

Сергій Римаренко

РЕГІОНАЛІЗМ ТА РЕГІОНАЛІЗАЦІЯ. ПИТАННЯ ТИПОЛОГІЇ

Проблема регіоналізму та регіоналізації постала на порядку денному у країнах Центрально-Східної Європи на початку 1990-х років. Це було зумовлено наявністю кількох факторів. По-перше — зламом централізованої системи управління. По-друге — відбудова демократії призвела до бажання прийняти стандарти західноєвропейських країн. Це в свою чергу привело до регіональних реформ у цілому ряді пострадянських країн, до нової парадигми реформування загалом. По-третє, потужний вплив Євросоюзу, всезростаюча важливість його регіональної політики, необхідність дотримання стандартів ЄС у галузі регіоналізму, регіональних установ, регіональному реформуванні тощо.

У той же час, однією з найскладніших проблем, що нині активно обговорюються як в західному політикумі і академічній сфері, так і в українських наукових колах, є проблема дефініювання регіону, визначення: а що, власне, є регіон, і як цей термін може бути інституалізований. Від цього, зрештою, залежить розуміння самого феномена регіоналізму, можливість проведення як компаративного аналізу, світового та вітчизняного досвіду регіоналізації, так і практичної діяльності у цій галузі. Регіон — одне з найскладніших понять у сучасній політологічній думці, і понад те, єдиного, універсального визначення регіону сьогодні не існує. З філософської точки зору (за Ф. Броделем, наприклад), регіон — це аналог особливого світу з притаманним тільки йому специфічним менталітетом, способом мислення, традиціями, світосприйманням. Існує географічна трактовка регіону, формально-юридична (регіон як суб'єкт федерації чи іншої субнаціональної одиниці), зовнішньополітична (регіональна проблема геополітичної зони, субрегіон), економічна та багато інших. (До цього слід додати проблему перекладу, яка тільки додає плутанини (county, district, region в англійській мові, wojewodztwo в польській, domaine в французькій).

В останній час надзвичайно популярними стали т.з. синтетичні та релятивістські визначення цього феномена. Е. Маркузен, наприклад, визначає регіон як «історично еволюціонуюче, компактне територіальне співтовариство, що включає в себе соціально-

економічне, політичне та культурне середовище, а також просторову структуру, від'ємну від інших територіальних одиниць, таких як місто чи нація»¹. Інший прихильник функціонального підходу (релятивізму) Е. Айсман вважає, що як дефініція регіон зникає, як тільки ми заглиблюємося у просторове теоретизування, і повертається як концепція, необхідна для обґрунтування наших доктрин. Іншими словами, «ієрархію регіонів обумовлює тільки наукова проблема... Регіон детермінований тим питанням, вивченням якого ми займаємося»². В той же час все більша кількість зарубіжних фахівців висловлюють слушну думку про необхідність відмови від пошуку такого визначення регіону, яке б задовольнило всіх. Можна цілком приєднатися до думки К. Харві, який вважає, що «розпливчатість терміна означає, що він лавірує між декількома школами, не інтегруючи їх. Як елемент державного адміністрування регіон є предметом вивчення національної історії; як місто-регіон від входить до міської історії; як національна культура він включений до політичної історії народів, що домагаються створення власної держави; як промисловий регіон — він частина економічної історії»³.

Досить цікавими є постмодерністські підходи до постнаціональної, постіндустріальної форми соціально-політичних організацій групових співтовариств (ідеологеми «зникнення держави-нації», «транснаціональна демократія», «транснаціональна влада»). З точки зору постмодернізму, «територіальні співтовариства втрачають свою традиційну ідентичність у зв'язку з посиленням взаємозалежності, що розвивається понад кордонами. В розвинутих країнах належність до тієї чи іншої територіальної одиниці в цілому втрачає своє значення... Зростає кількість нетериторіальних учасників. Їх активність може бути найкраще зрозумілою в рамках системи, що не визначається через територію»⁴. Багато існуючих людських спільнот (політичні, культурні, етнічні, релігійні) діють у масштабах, що значно перевищують розміри державних утворень. Згідно з логікою постмодернізму, політичні та юридичні кордони держав-націй значною мірою не збігаються з моделями та зразками організації життя груп людей, що все більше ускладнюються, розповсюджуються поза регіональні, позадержавні та позатериторіальні форми самоструктурування політичних, соціальних, економічних, етноконфесійних та культурних процесів. На думку Дж. Каміллері, «ми живемо в період переходу до нової форми громадянського суспільства, де немає чітко окреслених кордонів, що базуються на принципі національної ідентичності»⁵.

Цікаво, що політичні інституції теж не дають чіткого визначення поняття «регіон», оперуючи термінами «геополітична одиниця», «геополітичний регіон», «географічна зона» та ін.

Цілком природно дебати щодо поняття «регіон» переносяться на поняття «регіоналізм». Можна погодитися з С. Тарроу, що «є важлива від'ємність між регіоналізмом як політичним курсом, чи сукупністю політичних курсів, регіоналізмом як державним втручанням та регіоналізмом як організаційної основи захисту периферійних територій»⁶.

З нашого погляду, можна виокремити такі основні елементи системи під назвою «регіон»: система соціальних зв'язків; просторова локалізація; загальний менталітет; спільне походження з певним соціально-політичним значенням. Безумовно, це не є вичерпний список, і значимість та динаміка цих аспектів може значно варіюватися залежно від певного контексту та зміни умов.

Безумовно, що процес регіоналізації є дуже своєрідним, і кожна з країн Центрально-Східної Європи має свої певні особливості. За зразок можна взяти такі країни, як Угорщина, Польща, Литва, Словаччина та Україна. Якщо перші чотири країни набули членство в ЄС, а Україна ще далека від процесу набуття цього членства, то є кілька характеристик, які слід проаналізувати. По-перше, необхідно звернути увагу на те, що такі країни, як Польща та Словаччина ввели новий рівень регіонального управління, в той час як Угорщина, Литва та Україна поки дотримуються традиційного територіального зразка. В той же час, регіоналізація як частина програми децентралізації є характерною для усіх сучасних країн Центрально-Східної Європи. Децентралізація була необхідною для розвитку демократії, а також для покращання системи суспільного управління. Перший крок мав би відтворити місцеве самоуправління, управління на муніципальному рівні, другий — мав би створити нову регіональну політику з обов'язковим урахуванням соціально-економічної динаміки.

У той же час, питання регіоналізації є дуже несхожими у країнах, які ми розглянули. В Угорщині, наприклад, Конституція гарантує права місцевих органів влади для столиці, міських районів, муніципалітетів та округів; Польська Конституція 1997 р. дозволяє встановлювати кордони воєводств згідно з законом, але в Конституції такі норми відсутні; у Литві Конституція згадує тільки «вищі адміністративні одиниці»; а у Словаччині зміни до Конституції (2001 р.) вводять зобов'язання встановлювати само-

керуючі територіальні одиниці більш високого рівня, але поняття регіон в Конституції не згадується⁷. В Україні ситуація ще більш двозначна. Якщо адміністративно-територіальний поділ держави зафіксований в Основному законі, то статус місцевих органів влади, місцевого самоуправління ще тільки починає набирати змістовного навантаження.

Порівняно зі «старими» країнами-членами ЄС, країни Центрально-Східної Європи є менш диверсифіковані за рівнем регіоналізації. З п'яти відомих типів регіоналізації — адміністративна регіоналізація; регіоналізація через існуючі місцеві органи влади; регіональна децентралізація; регіональна автономія та регіоналізація через федеральні об'єкти — в цих країнах можна визначити тільки перші три типи регіоналізації. Це адміністративна регіоналізація у Литві, регіоналізація через існуючі місцеві органи влади в поєднанні з адміністративною регіоналізацією в Угорщині, регіональна децентралізація у Польщі та з 2000 р. у Словаччині. Ситуація з Україною вкрай заплутана: це і адміністративна регіоналізація, що може розвинутися у регіональну децентралізацію, і регіональна автономія (конституційний статус Автономної республіки Крим).

У Литві, наприклад, нема ніякого самоуправління на рівні, «вищій ніж територіальна одиниця» (*apskritis*). В країні діє Регіональний закон про розвиток (2000 р.), створена Консультативна рада мерів. В Угорщині регіоналізація заснована на існуючих місцевих органах влади та на установах, що відповідають за регіональний розвиток. Після 1990 р. регіональним розвитком керували регіональні префекти, а з 1996 р. були створені регіональні ради розвитку. І, нарешті, у 1999 р. згідно з поправками до Регіонального закону про розвиток були регіональні ради з представників муніципалітетів (через їх регіональні асоціації розвитку), міст та представників відповідних міністерств. Це певною мірою укріпило адміністративний компонент.

І навпаки, Польща та Словаччина вибрали регіональну децентралізацію. У Польщі проблема регіоналізації набула актуальності ще у 1990 р. у зв'язку з муніципальною реформою. Після жорстокої боротьби, обговорення численних проектів було вирішено розділити країну на 16 адміністративних одиниць (*województwo*). Дискусії щодо регіональних кордонів були продовжені починаючи з 1997 р. У Словаччині 8 адміністративних одиниць були встановлені у 1996 р., але перші регіональні вибори відбулися лише у 2001 р. Як і у Польщі, тут було багато спорів щодо регіональних

кордонів, але значно менше дискусій викликали питання щодо системи управління та обов'язків регіонів.

Отже, проблема територіальної організації держави не є новою не тільки для України, а й для багатьох країн Центрально-Східної Європи. Важливо те, що від її вирішення залежать взаємовідносини між центральним урядом та територіально-адміністративними одиницями, а також необхідність дотримання європейських стандартів державного будівництва. Адже за цими стандартами жодна держава без демократичної територіальної децентралізації не може визнаватися демократичною. Оптимальним шляхом у цьому напрямі може бути політика регіоналізації, де за центральним урядом залишається короткий, вичерпний список повноважень, вирішення загальнодержавних, стратегічних питань. До них можна було б віднести стратегію загального економічного розвитку, розробку фінансової, інвестиційної, зовнішньополітичної політики, встановлення єдиних норм та стандартів. У той же час, регіони мають мати повноваження приймати рішення, що входять у сферу їх компетенції, з урахуванням специфіки кожного окремого регіону, не порушуючи, зрозуміло, загальнонаціонального законодавства. Адже згідно з Європейською хартією регіонального самоврядування, «здійснюючи свої повноваження, регіони мають з повагою ставитися до закону, керуватися інтересами громадян, а також принципом субсидіарності та враховувати розумні вимоги загальнодержавної та європейської солідарності».

Процес регіоналізації в Україні, за прикладом Центрально-Європейських країн, має бути направлений на створення економічного розвитку регіонів, забезпечення справжнього самоуправління і не може розумітися як відокремлення регіону від держави.

Таким чином, для України нагальною є проблема ефективної взаємодії центральних органів влади та влади в адміністративно-територіальних одиницях. Необхідно посилити роль органів регіонального управління, змінити їх організаційну структуру, розширити коло повноважень. Сучасний європейський досвід засвідчує, що без структурних, функціональних, організаційних перетворень державної влади на територіальному рівні в державах, в Україні в тому числі, неможлива ефективна державна регіональна політика, результатом якої має бути підвищення національного виробництва, і, врешті-решт, підвищення добробуту народу.

¹ Ann Markusen. *Regions: Economics and Politics of Territory*. Rowman and Littlefield Publishers. — 1987. — P. 17, 251.

² Andrew M. Isseman. Lost in Space? On the History, Status, and Future of Regional Science // *The Review of Regional Studies*. Vol. 23.1. — Summer 1993. — P. 5–6.

³ Christopher Harvie. *The Rise of Regional Europe*. — London and New York: Routledge, 1994. — P. 5.

⁴ *Globalization and Territorial Identities*. (Ed. by Z. Mlinar. Avebury). — England, 1992. — P. 62.

⁵ Joseph Camilleri. *Rethinking Sovereignty // Contending Sovereignties. Redefining Political Community* / Ed. by R.B.J. Walker and Saul H. Mendelvit. — Lynne Rienner Publishers. Boulder London, 1999. — P. 35.

⁶ *Territorial Politics in Industrial Nations* / Ed. by Sidney Tarrow, Peter J. Katzenstein, Luigi Graziano. — New York, London: Praeger Publishers, 1998. — P. 98.

⁷ G. Marcou. *Regionalization in Europe. Situation, Development and Outlook in the Member States of the European Union and the Central and Eastern European Applicant States*. — Luxemburg, European Parliament, REGI 108a EN, 2000. — P. 27.