

УДК 321(477-01):316.421

Особливості політичної регіоналізації України в контексті впливу глобалізаційних процесів

Наталія Горло,

кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри політології
Запорізького національного університету

У статті досліджується політичний розвиток регіонів України в умовах глобалізації, яка створює сприятливі умови для посилення регіонів і розвитку регіоналізації. Поділ повноважень між центральною і регіональною владою в Україні розглядається через призму моделей регіоналізації зарубіжних країн.

Ключові слова: *регіон, регіоналізація, глобалізація.*

The article investigates political development of the regions in Ukraine under globalisation conditions, which creates favourable environment for strengthening regions and developing regionalisation. The distribution of powers between central and local authorities in Ukraine is examined in the light of regionalisation models of foreign countries.

Keywords: *region, regionalisation, globalisation.*

Розвиток сучасного світу великою мірою визначається глобалізацією, яка охоплює усі сфери суспільного життя і здійснює вплив на політичні утворення різних рівнів – як на держави, так і на субнаціональних і наднаціональних акторів. Під впливом глобалізаційних процесів відбувається трансформація функцій суб'єктів політики. Різні стратегії адаптації регіонів світу до нових умов існування визначаються наявністю багатьох детермінант: їхнім відмінним політико-правовим статусом у складі національних держав, культурною і етнічною специфікою, рівнем економічного розвитку. Україна не стоїть осторонь процесів глобалізації, і успішний політичний, соціально-економічний, культурний розвиток держави в цілому та її регіонів у глобалізованому світі залежить від стратегії, яку оберуть національні і регіональні політичні лідери. Адаптація значною мірою залежить від того, яким чином державна влада реагує на зростаючі регіональні вимоги і наскільки повно вона враховує регіональні інтереси, тобто від характеру взаємодії між центром і регіонами. Зазначені обставини аргументують необхідність дослідження особливостей

Наталя Горло

регіоналізації в Україні в умовах, які створює глобалізація для суб'єктів політичного процесу.

Глибокий інтерес до глобалізації з боку науковців дає підстави стверджувати про формування «глобалізаційної» парадигми. Терміни «глобалізація» і «регіоналізація» міцно закріпилися в лексиці суспільних наук, однак мають різне смислове навантаження в залежності від предмету науки. Представники філософської науки акцентують увагу на посиленні локальної специфіки в умовах глобального світового розвитку, які перебувають у суперечливій єдності. Для позначення даного феномену вживається термін «глокалізація», що був уведений в науковий обіг Р. Робертсоном. Економічний аспект глобалізації є одним з домінуючих, тож в економічній науці регіоналізація розглядається як процес формування спільного ринкового простору країнами, які споріднені географічно, культурно і історично. Економічний розвиток регіонів України під впливом глобалізації відображений у роботах вітчизняних вчених М. Возняка, О. Гонти, М. Долішнього, С. Злупка, Е. Молчанової. Власне політичні аспекти впливу глобалізації на сучасний світ найчастіше розкриваються у напрямі трансформації функцій держави або пов'язуються з діяльністю наднаціональних політичних акторів. Проблеми адаптації регіонів сучасних держав до умов глобалізації досліджуються політологами у контексті вивчення регіоналізму і регіоналізації. Значний внесок у дослідження даного питання зробили російські вчені І. Бусигіна, А. Захаров, В. Клемешев, А. Макаричев, які проаналізували особливості розвитку європейських і російських регіонів в умовах глобалізації. Регіоналізм і регіоналізація в Україні є предметом досліджень вітчизняних вчених І. Зварича, Т. Кучеренко, М. Панчука, С. Римаренка, Т. Татаренко, Ж. Ушакової. Суперечливий вплив регіоналізації і глобалізації на регіональні політичні інститути розглянутий у роботах В. Зуєвої, В. Шарого. Однак зарубіжний досвід регіонального реформування в умовах інтеграції як аспекту глобалізації вивчений недостатньо, що й актуалізує дане дослідження, метою якого є з'ясування особливостей регіоналізації в Україні в контексті глобалізації з врахуванням моделей регіоналізації, сформованих в зарубіжних країнах.

Регіон як просторова одиниця організації соціуму існує досить давно, але його політична роль посилилася саме у ХХ ст. і була пов'язана зі створенням у багатьох країнах регіонального рівня управління. Регіон, що визначається як територія країни або кількох сусідніх країн з більш-менш однорідними природними, соціально-економічними, культурними умовами, представляє собою однорідне утворення, тому виступає як зручний об'єкт управління, з огляду на що йому надається статус адміністративно-територіальної одиниці, в межах якої здійснюється управлінська діяльність. Регіон виступає як відносно самостійна політична система з достатньо широкою політичною компетенцією.

Найчастіше регіональний рівень влади представляє собою проміжну ланку між національним і базовим (самоврядування місцевих громад) рівнями влади. Проте в одних випадках до регіонів відносять тільки суб'єктів федерації і територіальні автономії як регіони, що наділені політичним самоврядуванням; в інших – усі адміністративно-територіальні одиниці нижчого, ніж загальнодержавний, рівень. Доцільність другого підходу обґрунтував В. Борденюк: «поняття «регіон» не може пов'язуватися лише з територіальними утвореннями, які мають статус суб'єкта федерації чи територіальної автономії. Сюди об'єктивно відносяться й звичайні адміністративно-територіальні одиниці, які слугують для проведення державної політики на місцях і поза якими жодна регіональна політика існувати не може» [1, с. 176].

Регіон як політичне утворення в Україні представляють адміністративно-територіальні одиниці – області, регіональне управління в яких реалізується через обласні державні адміністрації (пряме державне управління в регіонах) і обласні ради (регіональне самоврядування). Особливістю української практики є фактична наявність регіонального самоврядування при відсутності його формального закріплення у Конституції України, де вживається поняття «місцеве самоврядування» як право територіальної громади – жителів села, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Право на самоврядування населення району чи області не закріплене, на чому наголошує В. Борденюк: «Конституція України не визнає населення районів і областей територіальними колективами, які мають право на здійснення місцевого самоврядування, хоча на цьому рівні функціонують районні та обласні ради» [1, с. 187]. Конституція розглядає ради як органи місцевого самоврядування і визначає, що «органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради» (ст. 140) [5, с. 46].

Багаторівневе політичне управління всередині держави створює умови для більш оптимального поділу повноважень між рівнями влади. Однак під впливом внутрішніх і зовнішніх чинників в умовах динамічного політичного процесу відбувається перегляд сфер компетенції кожного рівня влади і передача певного об'єму повноважень між рівнями влади, тобто регіоналізація. Політична наука розглядає регіоналізацію як процес перерозподілу державних повноважень на користь регіонів, а також врахування регіональних інтересів і потреб в політиці, економіці, управлінні, плануванні [2, с. 161].

Посилення регіонів як політичних учасників значно пов'язане з трансформацією функцій держави, яка відбувається в сучасному світі. Глобалізація призводить до появи наднаціональних акторів – міжнародних організацій, які перебирають на себе вирішення питань захисту прав людини, подолання екологічних проблем, боротьби з тероризмом та інші.

Формується уявлення про кризу держав-націй, нездатних впоратися з внутрішніми проблемами без втручання міжнародних організацій. Національні уряди зацікавлені у делегуванні частини повноважень в регіони, де місцеві проблеми будуть більш ефективно вирішені. У політичній сфері складаються сприятливі умови для розвитку регіоналізму, який тлумачиться як стратегія регіональних еліт та/або ідеологія регіоналістських політичних партій, направлена на систематичне і послідовне розширення регіонами власної компетенції. Цей процес передбачає самоструктурування державного цілого, а також політичну, економічну і соціокультурну мобілізацію регіонів [2, с. 157]. Отже, поява і розвиток регіоналізму обумовлені змінами, що відбуваються в суспільстві, яке трансформується під впливом внутрішніх або зовнішніх чинників.

У багатьох державах, у тому числі в Україні, регіоналізм найчастіше має економічний характер, тобто пов'язаний з вимогами регіональної влади змінити практику наповнення місцевих бюджетів і перерозподілу фінансових потоків. Економічний регіоналізм логічно доповнюється політичним, який полягає у вимогах змінити систему розподілу компетенцій і повноважень. Незважаючи на відмінності в культурно-ціннісних орієнтаціях населення різних регіонів України, культурний регіоналізм менш розвинений. Важливою базою для формування регіоналізму є виражена регіональна ідентичність як відчуття причетності кожного жителя регіону до регіонального співтовариства, викликане спільними економічними інтересами, соціальними орієнтаціями, культурними вподобаннями. Вимоги регіональних еліт повинні бути зрозумілими для жителів регіону, адже саме у цьому випадку еліти зможуть мобілізувати населення на підтримку ідей, що проявляється в оформленні регіональних політичних партій і рухів. Але наявний в Україні невисокий рівень політичної культури населення разом з відсутністю культури компромісу між учасниками політичної взаємодії, зосередженням ресурсів в олігархічній владі та іншими чинниками здійснюють негативний вплив на регіоналізацію.

В Україні потреба регіонального реформування, крім прагнення вирішити суто внутрішні проблеми політичного розвитку, зумовлена курсом на євроінтеграцію, який диктує вивчення досвіду функціонування регіонального рівня влади в Європейському Союзі. У країнах Європи відносини між національною і регіональною владами будуються за принципом субсидіарності, який передбачає делегування в центр тільки тих повноважень, вирішення яких неможливе на регіональному рівні. В Україні цей принцип закріплений у правових актах, які приведені у відповідність до нормативної бази ЄС, наприклад, у Концепції державної регіональної політики (2008 р.) та інших документах, які регламентують регіональну політику. Але якщо в Європейському Союзі принцип субсидіарності активно діє, то в Україні він більшою мірою декларативний і тільки починає впроваджуватися в практику.

Розмаїття форм і способів взаємодії центральної і регіональної влади в європейських країнах на початку ХХІ ст. втілюється у наступних моделях регіоналізації: 1) адміністративна; 2) регіоналізація через існуючі органи місцевого самоврядування; 3) регіональна децентралізація; 4) регіональна автономія; 5) регіоналізація через федеральні утворення (держави-члени) [8, с. 323]. Зарубіжні країни, попри переважання однієї базової моделі, найчастіше поєднують елементи декількох з них. Так само вітчизняний досвід регіоналізації демонструє кілька варіантів взаємодії між рівнями влади.

Для України як унітарної держави характерна модель адміністративної регіоналізації, яка полягає у розширенні повноважень регіональної влади під контролем центральної влади. Це досить типова модель для багатьох унітарних держав, за якою регіональній владі делегуються повноваження з регулювання економічного розвитку регіону. За Конституцією України на місцеві державні адміністрації покладається виконання державних і регіональних програм соціально-економічного і культурного розвитку, програм охорони довкілля, програм національно-культурного розвитку (ст. 119) [5, с. 38].

Оскільки обласні ради як органи місцевого самоврядування наділені повноваженнями щодо регіонального розвитку нарівні з обласними державними адміністраціями, можна стверджувати про наявність моделі регіоналізації через органи місцевого самоврядування. Проте на регіональному рівні управління у вирішенні питань регіонального розвитку вплив рад значно менший, ніж місцевих державних адміністрацій, оскільки ради не можуть формувати підзвітні їм виконавчі органи і позбавлені фінансової автономії. Саме тому сьогодні для України є актуальним перегляд сфер компетенції державних адміністрацій і місцевих рад як суб'єктів регіонального управління з метою збалансування їхніх повноважень і оптимального розподілу функцій.

Модель регіональної автономії, яка передбачає наділення регіональної влади значними законодавчими і управлінськими повноваженнями, реалізована через надання конституційного статусу Автономній республіці Крим. Вивчення досвіду регіонального управління регіоналізованих держав – Іспанії, Італії, Великобританії – актуальне для України з огляду на те, що регіони цих держав відзначаються політичним і культурним плюралізмом. Але, хоч регіональна автономія об'єктивно відображає асиметрію у статусі регіонів, її запровадження в Україні на даному етапі може спричинити глибоку регіональну дезінтеграцію.

Регіональна децентралізація передбачає створення нового рівня самоврядування, який має власні або делеговані повноваження і власний бюджет. Ця модель реалізована у Франції, де регіон законодавчо закріплений як адміністративно-територіальне утворення з власними урядовими структурами. Для України дана модель можлива як перспектива подальшого регіонального реформування, адже, на думку

Наталя Горло

С. Римаренка, адміністративна регіоналізація в Україні може розвинутися у регіональну децентралізацію [9, с. 47].

Деволуція у Великобританії, автономізація Іспанії та Італії науковцями пов'язується з втіленням у політичну практику принципу федералізму. Як зазначає А. Захаров, «чим більш передовою в економічному, політичному, громадянському відношенні є та чи інша країна, тим сильніше вона тяжіє до федералістських експериментів» [3, с. 117]. Однак для України, яка стикається з комплексом соціально-економічних проблем, формує громадянське суспільство і розбудовує демократію, регіоналізація через федералізацію не є назрілою.

Регіоналізація в Україні набирає обертів і повинна продовжуватися у напрямі поглиблення територіальної децентралізації, тобто чіткого розділення повноважень між центральною і регіональними владами. За прикладом Європейського Союзу розподіл повноважень має здійснюватися за принципом субсидіарності. Особливо потребує вдосконалення модель регіоналізації через органи місцевого самоврядування з метою чіткого розподілу і закріплення повноважень місцевих державних адміністрацій і місцевих рад на таких засадах, як створення виконавчих органів обласних рад і надання місцевим державним адміністраціям переважно контролюючих функцій.

Суспільствознавці досить часто як синонім регіоналізації розглядають державну регіональну політику. У монографії «Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку» [8] аналізується досвід регіоналізації західних держав у контексті її впливу на інституційне забезпечення регіональної політики. На зростанні значення регіональної політики в умовах глобалізації наголошує А. Захаров, який називає гнучкість регіональної політики одним з ключових критеріїв готовності держави до глобалізації: «...заохочення регіонального розмаїття, причому безвідносно до етнічної його компоненти, багато у чому полегшує процес адаптації до нових умов» [3, с. 119]. Регіональні відмінності у сучасних державах, різний рівень соціально-економічного розвитку регіонів вимагають від національних урядів проведення регіональної політики, метою якої є вирівнювання регіонального розвитку і забезпечення громадянам високого рівня життя. І якщо у зарубіжній науці домінує розуміння регіональної політики передусім як комплексу заходів економічного характеру, то в країнах пострадянського простору регіональна політика розглядається ширше – як сукупність заходів, що впливають не тільки на економічну, але й на політичну і культурну сферу регіону. В Україні регіональна політика передбачає використання таких інструментів, як «політика вирівнювання» і наповнення місцевих бюджетів через перерозподіл фінансових потоків, однак вона є недостатньо ефективною, і не в останню чергу причина цього полягає у неефективній взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування на регіональному рівні.

Ще один аспект впливу глобалізації на регіональний розвиток полягає у наданні регіону можливості стати учасником світових політичних процесів. Глобалізація послаблює традиційну роль держави як єдиного учасника світової політики. Регіональні влади прагнуть цим скористатися і наполегливо добиваються розширення повноважень регіону аж до отримання права брати участь у міжнародних відносинах. Формами участі регіонів у світовій політиці є членство у міжнародних організаціях або, найчастіше, співробітництво з іншими регіонами за економічними інтересами. Практично всі регіони, які відчують на собі потужний вплив економічного аспекту глобалізації, найчастіше не можуть йому протистояти і змушені пристосуватися. А. Макаричев відзначив схожу тенденцію в Росії, де «регіональні органи влади, як правило, в своїй міжнародній діяльності мотивовані швидше гео економічними, ніж геополітичними міркуваннями» [7, с. 86].

Процеси економічного співробітництва не оминули й Україну, окремі регіони якої входять до складу єврорегіонів. Єврорегіон представляє собою соціально-економічну систему, яка формується в процесі транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами місцевого самоуправління прикордонних регіонів двох або більше держав, які мають спільний кордон. Транскордонне співробітництво дозволяє скоординувати зусилля прикордонних територіальних спільнот у вирішенні економічних, соціальних, культурних проблем, чому сприяє єдність господарських і культурно-побутових зв'язків та історичних традицій. Створення і діяльність єврорегіонів узгоджені з нормами національного законодавства і міжнародного права. Українські регіони входять до складу наступних єврорегіонів: «Карпатський єврорегіон» (Україна, Польща, Словаччина, Угорщина, Румунія – створений у 1993 р.), «Буг» (Україна, Польща, Білорусь – 1995 р.), «Нижній Дунай» (Україна, Молдова, Румунія – 1998 р.), «Верхній Прут» (Україна, Молдова, Румунія – 2000 р.). Крім того, були створені єврорегіони з країнами СНД: «Дніпро» (Україна, Росія, Білорусь – 2003 р.), «Слобожанщина» (Україна, Росія – 2003 р.), «Ярославна» (Україна, Росія – 2007 р.) [10, с. 5]. Розвиток транскордонного співробітництва в Європі є проявом інтеграційних процесів, які тісно пов'язані з глобалізацією; отже, посилюється взаємозалежність не тільки економік національних держав, але й регіональних співтовариств. Центральна влада національних держав, надаючи регіонам право брати участь у транскордонному співробітництві, наділяє їх повноваженнями з метою вирішення проблем регіонального розвитку і тим самим втілює в життя принцип субсидіарності, що дозволяє розглядати участь регіонів у транскордонному співробітництві як аспект політичної регіоналізації.

Серед науковців питання про співвідношення глобалізації і регіоналізації до сьогодні залишається проблемним. Думки вчених схиляються або до визнання цих двох процесів взаємообумовленими, такими, що посилюють один одного, або ж до їх цілковитого протиставлення, тобто розуміння

регіоналізації як протидії глобалізації. Сформувалася тенденція, мета якої поєднати дві точки зору. Слушно зауважує український науковець В. Шарий, що «було б більш справедливо розглядати суперечливу єдність цих двох тенденцій світового цивілізаційного процесу, коли відбувається взаємопроникнення проявів глобалізації та регіоналізації» [11]. Російська дослідниця М. Лебедева не протиставляє глобалізацію і регіоналізацію, а знаходить для них інші альтернативи: для глобалізації – це локалізація, а регіоналізація є альтернативою інтеграції [6, с. 110]. Зв'язок між глобалізацією і регіоналізацією аналізує В. Клемешев, який вважає регіоналізацію спробою вирішення протиріч всередині процесу глобалізації, коли закрита глобальна система, яка внутрішньо поляризується, шукає вихід з внутрішніх протиріч, переносячи їх рішення у системи більш низького рівня. Він розглядає локалізацію як крайній прояв регіоналізації, який полягає у ієрархізації регіонів до місцевого рівня [4]. Отже, інтеграція є складовою глобалізації, а локалізація – регіоналізації.

Безумовно, і глобалізація, і регіоналізація є потужними тенденціями сучасного світового розвитку, що неминуче здійснюють вплив одна на одну. Однак не можна абсолютизувати цей вплив, адже кожен процес живиться також багатьма іншими причинами. На нашу думку, зв'язок між глобалізацією і політичною регіоналізацією є побічним, оскільки невірно розуміти глобалізацію як основний фактор, що породжує регіоналізм і регіоналізацію, тому що першочергово вони виступають проти уніфікації і регламентації всіх сфер суспільного життя всередині держави, тобто є антиподами централізації і виникають як протидія їй, а глобалізація, спричиняючи трансформацію функцій національної держави, формує належні умови для їх розвитку.

Таким чином, вплив глобалізації на регіональне політичне життя є досить суперечливим. З одного боку, він несе певні загрози для втрати самобутності регіонів і можливість втручання у сферу регіональної культури. У той же час глобалізаційні процеси передбачають посилення локального, тож глобалізація об'єктивно зумовлює фрагментацію політичного простору і створює сприятливі умови для формування регіоналізму, наслідком чого є посилення ролі регіону як політичного суб'єкта всередині держави і на світовій арені. Саме тому на початку XXI століття регіональні влади в Україні, спираючись на регіональні особливості і специфічні регіональні потреби, прагнуть отримати більший об'єм повноважень від центральної влади і вирішувати проблеми регіонального розвитку з максимальним використанням власного ресурсного потенціалу.

Зазначена проблема ставить перед дослідниками низку нових питань, зокрема, потребується аналіз світового досвіду стратегій адаптації регіонів до умов глобалізації як у суто політичному, так і культурному та економічному аспектах, які тісно взаємопов'язані і впливають один на одного.

Література:

1. **Борденюк В. І.** Місцеве самоврядування і державне управління: конституційно-правові основи співвідношення і взаємодії / В. І. Борденюк. – К. : Парламентське видавництво, 2007. – 576 с.
2. **Бусыгина И.** Sum ergo cogito. Политический мини-лексикон / И. Бусыгина, А. Захаров. – М. : Московская школа полит. исследований, 2006. – 240 с.
3. **Захаров А. А.** Федерализм и глобализация / А. А. Захаров // Полис. – 2002. – № 6. – С. 116-126.
4. **Клемешев В.** Регион в условиях глобализации / В. Клемешев // Вестник ВГУ. Серия: Гуманитарные науки. – 2005. – № 2. – С. 22-38.
5. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К. : Українська правнича фундація, 1996. – 56 с.
6. **Лебедева М. М.** Проблемы развития мировой политики / М. М. Лебедева // Полис. – 2004. – № 5. – С. 106-113.
7. **Макарычев А.** Федерализм и глобализм : европейские традиции, российские перспективы / А. Макарычев // Полис. – 1994. – № 5. – С. 152-155.
8. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : Монографія / за ред. З. С. Варналія. – К. : Знання України, 2005. – 498 с.
9. **Римаренко С.** Регіоналізм та регіоналізація. Питання типології / С. Римаренко // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. – К., 2008. – Вип. 40. – С. 44-49.
10. Трансграничное сотрудничество : панорама взаимодействия // Украина-Евросоюз в деталях. – 2010. – № 3 (6). – С. 4, 5.
11. **Шарий В. І.** Глобалізація та регіоналізація місцевого розвитку як основні суперечливі фактори впливу на місцеве самоврядування [Електронний ресурс] / В. І. Шарий. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journal/dutp/2011_1/txts/Shariy.pdf.