

УДК 341.21 (1-32)

С.В. ФОМІНА, Національний університет
«Юридична академія України імені Ярослава
Мудрого

РЕГІОН ЯК ОБ'ЄКТ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Ключові слова: регіоналізація, регіон, міжнародна правосуб'єктність

Серед тенденцій сучасного світового розвитку можна виділити процеси глобалізації, з одного боку, і зростаючу активність регіональної або субрегіональної інтеграції – з іншого. Обидва ці феномени виникли у другій половині ХХ ст., Але на початку ХХІ ст. наповнилися новим змістом, що дозволило виділити в процесах глобалізації принципово новий, сучасний етап, а стрімке зростання інтеграційних угруповань позначити як другу хвилю регіоналізму або як «новий регіоналізм». Ці відмінності і особливості диктують необхідність розгляду процесів регіоналізації з нових позицій, що дозволяють адекватно оцінити зміни, що відбуваються.

Процеси глобалізації та регіоналізації в силу притаманних їм сприятливих можливостей і ризиків перебувають у центрі суспільної уваги і наукових дискусій, причому, не тільки в галузі юриспруденції, і викликають досить різну реакцію в усіх сферах світового співтовариства [1–3]. На думку одних дослідників регіоналізм стане вирішенням великої кількості проблем у сучасному світі, на думку інших – створить нові труднощі, пов'язані з обмеженням державного суверенітету, що, у свою чергу, може спричинити втрату традиційних демократичних цінностей участі громадян в управлінні.

Одним з основних питань міжнародного права є питання міжнародної правосуб'єктності. Саме ця тема в останні роки з новою силою придбала свою актуальність, їй присвячено багато наукових досліджень сучасності і саме в цьому розрізі досліджуються багато теоретичних питань міжнародного права [4].

Вивчення феномену регіоналізму також, в першу чергу повинно бути пов'язане з міжнародною правосуб'єктністю регіонів.

Основною перешкодою для цього, на нашу думку, є неоднакове розуміння поняття «регіон» як у міжнародно-правових документах, так на доктринальному рівні.

Так, доктрина європейського інтегрального федералізму, розглядаючи поняття «регіон», виходить з того, що інтегруючий політичний організм (наприклад, Європейський Союз) взаємодіє не з людьми (як, наприклад, в американській моделі федерації), а з політично організованими територіями, тобто з локальними, регіональними об'єднаннями, самоврядними і автономними [5, с.26–28]. Такий підхід не вимагає культурної, економічної, мовної однорідності, на відміну від американської моделі. Європейський федералізм ґрунтується на об'єднанні різних рівнів ідентичності, що не суперечать, а доповнюють один одного, тобто на об'єднанні регіонів. В рамках цієї доктрини визначення терміна «регіон» запропоновано Л. Ремхельдом. На його думку, це – термін, що включає в себе ряд основних ознак: загальна територія, певне населення, спільність історії, спільність природних умов, спільність розв'язуваних проблем [6, с.149–150]. Представники цієї доктрини відзначають, що не всі ці складові мають бути присутні в обов'язковому порядку, незмінно знайдеться один або кілька домінуючих ознак, поєднання яких дасть у кожному конкретному випадку унікальну регіональну ситуацію.

І.В. Левакін вважає, що помилково ототожнювати і, тим більше, підміняти термін «регіон» з поняттями національні республіки, області тощо. Регіон – пише автор – у всій повноті цієї категорії – поняття неюридичне, точніше не тільки юридичне: воно включає в себе не тільки адміністративно-територіальну чи державно-політичну ознаку, а й економічні, культурні, національні та інші особливості... розподіл по регіонах може і не збігатися з так званим держу строем [7, с.59].

Представниками доктрини європейського інтегрального федералізму також постійно

підкреслюється, що регіон у Європі – не завжди конституційно визнане адміністративно-територіальне утворення, оскільки Європейський Союз об'єднує в собі й унітарні держави.

У цьому зв'язку слід зауважити, що сучасний європейський унітаризм відрізняється від того, який свого часу прийшов на зміну феодалної роздробленості. Зберігаючи основні ознаки унітаризму [8, с.80], багато європейських держав відступають від ідеї жорсткої централізації. Так, Конституція Іспанії (ст.2) визнає і гарантує право на автономію національностей і регіонів, де вони проживають, а також відносини солідарності між ними. Конституція Італійської Республіки (ст.5) проголошує: «Республіка єдина і неподільна, визнає та заохочує місцеві автономії; здійснює найширшу адміністративну децентралізацію у тих сферах діяльності, які входять до компетенції держави; координує принципи й методи законодавства стосовно вимог автономії та децентралізації».

Таким чином, коли мова йде про політико-територіального устрій вже недостатньо називати тільки лише дві його форми: унітарну і федеративну. У європейському праві устоявся ще один термін, що визначає форму політико-територіального устрою – «регіоналістська держава». На думку І.В. Левакіна, регіоналістська держава – це щось «середнє» між унітарною і федерацією, точніше – унітарний, але децентралізований держустрій [7, с.59]. Так, О.В. Марцеляк у вступній статті до Конституції Італії визначає форму державного устрою цієї республіки як унітарна децентралізована [9, с.125].

Тут, заради справедливості, слід зазначити, що все ж деякі європейські країни як і раніше відстоюють ідею жорсткої централізації. Конституція Республіки Болгарія 1991 р., наприклад, на території якої проживає національна меншість (турки), проголошуючи Болгарію єдиною з місцевим самоврядуванням, додає, що у державі утворення територіальної автономії вважається недопустимим (ст.2).

Досвід, опрацьований концепцією європейського інтегрального федералізму, був ви-

користаний у прийнятій в 1988 році Європейським Парламентом Хартії регіоналізму, де дається таке визначення регіону: регіон - це гомогенний простір, що має фізико-географічну, етнічну, культурну, мовну спільність, а також спільність господарських структур та спільність історичної долі [10, с.399]. Доктринальна позиція з приводу визначення поняття регіону була сприйнята в проекті «Хартії про регіональне самоврядування», прийнятої спочатку в якості рекомендації № 34 Комітетом місцевих і регіональних влад Ради Європи в 1996 р. і пізніше відкритою для підписання для країн-учасниць Ради Європи. Цей документ називали революційним, оскільки в ньому різко підвищувалася політична роль регіонів і їм дозволялося, минаючи державний рівень, встановлювати прямі зв'язки з європейськими інстанціями Брюсселя і проводити самостійну політику. Через незгоду більшості країн Хартія про регіональне самоврядування не була підписана і не вступила в силу.

Це непогодження, на наш погляд, цілком зрозуміло, оскільки таке трактування поняття «регіон», по суті, розмиває підвалини державності і більшість країн не готові надати статусу суб'єкта міжнародного права утворенням, в склад яких входять частини різних держав. Крім цього, і для юридичних документів, таких як хартії, конвенції, договори настільки невизначена конструкція терміна навряд чи припустима. Сам І.В. Левакін визнає, що «для юриста регіон – це, перш за все, державно-правова та/або адміністративно-територіальна одиниця [7, с.59].

Асамблея Європейських регіонів, яка 04.12.1996 р. прийняла Декларацію з регіоналізму, виходила з дещо інших позицій ніж автори вищезазначеної Хартії. Відповідно до ст. 1 Декларації регіон є державним територіальним утворенням, який відповідає рівню, наступному рівню держави. Регіон має власну Конституцію та уряд з відповідними політичними повноваженнями.

Розглядаючи питання про міжнародну правосуб'єктність регіонів необхідно надати

їх класифікацію, в основу якої покласти відповідні критерії.

І.В. Левакін виділяє такі їх види: 1) регіон як суб'єкт федерації; 2) регіон як група суміжно споріднених суб'єктів; 3) регіон як група географічно не суміжних, але близьких за статусом і устроєм суб'єктів і 4) регіон - міжсуб'єктна або внутрішньосуб'єктна територіальна одиниця [7, с.59].

Але починати на наш погляд, необхідно з, назвемо їх так, мегарегіонів. Ця група включає в себе міжнародні об'єднання держав - самостійних акторів на міжнародній арені. Таке об'єднання відбувається найчастіше за географічною ознакою (наприклад, європейський, північноамериканський, азіатсько-тихоокеанський, північно-африканський або латиноамериканський регіони). Це є результатом глобалізації і основною рушійною силою регіоналізації на мегарівні є об'єднання зусиль держав у тій чи іншій галузі: політичної (ОБСЄ), військової (НАТО), економічної (ЄС), валютно-фінансової (МВФ) і в інших напрямках. Об'єднуються держави на регіональному рівні, як правило, у формі міжнародної організації. Їх міжнародна правосуб'єктність не викликає в даний час ніяких сумнівів. Природно, міжнародні організації є похідними (несуверенним) суб'єктами міжнародного права. Юридичним джерелом правосуб'єктності для несуверенних суб'єктів міжнародного права слугують їх установчі документи, що приймаються і затверджуються первинними суб'єктами міжнародного права у формі міжнародного договору. Похідні суб'єкти міжнародного права мають обмежену правоздатність, яка обумовлена визнанням цих учасників міжнародних відносин з боку первинних суб'єктів, перш за все держав. Обсяг і зміст правосуб'єктності міжнародних організацій залежать від волі останніх [11, с.49,53].

Особливе місце в групі регіональних об'єднань держав займає Європейський Союз [12]. За своїм характером він вийшов за рамки міжнародної організації і все більше набирає властивостей, які притаманні федерації або конфедерації, але говорити що Європейський

Союз йде шляхом утворення єдиної держави подібної СРСР або США або взагалі не потрібно, або занадто рано.

Друга група регіонів – це внутрішньодержавні територіальні одиниці (землі, провінції, республіки тощо). Саме ці «державні територіальні утворення, які відповідають рівню, наступному рівню держави» Декларація з регіоналізму і називає *регіонами*.

Особливо помітно регіоналістський рух цього виду спостерігається в сучасній Європі. Взагалі, розгляд регіонів як засобу подолання надмірної централізації в системі державного управління актуалізувався в Європі наприкінці XIX століття. Тоді це ще не було безпосередньо пов'язане із загальноєвропейськими проблемами, але, послідовно проявившись у Бельгії, Шотландії, Каталонії. Країні Басків, воно увійшло в загальноєвропейську політичну повістку, спонукаючи до змін. Австрія почала територіальні перетворення в 1920 р., створивши систему земель з високим рівнем автономії у статусі суб'єкта федерації. Реорганізована в післянацистський період, Німеччина вирішила багато своїх проблем в 1949 р., коли передала значну частину владних повноважень землям. Італія стала поступово прощатися із централізмом в 1970-ті роки. І лише на більш пізній стадії рушійною силою процесу регіоналізації став сам ЄС. Його безпосереднім інтересом, крім затвердження демократії, було стимулювання політичної емансипації регіонів. В даний час регіоналістський рух за надання регіонам статусу суб'єкта міжнародного права активно підтримується брюссельськими наднаціональними структурами, які бачать в них своїх прихильників у відносинах з державами, Останні, як відомо, підтримують далеко не всі ініціативи Євросоюзу і, трапляється, готові вступити з ним у конфронтацію.

Початком масштабної регіональної політики ЄС варто вважати створення в 1975 р. Європейського фонду регіонального розвитку. У червні 1984 р. Європарламент і Європейська комісія затвердили документ «Переваги тісних зв'язків між Комісією Європейських співтовариств та регіональною і місцевою вла-

дою у зв'язку із завданнями держав по забезпеченню виконання законодавства комун». В ньому у діяльність ЄС закладався принцип партнерства з регіональною та місцевою владою. В 1984 р. Європейським парламентом була прийнята резолюція з питань регіональної політики – «Хартія Співтовариства по регіоналізму». З метою сприяння європейському регіоналізму і посилення ролі окремих територій в 1985 р. була створена Асамблея регіонів Європи (АРЄ), яка об'єднала до кінця ХХ століття понад 300 територіальних громад з населенням 400 млн. чоловік. В 1994 р. Рада Європи прийняла «Хартію місцевого самоврядування», а в 1996 р. Асамблея регіонів Європи – «Декларацію з регіоналізму», яку ми вже згадували вище. В ній закладений принцип субсидіарності у суспільних відносинах – пріоритет прав і інтересів особи над правами та інтересами будь-якої спільноти. Принцип субсидіарності передбачає розподіл прав і обов'язків по виконавчій вертикалі з делегуванням конкретних рішень на той територіальний рівень, де вони можуть виконуватися найбільш ефективно. Статус європейського регіону може бути змінений тільки при згоді та за участю місцевої громади. В одній державі з метою збереження своїх історичних, політичних і соціокультурних особливостей регіони можуть мати різні статуси (ст.1 Декларації). На відміну від існуючої податкової політики Декларацією передбачена зміна відносин регіону і держави. Не держава залишає частину податків регіону, а навпаки, регіон частково або повністю передає податок державі (ст.5 Декларації). Регіони розрізняються розміром, політико-адміністративними особливостями, мають різні устави і розглядаються як найважливіший елемент побудови єдиної Європи (Преамбула Декларації). Відповідно до ст.1 Декларації АРЄ, регіон має власну Конституцію та уряд з відповідними політичними повноваженнями. Регіони визнаються активними суб'єктами політики Європейського Союзу і мають право самостійно діяти на міжнародній арені (Преамбула та ст.10 Декларації).

Говорячи про міжнародну правосуб'єктність регіонів слід сказати, що її обсяг залишається внутрішньою справою самих держав і їх внутрішньої організації.

Якщо звернутися до внутрішнього конституційного права європейських держав, то воно, як правило, не проводить різниці у розумінні зовнішньополітичної діяльності – чи здійснюється вона тільки в рамках Євросоюзу або у більш широкому міжнародно-правовому масштабі. І та і інша сфери належать за національним законодавством до зовнішньої сфери діяльності держави – дипломатичній. І та і інша регулюються однаково. Це давно викликає незадоволеність самих регіонів, які вже протягом більше 50 років прагнуть знайти форми для підвищення своїх можливостей самостійної участі у співпраці та взаємодії з іншими регіонами, державами та місцевими органами [13, с.19]. Вони були б раді закріпленню в національних конституціях нового положення, що додає регіонам право на самостійну, без оглядки на центр, участь у діяльності, що регулюється не тільки національним правом, а й міжнародним.

Проте держави не поспішають і, здійснюючи свій національний суверенітет, далеко не завжди наділяють свої регіони відповідною компетенцією на повноцінну участь у європейській політиці та правотворчості. Конституції, як і до вступу в союз, закріплюють за регіонами незначний обсяг правоздатності на зовнішньодержавну діяльність. Вони можуть брати участь не тільки у внутрішньодержавних правовідносинах, але і в міжнародних. Але, як правило, їх сфера обмежена приватно-правовою сферою і не поширюється на політичну сферу міжнародного публічного права. Таким чином, міжнародні відносини – будь ласка, але міжнародне право - ні.

Регіони, наприклад, навіть найбільші, не мають права на самостійне укладення міжнародних договорів, в тому числі і на рівні ЄС. Вони не включені в обов'язкову процедуру участі у прийнятті регламентів, директив, рішень та інших актів Ради, Європарламенту і Комісії ЄС як такі, тобто самі від себе. Як по-

казує приклад Комітету регіонів, вони можуть робити це лише консультативно і не більше. Регіони, як такі, не прописані в якості обов'язкової інстанції, як, наприклад, Європарламент або національні парламенти. Лише консультативний Комітет регіонів виступає від їх імені в комунітарній нормотворчості. Останній теж не має вирішального законодавчого голосу, а лише дорадчий і консультативний.

Тим не менш, Комітет регіонів як і Європарламент як правотворча інстанція обов'язковий і його ігнорування відразу тягне недійсність прийнятого акту – з цієї формальної підстави.

В останні десятиліття створено чимало асоціацій прикордонних територій. Це приклад третьої групи регіонів, які об'єднують у собі конституційно-визначені територіальні одиниці окремих держав.

Показовим у цьому зв'язку є єврорегіон Саар-Лор-Люкс [14, с.37-43]. До його складу входять земля Рейнланд-Пфальц, французька Лотарингія, німецькомовна громада Бельгії, провінція Валлонія, а також Герцогство Люксембург. У 1986 році парламентарі регіону об'єдналися в «Міжпарламентську раду», а до цього була створена Регіональна комісія Саар-Лор-Люкс, в рамках якої зустрічалися політичні і профспілкові діячі. Серед інших єврорегіонів слід назвати «Єврегіо», «Комрегіо», «КОТРАО»

Головний успіх був досягнутий у сфері економіки: у «Центральному полюсі зростання», як іноді називають цей регіон, на період 1997 р. було зосереджено 25 % населення ЄС і створювалося 30 % ВВП [15, с.5].

Таким чином, очевидно: те, що ще кілька десятків років тому було нездійсненою умовою формування міжнародного регіону співробітництва, сьогодні стає можливим в рамках європейської інтеграції.

Однак, в даний час міжнародне право не розглядає їх навіть в якості міждержавних об'єднань, тому що їх учасники - це або регіони, або місцеві органи – комуни. Така асоціація не може мати кола завдань незалежного

від самих держав. Їх повноваження є похідними від повноважень держав.

ЛІТЕРАТУРА

1. Авчухова А. А. Процессы европейской регионализации как объект управления / Авчухова А. А., Белов Г. А. // Вестник Московск. ун-та. Серия 21. Управление (государство и общество) – 2006. – №1. – С. 81–96.

2. Мосей Г. Процессы глобализации и регионализации в мировой экономике / Мосей Г. // Экономист. – № 9. – 2002. – С. 24–28.

3. Сергеев Д. В. Глобализация и регионализация мировой экономики (Основные тенденции и перспективы): дис. ... кандидата экон. наук : 08.00.14 / Сергеев Д. В. – М., 2003. – 161 с.

4. Каширкина А. А. Тенденция развития международной правосубъектности: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.10 / Каширкина А. А. ; МГЮА. – М., 2004 – 179 с.

5. Фадеева А. Федералистская модель Европейского Союза / Фадеева А. // Мировая экономика и международные отношения. – 2000. – № 6. – С. 26–28.

6. Сергунин А. А. Проблемы и возможности регионалистики / Сергунин А. А. // Полис. – 1994. – №5. – С. 149–150.

7. Левакин И. В. О современной российской юридической регионологии (к постановке проблемы, ее научном статусе и возможностях преподавания / Левакин И. В. // Государство и право. – 1997. – № 10 – С. 58–60.

8. Конституційне право зарубіжних країн : навч. посібник / В. О. Ріяка (керівник авт. кол.), В. С. Семенов, М. В. Цвік та ін. ; за заг. ред. В. О. Ріяки. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 512 с.

9. Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / авт.-упоряд.: В. О. Серьогін, Ю. М. Коломієць, О. В. Марцеляк та ін. ; за заг. ред. В. О. Серьогіна. – Х. : Вид-во «ФІНН», 2009. – 664 с.

10. Бусыгина И. М. Концептуальные основы европейского регионализма. Западная Ев-

ропа / Бусыгина И. М. // Европа. Вчера, сегодня, завтра. – М. : Экономика, 2002. – 824 с.

11. Бирюков П. Н. Международное право : учебное пособие / Бирюков П. Н. – М. : Юристъ, 1998. – 258 с.

12. Афанасьев Е. В. Федерализм Европейского Союза: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Афанасьев Е. В. ; МГСУ ЮИ. – М., 1999. – 158 с.

13. Хадиуллин Э. Р. Регионы в системе многоуровневого управления Евросоюза

(правовой аспект) : автореф. дисс. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : 12.00.10 / Хадиуллин Э. Р. ; ГОУ ВПО Казан. гос. ун-т. – Казань, 2007. – 26 с.

14. Деккер Д. Saar-Lor-Lux: образцовый Еврорегион / Деккер Д. // Deutschland. – 1997. – № 1. – С. 37–43.

15. Иванов И. Европа регионов / Иванов И. // Мировая экономика и международные отношения. – 1997. – № 9. – С. 5–19.

Фоміна С. В. Регіон як об'єкт міжнародно-правових досліджень / С. В. Фоміна // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 979–984 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-2/12fcvmpd.pdf>

Розглядається один з найцікавіших феноменів сучасності – феномен регіоналізації, визначено поняття «регіон», дана класифікація регіонів, яка необхідна для вирішення питання про їх міжнародної правосуб'єктності.

Фомина С. В. Регион как объект международно-правовых исследований

Рассматривается один из интереснейших феноменов современности – феномен регионализации, определено понятие «регион», дана классификация регионов, которая необходима для решения вопроса об их международной правосубъектности.

Fomina S.V. Region as a Subject of International Legal Studies

In the article considered one of the most interesting phenomena of our time – the phenomenon of regionalization, defined the notion of «region», proposed classification of regions, which is necessary to address the issue of international legal personality.