

В руслі вироблення державної гендерної політики Президент України, Кабінет Міністрів України розробляють заходи щодо поліпшення становища жінок, підвищення їх ролі в суспільстві¹. Національною програмою дій на 2001–2005 роки сформована тактика реалізації державної політики підвищення статусу жінок у суспільстві, визначені її пріоритети, серед яких: а) врахування гендерних аспектів у формуванні державної політики, програм і проєктів; б) заборона дискримінації за ознакою статі на ринку праці, при наймі на роботу, просуванні по службі.

Отже, оновлення та подальше впровадження принципу соціальної захищеності державного службовця має здійснюватися у таких напрямках:

1. Розробка системи прямого соціального забезпечення державних службовців: збільшення грошових виплат та скорочення пільг.

2. Встановлення механізму надання конституційно гарантованого захисту державного службовця. Унормування його на рівні закону, а не підзаконних актів (президентські укази, урядові постанови тощо). Подолання декларативності змісту основ соціальної захищеності державного службовця.

3. Упорядкування структури заробітної плати державного службовця, зменшення її складових частин, забезпечення конкурентоздатності на ринку праці.

4. Створення рівних умов вступу та перебування на державній службі всіх соціальних категорій населення, зміцнення становища жінок у сфері державного управління. Надання реальних можливостей самовизначення молоді з метою залучення до державної служби талановитих, неординарних фахівців нової генерації.

5. Забезпечення належних умов для нормальної діяльності управлінського персоналу, в тому числі встановлення комп'ютерів, іншої оргтехніки та засобів зв'язку, що прискорюють управлінські процеси та підвищують продуктивність праці.

6. Підвищення престижу праці державних службовців і самої державної служби з метою стимулювання управлінської праці.

¹ Див. Указ Президента України «Про підвищення соціального статусу жінок в Україні» від 25.04.2001 р., постанову Кабінету Міністрів України «Про Національний план дій щодо поліпшення становища жінок та сприяння впровадженню гендерної рівності в суспільстві на 2001–2005 рр.» від 06.05.2001 р.)

І. В. Яковюк, кандидат юридичних наук, доцент, заступник директора Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України з наукової роботи

Європейський регіоналізм у контексті розбудови Європейського Союзу

Регіон, регіоналізм та регіоналізація — це категорії, а відтак, і проблеми, які раніше не становили особливого інтересу для юридичної науки¹. Однак посилення глобалізації у сучасному світі, створення Європейського Союзу і його поступове розширення і, зрештою, висунення ідеї «Європи регіонів»² змушують вітчизняних правознавців по-новому підійти до оцінки цих явищ з точки зору їх впливу на державний суверенітет, форму державного устрою, поділ влади, громадянство тощо і відповідно включити їх до предметного поля загальної теорії держави і права, конституційного та міжнародного права.

© Яковюк І. В., 2004

¹ Якщо на пострадянському просторі проблеми регіоналізації певним чином аналізувалися політологією, соціологією та економічною наукою, то в юридичній науці, за винятком науки міжнародного права, вони ще не отримали належного висвітлення.

² Див.: Бусьгіна І. Настоящее и будущее «Европы регионов» // Мировая экономика и международные отношения. — 1993. — № 9. — С. 78–86; Иванов И. Европа регионов // Мировая экономика и международные отношения. — 1997. — № 9. — С. 5–19; Зюнова Т. В. От Европы государств к Европе регионов? // ПОЛИС. — 1999. — № 5. — С. 155–164.

Актуальності дослідженням проблем регіоналізації надає передусім ситуація, що склалася в Європі на межі XX — XXI століть. Інтеграція і регіоналізація¹ — ці дві тісно переплетені тенденції, що значною мірою визначають напрямок сучасного державно-правового розвитку держав-членів ЄС, з одного боку, забезпечили просування міждержавного співробітництва на якісно новий рівень, внаслідок чого національні уряди делегують на наднаціональний рівень дедалі більше суверенних прав, а з другого — сприяли активізації прикордонної співпраці регіонів і муніципальних утворень у системі міждержавних та міжмуніципальних зв'язків, що в свою чергу спричинило передачу низки владних повноважень на регіональний та місцевий рівень². Загальним результатом цих процесів є розмивання державного суверенітету, що породжує дискусії навколо питання про можливість занепаду національних держав та їх «розчинення» в Євросоюзі.

На перший погляд може здатися, що інтеграція, яка сприяє концентрації влади на рівні ЄС, і регіоналізація, яка передбачає її децентралізацію, — це тенденції, які виключають одна одну, оскільки з ідеєю євроінтеграції не сумісні будь-які спроби економічної або політичної ізоляції. Однак при більш ретельному аналізі проблеми важко не помітити популярності концепції регіоналізації саме серед прибічників ідеї єдиної Європи. Регіоналізм вони розглядають як одну з ефективних противаг процесам надцентралізації влади в ЄС та її надмірної бюрократизації,

¹ Регіоналізм — це явище складне і багатоаспектне, а тому не існує його універсального визначення. В даній статті автор дотримується тлумачення терміна «regionalisation», який у документах ЄС і Ради Європи означає процес посилення регіонів усередині держави. Європейська інтеграція — це не єдиний фактор, який обумовлює регіоналізацію, однак саме він значною мірою сприяв процесу її інституціоналізації в Європі. Див.: *Бусьгіна І. М.* Концептуальные основы европейского регионализма // Проблемы европейского регионализма: Доклады Института Европы. — 1999. — № 61.

² Заступник постійного представника РФ при ЄС І. Іванов зазначає, що деякі регіони окремих держав ЄС спільно з місцевими адміністраціями вже реалізують від 50 до 100 функцій державного управління, які пов'язані переважно з наданням населенню державних послуг. Див.: *Іванов І.* Европа регионов. — С. 10.

а також ліквідації форм регіональних адміністративних структур¹, поглиблення поділу регіонів на елітарні і другорядні. Деякі з них навіть вважають, що ідея Європейського Союзу як Європи національних держав і міжурядових угод як магістрального напрямку євроінтеграції вичерпала свій потенціал і має поступитися місцем концепції «Європи регіонів».

Слід зазначити, що хоча ідея «Європи регіонів» увійшла у велику політику порівняно недавно і сьогодні як політиками, так і науковцями сприймається неоднозначно², її розвиток і популяризація³ відбувається досить швидко. Донедавна (70-80-ті рр. XX ст.) в будь-яких проявах міжнародної активності регіонів (передусім сепаратистських) національні уряди бачили виключно спроби конкуренції з державою, а отже, оцінювали їх негативно і відповідно протидіяли їм. Для такого ставлення на-

¹ На етапі розробки Договору про Європейський Союз існували реальні побоювання, що перехід від економічної до політичної інтеграції призведе до створення централізованої системи, яка виключала існування європейського регіонального виміру.

² Багато хто з політиків і науковців вважає, що транснаціональна регіоналізація може призвести до серйозних конфліктів, а тому Євросоюз, держави-члени і територіальні утворення замість радикального зламу існуючих структур повинні спільно працювати над оновленням системи рівноваги між наднаціональними, державними і місцевими інститутами влади.

³ З цього приводу слід звернути увагу на Декларацію про хартію народів і регіонів (Брновська програма), що була підписана у Нюрнберзі 26.05.2003 р. (Див.: Декларация О хартии народов: Брновская программа: <<http://www.balkaria.narod.ru/fakty/dekloration.htm>>). В ній зазначається, що сьогодні вже не ставиться завдання стосовно консервації таких, що історично склалися, структур і національних суверенітетів; пропонується подолати застарілі уявлення про необмеженість державного суверенітету і централізм національної держави і натомість просуватися в напрямку до ЄС і максимально можливої автономії малих національно-культурних співтовариств. Хартія закликає європейські уряди і парламенти поставити в порядок денний Європи питання автономії і федералізму; запровадження інститутів подвійного або регіонального громадянства; створення територіальних автономій для етнічних співтовариств, які складають більшість у регіонах, і делегування їм законодавчих і виконавчих функцій відповідно до принципів субсидіарності; гарантування представництва автономним регіонам у нижніх палатах парламентів; створення автономних регіональних держав навіть тоді, коли держава в цілому не організована на засадах федерації, та інше.

ціональних урядів існували певні підстави. Так, на початку 60-х років XX ст. ідея федеративної «Європи народів», що структурувалася за етнокультурним принципом, була підтримана бретонськими націоналістами. У 1988 р. Шотландська націоналістична партія модифікувала свою позицію щодо статусу Шотландії, відмовившись від повної незалежності на користь незалежності в рамках ЄС із статусом малої держави-члена ЄС¹. Аналогічного статусу домагаються також фламандські націоналісти Бельгії та північні сепаратисти (Ліга Півночі) в Італії.

Однак останнім часом у рамках ЄС у регіонів з'являється реальна можливість легально поряд з національними державами вийти на міждержавний та наднаціональний (у межах ЄС) рівень при вирішенні питань у різних сферах суспільного життя, що обумовлено виходом регіональної політики ЄС на якісно новий рівень розвитку протягом останнього десятиліття. Так, сьогодні при інститутах ЄС вже функціонує понад 80 представництв регіонів, 289 регіонів з 23 європейських країн об'єдналися в Асамблею європейських регіонів. Як правило, негативна реакція національних урядів проявляється лише у випадках, коли кроки окремих регіонів несуть у собі виклик державі².

Необхідність формування регіональної політики як ЄС, так і держав-членів обумовлена суттєвими диспропорціями економічного і соціального розвитку, які існували вже на момент створення Європейських Співтовариств як між державами-засновницями, так і регіонами, що їх утворюють. Кожен наступний етап інтеграційного розширення лише поглиблював ці диспропорції, загострюючи проблему. В результаті наприкінці XX ст. в Євросоюзі було досягнуто консенсусу стосовно того, що без вирішення проблем регіонів, вирівнювання диспропорцій між ними подальший розвиток інтеграційних процесів в Європі стає неможливим.

Протягом тривалого часу правову основу для проведення регіональної політики ЄС склали преамбула Договору про за-

¹ Див.: *Тэвдой-Бурмули А. И.* Европейский национализм в контексте европейской интеграции. — С. 18-19.

² Наприклад, спроба австрійського Тіроля та німецькомовного Тіроля і Трентіно (Італія) заснувати спільне представництво при ЄС. Див.: *Иванов И.* Европа регионов. — С. 6.

снування Європейського економічного співтовариства (ДЄЕС)¹, в якій зазначалося, що держави-члени прагнуть зміцнювати єдність економіки своїх країн і забезпечувати її гармонійний розвиток шляхом зменшення розриву між різними районами і подолання відсталості районів, які перебувають у менш сприятливих умовах, а також статті 2, 3, 39, 123-125. У 1972 р. Паризький самміт офіційно ввів у політичний лексикон поняття «регіональна політика ЄС» і створив Європейський фонд регіонального розвитку як фінансовий інструмент підтримки регіональної політики держав-членів (почав діяти у 1975 р.). У 1980 р. держави-члени Ради Європи підписали Європейську рамкову конвенцію про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або властями. В преамбулі Конвенції вказувалося, що держави-члени визнають, що, по-перше, для досягнення статутної мети (досягнення більшого єднання між державами-членами Ради Європи та розвитку співробітництва між ними) важливе значення має співробітництво між прикордонними територіальними общинами або властями в таких галузях, як регіональний, міський та сільський розвиток, охорона довкілля, поліпшення діяльності підприємств громадського користування і комунального обслуговування, а також взаємна допомога у надзвичайних ситуаціях; по-друге, Рада Європи має прагнути забезпечити участь територіальних общин або властей Європи в досягненні її мети; по-третє, набутий досвід свідчить про те, що співробітництво між місцевими та регіональними властями в Європі дозволяє їм ефективно виконувати свої завдання і сприяє, зокрема, благоустрою та розвитку прикордонних регіонів. Досягнувши консенсусу з цих питань, держави-члени взяли на себе зобов'язання підтримувати та заохочувати транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, які перебувають під їх юрисдикцією, та територіальними общинами або властями, які перебувають під юрисдикцією інших договірних сторін.

Підвищення інтересу до регіональної політики відбулося після підписання у 1986 р. Єдиного європейського акта, ст. 23

¹ Договори об учреждении Европейских Сообществ: Документы Европейского Союза / Отв. ред. Ю. Борко. — М., 1994. — Т. I.

якого доповнила ДЄЕС розділом V «Економічне і соціальне з'єднання» (статті 130а-130е), та Договору про Європейський Союз (1992), який виклав даний розділ у новій редакції¹. Стаття 130а ДЄЕС зокрема зазначає, що «Співтовариство особливо прагне скоротити розрив між різними регіонами і відставання регіонів, які перебувають у найменш сприятливих умовах». При цьому дана мета має враховуватися при проведенні економічної політики державами-членами, а також Співтовариством, яке повинно використовувати для її досягнення усі фінансові інструменти (ст. 130b).

При виконанні поставленого завдання діяльність інститутів ЄС сьогодні спрямована на сприяння:

- 1) регіонам, де душевий ВВП складає менше 75% середнього по ЄС або є інші специфічні причини відсталості;
- 2) регіонам, які зазнають структурної кризи, із загальним і промисловим безробіттям вище середнього по ЄС;
- 3) регіонам із застійним безробіттям, передусім серед молоді;
- 4) регіонам з технологічним безробіттям;
- 5а) сільським районам (районам рибальства), які страждають від структурних змін у виробництві;
- 5б) сільським районам з високим безробіттям, низькими доходами і відтоком населення;
- б) регіонам з густотою населення менше 8 осіб на 1 кв. км.²

На реалізацію цих напрямів Комісія ЄС витрачає значні кошти: у 1985-1988 рр. — 54,8 млрд. екю; 1989-1993 рр. — 64 млрд.; 1994-1999 рр. — 156 млрд.³ Нині кошти, що виділяються на регіональний розвиток, вже складають найбільшу частку в бюджеті ЄС. Відповідно запроваджений Євросоюзом підхід до формування і реалізації регіональної політики вже дає відчутні результати як для окремих держав, так і регіонів, що входять до їх складу. Зокрема, виконання програм, які реалізуються під патронатом структурних фондів ЄС¹, суттєво сприяють вирішенню

¹ Єдиний європейський акт. Договір о Європейском Союзе / Отв. ред. Ю. Борко. — М., 1994. — С. 24-26, 95-97.

² Див.: *Иванов И.* Европа регионов. — С. 14.

³ Там само. — С. 15.

завдань з ліквідації відставання Греції, Іспанії, Португалії та Ірландії від середньостатистичного для ЄС рівня, а також вирішенню завдань з ліквідації відставання окремих регіонів у певних галузях економіки і соціальної сфери.

Свій внесок у процес розвитку регіональної політики зробив Європарламент, прийнявши в 1988 р. Хартію регіоналізації Співтовариства, в якій дано офіційне визначення регіону як гомогенного простору, що має фізико-географічну, етнічну, культурну, мовну спільність, а також спільність господарських структур і спільність історичної долі². В цій Хартії на особливу увагу заслугоує ст. 14, в якій сказано, що відповідно до принципу субсидіарності з метою розподілу функцій регіони мають зайняти місце в державі між центральним і муніципальним урядами і бути значною мірою відповідальними за здійснення заходів, які перебувають під юрисдикцією держав-членів.

Але по-справжньому нова сторінка в історії регіональної політики ЄС відкрилась у зв'язку з процесом інституціоналізації ідеї «Європи регіонів». Так, за останні двадцять років окремими регіонами відкрито велику кількість інформаційних офісів у Брюсселі, а також створено низку достатньо впливових європейських регіональних інституцій, які виявилися здатними справляти помітний вплив на регіональну політику як у загальноєвропейському, так і національному масштабі. Мова йде про сформовану Єврокомісією Консультативну раду регіональних і місцевих влад, Асамблею європейських регіонів, створену за участю ЄС, Збори регіонів Європи, конференцію «Європа регіонів» тощо³. Саме останні дві інституції на початку 90-х рр. запропонували включити в договірну базу ЄС принцип субсидіарності та створити в межах ЄС орган представництва інте-

¹ Європейський соціальний фонд, Європейський фонд регіонального розвитку, Фонд орієнтації і гарантій сільського господарства, Фінансовий фонд орієнтації рибальства, Фонд з'єднання. Ресурси цих фондів на 2000-2006 рр. складають 213 млрд євро. Див.: Thiel E. Die EU. Von der Integration der Markte zu gemeinsamen Politiken. Opladen, 1998. S. 301.

² *Бусыгина И. М.* Концептуальные основы европейского регионализма. — С. 17. Схожий підхід викладений також у Конвенції Ради Європи з проблем регіоналізації (1978 р.).

³ Окрім названих існують Рада європейських муніципалітетів і регіонів, Міжнародний союз місцевого управління.

ресів регіонів. Ці пропозиції отримали своє відображення у Маастрихтському договорі (1992)¹, ст. 2 якого містила вимогу, згідно з якою цілі Союзу мають досягатися із дотриманням принципу субсидіарності, а глава IV передбачала створення Комітету регіонів як консультативного органу Союзу (функціонує з 1994 р.), який консулює Раду, Комісію, а в окремих випадках і Європарламент з питань транс прикордонного співробітництва, освіти, культури, охорони здоров'я, молодіжної політики.

У Раді Європи створено свій консультативний орган — Конгрес місцевих і регіональних влад, який представляє місцеві та регіональні органи самоврядування держав-членів. Головними цілями Конгресу є надання можливості представникам місцевих і регіональних органів влади брати участь у розробці європейської політики в рамках Ради Європи; налагодження співробітництва між регіонами, особливо прикордонними, з метою забезпечення миру, терпимості й економічного зростання; налагодження співробітництва між національними асоціаціями місцевих та регіональних влад та європейськими організаціями, що представляють місцеві та регіональні влади держав-членів.

Створення Комітету регіонів та Конгресу місцевих і регіональних влад можна оцінювати як запізнілу реакцією національних урядів, ЄС та Ради Європи на ініціативу націоналістичних політичних партій Бретані, Уельса, Ельзаса та країни Басків щодо створення 1975 р. у Брюсселі Бюро непередставлених націй Європи, яке було покликано координувати діяльність корінних етнічних меншин та відстоювати їх інтереси на загальноєвропейському рівні.

Зміна ставлення до проблеми регіоналізації на рівні ЄС спричинила певний перегляд позицій з цього приводу з боку національних урядів². Принаймні сьогодні вони вимушені, з

¹ Единий європейський акт. Договір о Європейском Союзе. — С.124-126; Европейское право: Учебник / Под ред. Л. М. Энтина. — М., 2002. — С. 677-679.

² На національному рівні простежується тенденція до утворення асоціацій регіонів та місцевих адміністрацій. У ряді країн (Данія, ФРН, Ірландія, Іспанія, Люксембург, Нідерланди та Швеція) їх діалог з центральною владою, передусім з фінансових питань, має системний характер. Крім того, останнім часом простежується певна тенденція до дрейфу унітарних держав у напрямку федералізму. Певні реформи в цьому напрямку відбуваються в Іспанії, Італії, Франції та Швеції. Див.: *Иванов И.* Европа регионов. — С.13-14.

одного боку, приховувати незадоволення прямим виходом регіонів на загальноєвропейський рівень, аби уникнути негативних оцінок (77% європейців підтримують активізацію позиції регіонів), а з іншого — за своєю ініціативою вони ініціювали практику масштабного делегування окремих функцій управління в сферах освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту, охорони навколишнього середовища, організації місцевого транспорту, житлового і комунального господарства тощо на місця (як у федеративних, так і в унітарних державах), але, як правило, без відповідного фінансування їх здійснення. Крім того, національні уряди поширюють практику перекладання реалізації окремих рішень Євросоюзу також на плечі регіонів.

Особливо чітко процес делегування повноважень від центру до регіонів простежується у федеративних державах-членах ЄС, де поряд з процесом передачі окремих повноважень від земель до федерального центру спостерігається менш помітний зворотний процес. Особливої уваги в цьому зв'язку заслуговує практика наділення національними урядами регіонів і навіть муніципальних утворень повноваженнями, які забезпечують їх прикордонне співробітництво в системі міждержавних і міжмуніципальних зв'язків, що є наслідком реалізації положень Європейської рамкової конвенції про транс кордонне співробітництво між територіальними общинами або властями.

Так, Доповненнями до Конституції Австрії 1988 р. (ч. 2 ст. 16) передбачено надання землям права укладати державні договори з прикордонними державами або їх складовими частинами. Правда, на укладання такого договору необхідно отримати попередню згоду Федерального уряду, а повноваження щодо ведення переговорів і укладання державного договору реалізується Федеральним президентом за пропозицією уряду землі, підписаною губернатором землі. Реалізуючи надане право, австрійські землі сьогодні співпрацюють, наприклад, з німецькими землями, швейцарськими кантонами, регіонами Італії в рамках таких європейських регіональних організацій, як Робітничі співпраця альпійських держав, Робітничі співпраця земель і регіонів Східних Альп, Робітничі співпраця Дунайських регіонів¹.

¹ Див.: *Рыкин В. С.* Австрийский федерализм: прошлое и настоящее: Доклады Института Европы. — М., 1998. — № 22. — С. 29.

Аналогічний підхід практикується й у Німеччині. Так, п. 3 ст. 32 Конституції передбачає, що тією мірою, в якій землі мають законодавчу компетенцію, вони можуть за згодою Федерального уряду укладати договори з іноземними державами. Законом від 21 грудня 1992 р. ст. 24 Конституції була доповнена частиною 1а, яка передбачила практику перенесення землями своїх суверенних прав у межах їх компетенції щодо здійснення державних повноважень і виконання державних завдань (за умови попереднього схвалення Федеральним урядом такого рішення) на прикордонні установи по сусідських справах. Дане доповнення до Конституції стало закономірним кроком, який відображає поглиблення прикордонного співробітництва, закріплення його нових форм¹.

Правом брати участь у міжнародному співробітництві в межах своєї компетенції користуються бельгійські регіони (статті 127-130, 167 Конституції). Конституція Португалії (п. s, t ст. 229) також гарантує автономним областям право участі у міжнародних договорах, які торкаються їх безпосередньо, а також право встановлювати відносини з іншими іноземними регіональними утвореннями.

Реалізація регіонами наданих прав сприяє інтенсифікації міжрегіонального економічного співробітництва. Євросоюз у свою чергу сприяє цьому процесу², підтримуючи створення так званих «євро регіонів», наприклад «Саар-Лор-Люкс» або «Маас-Рейн». Створення останнього забезпечило ефективну співпрацю регіонів Нідерландів, Франції та Німеччини в таких сферах і напрямках, як економіка, розробка та впровадження новітніх

¹ Прикладами такої співпраці є ряд договорів, які уклали німецькі землі з іноземними державами, наприклад, Угода землі Нижня Саксонія, землі Північний Рейн-Вестфалія (ФРН) і Королівства Нідерланди про прикордонне співробітництво територіальних корпорацій та інших публічних організацій від 23.05.1991 р. Див.: *Teilraumgutachten fuer den Raum Passau / Schaerding: Kurzbericht zu Bestandsaufnahme, Staerken-Schwaechen-Profil, Entwicklungsleitbild / Hrsg. Planerteam Teilraumgutachten Passau / Schaerding, 2001.*

² Проявом такого сприяння можна вважати позицію Європейської Ради, яка на Кельнському саміті 1999 р. недвозначно вказала Європейському інвестиційному банку на необхідність надання фінансової підтримки регіонам Центральної та Східної Європи.

технологій, охорона навколишнього середовища, ринок праці, соціально-культурна інтеграція.

Протягом останніх років спостерігається помітне посилення ролі регіонів у процесі прийняття рішень в ЄС. Це пов'язано з тим, що в умовах побудови єдиного правового, економічного і соціального простору в рамках ЄС відбувається поступове звільнення регіональних політичних сил з-під постійного жорсткого контролю національних урядів. Як наслідок, стосовно питань сільського господарства, рибальства, проблем острівних і прибережних територій, діяльності структурних фондів ЄС тощо позиція регіонів вже подекуди конкурує з позицією національних урядів. Більше того, регіони поступово починають впливати на загальноєвропейську політику. Можливості для впливу забезпечують Комітет регіонів та Конгрес місцевих і регіональних влад Європи. Хоча вони і покликані виконувати консультативні функції, однак на практиці подекуди частково перебирають на себе функцію політичного представництва регіонів на наднаціональному рівні. Така ситуація вимагає гармонізації та кореляції регіональних і державних інтересів на наднаціональному рівні.

Закономірним наслідком розвитку регіоналізму в Євросоюзі стала розробка проектів концепцій «Європи регіонів». Через складність і непередбачуваність досліджуваного явища зацікавленим сторонам не вдається дійти згоди у баченні змісту концепції. У доповіді підрозділу прогностичних досліджень Єврокомісії «Сценарії Європи — 2010» виділено п'ять основних напрямів розвитку ЄС¹. Найрадикальніший з них — «Сотня квіток» — не виключає навіть доведення процесу регіоналізації до крайнього логічного завершення — повної заміни в рамках Євросоюзу Вестфальської системи суверенних держав співтовариством регіонів, що функціонує лише під загальною егідою ЄС. Але навіть у «оптимальному» сценарії розвитку «Розподілена відповідальність» передбачається суттєвий, порівняно з існуючою практикою, перерозподіл повноважень і предметів відан-

¹ Див.: *Барабанов О.* Тенденции регионализации в Европе и интересы России // *Мировая политика и международные отношения на пороге третьего тысячелетия / Под ред. М. М. Лебедевой.* — М., 2000. <<http://www.auditorium.ru/books/126/intrelation-barabanov.htm>>.

ня між ЄС, національними державами і регіонами на користь останніх¹. Зокрема передбачається, що регіони самостійно визначатимуть для себе на кожні п'ять років пріоритетні завдання, тоді як національні уряди і ЄС забезпечуватимуть їм лише «зонтичну» підтримку.

Отже, аналіз сучасної регіональної політики Європейського Союзу дозволяє дійти певних висновків.

Розвиток Євросоюзу відповідно до принципу субсидіарності закономірно сприятиме виникненню різноманітних форм децентралізації прийняття рішень в сферах політики, економіки, освіти, культури тощо. Поступове вкорінення створених інституцій в існуючі мережі управління і набуття ними відносно автономного статусу в межах ЄС сприятиме підвищенню ролі регіональної кооперації, що не обмежена державними кордонами. Внаслідок цього національні уряди втратять монополію на представництво інтересів своїх регіональних структур.

Запроваджений механізм перерозподілу державних повноважень (наверх — до наднаціональних інститутів ЄС і вниз — до регіональних інституцій) триватиме і далі. Однак це не призведе до нейтралізації держави, її зникнення. Можна передбачити, що держава буде еволюціонувати, перетворюючись на інституцію, яка буде сприяти досягненню міжрегіонального компромісу, і функціонувати як шарнір, що діє в обох напрямках.

Процес європейської регіоналізації буде тривати. В цьому зв'язку завдання національних урядів, інститутів ЄС і регіонів має полягати в тому, аби спрямувати його на оптимальне використання тих можливостей, які впливають із територіального поділу сучасних держав. Передусім це стосується економіки і політики, а також інших сфер суспільного життя. Регіоналізація Європи має стати не самоціллю, а засобом протидії процесу надконцентрації влади на рівні інститутів ЄС і подальшого розвитку на засадах субсидіарності механізму розподілу владних повноважень.

Досягнення компромісу між національними державами, наднаціональними інститутами і регіонами в питанні узгодження процесів інтеграції і диференціації має стати запорукою майбутнього розвитку Європи.

¹ До речі, Єврокомісія вже зараз пропонує делегувати ряд своїх «загальноєвропейських» повноважень не національним державам, а регіонам.

В. І. Лозо, кандидат юридичних наук, доцент.
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого

Історичні умови становлення і правового забезпечення екологічної політики Європейського Союзу

Метою даної статті є виявлення умов, у яких у другій половині ХХ ст. відбувався процес правового забезпечення екологічного співробітництва у світовому співтоваристві в цілому й у Європейському Союзі зокрема. Йдеться про міжнародні політичні сили, які працювали над розробкою і здійсненням раціональної екологічної політики і від рішень яких залежали регіональні або глобальні екологічні ініціативи; робиться спроба аналізу сильних і слабких сторін різних інституціональних механізмів співробітництва держав у вирішенні екологічних проблем і їх відповідність розвитку в майбутньому.

Цей аналіз необхідний, щоб визначити: чи може фрагментарна і часто висококонфліктна політична система, утворена більш ніж 180 суверенними державами і безліччю інших діючих осіб, досягти високого (і історично безпрецедентного, за винятком країн ЄС) рівня співробітництва і політичної координації, необхідних для вирішення екологічних проблем на глобальному або регіональному рівні.

Міжнародний вимір, масштаб і розмір цих проблем зросли в результаті потроєння населення земної кулі в ХХ ст., стрімкої

© Лозо В. І., 2004