

Малиновський Валентин Ярославович
кандидат політичних наук, доцент,
начальник Управління державної служби
Головдержслужби України у Волинській області

Концептуалізація поняття «регіональний рівень» у системі територіальної організації влади

Постановка проблеми та її зв'язок із важливим науковими завданнями.

Регіональність як об'єктивний феномен є невід'ємним атрибутом будь-якої великої чи середньої держави. Тому останніми десятиріччями у світі спостерігається зростаюча увага до регіональних проблем. Європейська інтеграція, активно поглиблюючись у контексті Єдиного європейського акта (1986 р.), спричинила процеси регіоналізації, децентралізації та деконцентрації, котрі зумовили зміцнення місцевої і регіональної демократії на основі принципу субсидіарності.

У зазначеному контексті дослідження системи територіальної організації потребує чітких визначень, особливо тих, що пов'язані з питаннями регіонального рівня. У цьому зв'язку зазначимо на відсутності у спеціальній літературі визначення поняття «регіональний рівень», а також загальноприйнятого трактування основоположної категорії «регіон».

Аналіз досліджень і публікацій з даної проблеми. Проблематика регіоналізації України має тривалу історію й завжди займала суттєве місце у дослідженнях вітчизняних державознавців. Ще у кінці XIX століття на основі географічного та етнографічного принципів М. Драгоманов виділив область як вищу адміністративно-територіальну одиницю (далі – АТО) [20]. М. Грушевський – один з фундаторів цього напрямку, запропонував формування земельного (регіонального) рівня, взявши за основу формування землі принцип кількості населення [3, с.217-218]. Дослідження з цієї

тематики продовжили М. Міхновський, С. Рудницький, В. Кубійович, сучасні вчені М. Орзіх, Я. Верменич, С. Телешун, В. Нудельман, М. Долішній, Б. Данилишин, М. Дністрянський, В. Керецман, О. Соскін, В. Кравченко, С. Романюк та ін.

Сучасний стан наукової розробки показує, що управлінською та політичною науками не вироблено чіткої моделі регіональної структури у системі територіальної організації влади. Як наслідок, на сучасному етапі розвитку держави не існує єдиного підходу до розуміння комплексного поняття «регіональний рівень», відповідно, його концептуалізація не завершена.

Невирішена частина загальної проблеми. Незавершеність розробки окресленої тематики створює необхідні передумови для її ґрунтовного та всебічного дослідження. Зокрема, залишається невирішеним питання розкриття змісту ключових понять «регіональний рівень» та «регіон», що створює серйозну проблему з наукового та законодавчого забезпечення адміністративного і територіального реформування в Україні.

Ціллю цієї статті є уточнення терміну «регіон» та обґрунтування поняття «регіональний рівень» у контексті сучасних наукових та державотворчих підходів.

Виклад основного матеріалу. Незважаючи на те, що на законодавчому рівні України під поняттям «регіон» визначено територію Автономної Республіки Крим (далі – АРК), області, міст Києва і Севастополя [15, с.1], у наукових джерелах під це поняття підводяться різноманітні просторові системи дуже різних масштабних порядків – від групи держав до невеликих за площею АТО і навіть їх частин.

У вузькому розумінні під цим терміном розуміють АТО окремих держав, межі яких є переважно продуктом політичних рішень. У широкому розумінні регіоном вважається:

а) умовно виділений простір, що відрізняється від прилеглої території природними або

набутими властивостями (наприклад, Карпатський регіон, Чорноморський регіон, регіон Донбасу [7, с.72]; б) окремі історико-етнографічні територіальні комплекси, котрі, як правило, не збігаються із сучасними адміністративно-територіальними утвореннями (Волинь, Галичина, Гуцульщина, Лемківщина, Поділля, Слобожанщина тощо); в) широкі міждержавні територіальні масиви, що відрізняються певною спільністю своєї історичної долі, своєрідним національно-етнічним складом, культурно-конфесійними чи політичними ознаками (наприклад, Балкани, Прибалтика, Скандинавія, Закавказзя і т.д.) [10]. Відповідно, поняття «регіон» має три виміри: 1) макрорегіони – групи сусідніх областей, об'єднаних спільністю історико-географічних чинників, ресурсів, структури й організації господарства; 2) мезорегіони, що загалом відповідають території області; 3) мікрорегіони, кожен з яких є своєрідною природно-економічною, етносоціальною частиною області [2, с.124].

Теоретиками і практиками категорія «регіон» розглядається з різних позицій, переважно «нормативних» (ґрунтуються на суто адміністративних принципах поділу) чи «аналітичних» (групування певних територіальних зон зі схожими або взаємодоповнюваними характеристиками) [5], зокрема таких: а) *територіальної* – регіон як територіально-просторова одиниця (Б. Хорев, Ф. Кожурін, В. Сігов, М. Чумаченко); б) *політичної* – регіон як урівноваження різнорідних політично значимих чинників (В. Лісничий) [7, с.77]; в) *адміністративної* – регіон як вища (найбільша) АТО держави, яка має виборну владу, юридичну незалежність та власний бюджет (С. Романюк, Л. Зайцева); регіон як управлінська система, наділена відповідною компетенцією (М. Глазирін, І. Котляров, А. Липко, К. Миско); г) *соціальної* – регіон як соціально-територіальна спільнота, що характеризується локалізацією єдиних суспільних відносин, соціальною спільністю людей (Я. Щепанський); г) *культурно-*

етнічної – регіон як частина території країни з певними відмінностями природно-кліматичних умов життєдіяльності, історії етнічного складу населення, мови, культури, релігії та інших факторів, що в процесі взаємодії набувають інтегративного, системного характеру і відображають своєрідність даної території (М. Пірен) [13].

Комплексний, поліаспектний підхід до визначення цієї категорії знаходимо у В. Кравченка, на думку якого, регіон – частина території держави (будь-яке територіальне утворення всередині країни), що характеризується комплексом притаманних їй ознак (фізико-географічних, соціально-економічних, етнографічних, ресурсних, соціально-історичних тощо). Дослідник виділяє такі регіони: адміністративний (політичний), соціально-економічний, географічний. На його думку, регіонами можуть бути як офіційні АТО, так і неофіційні територіальні одиниці – вільні ареали, наприклад, вільні економічні зони, зони стихійного чи екологічного лиха, басейни корисних копалин тощо [9]. Як бачимо, Кравченко наголошує на тому, що регіон може збігатися з межами законодавчо встановлених адміністративно-територіальних утворень (АТО), так і об'єднувати інші (неофіційні) територіальні об'єкти. Схожої позиції дотримується й В. Симоненко, зазначаючи, що у внутрішньополітичному та внутрішньоекономічному контексті держави під регіонами слід розуміти як адміністративний район, так і територію, що виділена за певною ознакою для вирішення конкретної проблеми [19].

О. Осауленко та В. Карпов наголошують на відмінності регіону від АТО, посилаючись на те, що регіон є наслідком об'єктивних закономірностей, що мають іншу природу від АТО, що утворюється, виходячи з принципу «зручності» реалізації адміністративних цілей, включаючи збір статистичних даних [12]. Схожої позиції дотримуються О. Валецький, В. Керецман, Я. Верменич. Остання, виходячи з того, що регіон не обов'язково є територіальною спільністю, об'єднаною політико-

адміністративним устроєм, але майже завжди – природно сформований цілісний історико-географічний простір, наголошує на необхідності «в розмежуванні «регіону як АТО» і «регіону як суб'єкта економічної діяльності і політики», виходячи з того, що «поняття «регіон» є поліфункціональним і багатоскладовим, і «АТО» – лише один з багатьох можливих його різновидів» (хоч і найважливіший) [2, с.122-123; 125].

Слід зазначити, що при всій різноманітності підходів до поняття регіону, дослідники вказують перш за все на його просторову сутність. Французькі вчені сформулювали цю тезу, наголосивши, що регіон – це нечітко зафіксоване просторове уявлення, що охоплює певні реалії, що є надзвичайно різноманітними за масштабом і змістом [21]. Українська статистика пропонує розрізняти два класи регіонів: 1) адміністративно-територіальні (регіони базового чи первинного поділу); 2) регіони вторинного територіального поділу (ті, які виділяються за культурно-етнічними, природно-ресурсними, географічними ознаками, особливостями економічної діяльності або сфери впливу спеціально організованих органів управління). Приміром, за культурно-етнічними ознаками виділяють Поділля, Полісся, Карпати, Крим тощо, за природно-ресурсними – Донецький та Львівсько-Волинський вугільний басейни, Карпатську курортну зону, за географічними ознаками – Західний, Східний, Південний, Центральний, Донецький регіони [17].

Отже, аналіз показує, що в науковому середовищі виокремлюються два основні підходи щодо окреслення просторової сутності регіону: 1) регіон уособлюється з АТО, збігаючись з його межами; 2) регіон є відмінним від АТО, відповідно не збігаючись з його межами. Як видно, дефініції регіону визначальним чином залежать від того, який аспект його життєдіяльності цікавить дослідника. Усе це ставить серйозні методологічні ускладнення з усвідомлення зазначеного поняття і, як слушно зазначає М. Пухтинський,

складає «цілий комплекс проблем, які слід уважно вивчити, провести спочатку серію державно-правових експериментів, щоб не тиражувати можливі помилки у впровадженні нової системи територіальної організації влади» [7, с.63]. У цьому зв'язку В. Керецман зазначає, що залежно від галузі науки, мети наукових досліджень і методологічних підходів виправданим є специфічне трактування терміна «регіон», у жодній із сучасних наук немає єдиного підходу до цього поняття [6]. Так, північноамериканська традиція визначає «регіон» як групу штатів чи держав, тоді як у європейському розумінні регіон є невиразною специфічною просторово обмеженою одиницею: земля (land), провінція (province), басейн (basin) тощо [1]. Останнім часом, у процесі європейської інтеграції з'явилося ще одне споріднене поняття «єврорегіон», під яким розуміється транскордонне об'єднання кількох АТО сусідніх держав (наприклад, Єврорегіон «Буг», до складу якого входять Волинська область (Україна), Люблінське воєводство (Республіка Польща) і Брестська область (Республіка Беларусь)).

У межах дослідження нас цікавить «регіон» у європейському тлумаченні – територіальна спільнота усередині держави, тобто категорія внутрішнього поділу. За британським підходом регіони уособлюють чотири адміністративно-політичні частини Об'єданого Королівства: Англію, Шотландію, Уельс, Північну Ірландію. В Італії та Іспанії регіон трактується у розумінні частини держави, що має владні структури, наділені правом регіонального самоврядування. У тлумаченні Європейського Союзу «регіон» розглядається як територіальне утворення, створене в законодавчому порядку на рівні, що є безпосередньо нижчим після загальнодержавного і наділене політичним самоврядуванням. Зокрема, у Німеччині як регіони прийнято вважати землі, в Іспанії – автономні спільноти. Але, на нашу думку, підтвердженням адекватності підходу щодо уособлення найбільшої АТО з регіоном знаходимо у державотворчій практиці: а)

Франції, яка у 1982 р. у результаті реформи з децентралізації державного управління ввела нову АТО під назвою «регіон» (region); б) Греції, де у 1994 р. було запроваджено нову АТО – адміністративний регіон; в) Бельгії, котра згідно конституції 1993 р. «є федеративною державою, що складається з громад та регіонів» [14]. Тобто, на найвищому законодавчому рівні окремих держав Європи регіон визначається як найвища АТО країни. Схожа спроба була зроблена й в Україні у 2005 р. у процесі прийняття проекту Закону «Про територіальний устрій України», розробленому під керівництвом віце-прем'єр-міністра Р. Безсмертного, коли у системі адміністративно-територіального устрою України був запропонований вищий адміністративно-територіальний рівень – регіон, до якого віднесено: АРК, області, міста-регіони [16].

Однак, й досі серйозною проблемою національної нормотворчості залишаються розбіжності та неузгодженості з трактування досліджуваного явища. Так у проекті Державної стратегії управління місцевим і регіональним розвитком під терміном «регіон» розуміється область, район [4], що, на нашу думку, вносить певну плутанину щодо його змісту. Якщо з позицій географії, економіки чи виробничої сфери застосування терміну «район» поряд з «регіон» певною мірою є допустимим, зважаючи на район як інтегральну виробничо-територіальну (наприклад, Красноперекопський, Керченський промислові райони АРК) чи соціально-економічну (наприклад Західний соціально-економічний район) системи, то в адміністративно-територіальному контексті ці поняття мають мати однозначні дефініції та бути чітко розмежовані як у територіальному, так і в ієрархічному плані.

С. Романюк під регіоном розуміє рівень області, АРК та, виходячи із особливого статусу, м. Київ [18]. Схожий підхід застосовано й у Концепції державної регіональної політики України, розробленій Спільною групою лідерів місцевих і регіональних влад України, в

якій до «регіону» віднесено АРК, область та місто-регіон. Відповідно, район віднесено до субрегіонального рівня [8]. Таким чином, правомірно розмежовано область і район, як різнопорядкові адміністративно-територіальні утворення. Чітке розмежування двох понять знаходимо й у Я. Верменич, називаючи такою ознакою таксономічний фактор, що є необхідною умовою існування району у системі територіального членування на відміну від регіону, котрий не завжди виступає як таксономічна одиниця. При цьому слушно зазначаючи, що поняття «район» вживається як означення нижчої таксономічної одиниці, порівняно з регіоном [2, с.125]. Однозначне розмежування зазначених понять зафіксоване й у Законі України «Про стимулювання розвитку регіонів», де виділяються такі групи територій: регіони, промислові райони, сільські райони, міста обласного значення [15, с.2].

Виходячи саме з такої позиції, автором у свій час дане таке визначення регіону: «вища АТО держави, для жителів якої характерна наявність спільних політичних, економічних, соціальних, культурних інтересів, з метою представлення та задоволення яких створюються органи публічної влади регіонального рівня. В Україні регіонами є АРК, області, міста Київ та Севастополь» [11].

Стосовно доцільності віднесення міст Києва та Севастополя до категорії «регіон», то варто зазначити, що така практика в Україні має власну історію. Зокрема, у свій час М. Грушевський до регіонального рівня України крім двадцяти семи земель, відніс також три міста – Київ, Одесу та Харків [3, с.217-218]. У Російській імперії спеціальний статус був наданий місту Миколаїв, що разом із Кронштадтом управлялися особливим військовим губернатором.

Практика надання статусу регіону столицям, містам-мегаполісам притаманна багатьом країнам Європи. Для прикладу, в Німеччині регіональний статус надано

Берліну, Бремену, Гамбургу (земля-місто), у Російській Федерації – Москві та Санкт-Петербургу (суб'єкт федерації), в Бельгії – Брюсселю (столичний регіон), в Австрії – Відню (федеральна земля). Причини надання регіонального статусу містам можуть бути різними: а) виокремлення особливого статусу та підвищення ролі столиці (Київ, Москва, Берлін, Відень); б) урахування історичних традицій та особливостей (Санкт-Петербург, Бремен, Гамбург); в) виділення спеціалізованого статусу міста (Севастополь); г) урівноваження суттєвих регіональних розбіжностей (Брюссель). У такому контексті місто-регіон більшою мірою є адміністративним концептом, у котрому територіальний чинник (у розумінні значного простору) не відіграє ключового значення. При цьому правосуб'єктність міст-регіонів та інших регіональних утворень є переважно однопорядковою. Саме такий політико-правовий підхід був застосований розробниками проекту Закону України «Про територіальний устрій України», у котрому запроваджений термін «місто-регіон», де за основу покладений показник чисельності населення міста – не менше 750 000 жителів [16].

В умовах формування параметрів регіональної політики України, коли саме регіони стають реальними суб'єктами правовідносин, чітке визначення поняття «регіон» переходить з площини наукових дискусій у практичну політико-правову площину та прагматичних інтересів відповідних територій. Як зазначає В. Кравченко: «Коли ми говоримо про територіальну організацію влади, то насамперед маємо на увазі конституційний аспект проблеми – нам треба визначити правосуб'єктність регіонів. Ця правосуб'єктність у нас не визначена» [7, с.28]. На жаль, Концепція державної регіональної політики взагалі не містить такої дефініції, що, на нашу думку, є її суттєвим недоліком. Такий стан є характерним для підзаконних актів, а законодавчі акти з цієї проблематики фактично відсутні.

Висновки. Виходячи із стану розробки поняття «регіон» та мети дослідження, вважаємо, що у політичній та управлінській науці, на відміну від економічної, історичної, географічної, соціологічної, етнографічної щодо регіону слід застосовувати адміністративний підхід, що ототожнює регіон з АТО, причому, вищого рівня. Лише такий підхід з чіткою прив'язкою до адміністративно-територіального устрою, дасть можливість осмислити систему публічної влади на територіях, а також напрями її трансформації. При цьому, – дві складові – територіальна та владна, що тісно взаємопов'язані, зобов'язують установити однозначні просторові параметри, що можливі лише у рамках адміністративно-територіального поділу. Якщо ж за основу взяти інші підходи, то нас підстерігатимуть методологічні пастки, пов'язані з розмитим розумінням цього терміна. Приміром, якщо застосувати історико-географічний підхід з метою чіткого визначення просторових меж Волині, то стає незрозумілим, який з історичних періодів брати за основу: Волинську землю, Волинське князівство, Волинське воєводство у складі Речі Посполитої, Волинську губернію у складі Російської імперії чи Волинську область (УРСР, Україна).

Таким чином, виходячи зі статті 133 Конституції України, що визначає виключний перелік АТО першого рівня системи адміністративно-територіального устрою України, до регіонального рівня, на переконання автора, слід віднести: АРК, 24 області, міста Київ та Севастополь. Таким чином, регіональний рівень асоціюється з вищим рівнем адміністративно-територіального устрою.

Подальші наукові розвідки у даному напрямі мають бути спрямовані на дослідження співвідношення понять «регіональний рівень» та «місцевий рівень», «регіон» та «район». Також потребує вдосконалення понятійно-термінологічний апарат назв і типів АТО, а також їх ієрархічних рівнів.

Список використаних джерел

1. Будзінський Т. Регіональні тенденції в країнах європейської спільноти // Нова політика. – 1999. - № 3(23). – С.8.
2. Верменич Я.В. Еволюція адміністративно-територіального устрою в Україні: проблеми концептуалізації // Український історичний журнал. – 2005. - № 4. – С.114-145.
3. Грушевський М. Хто такі українці і чого вони хочуть. – К.: Т-во «Знання» України, 1991. – 240 с.
4. Державна стратегія управління місцевим і регіональним розвитком (реформування місцевих органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування): Громадські слухання. – К.: Вид-во НАДУ, 2003. – С.17.
5. Иванов И.Д. Европа регионов. – М., 1998. – С. 15.
6. Керецман В.Ю. Державне регулювання регіонального розвитку: теоретичні аспекти: Монографія. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – С.59, 78.
7. Конгрес місцевих і регіональних влад України: Проблеми регіональної політики України. Стан місцевого самоврядування та правова політика Конгресу: Зб. док. і матеріалів (груд. 2003 р.) / Упоряд.: В.А.Негода, В.М.Тихонов. – К., 2004. – 176 с.
8. Концепція державної регіональної політики України: Затверджено II Всеукраїнським з'їздом Спільноти лідерів місцевих та регіональних влад України 9 вересня 2000 року // Голос України. – 2000. – 4 лист. – С.4.
9. Кравченко В.В. Конституційне право України: Навчальний посібник. – Вид. 4-те, виправл. та доповн. – К.: Атіка, 2006. – С.373.
10. Круглашов А. Спокуси та небезпеки регіоналізації // Регіони Східної Європи: інтеграційні очікування та конфронтаційні небезпеки: Матеріали міжнар. наук. конф. – Чернівці: Букрек, 2000. – С.14.
11. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління. – Вид. 2-ге, доп. і виправл. – К.: Центр сприяння інституційного розвитку державної служби, 2005. – С. 169.
12. Осауленко О., Карпов В. Регіональна статистика в системі державного управління // Командор. – 2002. - № 1. – С.3.

13. Пірен М. Політичні засади національної безпеки в системі регіонального управління // Збірник наукових праць УАДУ: В 4 ч. / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – Вип. 2. – Ч.І. – С.194.
14. Проміжний рівень управління в європейських державах: складність проти демократії? / За ред. Т.Ларссона, К.Нодмена, Ф.Петітвілля. – К.: К.І.С., 2003. – С.28.
15. Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України // Урядовий кур'єр. Орієнтир. – 2005. – 12 жовтн. – С.1-3.
16. Про територіальний устрій України: Проект Закону України // Урядовий кур'єр. – 2005. – 22 квіт. – С.10.
17. Регіональна політика та механізми її реалізації. – К., 2003. – С. 479-481.
18. Романюк С.А. Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – С.3.
19. Симоненко В.К. Регионы Украины: проблемы развития. – К., 1997. – С.27.
20. Слюсаренко А. Г., Томенко М. В. Історія української конституції.– К.: Т-во «Знання» України, 1993. – С.54-55.
21. Dictionnaire de Geopolitique. – Paris. – 1995. – S.112.

Анотація

У статті досліджуються поняття «регіональний рівень» та термін «регіон» – ключові категорії у системі територіальної організації влади. У процесі дослідження наведено і проаналізовано існуючі підходи щодо розгляду цих важливих понять, на основі чого розкрито їх зміст. Визначено регіональний рівень, що асоціюється з вищим рівнем адміністративно-територіального устрою України.

Ключові слова: регіональний рівень, регіон, область, район, територіальна організація влади, адміністративно-територіальна одиниця.

Annotation

In the article a concept «regional level» and term «region» are key categories is probed in the system of territorial organization of power. In the process of research existent approaches are resulted and analysed in relation to consideration of these important concepts, what their maintenance is exposed on the basis of. Certainly regional level which is associated with the higher level of administrative-territorial device of Ukraine.

Keywords: regional level, region, area, district, territorial organization of power, administrative-territorial unit.