає сутність концепцій „нового федералізму”?
8. Чому регіон виявляється більш сталим територіальним утворенням, ніж держава?
9. Чому саме регіони, а не держави, є носіями та зберігачами культурно-національних традицій?
10. На прикладі країн ЄС розкажіть про відмінності між регіонами та національними державами.

Список літератури до розділу

1. Бабков І. Центральна Європа – нова модерність / У кн.: Нова Україна і нова Європа: час зближення: Матер. міжнар. семінару. – Львів, 1997. – С. 26–29.
2. Hanson A.H., Wallis M. Governing Britain // Fontana Press, 1990. – 357 p.
3. Чулицькова Е.Д. Понятие и виды деволюции в британском государствоведении / В кн.: Вопр. территор.-полит. устр-ва гос-ва и разв. полит. сист. общества. – Свердловск: СЮИ, 1990. – С. 89–101.

4. *Ігнатов В.* Централізація чи децентралізація? // Підтекст, 1999. – № 33 (55). – С. 13–16.
5. *Bogdanor V.* Devolution. – Oxford, 1979. – 498 p.
6. Політичний енциклопедичний словник. – К., 1997. – 400 с.
7. The Blackwell Encyclopedia of Political Science / Edited by Vernon Bogdanor. – Blackwell, 1991. – 667 p.
8. *Maccormick N.* The Rise of Scottish Nationalism // The Round Table, 1974. – N 256.
9. *Богачева О.* От государства унитарного к федеративному // Мировая эконом. и междунар. отнош. 1997. – №10. – С. 152–154.
10. *Twelvetrees A.C.* Community Associations and Centers: A Comparative Study. – Oxford, 1976. – 236 p.
11. *Геллер Э.* Нации и национализм // Вопр. философии, 1989. – №7. – С. 120–131.
12. *Чижевський К.* Від кордону до самого центру: ідея кордону в європейській традиції / В кн.: Нова Україна і нова Європа: Час зближення: Матер. міжнар. семінару. – Львів, 1997. – С. 42–50.
13. *Зіллер Ж.* Політико-адміністративна система країн ЄС: Пер. з франц. – К.: Основи, 1996. – 420 с.
14. *Мендельсон М.* Національні меншини Канади: уроки Канади та Квебеку // Політична думка, 1995. – №2–3. – С. 96–104.
15. *Крылов А.Б.* Сепаратизм: истоки и тенденции развития (из опыта политического развития некоторых зарубежных стран). – М.: Знание, 1990. – 62 с.
16. *Таллок Г.* Новый федералист: Пер. с англ. – М.: Фонд „За экономическую грамотность“, 1993. – 192 с.
17. *Петерсон М.* Доречність регіоналізму в європейському контексті: деякі проблемні аспекти / У кн.: Нова Україна і нова Європа: час зближення: Матер. міжнар. семінару. – Львів, 1997. – С. 30–41.
18. *Семенов І.* Группы интересов в Европейском союзе: региональный аспект // Мировая эконом. и междунар. отнош., 1998. – №4. – С. 26–34.
19. *British Cultural Identities* / Edited by Mike Storry and Peter Childs. – London; New York, 1997. – 350 p.
20. *Фергюссон Й.* Глобальное общество в конце XX столетия: Пер. с англ. / В кн.: Междунар. отнош.: социолог. подходы. – М.: Гардарика, 1998. – С. 195–221.

21. Сорос Дж. Кризис мирового капитализма: открытое общество в опасности: Пер. с англ. – М.: ИНФРА-М, 1999. – 264 с.

22. Иванов И. Расширение Евросоюза: сценарий, проблемы, последствия // Мировая эконом. и междунар. отнош., 1998. – №2. – С. 22–33.

23. Eichenberg R., Dalton R. Europeans and the European Community: the dynamics of public support for European integration // International Organization 47 (4). – Autumn, 1993. – P. 507–534.



Регіональна політика завжди була й залишається частиною загальної внутрішньої політики будь-якої централізованої держави. Адже у такій державі постійно виникають проблеми взаємовідносин між центром та периферійними територіями, що потребують свого вирішення на основі усвідомлених принципів та концепцій, які і визначають зміст та сутність державної регіональної політики. Отже, **регіональна політика – це стратегія та тактика/концептуальні основи та практична діяльність владного центру держави щодо розвитку окремих територій, які входять до її складу, та характеру відносин із ними.**

Разом з тим наголосимо, що регіональна політика тільки тоді матиме дійовий та ефективний характер, коли, по-перше, вона окреслена задекларованою державною стратегією, а по-друге, – її виконання забезпечує певна інституційна інфраструктура, відповідний виконавчий апарат, затверджений на законодавчому рівні.

Довгий історичний період регіональну політику визначали та здійснювали виключно на рівні владного, урядового центру національних держав, залежно від особливостей їхнього розвитку, специфічних характеристик регіонів та усталених традицій державного врядування. Зазвичай регіональна політика центру мала на меті збереження його влади на підконтрольних територіях, а розширення владних повноважень регіональних влад відбувалося виключно під тиском регіональних рухів і за законодавчою ініціативою самого цього центру.

Регіональну політику кожної європейської держави трактували як її суто внутрішню справу, що виключало можливості значного зовнішнього впливу на неї або її узгодження з якимисьь загальноприйнятими стандартами та нормами.

Однак процес політичної інтеграції європейських

країн вніс суттєві корективи у саму процедуру формування та проведення регіональної політики у країнах Європейського Союзу. В умовах стандартизації та уніфікації методів та прийомів здійснення внутрішньої політики в державах-членах ЄС національні уряди вже не мали можливості проводити свою регіональну політику на власний розсуд, керуючись суто національними законодавчими нормами або традиційними уявленнями про зміст взаємовідносин центру і периферії. Адже основні принципи внутрішньої політики держав-членів Євросоюзу тепер визначають на загальноєвропейському рівні наднаціональні інститути Євросоюзу.

Отже, на зміну самостійно визначеній та автономно здійснюваній регіональній політиці окремих національних держав приходить загальноєвропейська регіональна політика, що ґрунтується на спільних для всіх країн-членів ЄС законодавчо-правових підвалинах, методологічних принципах та організаційних основах.

3.1. Регіональна політика Європейського Союзу

Як ми вже зазначали, регіональна політика в окремих європейських країнах сформувалася значно раніше, ніж регіональна політика Європейського Союзу. Окремі її елементи завжди були властиві внутрішній політиці будь-якої централізованої держави. Однак прийнято вважати, що регіональна політика більшості європейських держав у сучасному її розумінні почала формуватися лише на початку 50-х років ХХ ст. Водночас визначалася і стратегія її здійснення на національному рівні. Так, ще у кінці 1980-х років дослідники визнавали, що „... в післявоєнний період в усіх розвинутих капіталістичних країнах Західної Європи сформувалася регіональна структурна політика... Мета її – вирівнювання економічних потенціалів та забезпечення рівності життєвих умов” [14, 50] в усіх регіонах певної національної держави.

Першою державну увагу на проблеми регіонів звер-

нула Велика Британія, в якій ще в 1928 р. було проголошено основні принципи регіональної політики, мета якої полягала у боротьбі з високим рівнем безробіття в окремих регіонах країни.

У Франції започатковано державну регіональну політику створенням у 1949 р. підрозділу у справах територій при міністерстві будівництва. На початку 1950-х років урядові структури, покликані формувати та реалізовувати регіональну політику, були створені і в інших європейських країнах. Звичайно, що передусім їх створювали у тих країнах, які мали у своєму складі чітко виражені регіональні утворення. Ці структури з'являлися перш за все в тих державах, які мали унітарний політичний устрій. Адже у федеративних країнах-членах Євросоюзу регіональні проблеми вирішували на основі загального законодавства, а принципи регіональної політики було визначено та зафіксовано в основних положеннях національних конституцій.

Причому слід зауважити, що в різних європейських країнах, залежно від їхньої національної специфіки та історичної традиції розвитку, а також від їхнього адміністративно-територіального устрою, перед регіональною політикою ставили різні завдання та цілі. Доречно нагадати, що і зараз цілі національної регіональної політики окремих країн-членів ЄС досить помітно відрізняються одні від одних: так, наприклад, у Франції головною метою цієї політики є створення рівних можливостей розвитку всіх регіонів країни задля забезпечення національної єдності та солідарності; у Фінляндії центральною ідеєю регіональної політики є збалансований регіональний розвиток; в Швеції – створення регіонів, рівних у економічному, соціальному та екологічному відношенні.

Однак окремі регіональні політики в усіх європейських країнах об'єднувала одна спільна мета – скорочення просторових диспропорцій у соціально-економічному, політичному, культурному та інфраструктурному розвитку регіонів, вирівнювання умов життя у різних частинах певної держави, запобігання виникненню конфронтаційної напруженості між центральною та регіональ-

ною владами на основі надання останнім широких прав та повноважень.

Саме цю мету і було покладено у концептуальну основу формування загальноєвропейської регіональної політики ЄС.

Звичайно, що регіональна політика ЄС прагне максимально повно враховувати історичний досвід розв'язання регіональних проблем у окремих національних державах, які входять до складу Союзу. Але було б методологічно не коректно розглядати сучасну регіональну політику ЄС як просту суму тих шляхів, методів та прийомів вирішення регіональних проблем, які до того використовували різні європейські країни на національному рівні. Адже Союзу доводиться вирішувати принципово нові питання розвитку регіонів у всій Європі, а не в окремих її країнах. До того ж, ці питання, зміст яких визначають євроінтеграційні процеси, мають історично безпрецедентний характер, що унеможливує копіювання досвіду окремих країн у вирішенні своїх регіональних проблем.

Саме тому **регіональна політика Євросоюзу являє собою принципово новий напрям політичної діяльності європейської спільноти, концептуально нове явище у світовій політиці.** Якісна відмінність європейської регіональної політики від регіональних політик окремих держав полягає в тому, що Євросоюз намагається вирішувати регіональні проблеми на загальноєвропейському, системному рівні, а не на рівні локального, ізольованого розв'язання вузьких та конкретних суперечностей між певним регіоном та центральним урядом держави, до якої він входить. Тобто європейська регіональна політика намагається створити ефективну систему не тільки розв'язання, але й попередження виникнення протистояння між загальноєвропейськими, національними та регіональними центрами влади.

Регіональну політику ЄС почали формувати та практично здійснювати з середини 1970-х років, коли у процесі поглиблення економічної інтеграції країн-членів Євросоюзу було створено відповідний матеріальний фундамент для її реалізації, і на порядку денному



з'явилося завдання політичної єдності ЄС. Активізування регіональної політики ЄС, підвищення її ефективності потребувало також збільшення політичної та економічної ролі регіонів у системі відносин у Союзі.

Сутність та особливості регіональної політики Європейського Союзу полягають,

по-перше, у тому, що в сучасних умовах – умовах поглиблення інституційно-політичної інтеграції ЄС – її формування та здійснення відбувається не на національному, а на наднаціональному рівні (тобто провідну роль у її визначенні відіграють вже не національні уряди окремих країн, а загальноєвропейські інституції). Відповідальність за ситуацію, що складається у регіонах Європейського Союзу, переходить від національних органів влади до наднаціональних;

по-друге, регіональну політику ЄС формують та здійснюють за уніфікованими стандартами та правовими нормами, дотримання яких обов'язкове для всіх країн-учасниць Союзу і які в імперативному порядку перетворюються на норми національного законодавства (враховано та узагальнено як досвід проведення регіональної політики в окремих країнах-членах ЄС, так і наявність регіональних проблем, актуальних для цих країн на сучасному етапі їхнього розвитку);

по-третє, сучасна регіональна політика ЄС є невід'ємною складовою загальної інтеграційної політики, що її спільно проводять країни-учасниці Євросоюзу, тому її потрібно розглядати крізь призму стратегічного завдання Союзу, яким стає формування єдиної, цивілізаційно гомогенної Європи.

У 1980-х роках на основі усвідомлення сутності та змісту регіональних проблем Європи (в межах Євросоюзу) почали формувати **методологічну базу** загальноєвропейської регіональної політики, визначаючи її концептуальні основи та головні принципи.

Зауважимо, що для ефективного формулювання та реалізації загальноєвропейської регіональної політики першочергово було визначити основні характеристики регіонів та класифікувати їх, ураховуючи конкретні єв-

ропейські реалії. Передбачали методологічно вирішити такі проблеми: „(1) як визначити та розмежувати регіони; (2) скільки повноважень щодо прийняття рішень передати їм; (3) як координувати дії різних регіональних агенцій, діяльність яких буде накладатися” [2, 204].

Таким чином, **по-перше**, необхідно було з'ясувати зміст поняття „*region*” щодо сьогоденних європейських реалій, визначити сутність такого територіального утворення, як регіони, та сформувати уніфіковані підходи до їхньої класифікації.

Ця виключно методологічна проблема набувала особливого значення з огляду на ту обставину, що протягом останніх десятиліть на загальноєвропейському інституційному рівні визначення дефініції „*region*” зазнало певної еволюції та наповнювалось різним змістом. Хоча, за свідченням К. Шелтера та Й. Вюрмелінга, й досі „в європейському контексті немає загального визначення регіону” [1, 25]. Так, наприклад, у 1978 р. тлумачення Єврорадою дефініції „*region*” було сформульовано як: „Поняття регіону... означає загалом людську спільність, яка живе в межах найбільшої територіальної одиниці країни” [1, 26].

Отже, визначення цілком механічно і, на наш погляд, не виправдано отожднює регіони з територіально-адміністративними одиницями держави (землями, периферіями, областями тощо). Однак сучасний адміністративно-територіальний поділ європейських країн часто є суто формальним, умовним, у ньому не враховано саме регіональні особливості та різноманіття тих територій, які входять до складу держави, не відповідає історичним реаліям їхнього формування та розвитку. Мало того – такий поділ дещо лімітує можливості розвитку регіонів, оскільки потенціал цього розвитку має суто формальні географічні межі.

Європарламент, прийнявши у 1988 р. „Хартію регіоналізації”, у певній мірі виправив невизначеність у формулюванні поняття регіон: „Регіон – територія, що утворює, з географічної точки зору, політичну ціліс-

ність або такий комплекс територій, який являє собою закриту структуру, і населення якого визначають певні риси; виявляє бажання і надалі зберігати свою цілісність" [1, 26].

У 1994 р. (під час затвердження Статуту Комітету регіонів Євросоюзу) було конкретизовано поняття „регіон“, яке тепер трактує європейська спільнота як „... територія, що являє собою реальну спільність із географічної точки зору, або така територіальна спільність, де є спадкоємність і чие населення поділяє певні спільні цінності та прагне зберегти і розвинути свою самобутність із метою стимулювати культурний, економічний і соціальний прогрес" [3, 246].

У 1980-х роках досягнуто координації національної регіональної політики між державами ЄС, що стало важливим чинником оптимізації та підвищення ефективності євроінтеграційної політики загалом. Уніфіковано критерії, які застосовуються національними урядами для визначення проблемних регіонів (тобто таких, що потребують підвищеної державної уваги та допомоги центральних урядів). До них було віднесено (1) рівень безробіття; (2) дохід на душу населення; (3) динаміку міграційних потоків; (4) питому вагу продукції сільського господарства та депресивних галузей промисловості у ВВП регіону.

З метою надання більш ефективної допомоги відсталим регіонам ЄС визначено єдині для всіх країн критерії, яким мають відповідати проблемні регіони:

- *рівень ВВП на душу населення регіону нижчий за середній по Євросоюзу;*
- *не менше ніж двадцятивідсотковий рівень зайнятості працездатного населення регіону в депресивних галузях виробництва;*
- *частка населення, зайнятого у сільському господарстві, має бути більшою, ніж у інших регіонах держави-члена ЄС;*
- *високий рівень безробіття у регіоні (не менше 3,5% від усього працездатного населення), а також не менше ніж на 20% вищий середнього по країні;*
- *стійке негативне сальдо міграцій, тобто вплив на-*

селення з регіону (різні причини, серед яких виділяють економічну стагнацію та стабільне безробіття) [5, 29].

У разі відповідності цим критеріям регіон міг розраховувати на централізовану допомогу з боку інституцій Євросоюзу. Слід зауважити, що в середині 1980-х років на території проблемних регіонів проживало 40% населення Євросоюзу, що ще раз підкреслює велике значення ефективної регіональної політики для функціонування всього Союзу.

Але неважко помітити, що інституції Євросоюзу, визначаючи методологічні основи та головні напрями здійснення його регіональної політики, звернули свою увагу виключно на економічний бік справи, залишаючи поза увагою національні та культурні проблеми. Причому такий підхід був офіційно проголошений у розробленій в 1980-х роках концептуальній стратегії регіональної політики ЄС. Вона закріплювала пріоритет потреб саме економічного, а не соціального або національно-культурного розвитку європейських регіонів.

По-третє, посилення взаємодії держав Євросоюзу у вирішенні регіональних питань сприяло певному узгодженню та уніфікуванню принципів їхнього державно-адміністративного поділу.

Незважаючи на певну несформульованість поняття „регіон”, країнам ЄС вдалося досягти певного узгодження у трактуванні головних його ознак. Відповідно це дало змогу у 1980-х роках запровадити єдину для всіх країн ЄС критеріальну систему визначення регіонів.

Всі регіони країн ЄС було поділено на три ступені: **Перший** ступінь – групи регіонів країн-членів ЄС; **другий** ступінь – власне регіони; **третій** ступінь – окремі частини регіонів. У дев'яти країнах виділили регіони всіх трьох ступенів, але слід зауважити, що в регіональній політиці Євросоюзу основним операційним ступенем було визнано регіони другого ступеня [4, 100–101]. Згідно з приналежністю того чи іншого регіону до певного ступеня визначали і форми та розмір централізованої допомоги йому з боку загальноєвропейських інститутів.

До початку 1990-х років було сформульовано фунда-



ментальні принципи загальноєвропейської регіональної політики. Серед базових принципів цієї політики виокремили:

Субсидіарність. Відповідно до цього суспільно-політичного принципу, вищі рівні державної (або наддержавної) влади мають право і зобов'язані розв'язувати лише ті питання, на вирішення яких не здатні нижчі владні структури. За Маастрихтською Угодою (ст. 3), „у сферах, які не входять до окремої юрисдикції співтовариства, воно згідно з принципом субсидіарності починає свою діяльність лише у тому випадку і остільки, оскільки неможливо у достатній мірі досягти цілі визначених заходів на рівні держав-членів”.

Децентралізація (або деконцентрація) влади, тобто перерозподіл владних компетенцій та повноважень на користь нижчих адміністративно-територіальних одиниць національних держав-членів ЄС. Як ми вже зазначали, децентралізація влади є одним із головних принципів сучасної регіональної політики Євросоюзу, дальшої демократизації політичного устрою країн-членів ЄС.

Партнерство, тобто активне співробітництво між адміністративно-територіальними одиницями-суб'єктами ЄС різного рівня (Євросоюз, національна держава, регіон, одиниці місцевого самоврядування, громади тощо). Об'єктами співробітництва є визначення спільних цілей та сумісна діяльність суб'єктів Євросоюзу, спрямована на їхнє досягнення. Це передбачає активну співпрацю регіонів як із національними урядами, так і з наднаціональними владними інституціями ЄС.

Програмування передбачає формування у процесі партнерства стратегій регіонального розвитку з чітким визначенням пріоритетних коротко-, середньо- та довгострокових цілей, які розглядають у системній єдності та органічному взаємозв'язку. Інтереси розвитку окремих регіонів тісно ув'язуються з загальноєвропейськими інтересами, з актуальними інтересами та цілями діяльності всього Євросоюзу. Разом з тим інтереси національних держав ураховують набагато менше, ніж загальноєвропейські.

Ресурсна концентрація означає, що фінансові ресурси, які надає Євросоюз національним державам-учасницям ЄС або їхнім окремим регіональним утворенням, мають доповнюватися, збільшуватися за рахунок державних та місцевих бюджетів. Тобто відбувається своєрідне акумулювання коштів, які спрямовують на розвиток конкретного регіону. Принцип ресурсної концентрації доповнюється та розвивається за принципом партнерства у вирішенні регіональних проблем.

Означені принципи є фундаментальними основами здійснення регіональної політики ЄС, які, однак, наповнювались конкретним змістом щодо реальних завдань та зміни умов реалізації цієї політики. Фактично ці принципи зазнають уточнення та конкретизації відповідно до реальних проблем та потреб кожного європейського регіону, до яких ці принципи застосовують.

Разом з методологічними основами, теоретичними підвалинами регіональної політики ЄС формувалася і її організаційно-інституціональна база. Причому методологію стратегії регіональної політики Євросоюзу визначали за загальними концепціями європейської інтеграції, які формувалися центральними владними інституціями ЄС. Саме за ними окреслювали довгострокові пріоритетні напрями регіональної політики Євросоюзу, до яких слід віднести:

1. Надання правової та організаційної допомоги депресивним регіонам у структурній перебудові виробництва (ця сфера діяльності ЄС поширюється тільки на ті регіони, в яких протягом трьох років рівень валового продукту на душу населення був нижчим за 75% від середнього по Союзу).

2. Надання матеріальної допомоги (у вигляді фінансових коштів із централізованих фондів ЄС) регіонам, у яких відбувається стагнація промислового виробництва.

3. Подолання тривалого безробіття в регіонах та підтримка ініціатив регіональних влад, спрямовані на збільшення зайнятості населення у відповідному регіоні.

4. Адаптація працівників промислових підприємств до системної зміни умов виробництва, які можуть призвести до зростання безробіття у відповідній галузі.

5. Розроблення та фінансування програм структурної перебудови сільського господарства у переважно аграрних регіонах країн ЄС; допомога аграрним районам.

6. Надання допомоги північним країнам-учасницям Євросоюзу з низькою густиною заселення територій, створення економічних умов для припливу населення у ці регіони.

Визначення саме цих напрямів регіональної політики ЄС як пріоритетних зумовлено усвідомленням необхідності структурної перебудови у найбільш економічно відсталих регіонах Союзу.

Одним із важливих елементів здійснення регіональної політики Євросоюзу були і залишаються т. зв. **Структурні фонди ЄС**, за допомогою яких фінансують програми регіонального розвитку. Саме Структурні фонди ЄС стають тією матеріальною основою, на якій практично відбувається здійснення регіональної політики Євросоюзу.

Слід зауважити, що вже перші нормативні акти ЄЕС та ЄС містять положення про централізовану фінансову підтримку розвитку регіонів. Так, наприклад, стаття 41 Римського договору про заснування ЄЕС дала змогу використовувати аграрну політику Співтовариства як засіб проведення регіональної політики у сільських місцевостях. Для реалізації регіональної політики допустимим було й використання активів **Європейського Соціального Фонду (ЄСФ)**, заснованого згідно з Римським договором.

Коли ЄЕС почало проводити більш активну регіональну політику, у 1975 р. засновано **Європейський фонд регіонального розвитку (ЄФРР)**, головна мета діяльності якого полягала у збереженні і створенні нових робочих місць та наданні допомоги депресивним регіонам. Так, ЄФРР надає підприємствам гранти для створення нових робочих місць (наприклад, у Сполученому Королівстві розмір такого гранту становить 3–10 тис. фунтів стерлінгів за кожне створене підприємцями місце), а в аграрному секторі фермери одержують від Фонду спеціальну фінансову підтримку [17, 138].

Крім вказаних фондів, допомогу регіони отримують

також через **Європейський фонд орієнтування та захисту сільського господарства (ФЕОГА)** та **Фінансовий договір у керівництві рибальством (FIFG)**, який хоч і не має статусу структурного фонду Євросоюзу, але фінансує регіональні заходи щодо розвитку рибальства у країнах ЄС.

Частка ФЕОГА та FIFG у фінансуванні заходів регіонального розвитку становить близько 20% всіх коштів, спрямованих на реалізацію регіональних програм, тоді як частка ЄФРР становить 50%, а ЄСФ – близько 30% [5, 36].

Водночас для реалізації програм регіонального розвитку використовували кошти **Європейського інвестиційного банку (ЄІБ)**, який формально не входить до системи Структурних фондів, але постійно нарощує фінансування цих програм. Так, наприклад, із всієї загальної суми кредитів ЄІБ у 36,8 млрд єкю в 1989–91 рр. на потреби регіонального розвитку було спрямовано 63% всіх цих коштів [4, 98].

Переконливим свідченням посилення ролі Євросоюзу у вирішенні регіональних проблем держав-членів є постійне і неухильне зростання величини Структурних фондів, а отже, – і збільшення обсягів фінансової допомоги регіонам. Так, наприклад, якщо у 1989–93 рр. із Структурних фондів на допомогу різного роду було витрачено 64 млрд євро, то в 2000–2006 рр. – вже 195 млрд [5, 37]. Причому значна частина цих витрат припадає саме на допомогу регіонам.

У 1988 р. регіональну політику Євросоюзу (у тій його частині, що стосувалася фінансової допомоги європейським регіонам) було піддано реформуванню. Передусім стосувалося це вироблення нових принципів фінансування регіонів та програм регіонального розвитку. Головним пріоритетом регіональної політики ЄС було визначено надання фінансової допомоги найменш розвинутим регіонам (де дохід на душу населення становив менше 75% від середньоєвропейського), а також регіонам, рівень безробіття в яких був вищим за середньо статистичний по Євросоюзу.

Сьогодні допомога регіонам розподіляється від-



повідно до їхнього поділу на три групи: 1) регіони зі слабо розвиненою економічною структурою; 2) регіони з традиційною промисловістю та 3) регіони з економікою, що динамічно розвивається.

Реформування регіональної політики 1988 р. зумовило значне зростання ефективності використання фінансових коштів, що спрямовувалися ЄС на підтримання регіонів (на 20–30%). Головним завданням регіональної політики стало зближення рівнів соціально-економічного розвитку регіонів, що, в свою чергою, відобразило стратегічний курс ЄС на затвердження в країнах-членах Союзу єдиних стандартів життя громадян.

Досягненню цієї мети має слугувати діяльність, створених відповідно до Маастрихтської Угоди, **Фонду, сприяння економічному та соціальному зближенню та Комітету регіонів ЄС**, який розглядався як крок до утворення **Регіональної палати ЄС** із широким колом повноважень.

На початку свого функціонування Комітет складався із 222 членів, що призначалися Радою Міністрів ЄС із урахуванням рекомендацій та побажань кожної країни-члена Союзу. З розширенням Євросоюзу Комітет поповнювався представниками країн-нових членів ЄС. Причому більшість членів Комітету становлять регіональні лідери європейських країн (голови регіонів, мери великих міст) [6, 76–77].

Зауважимо, що саме з діяльністю Комітету регіонів можна пов'язати і більш прийнятне формулювання поняття „регіон”. Так, Асамблея Європейських регіонів зафіксувала, що „регіон – це територіальне об'єднання під безпосередньою юрисдикцією суверенної держави з системою самоврядування. Регіон мусить мати свою конституцію, статус автономії або інший закон, який є складовою законодавства держави, і який визначає організацію і повноваження регіону” [8, 22]. Безперечно, що таке визначення більш конкретизовано і водночас має більше характеристик, а також певну практичну спрямованість, тобто може слугувати методологічним підґрунтям формування реальної регіональної політики.

Було визначено головні функції європейських регіонів у контексті поглиблення євроінтеграції. Регіональна політика Євросоюзу визнає такі функції регіонів у складі держав-членів ЄС:

- **комплементарна (доповнююча) функція регіонів** пов'язана з їхньою роллю у визначенні статусу національної держави в системі відносин всередині ЄС, у збільшенні ваги цієї держави у структурі Євросоюзу;

- **функція сумісності** відіграє важливу роль у визначенні оптимальних та ефективних форм кооперування на всіх рівнях у межах ЄС. Відповідно до цієї функції регіони мають органічно вписуватися у структуру як національної держави, так і Євросоюзу. Водночас регіони взаємно доповнюють один одного;

- **функція формування та підтримання мережі міжрегіональних зв'язків**, у ході реалізації якої виявляється здатність регіонів налагоджувати між собою різноманітні зв'язки на основі рівноправного партнерства. Практично ця функція реалізується у процесі двостороннього та багатостороннього співробітництва регіонів (зокрема, транскордонної співпраці);

- **функція „підштовхування” регіонів** полягає у здатності регіонів до збереження та посилення регіональної ідентичності свого населення у досить широкому діапазоні – від розвитку культури та історичних традицій до активування регіональних економічних інтересів.

Саме такі основні функції регіонів покладено в основу визначення регіональної політики Європейського Союзу, що і зафіксовано у відповідних рішеннях владних інститутів ЄС.

В умовах активізування регіональної політики ЄС великого значення набуває діяльність спеціалізованих комісій Комітету регіонів Євросоюзу. До складу Комітету входять такі спеціалізовані комісії: Регіональної політики; Економічного розвитку; Місцевих та регіональних фінансів; Упорядкування сільської зони, сільського господарства, рибальства, лісу, моря, гірської зони; Транспорту і комунікаційних мереж; Урбаністичної політики; Впорядкування території, навколишнього середовища, енергетики; Освіти,

3. Об'єднана Європа та її регіони



виховання; Європи громадян, наукових досліджень, культури, молоді, інтересів споживачів; Економічного і соціального об'єднання. Отже, спеціалізовані комісії тримають у полі своєї уваги практично всі найважливіші потреби та інтереси регіонів.

Зауважимо, що чинна інституційно-організаційна система здійснення регіональної політики ЄС не є незмінною: вона функціонує досить динамічно, оперативно реагуючи на всі зміни ситуації у регіонах, у структурі регіональних запитів та потреб.

Паралельно з інституціями ЄС національні уряди, щоб не втратити ініціативи у вирішенні проблем власних регіонів, значно активізували свою регіональну політику. У багатьох країнах-членах Євросоюзу функціонують різного роду національні програми регіонального розвитку, які розробляють та здійснюють відповідні органи.

Однак слід підкреслити, що (на відміну від країн ЄС із федеративним устроєм) в унітарних, централізованих європейських державах національні уряди намагаються тримати всі процеси регіонального розвитку під своїм контролем. Схема централізованого управління розвитком регіонів приблизно однакова в усіх унітарних державах ЄС: створюється центральний орган, у повноваження якого входить керівництво регіональним розвитком, а на місцях – підпорядковані цьому органу регіональні комітети. Наприклад, у Франції ще 1965 р. було утворено **регіональні комітети економічного розвитку**, а також національне **Агентство з координації та планування регіонального розвитку (DATAR)**. У Сполученому Королівстві (до надання Уельсу та Шотландії автономії) при кабінеті міністрів діяли уповноважені у справах цих територій. В інших європейських країнах у складі центрального виконавчого апарату також діяли аналогічні структури, призначення яких полягало в управлінні розвитком регіонів, практичному здійсненні регіональної політики, визначеної урядом.

Зазвичай регіональну політику в європейських країнах визначали та втілювали у життя функціонуючі міністерства та департаменти. Так, наприклад, управління

регіональним розвитком в Італії покладено на міністерство промисловості і міністерство з бюджетних питань, у Греції – на міністерство національної економіки, в Португалії – на головний департамент із питань регіонального розвитку, у Фінляндії розроблення і реалізацію програм регіонального розвитку здійснює міністерство внутрішніх справ, яке координує свої рішення з міністерством торгівлі і промисловості. Як бачимо, ці країни намагаються вирішувати регіональні проблеми, спираючись на стару, централізовану структуру державного врядування.

У багатьох європейських країнах впровадження централізаторської моделі регіональної політики є реакцією на посилення влади загальноєвропейських інституцій і, відповідно до цього – на зростання самостійності регіонів. Тому активізування національних програм регіонального розвитку є не тільки свідченням їхньої узгодженості з планами ЄС щодо розвитку регіонів, але й ознакою того, що європейські держави-члени Євросоюзу не бажають втрачати контроль над своїми регіонами.

Однак закономірності та 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.

Саме тому в останні роки національні урядові центри вимушені передавати все більшу частку повноважень з розвитку регіонів органам регіональної влади та місцевого самоврядування: „Роль центрального уряду все більшою мірою зводиться до розроблення та координації регіональної політики, але не до її реалізації на місцях” [5, 21].

Протягом останніх 20-ти років більшість країн-членів Євросоюзу зробили рішучі кроки назустріч децентралізації управління регіональним розвитком, переданою великого обсягу владних компетенцій регіональним ор-



ганам, які активно формувались у цей час. Так, наприклад, у середині 1980-х років у Франції було створено 22 регіональні уряди, а в Голландії значно розширено компетенції периферії. У скандинавських країнах проведення експерименту „вільна комуна” сприяло ослабленню контролю з боку центрального уряду за діяльністю місцевих владних органів, значному розширенню самостійності регіонів.

Звичайно, центральні органи влади у країнах ЄС поступилися частиною своїх повноважень на користь периферії зовсім не з власної ініціативи, а під тиском дедалі зростаючих вимог регіонів, а також об'єктивних реалій політичного розвитку інтегрованої Європи. Адже децентралізація влади, розвиток місцевого самоврядування, демократизація державного устрою країн, що входять до складу ЄС, стають імперативними передумовами дальшої політичної інтеграції Євросоюзу.

До того ж, тепер у розробленні та реалізації регіональних програм все більшу участь беруть не тільки державні, але й приватні посередники. Саме завдяки їхнім зусиллям в останні роки виникло багато різноманітних регіональних проектів та програм розвитку, виконання яких відбувається за рахунок недержавних фінансових джерел. Отже, на політичній арені Євросоюзу з'явився ще один недержавний, незалежний від владних рішень центральних урядів актор, який активно впливає на здійснення програм регіонального розвитку в країнах ЄС.

Водночас під час реформування структурних фондів (1998 р.) Євросоюз чітко наголосив на необхідності децентралізації управління фінансовими ресурсами, що виділяються загальноєвропейськими Фондами на здійснення програм регіонального розвитку, розширення самостійності територій у використанні цих коштів. Разом з тим зазначено потребу неухильно дотримуватися принципу субсидіарності у проведенні регіональної політики. І хоча європейські інституції неодноразово підкреслювали вирішальну роль центральних органів виконавчої влади у реалізації регіональних програм, об'єктивна реальність переконливо свідчить на користь того, що лібералізація

регіональної політики ЄС однозначно підсилює значення регіонів у загальноєвропейській політиці та зростання їхньої незалежності від національних центрів влади.

Отже, можна аргументовано стверджувати, що наслідком реалізації регіональної політики Європейського Союзу стало неухильне зростання політичної та економічної самостійності регіонів, зміцнення їхньої незалежності від рішень центральних національних урядів, чіткіше відбулося визначення федералістської перспективи адміністративно-територіального майбутнього інтегрованої Європи.

Саме такий розвиток регіональної політики Євросоюзу сприяв формуванню у політичній та громадській думці європейської спільноти певних ідей, що стосуються реформування на засадах лібералізації адміністративного та політичного устрою об'єднаної Європи. Ці ідеї згодом були оформлені у т. зв. концепцію „Європи регіонів”, яка в сучасних умовах дістає все більше визнання в європейських країнах.

3.2. „Європа регіонів” як стратегічна перспектива політичного розвитку ЄС

Унаслідок активізації інтеграційних процесів у європейських країнах регіони Євросоюзу значно посилили своє економічне та політичне значення у системі загальноєвропейських відносин. Статус регіонів у державних структурах ЄС вже не можна розглядати лише як статус звичайних адміністративно-територіальних одиниць окремих країн, як простих частин національних держав. Із об'єктів політичного впливу центральних урядів регіони поступово перетворюються на суб'єкти загальноєвропейських стосунків, у дійовий чинник формування принципово нової системи відносин в об'єднаній Європі.

Розвиток та практична реалізація регіональної політики Євросоюзу, починаючи з 1988 р., поступово, але неухильно, перетворюються на пріоритетний напрям всієї політичної діяльності ЄС. Про це переконливо свідчить

не тільки законодавча активність ЄС у цій площині, але й постійно зростаючий обсяг коштів, які Союз спрямовує на здійснення програм регіонального розвитку. Так, на сьогодні за розміром централізованого фінансування з загальноєвропейських джерел різноманітні регіональні програми мають друге місце, поступаючись лише аграрному сектору, якому традиційно відводять провідне місце у діяльності Євросоюзу, спрямованій на підтримку найбільш значущих секторів європейської економіки.

Важливим моментом реформи регіональної політики ЄС, проведеної у 1988 р., стала зміна адресності централізованої допомоги регіонам. До 1988 р. кошти, що виділялися Євросоюзом для розвитку окремих регіонів, надходили у розпорядження урядів відповідних країн, які не завжди використовували їх за прямим призначенням (це мало вигляд простої фінансової допомоги менш розвинутим країнам ЄС відповідно до заздалегідь визначених квот, але інституції Євросоюзу практично не контролювали їхнє витрачання). Такий „ненормальний“ стан речей не тільки не сприяв розвитку регіонів, але й часто призводив до накопичення конфліктного потенціалу у взаємовідносинах національних урядів та регіональних влад.

Після проведення реформування системи надання допомоги регіонам кошти почали надходити безпосередньо регіональним владам. Звичайно, що такий порядок фінансування розвитку регіонів значно підвищив їхнє значення у всій системі відносин у межах Євросоюзу; однак водночас це значно зменшило роль національних урядів у здійсненні регіональних програм. Також зростала фінансова незалежність регіонів від бюджетних асигнувань, що надходили від національних урядів. Поступово регіони почали орієнтуватися на інституції ЄС як на пріоритетне джерело надходження коштів для задоволення потреб свого розвитку. Якщо раніше політична увага регіональних влад була цілком спрямована на центральні уряди, то тепер вона все більшою мірою концентрується на владних органах ЄС.

Створення Комітету регіонів сприяло ще більшому зростанню незалежності регіональних влад від урядів

тих держав, до складу яких входили підпорядковані їм регіони. А вже тепер саме Комітет визначав та реалізував стратегічний курс Євросоюзу щодо проведення регіональної політики, причому Комітет здійснював це, хоча і враховуючи позицію національних урядів, але незалежно від них.

Однак слід зауважити, що рішення Комітету регіонів мають переважно консультативний характер, а це викликає заперечення і навіть незадоволення з боку багатьох європейських регіонів. Такий статус Комітету регіонів не задовольняє амбіції багатьох європейських регіонів, які прагнуть більшої участі у формуванні загальноєвропейської політики.

Вимоги розширити повноваження та компетенції Комітету регіонів висувують передусім регіональні утворення тих держав-членів Євросоюзу, що побудовані за федеративним принципом (насамперед федеральні землі Німеччини, а також іспанські автономії).

Таку позицію досить легко пояснити: у федеративних державах регіони вже відіграють вирішальну роль у практично всіх галузях суспільного життя; вони претендують на аналогічну роль і в масштабах всього Союзу. Саме тому регіони вважають, що компетенції Комітету недостатньо для досягнення двох основних цілей:

- розширення представництва регіонів у законодавчих та виконавчих структурах Євросоюзу, що має, з одного боку, збільшити вплив регіонів на прийняття загальноєвропейських владних рішень, а з іншого – зменшити їхню залежність від рішень національних урядів;

- створення стабільних інституційних механізмів, за допомогою яких регіони змогли б більш ефективно відстоювати свої інтереси (в першу чергу – від можливих зазіхань на ці інтереси своїх владних центрів).

З огляду на це регіони висувують на перший план регіональної політики ЄС вирішення таких питань:

- створення незалежного органу, який відстоював би регіони у системі внутрішніх взаємовідносин країн ЄС та був би уповноважений приймати рішення з важливих для регіонів питань;

- забезпечення прямої участі представників регіонів у діяльності Ради Міністрів ЄС, що дало б регіональним представникам змогу впливати на прийняття загальноєвропейських політичних рішень (особливо тих, що безпосередньо визначають регіональну політику ЄС);

- визначення кола питань, відповідь на які безпосередньо пов'язана з наданням регіонам централізованої допомоги з боку владних інституцій ЄС;

- надання Комітету регіонів права прямого доступу до Європейського Суду для оскарження дій та рішень як національних, так і загальноєвропейських владних органів.

Отже, європейські регіони в останні роки висувають все більш радикальні вимоги не тільки до своїх національних урядів, але й до спільних загальноєвропейських інституцій. Головний зміст цих вимог відображає прагнення територій брати пряму і безпосередню (тобто оминаючи національні уряди) участь у визначенні регіональної політики Євросоюзу. Як вже зазначалося, такі вимоги особливо поширені у федеративних державах-членах ЄС, але останнім часом до них все активніше долучаються і регіони, що входять до складу унітарних держав-учасниць Євросоюзу.

На концептуальному рівні прагнення регіонів до більш активної участі у вирішенні загальноєвропейських справ оформилось у ідею створення „Європи регіонів“, яка набуває все ширшого визнання у європейському співтоваристві і навіть знайшла своє відображення у Маастрихтській Угоді. Саме в ній розглянуто ідею „Європа регіонів“ як можливого політичного майбутнього Євросоюзу. Тому в Угоді наголошено на підвищенні ролі та значення європейських регіонів у визначенні загальної політичної стратегії ЄС.

Прихильники концепції „Європа регіонів“ наполягають на тому, що з розвитком європейської політичної інтеграції регіони за своїм значенням та впливом на політику ЄС мають зрівнятися з національними державами. Деякі дослідники навіть вважають, що регіони мають перетворитися в основну територіальну одиницю адміністративно-політичного устрою об'єднаної

Європи. Наприклад, російський дослідник В. Коровкін стверджує, що під формуванням „Європа регіонів” слід розуміти створення „такої організаційної структури, за якої при прийнятті найважливіших рішень 183 регіони (другого ступеня) Європейського Союзу матимуть пріоритет перед національними державами” [4, 100], тобто регіони мусять мати політичний статус, вищий за статус національної держави.

Причому такі ідеї досить популярні серед населення країн-членів Євросоюзу. Про це свідчить той факт, що, за даними соціологічних опитувань, близько 77% громадян цих країн висловлюються за активізацію участі регіонів у визначенні та реалізації політики ЄС, за посилення їхньої ролі в усіх сферах діяльності Союзу [7, 28].

У політичному контексті концептуальна ідея „Європа регіонів” полягає у тому, щоб створити у межах ЄС такий тип міжтериторіальних відносин, за якого б регіональний аспект у діяльності Євросоюзу постійно зростав, а регіони відігравали б все помітнішу роль у проведенні загальноєвропейських інтеграційних процесів. Практично це означає проведення у майбутньому широкої федералізації Європейського Союзу, зрівнювання у політичних правах національних держав та їхніх регіонів і підпорядкування їх єдиному загальноєвропейському державному праву. В. Коровкін прямо пише про те, що „реалізація концепції „Європа регіонів” найтісніше пов’язана з просуванням Європейського Союзу до єдиного федеративного устрою на всій його території. Такий розвиток передбачає, зокрема, помітне скорочення компетенцій національних держав та їхній поступовий перерозподіл між органами Євросоюзу, з одного боку, та місцевими регіональними органами влади – з іншого” [4, 101].

Політичний курс ЄС на втілення концепції „Європа регіонів” у життя було підтверджено прийняттям у 1999 р. Європейською Комісією пакета програмних документів „Агенда-2000”, який визначав перспективи та напрями стратегічного розвитку Союзу. „Агента-2000” засвідчує зростання ролі регіонів у суспільно-політич-

ному та економічному житті Європи на початку нового століття, а також значення проведення ефективної регіональної політики ЄС, головні напрями її модернізації та реформування. Водночас, як зауважують сучасні дослідники, „остання модифікація єврорегіональної політики в структурі проекту „Агенда-2000” не виходить за межі первісної ідеї „Європа регіонів” [5, 29].

Зауважимо, що у межах Європейського Союзу відбувається активний процес формування інституційно-організаційної бази впровадження концепції „Європа регіонів” у політичну реальність. Мовиться про утворення низки загальноєвропейських організацій, які покликані формулювати та задовольняти вимоги й інтереси регіонів. Причому ці організації мають позанаціональний та позаурядовий характер, що сприяє ще більшому зростанню незалежності регіонів та підвищенню їхнього статусу у структурі відносин ЄС. До речі, і самі міжрегіональні об'єднання позиціонують себе „як асоціації, сформовані між регіональними одиницями різних держав, кінцева мета яких – діяти як групи впливу (або тиску) в європейських інституціях, а також сприяти співробітництву, що ґрунтується на спільних інтересах, потребах і сподіваннях” [15, 58].

У контексті втілення концепції „Європа регіонів” у практику загальноєвропейських відносин найбільше значення мають такі міжрегіональні об'єднання, як **Асамблея європейських регіонів (АЕР)** та **Конгрес місцевих і регіональних влад Європи (КМРВЕ)**.

Ці дві організації можна віднести до числа т. зв. *представницьких* асоціацій, головною метою яких є формування та репрезентація європейським інституціям спільної думки регіонів щодо вирішення важливих загальноєвропейських проблем. Саме ці асоціації на концептуальному рівні узагальнюватимуть вимоги регіонів, оформлятимуть їх у відповідні програми та проекти, які потім матимуть вплив на прийняття рішень загальноєвропейськими інституціями. Як записано у статуті АЕР, ця міжрегіональна організація є „політичним голосом регіонів Європи” [5, 52].

Функціональні міжрегіональні об'єднання утворюються для сприяння практичному співробітництву конкретних європейських регіонів у тих чи інших галузях, для втілення у життя концептуальних порад та рекомендацій, вироблених представницькими організаціями. До кола функціональних організацій можна віднести Асоціацію європейських прикордонних регіонів, Конференцію периферійних приморських регіонів, Робочу співдружність придунайських країн (РСПК), різного роду об'єднання прикордонних регіонів тощо.

У контексті реалізації ідеї „Європа регіонів” представницькі міжрегіональні організації формують концептуальні підвалини, громадську думку та здійснюють тиск на європейські інститути з метою надання регіонам якомога більшої самостійності на політичному та законодавчому рівнях. Діяльність функціональних об'єднань спрямована на розширення фактичної (передусім економічної) незалежності від рішень національних владних центрів шляхом поглиблення міжрегіонального співробітництва у різних сферах суспільного буття. Причому активна діяльність цих організацій підтримується та стимулюється загальноєвропейською владою, яка у розширенні прав регіонів вбачає ефективний інструмент зменшення впливу національних урядів на процеси поглиблення європейської інтеграції.

Отже, можна припустити, що інститути ЄС розглядають здійснення концепції „Європа регіонів” як стратегічну перспективу політичного розвитку Євросоюзу. Передбачається досягти цієї мети, поступово вирівнюючи політичні статуси національних країн та їхніх регіонів, шляхом федералізації, що насамперед стосується унітарних держав у складі Євросоюзу.

У підсумку, внаслідок послідовної реалізації концепції „Європа регіонів”, у Європі мають залишитися тільки два суб'єкти загальноєвропейської федерації – Євросоюз та його регіони, які номінально ще будуть позиціонувати себе як територіальні складові національних держав, але останні безповоротно втратять свій статус владних та

повноважних центрів прийняття рішень, обов'язкових для виконання регіонами.

Слід зазначити, що саме така політична перспектива змушує європейські національні уряди досить насторожено, якщо не негативно (хоча і приховано) сприймати ідею „Європа регіонів”, у реалізації якої вони небезпідставно вбачають пряму загрозу скорочення обсягу власних владних компетенцій, обмеження своєї влади у державі. Разом з тим унітарні держави (таких у ЄС більшість) без ентузіазму сприймають і перспективу федералізації Союзу, яка видається невідворотною у разі практичної реалізації політичних вимог програми „Європа регіонів”.

Тим не менш, ідеї федералізму все активніше завоюють громадську думку та політичну спільноту Європи. Наприклад, Іспанія ще у 1978 р. проголосила у своїй Конституції, що вона є „державою автономних спільнот (регіонів)” і „визначає організацію держави у взаємодії різних, по суті, рівних територіальних влад або навіть національностей” [5, 31]. Нагадаємо, що до складу цієї країни входять 17 автономних утворень, які одержують дедалі більше владних повноважень та компетенцій.

Слід зауважити, що надання централізованої допомоги країнам та регіонам, що потребують такої підтримки, є фундаментальним принципом європейської інтеграції. Однак всебічна допомога центру периферіям є одним із „базових принципів федералізму” [18, 79]. Звідси випливає той незаперечний факт, що зі збільшенням фінансової допомоги регіонам з боку центральних європейських інституцій посилюються і федералістські тенденції у Євросоюзі.

Водночас у політикумі та в громадській думці Євросоюзу все більшого поширення набуває переконання у необхідності налагодження різноманітних зв'язків між європейськими регіонами та розвитку їхнього прямого співробітництва, незалежного від волі та рішень владних національних центрів.

Звичайно, що в першу чергу йдеться про розширення економічного співробітництва європейських ре-

гійонів, що має підвищити їхнє значення у господарському житті Євросоюзу. Адже відомо, що саме проблеми економічного розвитку постійно знаходяться у центрі уваги європейського співтовариства.

В сучасних умовах особливого значення набувають прямі транскордонні зв'язки між регіонами, що входять до складу різних держав ЄС, але мають спільні риси та характеристики (економічні, національно-культурні, природно-кліматичні тощо).

Транскордонне співробітництво регіонів перетворюється на ефективний важіль загального розвитку всього Європейського Союзу. Зауважимо, що транскордонне співробітництво як правове поняття увійшло в європейську юридичну термінологію після підписання державами-членами Ради Європи у Мадриді **Європейської рамкової Конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами** (1980 р.) [13], до якої Україна приєдналася у 1993 р. У травні 1998 р. в Страсбурзі було прийнято Протокол №2 до цієї Конвенції, яким дано було дозвіл щодо поширення її дії на міжтериторіальне співробітництво.

В сучасних умовах саме цей документ стає методологічно-правовою основою розвитку міжрегіонального транскордонного співробітництва не тільки в межах Європейського Союзу, але й усіх європейських країн взагалі. За ним згодом було розроблено та затверджено низку законодавчих актів, які конкретизували умови та порядок міжрегіонального співробітництва: „Європейська хартія місцевого самоврядування” (Страсбург, 1985 р.), „Європейська хартія регіональних мов і мов меншин” (Страсбург, 1992 р.), у якій наголошено на умовах транскордонного обміну; „Хартія Конгресу місцевих і регіональних влад Європи”, ухвалена Комітетом міністрів ЄС 14 січня 1994 р.; проект „Європейської хартії регіонального самоврядування” (ухвалена Конгресом місцевих і регіональних влад Європи Ради Європи 5 червня 1997 р.).

Як бачимо, у загальноєвропейському законодавстві створено досить міцну правову базу для ефективного

здійснення міжрегіонального транскордонного співробітництва.

Коло питань, які мають вирішувати регіональні влади у процесі транскордонного співробітництва, досить широке та різноманітне. До нього входять: співпраця регіонів у економічній сфері, у галузях природокористування, охорони довколишнього середовища та ліквідації наслідків можливих природних лих, у національно-культурній, освітній галузях, у сфері охорони здоров'я тощо.

Слід зауважити, що розвиток транскордонного міжрегіонального співробітництва повністю відповідає вимогам ринкової економіки, а також потребам лібералізації політичного управління в державах-членах ЄС.

Згідно з Мадридською конвенцією транскордонне співробітництво регіонів має бути здійснене владними органами або місцевими громадами у межах своїх, визначених відповідним національним та загальноєвропейським законодавством, повноважень та компетенцій без регулюючого впливу або адміністративного втручання з боку центральної державної влади. Тобто йдеться про прямі договірні зв'язки між владними органами або органами самоврядування прикордонних регіонів різних європейських країн без участі центральних урядів. На думку багатьох західних аналітиків, роль національних органів влади потрібно обмежувати „наданням фінансових та матеріальних ресурсів для здійснення транскордонного співробітництва „регіонів“ [16, 7].

Однак, звичайно, загальноєвропейські інституції, створюючи умови для підвищення самостійності регіонів, зовсім не прагнули відкрито виступати за зменшення повноважень національних країн та їхніх центральних урядів. Тому Мадридська Конвенція, підтверджуючи, з одного боку, право регіонів на самостійне визначення форм та меж транскордонної кооперації, з іншого – дає змогу центральній владі контролювати цю кооперацію з метою збереження національного суверенітету над регіонами.

Отже, центральні національні уряди стають скоріше стримуючим, обмежуючим, ніж стимулюючим, чинни-

ком транскордонної міжрегіональної інтеграції. Тому в справі розвитку транскордонної кооперації провідна роль належить саме місцевим владам як найбільш зацікавленим у такій формі міжрегіонального співробітництва, що відбувається насамперед в інтересах і для задоволення потреб населення відповідних регіонів. Зовсім не важко уявити виникнення такої ситуації, коли на шляху розвитку транскордонного співробітництва регіональним владам доведеться долати явну чи приховану протидію урядових центрів.

На основі розвитку транскордонних зв'язків, розширення співробітництва регіонів різних країн у найрізноманітніших сферах діяльності почалося формування цілком нових, невідомих у минулому Європи, територіальних прикордонних утворень – **еврорегіонів**.

За визначенням українських науковців О. Передерія та С. Устича, транскордонний еврорегіон – „певний географічний простір, який включає частини територій двох або більше країн, які домовляються про координацію своєї діяльності в економічній, соціальній, культурній і інших галузях суспільного життя. Територіальними... елементами транскордонних регіонів є, як правило, адміністративно-територіальні райони суміжних країн, що мають спільні кордони” [10, 19]. Звичайно, що найбільші перспективи щодо утворення еврорегіонів відкриваються перед тими прикордонними регіонами, які мають спільні риси, характеристики та потреби.

Перші транскордонні регіони в Європі з'явилися після Другої світової війни з ініціативи місцевої адміністрації на прикордонних територіях Австрії та Італії. Ще у 1958 р. було створено перший еврорегіон на базі прикордонних областей Голландії та Німеччини. Пізніше, у середині 1960-х років нерегулярні, епізодичні міжрегіональні контакти (переважно у галузі культури) переросли у багатостороннє співробітництво між транскордонними регіонами. У 1973 р. відбулося підписання договору про створення Асоціації прикордонних європейських регіонів із штаб-квартирою у Бонні.

Після інституційного оформлення прикордонного



співробітництва європейських областей значно активізувався процес створення євро регіонів. Так, у 1978 р. у Венеції представниками Баварії, Словенії, Хорватії, двох областей Італії та чотирьох земель Австрії було створено Альпійсько-Адріатичний Союз, до якого пізніше приєдналися інші регіони Італії та Австрії, у 1988 р. – п'ять угорських округів, а у 1990 р. – швейцарський кантон Тіціно. Так було утворено євро регіон „Альпи-Адріатика”, задекларованою метою якого став розвиток довгострокового прикордонного співробітництва практично в усіх галузях суспільного життя.

В останнє десятиліття, з огляду на поглиблення європейської інтеграції, процес утворення євро регіонів значно активізувався. На сучасний момент в Європі нараховують понад 20 євро регіонів, які можуть бути кваліфіковані як транскордонні територіальні утворення. В межах їхніх кордонів розвивається спільна інфраструктура, створюються підприємства та установи, основні напрями діяльності яких окреслені виробничими можливостями та інтересами всіх територіальних складових євро регіону (наявність сировини, достатніх ресурсів робочої сили, потенціал регіональних та національних ринків тощо).

Важливе значення для поглиблення та зміцнення транскордонних зв'язків має діяльність об'єднань європейських регіонів, за яку відповідають місцеві влади, з чітко вираженою виробничо-галузевою подібністю.

Кооперація регіонів відбувається передусім на основі співробітництва підприємств, які репрезентують традиційні для Європи галузі промислового виробництва: текстильну (Об'єднання регіонів, зацікавлених у реконструкції текстильної промисловості – RETEX), суднобудівну (регіони, зацікавлені у реконструкції цивільного суднобудування – RENOVAL), виноробну (об'єднує 10 регіонів Південної Європи – DYONYSOS), вугільну (об'єднання місцевих влад вугледобувних регіонів Бельгії, Сполученого Королівства, Іспанії, Німеччини, Франції).

Об'єднавши ресурси та організаційно-виробничі зусилля, місцеві влади територій, які входять до складу євро регіонів, спільно визначають шляхи та засоби вирі-

шення своїх економічних проблем, домагаються від європейських інституцій підтримки у реконструкції галузей промисловості, створюють спільні програми економічного розвитку. Зауважимо, що ці програми орієнтовані не стільки на національні економічні інтереси, скільки на інтереси економічного розвитку всього Євросоюзу.

Причому необхідно підкреслити, що для європейських регіонів, які беруть участь у транскордонному співробітництві, така співпраця зовсім не є методом економічного виживання або подолання кризових явищ у господарчій сфері. Навпаки – міжрегіональна кооперація є ефективним засобом прискорення економічного розвитку територій, які входять до складу ЄС. Досить переконливим аргументом на користь такого твердження є той факт, що зараз у Європі набувають все більшого поширення трансрегіональні галузеві асоціації, які ставлять за мету не кооперування у сфері підтримання депресивних галузей виробництва, а навпаки – об'єднання зусиль для розвитку сучасних, високотехнологічних виробництв: електроніки, аерокосмічних технологій тощо. Так, наприклад, у 1988 р. було утворено єврорегіональну групу „Чотири мотори Європи”, в яку входять потужні промислові регіони Баден-Вюртемберг, Рона-Альпи, Ломбардія та Каталонія (асоційованим членом групи є також Уельс). А трансрегіональне об'єднання французького департаменту Нор-Па-де-Кале та британського графства Кент разом реалізовували масштабні будівельні проекти, пов'язані зі спорудженням (а потім – і з обслуговуванням) тунелю під Ла-Маншем, що фінансувалися Європейським Союзом [7, 31].

На початку 1990-х років у процес формування єврорегіонів активно включаються східноєвропейські країни, використовуючи транскордонне співробітництво як ефективний засіб входження до загальноєвропейських інтеграційних структур. Першими були створені єврорегіони, до яких входили території Німеччини та Чехії (єврорегіони „Егренчіс” та „Шумава”); активність у цьому напрямі виявляли також Польща, Словенія, Угорщина. Не викликає сумніву той факт, що участь цих країн у

міжрегіональному транскордонному співробітництві мала на меті здобути повне і рівноправне членство у Європейському Союзі.

Слід зауважити, що транскордонне співробітництво територій, які входять до складу країн-учасниць ЄС, та утворення єврорегіонів повністю відповідає змісту концепції „Європа регіонів”. Транскордонна співпраця, утворення єврорегіонів сприяє підвищенню значення регіонів у структурі європейських зв'язків, зростанню їхньої економічної самостійності та незалежності від центральної влади.

Неважко помітити, що у довгостроковій (і навіть середньостроковій) історичній перспективі практична реалізація ідеї „Європа регіонів” може призвести до фактичного зникнення з політичної карти європейського континенту суверенних національних держав, на зміну яким прийде федеративний конгломерат регіонів та квазірегіональних утворень, що будуть суто формально декларувати свою приналежність до тієї чи іншої держави.

У такому випадку з трьох акторів сучасного суспільно-політичного життя об'єднаної Європи – національних урядів, загальноєвропейських владних інституцій та регіональних органів влади – залишаться тільки два останніх. Отже, в реалізації плану „Європа регіонів” зацікавлені передусім регіони та наднаціональні загальноєвропейські органи влади, але він зовсім не відповідає корпоративним інтересам урядів національних держав. Адже будь-яке розширення політичних чи економічних прав регіональній владі схильні розглядати крізь призму здобуття більшої незалежності від центральних урядів, як крок до збільшення свого статусу до рівня загальноєвропейського. Наприклад, Уельс та особливо Шотландія розглядали надання їм автономії у 1999 р. як перший крок на шляху до прямого членства у Європейському Союзі.

Однак в сучасних умовах розвитку ЄС досить важко передбачити всі політичні наслідки підвищення статусу регіонів до рівня статусу національної держави. Невирішеність багатьох питань регіоналізації породжує

великі труднощі у формуванні та проведенні загальноєвропейської регіональної політики, тим більше – політики, в основу якої покладено ідеї концепції „Європа регіонів”.

Найбільш складним питанням виявилось визначення єдиних стандартів розвитку територій та підходів до вирішення конкретних проблем різних європейських регіонів: адже кожен із них має свою специфіку, тому те, що підходить для одного регіону, зовсім не сприймається іншим. Це ставить інституції ЄС перед необхідністю розробляти програми розвитку практично для кожного регіону, що входить до складу Євросоюзу. Причому деякі дослідники взагалі ставлять під сумнів можливість формування єдиних принципів проведення регіональної політики на різних територіях ЄС і навіть вірогідність здійснення ефективної регіональної політики Союзу. Як писав з цього приводу англійський дослідник К. Мідмас, „... транспонувати регіональні моделі розвитку з одного національного контексту в інший та намагатися із Брюсселя формувати регіональну політику... – це найбільш вірний шлях домогтися відчуження громадської думки та позбавитись її підтримки у справі створення єдиної Європи” [12, 421].

Деякі аналітики вважають, що посилення європейського регіоналізму (особливо у контексті „Європа регіонів”) створює загрозу для самого існування Євросоюзу. Вони стверджують, що за певних умов регіони з потенційного ресурсу зміцнення внутрішньої єдності Союзу можуть перетворитися на деструктивний, руйнівний чинник негативного розвитку відносно всередині ЄС.

Так, наприклад, французькі дослідники регіональних проблем у Європі А. Аршембо, Ф. Дамет і М. Рокар наполягають на тому, що „... регіоналізація... це один із найбільших докорів, який можна закинути сучасній європейській системі... Регіон – це не тільки егоїзм, це може бути набагато гірше – етнізм, тобто суспільна регресія, регресія всього Європейського співтовариства” [10, 100]. (Під *етнізмом* на Заході розуміють етнічний націоналізм, розмежування суспільства за етнічними ознаками

та вороже протиставлення однієї його етнічної частини іншим). Адже конфронтаційне розмежування Європи за етнонаціональними ознаками, коли інтереси національні набудуть пріоритетності над загальноєвропейськими, становить найнебезпечнішу загрозу для дальшої діяльності Євросоюзу.

У сучасній Європі небезпідставно побоюються, що неконтрольований розвиток регіональних амбіцій, безмежне зростання претензій регіонів на самостійність, підсилені створенням „третього рівня влади” (регіонального поряд з національним та наднаціональним), здатне призвести до розпаду всього загальноєвропейського політичного простору на безліч дрібних держав, кожна з яких буде проводити свою власну внутрішню, а згодом – і зовнішню політику, а на наднаціональний рівень делегуватиме обмежену, раз від разу зменшувану, кількість повноважень. За таких умов буде просто неможливо узгодити питання про те, які саме повноваження передаються від регіонів до інституцій ЄС: адже кожна з цих квазідержав буде пропонувати свій пакет делегованих Євросоюзу компетенцій, відмінний від пропозицій інших членів ЄС.

Досить реальною є загроза переформатування державних кордонів європейських країн та спроб утворити нові суверенні держави за рахунок регіонів цих країн. Тим паче, що, як пишуть О. Передерій та С. Устич, для формування єврорегіонів визначальною „передумовою соціального плану є етнічна близькість населення, що проживає на прикордонних територіях” [9, 20].

Але слід зауважити, що саме етнічний аспект регіоналізації містить найбільшу, хоча і приховану, небезпеку для майбутнього єдиної Європи. Саме етнічний чинник здатен звести нанівець всі інтеграційні зусилля європейської спільноти. Досить показовою у цьому відношенні є ситуація у колишній Югославії, де албанські націоналісти, використовуючи міжетнічний конфлікт у Косовому, намагаються реалізувати план створення „Великої Албанії” за рахунок території сусідніх держав – Сербії, Македонії та Чорногорії, що, врешті-решт, може при-

звести до масштабного міжетнічного зіткнення у цьому регіоні Європи.

На суто етнічних підставах Туреччина висуває претензії щодо частини Кіпру, заселеного турками-мусульманами, що вже стало на заваді набуттю членства в Євросоюзі всієї кіпрської громади, а також створило перепони на шляху до ЄС самої Туреччини.

І в багатьох європейських країнах за певних умов та обставин на етнічному ґрунті можуть бути „розморожені” давні прикордонні конфлікти та „реанімовані” давно забуті взаємні територіальні претензії та історичні образи. Незаперечним є і той факт, що поглиблення регіоналізації в ЄС, якщо воно буде здійснено на переважно етнічній основі, може тільки поживити відцентрові процеси на теренах об'єднаної Європи, що спричинить реальну загрозу для самого існування Євросоюзу. Наприклад, зовсім не відомо, як поведе себе російськомовна частина населення Естонії у разі виділення в окремий автономний регіон тієї території, яка населена переважно етнічними росіянами (район Нарви), і якою буде політична реакція Росії на цю поведінку.

Водночас потрібно наголосити, що негативним наслідком реалізації плану „Європа регіонів” може бути зростання не тільки етнічного, але й економічного сепаратизму європейських територій. Уже зараз окремі регіони прагнуть самостійно і тільки на свою користь використовувати економічні переваги, якими вони володіють (насамперед – природними ресурсами). Наприклад, актуалізація в останні роки проблеми енергопостачання дала привід шотландським націоналістам загострити питання про нерозподіл доходів від нафти Північного моря на користь Шотландії. Оскільки нафту добувають на шотландській території (шельфі), то прибутки від її продажу мають бути спрямовані в першу чергу (якщо не виключно) на задоволення потреб Шотландії. Було висунуто націоналістичні, але досить привабливі для більшості шотландців гасла: „Лише багата Шотландія, ніж бідна Британія”, „Якщо нафта обіцяє дати щось 56 мільйонам британців, то вона здатна дати удесятеро більше 5 мільйонам шотландців” [20, 99]. Звичайно, що

подібні настрої, породжені господарською самостійністю регіонів, здатні підірвати принципи європейської континентальної солідарності, активізувати сепаратизм та економічний егоїзм в окремих територіях, створити реальну загрозу для єдності та згуртованості Євросоюзу.

Враховуючи ті загрози та виклики, що впливають із процесу поглиблення регіоналізації в Європейському Союзі, деякі політики вважають, що зовсім не слід поспішати з розширенням прав регіонів у системі політичних відносин ЄС. Прискорення регіоналізації, розширення прав європейських регіонів має бути підпорядковано стратегічному завданню ЄС – дальшому поглибленню та розширенню євроінтеграційних процесів – і проходити в рідчій загальної внутрішньої політики Євросоюзу. Як пишуть австрійські дослідники Х. Вейрінгер і В. Роттінгер, використання принципу регіоналізації „не слід застосовувати тепер, на такій ранній стадії інтеграції, коли він може виявитися швидше небезпечним гальмом, ніж необхідною захисною умовою проти централізму” [11, 344].

Отже, ідея щодо концепції „Європа регіонів” відображає конкретні реалії сучасності, фундаментальні тенденції у модернізації внутрішньополітичного устрою європейських країн та довгострокові перспективи політичного розвитку Євросоюзу. Однак реалізація концептуального плану „Європа регіонів” потребує досить великої зваженості та політичної обережності, коли необхідно продумувати проведення заходів щодо розширення самостійності регіонів. Практичне реалізування цього плану слід здійснювати у глобальному контексті загальноєвропейської інтеграції, тобто враховувати інтереси і потреби всього Європейського Союзу, а не тільки окремих національних держав або їхніх регіонів.

3.3. Україна у вимірах європейської регіональної політики

Європейський вибір України, довгостроковий курс Української держави на входження у загальноєвропей-

ський цивілізаційний простір зумовлюють стратегію розвитку нашого суспільства, що має формуватися з всебічним урахуванням загальноєвропейських принципів, норм та стандартів організації суспільного життя. Зауважимо, що проблема європейського вибору України полягає зовсім не у тому, коли і на яких умовах наша держава набуде повноправного членства в Євросоюзі. Європейський вибір означає задеклароване у програмах розвитку прагнення України модернізувати всі галузі свого суспільного життя відповідно до європейських стандартів, прилучити український народ до загальноєвропейського цивілізаційного середовища, наголосити на його європейській ідентичності. Набуття Україною членства в ЄС має стати лише результатом цього трансформаційного процесу, але в жодному разі не є самоціллю.

Входження України у загальноєвропейський цивілізаційний простір можна здійснити не тільки шляхом набуття нашою країною членства в ЄС. Адже відомі й інші можливості для реалізації цієї мети: наприклад, утворення вільної економічної зони між Україною та Євросоюзом, входження нашої країни у **Європейську економічну зону (ЄЕА)** шляхом набуття членства у **Європейській асоціації вільної торгівлі (ЄФТА)**.

Нагадаємо, що в ЄФТА входять ті європейські країни, які з певних причин не вважають доцільним або корисним для себе домагатися членства в Євросоюзі; на сучасний момент членами цієї організації є Ісландія, Ліхтенштейн, Норвегія, Швейцарія. Головною причиною їхнього небажання вступати до ЄС є прагнення повністю зберегти свій державний суверенітет, не поступаючись навіть його частиною інституціям Євросоюзу, або зберегти повний контроль над своїми природними багатствами та власною економічною політикою. Разом з тим діяльність держав-членів ЄФТА повністю гармонізована з Європейським Союзом, і самі вони досить сильно інтегровані у загальноєвропейські зв'язки та відношення. Наприклад, якщо у ЄС приймають якийсь закон чи директиву, то в цих країнах вносять відповідні зміни до чинних національних законодавств.

Отже, ЄФТА – це й є зона вільної торгівлі в межах ЄЕА і у чинних кордонах Євросоюзу.

Однак для того, щоб претендувати на членство в цій організації, Україні необхідно досягти фактично європейського рівня розвитку в усіх сферах суспільного буття, а також повністю гармонізувати своє законодавство із правовим середовищем ЄС. Невід'ємною умовою членства в ЄФТА є також відданість демократичним цінностям та послідовне відстоювання громадянських прав. Причому в разі досягнення високого рівня політичного та соціально-економічного розвитку, впровадження європейських правових норм, реальної інтеграції в європейський цивілізаційний простір, пом'якшення візового режиму з країнами Євросоюзу, входження у ЄЕА, можливо, членство України в ЄС вже не матиме для неї такого пріоритетного значення, якого йому надають зараз.

Не підлягає сумніву та обставина, що формування та послідовне проведення власної регіональної політики, узгодженої з загальноєвропейськими стандартами та гармонізованої з законодавством Євросоюзу, є важливою складовою інтеграції України у європейське цивілізаційне середовище.

Однак складність цієї проблеми – конструювання сучасних відносин між центром і регіонами – полягає в тому, що в Україні тільки починає формуватися її власна регіональна політика, яка поки що не має міцного концептуального підґрунтя, бракує їй досвіду в реалізації цієї політики з використанням сучасних європейських підходів. Необхідно пам'ятати, що складність та невизначеність ситуації у галузі регіональної політики України посилюють і певні суперечності державотвірних тенденцій, які відбуваються у політичній сфері Української держави.

Перша тенденція полягає у тому, що молода українська держава знаходиться на стадії свого становлення, формування стратегії та тактики державного будівництва, визначення пріоритетів внутрішньої та зовнішньої політики. Тому закономірним є той факт, що на цьому етапі розвитку вона потребує централізації влади,

яка є інструментом об'єднання всіх верств суспільства, зміцнення національної єдності, вироблення стратегії розвитку країни. Централізація стає засобом самоусвідомлення молодій державі, з'ясування історичного місця, цілей, самої своєї сутності. Отже, без централізації влади досить проблематично виглядають перспективи формування та становлення будь-якої держави, яка історично недавно здобула свою незалежність.

Звичайно, що за таких умов у політиці держави залишається досить мало місця для децентралізації влади, зміцнення самостійності окремих її регіонів, проведення політики регіоналізації. Саме тому можна визнати передчасним запропонований В. Чорноволом ще до проголошення незалежності України план федералізації Української держави. Хоча слід визнати, що в концептуальну основу цього плану було покладено саме принцип історичної регіоналізації території України (на 11 історичних областей-регіонів).

Активізування незалежності окремих регіонів у період становлення суверенної держави здатне призвести до виникнення сепаратизму, може створити загрозу територіальній цілісності країни. Про це переконливо свідчить досвід державного будівництва у деяких колишніх республіках СРСР після здобуття ними незалежності – Азербайджану, Грузії, Молдови. Причому практично в усіх незалежних державах – колишніх радянських республіках – у перші роки їхнього існування спостерігалися відцентрові тенденції.

Посилення централізації державної влади в Україні на перших етапах її розвитку виглядає політично обґрунтованим та об'єктивно закономірним. Централізаційний принцип державного устрою закріплено і в Конституції України, яка проголошує Українську державу унітарною за своїм характером. (Хоча у певній дисгармонії з цією правовою нормою знаходиться конституційне положення про Автономну Кримську республіку в складі Української держави: адже унітарна держава виключає існування в своєму складі якихось автономних утворень).



Друга тенденція державотворних процесів в Україні полягає в затвердженні принципів демократії, широкого народовладдя, законодавчому розвитку місцевого самоврядування, в орієнтації на європейські норми державного устрою. У контексті здійснення регіональної політики це – орієнтація на принцип *субсидіарності*, який передбачає чітке розмежування владних повноважень центру та регіональних влад і невтручання першого у справи других, а отже, – і на положення щодо децентралізації державної влади.

На наш погляд, об'єктивна дія цієї тенденції у розвитку внутрішньодержавних відносин надає українським регіонам ідейно-політичні підстави для висунення вимог щодо розширення їхніх повноважень та зміцнення їхньої як політичної, так і економічної самостійності. Причому слід зауважити, що саме ця тенденція має найбільшу історичну перспективу, оскільки саме вона найповніше відповідає обраному Україною курсу на європейську інтеграцію, на засвоєння європейських соціально-політичних та цивілізаційних цінностей.

На нашу думку, зіткнення цих двох тенденцій – централізації та децентралізації влади – являє собою головну проблему на шляху дальшого вдосконалення державно-політичного устрою України, на шляху демократизації українського суспільства. Небажання центру делегувати частину своїх владних повноважень регіонам, надмірна концентрація таких повноважень здатні призвести до конфліктного загострення відносин між центральною та регіональною владами.

Заради справедливості слід зауважити, що у цьому плані Україна не є винятком: в унітарних державах-членах Євросоюзу центральні уряди також досить неохоче йдуть на розширення повноважень регіонів, побоюючись, що надмірне зростання незалежності регіональних влад спричинить втрату контролю над ними.

Зважаючи на ці тенденції, на сьогоднішній день в Україні посилюються централізація влади та свідоме обмеження самостійності регіонів. За таких умов досить проблематичною є можливість не тільки проведення, але

й навіть формування ефективної регіональної політики. Адже регіоналізація передбачає ретельне врахування специфічних особливостей кожного регіону, влади якого, врешті-решт, самостійно мусять визначати пріоритети свого розвитку.

Однак центральна влада прагне уніфікувати регіональну політику, коли одні й ті ж прийоми, методи та знаряддя врядування застосовують до всіх без винятку територій без будь-якого врахування їхніх самотутніх характеристик. Намагання уніфікувати основні характеристики регіонів, нав'язати їм унітарні погляди та стандартизовані форми суспільного буття суперечать самому змісту сучасної регіональної політики, яка потребує суворо диференційованого підходу до управління тією чи іншою територією. Адже українські регіони суттєво відрізняються один від одного, і, на нашу думку, ці відмінності будуть зберігатися ще досить тривалий історичний час. Наприклад, важко принустити, що за десять-двадцять років вдасться подолати відмінності між західними та східними регіонами України, які докорінно відрізняються і за історичним минулим, і за характером господарської діяльності, і за релігійними та культурними традиціями, і за ментальністю населення. Різноманітність регіонів України слід сприймати як об'єктивну даність, до якої необхідно пристосовувати регіональну політику держави, а не намагатися адміністративними засобами уніфікувати основні параметри розвитку територій, домагатися їхньої всебічної гомогенності. Досвід країн Європейського Союзу переконливо свідчить, що немає уніфікованого підходу до проблем розвитку регіонів та стандартизованих методів здійснення регіональної політики. Адже кожен окремий регіон володіє своєю власною, часто унікальною, сумою специфічних властивостей, для кожної з яких необхідний тільки їй притаманний метод управління розвитком.

Зауважимо, що відмінності між окремими регіонами держави зовсім не створюють загрози для її єдності та територіальної цілісності: у європейських країнах, які сповідують принцип „єдність у багатоманітності”,

несхожість, навіть суперечності між регіонами вважають цілком нормальним явищем. Наприклад, у Великій Британії шотландці історично розділені на мешканців „Узгір’їв” та „Низин”, і вони відрізняються між собою і мовою, і віросповіданням, і способом господарювання, і особливостями побуту. Причому шотландці-горці (гели) узгір’їв звикли зверхньо поглядати на шотландців із низин (лоулендерів), які начебто втратили свою національну ідентичність, забули рідну мову і т. п. [20, 238], і це незважаючи на те, що горці-гели становлять лише 5% населення Шотландії, а лоулендери – 95%. (Ситуація в Шотландії майже дзеркально відображає характер взаємовідносин між західними і східними українцями).

Однак такі досить суттєві відмінності між окремими групами всередині нації аж ніяк не заважають ефективному функціонуванню шотландського суспільства та не підривають основ його єдності і згуртованості: щодо принципово важливих для всіх шотландців питань гели і лоулендери завжди виступали разом: наприклад, вони однакостайно проголосували за падіння Шотландії автономії у складі Великої Британії.

Очевидно, що концептуально вірно визначена та коректно реалізована регіональна політика здатна зберігати та значно посилювати єдність держави навіть за наявності серйозних відмінностей та суперечностей між окремими її регіонами та територіальними групами населення. Саме в цьому і полягає головна політична мета регіоналізації, децентралізації влади та всебічного розширення прав територіальних громад і повноважень регіональних органів.

Водночас слід зазначити, що на сьогоднішній день в Україні залишаються невирішеними й основні методологічні питання, без відповіді на які неможливе формування та визначення державної регіональної політики на концептуальному рівні. Так, практично жодна одиниця адміністративно-територіального поділу України не відповідає тим формотворчим характеристикам, якими у Євросоюзі відзначаються регіони як самостійні політико-правові та територіально-адміністративні одиниці.

Винятком є лише Автономна Республіка Крим та міста, що мають особливий статус – Київ і Севастополь, які відповідно до ст. 133 Конституції України наділені деякими, хоча і досить обмеженими, правами самоврядування, мають відповідні правові владні повноваження та інституційну структуру для їхньої практичної реалізації.

Більшість території України фактично знаходиться у прямому підпорядкуванні центральним органам влади, а регіональні легіслатури повністю залежать від політичних рішень Києва, тому й позбавлені можливості проводити власну регіональну політику, основу на максимально широкому врахуванні місцевих особливостей.

Залежність регіональних органів влади від центру особливо посилює централізований розподіл фінансових ресурсів, які спрямовують на розвиток окремих територій України; фінансова несамостійність породжує і всі інші види залежності регіонів від владного центру. Адже для проведення у життя власних програм регіонального розвитку територіальні громади та владні органи мусять самостійно розпоряджатися фінансовими ресурсами, маючи стабільні джерела їхнього надходження.

Сучасний адміністративно-територіальний поділ України також у жодній мірі не сприяє формуванню та здійсненню ефективної регіональної політики: адже він є суто механічним, успадкованим ще від радянської адміністративно-командної системи, і не відображає ані історичних, ані економічних, ані природно-географічних особливостей територій, репрезентованих областями та районами. Наприклад, до досить компактного у своїй єдності Карпатського регіону входить чогири області – Івано-Франківська, Закарпатська, Львівська та Чернівецька; історична Галичина розділена на три області – Івано-Франківську, Львівську та Тернопільську; приморський південний регіон України, практично єдиний за всіма основними характеристиками, складається з трьох окремих областей – Одеської, Миколаївської та Херсонської. Так само виглядає ситуація і з іншими областями України.

Саме тому першим кроком на шляху до формуван-



ня та проведення дієвої та результативної регіональної політики України має бути реформування та модернізація її адміністративно-територіального поділу згідно з загальноприйнятими у Європі критеріями. Головна проблема полягає в тому, щоб чітко визначити регіональні утворення на території України на основі спільних історико-культурних, кліматично-природних та соціально-економічних рис. Звичайно, що тут мають бути враховані не тільки історичні поділи України на окремі землі, але й ті соціально-економічні зміни, що відбулися в ХХ столітті, коли було сформовано переважно аграрні та промислові регіони країни, враховано транзитні потенціали територій та інші їхні сучасні особливості.

Всебічно обґрунтоване визначення географічних параметрів регіонів стане першим кроком на шляху здійснення політики регіоналізації в Україні. Зауважимо, що головним недоліком запропонованої у 2005 р. колишнім віце-прем'єр-міністром України Р. Безсмертним „Моделі адміністративно-територіальної реформи” Української держави є саме ігнорування проблеми визначення географічних кордонів регіонів. В основу майбутнього адміністративно-територіального устрою України „Моделі...” покладено єдиний, суто механічний, принцип – межі майбутніх територіальних одиниць української держави залежатимуть виключно від кількості населення, що проживає на їхніх теренах: громада – не менше 5 тис.; район – не менше 70 тис.; регіон – приблизно 750 тис. населення [21]. Разом з тим у „Моделі...” не дано відповіді на багато актуальних питань реформування адміністративно-територіального устрою України.

Крім чіткого визначення територій регіонів, в Україні також немає і повноцінної та достатньої для здійснення регіональної політики законодавчої бази. Зауважимо, що за роки незалежності прийнято низку законів, які можна певною мірою застосовувати при виробленні та практичній реалізації загальнонаціональної регіональної політики – Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 із доповненнями від 06.10.1998 та 16.07.1999; Закон України „Про місцеві державні адмі-

ністрації" від 09.04.1999; також затверджено Хартію українських міст, прийняту 26 червня 1997 р. на Загальних зборах Асоціації міст України [19, 119–210; 268–270].

Певне законодавче підґрунтя для участі українських областей у транскордонному співробітництві створюють і Укази Президента України „Про заходи щодо розвитку економічного співробітництва областей України з суміжними прикордонними областями Російської Федерації” (№ 212/94 від 25.03.94 р.), „Про заходи щодо розвитку економічного співробітництва областей України з суміжними областями Республіки Білорусь і адміністративно-територіальними одиницями Республіки Молдова” (№ 271/94 від 03.06.94 р.). Хоча ці Укази регламентують умови розвитку транскордонного співробітництва українських територій із суміжними областями колишніх радянських республік, принципи, викладені у цих документах, цілком можливо застосовувати й у процесі формування та поглиблення зв'язків із регіонами європейських країн. Крім того, є низка указів Президента України, в яких визначено основи створення спеціального режиму інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку у Волинській, Житомирській та Чернігівській областях, які також можуть слугувати методологічною основою для розвитку транскордонної співпраці областей України з регіонами європейських країн.

Отже, в Україні створено певну правову основу для плідного транскордонного співробітництва регіонів України та країн ЄС. Однак цього законодавчого здобутку зовсім недостатньо для проведення активної та дійової регіональної політики в Українській державі. Необхідна кардинальна адміністративно-територіальна та політична реформа, яка б, з одного боку, чітко окреслила географічні межі регіонів із урахуванням їхніх спільних ознак та характеристик, а з іншого – визначила та зафіксувала б політичні та соціально-економічні права регіональних влад на основі визнання їхньої широкої самостійності. На нашу думку, ці дві проблеми тісно взаємопов'язані між собою.

По-перше, зменшення в ході реформи кількості



адміністративно-територіальних одиниць в Україні, укрупнення областей і перетворення їх на справжні регіони у європейському розумінні цього поняття сприятиме підвищенню значення регіонів у суспільно-політичному та економічному житті країни. А це створить умови для зменшення залежності регіонів від центру, послужить базисом для поглиблення демократичної децентралізації владних повноважень в Україні, для формування та реалізації цивілізованої регіональної політики.

По-друге, укрупнення областей (замість наявних на сьогоднішній момент 25 може бути 8–10 регіонів) створить певні умови і для розвитку самостійності територій, які входять до складу цих регіонів, тобто для зміцнення місцевого самоврядування в Україні.

Причому провідним, домінуючим, мотивом у здійсненні адміністративно-територіальної реформи в Україні має бути чітке і недвозначне визнання таких загальноєвропейських політичних цінностей регіональної політики, як децентралізація влади, регіоналізація та деволюція. Безумовним пріоритетом регіональної політики стане загальний політичний курс на всебічне розширення прав та повноважень територіальних громад та регіональних влад.

Водночас сьогодні в Україні немає і необхідної для здійснення ефективної та дійової регіональної політики організаційно-інституційної бази. Зауважимо, що ще у 1990-х роках у деяких областях України було створено агентства регіонального розвитку, але діяльність ця не може мати ефективного характеру, оскільки їх утворювали на основі недосконалого, з точки зору проведення регіональної політики, законодавства. Разом з тим соціально-політичний статус цих агентств і досі залишається невизначеним: в одних областях вони діють як громадські організації, в інших – як благодійні фонди.

Однак слід визнати, що діяльність цих агентств є не стільки інструментом розвитку регіонів, скільки свідченням об'єктивної потреби у самостійних інституціях, які б проводили державну регіональну політику безпосе-

редньо в областях України і були наділені відповідними повноваженнями у законодавчому порядку.

Бракує чіткого розуміння сутності регіональних органів влади як інструментів здійснення місцевого та регіонального самоврядування. Наприклад, Закон України „Про місцеві державні адміністрації” (від 09.04.1999 р.) трактує місцеві державні адміністрації як органи регіональної влади. Однак слід зауважити, що територіальні держадміністрації є місцевими представниками центральної державної влади і їхня діяльність полягає у проведенні у регіонах саме політики державного центру. Отже, вони посилюють вплив центру на вирішення проблем регіонів, що, звичайно, не може сприяти підвищенню їхньої самостійності.

Можна констатувати, що регіональна політика в Україні знаходиться на самому початку свого формування; українська держава тільки розпочинає визначення головних методів, шляхів, цілей здійснення та самої сутності цієї політики. І саме тому в сучасних умовах розвитку української держави особливого значення набуває вивчення та засвоєння досвіду регіональної політики в країнах Європи і особливо – у Євросоюзі. Прилучення України до основних принципів європейської регіональної політики, а також помірної участі у її здійсненні сприятиме не тільки інтеграції Української держави у європейський простір, але й формуванню власної регіональної політики.

Першочерговим кроком України на шляху до участі в загальноєвропейській регіональній політиці є приєднання до фундаментальних законодавчих актів, які визначають принципи цієї політики та характер відносин між регіонами та національними владними центрами. Визнання чинності міжнародних актів регіонального розвитку у правовому просторі України, з одного боку, підкреслює рішучість нашої держави додержуватися курсу європейської інтеграції, а з іншого – свідчить про визнання головних норм регіональної політики, що здійснюється у країнах Європи.

Саме ці акти можуть слугувати основою формуван-

ня методологічної бази, необхідної для вироблення національних концепцій регіональної політики України, в яких би максимально повно було враховано специфіку українських регіонів.

До числа таких законодавчих актів, підписаних Україною, можна віднести Європейську хартію місцевого самоврядування (15.07.1985 р.), „Європейську декларацію прав міст“ (18.03.1992 р.), „Хартію Конгресу місцевих і регіональних влад Європи (КМРВЕ)“ (14.01.1994 р.), Стамбульську декларацію з проблем поселення людей (червень 1996 р.), Європейську хартію міст (березень 1992 р.), низку угод про транскордонне співробітництво окремих областей України з прикордонними регіонами країн ЄС тощо.

Приєднання України до міжнародних правових актів, які зумовлюють формування регіональної політики на Європейському континенті, не тільки сприятиме інтеграції нашої держави у систему загальноєвропейських відносин, але й стимулюватиме усвідомлення українською громадськістю важливості проблем регіонів та їхнього розв'язання, виробленню власної регіональної політики, зорієнтованої як на визнання та засвоєння загальноєвропейських цінностей і пріоритетів, так і на врахування національних особливостей та специфічних умов розвитку українських територій. Саме поєднання цих двох компонентів – загальноєвропейського досвіду розв'язання регіональних проблем та його поєднання зі специфічно національними особливостями України – стає необхідною умовою формування ефективної регіональної політики в Українській державі.

Слід наголосити на тому, що окремі українські регіони певною мірою беруть участь і у практичній реалізації загальноєвропейської регіональної політики, у процесах регіональної інтеграції, поступово долучаючись до системи європейських міжрегіональних зв'язків.

Найбільші перспективи для практичної участі українських областей у реалізації завдань європейської регіональної політики відкриває транскордонне між-регіональне співробітництво. Зауважимо, що у систему

транскордонного співробітництва можуть бути залучені лише прикордонні, периферійні області країни, тобто потенціал прикордонної співпраці у будь-якій країні має певне граничне значення. В Україні ж потенціалом транскордонного співробітництва володіють 15 із 25 областей, однак тільки п'ять з них через суто географічні причини можуть співпрацювати з регіонами тих країн, які вже є членами Євросоюзу (Польща, Румунія, Словаччина, Угорщина); решта областей зорієнтовані на співробітництво із прикордонними регіонами Білорусі, Молдови та Росії.

Очевидним є той факт, що транскордонне співробітництво є важливим чинником соціально-економічного розвитку українських областей і потребує підвищеної уваги влади. З огляду на євроінтеграційну орієнтацію політики Української держави особливої уваги заслуговує розвиток транскордонного співробітництва саме з суміжними регіонами східноєвропейських країн, що є членами Євросоюзу.

Передусім це стосується активної участі українських областей у транскордонному співробітництві з прикордонними регіонами східноєвропейських країн: українські прикордонні області беруть участь у формуванні та діяльності *еврорегіонів*.

На сьогоднішній день шість областей України входять до складу трьох єврорегіонів. Так, ще у 1992 р. представниками місцевих адміністрацій прикордонних районів Польщі, Словаччини, Угорщини та України було утворено асоціацію „Карпатський єврорегіон“, причому в процесі утворення цього об'єднання активно використовували досвід західних єврорегіонів. Як видно з самої назви цього єврорегіону, до нього входили ті території суміжних країн, що мали подібні природнокліматичні характеристики і спільну спрямованість господарського розвитку. Отже, перед цими регіонами стояли схожі соціально-економічні завдання та проблеми, які було можливо розв'язувати узгодженими колективними діями.

У вересні 1995 р. було засновано єврорегіон „Буг“. До його складу ввійшла Волинська область та прикордонні

регіони Польщі (з польського боку це було Люблінське воєводство, хоча у регіон входить п'ять воєводств Польщі). У 1998 р. до єврорегіону „Буг” приєдналася також Брестська область Республіки Білорусь. Слід зауважити, що створення цього єврорегіону повністю було результатом ініціативи місцевих влад, які у нових, ринкових, умовах чітко усвідомлювали, що забезпечити гармонійний розвиток керованих ними областей можливо тільки за рахунок встановлення та зміцнення добросусідських відносин із спорідненими регіонами сусідніх країн.

Розвиток транскордонного співробітництва західних областей України зі своїми сусідами мав помітний економічний ефект. Так, наприклад, у Волинській області внаслідок її участі у діяльності єврорегіону „Буг” було досягнуто досить великих позитивних зрушень у сфері соціально-економічного розвитку. Зокрема, у період з 1993 до 1999 рр. обсяги експортно-імпорتنих операцій зросли у 4,6 раза і досягли майже 30 млн доларів США. Значно зросли іноземні інвестиції в економіку Волині, причому більша їхня частина припадає саме на державні території яких входять до єврорегіону „Буг”, – Польщу та Білорусь: у 2000 р. питома вага польських та білоруських капіталів становила 30,8 % усіх інвестицій у Волинську область. Водночас 44 % всіх спільних підприємств на Волині було засновано за участю підприємців із цих країн [8, 72]. Ці дані засвідчують той факт, що участь Волині у діяльності єврорегіону „Буг” не тільки сприяє оптимізації соціально-економічного розвитку області, але й справляє позитивний вплив на поліпшення загальної господарчої ситуації в Україні, активізує процеси її входження у систему європейських економічних зв'язків.

Слід зазначити, що співробітництво областей у межах єврорегіону „Буг” не обмежено спільним вирішенням проблем соціально-економічного розвитку. Співробітництво включає надзвичайно широкий спектр найрізноманітніших питань – від взаємодії у сферах розвитку самоврядування та територіального планування до освіти, культури, охорони навколишнього середовища та історичних пам'яток.

У наступні роки за участю українських областей було проведено значну роботу щодо утворення інших єврорегіонів, до яких входять прикордонні області України та суміжних центральноєвропейських держав. Так, у 1998 р. було підписано угоду про створення єврорегіону „Нижній Дунай” (у складі Одеської області та кількох прикордонних районів Молдови та Румунії). Розпочалася активна підготовча робота, результатом якої має стати створення єврорегіону „Верхній Прут”, до якого планують включити Чернівецьку область, Бельцький та Єдинецький повіти Молдови, Ботошанський та Сучавський повіти Румунії.

Наголосимо, що всі перелічені єврорегіони було утворено (або планувалося утворити) з прикордонними областями тих центральноєвропейських держав, які згодом набули членства у Європейському Союзі (Польща, Словаччина, Угорщина) або готуються стати його членами (Румунія). Саме тому всебічна співпраця з цими країнами набуває для України принципово важливого характеру з огляду на стратегічний курс нашої держави щодо інтеграції в європейське цивілізаційне середовище. Адже участь українських областей у діяльності єврорегіонів спільно з прикордонними територіями країн-членів ЄС відкриває Україні доступ до програм регіонального розвитку, здійснюваних у межах Євросоюзу (наприклад, до такої фінансово потужної програми, як INTERREG, CREDO, PHARE/TACIS, якими передбачено спрямування значних коштів на розвиток та поглиблення транскордонного співробітництва в Європі). А це сприяє загальному наближенню України до Євросоюзу.

Перспективність співробітництва з регіонами центральноєвропейських країн-членів Євросоюзу особливо очевидна для західних областей України, передусім Івано-Франківської, Закарпатської, Львівської, Тернопільської та Чернівецької. Адже ці області (так само як і прикордонні території Польщі, Румунії, Словаччини та Угорщини) декілька десятиліть назад входили до складу колись єдиної держави – Австро-Угорщини, тобто вони мають спільне історичне минуле, що нараховує не мен-

ше ніж півтора століття; всі вони входили у структуру єдиного національного ринку. Тому на сучасному етапі тісне транскордонне співробітництво цих територій у межах єдиного євро регіону сприятиме відновленню колись міцних економічних та культурних зв'язків, традиційних міжетнічних стосунків, реконструкції старих транспортних шляхів з урахуванням нових політичних та економічних реалій сучасної Європи.

Слід нагадати, що не останню роль у налагодженні співробітництва між регіонами України та її західними державними сусідами відіграє і та обставина, що за часів Ради економічної взаємодопомоги (РЕВ) ще у 1970–1980-х роках між ними (регіонами) вже були налагоджені досить тісні та взаємовигідні господарські зв'язки (насамперед – на базі виробничої кооперації), було накопичено певний досвід у взаємодії з соціально-економічної та культурної сфер. Тому, на наш погляд, фактичний розрив цих зв'язків у період краху соціалістичної системи та розпаду Союзу з економічної точки зору виглядає цілком невинуватим; це, безумовно, був крок назад у розвитку міжрегіонального співробітництва. Переорієнтація та переструктурування на ринковій основі наявних економічних зв'язків значно спростили б модернізацію та перебудову господарств країни, які свого часу входили до структури РЕВ.

Вважаємо, що набутий за часів функціонування РЕВ досвід економічної взаємодії регіонів можна досить ефективно використовувати у налагодженні міжрегіональних зв'язків щодо транскордонного співробітництва і на сучасному етапі розвитку країн Центральної Європи, коли більшість із них вже набула членства у Євросоюзі. Звичайно, що цей досвід потребує певного корегування з урахуванням специфіки ринкових відносин, зміни векторів зовнішньо-торгівельної активності тощо.

Незаперечним є той факт, що участь українських прикордонних областей у діяльності центральноєвропейських євро регіонів створює певні передумови для активізування участі України й у процесах регіональної інтеграції, що сприяє просуванню Української держави на

шляху до встановлення більш тісних зв'язків та налагодження перспективного співробітництва з Євросоюзом, входженню нашої країни до загальноєвропейського інтеграційного простору.

Водночас співпраця України з державами ЄС на основі транскордонного співробітництва сприяє засвоєнню нашою державою європейського досвіду формування та практичного здійснення регіональної політики, впровадження якого у практику взаємовідносин української центральної влади з територіями здатне суттєво вдосконалити власну регіональну політику.

Отже, можна констатувати, що сьогодні в розвитку Української держави немає чіткої та цілісної концепції щодо здійснення регіональної політики, не визначені фундаментальні принципи співробітництва та взаємовідносин центру та регіонів країни.

Ця обставина стоїть на перешкоді до активної та рівноправної участі України у реалізації загальноєвропейської регіональної політики. Саме тому, через незмінність курсу України на інтеграцію в європейське співтовариство, одним із пріоритетних завдань української влади є формування та реалізація власної регіональної політики, узгодженої з загальноєвропейськими нормами та стандартами.

Запитання для обговорення

1. Вкажіть основні базові принципи регіональної політики Євросоюзу та розкрийте їхній зміст.
2. У чому полягають стратегічні, довгострокові завдання та мета регіональної політики ЄС?
3. Розкрийте сутність механізму надання допомоги регіонам з боку загальноєвропейських інституцій.
4. У чому полягає зміст концептуальної ідеї „Європа регіонів“?
5. Які ознаки практичної реалізації концепції „Європа регіонів“ відомі у сучасних реаліях ЄС?
6. У чому полягає зміст транскордонного міжрегіонального співробітництва?

7. Охарактеризуйте, які загрози може зумовити реалізація концепції „Європа регіонів” для майбутнього ЄС?
8. Поясніть, що означає європейський вибір України у сучасних умовах? У чому полягає його сутність?
9. Охарактеризуйте значення та сучасний стан розвитку регіональної політики в Україні.
10. У чому полягає зміст та значення участі українських регіонів у загальноєвропейському транскордонному співробітництві?

Список літератури до розділу

1. British Cultural Identities / Edited by Mike Storry and Peter Childs. – London; New York, 1997. – 350 p.
2. Hanson A.H., Wallis M. Governing Britain. – Fontana Press, 1990. – 357 p.
3. Budge I., Newton K. and oth. The Politics in the New Europe. – London, 1997. – 380 p.
4. Коровкин В. Европейская интеграция и региональная политика // Мировая экономика и международные отношения, 1998. – №10. – С. 93–101.
5. Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України / За ред. С. Максименка. – К.: Логос, 2000. – 72 с.
6. Гелен Д. У лабіринтах Європейського Союзу / Пер. з франц. – К.: Основи, 1995. – 116 с.
7. Семененко И. Группы интересов в Европейском союзе: региональный аспект // Мировая экономика и международные отношения, 1998. – №4. – С. 26–34.
8. На шляху до Європи. Український досвід єврорегіонів / За ред. С. Максименка, І. Студеннікова. – К.: Логос, 2000. – 224 с.
9. Передерій О., Устич С. Від „прозорих” кордонів до умовних // Політична думка, 2000. – №6. – С. 19–24.
10. La nation, l'Europe, la monde. Alin Archimbaud, Felix Damett, Michel Rocard. – Paris: Les Editions de l'Atelier, 1995. – 348 p.
11. Weyringer H., Rottinger W. Handbuch der europaische integration. – Wien: Manzsche Verlag, 1991. – 564 p.
12. Middlemas K. Orchestrating Europe. – London: Verso, 1995. – 488 p.
13. Європейська рамкова Конвенція про транскордонне

співробітництво між територіальними громадами або владами. – Рада Європи. Українська правнича фундація (б.р.). – 33 с.

14. Западная Европа: эволюция экономической структуры / О.С. Борисова, А.М. Волков, Е.И. Горохова и др. – М.: Наука, 1988. – 248 с.

15. *Sodube K.* The European union and Inter-regional Cooperation. In: Regional and Federal Studies. An International Journal. – Vol. 9. – Spring 1999. – P. 58–81.

16. *Scott J.* Comprehending Transboundary Regionalism: Developing an Analytical Domain for Comparative Research RSA. International Conference 1999 „Regional Potentials in an Integration Europe”. – 27 p.

17. *Сорокина В.* Региональная политика в Великобритании // Мировая экономика и международные отношения, 1998. – № 3. – С. 136–139.

18. *Бусыгина И.* Настоящее и будущее „Европы регионов” (проблемы европейского регионализма) // Мировая экономика и международные отношения, 1993. – № 9. – С. 78–86.

19. *Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В.* Місце самоврядування в Україні (муніципальне право): Навч. посібник. – К.: Атіка, 2000. – 304 с.

20. The Political Geography of contemporary Britain / Ed. by John Mohan. – London, 1987. – 564 p.

21. <http://www.podrobnosti.ua/power/gowt/html>

Інтеграційні процеси політичного й економічного об'єднання Європи зумовлюють формування на континенті принципово нової історичної ситуації. На зміну багатовіковій конфронтації та суперництву європейських країн приходять співробітництво та солідарність; вперше за багато століть у Європі склалася така ситуація, коли принципово можливим стає відвернення якихось нових воєн між країнами континенту. Стратегічною метою європейської інтеграції є поступове формування загальноєвропейського цивілізаційного простору у всьому багатоманітті його проявів.

Економічна інтеграція приводить до створення єдиної загальноєвропейської господарської системи, що виступає на світових ринках як цілісне і досить монолітне утворення, покликане гармонізувати економічні інтереси всіх країн, що входять до складу ЄС. Водночас розвиток економічної інтеграції робить анахронізмом конкурентну боротьбу між національними економіками країн, які входять до Європейського Союзу, й економіки Європи мають діяти за єдиними правилами та принципами, обов'язковими для всіх європейських країн.

Політична інтеграція має на меті гармонізацію та узгодження політичних інтересів усіх європейських країн, формування на основі спільних норм та критеріїв єдиної для всіх членів ЄС як зовнішньої, так і внутрішньої політики. У процесі інституційно-політичної інтеграції формується новий, загальноєвропейський, рівень влади – владні легіслатури Євросоюзу, які перебирають на себе частину національного суверенітету, що добровільно передається їм державами-членами ЄС.

Створення наднаціонального рівня влади закономірно зумовлює зменшення обсягу владних компетенцій та повноважень, які знаходяться у розпорядженні національних урядів держав-членів ЄС, часткову втрату

ними свого суверенітету. Об'єктивно це зменшує роль національних урядів не тільки у масштабах загальноєвропейської політики, але й на рівні вирішення внутрішньодержавних завдань. Отже, керівна роль національних владних центрів щодо регіональних територіально-адміністративних утворень значно зменшується і водночас підвищується значення регіонів у вирішенні не тільки внутрішньодержавних, але й загальноєвропейських проблем, актуалізуючи регіональну політику Євросоюзу, підвищуючи її вагу та значення в усій діяльності ЄС.

Регіональна політика є невід'ємним компонентом загальної політики Європейського Союзу, спрямованої на поглиблення інтеграції країн, які входять до складу ЄС. Саме тому регіональну політику Євросоюзу необхідно розглядати як важливу складову широкого процесу створення нового соціально-економічного та політичного порядку в Європі, як важливий інструмент поглиблення процесів європейської інтеграції. Концептуальною основою формування та здійснення регіональної політики ЄС є послідовне проведення курсу на децентралізацію політичної влади у країнах-членах Євросоюзу на основі деволюції – перерозподілу владних компетенцій між центром та периферіями національних держав на користь регіонів, збільшення їхньої самостійності та незалежності від центру..

Сутність регіональної політики ЄС полягає у посиленні ролі європейських регіонів у суспільному житті об'єднаної Європи через зміцнення їхньої економічної та політичної самостійності. Практичними методами досягнення цієї мети є регіоналізація всіх європейських країн, розширення та зміцнення місцевого самоврядування, посилення незалежності регіонів від рішень центральної влади шляхом збільшення компетенцій органів регіональної влади. Такий характер регіональної політики ЄС зумовлює, з одного боку, зменшення ролі національних держав у вирішенні проблем власних територій, а з іншого – підвищення ролі регіонів і відповідно збільшення обсягу регіональних вимог, які регіональні органи влади висуюають не тільки до національних урядів,

але й до владних інституцій Євросоюзу. Причому слід зауважити, що ці вимоги висувають у правових рамках національного та загальноєвропейського законодавств і вони не мають нічого спільного з проявами сепаратизму, намаганнями регіонів відокремитися від національних держав.

В останнє десятиліття кількісне зростання та якісне поглиблення політичних і, особливо, економічних вимог регіонів значно посилили суспільний вплив регіоналізму в країнах Європи, з чим змушені рахуватися не тільки національні уряди країн Євросоюзу, але й загальноєвропейські, наднаціональні владні структури.

Передусім це стосується підвищення популярності та поширення у політичному середовищі Європи ідей федералізму. Багато політиків вважає федералізм основою політичного устрою майбутньої об'єднаної Європи. Особливого визнання набувають концепції „Європа регіонів”, згідно з якими у майбутньому ЄС із союзу національних держав перетвориться на об'єднання європейських регіонів. Підтвердженням перспективності реалізації цієї концепції є, з одного боку, неухильне зменшення ролі національних держав у вирішенні загальноєвропейських справ, а з іншого – зростання значення регіонів у визначенні загальноєвропейської політики.

Зауважимо, що втілення у життя концептуальних положень плану „Європа регіонів” потребує досить обережного та зваженого підходу, який би виключив можливості активізації регіонального сепаратизму, протистояння інтересів регіонів, національних держав та всього Європейського Союзу.

Зростання ролі регіонів знайшло своє відображення у посиленні прямої фінансової допомоги територіям країн-членів ЄС із боку загальноєвропейських владних інституцій, а також у створенні системи політичних організацій, які відстоюють інтереси регіонів та здійснюють програми регіонального розвитку, незалежно від рішень національних урядів. Ці заходи центральних владних інституцій ЄС сприяють значному посиленню самостійності регіонів та підвищенню їхнього значення у всій системі взаємовідносин у межах Союзу.

Разом з тим слід наголосити, що політика Євросоюзу, спрямована на всебічну підтримку регіонів, посилення їхньої політичної та економічної самостійності, цілком відповідає стратегічному курсу на поглиблення європейської інтеграції. Адаже розвиток регіоналізму, проведення регіоналізації не суперечать процесам поглиблення євроінтеграції та стратегії зміцнення європейської єдності і солідарності. Навпаки – підвищення самостійності регіонів робить вагомим внесок у досягнення головної мети Союзу – поліпшення життєвих умов кожного конкретного громадянина Європи, розвиток демократичних засад функціонування суспільства та забезпечення особистих свобод громадян Європейського Союзу.

Оскільки Україна проголосила курс на європейську інтеграцію, остільки цілком закономірною виглядала б увага українського керівництва до всіх аспектів та напрямів діяльності Євросоюзу, зокрема – до регіональної політики ЄС. Власна регіональна політика України, безумовно, має бути сформована на загальноєвропейських концептуальних засадах, принципах та правових нормах із урахуванням специфічних особливостей розвитку нашої держави. Отже, дослідження, засвоєння та практичне використання досвіду Європейського Союзу у галузі оптимізації взаємовідносин між владними центрами та регіонами є необхідним етапом на шляху формування власної регіональної політики Української держави.

Одним із актуальних стратегічних завдань зовнішньої політики молодій Українській державі є прискорена інтеграція у загальноєвропейську систему міжрегіональних відносин, активізація її участі у формуванні та реалізації регіональної політики Європейського Союзу. Для досягнення цієї мети Україні необхідно сформувати власну ефективну регіональну політику на основі сучасних європейських підходів, законодавчих норм та гуманітарних принципів, а це, передбачає:

- формування та вдосконалення законодавчо-правової бази функціонування регіональної політики України, гармонізацію українського законодавства з регіональними

питань відповідно до норм аналогічного законодавства Євросоюзу;

- проведення в Україні адміністративно-територіальної реформи, наслідком якої має стати формування українських регіонів у сучасному європейському політико-правовому розумінні цього поняття;

- всебічний розвиток місцевого та регіонального самоврядування, розширення політичних та економічних прав регіонів, зменшення їхньої залежності від центральної влади;

- всебічне підвищення ролі регіонів у вирішенні питань загальнодержавної ваги, більш активне залучення регіональних влад до процесів формування національної політики України ;

- активізація участі українських регіонів у транскордонному співробітництві із суміжними адміністративно-територіальними одиницями країн Центральної Європи, зокрема – у створенні та функціонуванні Єврорегіонів;

- підвищення ефективності участі України у діяльності загальноєвропейських організацій, яка має на меті оптимізацію та поглиблення міжрегіонального співробітництва у Європі, а також у спільних європейських програмах та проектах регіонального розвитку.



Додаток 1 Регіональна політика Європейського Союзу: історія і сучасність

Одним із визначальних напрямків ринкового реформування в Україні є розроблення збалансованої регіональної політики. В основу української регіональної політики покладено принципи Європейської хартії місцевого самоврядування. Проте концепція регіональної політики в Україні перебуває на стадії формування, тому надзвичайно важливо ретельно вивчати досвід країн-членів ЄС. До того ж, питання щодо розв'язання українських регіональних проблем постійно перебуває в полі уваги ЄС при обговоренні результативності стратегічного співробітництва.

Регіональна політика є специфічною діяльністю держави із забезпечення найбільш сприятливих умов соціально-економічного функціонування і розвитку окремих територій. Обов'язково має бути врахована самотутність регіонів, їхні соціокультурні, етноісторичні, генетичні корені та специфіка типу господарювання.

Як відомо, в країнах з ринковою економікою держава, стягуючи податки з підприємств приватного сектора, є водночас інструментом розподілу отриманих коштів. Розподіл державних коштів між окремими регіонами країни здійснюється свідомо нерівномірно, що дає можливість ліквідувати історично складені диспропорції соціально-економічного розвитку територій.

Регіональна політика в країнах Західної Європи почала формуватися в період Великої депресії 1929–1933 років як інструмент державного регулювання економіки. Найдовшу історію регіональної політики має Великобританія – понад 70 років. У більшості ж країн Західної Європи така політика почала втілюватися в життя після Другої світової війни. Так, роком появи регіональної політики в Італії вважають

1950-й, коли було створено т. зв. „касу Півдня“, у ФРН – 1951-й, у Нідерландах – 1951–1952-й, в Ірландії – 1952-й, у Франції – середина 50-х років, у Бельгії – 1959-й. У 50–60-х роках минулого століття регіональна політика країн Західної Європи була скерована на створення нових робочих місць у регіонах з надлишком робочої сили. Насамперед це стосувалося сільськогосподарських та „старих“ промислових районів.

Особливістю регіональної політики у Західній Європі є її поступове перетворення з внутрішньонаціональної на наднаціональну. Цей процес пов'язаний з утворенням Європейського Союзу. Отже, Євросоюз було створено з метою підвищення ефективності господарювання і стимулювання економічного зростання за допомогою інтеграції національних ринків та чинників виробництва. ЄС компенсує втрати окремих суспільних груп і подає допомогу в процесі їхньої адаптації до нової ситуації. Саме для цього був розроблений механізм перерозподілу, який на практиці набув характеру соціальної і регіональної політики.

Починаючи з середини 80-х років регіони ЄС докладають постійні зусилля до підвищення своєї ролі в загальній структурі Союзу, до розширення своїх прав у всіх сферах політичного, суспільного, економічного й культурного життя. Можна констатувати, що нині поряд з двома вже традиційними рівнями влади – наднаціональним і національним – сформовано третій рівень – регіональний. Останніми роками країни-члени ЄС починають сприйматися саме як „Європа регіонів“. Зазначимо, що утвердження регіоналізму зовсім не перешкоджає дальшій європейській інтеграції. Навпаки, підвищення рівня самостійності регіонів суттєво сприяє досягненню основної мети Союзу – поліпшення життєвих умов кожного окремого громадянина. Та разом варто відзначити й те, що соціологічні опитування останніх років свідчать про тривожний факт – погіршення сприйняття образу ЄС у свідомості громадян країн-членів. Наднаціональні інститути періодично вважають занадто бюрократизованими, байдужими до інтересів і потреб громадян установами.

Ось чому „регіоналізація“ інтеграційних процесів сприймається як неunikна необхідність, покликана усунути цю небажану тенденцію і наблизити центральні інститути ЄС до громадян країн-членів. Регіоналізм оснований на усвідомленні того, що „мала батьківщина“ посідає високе місце в системі цінностей кожного громадянина, а це спричиняє консолідацію громадян навколо ідеї процвітання конкретного регіону.

Специфічну концепцію регіональної політики з елементами локальної інтеграції висунув Ф. Перру. Вона заснована на визначенні „полюсів зростання” та „полюсів розвитку”, що формуються на основі динамічних галузей виробництва (машинобудівної, хімічної, електротехнічної промисловості та ін.). На думку Ф. Перру, господарські одиниці, що функціонують у таких галузях, справляють динамічний вплив на навколишнє економічне середовище, тобто підвищують попит на продукцію пасивних галузей (легкої промисловості, сільського і лісового господарств). Такі активні індуктори зростання створюють сприятливе економічне середовище, де виникає ефект агломерації, що зумовлює формування полюсів розвитку. Подібні „полюси розвитку”, що виникають у різних країнах, тяжіють один до одного, а отже, між ними поступово встановлюються економічні зв’язки, тобто виникають зони розвитку. Зони розвитку, що об’єднуються в систему завдяки фізичним та нефізичним комунікаціям, створюють осі розвитку. Зони й осі розвитку схильні до взаємовпливу, що дає змогу створити складну систему взаємовигідних господарських структур, які виходять за межі окремих країн й охоплюють регіони. Зазначимо, що не можна плутати зони розвитку і зони інтеграції. Зони інтеграції утворюють у тому разі, якщо наявна спільність інтересів і цілей населення.

Слід зауважити, що концепція „полюсів зростання” в різних її варіантах склала основу регіональної політики країн Західної Європи. Утворення подібних „полюсів” мало на меті активізувати господарську діяльність відсталих та периферійних районів. На думку низки дослідників, зокрема О. Грицяя, Г. Іюффе, С. Іллеріса, практичне застосування деяких концепцій має штучний характер у тих регіонах, де бракує матеріальних основ для формування „полюсів зростання”.

Провідний дослідник проблем регіональної політики ЄС, професор Лімбурзького університету Маастрихта В. Молле виділяє кілька етапів європейської регіоналізації.

1955–1975 роки. Регіональні відмінності стали предметом обговорення на конференції в Мессині. Засновники ЄС висловлюють занепокоєність регіональними проблемами, що витікає вже з преамбули Римського договору. Поставлено завдання ліквідувати відмінності в соціально-економічному розвитку окремих регіонів, які гальмують загальний процес євроінтеграції. Зауважимо, що в цей період уперше було окреслено регіональні проблеми країн-членів ЄС, однак механізм

му, пов'язаного з їхнім вирішенням розроблено ще не було. У зв'язку з цим варто наголосити на тому, що 70-ті роки були періодом застою в євроінтеграційних процесах (це т. зв. період „евросклерозу“). Отже, вугільні й металургійні райони країн Західної Європи продовжували перебувати в стані депресії.

1975–1985 роки. Розширення ЄС за рахунок країн Північної Європи посилює регіональні контрасти. Ось чому вимоги Великобританії щодо запровадження змін у європейській регіональній політиці отримали суттєву підтримку з боку інших країн, наслідком чого стали великі асигнування на розвиток цього напрямку.

1985–1993 роки знаменують дальший розвиток і поглиблення регіональної політики ЄС, зумовленої дією двох чинників: по-перше, прагненням до підвищення ефективності економіки завдяки завершенню формування європейського ринку і, по-друге, розширенням самого ЄС. Нагадаємо, що в цей період до ЄС приєдналися три нових члени (Греція, Іспанія, Португалія).

Основні напрями регіональної політики європейського співтовариства були викладені в лютому 1987 року в доповіді Європейської комісії під назвою „Єдині акти мають успіх: нові перспективи для європейського співтовариства“. У цій доповіді наголошувалося, що основна мета регіональної політики – гарантувати підприємцям будь-яких регіонів (у т. ч. й відсталих регіонів та районів промислового спаду) рівні можливості для завершення формування єдиного європейського ринку. Ще раз підкреслимо, що більшість тогочасних заходів співтовариства була спрямована саме на створення сприятливих умов для підприємств, які адаптувалися до єдиного ринку і завдяки цьому були здатні витримувати заданий рівень конкуренції.

З 1993 року й донині винесено на розгляд (і частково вирішено) проблему створення економічного і валютного союзу. Крім того, виникли нові обставини з огляду на включення до складу ФРН східнонімецьких земель. Вважають, що цей період став періодом оформлення феномену „Європа регіонів“, визначивши сучасний рівень розвитку міжрегіонального співробітництва.

4 грудня 1996 року понад 300 європейських регіонів, у яких живе понад 400 млн осіб, прийняли, посилаючись на прагнення до дальшої регіоналізації в межах своєї країни й усвідомлюючи важливість процесів євроінтеграції, Декларацію про регіоналізм у Європі.

Для становлення регіональної політики України важливо, що Асамблея регіонів Європи прагне до визнання регіоналізму не тільки в рамках ЄС, а й за його межами. У лексиконі європейських регіональних політиків дедалі частіше вживають термін „субсидіарність”, тобто йдеться про перенесення механізму вирішення важливих проблем на рівень їхнього виникнення. У преамбулі Декларації про регіоналізм указано, що регіон є адекватним рівнем влади для ефективної реалізації принципу субсидіарності з урахуванням як європейської інтеграції, так і внутрішнього устрою держав, що беруть участь у цьому процесі. Так, у п. 1 ст. 8 документа наголошено: „У сферах, що належать до їхньої компетенції, регіони мусять мати право здійснювати діяльність у рамках міжрегіонального і транскордонного співробітництва...”

Для сприяння розвитку територій муніципального та провінційного рівня при Раді Європи було створено незалежну структурну одиницю – Конгрес місцевих і регіональних влад Європи (КМРВЕ). Прийняття в 1994 р. статуту КМРВЕ, засідання якого відбуваються в Страсбурзі (Франція), конкретизувало розуміння самого поняття „регіон”, котре тлумачиться як „вочевидь єдина територія, на якій існує спадкоємність і населення якої розділяє певні спільні цінності, а також прагне зберігати... свою самобутність заради стимулювання культурного, економічного і соціального прогресу”.

Новим етапом західноєвропейської інтеграції є практичне втілення концепції „Європа регіонів”, яка передбачає створення наднаціональних органів регіонального управління. Так, у Дортмундській декларації Економічного форуму регіонів Європи (червень 1996 року) наголошено: ефективність партнерства залежить від поширення міжтериторіального економічного співробітництва у Великій Європі. Україна як член Ради Європи не може залишати поза увагою подібні міжнародні акти.

У сучасній регіональній політиці ЄС виділяють п'ять цілей.

Мета 1 – сприяння структурній перебудові та розвитку відсталих регіонів. (До числа відсталих регіонів відносять райони, в яких виробництво валового внутрішнього продукту в перерахунку на 1 тис. осіб становить менше 75% від середнього рівня в країнах-членах ЄС.) Список регіонів, що потрапляють під дію мети № 1, переглядають кожні п'ять років.

Мета 2 – сприяння перебудові і розвитку депресивних регіонів, прикордонних районів. (Депресивний регіон – у мину-

лomu промислово розвинута територія, яка перебуває в процесі структурної перебудови національної економіки або під тиском кон'юнктурних чинників ринку переживає занепад.)

Під дію мети № 2 потрапляють такі території:

1) райони, де середній рівень безробіття за останні 3 роки сягав рівня, вищого від середньої величини цього показника в ЄС загалом;

2) райони, де частка промислових робітників у загальній чисельності зайнятих дорівнює середньому рівню в країнах ЄС або ж перевищує його;

3) райони, де протягом останніх трьох років спостерігається різке скорочення робочих місць або життєво важливих секторів економіки, що призводить до суттєвого загострення проблем безробіття.

На основі урахування цих критеріїв складають список районів, який переглядають кожні три роки. Зауважимо, що Європейська комісія має право змінювати критерії відбору районів у рамках другої цілі регіональної політики ЄС.

Мета 3 – боротьба з довготривалим безробіттям. Критерієм для віднесення територій до суб'єктів цієї категорії слугує термін пошуку роботи – це райони, де населення віком старше 25 років шукає роботу понад 12 місяців.

Мета 4 – допомога молоді у включенні в трудове життя. Критерієм відбору регіонів є кількість молоді віком до 25 років, яка шукає роботу.

Мета 5 – сприяння проведенню реформ у сфері спільної аграрної політики з виділенням двох підцелей:

мета 5а – модернізація галузей, які обслуговують сільське господарство (заготівля, перероблення та збут сільськогосподарської продукції);

мета 5б – сприяння розвитку сільськогосподарських територій. Комісія ЄС встановила такі критерії для виділення районів, яким надається сприяння в рамках досягнення цієї мети:

- більш висока частка зайнятих у сільському господарстві в загальній чисельності зайнятих у ЄС;
- низький рівень доходів у сільському господарстві;
- низький рівень соціально-економічного розвитку, обчислений на основі визначення валового внутрішнього продукту.

Дослідження проблем розвитку ЄС свідчить, що мета № 1 повністю або частково розповсюджується на сім країн: Грецію, Ірландію, Португалію (повністю), Італію й Іспанію (частко-

во), заморські департаменти Франції та Північну Ірландію. Зауважимо, що в 1990-х роках на цій території ЄС проживало 21,5 млн громадян держав-членів ЄС.

Мета № 2 охоплює повністю або частково 60 регіонів (за винятком Греції, Ірландії та Португалії, які повністю потрапляють під дію мети № 1), у яких мешкає 16% населення співтовариства.

Мета 5б розповсюджується на 56 територій й охоплює 5% населення співтовариства.

Виділяють три групи основних інструментів проведення регіональної політики ЄС:

1) *Європейський фонд регіонального розвитку;*

2) *фінансові установи та фонди, кошти яких можуть бути використані у регіональних цілях:*

- Європейський інвестиційний банк;
- Європейський соціальний фонд;
- Європейський комітет вугілля і сталі;
- Європейський сільськогосподарський фонд управління

і гарантій;

3) *інші засоби координації:*

- конкурентна політика;
- регіональні податки;
- плани-пропозиції щодо регіонального розвитку країн-членів Європейського Союзу;
- субсидії та кредити для населення і підприємців.

Субсидії виділяють спеціальні фонди:

1) Європейський фонд регіонального розвитку, створений у 1975 році з метою сприяння усуненню соціально-економічних відмінностей між регіонами співтовариства;

2) Європейський соціальний фонд, покликаний сприяти зайнятості населення країн ЄС;

3) відділ управління при Європейському сільськогосподарському фонді менеджменту і гарантій.

Кошти на реалізацію цілей регіональної політики ЄС надають такі установи, як Європейський інвестиційний банк – новий інструмент співтовариства, Європейське об'єднання вугілля і сталі, Європейське співтовариство з атомної енергетики.

Особливе місце в регіональній політиці ЄС посідають концепції спільного розвитку. Процес розроблення й реалізації таких концепцій передбачає чотири етапи.

Етап 1 – розробляють плани-пропозиції. У 1989 році

Додатки



Єврокомісія схвалила основні напрямки діяльності співтовариства на перспективу, де було вперше визначено спільні орієнтири й цільові завдання регіональної політики, а також критерії відбору регіонів, на які розповсюджуються ті чи інші заходи співтовариства.

При розробленні національних планів-пропозицій прийнято координувати плани розвитку районів, які потрапляли під єдину ціль у рамках однієї країни, а також узгоджувати заходи, яких вживали для досягнення різних цілей, хоча вони стосувалися однієї географічної області. Обсяг фінансових ресурсів співтовариства, надаваних для вирішення проблем окремих регіонів, залежить від гостроти регіональних і соціальних проблем, загального значення цих проблем для всього співтовариства, особливої зацікавленості у вирішенні проблеми на регіональному рівні.

Масштаби участі співтовариства в розв'язанні регіональних проблем визначають з урахуванням таких умов:

- фінансувати не більше 75% і не менше 50% витрат на здійснення заходів у регіонах, які потрапляють під мету № 1;
- фінансувати не більше 50% і не менше 25% загальних витрат в інших регіонах;
- не встановлювати перешкод для інвестицій, завдяки яким очікують отримувати доходи;
- повністю фінансувати консалтингові послуги, надавані для підготування планів-пропозицій, концепцій спільного розвитку та ін.

Етап 2 – розроблення концепцій спільного розвитку. В ході затяжних дискусій було розроблено 140 концепцій спільного розвитку для 12 країн-учасниць.

Демократичний характер процедури відбору концепцій спільного розвитку є важливим уроком для України, де спостерігається неузгодженість дій вертикальної і горизонтальної гілок влади.

Концепції спільного розвитку мали містити:

- загальну характеристику перспектив економічного розвитку регіонів;
- опис бажаних регіональних зрушень;
- узгодження окреслених завдань з економічною і соціальною політикою країн та регіонів ЄС;
- узгодження концепцій спільного розвитку з іншими напрямками розвитку співтовариства;
- розрахунки очікуваного ефекту від реалізації концепції

спільного розвитку (з урахуванням синергетичного ефекту інтеграції);

- індикативний фінансовий план із зазначенням сум і джерел фінансування;
- строк здійснення.

Етап 3 – реалізація концепцій спільного розвитку. Форми участі європейської спільноти в реалізації концепцій спільного розвитку різноманітні: це можуть бути оперативні програми, глобальні субсидії (гранти), надання коштів на технічну допомогу і проведення досліджень.

Мета оперативної програми полягає в узгодженні довгострокових заходів, до здійснення яких можуть бути залучені один або декілька структурних фондів, кошти Європейського інвестиційного банку та інші фінансові джерела.

Глобальні субсидії (гранти) визначає комісія співтовариства за участю країни-учасниці. Уповноважені представники країни-учасниці здійснюють менеджмент коштів, які виділено під декілька малих або середніх за розміром проектів.

Кошти на технічну допомогу і дослідження виділяють з різних бюджетних джерел:

- 0,3% коштів структурних фондів направляють на фінансування досліджень і подання технічної допомоги при розробленні планів-пропозицій, концепцій спільного розвитку й оперативних програм;
- 0,5% коштів Європейського фонду регіонального розвитку йде на фінансування проектів міжрегіонального співробітництва;
- 5% коштів Європейського соціального фонду виділяють на фінансування інноваційних проектів з професійної підготовки кадрів;
- 1% коштів Європейського сільськогосподарського фонду менеджменту і гарантій направляють на фінансування дослідницьких проектів у галузі сільського і рибного господарства.

Фінансування здійснюють авансовано і виплачуючи кошти після завершення проекту на основі даних про фактичні витрати. Перший аванс виплачують у розмірі 50% від передбаченої суми, другий аванс становить у сукупності з першим 80% від загальної суми і виплачують його тільки в тому разі, якщо перший аванс уже використано наполовину. Останню частину суми сплачують протягом шести місяців після завершення проекту. За цієї умови країна-учасниця надає Єврокомісії звіт про фактично виконаний проект.

Етап 4 – супровід та оцінення концепцій. Супровідні заходи – це заходи з адаптації до кон'юнктурних і структурних змін на всіх рівнях реалізації концепцій спільного розвитку.

Підтримка співтовариства може бути спрямована на втілення в життя як національних планів-пропозицій країн-членів ЄС, так і власних ініціатив або міжнародних програм. Ініціативи ЄС оформлюють як міжнародні програми: вони стосуються кола спільних для певної категорії регіонів проблем.

Найбільш суттєвими ініціативними програмами ЄС є такі:

- „Star” – програма поліпшення доступу відсталих регіонів до сучасних телекомунікацій;

- „Valoren” – програма сприяння розвитку регіонів за рахунок використання внутрішніх джерел енергії;

- „Resider” – програма сприяння розвитку регіонів, які переживають реструктуризацію сталеливарного виробництва;

- „Rechard” – програма, що передбачає надання суттєвої допомоги у вирішенні найбільш складних проблем задля розвитку окремих галузей та регіонів. Зони, які потрапляють у сферу дії програми, є невеликими географічними територіями, де розміщено шахти. Основне завдання програми – прискорити адаптацію шахтарських районів до реальної або можливої втрати робочих місць у зв'язку із закриттям шахт. Пріоритетними напрямками вважають охорону довкілля, створення нових сфер виробничої діяльності та перенавчання колишніх шахтарів;

- „Envired” – проект впровадження найоптимальніших засобів очищення води на узбережжі Середземного моря, особливо в зонах активізації туризму. Цією програмою передбачено допомогу в спорудженні очисних установок, підтриманні біологічного типу узбережжя, спонукання підприємств до скорочення викидів токсичних відходів та запровадження виробничих технологій з економним споживанням води тощо;

- „Interreg” – програма, скерована на консолідацію зусиль прикордонних районів при формуванні спільного ринку та на надання допомоги у виконанні спеціальних програм з підвищення відмінностей в економічному розвитку суміжних регіонів сусідніх країн;

- „Regis” – програма прискореної диверсифікації економіки всього простору ЄС й особливо ультрапериферійних територій, таких як французькі заморські території, Канарські острови, Мадейра та Азори;

• „Eurform”, „Now”, „Horizon” – програми професійного навчання населення співтовариства. Фонд „Eurform” передбачає спільну участь країн ЄС в організуванні навчання принципово новим професіям, пов’язаним з виникненням найновітніших технологій; фонд „Now” – створення рівних можливостей для жінок у сфері професійної освіти; фонд „Horizon” – розвиток ремісництва та інших професій для найбідніших верств населення;

• „Stride” – програма розширення можливостей регіонів у сфері наукових досліджень і створення технологій. Наголос у цій програмі зроблено на стимулюванні локального попиту на наукові дослідження, створенні бази для адаптації освіти та професійного навчання відповідно до нагальних потреб регіонального виробничого сектора;

• „Prisme” – програма допомоги підприємствам у регіонах, які потрапляють під дію мети № 1, в адаптації до умов спільного ринку. Основна підтримка спрямована на розповсюдження стандартів якості і сертифікатів у регіонах, де недостатньо центрів контролю за якістю;

• „Telematigue” – програма допомоги регіонам у забезпеченні їх телекомунікаційним сервісом;

• „Leader” – програма допомоги в розвитку сільських регіонів і використанні резервів внутрішнього регіонального (локального) потенціалу для забезпечення диверсифікації сільської економіки та підтримки належної структури соціального і господарського життя у віддалених від промислових центрів районах. Допомога надається локальним сільським органам влади з делегуванням їм прав управління спільними субсидіями;

• „Ouverture” – програма заохочення проектів співробітництва локальних і регіональних органів влади співтовариства з владними органами відповідного рівня в країнах Центральної та Східної Європи. Цю ініціативу, яка має особливе значення для розвитку міжрегіонального співробітництва за участю окремих територій України, було ухвалено 1990 року.

Суттєва частина програм ЄС охоплює колишні радянські республіки та країни-члени Ради економічної взаємодопомоги. Україна теж долучилася до окремих програм. Однією з них є програма TACIS, детально описана в цьому посібнику.

Україні, в якій регіональна політика перебуває якраз у стадії становлення, необхідно враховувати багатий досвід країн ЄС у її реалізації. Так, на першому етапі реалізації регіональної

політики в країнах ЄС вона мала компенсаторний характер. Її метою було пом'якшення диспропорції регіонального розвитку. Розроблено та втілено в життя цілий комплекс заходів для ліквідації нерівномірностей територіального розвитку, особливо в соціальній сфері депресивних та відсталих регіонів. Така політика мала помітно виражений благодійний характер. Проте подібний напрямок регіональної політики, який у країнах Західної Європи збігся з періодом економічного спаду 80-х років, неunikно вступив у суперечність із завданнями промислової політики. Промислова політика потребувала підвищення ефективності виробництва, створення конкурентних позицій для європейських товарів на світових ринках. А це потребувало коригування регіональної політики в напрямку стимулювання економічного зростання.

Поступово регіональна політика була адаптована до умов постіндустріального суспільства, оскільки було зроблено наголос на сприянні розвитку освіти й професійної підготовки, проведенні науково-дослідних робіт. Важливе місце в регіональній політиці ЄС посідає стимулювання розвитку на місцевому рівні підприємництва та рекреаційної сфери, забезпеченні охорони довкілля. Головно увагу звертають на спроможність конкретного регіону мобілізувати місцевий потенціал та місцеві фінансові ресурси, а також на його здатність пристосувати свій економічний розвиток до місцевих умов.

Результати реалізації регіональної політики в країнах ЄС досить вагомі. Вивчення досвіду розвитку європейського регіоналізму, безперечно, є актуальним і корисним для України, що переживає етап формування принципово нової схеми взаємин між центром і регіонами.

Єврорегіони: організаційна форма взаємодії прикордонних регіонів ЄС

Динамічний розвиток прикордонного співробітництва становить одну із суттєвих особливостей сучасного етапу міжнародних відносин, що пов'язано з функціональним навантаженням прирубіжних регіонів у системі світогосподарських відносин. Прикордонні регіони відіграють специфічну роль у реалізації провідних тенденцій світового розвитку, а саме: в лібералізації зовнішньої торгівлі та в різкому збільшенні транскордонного товарообігу, активізації міждержавного переміщення населення.

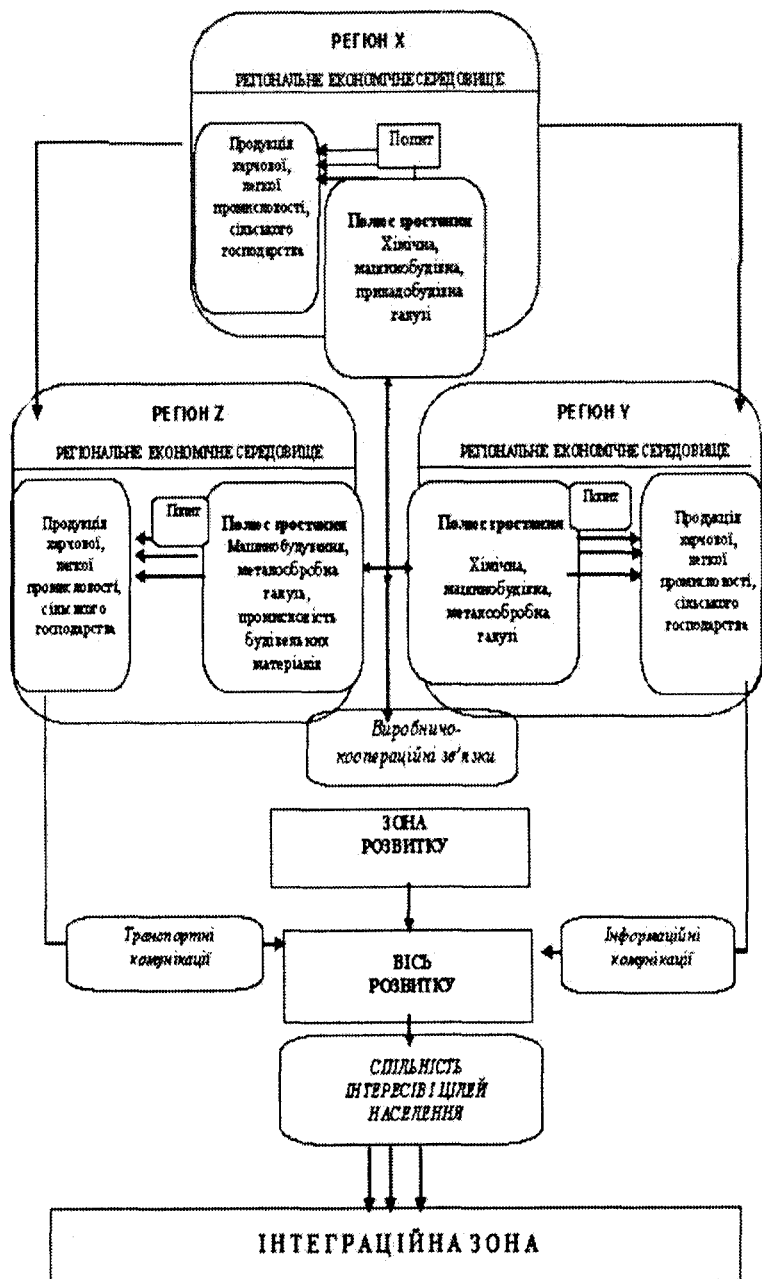


Рис. 1. Схема утворення „полісів зростання” в країнах Західної Європи

Місце взаємин прикордонних регіонів у сучасних тенденціях світового ринку

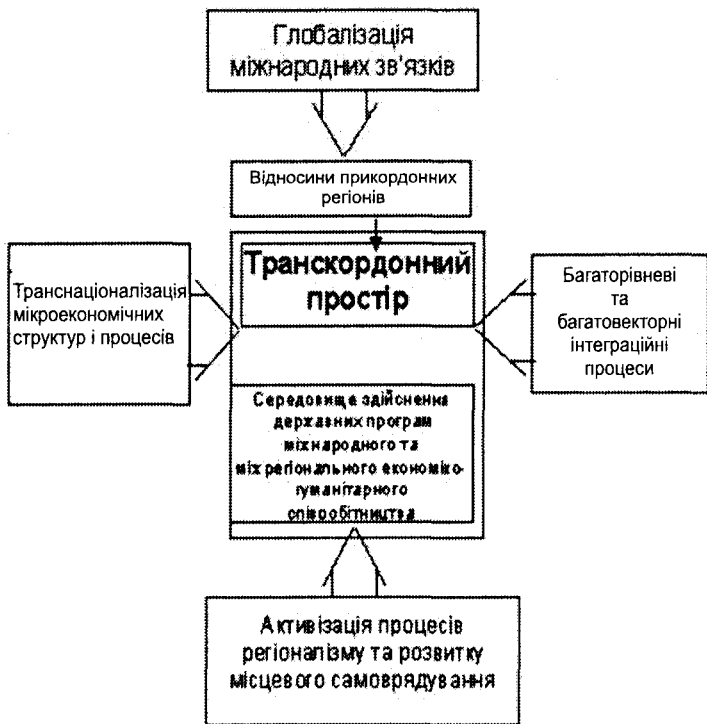


Рис. 2. Місце взаємин прикордонних регіонів у сучасних тенденціях світового розвитку

Значення відносин прикордонних регіонів для світового розвитку

У світлі реалізації курсу на розбудову єдиної Європи проблематика транскордонної взаємодії регіонів набуває нового звучання. Річ у тім, що наявність „проблемних” територій, низький рівень розвитку яких відображає результати господарювання минулих періодів, гальмує процес поступового „опрозорення” внутрішньоєвропейських кордонів і формування гомогенного соціально-економічного простору. До таких регіонів відносять насамперед ті рубіжні регіони, що через геополітичне та гео економічне розміщення є віддаленими від промислових центрів і потерпають від уповільнення свого загального соціально-економічного розвитку.

Прикордонні райони – це території, на яких проживають

спільноти людей, тісно пов'язані різнобічними стосунками, але розділені кордонами. Незалежно від політичних систем країни, до якої належать ці спільноти, суміжні території стикаються з ідентичними соціально-економічними, соціально-культурними, політичними і законодавчими проблемами. Отже, основний принцип міжнародного транскордонного співробітництва полягає в тому, щоб створювати в прикордонних зонах такі зв'язки і такі договірні відносини, які б уможлилювали спільний пошук рішень, а отже, й взаємовигідне розв'язання наболілих проблем. Специфічний характер зв'язків у рамках прикордонних спільнот, їхня регіональна індивідуальність потребують розуміння з боку національних та загальноєвропейських владних органів. У Європейському Союзі вважають, що підтримка міжрегіональних об'єднань засвідчує взаєморозуміння і солідарність на практиці. Транскордонне співробітництво на рівні регіонів – це вагомий аргумент у суперечках з приводу нівелювання самотності країн Західної Європи в процесі європейської інтеграції на користь доводів архітекторів спільного європейського дому.

З метою сприяння розвитку території муніципального та провінційного рівня при Раді Європи було створено незалежну структурну одиницю – Конгрес місцевих і регіональних влад Європи. У полі його постійної уваги перебувають проблеми транскордонної взаємодії компактних території сусідніх країн. Спрямованість подібних контактів зумовлена нагальною потребою у вирішенні проблем економічного зростання шляхом координації розвитку господарських комплексів суміжних регіонів. Найвищим рівнем організаційного оформлення прикордонних зв'язків стали єврорегіони.

Єврорегіони формуються і концентруються в межах трьох основних векторів транскордонного співробітництва: північноморсько-середземноморського, балтійсько-адриатичного, балтійсько-чорноморського, котрий охоплює прикордоння Російської Федерації, Норвегії, Фінляндії, Естонії, Латвії, України, Білорусі та прилеглі центральноевропейські країни.

Інституціональну тканину діяльності єврорегіонів становлять міжрегіональні ради депутатів місцевої представницької влади різних рівнів, робочі групи представників виконавчої влади і міжрегіональні об'єднання підприємців. Фінансування процесу реалізації інвестиційних проектів відбувається за рахунок місцевих бюджетів, бюджетів країн, до яких належать регіони, що беруть участь у міжтериторіальних об'єднаннях,

та ЄС, котрий фінансує програми підтримки прикордонних районів („Interreg“).

Утворюються євро регіони внаслідок укладання угод про прикордонне співробітництво між органами місцевої влади прикордонних територій. На цій основі формуються об'єднання адміністративно-територіальних одиниць муніципального і регіонального рівнів, зацікавлені в спільній реалізації різнопланових проектів.

Проблематикою прикордонного співробітництва на міжнародному рівні займаються такі масштабні організації, як Рада Європи, її комітети, Єврокомісія, Європейський інвестиційний банк та ін. Основною метою їхньої діяльності є прагнення проводити єдину політику в транскордонному співробітництві як політику задоволення загальноєвропейських інтересів за допомогою встановлення спільних правил, відображених у міжнародних Конвенціях та угодах, до яких приєднуються окремі держави.

Базовим документом для розвитку різнобічних форм прикордонних зв'язків є Європейська рамкова Конвенція про прикордонне співробітництво територіальних спільнот і властей (Мадрид, 21 травня 1980 року), прийняття якої надало загальному комплексу взаємодії прилеглих держав належної динаміки. При розробленні цієї Конвенції було використано досвід діяльності перших євро регіонів. Нині триває робота над другим (додатковим) протоколом конвенції, в проекті якого зазначено, що національне законодавство країн-учасниць Ради Європи має відповідати вимогам Конвенції щодо розвитку міжтериторіального і транскордонного співробітництва.

Крім того, діє низка інших міжнародних Конвенцій, що мають безпосередній стосунок до цієї проблематики, зокрема у сфері охорони навколишнього середовища, а саме: Конвенція про транскордонне забруднення повітря; Конвенція про транскордонний вплив промислових аварій; Конвенція з охорони та використання транскордонних водопотоків і міжнародних озер, а також Конвенція про комбіновані перевезення та інші угоди, що регулюють відносини в цій сфері.

Коло питань прикордонного регіонального співробітництва відображене в програмах ЄС із розвитку багатостороннього транскордонного співробітництва „Interreg“ та „Interreg-II“. Втілення програм у життя здійснюється під егідою Європейської комісії. Функції координатора заходів і проектів транскордонного співробітництва виконує секретаріат

програми „Interreg”. Суттєво, що програма „Interreg-II”, на відміну від попередньої, містить значно більше напрямків:

- поглиблення міжрегіональної спеціалізації та кооперації;
- взаємодія в галузі розроблення новітніх технологій;
- застосування сучасних методів комплексної охорони навколишнього середовища і природокористування;
- регулювання ринку праці й надання взаємних послуг у сфері освіти та професійної підготовки.

Вихідними засадами укладання транскордонних угод на базі рамкової Конвенції є такі положення:

- місцеві влади мають право розвивати міжрегіональні зв'язки і вільно висувати власні ініціативи щодо вирішення проблем прикордонного співробітництва (за винятком тих, що безпосередньо потрапляють під юрисдикцію держави, тобто в тих випадках, коли регіональні органи влади не посягають на компетенцію центральних органів влади);

- широкі повноваження регіональних органів влади щодо права на ініціювання спільних заходів на прикордонних територіях витікають з надання місцевим спільнотам субсидіарної юрисдикції в рамках процесу розвитку виключно міжтериторіальних контактів;

- рамковий характер Конвенції дає змогу уникнути вузьких критеріїв терміна „сусідство”. Рамкова угода передбачає, що транскордонне співробітництво відкрите для всіх місцевих спільнот, які досягли домовленостей про розвиток транскордонного співробітництва;

- у рамках подібних домовленостей чітко визначено розподіл відповідальності, а саме: конкретна місцева спільнота повинна сама відповідати за свої зобов'язання перед місцевою спільнотою іншої країни. Тобто йдеться про зв'язуючі зобов'язання субрегіональних спільнот, які не справляють негативного ефекту на міжнародні зобов'язання держави.

Концепція розвитку взаємодії прикордонних територій витікає із загального підходу ЄС до проблем регіонального розвитку, який базується на трьох принципах: партнерство, субсидіарність і доповнюваність.

Партнерство визначено як тісне співробітництво між комісією спільноти – компетентними органами (національні, регіональні, локальні). Партнерство включає підготовку, фінансування, реалізацію й оцінення заходів спільноти. Сенс партнерства полягає в тому, що різні економічні агенти, орієнтуючись у своїх діях на офіційні стратегії та програми, досягають загальних цілей.

Хоча партнерство не виключає децентралізації спільних дій. Децентралізація в регулюванні діяльності окремих регіонів дає можливість урахувати реальні економічні умови кожного району, що створює умови для застосування принципу субсидіарності.

Субсидіарність означає перенесення компетенції на рівень, на якому можна досягти найбільш ефективного вирішення проблем, – як правило, на рівень їхнього виникнення. Реалізація принципу субсидіарності означає визнання пріоритету більш малої, раниш утвореної і ближчої до особистості спільноти, порівняно із спільнотою великою, або спільнотою вищого рівня. Вперше принцип субсидіарності був визначений у статті 4 Європейської хартії про місцеве самоврядування. До безперечних успіхів Маастрихтського Договору відносять введення цього принципу в договірну базу ЄС. Регіоналісти й політологи визначають субсидіарність як принципово нове політико-правове явище, котре характеризує принципи взаємин наднаціональних, національних і регіональних структур.

Доповнюваність передбачає спільне фінансування заходів та проектів.

Підхід ЄС до взаємодії прикордонних регіонів є концептуальним: держави, які підписали рамкову Конвенцію, визнають той факт, що певні специфічні питання з чітко окресленими сферами і межами відповідальності можуть не потрапляти під виключну компетенцію держави у здійсненні міжнародних відносин. Подібні питання можуть належати до прямого відання внутрішньодержавних структур (облдержадміністрацій прикордонних областей).

Отже, держави, що укладають міжнародні угоди про співробітництво прикордонних регіонів, беруть на себе такі зобов'язання: визнають, що прикордонні спільноти наділені повноваженнями (в межах внутрішньодержавних законодавчих систем) самостійно регулювати свою діяльність; що в разі необхідності повноважні органи прикордонних регіонів мають право укладати законні домовленості з прикордонними спільнотами, розміщеними на території іншої держави, яка підписала відповідний договір.

Подібні угоди, з точки зору міжнародного публічного права, свідчать про перерозподіл влади між центральним урядом і прикордонними спільнотами, тобто тут не йдеться про нові механізми міждержавного співробітництва.

Нині на території Західної Європи функціонує понад 50

еврорегіонів. Зауважимо, що деякі джерела наводять дані про значно більшу кількість подібних утворень. Такі розбіжності пов'язані з тим, що не кожна міжрегіональна спільнота прикордонних областей фіксує в своїх статутних документах назву „еврорегіон“, що, в принципі, не змінює суті такої взаємодії.

Перший еврорегіон „Базилієнсіс“ утворено 1963 року за участю сусідніх прикордонних районів (Німеччини, Франції та Швейцарії), а до його складу ввійшли французький Ельзас, німецький Баден і швейцарська територія навколо Базеля.

У ролі своєрідних локомотивів посилення регіоналізму в Європі та утворення різного роду міжтериторіальних об'єднань виступають регіони Німеччини. Особливою активністю відрізняється земля Північний Рейн-Вестфалія, регіональні і місцеві органи влади якої давно досягнули перспективи співробітництва прикордонних регіонів. Процес формування міжтериторіальних спільнот уздовж кордонів цієї землі з Бельгією і Нідерландами розпочався ще в 1958–1978 роках. У результаті було створено чотири еврорегіони – „Центр-Гронау“, „Рейн-Вааль“, „Рейн-Маас-Норд“, „Маас-Рейн“. Основні напрямки діяльності та структура подібних утворень найбільш чітко прослідковуються на прикладі об'єднання „Маас-Рейн“, яке вважають „пілотним“ еврорегіоном серед тих, що функціонують у рамках ЄС. Становлення еврорегіону „Маас-Рейн“ відбулося 1976 року. До складу цієї спільноти згідно з домовленостями ввійшли бельгійські та нідерландські провінції, а також німецький урядовий адміністративний округ Кельн. Утворення має досить складну структуру: до нього входять три держави та п'ять їхніх державних адміністрацій. У квітні 1991 року еврорегіон „Маас-Рейн“ отримав статус „спільноти міжнародного транскордонного співробітництва“ (СМТС). Цей еврорегіон був конституційований у Маастрихті згідно з нормами нідерландського права, аналогічно тому, як до цього це утворення було зареєстровано в Німеччині. Така потужна правова підтримка й гарантії з боку країн-учасниць забезпечили плідність функціонування спільноти. Свої підписи під угодою про створення СМТС „Еврорегіон Маас-Рейн“ ставили губернатори бельгійських провінцій Лімбург та Люттих, нідерландської провінції Лімбург і голова представницького адміністративного округу Кельн (як голови правління регіону Аахен). У 1992 році до складу учасників еврорегіону долучилася німецька громада Бельгії. Отже, у сферу діяльності цього утворення входить частина європейської території з найбільшою щільністю населення, де проживає понад 3,7 млн осіб.

У 1991 році Єврокомісія поширила дію програми „Interreg” і на єврорегіон „Маас-Рейн”. За нею обсяги фінансування становили 22 млн єкю, що надало нового імпульсу транскордонному співробітництву в межах СМТС. Зазначимо, що в рамках програми „Interreg-II” лінію фінансування єврорегіону „Маас-Рейн” планується розширити до 40 млн єкю.

Загалом функціонування єврорегіону націлене на виконання конкретних завдань, як-то:

- поступову гармонізацію правових систем і систем управління, що сприяють вільному розвитку прикордонних територій;

- створення сприятливих умов для тісних контактів між малими і середніми підприємствами, розміщеними по різні боки кордонів;

- продовження процесу стандартизації інформаційних систем для полегшення обміну інформацією і більш ефективного її використання;

- співпрацю в галузі екології та ресурсозбереження;

- розвиток сектора послуг у прикордонних районах.

Завершення створення європейського ринку й уведення в дію Маастрихтського Договору стали потужними стимулами для поглиблення європейської інтеграції та інтенсифікації контактів, передусім на регіональному рівні.

До речі, як свідчить практика, перебування країни за рамками Євросоюзу не є гальмівним чинником для розвитку транскордонної взаємодії в рідчизні загальної концепції. Показовим є приклад функціонування єврорегіону „Арко”, що охоплює транскордонний простір норвезького району Арвіка, шведського району Конгсвінгер і транскордонної спільноти „Нордкаллот” (три губернії Північної Норвегії, прикордонні адміністративно-територіальні райони Фінляндії та Швеції). ЄС демонструє прагнення приєднання норвезьких прирубжених територій до системи транскордонного співробітництва, надаючи уповноваженим представникам країни право брати участь у сесіях Євросоюзу, на яких розглядають питання програми „Interreg”.

У 90-х роках концепція єврорегіонів почала поширюватися на країни Східної і Центральної Європи. Особливо активну участь у процесі заснування єврорегіональних утворень бере Польща. Так, польські прикордонні гміни залучені до діяльності дев'яти єврорегіонів (створені за участі Німеччини, Чехії, Словаччини, України, Угорщини, Білорусі та Литви)

– „Померанія“, „ПроЄвропа Вадрина“, „Шпрева-Ниса-Бубр“, „Ниса“, „Союз гмін Верхньої Сілезії та Північної Моравії“, „Татри“, „Карпати“, „Буг“ і „Німан“. Між іншим, експерти відзначають, що обсяги діяльності і зміст цих об'єднань значно обмежені, порівняно з євро регіонами, утвореними на внутрішніх стиках ЄС. Спектр напрямків взаємодії сконцентровано на „східних“ євро регіонах – головню на обслуговуванні транскордонного транспорту, впорядкуванні прикордонної торгівлі та розвитку туризму. Низький рівень ефективності такого роду транскордонної взаємодії можна пояснити загальною незрілістю ринкових інститутів, незадовільним фінансовим становищем регіонів, які беруть участь у міжтериторіальних об'єднаннях. Суттєве значення мають також відмінності в повноваженнях місцевих органів влади країн-партнерів. Проте методика утворення та практика функціонування цих транскордонних спільнот становлять беззаперечний інтерес для всіх тих регіонів України, що мають аналогічні проблеми.

Геополітичне положення України та її стратегічний курс на приєднання до загальноєвропейських інтеграційних процесів потребують розвитку цивілізованих форм транскордонних взаємин. Отож, процес утворення міжтериторіальних об'єднань, які отримують організаційну форму євро регіонів, розпочався і в нашій державі.

Так, 29 вересня 1995 року голова Волинської облдержадміністрації і воєводи Хелмського, Люблінського, Замосцького і Тарнобжегського воєводств Польщі підписали в Луцьку статутні документи транскордонного об'єднання „Буг“, створеного прикордонними регіонами України і Польщі.

Порушено також питання про створення євро регіону „Слобожанщина“ на межі Харківської і Белгородської областей.

Особливий інтерес становить досвід і результати функціонування євро регіону „Карпати“, угоду про створення якого було укладено 14 лютого 1993 року адміністративно-територіальними одиницями України, Польщі, Угорщини і Словаччини. Цей євро регіон охоплює територію з населенням понад 10 млн осіб. З огляду на це підписання установчих документів відбулось у присутності Генерального секретаря Ради Європи, що продемонструвало зацікавленість європейських інтеграційних структур у розвитку цивілізованих форм транскордонних взаємин у східно- і центральноєвропейських країнах з перехідною економікою.

Того ж дня міністри закордонних справ України, Угорщини



та Польщі підписали спільну заяву про підтримку їхніми урядами цієї організації. У заяві було підкреслено, що єврорегіон „Карпати“ є не міждержавним, а міжрегіональним утворенням. Тому принципи і форми його діяльності визначатимуть органи влади областей, котрі включились у взаємодію самостійно, з урахуванням конституцій і законодавства країн-учасниць. Наголошено на відкритому характері організації, що уможливорює вступ до неї й областей сусідніх країн.

Отже, першим кроком стала лаконічна угода про заснування єврорегіону „Карпати“. Другим кроком було прийняття статуту як основного документа міжрегіональної організації.

Згідно зі статутом єврорегіон не є наддержавною або наднаціональною структурою, він лише визначає рамки співробітництва учасників у господарській, гуманітарній і науковій сферах, у галузі освіти й охорони навколишнього середовища.

У територіальному аспекті до складу єврорегіону „Карпати“ включено:

- від Угорщини – області Хайду-Біхар, Сабольч, Хевеш, Боршод і Сольнок;

- від Польщі – тодішні воєводства Кросно і Пшемисль, до яких згодом приєднався Жешув (після реформування адміністративно-територіального устрою Польщі всі вони ввійшли до складу Жешувського воєводства);

- від Словаччини – шість районів і міст у східній частині країни (Бардейов, Требишов, Міхалове, Гуменне, Вранов, Швідник з центрами в Кошице та Прешові);

- від України – Закарпатська область (через деякий час до участі у транскордонному співробітництві долучилися Львівська, Івано-Франківська та Чернівецька області).

В організаційному плані вищим органом єврорегіону є Рада. Для участі в її роботі всі сторони субрегіонального об'єднання делегують трьох представників (у період створення ролі вповноважених представників виконували керівники органів місцевого самоврядування, з 1995 року до управління єврорегіоном „Карпати“ долучаються представники ділових кіл, діячі науки і культури). Передбачена можливість участі в засіданнях в ролі спостерігачів представників МЗС, державних органів і міжнародних організацій.

Штаб-квартира секретаріату Ради в порядку ротації кожні два роки переміщується в країну, представник якої очолює секретаріат. У 1997–1998 роках штаб-квартира єврорегіону була

розміщена в Польщі, до цього вона дислокувалася в Ужгороді, а 1999 року секретаріат Ради переїхав до Угорщини.

Відповідно до статуту засідання Ради мають відбуватися двічі на рік, однак досвід функціонування єврорегіону свідчить, що доцільно проводити подібні засідання чотири рази на рік. З ініціативи виконавчого директора або будь-якої із сторін можуть проводитися також позачергові засідання.

Згідно з угодою та статутом у єврорегіоні функціонують чотири комісії:

1 – комісія з питань регіонального розвитку (штаб-квартира в Угорщині), до кола функцій якої входять:

- підготування інформаційно-аналітичних матеріалів щодо можливостей розширення економічних зв'язків між сторонами-учасниками;
- опрацювання пропозицій щодо залучення іноземних інвестицій для здійснення спільних проектів;
- організування участі субрегіонального об'єднання в міжнародних виставках-ярмарках (що проводяться як у країнах-партнерах, так і за їхніми межами);

2 – комісія з охорони навколишнього середовища і туризму (зі штаб-квартирою в Польщі), яка виконує такі функції:

- підготування детальної рекреаційної карти регіону із зазначенням пунктів перетину кордону;
- розроблення оптимальних туристичних маршрутів;
- аналіз стану навколишнього середовища на території регіонів-учасників та опрацювання пропозицій стосовно скоординованих дій для її охорони тощо;

3 – комісія з питань освіти, культури і спорту (зі штаб-квартирою в Словаччині), що має такі обов'язки:

- організування взаємного представництва;
- проведення міжнародних зустрічей працівників освіти, науки та культури;
- проведення культурно-мистецьких заходів, фестивалів, спортивних змагань та ін.;

4 – ревізійно-контрольна комісія (її штаб-квартира знаходиться в країні перебування об'єднаного секретаріату).

У процесі роботи Ради було прийнято рішення про заснування п'ятої комісії – комісії з питань торгівлі.

Також було створено інститут „наднаціональних координаторів” з питань діяльності єврорегіону, яких призначають члени Ради від кожної країни.

За статутом, бюджет єврорегіону „Карпати” формується за рахунок внесків учасників і може поповнюватись із зовнішніх джерел. Зауважимо, що до 1995 року цей єврорегіон консолідованого бюджету не мав. Спільні заходи фінансували американський інститут „Схід–Захід” і фонд Рокфеллера.

Загальні підсумки функціонування єврорегіону „Карпати” засвідчують, що становлення подібного міжрегіонального об'єднання відбувається з великими ускладненнями як організаційного, так і політичного плану (негативний вплив справляє неврегульованість міждержавних відносин Угорщини із Словаччиною та Румунією). Протягом часу, що минув від дня підписання угоди, фактично тільки відпрацьовували організаційний механізм об'єднання. До числа економічних причин такого повільного розгортання діяльності єврорегіону „Карпати” відносять фінансову неспроможність регіонів-учасників, що зумовлено труднощами перехідного періоду. Вагомою причиною такого стану справ є і брак досвіду в налагодженні міжрегіональних зв'язків. Причому організатори утворення вважають, що досвід Західної Європи у цій сфері для нас малопридатний.

У результаті транскордонне співробітництво в межах єврорегіону „Карпати” практично не відрізнялося від відомих форм прирубіжної взаємодії в інших регіонах України. Так, діяльність об'єднання сконцентровано поки що лише на підготованні пропозицій урядовим структурам щодо збільшення кількості переходів кордону та розвитку транскордонної інфраструктури. Проводилися також форуми підприємців з питань транскордонного співробітництва, була налагоджена робота наукових семінарів, щорічні зустрічі ректорів університетів тощо. Мали місце й досить активні контакти в сфері культури, мистецтва та спорту, тому було реалізовано вкрай незначну кількість спільних господарських проєктів.

На думку фахівців, малоефективна діяльність єврорегіону „Карпати” пов'язана не з нежиттєздатністю подібної форми організування транскордонних відносин, а скоріше з її передчасністю в субрегіональному просторі. При створенні подібних об'єднань не можна не враховувати такі чинники, як рівень господарського розвитку регіонів-учасників, відносини між державами, до яких вони належать, тип просторових взаємодій, що традиційно налагоджені між цими територіями. Тобто утворення, подібне до єврорегіону, мусить природно „визріти”, а таке штучне привнесення організації не принесе бажаних результатів.

Отже, розвиток транскордонного співробітництва в Україні має відбуватись у загальному річизці розбудови єдиної Європи з максимальним урахуванням специфіки типу міжрегіональних взаємин, зумовленої історичною ретроспективою, характером етногенезу та економіко-гуманітарних контактів.

Угоди про транскордонне співробітництво є проявом загальносвітової позитивної тенденції до „м'якого” узгодження інтересів центру і регіонів у контексті сучасного прагнення до переорієнтації ЄС від ідеї „Європа вітчизн” на ідею „Європа регіонів”. Парламентська асамблея Ради Європи прагне до визнання і дальшого розвитку регіоналізму не тільки в рамках ЄС, але й за його межами. Так, у Дортмундській декларації Економічного форуму регіонів Європи (червень 1996 року) наголошувалося: для того, щоб партнерство регіонів було ефективним, воно має стати більш динамічним і доповненим міжтериторіальним (насамперед транскордонним) економічним співробітництвом країн Великої Європи. Україна як член Ради Європи з 1995 року, не може ігнорувати подібні документи. Досвід застосування різних форм міжрегіональної взаємодії, в т. ч. і створення єврорегіонів, потребує вивчення та ретельного аналізу з метою можливої його реалізації в межах транскордонних територій за участю регіонів України.



Європейська рамкова Конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями

ПРЕАМБУЛА

Держави-члени Ради Європи, які підписали цю Конвенцію, враховуючи, що метою Ради Європи є досягнення більшого єднання між її членами та розвиток співробітництва між ними,

- враховуючи, що, як зазначено в статті 1 Статуту Ради Європи, ця мета досягатиметься, зокрема, шляхом укладання угод в адміністративній галузі,

- беручи до уваги, що Рада Європи прагне забезпечити участь територіальних общин або властей Європи в досягненні її мети,

- враховуючи, що для досягнення цієї мети важливе значення може мати співробітництво між прикордонними територіальними общинами або властями в таких галузях, як регіональний, міський та сільський розвиток, охорона довкілля, поліпшення діяльності підприємств громадського користування і комунального обслуговування, а також взаємна допомога у надзвичайних ситуаціях,

- враховуючи набутий досвід, який свідчить про те, що співробітництво між місцевими та регіональними властями в Європі дозволяє їм ефективно виконувати свої завдання і сприяє, зокрема, благоустрою та розвитку прикордонних регіонів,

- сповнені рішучості якнайширше розвивати таке співробітництво і таким чином сприяти економічному та соціальному прогресу прикордонних регіонів і зміцненню солідарності, яка об'єднує народи Європи,

погодилися про таке:

Стаття 1

Кожна Договірна Сторона зобов'язується підтримувати та заохочувати транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, які знаходяться під її юрисдикцією, та територіальними общинами або властями, які знаходяться під юрисдикцією інших Договірних Сторін. Вона прагне, враховуючи належним чином відповідні консти-

туційні положення кожної Сторони, сприяти укладанню угод та досягненню домовленостей, які можуть бути для цього необхідними.

Стаття 2

1. Для забезпечення цілей цієї Конвенції „транскордонне співробітництво“ означає будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або властями, які знаходяться під юрисдикцією двох або декількох Договірних Сторін, та на укладання з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей. Транскордонне співробітництво здійснюється в межах компетенції територіальних общин або властей, визначеної внутрішнім законодавством. Межі та характер такої компетенції цією Конвенцією не змінюються.

2. Для забезпечення цілей цієї Конвенції вислів „територіальні общини або власті“ означає общини, власті або органи, які здійснюють місцеві або регіональні функції та визнаються як такі внутрішнім законодавством кожної держави. Однак кожна Договірна Сторона під час підписання цієї Конвенції або після цього у повідомленні на ім'я Генерального секретаря Ради Європи може визначити общини, власті або органи, види діяльності і форми, якими вона має намір обмежити сферу застосування цієї Конвенції або які вона має намір виключити з неї.

Стаття 3

1. Для забезпечення цілей цієї Конвенції Договірні Сторони, з урахуванням положень пункту 2 статті 2, заохочують будь-які ініціативи територіальних общин і властей, що ґрунтуються на розроблених у Раді Європи рамкових домовленостях між територіальними общинами та властями. Вони можуть, якщо визнають за доцільне, враховувати типові міждержавні двосторонні або багатосторонні угоди, розроблені у Раді Європи і спрямовані на сприяння співробітництву між територіальними общинами та властями.

Досягнуті домовленості та укладені угоди можуть ґрунтуватися на типових і рамкових угодах, статутах та договорах, які наводяться у Додатку до цієї Конвенції в пунктах 1.1–1.5 та 2.1–2.6 і в які можуть вноситися будь-які необхідні зміни залежно від конкретної ситуації в кожній Договірній Стороні. Ці типові і рамкові угоди, статuti та договори призначаються для керівництва і не мають сили договору.

2. Якщо Договірні Сторони визнають за необхідне укласти міждержавні угоди, в них, крім іншого, можуть визна-

чатися контекст, форми та межі, в яких можуть здійснювати свою діяльність територіальні общини та власті, зацікавлені у транскордонному співробітництві. Кожна угода може також визначати общини або власті, яких вона стосується.

3. Попередні положення не перешкоджають Договірним Сторонам використовувати, за спільною згодою, інші форми транскордонного співробітництва. Положення цієї Конвенції не можуть також тлумачитися як такі, що анулюють вже існуючі угоди про співробітництво.

4. Угоди та договори укладаються з належним урахуванням повноважень, передбачених внутрішнім законодавством кожної Договірної Сторони, щодо міжнародних відносин та загальної політики, а також з урахуванням будь-яких правил контролю чи нагляду, яких мають дотримуватися територіальні общини або власті.

5. З цією метою будь-яка Договірна Сторона під час підписання цієї Конвенції або після цього у повідомленні на ім'я Генерального секретаря Ради Європи може визначати органи, які за її внутрішнім законодавством мають право здійснювати контроль або нагляд щодо відповідних територіальних общин і властей.

Стаття 4

Кожна Договірна Сторона прагне усунути будь-які юридичні, адміністративні або технічні труднощі, які можуть затримати розвиток та безперешкодне здійснення транскордонного співробітництва, та, у разі необхідності, проводить консультації з іншою або іншими зацікавленими Договірними Сторонами.

Стаття 5

Договірні Сторони розглядають питання про доцільність надання територіальним общинам або властям, які беруть участь у транскордонному співробітництві відповідно до положень цієї Конвенції, такого самого режиму, який їм надається у співробітництві на національному рівні.

Стаття 6

Кожна Договірна Сторона падає на прохання іншої Договірної Сторони якнайповнішу інформацію з метою сприяння останній у виконанні її зобов'язань за цією Конвенцією.

Стаття 7

Кожна Договірна Сторона піклується про те, щоб зацікавлені територіальні общини або власті були інформовані про засоби діяльності, які їм надаються згідно з цією Конвенцією.

Стаття 8

1. Договірні Сторони надають Генеральному секретарю Ради Європи всю відповідну інформацію щодо угод та домовленостей, передбачених у статті 3.

2. Будь-яка пропозиція, зроблена однією або декількома Договірними Сторонами з метою доповнення або розширення цієї Конвенції чи типових угод та домовленостей, повідомляється Генеральному секретарю Ради Європи. Генеральний секретар виносить її на розгляд Комітету міністрів Ради Європи, який приймає рішення щодо неї.

Стаття 9

1. Цю Конвенцію відкрито для підписання державами-членами Ради Європи. Вона підлягає ратифікації, прийняттю або затвердженню. Ратифікаційні грамоти або документи про прийняття чи затвердження здаються на зберігання Генеральному секретарю Ради Європи.

2. Конвенція набирає чинності через три місяці від дати здачі на зберігання четвертої ратифікаційної грамоти або четвертого документа про прийняття чи затвердження за умови, що поміж держав, які виконали цю формальність, принаймні дві держави мають спільний кордон.

3. Стосовно будь-якої держави, яка підписала цю Конвенцію і яка ратифікуватиме, прийматиме або затверджуватиме її після набрання нею чинності. Конвенція набирає чинності через три місяці віддати здачі на зберігання її ратифікаційної грамоти або документа про прийняття чи затвердження.

Стаття 10

1. Після набрання цією Конвенцією чинності Комітет міністрів Ради Європи може односпайно вирішити запропонувати будь-якій європейській державі, яка не є членом Ради, приєднатися до цієї Конвенції. На таку пропозицію кожна держава, яка ратифікувала Конвенцію, має дати ясно висловлену згоду.

2. Таке приєднання здійснюється шляхом здачі на зберігання Генеральному секретарю Ради Європи документа про приєднання, який набирає чинності через три місяці від дати його здачі на зберігання.

Стаття 11

1. Будь-яка Договірна Сторона може, у тому, що її стосується, денонсувати цю Конвенцію шляхом перепроведення відповідного повідомлення на ім'я Генерального секретаря Ради Європи.

2. Така денонсація набирає чинності через шість місяців від дати отримання Генеральним секретарем такого повідомлення.

Стаття 12

Генеральний секретар Ради Європи повідомляє держави-члени Ради Європи, а також будь-яку державу, яка приєдналася до цієї Конвенції, про:

- а) будь-яке підписання;
- б) заду на зберігання будь-якої ратифікаційної грамоти або будь-якого документа про прийняття, затвердження чи приєднання;
- в) будь-яку дату набрання чинності цією Конвенцією відповідно до статті 9 Конвенції;
- г) будь-яку заяву, отриману на виконання положень пункту 2 статті 2 або пункту 5 статті 3;
- д) будь-яке повідомлення, отримане на виконання положень статті 11, і дату, з якої денонсація набирає чинності.

На посвідчення чого нижчепідписані належним чином на те уповноважені представники підписали цю Конвенцію.

Вчинено у Мадриді двадцять першого дня травня місяця 1980 року англійською і французькою мовами, причому обидва тексти є однаково автентичними, в одному примірнику, який зберігатиметься в архіві Ради Європи. Генеральний секретар Ради Європи надсилає засвідчені копії цієї Конвенції кожній державі-члену Ради Європи і будь-якій державі, якій запропоновано приєднатися до цієї Конвенції.



**Протокол N 2 до Європейської
рамкової Конвенції про транскордонне
співробітництво між територіальними
общинами або властями, який стосується
міжтериторіального співробітництва**

Страсбург, 5 травня 1998 року
Статус Протоколу див. (994_813)
(Протокол N 2 ратифіковано із заявою Законом
N 1879-IV (1879-15)
від 24.06.2004, ВВР, 2004, N 50, ст. 534)

Дата підписання: 05.05.1998
Дата набуття чинності: 05.02.2005
Офіційний переклад

ПРЕАМБУЛА

Держави-члени Ради Європи, які підписали цей Протокол N 2 до Європейської рамкової Конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (995_106), враховуючи укладення 9 листопада 1995 року Додаткового протоколу до рамкової Конвенції (994_099), який стосується правових наслідків діяльності, що здійснюється в рамках транскордонного співробітництва, та правового статусу будь-яких органів співробітництва, створених згідно з угодами про транскордонне співробітництво, враховуючи, що для ефективного виконання своїх завдань територіальні общини або власті поглиблюють співробітництво не тільки із сусідніми властями інших держав (транскордонне співробітництво), але й з іноземними властями, які не є сусідами, але з якими існують спільні інтереси (міжтериторіальне співробітництво), а також що таке співробітництво здійснюється не тільки в рамках транскордонного співробітництва між органами та асоціаціями територіальних общин або властей, але й на двосторонньому рівні, враховуючи Віденську декларацію глав держав і урядів держав-членів (1993 рік) (994_189), в якій визнається роль, яку відіграє Рада Європи у створенні терпимої та процвітаючої Європи шляхом транскордонного співробітництва територіальних общин або властей, відзначаючи, що у галузі



міжтериторіального співробітництва документа, який співвідноситься з рамковою Конвенцією (995_106), не існує, бажаючи забезпечити міжтериторіальне співробітництво міжнародно-правовою базою, домовились про таке:

Стаття 1

Для цілей цього Протоколу „міжтериторіальне співробітництво” означає будь-яку спільну діяльність, спрямовану на започаткування відносин між територіальними общинами або властями двох або більше Договірних Сторін, крім відносин транскордонного співробітництва між сусідніми властями, включаючи укладання угод про співробітництво з територіальними общинами або властями інших держав.

Стаття 2

1. Кожна Договірна Сторона визнає і поважає право територіальних общин або властей, що знаходяться під її юрисдикцією і згадуються у статтях 1 і 2 рамкової Конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (995_106) (далі – „рамкова Конвенція”), залучатися до обговорення та укладати у рівноцінних сферах своєї компетенції угоди про міжтериторіальне співробітництво відповідно до процедур, передбачених у їхніх статутах, з дотриманням національного законодавства, і якщо такі угоди не суперечать міжнародним зобов'язанням Договірної Сторони.

2. За угодою про міжтериторіальне співробітництво обов'язки виникають тільки у тих територіальних общин або властей, які її уклали.

Стаття 3

Договірні Сторони цього Протоколу застосовують рамкову Конвенцію (995_106) до міжтериторіального співробітництва *mutatis mutandis*.

Стаття 4

Договірні Сторони цього Протоколу, які також є Договірними Сторонами Додаткового протоколу до рамкової Конвенції (994_099) (далі – „Додатковий протокол”), застосовують зазначений Протокол до міжтериторіального співробітництва *mutatis mutandis*.

Стаття 5

Для цілей цього Протоколу „*mutatis mutandis*” означає, що у рамковій Конвенції (995_106) та Додатковому протоколі (994_099) термін „транскордонне співробітництво” означає „міжтериторіальне співробітництво” і що статті рамкової

Конвенції та Додаткового протоколу застосовуються, якщо інше не передбачено цим Протоколом.

Стаття 6

1. Під час підписання цього Протоколу або здачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти чи документа про прийняття або затвердження кожна Договірна Сторона рамкової Конвенції (995_106) та Додаткового протоколу (994_099) робить заяву про те, чи застосовуватиме вона згідно зі статтею 4 цього Протоколу положення статей 4 і 5 Додаткового протоколу, чи тільки однієї з цих статей.

2. У подальшому така заява може бути змінена у будь-який час шляхом подання повідомлення на ім'я Генерального секретаря Ради Європи.

Стаття 7

Жодні застереження до положень цього Протоколу не дозволяються.

Стаття 8

1. Цей Протокол відкритий для підписання державами, які підписали рамкову Конвенцію (995_106); вони можуть висловити свою згоду на обов'язковість для них цього Протоколу шляхом:

- а) підписання без застереження щодо ратифікації, прийняття чи затвердження; або
- б) підписання за умови ратифікації, прийняття або затвердження з подальшою ратифікацією, прийняттям чи затвердженням.

2. Держава-член Ради Європи не може підписати цей Протокол без застереження щодо ратифікації, прийняття чи затвердження або здати на зберігання ратифікаційну грамоту чи документ про прийняття або затвердження, якщо вона раніше не здала або одночасно не здає на зберігання ратифікаційну грамоту або документ про прийняття чи затвердження рамкової Конвенції (995_106).

3. Ратифікаційні грамоти або документи про прийняття чи затвердження здаються на зберігання Генеральному секретарю Ради Європи.

Стаття 9

1. Цей Протокол набуває чинності через три місяці після дати, на яку чотири держави-члени Ради Європи висловили свою згоду на обов'язковість для них цього Протоколу відповідно до статті 8.

2. Для будь-якої держави-члена, яка висловить свою згоду



на обов'язковість для неї цього Протоколу після набуття ним чинності, Протокол набуває чинності через три місяці після дати його підписання або здачі на зберігання ратифікаційної грамоти або документа про прийняття чи затвердження.

Стаття 10

1. Після набуття чинності цим Протоколом будь-яка держава, яка приєдналася до рамкової Конвенції (995_106), може також приєднатися до цього Протоколу.

2. Приєднання здійснюється шляхом здачі на зберігання Генеральному секретарю Ради Європи документа про приєднання, який набуває чинності через три місяці після дати його здачі на зберігання.

Стаття 11

1. Будь-яка Договірною Сторона може у будь-який час денонсувати цей Протокол шляхом подання відповідного повідомлення на ім'я Генерального секретаря Ради Європи.

2. Така денонсація набуває чинності через шість місяців після дати отримання такого повідомлення Генеральним секретарем Ради Європи.

Стаття 12

Генеральний секретар Ради Європи повідомляє держави-члени Ради Європи та будь-яку державу, яка приєдналася до цього Протоколу, про:

а) будь-які заяви, зроблені Договірною Стороною відповідно до статті 6;

б) будь-яке підписання цього Протоколу;

в) здачу на зберігання будь-якої ратифікаційної грамоти або будь-якого документа про прийняття, затвердження чи приєднання;

г) будь-яку дату набуття чинності цим Протоколом відповідно до статті 9 і статті 10;

д) будь-який інший захід або будь-яке повідомлення, які стосуються цього Протоколу.

На посвідчення чого нижчепідписані, належним чином на те уповноважені представники підписали цей Протокол.

Вчинено у Страсбурзі п'ятого дня травня місяця 1998 року англійською та французькою мовами, причому обидва тексти є однаково автентичними, в одному примірнику, який зберігатиметься в архівах Ради Європи. Генеральний секретар Ради Європи надсилає завірені копії цього Протоколу кожній державі-члену Ради Європи та будь-якій державі, якій запропоновано приєднатися до цього Протоколу.

**Додатковий протокол до Європейської
рамкової Конвенції про транскордонне
співробітництво між територіальними
общинами або властями¹**

Страсбург, 9 листопада 1995 року

Статус Протоколу див. (994_792)

(Додатковий протокол ратифіковано із заявою

Законом N 1879-IV (1879-15)

від 24.06.2004, ВВР, 2004, N 50, ст. 534)

Дата підписання: 09.11.1995

Дата набуття чинності: 05.02.2005

Офіційний переклад

Держави – члени Ради Європи, які підписали цей Протокол до Європейської рамкової Конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями у прикордонних районах, сповнені рішучості вжити подальших заходів для забезпечення транскордонного співробітництва між територіальними общинами або властями, прагнучи полегшити і розвивати транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, що знаходяться у прикордонних районах, визнаючи необхідність приведення рамкової Конвенції (995_106) у відповідність до існуючої в Європі ситуації, вважаючи за доцільне доповнити рамкову Конвенцію (995_106) з метою посилення транскордонного співробітництва між територіальними общинами або властями, зважаючи на Європейську хартію місцевого самоврядування (994_036), враховуючи Декларацію про транскордонне співробітництво в Європі, яку Комітет міністрів проголосив з нагоди 40-ї річниці Ради Європи і яка, крім іншого, закликає продовжувати вживати заходів для поступового усунення будь-яких перешкод – адміністративних, правових, політичних або психологічних, – що стримують розвиток транскордонних проєктів, погодилися про такі додаткові положення:

¹ Збірка договорів Ради Європи. Парламентське видавництво, Київ, – 2000.

Стаття 1

1. Кожна Договірна Сторона визнає і поважає право територіальних общин або властей, що знаходяться під її юрисдикцією і що згадуються у статтях 1 і 2 рамкової Конвенції (995_106), укладати угоди про транскордонне співробітництво з територіальними общинами або властями інших держав у рівноцінних сферах компетенції відповідно до процедур, передбачених в їхніх статутах, із дотриманням національного законодавства і якщо такі угоди не суперечать міжнародним зобов'язанням Сторони.

2. Угода про транскордонне співробітництво спричиняє обов'язки тільки для територіальних общин або властей, які її уклали.

Стаття 2

Рішення, спільно ухвалені в рамках угоди про транскордонне співробітництво, виконуються територіальними общинами або властями в межах їхньої національної правової системи із дотриманням їхнього національного законодавства. Виконані таким чином рішення розглядаються як такі, що мають таку саму юридичну силу і такі самі правові наслідки, що і заходи, здійснені цими общинами або властями за їхньою національною правовою системою.

Стаття 3

Угода про транскордонне співробітництво, що укладена територіальними общинами або властями, може передбачати створення органу транскордонного співробітництва, який може мати правосуб'єктність або не мати її. З урахуванням завдань, покладених на такий орган, та положень національного законодавства в угоді зазначається, суб'єктом якого права, державного чи приватного, він є в національних правових системах, до яких належать територіальні общини або власті, що укладають угоду.

Стаття 4

1. Якщо орган транскордонного співробітництва має право суб'єктивності, то така правосуб'єктність має бути визначатися у законодавстві Договірної Сторони, на території якої розташована його штаб-квартира. Правосуб'єктність цього органу визначається іншими Договірними Сторонами, територіальні общини або власті яких беруть участь у транскордонній угоді, із дотриманням їхнього національного законодавства.

2. Орган транскордонного співробітництва виконує за-

вдання, покладені на нього територіальними общинами або властями, відповідно до його цілей та у спосіб, передбачений національним законодавством, яке регулює його діяльність. Таким чином:

а) діяльність органу транскордонного співробітництва регулюється його статутом та законодавством держави, на території якої розташована його штаб-квартира;

б) орган транскордонного співробітництва не має, однак, права вживати загальних заходів або заходів, які можуть зашкодити правам і свободам окремих осіб;

с) орган транскордонного співробітництва фінансується з бюджетів територіальних общин або властей. Він не має права встановлювати збори фіскального характеру. Він може у разі необхідності отримувати прибуток від послуг, наданих ним територіальним общинам або властям, користувачам або третім сторонам;

д) орган транскордонного співробітництва має річний кошторис і складає балансовий звіт, який затверджується ревізорами, що є незалежними від територіальних общин або властей, які беруть участь в угоді.

Стаття 5

1. Договірні Сторони можуть, коли це дозволяє їхнє національне законодавство, вирішувати про те, що орган транскордонного співробітництва має бути суб'єктом державного права і що для цілей правової системи кожної Договірної Сторони будь-які заходи, яких він вживає, повинні мати таку саму юридичну силу і такі самі правові наслідки, що і заходи, яких вживають територіальні общини або власті, що уклали угоду.

2. Однак в угоді може зазначатися, що такі заходи мають здійснюватися самими територіальними общинами або властями, які уклали угоду, особливо коли ці заходи можуть зашкодити правам, свободам і інтересам окремих осіб. Крім того, кожна Договірна Сторона може встановити, що обов'язки загального характеру не можуть покладатися на орган транскордонного співробітництва і що такий орган не має права вживати загальних заходів.

Стаття 6

1. Заходи, яких вживають територіальні общини або власті в рамках угоди про транскордонне співробітництво, підлягають такому самому наглядові, який встановлюється законодавством кожної Договірної Сторони для будь-якого заходу,

що вживається територіальними общинами або властями, які уклали угоду.

2. Заходи, яких вживає орган транскордонного співробітництва, створений відповідно до угоди, підлягають наглядові, передбаченому у законодавстві держави, на території якої розташована штаб-квартира цього органу, з урахуванням, крім того, інтересів територіальних общин або властей інших держав. Орган транскордонного співробітництва задовольняє запити про надання інформації, зроблені властями держав, до яких належать територіальні общини або власті. Контрольні органи Договірних Сторін вживають заходів для створення засобів належної координації та інформації.

3. Заходи, яких вживає орган, згаданий у пункті 1 статті 5, підлягають такому самому наглядові, який встановлюється законодавством кожної Договірної Сторони для будь-якого заходу, що вживається територіальними общинами або властями, які уклали угоду.

Стаття 7

Будь-які спори, що виникають у зв'язку із діяльністю органу транскордонного співробітництва, передаються на розгляд судам, яким вони підсудні за міжнародним правом або міжнародною угодою.

Стаття 8

1. Кожна Договірна Сторона під час підписання цього Протоколу або здачі на зберігання ратифікаційної грамоти чи документа про прийняття або затвердження робить заяву про те, чи застосовуватиме вона положення статей 4 і 5, чи тільки однієї з цих статей.

2. В подальшому така заява може бути змінена у будь-який час.

Стаття 9

Жодні застереження до положень цього Протоколу не дозволяються.

Стаття 10

1. Цей Протокол відкрито для підписання державами, які підписали рамкову Конвенцію (995_106) і які можуть висловити свою згоду на обов'язковість для них цього Протоколу шляхом:

а) підписання без застереження щодо ратифікації, прийняття чи затвердження; або

б) підписання з умовою ратифікації, прийняття чи затвердження з подальшою ратифікацією, прийняттям чи затвердженням.

2. Держава-член Ради Європи не може підписати цей Протокол без застереження щодо ратифікації, прийняття чи затвердження або здати на зберігання ратифікаційну грамоту чи документ про прийняття або затвердження, якщо вона раніше або одночасно не здала на зберігання ратифікаційну грамоту або документ про прийняття чи затвердження рамкової Конвенції (995_106).

3. Ратифікаційні грамоти або документи про прийняття чи затвердження здаються на зберігання Генеральному секретарю Ради Європи.

Стаття 11

1. Цей Протокол набирає чинності через три місяці від дати, на яку чотири держави-члени Ради Європи висловили свою згоду на обов'язковість для них цього Протоколу відповідно до положень статті 10.

2. Стосовно будь-якої держави-члена, яка висловлюватиме свою згоду на обов'язковість для неї цього Протоколу після набрання ним чинності, Протокол набирає чинності через три місяці від дати його підписання або здачі на зберігання ратифікаційної грамоти або документа про прийняття чи затвердження.

Стаття 12

1. Після набрання чинності цим Протоколом будь-яка держава, яка приєдналася до рамкової Конвенції (995_106), може також приєднатися до цього Протоколу.

2. Приєднання здійснюється шляхом здачі на зберігання Генеральному секретарю Ради Європи документа про приєднання, який набирає чинності через три місяці від дати здачі його на зберігання.

Стаття 13

1. Будь-яка Договірна Сторона може у будь-який час денонсувати цей Протокол шляхом подання відповідного письмового повідомлення на ім'я Генерального секретаря Ради Європи.

2. Така денонсація набирає чинності через шість місяців від дати отримання такого повідомлення Генеральним секретарем.

Стаття 14

Генеральний секретар Ради Європи повідомляє держави-члени Ради Європи та будь-яку державу, яка приєдналася до цього Протоколу, про:

а) будь-які заяви, зроблені Договірними Сторонами відповідно до статті 8;

Додатки

б) будь-яке підписання;
с) здачу на зберігання будь-якої ратифікаційної грамоти або будь-якого документа про прийняття, затвердження чи приєднання;

д) будь-яку дату набрання чинності цим Протоколом відповідно до статей 11 і 12;

е) будь-яку іншу дію, будь-яке повідомлення або сповіщення, які стосуються цього Протоколу.

На посвідчення чого нижчепідписані, належним чином на те уповноважені представники підписали цей Протокол.

Вчинено у Страсбурзі дев'ятого дня листопада місяця 1995 року англійською і французькою мовами, причому обидва тексти є однаково автентичними, в одному примірнику, який зберігатиметься в архіві Ради Європи. Генеральний секретар Ради Європи надсилає засвідчені копії цього Протоколу кожній державі-члену Ради Європи та будь-якій державі, якій запропоновано приєднатися до цього Протоколу.



Європейська хартія регіональних мов або мов меншин

Страсбург, 5 листопада 1992 року

(Хартію ратифіковано із зобов'язаннями Законом N 1350-XIV (1350-14) від 24.12.99) – Закон втратив чинність як такий, що є неконституційним, на підставі Рішення Конституційного суду N 9-рп/2000

(v009p710-00) від 12.07.2000)

(Хартію ратифіковано Законом N 802-IV (802-15) від 15.05.2003)

Дата підписання: 2 травня 1996 р.

Офіційний переклад

ПРЕАМБУЛА

Держави-члени Ради Європи, які підписали цю Хартію, враховуючи, що метою Ради Європи є досягнення більшого єднання між її членами, зокрема для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням, вважаючи, що охорона історичних регіональних мов або мов меншин Європи, деякі з яких знаходяться під загрозою відмирання, сприяє збереженню та розвитку культурного багатства і традицій Європи,

враховуючи, що право на використання регіональної мови або мови меншини у приватному та суспільному житті є невід'ємним правом відповідно до принципів, проголошених у Міжнародному пакті Організації Об'єднаних Націй про громадянські і політичні права (995_043), та відповідно до духу Конвенції Ради Європи про захист прав і основних свобод людини (995_004),

враховуючи роботу, проведenu в рамках НБСЕ, і зокрема гельсінкський Заключний акт 1975 року (994_055) та документ Копенгагенської зустрічі 1990 року (994_082),

підкреслюючи важливість міжкультурного діалогу і багатомовності, а також вважаючи, що охорона і розвиток регіональних мов або мов меншин не повинні зашкоджувати офіційним мовам і необхідності вивчати їх,

усвідомлюючи, що охорона і розвиток регіональних мов або мов меншин у різних країнах та регіонах Європи є важли-

вим внеском у розбудову Європи, що ґрунтується на принципах демократії та культурного розмаїття в рамках національного суверенітету і територіальної цілісності,

враховуючи специфічні умови та історичні традиції різних регіонів європейських держав, погодилися про таке:

Частина I. Загальні положення

Стаття 1. Визначення

Для цілей цієї Хартії:

а) термін „регіональні мови або мови меншин” означає мови, які:

i) традиційно використовуються в межах певної території держави громадянами цієї держави, які складають групу, що за своєю чисельністю менша, ніж решта населення цієї держави; та

ii) відрізняються від офіційної мови (мов) цієї держави; він не включає діалекти офіційної мови (мов) держави або мови мігрантів;

б) термін „територія, на якій використовується регіональна мова або мова меншини” означає географічну місцевість, де така мова є засобом спілкування певної кількості осіб, яка виправдовує здійснення різних охоронних і заохочувальних заходів, передбачених у цій Хартії;

с) термін „нетериторіальні мови” означає мови, якими користуються громадяни держави і які відрізняються від мови (мов), що використовується рештою населення держави, але які, незважаючи на їхнє традиційне використання в межах території держави, не можуть вважатися найбільш поширеними в межах конкретної місцевості цієї держави.

Стаття 2. Зобов'язання

1. Кожна Сторона зобов'язується застосовувати положення частини II до всіх регіональних мов або мов меншин, які вживаються в межах її території і які відповідають визначенням, наведеним у статті 1.

2. Стосовно кожної мови, визначеної під час ратифікації, прийняття або затвердження відповідно до статті 3, кожна Сторона зобов'язується застосовувати якнайменш тридцять п'ять пунктів або підпунктів з тих положень, що наведені у частині III Хартії, включаючи якнайменш три з кожної зі статей 8 і 12 та один з кожної зі статей 9, 10, 11 і 13.

Стаття 3. Процедура виконання

1. Кожна Договірна Держава визначає у своїй ратифіка-

ційній грамоті або своєму документі про прийняття чи затвердження кожен регіональну мову або мову меншини чи офіційну мову, яка менш широко використовується на всій її території або частині території і до якої застосовуються пункти, визначені відповідно до пункту 2 статті 2.

2. Будь-яка Сторона може, в подальшому в будь-який час, повідомити Генерального секретаря про те, що вона приймає зобов'язання, які випливають з положень будь-якого іншого пункту Хартії, який вона ще не визначила у своїй ратифікаційній грамоті або своєму документі про прийняття чи затвердження, або про те, що вона застосовуватиме пункт 1 цієї статті до інших регіональних мов або мов меншин чи до інших офіційних мов, які менш широко використовуються на всій її території або частині території.

3. Зобов'язання, зазначені у попередньому пункті, вважаються складовою частиною ратифікації, прийняття або затвердження і мають таку ж силу від дати їхнього повідомлення.

Стаття 4. Існуючі режими охорони

1. Ніщо у цій Хартії не може тлумачитися як таке, що обмежує або порушує будь-які права, гарантовані Європейською Конвенцією з прав людини (995_004).

2. Положення цієї Хартії не зашкоджують жодним більш сприятливим положенням, що стосуються статусу регіональних мов або мов меншин чи правового статусу осіб, які належать до меншин, і що можуть бути чинними на території Сторони або передбачаються відповідними двосторонніми чи багатосторонніми міжнародними угодами.

Стаття 5. Існуючі зобов'язання

Ніщо у цій Хартії не може тлумачитися як таке, що передбачає будь-яке право займатися будь-якою діяльністю або здійснювати будь-які дії, що суперечать цілям Статуту Організації Об'єднаних Націй (995_010) або іншим зобов'язанням за міжнародним правом, включаючи принцип суверенітету і територіальної цілісності держав.

Стаття 6. Інформація

Сторони зобов'язуються дбати про те, щоб відповідні органи, організації та особи були поінформовані про права і обов'язки, визначені цією Хартією.

Частина II. Цілі та принципи, яких необхідно дотримуватися відповідно до пункту 1 статті 2

Стаття 7. Цілі та принципи

1. Стосовно регіональних мов або мов меншин, в межах те-

риторій, на яких такі мови використовуються, та відповідно до стану розвитку кожної мови, Сторони будують свої політику, законодавство та практику на таких цілях та принципах:

а) визнання регіональних мов або мов меншин як засобу відображення культурного багатства;

б) поважання кордонів кожної географічної місцевості, в якій використовується регіональна мова або мова меншини, з метою забезпечення, щоб існуючий або новий адміністративний розподіл не створював перешкод розвитку відповідної регіональної мови або мови меншини;

в) необхідність здійснення рішучих дій, спрямованих на розвиток регіональних мов або мов меншин з метою їх збереження;

г) сприяння використанню регіональних мов або мов меншин, в усній і письмовій формі, у суспільному та приватному житті і/або заохочення такого використання;

д) підтримання і розвиток стосунків з питань, що охоплюються цією Хартією, між групами, які використовують регіональну мову або мову меншини, та іншими групами населення держави, які вживають мову в такій самій або схожій формі, а також започаткування культурних стосунків з іншими групами населення держави, що користуються різними мовами;

е) забезпечення належних форм і засобів викладання і вивчення регіональних мов або мов меншин на всіх відповідних рівнях;

ж) забезпечення особам, які не володіють регіональною мовою або мовою меншини і які проживають у місцевості, де вона використовується, можливостей вивчати її за своїм бажанням;

з) сприяння здійсненню наукових досліджень в галузі регіональних мов або мов меншин в університетах чи аналогічних установах;

и) розвиток відповідних форм транснаціональних обмінів з питань, що охоплюються цією Хартією та що стосуються регіональних мов або мов меншин, які використовуються в такій самій або схожій формі у двох або більше державах.

2. Сторони зобов'язуються усунути, якщо вони цього ще не зробили, будь-які необґрунтовані розрізнення, виключення, обмеження або переваги, які стосуються використання регіональної мови або мови меншини та які мають на меті перешкодити чи створити загрозу її збереженню або розвитку. Вжиття спеціальних заходів у галузі регіональних мов або мов

меншин, які спрямовані на досягнення рівності між особами, що вживають ці мови, і рештою населення або які належним чином враховують їхній конкретний стан, не розглядаються як акт дискримінації проти тих осіб, що вживають більш поширені мови.

3. Сторони зобов'язуються відповідними засобами поглиблювати взаєморозуміння між всіма мовними групами населення країни, і зокрема сприяти вихованню поваги, розуміння і терпимості щодо регіональних мов або мов меншин як однієї з цілей освіти і професійної підготовки, яка надається в їхніх країнах, а також заохочувати засоби масової інформації до досягнення такої цілі.

4. Визнаючи свою політику щодо регіональних мов або мов меншин, Сторони враховують потреби та побажання тих груп населення, які користуються цими мовами. Сторони заохочуються до створення у разі необхідності органів, які консультували б власті з усіх питань, що стосуються регіональних мов або мов меншин.

5. Сторони зобов'язуються застосовувати, *mutatis mutandis*, принципи, наведені у пунктах 1–4 вище, до нетериторіальних мов. Однак, що стосується цих мов, то характер і масштаби заходів, яких необхідно вживати на виконання цієї Хартії, визначаються гнучко, з урахуванням потреб і побажань та з поважанням традицій та характерних рис тих груп, які користуються відповідними мовами.

Частина III. Заходи, спрямовані на заохочення використання регіональних мов або мов меншин у суспільному житті відповідно до зобов'язань, взятих за пунктом 2 статті 2

Стаття 8. Освіта

1. Стосовно освіти Сторони зобов'язуються, в межах території, на якій такі мови використовуються, відповідно до стану розвитку кожної з таких мов і без шкоди для викладання офіційної мови (мов) держави:

a) i) передбачити можливість надання дошкільної освіти відповідними регіональними мовами або мовами меншин; або

ii) передбачити можливість надання суттєвої частини дошкільної освіти відповідними регіональними мовами або мовами меншин; або

iii) застосовувати один із заходів, передбачених у підпунктах i та ii вище, принаймні до дітей з тих сімей, які цього бажають і кількість яких вважається для цього достатньою; або

iv) якщо органи державної влади не мають безпосередньої компетенції у галузі дошкільної освіти, сприяти застосуванню заходів, згаданих у підпунктах і – iii вище, і/або заохочувати таке застосування;

b) i) передбачити можливість надання початкової освіти відповідними регіональними мовами або мовами меншин; або

ii) передбачити можливість надання суттєвої частини початкової освіти відповідними регіональними мовами або мовами меншин; або

iii) передбачити в рамках системи початкової освіти викладання відповідних регіональних мов або мов меншин як складову частину учбової програми; або

iv) застосовувати один із заходів, передбачених у підпунктах і – iii вище, принаймні до учнів з тих сімей, які цього бажають і кількість яких вважається для цього достатньою;

c) i) передбачити можливість надання середньої освіти відповідними регіональними мовами або мовами меншин; або

ii) передбачити можливість надання суттєвої частини середньої освіти відповідними регіональними мовами або мовами меншин; або

iii) передбачити в рамках системи середньої освіти викладання відповідних регіональних мов або мов меншин як складову частину учбової програми; або

iv) застосовувати один із заходів, передбачених у підпунктах і – iii вище, принаймні до тих учнів, які самі, або у відповідних випадках сім'ї яких, цього бажають і кількість яких вважається для цього достатньою;

d) i) передбачити можливість надання професійно-технічної освіти відповідними регіональними мовами або мовами меншин; або

ii) передбачити можливість надання суттєвої частини професійно-технічної освіти відповідними регіональними мовами або мовами меншин; або

iii) передбачити в рамках системи професійно-технічної освіти викладання відповідних регіональних мов або мов меншин як складову частину учбової програми; або

iv) застосовувати один із заходів, передбачених у підпунктах і – iii вище, принаймні до тих учнів, які самі, або у відповідних випадках сім'ї яких, цього бажають і кількість яких вважається для цього достатньою;

e) i) передбачити можливість надання університетської та

іншої вищої освіти регіональними мовами або мовами меншин; або

ii) забезпечити можливості вивчення цих мов як окремих дисциплін університетської або іншої вищої освіти; або

iii) якщо у зв'язку із роллю держави стосовно вищих учбових закладів, підпункти i і ii застосовуватися не можуть, заохочувати і/або дозволяти надання університетської або інших форм вищої освіти регіональними мовами або мовами меншин чи створення можливостей для вивчення цих мов як окремих дисциплін університетської або іншої вищої освіти;

f) i) вжити заходів для створення курсів навчання дорослих і безперервного навчання, на яких викладання здійснюється, головним чином або повністю, регіональними мовами або мовами меншин; або

ii) пропонувати такі мови як окремі дисципліни в рамках навчання дорослих і безперервного навчання; або

iii) якщо державні органи не мають безпосередньої компетенції у галузі навчання дорослих, сприяти викладанню таких мов як окремих дисциплін у рамках навчання дорослих і безперервного навчання та/або заохочувати таке викладання;

g) вжити заходів для забезпечення викладання історії та культури, засобом відображення яких є відповідна регіональна мова або мова меншини;

h) забезпечити базову професійну підготовку та удосконалення вчителів з метою виконання тих з пунктів а – г, які прийняті відповідною Стороною;

i) створити наглядовий орган (органи), який контролюватиме заходи і прогрес, здійснені в галузі започаткування або розвитку викладання регіональних мов або мов меншин, та складатиме періодичні доповіді про свої висновки, які будуть оприлюднюватися.

2. Стосовно освіти і щодо тих територій, на яких регіональні мови або мови меншин традиційно не використовуються, Сторони зобов'язуються, якщо чисельність осіб, що вживають регіональну мову або мову меншин, це виправдовує, дозволяти, заохочувати або забезпечувати викладання регіональною мовою або мовою меншини чи вивчення такої мови на всіх відповідних рівнях освіти.

Стаття 9. Судова влада

1. Сторони зобов'язуються, стосовно тих судових округів, в яких чисельність мешканців, що вживають регіональні мови або мови меншин, виправдовує вжиття заходів, наведених ни-

жче, відповідно до стану розвитку кожної з цих мов і за умови, що використання можливостей, які надаються цим пунктом, на думку судді, не перешкоджатиме належному відправленню правосуддя:

а) у кримінальному судочинстві:

i) передбачити, щоб суди, на клопотання однієї зі сторін процесу, здійснювали провадження регіональними мовами або мовами меншин; і/або

ii) гарантувати обвинуваченій особі право користуватися своєю регіональною мовою або мовою її меншини; і/або

iii) передбачити, щоб клопотання і докази, у письмовій чи усній формі, не розглядалися як неприйнятні виключно на тій підставі, що вони сформульовані регіональною мовою або мовою меншини; і/або

iv) складати, на клопотання, документи, пов'язані з кримінальним судочинством, відповідною регіональною мовою або мовою меншини, у разі необхідності із залученням усних і письмових перекладачів без додаткових витрат для зацікавлених осіб;

b) у цивільному судочинстві:

i) передбачити, щоб суди, на клопотання однієї зі сторін процесу, здійснювали провадження регіональними мовами або мовами меншин; і/або

ii) якщо сторона має постати перед судом особисто, дозволити їй користуватися своєю регіональною мовою або мовою її меншини без додаткових витрат; і/або

iii) дозволити подання документів і доказів регіональними мовами або мовами меншин; у разі необхідності із залученням усних і письмових перекладачів;

c) під час судового провадження у справах, що стосуються адміністративних питань:

i) передбачити, щоб суди, на клопотання однієї зі сторін процесу, здійснювали провадження регіональними мовами або мовами меншин; і/або

ii) якщо сторона має постати перед судом особисто, дозволити їй користуватися своєю регіональною мовою або мовою її меншини без додаткових витрат; і/або

iii) дозволити подання документів і доказів регіональними мовами або мовами меншин, у разі необхідності із залученням усних і письмових перекладачів;

d) вжити заходів для забезпечення застосування підпунктів i та iii пунктів b та c вище, а також будь-якого необхідного

використання послуг усних і письмових перекладачів без додаткових витрат для зацікавлених осіб.

2. Сторони зобов'язуються:

а) не заперечувати дійсність юридичних документів, складених в межах держави, виключно на тій підставі, що вони сформульовані регіональною мовою або мовою меншини; або

б) не заперечувати дійсність для сторін процесу юридичних документів, складених в межах країни, виключно на тій підставі, що вони сформульовані регіональною мовою або мовою меншини, а також передбачити можливість їхнього використання проти зацікавлених третіх сторін, які не вживають цих мов, якщо зміст документа повідомляється їм особою (особами), яка посилається на нього; або

с) не заперечувати дійсність для сторін процесу юридичних документів, складених в межах країни, виключно на тій підставі, що вони сформульовані регіональною мовою або мовою меншини.

3. Сторони зобов'язуються забезпечити наявність складених регіональними мовами або мовами меншин найбільш важливих національних законодавчих актів і тих документів, які зокрема стосуються осіб, що вживають ці мови, якщо їх наявність не забезпечена іншим шляхом.

Стаття 10. Адміністративні органи та публічні послуги

1. В межах адміністративних районів держави, в яких кількість мешканців, що вживають регіональні мови або мови меншин, виправдовує вжиття заходів, наведених нижче, і відповідно до стану кожної з цих мов, Сторони зобов'язуються, у міру розумної можливості:

а) i) забезпечити, щоб адміністративні органи використовували регіональні мови або мови меншин; або

ii) забезпечити, щоб їхні посадові особи, які працюють з відвідувачами, використовували регіональні мови або мови меншин у їхніх стосунках з особами, що звертаються до них цими мовами; або

iii) забезпечити особам, що вживають регіональні мови або мови меншин, можливість подавати усні чи письмові запити і отримувати відповідь на них цими мовами; або

iv) забезпечити особам, що вживають регіональні мови або мови меншин, можливість подавати усні або письмові запити цими мовами; або

в) забезпечити особам, що вживають регіональні мови або



мови меншин, можливість на законних підставах подавати документи, складені цими мовами;

б) забезпечити населенню наявність адміністративних документів і бланків широкого користування, складених регіональними мовами або мовами меншин чи у двомовному варіанті;

с) дозволити адміністративним властям вкладати документи регіональною мовою або мовою меншини.

2. Стосовно органів місцевого та регіонального самоврядування, на території яких чисельність мешканців, що вживають регіональні мови або мови меншин, виправдовує вжиття заходів, наведених нижче, Сторони зобов'язуються дозволяти і/або заохочувати:

а) використання регіональних мов або мов меншин в рамках регіонального або місцевого самоврядування;

б) можливість для осіб, які вживають регіональні мови або мови меншин, подавати усні або письмові заяви цими мовами;

с) публікування органами регіонального самоврядування своїх офіційних документів також відповідними регіональними мовами або мовами меншин;

д) публікування органами місцевого самоврядування своїх офіційних документів також і відповідними регіональними мовами або мовами меншин;

е) використання органами регіонального самоврядування регіональних мов або мов меншин у дискусіях, які відбуваються на їхніх зборах, не виключаючи, однак, використання офіційної мови (мов) держави;

ф) використання органами місцевого самоврядування регіональних мов або мов меншин у дискусіях, які відбуваються на їхніх зборах, не виключаючи, однак, використання офіційної мови (мов) держави;

г) використання або прийняття, у разі необхідності паралельно з назвами офіційною мовою (мовами), традиційних правильних форм написання назв місцевостей регіональними мовами або мовами меншин.

3. Стосовно публічних послуг, які надаються адміністративними органами або іншими особами, що діють від їхнього імені, Сторони зобов'язуються, в межах території, на якій використовуються регіональні мови або мови меншин, відповідно до стану розвитку кожної мови, а також у міру розумної можливості:

а) забезпечити використання регіональних мов або мов меншин у наданні послуг; або

б) дозволити особам, які вживають регіональні мови або мови меншин, подавати заяви і отримувати відповідь на них цими мовами; або

с) дозволити особам, які вживають регіональні мови або мови меншин, подавати заяви цими мовами.

4. З метою застосування тих положень пунктів 1, 2 і 3, які вони прийняли, Сторони зобов'язуються вжити одного чи більше таких заходів:

а) письмовий або усний переклад у разі необхідності;

б) добір і у разі необхідності професійна підготовка посадових осіб та інших державних службовців у необхідній кількості;

с) задоволення у міру можливості прохань державних службовців, які володіють регіональною мовою або мовою меншини, про призначення на роботу в тій території, де така мова вживається.

5. Сторони зобов'язуються дозволяти використання або прийняття прізвищ регіональними мовами або мовами меншин на прохання зацікавлених осіб.

Стаття 11. Засоби масової інформації

1. Сторони зобов'язуються, для осіб, які вживають регіональні мови або мови меншин, в межах територій, на яких ці мови використовуються, відповідно до стану розвитку кожної мови, якщо органи державної влади, безпосередньо чи опосередковано, мають компетенцію, повноваження або відіграють певну роль у цій сфері, та із поважанням принципу незалежності і самостійності засобів масової інформації:

а) якщо радіо і телебачення здійснюють функції громадських засобів масової інформації:

i) забезпечити створення якнайменш однієї радіостанції і одного телевізійного каналу, які здійснюватимуть мовлення регіональними мовами або мовами меншин; або

ii) заохочувати створення якнайменш однієї радіостанції і одного телевізійного каналу, які здійснюватимуть мовлення регіональними мовами або мовами меншин, і/або сприяти такому створенню; або

iii) вжити належних заходів для того, щоб радіо- і телеорганізації транслювали програми регіональними мовами або мовами меншин;

б) i) заохочувати створення якнайменш однієї радіостан-

ції, яка здійснюватиме мовлення регіональними мовами або мовами меншин, і/або сприяти такому створенню; або

ii) заохочувати трансляцію радіопрограм регіональними мовами або мовами меншин на регулярній основі та/або сприяти такій трансляції;

с) i) заохочувати створення якнайменш одного телевізійного каналу, який здійснюватиме мовлення регіональними мовами або мовами меншин, і/або сприяти такому створенню; або

ii) заохочувати трансляцію телевізійних програм регіональними мовами або мовами меншин на регулярній основі та/або сприяти такій трансляції;

d) заохочувати створення та розповсюдження аудіо- і аудіовізуальних творів регіональними мовами або мовами меншин і/або сприяти такому створенню та розповсюдженню;

e) i) заохочувати створення і/або функціонування якнайменш однієї газети, яка друкуватиме свої матеріали регіональними мовами або мовами меншин, і/або сприяти такому створенню та/або функціонуванню; або

ii) заохочувати публікацію газетних статей регіональними мовами або мовами меншин на регулярній основі і/або сприяти такій публікації;

f) i) покривати додаткові витрати тих засобів масової інформації, які використовують регіональні мови або мови меншин, якщо законодавством загалом передбачається фінансова допомога засобам масової інформації; або

ii) застосовувати існуючі механізми фінансової допомоги також до аудіовізуальної продукції, яка створюється регіональними мовами або мовами меншин;

g) сприяти професійній підготовці журналістів та іншого персоналу для засобів масової інформації, які використовують регіональні мови або мови меншин.

2. Сторони зобов'язуються гарантувати свободу прямого прийому радіо- і телепередач із сусідніх країн, які транслюються мовою, такою самою або схожою до регіональної мови або мови меншини, та не перешкоджати ретрансляції радіо- і телепередач із сусідніх країн, які випускаються в ефір такою мовою. Вони також зобов'язуються забезпечити, щоб не запроваджувалися жодні обмеження на свободу виявлення поглядів і вільне поширення інформації у друкованих засобах інформації мовою, такою самою або схожою до регіональної мови або

мови меншини. Здійснення вищезазначених свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками та відповідальністю, може бути предметом таких формальностей, умов, обмежень або покарання, які встановлені законом і необхідні в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, з метою запобігання заворушенням або злочинам, для захисту здоров'я чи моралі, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

3. Сторони зобов'язуються забезпечити представництво або урахування інтересів осіб, що вживають регіональні мови або мови меншин, в органах, які можуть бути створеними відповідно до закону для гарантування свободи і плюралізму засобів масової інформації.

Стаття 12. Культурна діяльність та засоби її здійснення

1. Стосовно культурної діяльності та засобів її здійснення – особливо бібліотек, відеотек, культурних центрів, музеїв, архівів, академій, театрів і кінотеатрів, а також літературних творів і кінопродукції, народних форм виявлення культури, фестивалів і підприємств, які надають послуги та виробляють продукцію для цілей здійснення культурної діяльності, включаючи, між іншим, використання нових технологій, – Сторони зобов'язуються, в межах території, на якій такі мови використовуються, і якщо органи державної влади мають компетенцію, повноваження або відіграють певну роль у цій сфері:

a) заохочувати форми виявлення культури та ініціативи, притаманні регіональним мовам або мовам меншин, і сприяти різними засобами доступу до творів, що створюються цими мовами;

b) сприяти різними засобами доступу іншими мовами до творів, що створюються регіональними мовами або мовами меншин, підтримуючи і розвиваючи діяльність у галузі перекладу, дублювання, озвучування і субтитрування;

c) сприяти доступу регіональними мовами або мовами меншин до творів, що створюються іншими мовами, підтримуючи і розвиваючи діяльність в галузі перекладу, дублювання, озвучування і субтитрування;

d) забезпечити, щоб органи, які відповідають за здійснення чи підтримку різноманітної культурної діяльності, під час заходів, які вони проводять або підтримують, докладали належних зусиль для поширення інформації про регіональні

мови та культурні цінності або мови та культурні цінності меншин та для їхнього використання;

е) сприяти заходам, спрямованим на забезпечення, щоб органи, які відповідають за здійснення чи підтримку культурної діяльності, мали персонал, що повністю володіє відповідною регіональною мовою або мовою відповідної меншини, а також мовою (мовами) решти населення;

ф) заохочувати безпосередню участь представників осіб, що вживають відповідну регіональну мову або мову відповідної меншини, у забезпеченні засобів здійснення культурної діяльності та її плануванні;

г) заохочувати створення органу (органів), відповідально за збір, збереження примірника та презентацію чи видання творів, що створюються регіональними мовами або мовами меншин, і/або сприяти створенню такого органу (органів);

h) у разі необхідності створювати і/або розвивати та фінансувати перекладацькі та термінологічні дослідницькі структури, зокрема з метою збереження та розвитку належної адміністративної, торгової, економічної, соціальної, технічної або правової термінології кожною регіональною мовою або мовою кожної меншини.

2. Стосовно територій, на яких регіональні мови або мови меншин традиційно не використовуються, Сторони зобов'язуються, якщо чисельність осіб, що вживають регіональну мову або мову меншини, виправдовує це, дозволяти, заохочувати і/або передбачати відповідну культурну діяльність і відповідні засоби її здійснення згідно з попереднім пунктом.

3. Сторони зобов'язуються приділяти належну увагу у своїй культурній політиці за кордоном регіональним мовам або мовам меншин, а також культурам, які відображаються такими мовами.

Стаття 13. Економічне і соціальне життя

1. Стосовно економічної та соціальної діяльності, Сторони зобов'язуються, в межах всієї країни:

а) виключити із свого законодавства будь-які положення, що необґрунтовано забороняють або обмежують використання регіональних мов або мов меншин в документах, які стосуються економічного або соціального життя, зокрема трудових договорах, і технічній документації, такій як інструкції по використанню товарів або устаткування;

б) заборонити застосування у внутрішніх правилах компаній і приватних документах будь-яких положень, що виклю-

чають або обмежують використання регіональних мов або мов меншин, принаймні між особами, що вживають одну і ту ж мову;

с) запобігати практиці, спрямованій на відмову від використання регіональних мов або мов меншин в економічній або соціальній діяльності;

д) сприяти використанню регіональних мов або мов меншин також за допомогою заходів, які не визначені у попередніх підпунктах, і/або заохочувати таке використання.

2. Стосовно економічної та соціальної діяльності, Сторони зобов'язуються, якщо державні органи мають таку компетенцію, в межах території, на якій використовуються регіональні мови або мови меншин, та у міру розумної можливості:

а) включити у свої фінансові та банківські правила положення, які дозволяють шляхом використання процедур, сумісних з комерційною практикою, використовувати регіональні мови або мови меншин під час складання платіжних документів (чеків, векселів і т. ін.) чи інших фінансових документів або, у міру можливості, забезпечити здійснення таких положень;

б) в економічному та соціальному секторах, які знаходяться під їхнім безпосереднім контролем (державний сектор), організувати заходи, які сприяють використанню регіональних мов або мов меншин;

с) забезпечити, щоб соціальні установи, такі як лікарні, будинки для осіб похилого віку та гуртожитки, могли приймати та обслуговувати осіб, що вживають регіональну мову або мову меншини і потребують догляду на підставі слабого здоров'я, похилого віку або з інших причин, з використанням їхньої мови;

д) забезпечити відповідними засобами складання інструкцій з техніки безпеки регіональними мовами або мовами меншин;

е) вжити заходів для того, щоб інформація, яка надається компетентними державними органами стосовно прав споживачів, подавалась регіональними мовами або мовами меншин.

Стаття 14. Транскордонні обміни

Сторони зобов'язуються:

а) застосовувати чинні двосторонні і багатосторонні угоди з державами, в яких аналогічна мова використовується у такій самій або схожій формі, або у разі необхідності докладати зусиль для укладання таких угод з метою сприяння контактам

між особами, що вживають ту саму мову у відповідних державах у галузях культури, освіти, інформації, професійно-технічної підготовки і безперервного навчання;

б) в інтересах регіональних мов або мов меншин сприяти транскордонному співробітництву, зокрема між органами регіонального або місцевого самоврядування, на території яких аналогічна мова використовується у такій самій або схожій формі, та/або розвивати таке співробітництво.

Частина IV. Застосування Хартії

Стаття 15. Періодичні доповіді

1. Сторони подають Генеральному секретарю Ради Європи на періодичній основі і у форматі, визначеному Комітетом міністрів, доповідь про політику, яку вони проводять відповідно до частини II Хартії, і про заходи, вжиті ними на виконання тих положень частини III, які вони прийняли. Перша доповідь подається через один рік після набрання Хартією чинності стосовно відповідної Сторони, наступні доповіді подаються кожні три роки після першої доповіді.

2. Свої доповіді Сторони оприлюднюють.

Стаття 16. Розгляд доповідей

1. Доповіді, які подаються Генеральному секретарю Ради Європи згідно зі статтею 15, розглядаються Комітетом експертів, який створюється відповідно до статті 17.

2. Законно створені органи або асоціації Сторони можуть звертати увагу Комітету експертів на питання, які стосуються зобов'язань цієї Сторони за частиною III Хартії. Після консультацій з відповідною Стороною Комітет експертів може врахувати таку інформацію під час підготовки доповіді, зазначеної у пункті 3 нижче. Ці органи або асоціації можуть також робити заяви стосовно політики, яку Сторона проводить відповідно до частини II.

3. На основі доповідей, зазначених у пункті 1, та інформації, згаданої у пункті 2, Комітет експертів складає доповідь Комітету міністрів. Ця доповідь супроводжується коментарями, які Сторони надсилають на відповідне прохання, і може оприлюднюватися Комітетом міністрів.

4. Доповідь, зазначена у пункті 3, містить, зокрема, пропозиції Комітету експертів стосовно підготовки Комітетом міністрів необхідних рекомендацій одній або декільком Сторонам.

5. Генеральний секретар Ради Європи подає Парламентській асамблеї докладну дворічну доповідь про застосування Хартії.

Стаття 17. Комітет експертів

1. До складу Комітету експертів входять по одному чле-

ну від кожної Сторони. Члени Комітету призначаються Комітетом міністрів із списку кандидатів, які висуваються відповідною Стороною і які повинні відзначатися високою сумлінністю та мати визнаний авторитет в питаннях, які розглядаються у цій Хартії.

2. Члени Комітету призначаються строком на 6 років і можуть перепризначатися. Член Комітету, який не може продовжувати виконувати свої обов'язки, замінюється за процедурою, визначеною у пункті 1, а його наступник обіймає посаду свого попередника протягом решти частини його строку повноважень.

3. Комітет експертів встановлює свої правила процедури. Його секретарське обслуговування забезпечується Генеральним секретарем Ради Європи.

Частина V. Заключні положення

Стаття 18

Цю Хартію відкрито для підписання державами-членами Ради Європи. Вона підлягає ратифікації, прийняттю або затвердженню. Ратифікаційні грамоти або документи про прийняття чи затвердження здаються на зберігання Генеральному секретарю Ради Європи.

Стаття 19

1. Ця Хартія набуває чинності в перший день місяця, що настає після закінчення тримісячного періоду від дати, на яку п'ять держав – членів Ради Європи висловили свою згоду на обов'язковість для них цієї Хартії відповідно до положень статті 18.

2. Стосовно будь-якої держави, яка висловлюватиме свою згоду на обов'язковість для неї цієї Хартії після набрання нею чинності, Хартія набуває чинності в перший день місяця, що настає після закінчення тримісячного періоду від дати здачі на зберігання ратифікаційної грамоти або документа про прийняття чи затвердження.

Стаття 20

1. Після набрання цієї Хартією чинності, Комітет міністрів Ради Європи може запропонувати будь-якій державі, яка не є членом Ради Європи, приєднатися до цієї Хартії.

2. Стосовно будь-якої держави, яка приєднується до Хартії, Хартія набуває чинності в перший день місяця, що настає після закінчення тримісячного періоду від дати здачі на зберігання Генеральному секретарю Ради Європи документа про приєднання.

Стаття 21

1. Будь-яка держава під час підписання або здачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти чи свого документа про прийняття, затвердження або приєднання може заявити одне або декілька застережень до пунктів 2–5 статті 7 цієї Хартії. Інші застереження не дозволяються.

2. Будь-яка Договірна Держава, яка заявила застереження згідно з попереднім пунктом, може повністю або частково відкликати його шляхом подання відповідного повідомлення на ім'я Генерального секретаря Ради Європи. Відкликання набирає чинності від дати отримання Генеральним секретарем такого повідомлення.

Стаття 22

1. Будь-яка Сторона може у будь-який час денонсувати цю Хартію шляхом подання відповідного повідомлення на ім'я Генерального секретаря Ради Європи.

2. Така денонсація набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення шестимісячного періоду від дати отримання Генеральним секретарем такого повідомлення.

Стаття 23

Генеральний секретар Ради Європи повідомляє держави-члени Ради і будь-яку державу, яка приєдналася до цієї Хартії, про:

- а) будь-яке підписання;
- б) задачу на зберігання будь-якої ратифікаційної грамоти або будь-якого документа про прийняття, затвердження або приєднання;
- в) будь-яку дату набрання чинності цією Хартією відповідно до статей 19 та 20;
- г) будь-яке повідомлення, отримане на виконання положень пункту 2 статті 3;
- д) будь-яку іншу дію, будь-яке повідомлення або сповіщення, які стосуються цієї Хартії.

На посвідчення чого нижчепідписані належним чином на те уповноважені представники підписали цю Хартію.

Вчинено у Страсбурзі п'ятого дня листопада місяця 1992 року англійською і французькою мовами, причому обидва тексти є однаково автентичними, в одному примірнику, який зберігатиметься в архіві Ради Європи. Генеральний секретар Ради Європи надсилає засвідчені копії Хартії кожній державі-члену Ради Європи і будь-якій Державі, якій було запропоновано приєднатися до цієї Хартії.

Хартія Конгресу місцевих і регіональних влад Європи (КМРВЕ)¹

УХВАЛЕНО

на 506-х зборах заступників міністрів Комітетом міністрів від 14 січня 1994 р.

Стаття 1

Цілі КМРВЕ визначені у Статті 2 Статутної резолюції (94)3 „Про заснування Конгресу місцевих і регіональних влад Європи”.

Стаття 2

1. КМРВЕ складається з представників, які повинні бути обрані з-поміж тих, хто обіймає виборну посаду в місцевих чи регіональних владах, або осіб, які безпосередньо підпорядковані виборному місцевому чи регіональному органу.

2. Членство в КМРВЕ делегації кожної держави-члена має бути таким, щоб забезпечувалось:

а) збалансоване за географічним розподілом представництво представників з територій держав-членів;

б) пропорційне представництво різних видів місцевих та регіональних влад держав-членів;

в) пропорційне представництво різних політичних сил органів місцевих та регіональних влад держав-членів;

г) пропорційне представництво жінок і чоловіків з органів місцевих та регіональних влад держав-членів.

3. Кожна держава-член має право на таку кількість місць в КМРВЕ, яку вона має в Парламентській асамблеї Ради Європи. Кожна держава-член може надсилати таку ж кількість заступників, скільки вона має представників. Заступники можуть бути членами палат, маючи однакові з представниками повноваження.

4. Регламент і процедура щодо порядку вибору представників до КМРВЕ в однаковій мірі застосовуються і для вибору заступників.

5. Представники та заступники надсилаються на період двох регулярних сесій КМРВЕ і виконують свої функції до часу

¹ Переклад здійснено Центром інформації та документації Ради Європи в Україні 16.02.96 р.

відкриття наступної за цим сесії. У випадку смерті або відмови представника чи заступника, або через втрату ними повноважень, про які йшла мова у викладеному вище параграфі 1, відбувається заміщення на термін до закінчення мандата попередника, у відповідності з тими самими регламентом і процедурою.

Стаття 3

1. Представники та заступники призначаються до КМРВЕ згідно офіційній процедурі, яка існує в кожній державі-члені Ради Європи, і є властивою саме для цієї держави. Кожний уряд повідомляє Генерального Секретаря Ради Європи про таку процедуру. Ця процедура має бути схвалена КМРВЕ згідно з принципами, які визначені в його внутрішніх процедурних правилах.

2. Кожна держава-член, повідомляючи Генерального Секретаря про склад делегації, визначає тих представників та заступників, хто буде членом Палати місцевих влад, та тих, хто буде членом Палати регіональних влад.

Стаття 4

1. Міжнародні асоціації місцевих та регіональних влад, які мають консультативний статус при Раді Європи, мають також статус спостерігачів при КМРВЕ. Інші організації можуть, на їхнє прохання, одержати статус спостерігача при КМРВЕ, якщо таке рішення прийме постійна комісія, або одна з палат, відповідно до внутрішніх процедурних правил.

2. КМРВЕ може надавати статус „спеціального гостя”, зважаючи на прохання делегацій місцевих та регіональних влад європейських країн, які не є членами Ради Європи за умови, якщо ці делегації мають такий статус в Парламентській асамблеї Ради Європи. Бюро КМРВЕ надає кожній делегації, яка має статус „спеціального гостя”, таку ж саму кількість місць, яку ця делегація має в Парламентській асамблеї. Надання повноважень делегаціям, які мають статус „спеціального гостя”, здійснюється згідно критеріїв, викладених в статтях 2 і 3.

3. Спостерігачі та члени делегацій, про яких згадується в параграфі 2, беруть участь у засіданнях КМРВЕ та його палат з правом виступу, після дозволу на це Президента, але без права голосу. Інші умови участі в постійній комісії та робочих групах визначаються внутрішніми процедурними правилами КМРВЕ.

Стаття 5

1. КМРВЕ збирається на регулярні сесії один раз на рік.

Регулярні сесії відбуваються в приміщенні штаб-квартири Ради Європи, якщо немає іншого рішення, прийнятого як спільна угода між КМРВЕ або його постійною комісією та Комітетом міністрів.

2. Сесії кожної з двох палат передують та/або відбуваються відразу після сесії КМРВЕ. За пропозицією бюро КМРВЕ кожна з палат може проводити інші сесії за попередньою домовленістю з Комітетом міністрів.

Стаття 6

1. КМРВЕ організовує свою роботу через роботу обох палат: Палати місцевих влад і Палати регіональних влад. Кожна палата складається з такої кількості місць, яке є в її розпорядженні у самому Конгресі.

2. Кожна палата обирає своє бюро, яке складається з президента палати і шести членів, дотримуючись, по можливості, пропорційного географічного представництва держав-членів. Жодна держава-член не може мати більше одного представника в бюро кожної з палат.

Стаття 7

1. Завдання постійної комісії – забезпечувати послідовність у роботі КМРВЕ та в міжсесійний період діяти від його імені. Комісія повинна, зокрема, брати участь в різних напрямках міжурядової діяльності Ради Європи.

2. До складу постійної комісії входять по два представники від кожної національної делегації. В число цих представників мають входити члени бюро КМРВЕ. Держави, які мають представників лише в одній з палат, мають в постійній комісії тільки одне місце.

Стаття 8

1. Два бюро разом складають бюро КМРВЕ, яке відповідає за підготовку пленарної сесії КМРВЕ і координацію роботи обох палат; йдеться, зокрема, про розподіл питань між обома палатами, підготовку бюджету та розподіл бюджетних ресурсів.

2. Головою бюро КМРВЕ є Президент конгресу, однак він не має права голосу на бюро.

Стаття 9

1. Після розподілу питань між двома палатами згідно статті 8, бюро палати, якій доручено підготовку питання, може створювати спеціальні (ad hoc) робочі групи з обмеженою кількістю членів (максимум – одинадцять); ця група отримує спеціальні повноваження (підготовка доповіді, організа-

ція конференції, участь у програмі співробітництва або в спеціальній міжурядовій діяльності Ради Європи). Організація роботи спеціальних робочих груп визначається внутрішніми процедурними правилами.

2. Якщо питання належить до компетенції обох палат, бюро КМРВС може спільно з обома палатами утворити змішану робочу групу.

3. КМРВС та обидві його палати відповідно до положень, що визначаються їхніми внутрішніми процедурними правилами, можуть надавати консультації представникам міжнародних асоціацій місцевих та регіональних влад, про яких зазначено в статті 4, а також представникам національних асоціацій місцевих та регіональних влад, яких визначають національні делегації. Витрати за участь у таких консультаціях відносяться на рахунок цих організацій або асоціацій.

Стаття 10

1. Всі рекомендації та звернення, які адресовані Комітету міністрів та/або Парламентській асамблеї, так само як і резолюції, які адресуються всім місцевим та регіональним владам, приймаються під час пленарного засідання КМРВС або ж постійною комісією.

2. Якщо ж одне з питань оцінюється Бюро КМРВС як таке, що належить до виняткової компетенції однієї з палат, то:

а) адресовані Комітету міністрів та/або Парламентській асамблеї рекомендації та звернення у цьому питанні приймаються постійною комісією; якщо в цьому існує необхідність, то отримується думка другої палати, але вже без детального вивчення;

б) резолюції з цього питання, адресовані всім місцевим та регіональним владам, які представляє ця палата, приймаються постійною комісією без детального вивчення.

Стаття 11

Умови, за яких Комітет міністрів Ради Європи та Парламентська асамблея Ради Європи можуть бути колективно представлені під час засідань КМРВС або однієї з його палат, а також умови, за яких окремі представники Комітету міністрів та Парламентської асамблеї можуть брати слово для виступу під час роботи конгресу чи однієї з його палат, визначаються Комітетом міністрів після консультацій з КМРВС та вносяться в розпорядок роботи конгресу.

Стаття 12

1. КМРВС та кожна з палат приймають внутрішні процедурні правила. У цих правилах фіксується:

а) кворум;

б) питання відносно права голосу та необхідної більшості при голосуванні – під цим мається на увазі, що рекомендації та звернення, адресовані Комітету міністрів та Парламентській асамблеї Ради Європи, приймаються більшістю в дві третини від кількості членів, які є присутніми і беруть участь у голосуванні;

в) процедура виборів президента, віце-президента та інших членів бюро;

г) процедура визначення розпорядку дня і оповіщення делегатів про цей розпорядок;

д) організація роботи у спеціальних (ad hoc) групах.

2. Крім того, внутрішні процедурні правила КМРВЄ визначають терміни та спосіб затвердження представників та їхніх заступників і процедуру визначення їхніх повноважень, з посиланням, зокрема, на статті 2 та 6 цієї Хартії.

Стаття 13

1. Конгрес обирає свого президента із числа членів кожної з палат на альтернативній основі, чергуючи представників від кожної з палат. Мандат президента дійсний на час двох регулярних сесій.

2. Кожна палата КМРВЄ обирає з числа своїх членів свого президента, який наділяється повноваженнями президента на термін двох регулярних сесій.

Стаття 14

Служби секретаріату КМРВЄ знаходяться на забезпеченні Генерального Секретаря Ради Європи.



Європейська хартія місцевого самоврядування (укр/рос)

Страсбург, 15 жовтня 1985 року

(Хартію ратифіковано

Законом N 452/97-ВР (452/97-ВР) від 15.07.97)

Дата підписання: 6 листопада 1996 р.

Офіційний переклад

ПРЕАМБУЛА

Держави-члени Ради Європи, які підписали цю Хартію, враховуючи, що метою Ради Європи є досягнення більшого єднання між її членами для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням, вважаючи, що одним з методів досягнення цієї мети є укладання угод в адміністративній галузі,

враховуючи, що органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму, враховуючи, що право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються всіма державами – членами Ради Європи,

переконані в тому, що це право найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні,

переконані в тому, що існування органів місцевого самоврядування, наділених реальними функціями, може забезпечити ефективне і близьке до громадянина управління,

усвідомлюючи, що охорона і посилення місцевого самоврядування в різних країнах Європи є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади,

стверджуючи, що з цього випливає необхідність існування органів місцевого самоврядування, які мають створені на демократичній основі директивні органи і широку автономію щодо своїх функцій, шляхи і засоби здійснення цих функцій, а також ресурси, необхідні для їх виконання,

погодилися про таке:

Стаття 1

Сторони зобов'язуються вважати для себе обов'язковими,

у порядку та обсязі, передбачених у статті 12 цієї Хартії, нижченаведені статті.

Частина I

Стаття 2. Конституційна та правова основа місцевого самоврядування.

Принцип місцевого самоврядування визнається в національному законодавстві і у міру можливості в конституції.

Стаття 3. Концепція місцевого самоврядування

1. Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.

2. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення ніяким чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом.

Стаття 4. Сфера компетенції місцевого самоврядування

1. Головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом. Однак це положення не перешкоджає наділенню органів місцевого самоврядування повноваженнями і функціями для спеціальних цілей відповідно до закону.

2. Органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу.

3. Муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вигоди досягнення ефективності та економії.

4. Повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом.

5. Якщо повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, органи

місцевого самоврядування у міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов.

6. У процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, з останніми мають проводитися консультації, у міру можливості своєчасно і належним чином.

Стаття 5. Охорона територіальних кордонів органів місцевого самоврядування

Зміни територіальних кордонів органів місцевого самоврядування не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, можливо шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом.

Стаття 6. Відповідні адміністративні структури і ресурси для виконання органами місцевого самоврядування їхніх завдань

1. Без шкоди для більш загальних законодавчих положень органи місцевого самоврядування мають можливість визначати свої власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління.

2. Умови служби співробітників органів місцевого самоврядування повинні дозволяти добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності; для цього забезпечуються належні можливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі.

Стаття 7. Умови здійснення функцій на місцевому рівні

1. Мандат місцевих обраних представників передбачає вільне здійснення ними своїх функцій.

2. Він передбачає відповідне фінансове відшкодування витрат, здійснених під час виконання цього мандату, а також у разі необхідності відшкодування втрачених доходів або винагороди за виконану роботу і відповідний захист соціального забезпечення.

3. Будь-які функції та діяльність, несумісні з мандатом місцевого обраного представника, визначаються законом або основоположними правовими принципами.

Стаття 8. Адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування

1. Будь-який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом.

2. Будь-який адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, як правило, має на меті тіль-

ки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Однак вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за своєчасністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування.

3. Адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти.

Стаття 9. Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування

1. Органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень.

2. Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає функціям, передбаченим конституцією або законом.

3. Принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону.

4. Фінансові системи, які складають підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, мають достатньо диверсифікований і підвищувальний характер і повинні забезпечувати можливість приводити наявні ресурси, наскільки це практично можливо, у відповідність до реального зростання вартості виконуваних ними завдань.

5. Захист більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування передбачає запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягара, який вони повинні нести. Такі процедури або заходи не завдають шкоди повноваженням, які органи місцевого самоврядування можуть здійснювати в межах їхньої власної компетенції.

6. Органи місцевого самоврядування інформуються відповідним чином про порядок виділення їм перерозподілених ресурсів.

7. У міру можливості дотації органам місцевого самоврядування призначаються не для фінансування конкретних проєктів. Надання дотацій не скасовує основоположну свободу органів місцевого самоврядування проводити свою політику в межах їхньої власної компетенції.

8. Для цілей здійснення позик інвестиційного капіталу органи місцевого самоврядування мають доступ до національного ринку капіталу в межах закону.

Стаття 10. Право органів місцевого самоврядування на свободу асоціації

1. Органи місцевого самоврядування мають право, здійснюючи свої повноваження, співробітничати та в межах закону створювати консорціуми з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес.

2. Право органів місцевого самоврядування бути членом асоціації з метою захисту і заохочення їхніх спільних інтересів, а також бути членом міжнародної асоціації органів місцевого самоврядування визнається кожною державою.

3. Органи місцевого самоврядування мають право на умовах, які можуть бути передбачені законом, співробітничати з органами місцевого самоврядування інших держав.

Стаття 11. Правовий захист місцевого самоврядування

Органи місцевого самоврядування мають право використовувати засоби правового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і поважання принципів місцевого самоврядування, які утілені в конституції чи національному законодавстві.

Частина II. Інші положення

Стаття 12. Зобов'язання

1. Кожна Сторона зобов'язується вважати для себе обов'язковими принаймні двадцять пунктів частини I цієї Хартії, з яких принаймні десять пунктів мають належати до пунктів, які наведені нижче:

- стаття 2,
- пункти 1 і 2 статті 3,
- пункти 1, 2 і 4 статті 4,
- стаття 5,
- пункт 1 статті 7,
- пункт 2 статті 8,
- пункти 1, 2 і 3 статті 9,
- пункт 1 статті 10,
- стаття 11.

2. Кожна Договірна Держава під час здачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти або свого документа про приєднання чи затвердження повідомляє Генеральному секретарю Ради Європи, які пункти вона визначила відповідно до положень пункту 1 цієї статті.

3. Будь-яка Сторона в подальшому в будь-який час може повідомити Генерального секретаря про те, що вона вважає для себе обов'язковими будь-які пункти цієї Хартії, які вона ще не прийняла згідно з положеннями пункту 1 цієї статті. Такі взяті в подальшому зобов'язання вважаються складовою частиною ратифікації, прийняття чи затвердження Стороною, яка надсилає таке повідомлення, і набирають такої ж чинності з першого дня місяця, що настає після закінчення тримісячного періоду від дати отримання повідомлення Генеральним секретарем.

Стаття 13. Органи, до яких застосовується Хартія

Принципи місцевого самоврядування, що містяться в цій Хартії, застосовуються до всіх категорій органів місцевого самоврядування, існуючих в межах території відповідної Сторони. Однак кожна Сторона під час здачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти або документа про приєднання чи затвердження може визначити категорії місцевих або регіональних органів самоврядування, якими вона має намір обмежити сферу застосування цієї Хартії або які вона має намір виключити з неї. Вона може також включити в сферу застосування цієї Хартії інші категорії місцевих або регіональних органів самоврядування шляхом подання в подальшому відповідного повідомлення Генеральному секретарю Ради Європи.

Стаття 14. Надання інформації

Кожна Сторона надсилає Генеральному секретарю Ради Європи всю відповідну інформацію, що стосується законодавчих положень або інших заходів, вжитих нею з метою дотримання положень цієї Хартії.

Частина III

Стаття 15. Підписання, ратифікація та набрання чинності

1. Цю Хартію відкрито для підписання державами-членами Ради Європи. Вона підлягає ратифікації, прийняттю чи затвердженню. Ратифікаційні грамоти або документи про прийняття чи затвердження здаються на зберігання Генеральному секретарю Ради Європи.

2. Ця Хартія набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення тримісячного періоду від дати, на яку чотири держави-члени Ради Європи висловили свою згоду на обов'язковість для них цієї Хартії відповідно до положень попереднього пункту.

3. Стосовно будь-якої держави, яка висловлюватиме свою згоду на обов'язковість для неї цієї Хартії після набрання нею

чинності, Хартія набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення тримісячного періоду від дати здачі на зберігання ратифікаційної грамоти або документа про прийняття чи затвердження.

Стаття 16. Територіальне застосування

1. Будь-яка держава під час підписання або здачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти або документа про прийняття, затвердження чи приєднання може визначити територію (території), до якої застосовуватиметься ця Хартія.

2. Будь-яка держава може в подальшому в будь-який час заявою на ім'я Генерального секретаря Ради Європи поширити дію цієї Хартії на будь-яку іншу територію, визначену в цій заяві. Щодо такої території Хартія набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення тримісячного періоду від дати отримання такої заяви Генеральним секретарем.

3. Будь-яка заява, зроблена відповідно до двох попередніх пунктів, може стосовно до будь-якої території, визначеної в цій заяві, бути відкликана шляхом подання відповідного повідомлення на ім'я Генерального секретаря. Відкликання набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення шестимісячного періоду від дати отримання такого повідомлення Генеральним секретарем.

Стаття 17. Денонсація

1. Будь-яка Сторона може денонсувати цю Хартію в будь-який час після закінчення п'ятирічного періоду від дати, на яку Хартія набрала для неї чинності. Відповідне повідомлення надсилається Генеральному секретарю Ради Європи за шість місяців до дати денонсації Хартії. Така денонсація не зашкоджує чинності Хартії для інших Сторін, якщо їхня кількість протягом всього часу становить не менше чотирьох Сторін.

2. Будь-яка Сторона може відповідно до положень попереднього пункту денонсувати будь-який прийнятий нею пункт частини I Хартії, якщо ця Сторона продовжує вважати для себе обов'язковими ту кількість і категорію пунктів, які визначені в пункті 1 статті 12. Будь-яка Сторона, яка після денонсації того чи іншого пункту більше не задовольняє вимогам пункту 1 статті 12, вважається такою, що денонсувала також і Хартію.

Стаття 18. Повідомлення

Генеральний секретар Ради Європи повідомляє держави-члени Ради Європи про:

а) будь-яке підписання;

b) здачу на зберігання будь-якої ратифікаційної грамоти або будь-якого документа про прийняття чи затвердження;

с) будь-яку дату набрання чинності цією Хартією відповідно до статті 15;

d) будь-яке повідомлення, отримане на виконання положень пунктів 2 і 3 статті 12;

e) будь-яке повідомлення, отримане на виконання положень статті 13;

f) будь-яку іншу дію, будь-яке повідомлення або сповіщення, які стосуються цієї Хартії.

На посвідчення чого нижчепідписані, належним чином на те уповноважені представники підписали цю Хартію.

Вчинено у Страсбурзі п'ятнадцятого дня жовтня місяця 1985 року англійською і французькою мовами, причому обидва тексти є однаково автентичними, в одному примірнику, який зберігатиметься в архіві Ради Європи. Генеральний секретар Ради Європи надсилає засвідчені копії цієї Хартії кожній державі-члену Ради Європи.

**Рекомендація (2000) 1
Комітету міністрів Ради Європи
"Про сприяння транскордонному
співробітництву в галузі культури між
територіальними громадами або владами"**

ПРИЙНЯТО

Комітетом міністрів на 693-му засіданні заступників
міністрів від 12 січня 2000 р.

Комітет міністрів, відповідно до пункту b статті 15 Статуту Ради Європи (994_001), зважаючи на Декларацію Комітету міністрів щодо транскордонного співробітництва в Європі, прийняту 6 жовтня 1989 року з нагоди 40-ї річниці Ради Європи; зважаючи на Декларацію голів держав і урядів держав-членів Ради Європи, підписану у Відні 9 жовтня 1993 року, зокрема її положення про те, що: „Створення терпимої та процвітаючої Європи залежить не лише від співробітництва між державами, а потребує також транскордонного співробітництва між місцевими та регіональними владами, яке здійснюється з повагою до Основного Закону та територіальної єдності кожної держави“; зважаючи на Європейську рамкову Конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або владами, підписану 21 травня 1980 року (995_106), Додатковий протокол до неї, підписаний 9 листопада 1995 року (994_099), а також Протокол N 2, підписаний 5 травня 1998 року (994_520); зважаючи на Резолюцію 165 (1985) Конференції місцевих і регіональних влад Європи „Про співробітництво між європейськими прикордонними регіонами“, яка, крім іншого, закликає до підготовки типової угоди з транскордонного співробітництва в галузі культури; зважаючи на Резолюцію 259 (1994) Конгресу місцевих і регіональних влад Європи „Про місцеві й регіональні влади і транскордонне або транснаціональне співробітництво між школами“, що обумовила прийняття типових угод, які увійшли до рамкової Конвенції (995_106); беручи до уваги, що добросусідські взаємини становлять основу для створення вільнішої та терпимішої Європи, а це є правильним засобом для зміцнення демокра-

тичної стабільності; беручи до уваги, що місцеві та регіональні органи влади зобов'язані включатись у транскордонну діяльність згідно з національним законодавством і з належною увагою до міжнародних зобов'язань своїх держав; беручи до уваги, що транскордонне співробітництво в галузі культури зміцнює взаєморозуміння і довіру між народами, які проживають у прикордонних регіонах, незалежно від того, чи говорять вони однією мовою, сповідають одну релігію, мають спільну культурну спадщину або різні культурні корені; свідомий того, що справжнє транскордонне співробітництво в галузі культури сприяє розвитку та поглибленню співробітництва в інших сферах діяльності, таких як освіта, державна служба, економічний розвиток, захист довкілля, регіональне планування та взаємодопомога у надзвичайних ситуаціях, – тобто є цементуючою основою транскордонних відносин; беручи до уваги, що в деяких державах Ради Європи успішно здійснювалось транскордонне співробітництво в галузі культури в різних формах; сповнений рішучості забезпечити розвиток та розширення транскордонного співробітництва в галузі культури шляхом запровадження відповідних керівних принципів, моделей і заходів; рекомендує урядам держав-членів виробити всебічну політику сприяння транскордонному співробітництву в галузі культури та підтримувати ініціативи територіальних громад або влад щодо розвитку такого співробітництва відповідно до керівних принципів, що додаються до цієї Рекомендації.

Додаток до Рекомендації N R (2000) 1 Керівні принципи щодо розвитку транскордонного співробітництва в галузі культури між територіальними громадами або владами

I. Дефініції

Транскордонне співробітництво між територіальними громадами або владами

Визначення терміна „транскордонне співробітництво між територіальними громадами або владами“ взято зі статті 2 Європейської рамкової Конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або владами (995_106), де йдеться про те, що:

„[...] транскордонне співробітництво означає будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських взаємин між територіальними громадами або владами, які перебувають під юрисдикцією двох чи кількох Договірних Сторін, та на укладення з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей“.

Термін „територіальні громади або влади“ позначає громади, влади або органи, які здійснюють місцеві чи регіональні функції та визнаються такими відповідно до внутрішнього законодавства кожної держави.

Посилання на „межі“ або „кордони“. Терміни, що містять слова „межі“ або „кордони“, стосуються наземних і морських кордонів або прикордонних регіонів. Керівні принципи, що наводяться далі, можна також застосовувати, з відповідними необхідними змінами, до транскордонного співробітництва, яке можуть здійснювати територіальні громади або влади острівних і/або прибережних регіонів різних держав-членів.

Галузь культури. Транскордонне співробітництво в галузі культури включає освіту (в т. ч. вивчення мов), культурну діяльність, творчу діяльність, роботу з молоддю, спорт, культурну спадщину та засоби масової інформації.

II. Принципи транскордонного співробітництва в галузі культури

1. Метою транскордонного співробітництва в галузі куль-

тури є об'єднання людей і забезпечення того, щоб населення з обох боків кордону одержувало однакову користь від цього.

2. Прикордонні територіальні громади або влади в процесі випрацювання своєї культурної політики мають враховувати її транскордонний вимір, а також сприяти та заохочувати культурні установи до встановлення контактів з колегами за кордоном.

3. Між територіальними громадами або владами, які здійснюють таку діяльність, та відповідними міністерствами має існувати регулярний обмін інформацією, з тим щоб забезпечити проведення національних політик і дотримання міжнародних зобов'язань.

4. Транскордонна культурна діяльність має охоплювати якнайбільше культурних установ (музеї, театри, бібліотеки, архіви, школи, засоби масової інформації та ін.).

5. Транскордонне співробітництво в галузі культури має бути стабільним. Необхідно сприяти створенню, де це можливо, спільних центрів і типових установ.

6. Центральні уряди мають встановити або шляхом прийняття закону, або шляхом закріплення в конституції необхідні правові рамки, якщо це досі не було зроблено, відповідно до яких територіальні громади або влади можуть брати участь у транскордонному співробітництві в галузі культури за принципом субсидіарності.

III. Конкретні сфери діяльності

Всебічна політика щодо транскордонного співробітництва в галузі культури має охоплювати кілька сфер діяльності. Нижче наводиться кілька прикладів:

і. Освіта

Транскордонний вимір в освіті допомагає виховати в підростаючих поколіннях у ранньому віці повагу, розуміння і терпимість до населення країни, яке проживає поряд.

Як освітні аспекти транскордонного співробітництва в галузі культури пропонуються такі види діяльності:

- в рамках діяльності, пов'язаної з побратимством і партнерством між прикордонними школами, – сприяння обміну студентами і викладачами;
- організація екскурсій через кордон;
- надання більшого обсягу інформації щодо мов, історії і культури сусідніх країн в учбових програмах прикордонних шкіл;
- запровадження двомовних учбових програм;



– полегшення доступу до шкіл, що знаходяться за кордоном, зокрема шляхом запровадження пільгових тарифів на користування транспортом;

– впровадження транскордонних шкільних програм або, якщо це можливо, звичайної шкільної програми, за якою учні з двох прикордонних районів разом відвідують школу і одержують однакову освіту по обидва боки кордону за допомогою вчителів з обох задіяних шкіл;

– сприяння транскордонній академічній мобільності та співробітництву між університетами в прикордонних регіонах;

– спільно використовувати споруди і обладнання, в тому числі Інтернет, організовувати спільні наукові дослідження і викладання у вищих навчальних закладах у прикордонних регіонах;

ii. *Культурна діяльність*

Спрощення доступу до культурної діяльності по другий бік кордону сприятиме діалогу та подоланню психологічних бар'єрів між населенням прикордонних районів, а також підвищенню обізнаності щодо спільної культурної спадщини.

У цій галузі можна використовувати такі напрями діяльності:

– поширення по обидва боки кордону спільних брошур, що містять театральні та концертні програми, інформацію про виставки та музеї, історичні центри, пам'ятники, масові та сільські фестивалі;

– спільно організовувати фестивалі, музичні та театральні вистави і художні виставки, присвячені регіональній культурі;

– дні дружби між прикордонними регіонами;

– співробітництво між широким колом культурних установ.

iii. *Молодь і спорт*

Участь молодих людей у транскордонній діяльності допоможе їм виробити транскордонні погляди та одночасно усвідомити розмаїття і багатство культурних та історичних традицій. Молодь варто залучати до участі в різних формах транскордонного співробітництва, про які йдеться у цій Рекомендації.

Деякі додаткові заходи, що сприятимуть цьому аспектові транскордонного співробітництва в культурній сфері, можуть включати:

– організацію спортивних заходів і змагань між школами-партнерами та іншими установами;

– організацію молодіжних таборів, де зустрічатимуться молоді люди з обох боків кордону.

iv. Спільна культурна спадщина

У деяких прикордонних регіонах пам'ятки культури, які раніше розміщувались по обидва боки кордонів, відмежовувались політичними кордонами. Архітектурна й археологічна спадщина в прикордонних регіонах належить до історичних і культурних цінностей, які часто є спільними для населення таких регіонів. Кілька транскордонних заходів могли б лягти в основу стратегій спільного збереження і сприяння культурній спадщині. Це можуть бути, наприклад, такі заходи:

– створення і розвиток культурних маршрутів, які мають загальні культурні особливості в прикордонних районах;

– транскордонне співробітництво в галузі професійної освіти, обмін інформацією і технічними навичками, необхідними для збереження архітектурної спадщини;

– об'єднані дії задля координації процесу управління в місцях розташування пам'яток транскордонної спадщини, в тому числі ландшафтів;

– спільна політика щодо сприяння культурному туризму в прикордонних регіонах.

v. Засоби масової інформації

Місцеві та регіональні засоби масової інформації можуть бути потужним засобом не лише покращення взаєморозуміння та утвердження довіри між населенням прикордонних регіонів, а також сприяти розвитку транскордонного співробітництва в різних галузях діяльності.

Необхідно сприяти і підтримувати такі види діяльності:

– транскордонне співробітництво місцевого, регіонального і національного телебачення з метою підготовки спільної продукції та спільного показу програм, що становлять транскордонний інтерес;

– співробітництво місцевих і регіональних радіостанцій щодо поширення новин, які відображають життя всієї транскордонної зони;

– видання двомовних транскордонних газет/журналів, що містять інформацію стосовно прикордонного регіону;

– створення транскордонних прес-клубів з метою об'єктивного інформування про сусідній регіон (регіони);

– місцеві/регіональні радіопрограми, присвячені вивченню мови сусідів;

– використання Інтернету для транскордонного співробіт-



ництва в галузі культури (зокрема в процесі створення транскордонних двомовних газет).

IV. Заходи, спрямовані на підтримку транскордонних структурних і адміністративних кроків

Транскордонне співробітництво в галузі культури не повинно бути тимчасовою або випадковою акцією. Необхідно сприяти заснуванню транскордонних структур і підтриманню постійних міжкордонних зв'язків.

Для цього можна вжити таких заходів:

– сприяння заснуванню місцевих і регіональних асоціацій, які ставлять за мету культурне співробітництво;

– створення в прикордонних регіонах культурних центрів, відповідно до національного законодавства та існуючих процедур, з метою покращення взаєморозуміння між населенням цих регіонів;

– створення спільних установ для дослідження загальної культурної спадщини;

– регулярні зустрічі представників прикордонних місцевих і регіональних адміністрацій з метою підготовки та виконання щорічних культурних програм;

– регулярні конференції, присвячені розвитку співробітництва між прикордонними регіонами в галузі культури;

– побратимство прикордонних регіонів і міст.

V. Заходи, спрямовані на подолання правових, адміністративних і технічних перешкод

Очікується, що держави-члени розв'язуватимуть усі правові, адміністративні та технічні питання, які можуть перешкоджати розвиткові транскордонного співробітництва в галузі культури та безпосередній співпраці з цих питань, із сусідніми державами.

У зв'язку з цим можна застосовувати деякі заходи, наприклад:

– введення статті про транскордонне співробітництво в галузі культури до угод про дружбу, добросусідські відносини і культурне співробітництво, які вже укладені або мають бути укладені між сусідніми державами;

– нові домовленості, що полегшать для місцевого населення процедуру перетину кордону з метою відвідання культурних заходів, а саме: скасування віз або оплати за них, спрощення процедури прикордонного контролю та ін.;

– сприяння процедурі звільнення товарів, призначених для культурної діяльності, від митних зборів на кордоні (наприклад, музичні інструменти);

– розробка угоди про транскордонне співробітництво шкіл (обмін вчителями і учнями), яка створює загальні засади для більш конкретних місцевих угод;

– вжиття заходів, згідно з національними процедурами, щодо взаємного визнання кваліфікаційних цензів, наприклад, дипломів і шкільних атестатів.

VI. Фінансові заходи, спрямовані на покращення транскордонного співробітництва в галузі культури

Очікується, що держави-члени проаналізують, чи варто надавати фінансову підтримку тим прикордонним територіальним громадам або органам влади, які здійснюють експериментальні проекти з питань культури і дуже позитивно впливають на добросусідські взаємини.

Можна порекомендувати деякі заходи у фінансових питаннях:

– з метою заохочення плюралізму в засобах масової інформації сприяти наданню допомоги місцевому або регіональному радіо і телебаченню з боку державного і/або приватного сектора;

– заохочувати різні організації та установи в прикордонних районах, наприклад, торгові та промислові палати, компанії та ін. брати участь у транскордонному співробітництві;

– усувати перешкоди на шляху використання місцевих і регіональних бюджетів на потреби транскордонного співробітництва в галузі культури;

– створювати двосторонні міжурядові фонди на базі різних міністерств у сусідніх державах з метою надання фінансової допомоги транскордонним культурним ініціативам;

– інформувати прикордонні територіальні громади або органи влади про існуючі європейські джерела фінансування таких транскордонних проектів, наприклад, програма заходів Ради Європи щодо утвердження довіри та відповідні програми Європейського Союзу щодо транскордонного співробітництва – Interreg, Phare і Tacis.

З М І С Т

Вступ	5
1. Європейська інтеграція та її сутність	5
1.1. Економічна складова європейської інтеграції.....	5
1.2. Політичні виміри європейської інтеграції.....	19
1.3. Гуманітарно-культурологічний аспект європейської інтеграції.....	34
2. Регіоналізм та регіоналізація у контексті політичної методології	49
2.1. Методологічні аспекти проблеми регіонів.....	50
2.2. Політичні контексти регіональних проблем.....	63
2.3. Проблеми регіонів у Європейському Союзі.....	79
3. Об'єднана Європа та її регіони	96
3.1. Регіональна політика Європейського Союзу.....	97
3.2. „Європа регіонів“ як стратегічна перспектива політичного розвитку ЄС.....	113
3.3. Україна у вимірах європейської регіональної політики.....	130
Висновки	150
Додатки	155
Додаток 1. Регіональна політика Європейського Союзу: історія і сучасність.....	155
Додаток 2. Європейська рамкова Конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями.....	180
Додаток 3. Протокол N 2 до Європейської рамкової Конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, який стосується міжтериторіального співробітництва.....	185

Додаток 4. Додатковий протокол до Європейської рамкової Конвенції про транскордонне спів- робітництво між територіальними община- ми або властями.....	185
Додаток 5. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин.....	195
Додаток 6. Хартія Конгресу місцевих і регіональних влад Європи (КМРВЕ).....	213
Додаток 7. Європейська хартія місцевого самовря- дування (укр/рос).....	218
Додаток 8. Рекомендація (2000) 1 Комітету міністрів Ради Європи "Про сприяння транскордон- ному співробітництву в галузі культури між територіальними громадами або влада- ми".....	226
Додаток 9. Додаток до Рекомендації N R (2000) 1 Керівні принципи щодо розвитку тран- скордонного співробітництва в галу- зі культури між територіальними громадами або владами.....	228

Навчальне видання

КОЗАК Тамара Миколаївна

ЄВРОПЕЙСЬКА ІНТЕГРАЦІЯ ТА ПРОБЛЕМИ РЕГІОНІВ

Навчальний посібник

*Рекомендовано
Міністерством освіти і науки України*

Редактор
Людмила Макітринська

Коректор
Ірина Василяйко

Технічний редактор
Світлана Сенник

Підп. до друку 19.10.2008. Формат 60х90/16.
Папір офсетний. Офсет. друк. Гарнітура Palatino Linotype.
Умов. друк. арк. 14,8. Обл.-вид. арк. 15,2.
Тираж 400 прим.

Видавничий центр
Львівського національного університету
імені Івана Франка, 79000, Львів, вул. Дорошенка, 41.

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції.
Серія ДК №3059 від 13.12.2007

НБ ПНУС



746724