

**УДК 323.174**

**Малиновський Валентин Ярославович**

доктор політичних наук, професор,  
академік Академії політичних наук

## **ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ РЕГІОНАЛІЗМУ І РЕГІОНАЛІЗАЦІЇ**

*Процеси регіоналізації торкнулися практично всіх європейських держав. Активізація і зростання ролі регіонів у сучасному світі створили новий формат європейської регіональної політики, що здійснюється у форматі доктрини регіоналізму. Автором здійснене теоретичне осмислення природи і сутності регіоналізму та регіоналізації. Зокрема, обґрунтовано три моделі регіоналізації: децентралізація, автономізація, федералізація. На прикладі конкретних країн висвітлені практичні аспекти запровадження зазначених моделей у державотворчу практику. За результатами здійсненого аналізу зроблено висновок про те, що у сучасних умовах еволюції держав, котрий супроводжується посиленням регіональної ідентичності, не існує єдиної універсальної моделі регіоналізації. Кожна країна, зважаючи на власні етнічні, історичні, політичні, економічні, географічні передумови визначає оптимальну модель територіальної організації влади.*

**Ключові слова:** регіоналізм, регіоналізація, регіон, децентралізація, автономізація, федералізація, унітаризм, територіальна організація влади, державний устрій.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Серйозні виклики, що постали перед сучасними національними державами, зокрема проблема сепаратизму і пов'язана з нею тематика механізмів збереження територіальної цілісності держав, повинні отримати відповідне теоретичне забезпечення. Адже, напрацьовані раніше моделі політико-правового і просторового облаштування регіонів і взаємовідносин «цент-регіон» в умовах двох протилежних суспільно-політичних трендів

– глобалізації і національного піднесення, вже не відповідають реаліям, а тому потребують серйозної корекції. Відповідно, зазначена проблематика має стати актуальним завданням політичної науки, зокрема потребують серйозного опрацювання об'єктивні феномени сучасного державотворення – регіоналізм і регіоналізація.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Регіональній проблематиці, що має тривалу історію та завжди займала суттєве місце в дослідженнях вітчизняних державознавців, присвятили свої праці багато науковців, однак учених-політологів серед них не так багато. За винятком окремих праць [1; 10; 11; 14], фактично відсутні монографії, в яких актуальні питання регіоналістики набули достатнього опрацювання. У політології напрями, пов'язані з політико-просторовими системами, що виступають як різновид політичної системи, розвинені недостатньо. У результаті регіональні проблеми розглядаються переважно економістами чи географами, а основна спрямованість політологічних досліджень зосереджена на аналізі регіональних електоральних процесів та регіональних еліт.

**Метою статті** є теоретичне осмислення регіоналізму і регіоналізації.

**Виклад основного матеріалу.** Європейська інтеграція активізувала процес регіоналізації, котрий, у свою чергу, зумовив зміцнення місцевої і регіональної демократії. Зокрема, розширення Європейського Союзу супроводжується радикальним реформуванням моделі регіональної і місцевої влад в країнах – нових членах євроспільноти. З іншого боку, процеси зростання національної самоідентифікації активізували автономізаційні процеси в країнах – старих членах ЄС. До традиційних культурно-етнічних вимог національних меншин додалися численні фінансово-економічні питання. З метою

вирішення цих викликів уряди змушені передавати значну частину своїх повноважень регіонам і територіальним громадам. Ще однією причиною зазначеного процесу стало прагнення центральної влади підвищити ефективність публічного управління через передання відповідальності за прийняті рішення (особливо непопулярні) на регіональний та місцевий рівні і таким чином частково задовольнити їхнє прагнення до більшої самостійності. Такий перерозподіл влади між центральним і регіональним рівнями на користь останніх, на думку В. Литвина, жодним чином не рівнозначний приниженню ролі національних держав – вони ще довго визначатимуть геополітичну структуру світу. Мова йде лише про перенесення акцентів на інші рівні взаємодії і у більш широкій економічній, політичній, культурній простір [8]. У результаті посилюється вплив регіонів, котрі стають основними суб'єктами політичних інновацій, впливовими акторами загальнонаціональної політики на засадах партисипативної демократії через запровадження відповідних політичних механізмів (наприклад, запровадження верхньої палати парламенту, надання регіонам права законодавчої ініціативи, участі у формуванні центральної політики та інститутів державної влади).

Сучасний європейський регіон – не просто адміністративно-територіальна одиниця, певна територія, а це своєрідний самоорганізований соціум, в якому формується нова регіональна ідентичність, що прагне більшої компетенційної ваги. Регіони в країнах ЄС вже фактично перетворилися на основні структури політичного простору в контексті концепції «Європа регіонів», що обґрунтовує можливість через інтеграційні процеси змінити баланс сил на континенті та надати регіонам змогу стати незалежними суб'єктами європейського простору.

Ідеологія регіоналізму виходить з балансу доцентрових і відцентрових сил, що формувався у межах відповідної національної територіально-політичної системи [13]. Основною доцентровою силою вважається концепт консолідації нації – її об'єднання навколо історичної парадигми, національної ідеї, державного лідера. Джерелом відцентризму є регіональні національно-територіальні ідентичності (етнічні, мовні, релігійні, культурні, історичні, географічні, соціально-економічні), які тією чи іншою мірою присутні практично у кожній країні. Зокрема, в Європі існують такі особливі території: Фландрія і Валлонія у Бельгії, Північна Ірландія, Шотландія, Уельс у Сполученому Королівстві, Країна Басків, Каталонія, Андалусія, Галісія в Іспанії, Паданія і Сардинія в Італії, Гренландія і Фарерські острови в Данії, Корсика у Франції, Крим і Донбас в Україні, Республіка Сербська у Боснії і Герцеговині і т. д.

Переважання відцентрових сил призводить до наростання сепаратистських трендів. Для підтримки балансу зазначених сил застосовуються різні механізми, основним серед яких вважається регіоналізація, яка у сучасному світі розглядається не як джерело ризиків і загроз (хоч потенційно вони у ній закладені), а ефективний засіб забезпечення самодостатності регіональних спільнот. Економічне й культурне розмаїття регіонів – невичерпний ресурс кожної держави. Справа лише в тому, щоб розумно цим ресурсом користуватися [9].

Зважаючи на зазначене вище, концепція регіоналізму має подвійну природу:

*адміністративну*, що віддзеркалює процеси демократизації системи публічного управління через децентралізацію влади з посиленням ролі муніципальної влади. Такий регіоналізм переважно концентрується на питаннях оптимізації системи публічного управління шляхом посилення ролі регіональних спільнот. Харак-

терним прикладом адміністративного регіоналізму є Франція, котра у 1982 р. запровадила нову адміністративно-територіальну одиницю «регіон», що об'єднав декілька департаментів. У 2016 р. зазначений процес дістав продовження через об'єднання окремих регіонів;

*політичну*, що спрямована на переформатування територій традиційних держав, що сформувалися в результаті відповідних геополітичних процесів у минулому [3]. Наприклад, політичний регіоналізм характерний для Іспанії, на території якої знаходяться регіони, що у свій час були самостійними державними утвореннями, а зараз прагнуть самовизначення.

Рівень політизації регіоналізму тієї чи іншої держави залежить від трьох чинників: а) етнічних б) історико-культурних; в) економічних.

Для держав може бути притаманним як один, так і декілька з вказаних чинників. Наприклад, для Італії характерним є як економічний, зумовлений поділом країни на індустріальну Північ і аграрний Південь, так й історико-культурний: наявність етнічних меншин (Трентино-Альто Адідже – німецько-австрійської, Фриулі-Венеція-Джулія – фріульської та словенської, Валле д'Аоста – французької). Такі ж чинники притаманні й Бельгії, де до економічного протистояння Фландрії і Валлонії додається мовно-культурний – нідерландомовні фламандці та франкомовні валлійці. Поєднання вказаних чинників також притаманне Іспанії (Країна Басків, Каталонія) і Сполученому Королівству (Шотландія, Північна Ірландія). У Франції «корсиканський сепаратизм» має історико-культурний характер.

Очевидно, що політичний регіоналізм приховує суттєві політичні ризики, зокрема невизначеність щодо подальших перспектив розвитку автономізаційних тенденцій, які можуть розвиватися у двох напрямках:

- а) сприятимуть досягненню балансу між центром і регіонами;
- б) посилять відцентрові процеси.

З метою уникнення другого варіанта, країни змушені здійснювати *регіоналізацію* – процес регіонального структурування політико-адміністративного простору з метою повноцінного включення регіонів у політичні, економічні, соціальні, культурні процеси на національному і міжнародному рівнях. Якщо регіоналізм – стратегія регіональних еліт, щодо перерозподілу влади, повноважень, ресурсів від центру до регіонів, то регіоналізація – процес розробки, опису й аналізу реального механізму зазначеного перерозподілу шляхом модернізації, удосконалення, осучаснення традиційних інститутів влади через оновлення, зміну їх функцій, характеру діяльності, створення нових управлінських інститутів, формування відповідної розгалуженої мережі [15].

Регіоналізація розглядається за такими підходами:

- 1) *економічний підхід* – у контексті формування глобального економічного простору;
- 2) *географічний підхід* розглядає регіоналізацію як об'єктивний процес диференціації (поділу) території, пов'язаний з її господарським освоєнням, розселенням населення і зумовлений відмінностями природно-ресурсного та соціально-економічного потенціалу її окремих частин;
- 3) *інституційний підхід* – суб'єктивний процес інституалізації регіональної влади, що поєднує централізовані (зверху) та децентралізовані (знизу) підходи до вирішення проблем регіонального розвитку [2];
- 4) *політичний підхід* – процес спрямований на гармонізацію інтересів центру та регіонів, мінімізацію сепаратистських тенденцій, зміцнення єдності держави.

Згідно політико-правового статусу регіонів, рівня їхніх самоврядних повноважень, регіоналізація реалізується у таких трьох моделях:

- 1) Децентралізації.
- 2) Автономізації.
- 3) Федералізації (див. рис. 1):

<b>РЕГІОНАЛІЗАЦІЯ</b>			
<b>МОДЕЛЬ РЕГІОНАЛІЗАЦІЇ</b>	Децентралізація	Автономізація	Федералізація
<b>ФОРМА РЕГІОНУ</b>	Адміністративний регіон	Автономний регіон	Суб'єкт федерації
<b>ФОРМА ДЕРЖАВНОГО УСТРОЮ</b>	Унітарна	Регіоналізована	Федеративна

Рис. 1. Моделі регіоналізації

**1. Децентралізація** передбачає максимально можливу передачу владних повноважень і фінансових ресурсів від центральних органів державної влади органам регіонального та місцевого самоврядування. При цьому держава не втручається у здійснення питань місцевого значення, залишаючи за собою лише право адміністративного контролю за законністю рішень органів муніципальної влади. Децентралізація передбачає чіткий розподіл прав і обов'язків між органами публічної влади з передачею повноважень на той рівень публічного управління, який здатний найефективніше реалізовувати їх на засадах *субсидіарності* – принципу соціальної організації та врядування, що вказує на пріоритет нижчих рівнів суспільної та управлінської ієрархії [12]. Саме ця модель з 2014 р. успішно реалізується в Україні через реформу децентралізації влади [6].

**2. Автономізація (деволюція)** – механізм передачі (делегування) центральними органами державної влади частини своїх повноважень регіональним органам. На сучасному етапі розвитку національної держави деволюція стала звичним явищем в конституційній практиці окремих європейських унітарних держав.

Політико-правовою формою деволюції є *автономія* – право самостійного вирішення економічних, фінансових, соціально-культурних, адміністративних та інших питань публічного управління певною частиною держави, яке закріплене у конституції країни та правових актах автономного утворення. Автономія, з одного боку, є проявом децентралізації державної влади, а з іншого – формою інституціоналізації регіональної влади. Автономії самостійно та під власну відповідальність реалізують державні й регіональні інтереси. Прийняті ними рішення в межах установлених чинним законодавством прав автономії не можуть бути скасовані центром. Разом з тим, рівень компетенції та повноважень таких автономій визначається виключно конституціями держав.

Зазначену модель регіоналізації обрали Італія (з 1948 р.), Іспанія (з 1978 р.), Сполучене Королівство (внаслідок реформ 90-х років ХХ ст.). У поліетнічній Іспанії, де проблема відмінностей між етносами, культурами і регіонами завжди була і залишається суттєвою, автономізація стала відповіддю на франкістську політику жорсткої уніфікації, повного заперечення автономії національних регіонів та абсолютного унітаризму. Згідно Конституції 1978 р. була запроваджена асиметрична модель децентралізованого унітаризму, характерна тим, що автономні утворення наділені різним статусом. На регіональному рівні було сформовано три рівні політичної автономії:

1) повна, яку отримали Країна Басків, Каталонія, Галісія, Андалусія (три перших утворення – історична батьківщина відповідних корінних народів);



2) спеціальна – Валенсія, Канарські острови, Наварра;

3) порівняно обмежена – усі інші регіони.

При цьому, згідно ст. 145 Конституції Іспанії не допускається утворення федерації автономних утворень, а угоди між ними можуть підписуватися лише з дозволу парламенту країни з повідомленням про характер і цілі такої угоди [4].

Незважаючи на те, що Іспанія є найбільш децентралізованою унітарною державою у Європі, усе ж повністю зняти з порядку денного проблему сепаратизму окремих національних територій не вдалося. Зокрема, незважаючи на всі зусилля та поступки центрального уряду, у Країні Басків, яка у 1936–1937 рр. проголосила республіку Еускаді, прагнення створити власну державу не зазнало істотних змін. Ще більш гострі відцентрові процеси відбуваються у Каталонії, яка за свою багатовікову історію проголошувала себе незалежною державою чотири рази: у 1641, 1873, 1931, 1934 роках. Після проведення референдуму про відокремлення цієї автономії від Іспанії у жовтні 2017 р. і проголошення парламентом Каталонії резолюції про незалежність автономії, протиріччя між Барселеною і Мадридом залишаються без остаточного вирішення.

У суспільствах, котрі складаються з різних соціальних груп (етнічних, етнографічних, конфесійних), механізмом зменшення протиріч між ними і центром, а також налагодження взаємодії застосовується **федералізація** – процес, викликаний потребами пошуку оптимальної моделі політико-територіальної організації, що передбачає перехід до федеративної форми державного устрою.

Упровадження федеративної форми державного устрою у процесі федералізації здійснюється двома способами:

1) шляхом об'єднання кількох суверенних держав в одну, союзню (або об'єднану) державу;

2) шляхом надання унітарній державі статусу федеративної держави з утворенням у її складі суб'єктів федерації, розширення їх повноважень та визнанням за ними певного рівня політичної самостійності [5].

Класичним прикладом федералізації стало перетворення унітарної Бельгії у федеративну державу у 1993 році. Трансформуючи таким чином свій державний устрій, уряд намагався запобігти розколу країни на дві частини – Фландрію та Валлонію. Однак, і в умовах федерації протиріччя між двома регіонами не зменшилися, навпаки в умовах світової фінансово-економічної кризи криза бельгійської державності посилилася. Фландрія, котра забезпечує економічний розвиток усієї Бельгії, наполегливо прагне до здобуття незалежності. Таким чином приклад Бельгії показує, що федералізація не стала ефективним механізмом розв'язання актуального виклику сучасній державі – сепаратизму.

Ще одним прикладом федералізації у Європі стало проголошення у Вашингтоні 1 березня 1994 р. Федерації Боснії і Герцеговини [7]. Згідно з конституцією ця держава складається з двох утворень (ентитетів): Федерації Боснії і Герцеговини та Республіки Сербської. З метою подолання етнічних і релігійних протиріч між трьома народами – боснійцями (мусульмани), хорватами і сербами і було створено фактично конфедеративну державу, в якій кожен суб'єкт має свою конституцію, армію і зовнішньополітичні повноваження, а державний суверенітет має не сама держава, а її складові. Однак, посилаючись на досвід Косово, незалежність якого визнана низкою західних держав, Республіка Сербська прагне через референдум вийти зі складу федерації. Можна сказати, що єдність цієї країни зберіга-

ється лише завдячуючи зусиллям ЄС, який стимулює Сараєво перспективою членства в Євросоюзі.

Як бачимо, країни з потужними відцентровими силами перебувають у перманентному пошуку оптимальної форми політико-територіального устрою, яка б забезпечувала територіальну цілісність. Адже класична унітарна форма вже не «справляється» з цим завданням, що підтверджує сучасна тенденція зменшення кількості «чистих» унітарних держав в Європі. До останніх, з великих держав можна віднести лише Польщу, інші – це невеликі за територією та населенням країни – Болгарія, Греція, Ірландія, Норвегія, Словаччина, Угорщина, Чехія. Окремі європейські статусно унітарні держави зі складною етнічною структурою (Іспанія, Італія, Сполучене Королівство) запровадили складну модель децентралізованої держави – *регіоналізовану*, що базується на автономії її складових – адміністративно-територіальних одиниць та компетенційних принципах, характерних для федеративних держав. Специфіка регіоналізованої держави полягає в тому, що автономні утворення наділені меншими повноваженнями ніж у федерації, але значно більшими ніж у традиційному унітаризмі. Умовно-схематично регіоналізована форма державного устрою зайняла місце між унітаризмом і федералізмом. Країни, в яких відсутні зазначені вище проблеми, здійснюють децентралізаційні реформи з метою підвищення ефективності публічного управління та поліпшення якості надання адміністративних послуг.

**Висновки.** Таким чином, сучасна державотворча практика показує, що кожна країна, зважаючи на притаманні їй етнічні, історичні, політичні, економічні, географічні передумови визначає оптимальну модель регіоналізації. Однак, загальним трендом останніх десятиріч в усіх демократичних країнах є відхід від жорсткої моделі унітарної держави, де політичні рішення є

винятковою прерогативою центру, а регіони лише виконавцями його волі, до моделі децентралізованої держави, в якій регіони стають активними суб'єктами формування державної політики та солідарної участі у державних справах. Такий регіон відтворює специфіку своєї політичної самобутності, яка може мати найрізноманітніші політичні форми, що відображають демократичну волю кожного регіону, приймати ту форму політичної організації, якій він віддає перевагу. При цьому центр залишає за собою ефективні механізми контролю за законністю рішень органів регіонального та місцевого самоврядування у формі префектур, наділених конституціями повноваженнями негайного реагування на будь-які сепаратистські дії регіонів.

### Література:

1. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми: монографія / за ред. І. О. Кресіної. – Київ: Логос, 2009. – 480 с.
2. Безверхнюк Т. М. Регіоналізація. *Енциклопедія державного управління*: у 8 т. – Харків: ХарРІ НАДУ «Магістр», 2011. – Т. 5: Територіальне управління. – С. 313.
3. Зварич І. Щодо поглядів окремих західних учених на подальше формування європейської спільноти // Віче. – 2014. – № 4. – С. 11.
4. Испанская Конституция от 29 декаб. 1978 г.; перев. с исп. П. Романа. URL: <http://vivovoco.rsl.ru/VV/LAW/SPAIN.HTM> (дата звернення: 03.05.2018).
5. Колісник В. Федералізація. *Політологічний енциклопедичний словник*. – Харків: Право, 2015. – С. 753.
6. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: затв. розпорядженням Каб. Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. // *Урядовий кур'єр*. – 2014. – 11 квіт. – С. 13-14.
7. Кріль М. М. Історія країн Центрально-Східної Європи (кінець XX – початок XXI ст.): навч. посіб. – Київ: Знання, 2013. – С. 51.
8. Литвин В. Регіоналізм у політичному вимірі: українські реалії // *Урядовий кур'єр*. – 2010. – 9 листоп. – С. 6.

9. Литвин В. Територіальна організація українського соціуму і проблема кордонів // *Голос України*. – 2014. – 4 груд. – С. 5.

10. Малиновський В. Я. Територіальна організація влади України: концептуальні засади трансформації: монографія. – Луцьк: СПД Гадяк Ж. В., 2010. – 451 с.

11. Панченко Т. В. Політична регіоналістика: навч. посіб. – Харків: ХНУ, 2011. – 187 с.

12. Панченко Т. Субсидіарність. *Політологічний енциклопедичний словник*. Харків: Право, 2015. – С. 682.

13. Татаренко Т. Баланс інтересів як умова територіально-політичного розвитку українського простору // *Політичний менеджмент*. – 2010. – № 3. – С. 9.

14. Татаренко Т. М. Регіональний фактор у політичному житті України (політико-правові аспекти): монографія. – Луганськ: СНУ ім. В. Даля, 2005. – 415 с.

15. Теоретичні питання вивчення системи регіонального управління: наук. розробка / М. М. Іжа, Т. А. Берегой, С. А. Попов та ін. – Київ: НАДУ, 2013. – С. 20.

**Valentyn Malynovskyi**

Doctor of Political Sciences, Professor  
Academician of the Academy of Political Sciences

### **Theoretical Aspects of Regionalism and Regionalization**

*The processes of regionalization have affected almost all European states. The activation and growth of the role of regions in the modern world has created a new format of European regional policy, which is carried out in the format of the doctrine of regionalism. The author carried out a theoretical understanding of the nature and essence of regionalism and regionalization.*

*In particular, three models of regionalization have been substantiated: decentralization, autonomization, and federalization. Case studies of specific countries cover the practical aspects of introducing these models into state-building practice. According to the results of the analysis, it is concluded that in today's conditions of the evolution of states, accompanied by the strengthening of regional identity, there is no single universal model of regionalization.*

*Each country, in view of its own ethnic, historical, political, economic, geographical preconditions, determines the optimal model of territorial organization of power.*

**Keywords:** regionalism, regionalization, region, decentralization, autonomy, federalization, unitarianism, territorial organization of power, state system.