

## **МІЖ УНІТАРИЗМОМ І ФЕДЕРАЛІЗМОМ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД**

У статті досліджується зарубіжний досвід розв'язання регіональних проблем, аналізуються світові тенденції реформування державного устрою. Автор у публікації стверджує, що процеси децентралізації в Україні повинні бути виваженими і не зашкодити єдності країни.

Ключові слова: регіональна держава, автономія, децентралізація, регіон, федералізм, сепаратизм.

У період становлення державності, переходу до нових економічних та політичних інститутів Україна визнає необхідними обережні кроки в бік децентралізації унітарної держави, відродження самоврядування.

Учені приділяють значну увагу цій проблемі. Так, досвід європейських країн щодо передачі владних повноважень з центрального на регіональний рівень, можливості вдосконалення існуючого адміністративно-територіального поділу досліджувалися Т.Будзінським, Я.Верменич, Р.Калитчаком, А.Круглашовим, І.Курасом, Т.Козак, О.Мрінською М.Михальченком, Л.Нагорною. У зв'язку з цим вивчення окреслених питань є предметом дослідження даної статті.

Країни світу, в яких мають місце явища децентралізації, розподіляються М.Михальченком на три групи. До першої групи належать країни “третього світу” – держави, які виникли після Другої світової війни на територіях колишніх колоній. Їм властиві вільно проведені кордони, відсутність культурно-історичної та етнічної єдності та незавершеність процесу формування націй. Друга група держав представлена розвинутими країнами Заходу. Більшість з них не відчуває гостроти міжетнічних протиріч, навпаки – у них виникає потреба передавання повноважень з центру на регіональний і місцевий рівні через соціально-політичний і технологічний розвиток постіндустріального суспільства та посилення тенденцій до локалізації регіональних етнічних груп.

Третя група країн – це посткомуністичні держави. Крах соціалістичної системи привів до послаблення державної влади в цих державах на всіх рівнях, загострення згаданих проблем і навіть до дезінтеграції соціалістичних федерацій (СРСР, Югославія, Чехословаччина) на складові частини. Останні продовжують відчувати проблеми із “територіальною цілісністю” і “державною єдністю”, мають нерозв’язані проблеми з окремими регіонами [16, с.445-446].

Попри це важливим є поступове зменшення залежності регіонів від центральної влади. Це сприятиме підвищенню ефективності суспільної діяльності, дієвості управлінських рішень, посиленню ініціативи на місцях. Досвід таких країн, як Франція, Іспанія, Італія свідчить, що передача владних повноважень з центрального на регіональний рівень забезпечує вагомі соціально-економічні результати, ефективність регіональної політики.

Цьому сприяють в Європі процеси інституціональної інтеграції країн ЄС, з уваги на які загальноєвропейські правові норми та стандарти мають пріоритетний, а подекуди й імперативний статус щодо національних законодавств європейських країн.

Наддержавні об’єднання можуть бути зацікавлені в розвитку регіоналізму в державах-членах, оскільки це послаблює центральну владу. Натомість національна держава, яка претендує на монополію формування політичного дискурсу, не буде розвивати регіональну ідентичність. Максимум на що вона здатна, це делегування повноважень регіонам. Більше того, центральна влада, яка володіє потужними символічними ресурсами, може вступати в боротьбу з регіональною самосвідомістю [22, с.35].

Європейські субнаціональні (регіональні) системи управління класифікують на три основні типи. По-перше, інтегровані системи, які найбільшою мірою контролює центральна влада. Діяльність регіональних та місцевих органів перебуває під контролем представника центру, який і відповідає перед центральними органами за стан регіональних і місцевих справ.

По-друге, дуальна система, або система відокремленої ієрархії, у якій місцеве самоврядування здійснюють виборні комітети, що несуть колективну

відповідальність за врядування. Однак центральні установи дещо обмежують повноваження цих комітетів, визначаючи загальні правові, фінансові та контрольні параметри їх діяльності.

По-третє, так звана система розщепленої ієрархії, відповідно до якої регіональні та місцеві органи влади мають досить значну автономію, але водночас центральна влада має суттєвий юридичний та фінансовий вплив на місцеві органи. Ця система поєднує концептуальні та методичні засади інтегрованої та дуальної систем [12, с.10].

Одну з проміжних між федералізмом та унітаризмом форм державного устрою також позначають поняттями “регіональна держава” або “регіональні штати”. Дослідники Т.Васильєва та Л.Чихладзе розглядають регіональну державу як різновид унітарної, але із наданням територіальним утворенням певного ступеня самостійності в управлінській і фінансовій сферах. Відмінності між регіональною і федеративною державою вбачаються в тому, що ступінь автономності, який надається територіальним утворенням, у першій значно менший, хоча обом притаманна децентралізація політичної влади [19, с.10].

У свою чергу, в питанні управління на місцях виділяють англосаксонську і континентальну моделі. Англосаксонській моделі (Великобританія, США, Канада, Австралія) притаманний високий ступінь автономії місцевого самоврядування при практичній відсутності місцевих адміністрацій (органів державної влади місцевого рівня). Виборні органи місцевого самоврядування самостійно вирішують питання, віднесені законом до їхньої компетенції.

Зокрема, у США федералізм та міжурядові відносини є центральними проблемами громадського управління. Історично федералізм пройшов кілька стадій. Спочатку штати розглядалися як найважливіші об'єднання для внутрішньополітичної організації та застосування. Після індустріальної революції “централізований федералізм” був замінений “подвійним федералізмом”, у якому національний уряд і штати були більше втягнуті у внутрішні справи, але в різних сферах. На думку американців, незалежний федералізм створює нові можливості для громадського управління [27, s.114].

Серед інших федерацій США вирізняються досить однорідним суспільством. У країні є великі національні меншини негрів і латиноамериканців, проте в жодному з штатів вони не становлять більшості населення. Існують регіональні відмінності в політичній культурі та акценти в цінностях держави і місцевого самоврядування.

За понад два століття свого функціонування у вигляді федерації Сполучені штати стали більш інтегрованою системою, а вплив федерального уряду – відчутнішим. Водночас спостерігається зародження протидії на користь децентралізації, хоча поступ у цьому напрямі дуже обмежений [24, с.47].

Канадська федерація упродовж усієї своєї історії характеризується як франко-англійським дуалізмом, так і сильним регіональним впливом, вираженим через інститут провінцій. Останнім часом дедалі більше уваги приділяється визначенню місця аборигенів у межах федерації.

Конституція Канади розрізняє три сфери законодавчої влади: виключно федеральну, виключно провінційну та спільну. Майже вся залишкова влада належить федеральному урядові. Попри свою первісну централізовану форму, роки боротьби за визнання дуалізму і прав регіонів зробили Канаду відносно децентралізованою федерацією як в адміністративному, так і в законодавчому розумінні [24, с.50].

Австралійська федеративна конституція 1901 р. об'єднала кілька самоврядних колоній Великобританії. На сьогодні у складі федерації знаходиться 6 штатів (з них два найбільш населених – Новий Південний Уельс і Вікторія – охоплюють 60% населення федерації), одна столична територія, північна територія і 7 адміністративних територій.

Засновники австралійської федерації запровадили обмежений перелік виключно федеральних сфер, залишаючи необумовленою решту владних функцій у компетенції урядів штатів. Проте на практиці австралійська федерація розвинулася в досить централізовану, особливо щодо фінансового устрою, федерацію [24, с.51].

Континентальна модель поширена у Франції, Італії, Іспанії, у більшості країн Латинської Америки. Тут існує така ієрархія системи управління, за якої місцеве самоврядування є нижчою ланкою в системі державного управління. Виборність сполучається із призначеннями, спеціальні державні уповноважені на місцях здійснюють контроль над діяльністю органів місцевого самоврядування [4, с.185].

Британський дослідник Е.Томпсон поділяє різні форми регіонального управління в Європі на федеральні системи (Австрія, Бельгія, Німеччина, Швейцарія); регіоналізовані унітарні держави (Італія, Іспанія, Велика Британія); унітарні держави, які передають повноваження регіонам (Франція, Нідерланди, Португалія); класичні унітарні держави (Болгарія, Данія, Фінляндія, Греція, Угорщина, Норвегія, Польща, Швеція, Республіка Ірландія) [7, с.96-97].

Відзначимо, що регіональний розвиток у країнах ЄС є важливою складовою формування стабільної господарської системи. Науково обґрунтована регіональна політика сприяє збалансованому соціально-економічному розвитку цих держав в умовах жорсткої конкуренції. Особливістю у цих країнах є посилення місцевої і регіональної ініціативи щодо використання власного потенціалу, формування структури й визначення спеціалізації господарської діяльності. Це дає змогу успішно розвивати економіку, гнучкіше реагувати на зміни в зовнішньому середовищі, що сприяє підвищенню рівня соціального розвитку регіонів [18, с.7].

Відзначимо, що після 1989 р. саме ЄС визначає сфери, які будуть підпадати під надання допомоги регіонам. Ця зміна засвідчила зростання авторитету ЄС у сфері регіональної політики [7, с.104].

Виявом зростаючої самостійності територій було утворення транскордонних єврорегіонів, тобто об'єднаних територій кількох європейських держав, які ідентифікуються спільними характеристиками.

Головним правовим документом, який регламентує діяльність регіонів Європи є Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (ETS №106) – Мадрид, 21 травня

1980 р., а також два додаткові протоколи, що надають більшої компетенції регіонам у зовнішньоекономічних та політичних питаннях [10, с.80].

Показовим та водночас суперечливим було становлення єврорегіону Тіроль. Ця територія тривалий час залишалася конфліктогенною, адже тут компактно проживає німецькомовна меншина, що налічує близько 300 тис. осіб. Але напруження в регіоні знизилося саме завдяки входженню Австрії до складу ЄС, оскільки кордон втратив своє призначення бар'єра, а весь історичний Тіроль опинився в єдиному просторі, на який поширились основні європейські свободи щодо вільного пересування товарів, капіталів, послуг і робочої сили [9, с.219-221].

Проте “Європа регіонів” піддається критиці за можливість виникнення небезпечної відстані між керуючими і керованими при концентрації істотних елементів влади на європейському рівні [21, с.78]. Негативним є спроби надати ідеї Європи регіонів прихованого сепаратистського змісту і таким чином уможливити реалізацію права на самовизначення певної регіональної спільноти, що де-факто означатиме її сецесію.

Радикальні регіоналістські проекти можуть безпосередньо загрожувати європейським демократичним цінностям, що найкраще втілюється в життя в рамках саме національних держав. Негативним наслідком може стати зростання корупції, організованої злочинності та інших правопорушень, оскільки на регіональному рівні система контрольних органів відчутно слабка.

У цьому контексті зазначимо, що багато авторів, зокрема Дж. Андерсен, прирівнюють ідею Європи регіонів до абсурдного міфу, заперечують її концептуальну цінність і вбачають у ній загрозу фрагментаризації європейського простору [9, с.99].

Найбільш яскравою демонстрацією зростання децентралізації адміністративно-територіального устрою різних країн, розширення автономії та місцевого самоврядування є “квазіфедералізація”, результатом якої у сучасний період є перетворення ряду унітарних держав у “держави автономій”, уся або переважна частина території яких складається з автономних одиниць.

Світові тенденції також свідчать, що більші країни ділитимуться на менші, а з іншої сторони – всі ці нестабільні в політичному та економічному сенсі утворення прагнутимуть потрапити до складу великих державних конфедерацій, зразком яких є Європейський Союз.

Так, у Великій Британії ще у 1964 р. було створено посаду міністра Уельсу зі статусом Кабінету. На початку його повноваження були обмеженими і включали повноваження Міністерства житла та місцевого управління, Міністерства транспорту та відомств, що відносилися до регіонального економічного планування. Відповідальність за питання охорони здоров'я була передана у 1969 р., а питання початкової та середньої освіти – у 1978 р. [7, с.276].

Лейбористи, що прийшли до влади у Великобританії у 1997 р. пішли назустріч прагненням шотландців і валлійців. У вересні 1997 р. у Шотландії та Уельсі було проведено референдуми з приводу надання автономії цим провінціям; більшість населення висловилося за створення Шотландського парламенту та Асамблеї Уельсу. Було визначено кількість депутатів: у Парламенті Шотландії – 129 депутатів, а Асамблеї Уельсу – 60. Водночас Шотландія та Уельс зберігали закріплену за ними квоту представництва у парламенті – відповідно 71 та 36 місць.

Парламент Шотландії мав приймати закони без подальшого затвердження Лондона, але тільки з тих питань, які у деволуційному порядку передавалися у його відання: питання освіти, охорони здоров'я, місцевого самоврядування, житлового будівництва, транспорту, судочинства. Для практичної реалізації цих повноважень утворювався уряд Шотландії на чолі з прем'єр-міністром. Асамблея Уельсу мала менше повноважень: вона не приймала законів, а її компетенція переважно стосувалася розвитку культури [12, с.11].

Проте у травні 2007 р. на виборах до шотландського парламенту здобули перемогу прихильники Шотландської національної партії (ШНП). Із 129 місць ШНП одержала 47, буквально вирвавши один мандат із рук лейбористів, які завоювали в результаті 46 місць. Лідер шотландських націоналістів А.Салмонд

ще напередодні виборів обіцяв у разі перемоги його партії розпочати процес виходу провінції зі складу Великобританії.

Одночасно проведені в січні 2007 р. опитування показали, що більшість жителів як в Англії, так і в Шотландії швидше сказали б “так”, ніж “ні” цивілізованому роз’єднанню двох частин Великобританії. Отже, проведена лейбористами децентралізація влади не зупинила сепаратистські процеси в Шотландії та Уельсі [8, с.5].

В Іспанії автономні області вважаються самостійними територіальними одиницями зі своїми державними інституціями (за винятком глави держави). Країна фактично репрезентує низку різноманітних регіонів від Каталонії “європейської Іспанії” до відсталого Галісії, спорідненої з Португалією [8, с.11]. Однак всі автономні області, крім Мадриду, мають для автономії історичну основу, і це посилює сепаратистські тенденції.

У країні існує три владних рівні: центральний уряд, місцеві органи влади (засновані як у провінціях, так і в муніципалітетах) і регіональний уряд, іншими словами автономна область [7, с.443]. На думку канадського вченого Л.Уоттса, Іспанія взагалі є федерацією за усіма ознаками, окрім назви [24, с.59].

1979 р. Країна Басків та Каталонія стали першими автономними провінціями. П’ятнадцять інших автономних провінцій були створені у період з 1981 по 1983 р. Виняткові повноваження іспанських регіонів охоплюють широкий спектр питань, включаючи культурні справи, забезпечення житлом, соціальний добробут, планування міст та захист навколишнього середовища. Політика економічного розвитку входить до повноважень, які поділяються між центральним та регіональними урядами [7, с.141].

Каталонія, разом з Андалусією, Галісією, Коморськими островами і Валенсією, до кінця пройшли шлях децентралізації, що був дозволений їхнім статусом. Ці автономні області таким чином, одержали від центрального уряду всі можливі фонди, що їм належали відповідно до переданих повноважень. Те, чого вони домогалися, мало не кількісний, а якісний характер: на першому місці було питання не про суми, а про свободу їх використання [7, с.447].

Незважаючи на те, що автономні області Іспанії втішаються високим рівнем самоврядування, нерідко виринають на поверхню вимоги надати “самовизначення”. Так, 12 грудня 1989 р. прозвучала заява, що “каталонці не відмовляються від права на самовизначення”. Наступного дня головна поміркована баскська націоналістична партія (PNN) зробила таку ж заяву. Крім того, автономні області також не хочуть ділитися своєю владою з органами місцевого самоврядування [7, с.450-451, 454].

У свою чергу, в Конституції Франції є комуни, департаменти, заморські території. Вони вільно управляються виборними органами. Державні органи на місцях відповідають лише за національні інтереси, адміністративний контроль і дотримання законів [17, с.60]. Закон про децентралізацію у Франції від 2 березня 1982 р. встановив територіальні одиниці – регіони – і визначив принцип їх перетворення на повноправні територіальні громади. Після 1982 р. численні закони змінили повноваження регіонів в бік розширення їх прерогатив. Регіони не здійснюють законодавчих функцій і значною мірою не відрізняються від комун і департаментів, окрім географічної широти та питань, що входять до їх компетенції [3, с.9].

Країною, яка ефективно вирішила проблему регіонального сепаратизму, вважається Швейцарія. Їй вдалося зберегти мир між німецькими і французькими швейцарцями в умовах трьох війн (франко-німецька війна 1870-1871 рр., дві світові війни), коли Німеччина і Франція були ворогами [20, с.99].

Держава розділена на 26 кантонів, кожен з яких є державою з суверенною юрисдикцією; вони є державами у складі федерації. Кантони мають територію, суверенітет і народ (своїх власних громадян). Розподіл влади між кантонами є досить умовним, хоча шість із них, так звані напівкантони, мають лише половинне представництво у раді штатів (стандарті) [24, с.48].

Кожен швейцарський громадянин, водночас є громадянином кантону і навіть муніципалітету. Кантони мають власну територію, кордон якої має бути захищений федеральним урядом. Вони можуть використовувати свою політичну владу і відповідають за громадський порядок. Автономія

кантональних урядів, яка виражається в їх праві на самовизначення щодо внутрішньої структури, організації органів влади і змісту демократичних прав їх громадян, складає суть швейцарського федералізму.

В Швейцарії є дуже централізовані кантони, які не дають майже ніякої юрисдикції своїм муніципальним зборам. З іншого боку, кантон Граубюнден структурований згори вниз, що дає значну автономію його муніципалітетам. У цьому кантоні муніципальні збори заводять власні правила районування, муніципалітети вирішують, яка мова буде офіційною [2, с.251].

Однак навіть у класичній Швейцарії не вирішені повністю національні проблеми. Мовні негаразди між франкофонами і німецькими швейцарцями в кантоні Берн дійшли в 60-70 х рр. ХХ ст. майже до стану громадянської війни – до бомбових замахів, виконаних войовничою організацією “Beliers”. Юрські сепаратисти вимагали відділення франкомовної частини бернського кантону під назвою Юра від Берна. У разі відмови носилися із думкою прилучення Юри до Франції. Щоб задовольнити їх вимоги, провели референдум, який відбувся на користь сепаратистів – вони отримали свій окремий кантон Юра [5, с.16].

Бельгія рухається до федеративної структури з 1960-х років. Регіональна структура відображає лінгвістичний поділ. Два основних регіони – Фландрія та Валлонія. Брюссель, третій регіон, в якому в основному розмовляють французькою мовою, але він розташований у Фландрії.

1992 р. у Фландрії та Валлонії були створені парламенти, які обирають прямим голосуванням. Вони мали дуже широкі повноваження в зовнішній торгівлі, економічному плануванні, промисловій політиці, сільському господарстві, захисті навколишнього середовища, транспорті, будівництві житла, освіті, культурі та мові. Тільки соціальне забезпечення, юстиція та зовнішня політика залишалися прерогативою бельгійської держави [7, с.138].

Але в той час, коли франкомовна частина населення (40%) розрізняла владу, надану громадам і регіонам, входила до складу урядів та парламентів, Фландрія (60% населення) являла собою справжню державу з одним

парламентом, єдиною виконавчою системою та урядом, що зосереджував всю повноту влади [26, с.125-136].

Одночасно багатомовність Бельгії і Канади не в стані подолати сепаратистські настрої окремих суб'єктів федерації, а в окремих випадках виступає джерелом зростання рівня напруги. Зокрема, у листопаді 2007 р. до 67% жителів Фландрії виступили за відокремлення краю від Бельгії. Франкомовні громадяни Бельгії відносилися до подібних перспектив негативно, але у випадку розколу країни не виключали приєднання до Франції [11, с.5].

Після II світової війни активізація сепаратистських настроїв як в південній частині, так і на півночі, загрожувала цілісності Італії. Особливо непокоїла Сицилія, де рух за відокремлення був надзвичайно потужним і стимулював поширення таких настроїв в інших потенційно вразливих регіонах [9, с.154].

Вплив австро-німецької теорії фрагментів держави (Staatsfragmente) зумовив появу в Італії концепції обласної держави. Запровадити обласний устрій стало можливим лише в 1970 р. Тепер Італія – обласна держава, компетенції якої поділені між центральною владою та двадцятьма областями (п'ять з котрих автономні – Сицилія, Сардинія, Валле-д'Оста, Трентіно-Альто-Адідже та Фріулі-Венеція-Джулія) [3, с.11].

Але регіональні уряди в Італії не мають незалежності щодо оподаткування і всі регіональні фінанси є державними грантами. Перерозподіл коштів як правило здійснюється на користь найбільш вразливих регіонів на Півдні, але зберігається відносна економічна перевага північних регіонів [7, с.141].

Проте якщо на Півночі вдається запровадити відносно ефективні регіональні органи врядування, то розвиток південних регіонів наштовхується на численні труднощі, адже ці регіони потерпають від поганої організації та “роздутих штатів” [9, с.165].

Однак, як стверджує дослідник італійського регіоналізму Р.Калитчак, напрями розвитку сучасних регіонів в Італії свідчать про їх поступову трансформацію з адміністративної одиниці в суб'єкт суспільно-політичного

процесу, який набуває необхідного організаційно-правового інструментарію в різних сферах життя. Водночас простежується повільна, але стійка тенденція до утвердження регіону як орієнтиру для своїх спільнот. Згідно з підсумками опитувань у 1998 р., 54,2% італійців ідентифікують себе з регіоном, при цьому на півночі цей показник становить 57,8%, а на півдні – 48,8% [9, с.133].

Знаковими стали зміни, внесені 2001 р. у Конституцію Італійської республіки, які були спрямовані на реорганізацію регіонального рівня урядування. Була закріплена нова артикуляція функцій між державою та регіонами, впроваджена виключна та розподілена компетенція.

У Конституції також передбачено принцип “вибіркового регіоналізму”, який відкриває для кожного регіону можливість самостійно провадити переговори стосовно визначення умов і форм автономії, насамперед в адміністративній та фінансовій площинах. Це забезпечує гнучкість й ефективність, оскільки регіони беруть на себе такий обсяг повноважень, із яким здатні впоратися [9, с.209-210].

У Бельгії та Італії рух до більшої регіональної автономії був частково спричинений зростаючим небажанням багатих регіонів підтримати бідніші. Ці деформації, як зазначає британський дослідник Девід Ньюлендс, досягли такої точки, коли під загрозу поставлено саме існування держави [7, с.131].

Так, у 1991 р. внаслідок успішного злиття кількох регіональних ліг, серед яких провідне місце належало ломбардійському та венеціанському угрупованню під керівництвом У.Боссі, в Італії було створено політичне об’єднання “Північна ліга”, що виступила проти суб’єктивного розподілу прибутків між регіонами.

У.Боссі закликав проголосити на території північних та частково центральних районів Італії (басейн р. По) окрему державу під назвою “Паданія”, щоб “скинути колоніальне ярмо ненависного латинського імперіалізму і порвати з Римом – символом пригноблення” [9, с.186-188].

Вже 15 вересня 1996 р. у Венеції урочисто проголосили створення незалежної держави Паданія. Для забезпечення її повноцінного функціо-

нування, дещо раніше в м. Мантова скликали парламент, у який увійшли депутати різних рівнів і мери міст, обрані від Північної ліги, вони сформувавши власний Кабінет міністрів з відповідними повноваженнями [9, с.188].

У зв'язку з цим варто погодитися з канадським дослідником Рональдом Л. Уоттсом, що підвищення рівня регіональної автономії може сприяти примиренню відмінностей, але, як ізольований захід навряд чи дасть позитивні результати. Він вважає, що “заходи такого типу повинні супроводжуватися інституційною підтримкою спільних інтересів, що стане сполучною субстанцією”, здатною утримати державу як єдине ціле [24, с.41].

Крім того, як зазначав І.Курас, західноєвропейський регіоналізм розвивається на тлі розвинутої економіки країн ЄС, стабільної політичної системи і соціального консенсусу – тобто за умов, яких немає в Україні. В Європі, Північній Америці діє регіоналізм співробітництва, у нас він може заявити про себе як регіоналізм конфліктуючий, відцентровий, а тому механічне запозичення західноєвропейських ідей регіоналізму є неприйнятним [13, с.33].

Після звільнення країн Центрально-Східної Європи від опіки СРСР, там також розгорнулися процеси децентралізації управління. Зокрема, важливим елементом у будівництві демократичної Польської держави стало введення органів, що політично обиралися на регіональному рівні. Члени регіональних органів влади (сеймики воєводств), що обираються народом, несуть відповідальність за створення і виконання стратегій регіонального розвитку, а для їх розробки залучаються всі соціальні партнери, включаючи округи (повіти), і комуни (гміни), а також неурядові організації [7, с.432].

Першим конкретним виявом взаємодії країн Центрально-Східної Європи із ЄС в регіональній політиці варто вважати створені на початку 90-х рр. XX століття уздовж кордону ЄС на сході євро регіони, що перетворились на інструмент співробітництва та стали важливим засобом поширення європейського досвіду та наочної демонстрації переваг регіонів євроспільноти. Іншим чинником стало надання регіонам фінансової допомоги з європейських бюджетних коштів, що не була великою за обсягом [9, с.90].

В умовах підготовки до вступу в ЄС з 1999 по 2004 р. у країнах Центрально-Східної Європи тривали або перебували на завершальній стадії адміністративно-територіальні реформи, спостерігалось зміцнення нових територіальних органів урядування, на які насамперед покладалась відповідальність за регіональний розвиток. Більшої ваги набувала власне державна регіональна політика, що розглядалась як один з механізмів забезпечення сталого розвитку окремих регіонів і країни загалом.

У свою чергу після набуття 11 травня 2004 р. частиною країн повноправного членства в ЄС регіони нових країн-членів стають невід'ємною частиною інтеграційної архітектури ЄС, що впливає на зміну їхньої позиції у відносинах з центральним урядом та європейськими інституціями.

Водночас було допущено низку помилок, як-от: сприйняття фінансової допомоги ЄС як панацеї для вирішення проблем регіонального розвитку, численні непорозуміння між різними інституціями, мала фінансова самостійність регіонів, позбавлення останніх можливості істотно впливати на рішення, що безпосередньо їх стосуються, та перетворення регіонів суто на виконавців тощо [9, с.91-92].

Натомість в Росії після періоду розділеності, слабкості федерації переходять до позиції централізації, дискутується питання, чи спроможна держава стати унітарною федерацією. Російський вчений А.Захаров вважає, що існуванню в Росії повноцінної реально діючої федерації заважає слабкість в країні демократичної культури і ліберальних традицій [25, с.180].

На думку В.Саленко, в Росії унітаризація проявляється у тому, що законодавча компетенція поступово концентрується в руках федерального центру. Ознакою унітаризації Росії служить існування ієрархічно організованої вертикалі як виконавчих, так і законодавчих органів влади [1, с.16-17].

У 90-ті рр. ХХ століття, як відзначав російський вчений В.Ковальов, відносини Москви і регіонів характеризувалися постійним порушенням взаємних домовленостей і торгом, який мав слабе правниче обґрунтування [7, с.226-227]. Існуюча в 90-х рр.. ХХ ст. федеральна структура Росії була неефек-

тивна – громіздка, численна, ускладнена (для неї був притаманний принцип “матрьошки” – “вкладеності” одного суб’єкта Федерації в інший) [7, с.472].

Натомість на сьогодні Росія уже є більшою мірою унітарною державою ніж федеративною. У 2004 р. в адміністрацію президента Російської федерації поступив проект, який передбачав перетворення 89 суб’єктів федерації на 28 регіонів, які найчастіше порівнюють з губерніями Російської імперії. Під час їх створення мали укрупнюватися чи зливатися найбільш розвинуті й потужні в економічному плані суб’єкти з дотаційними регіонами і територіями Росії. Крім того, аналіз планованих утворень дає підстави стверджувати, що кожний національний автономний регіон мав вливатися в регіон з переважним російським населенням [23, с.5].

Президент Росії В.Путін під час реформування адміністративного устрою Російської Федерації пішов на утворення 7 федеральних округів. У цих округах є своя влада в особі залежного від Кремля намісника, є своя столиця як центр тяжіння для цього утворення. Деякі російські аналітики побачили в цих федеральних округах усі ознаки протодержав і підстави для сепаратизму в майбутньому [15, с.52-53].

Подібні процеси з огляду на бурхливий розвиток економіки і транспорту розгортаються і в Федеративній республіці Німеччині. Там зростає ініціатива і вплив федерації в сфері законодавчої та судової влади. Централізація в Німеччині також поширюється внаслідок прагнення до створення соціальної держави, що вимагає єдиного перерозподілу матеріальних цінностей і вирівнювання міжрегіональних відмінностей [1, с.16].

Діяльність територіальних громад та органів місцевого самоврядування регулюються в Німеччині статутами, головним серед яких є конституційний статут общини, який доповнює визначене законом про місцеве самоврядування комунальне право специфічними місцевими правилами. Статут містить різні норми, які не визначаються законом про самоврядування і належать до компетенції статуту [14, с.275].

Парламенти республіки і земель чітко розмежовували повноваження між рівнями державних структур й органів місцевого самоврядування, визначили джерела доходів самоврядних структур (з державного бюджету їм виділяється лише третина коштів, останні 70% вони одержують від податків та розвитку підприємницької діяльності). Крім того, з метою вирівнювання умов життя в общинах, парламенти земель об'єднали слабкі у фінансовому відношенні общини з сильними, встановили їх мінімальну бюджетну забезпеченість [6, с.47].

Істотною відмінною рисою німецької федерації є те, що уряди земель безпосередньо залучено до процесу ухвалення рішень на федеральному рівні шляхом забезпечення представництва їх перших міністрів та ще одного призначеного міністра в другій палаті федерального парламенту – бундесраті, яка користується правом накладати вето на федеральні закони, що впливають на життя земель.

У свою чергу, завдяки статистичному та ієрархічному характеру традиційної політичної культури австрійська федерація має високо централізовану законодавчу владу, хоча, згідно з федеральним законодавством, вона має бути децентралізованою і зміщеною в бік федеральних земель. З-поміж інших федерацій Австрія є однією з найбільш централізованих; суб'єкти–складові виступають переважно у ролі “агентів” чи “підлеглих” федерального уряду, хоча, згідно з конституцією, їм належить залишкова законодавча влада. У межах федерації суб'єкти-складові є симетричними щодо влади і статусу [24, с.53].

Отже, сучасний світовий досвід засвідчує таку загальну тенденцію: федеративні системи революціонізують у бік більшого унітаризму – посилюється роль федерального центру як виразника загальнонаціональних інтересів. Унітарні ж держави дедалі більше стають децентралізованими.

Надання регіонам більшої самостійності не маргіналізує сепаратистські рухи, а надає їм ще більшої легітимності. Крім того, децентралізація ускладнює надання допомоги депресивним регіонам і в багатьох випадках регіоналізації повноваження не дійшли до органів місцевого самоврядування, а були переміщені до регіональних влад. У силу таких різнобічних світових тенденцій

будь-які радикальні непродумані реформи в Україні в напрямку децентралізації чи посилення унітаризму можуть виявитися неефективними і загрожувати єдності країни. Перспективи подальших розвідок вбачаємо у дослідженні шляхів для подолання протиріч між регіонами України і використанні зарубіжного досвіду вирішення регіональних проблем для зміцнення державності.

1. Анненкова В.Г. Перспективы развития федерализма в Российском государстве / В.Г. Анненкова // История государства и права. – 2006. – №1. – С.16-17.
2. Больман І. Мовні війни в Європі / Івон Больман. – К.: “К.І.С”, 2007. – 280 с.
3. Будзінський Т. Регіональні тенденції в країнах Європейської спільноти (1945-1992) / Т.Будзінський // Нова політика. – 1999. – №3. – С.8-14.
4. Верменич Я.В. Територіальна управлінська система в Україні: теоретико-методологічні проблеми оптимізації / Я.В.Верменич // Український історичний журнал. – 2006. – №6. – С.177-189.
5. Винник Л.Т. Чотири мови й одна Швейцарія // Галичина – Івано-Франківськ, 2008. – 12 червня. – С.16.
6. Волонець В. ФРН: цікавий досвід / В.Волонець // Місьцеве та регіональне самоврядування України. Вип. 2. – К.: НДІ “Квант”, 1992. – С.46-48.
7. Глобалізація. Регіоналізація. Регіональна політика. Хрестоматія з сучасної зарубіжної соціології регіонів / Укладачі Кононов І.Ф. (науковий редактор), Бородачів В.П., Топольсков Д.М. – Луганськ: Альма матер–Знання, 2002. – 664 с.
8. Загоруйко Ю. Провал лейбористів і шотландський сюрприз // Дзеркало тижня. – К., 2007. – 12 травня. – С.5.
9. Калитчак Р.Г. Регіоналізм у європейських інтеграційних процесах / Р.Г. Калитчак. – К.: Знання, 2007. – 303 с.

10. Кіш Е. За стандартами транскордонної взаємодії / Е.Кіш // Політика і час.—2003.—№10.—С.79-84.
11. Коваль А. Бельгія без компромісів // Зеркало недели. – К., 2007. – 17 ноября. – С.5.
12. Козак Т.М. Регіоналізм та внутрішньодержавна регіоналізація у Сполученому королівстві Великої Британії і Північної Ірландії: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: спец. 23.00.02 “Політичні інститути та процеси” / Т.М. Козак. – Львів, 2003. – 18 с.
13. Курас І.Ф. Етнополітика: Історія і сучасність: Статті, виступи, інтерв'ю 90-х рр. / І.Ф.Курас. – К.: ІПіЕНД, 1999. – 656 с.
14. Лазор Д.О. Демократизація інститутів врядування і досвід Німеччини для України / О.Д.Лазор // Розвиток демократії і демократична освіта: Збірник матеріалів ІV міжнародної наукової конференції 28-30. 09. 2006. – К.: Вид-во НПУ імені М.П.Драгоманова, 2007. – С.275-281.
15. Лосєв І. Контури суверенітету / І.Лосєв // Український тиждень. – 2008. – 21-27 листопада. – С.52-53.
16. Михальченко М.І. Україна як нова історична реальність: запасний гравець Європи / М.І.Михальченко. – Дрогобич: ВФ “Відродження”, 2004. – 488 с.
17. Молодцов О. Парадигми управління в контексті реорганізації державної влади і самоврядування на місцях (соціально-психологічний аспект) / О.Молодцов // Місцеве та регіональне самоврядування України. Вип. 2. – К.: НДІ “Квант”, 1992. – С.53-60.
18. Мрінська О.В. Регіональна політика в країнах Європейського Союзу і можливості використання її досвіду в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. географ. наук: спец. 11.00.02 “Економічна та соціальна географія” / О.В.Мрінська. – К., 2005. – 20 с.
19. Нагорна Л. Федеративна ідея в Україні: традиції, сучасне бачення, перспективи / Л.Нагорна // Історичний журнал. – 2006. – №5. – С.3-11.

20. Петров И. Сепаратизм по-швейцарски / И.Петров // Вестник Европы. Журнал европейской культуры. – М. – 2004-2005. – Т.ХІІІ-ХІV. – С.99-103.

21.Пічугіна М.В. Федералізм і Європейський Союз (Британська історіографія) / М.В.Пічугіна // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Історія. – К.: Київський ун-т, 2001. – Вип.57. – С.73-78.

22. Рогатин В.П. Регион государства как воображаемое сообщество: к вопросу о формировании региональной идентичности / В.П.Рогатин // Грані. – 2005. – травень-червень. – С.132-136.

23. Сагайдачный И. Укрупнение. РУ. // Зеркало недели. – К., 2006. – 3 июня. – С.5.

24. Уоттс Рональд Л. Федеративні системи / Рональд Л. Уоттс. – Харків: Центр освітніх ініціатив, 2002. – 192 с.

25. Цуканов А.Л. Федерализм: глобальный подход к проблеме / А.Л. Цуканов // Полис. – 2004. – №2. – С.179-182.

26. Шнаппер Д. Спільнота громадян. Про модерну концепцію нації / Домінік Шнаппер. – Харків: Фоліо, 2007. – 223 с.

27. Rosenbloom David H., Goldman Deborah D., Ingraham Patricia W. Contemporary Public Administration. – New York: McGraw-Hill, Inc., 1994. – 536 s.

**Adamovych S.V. Between unitarysm and federalism: foreign experience.** The articles studies foreign experience in solving regional problems, analyzes global tendencies of the state order development. The author claims that decentralization processes in Ukraine have to be well-balanced so that not to hider the country's unity.

**Key words:** regional state, autonomy, decentralization, region, federalism, separatism.