

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО



Гринчак Алла Анатоліївна,
кандидатка юридичних наук, доцентка,
доцентка кафедри державного будівництва,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого, Україна, м. Харків
e-mail: a.a.grynychak@nlu.edu.ua
ORCID 0000-0003-1246-9968

doi: 10.21564/2414–990X.154.238703
УДК 342.25

КОНСТИТУЦІЙНО–ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕГІОНАЛІЗАЦІЇ У ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ: СТРУКТУРНО–ФУНКЦІОНАЛЬНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Проаналізовано засади регіоналізації у країнах Європи і виокремлено ключові ознаки механізму функціонування публічної влади в умовах регіоналізації. Демократичні європейські держави наразі характеризуються саме децентралізованою системою територіальної організації публічної влади та управління, при якій забезпечується регіональний розвиток і ефективне місцеве самоврядування. Децентралізація і регіоналізація взаємопов'язані: регіоналізація не може відбуватися без децентралізації. Регіоналізація – це, по суті, децентралізація з урахуванням регіональних особливостей держави.

Для дієвого функціонування системи органів публічної влади необхідними є розподіл компетенцій цих органів і збалансована оптимальна концентрація повноважень на кожному з рівнів влади, для кожної інституційної ланки. Децентралізація забезпечує передачу належних повноважень місцевим органам, які є максимально наближеними до населення, зокрема, регіону.

Ключові слова: регіоналізація; регіоналізм; децентралізація.

Гринчак А. А., кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедри державного будівництва, Національний юридический університет імені Ярослава Мудрого, Україна, г. Харків.

e-mail: a.a.grynychak@nlu.edu.ua ; ORCID 0000-0003-1246-9968

Конституционно-правовые основы регионализации в европейских странах: структурно-функциональные характеристики механизма публичной власти

В статье анализируются основы регионализации в странах Европы и выделяются ключевые черты механизма функционирования публичной власти в условиях регионализации. Демократические европейские государства характеризуются именно децентрализованной

системой территориальной организации публичной власти и управления, при которой обеспечивается региональное развитие и эффективное местное самоуправление. Децентрализация и регионализация взаимосвязаны: регионализация не может происходить без децентрализации. Регионализация – это, по сути, децентрализация с учетом региональных особенностей государства.

Местное управление осуществляется как местными органами, формируемыми населением, так и назначаемыми центром чиновниками. Децентрализация власти расширяет возможности территориальных общин влиять на решение местных вопросов и удовлетворять потребности, что, в конечном счете, только способствует развитию демократии.

Ключевые слова: регионализация; регионализм; децентрализация.

Постановка проблеми. Початок ХХІ ст. ознаменувався тим, що у Європі паралельно відбувалися одночасно процеси глобалізації і децентралізації. На політичній арені активізуються регіони, як на внутрішньодержавному рівні, так і у міжнародних відносинах, зростає їх роль у європейських інтеграційних процесах. У цих умовах національні уряди втрачають частину своїх компетенцій, у той час як значення внутрішньодержавних територіальних утворень зростає, регіони розширюють свої повноваження і вимагають все більшого самоврядування. Складається ситуація, коли регіони домагаються передачі повноважень з центру, в тому числі в податковій і бюджетній сферах. Зазначені процеси зумовили зростання наукового інтересу до проблем регіону, регіональної ідентичності, регіоналізації та регіоналізму.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченням проблеми із запровадження регіоналізму як політичного курсу, спрямованого на захист місцевих інтересів, займаються багато вітчизняних і зарубіжних дослідників, зокрема: О. М. Бориславська (O. M. Boryslavska), В. А. Василькова (V. A. Vasytkova), Я. Верменич (Ja. Vermenych), К. О. Закоморна (K. O. Zakomorna), С. Маковський (S. Makovskyj), Е. Путятін (E. Putiatin), С. Римаренко (S. Rymarenko), С. Г. Серьогіна (S. H. Serohina), Р. В. Тульчинський (R. V. Tulchynskyj) та багато інших [1–9]. Автори розкривають характерні ознаки цього складного політико-правового явища. У багатьох публікаціях досліджуються механізми і форми реалізації забезпечення самодостатності регіонів, серед яких виділяється регіоналізація і децентралізація. Однак дослідники зауважують, що і досі неоднозначними залишаються тлумачення сутності регіоналізації [4, с. 50]. Серед зарубіжних науковців, які зверталися до проблем регіоналізації, можна назвати Ф. Шрейвера (F. Schrijver), Е. Арбан (E. Arban), С. Пайно (S. Rajno) [10–12] та багатьох інших, проте вона потребує додаткового комплексного дослідження для запозичення позитивного досвіду європейських держав в українській практиці.

Мета і завдання даного дослідження полягає у виокремленні принципів функціонування і основних характеристик механізму публічної влади європейських держав в умовах процесу регіоналізації.

Виклад основного матеріалу. У Статуті Асамблеї європейських регіонів регіон визначено як рівень урядування, що йде відразу після центрального, з політичним представництвом, гарантованим існуванням виборної регіональної ради або, за її відсутності, асоціацією або органом, заснованим на регіональному рівні місцевою владою нижчого рівня [13].

Відповідно до європейських документів регіон отримує визнання в національній конституції або в законі, має ідентичність, автономію, повноваження, передані на основі принципу субсидіарності, базову інституційну структуру, яка формується в ході загальних, вільних, рівних і таємних виборів, фінансові ресурси. Крім того, регіон є активним суб'єктом політики ЄС і бере участь у міжнародних відносинах. Регіони є одиницями адміністративно-територіального поділу держави. Виділення, створення регіонів стає зазвичай результатом прояву політичної волі і пов'язане з прагненням до більшої ефективності управління територією і просторового планування. Процес європейської інтеграції наочно продемонстрував, зокрема, що унітарні централізовані держави, де ієрархічно вибудована вертикаль влади, важче адаптуються в умовах інтеграції та глобалізації, порівняно з унітарними децентралізованими і федеративними, в яких субнаціональні одиниці наділені широкою самостійністю [14, с. 15]. Усі зазначені фактори сприяли інтенсифікації процесу регіоналізації в європейських країнах, які прагнули модернізувати свої політичні системи і надати широкі можливості для самостійного росту регіонів.

Усі автори підкреслюють багатозначність поняття регіон, політичне, економічне і культурне значення якого в сучасній Європі безперервно трансформується, але природа регіону завжди має невід'ємну характеристику – поняття простору, що припускає наявність зовнішніх і внутрішніх кордонів території. Регіон включає просторові спільності різних типів: економічні, політичні, адміністративні, мовні тощо.

Так, К. О. Закоморна (К. О. Закоморна) слушно зауважує, що регіоналізація тісно пов'язана з регіоналізмом, що не в останню чергу пов'язано із діяльністю Ради Європи та Європейського Союзу [4, с. 51]. Поняття «регіональна політика ЄС» офіційно почало використовуватися у політиці ЄС після Паризької конференції глав держав та урядів у жовтні 1972 р. Хартія з регіоналізації, схвалена Європейським парламентом у 1988 р., у ст. 14 встановлює, що регіони мають зайняти місце в державі між центральним і муніципальним урядами з метою розподілу функцій відповідно до принципу субсидіарності, а також відповідати за здійснення заходів, які перебувають під юрисдикцією держав-членів. У Договорі про Європейський Союз 1992 р. визначено, що сутністю регіоналізації є особливе прагнення до скорочення розриву між різними регіонами, вирівнювання темпів розвитку і зменшення відставання проблемних регіонів. Декларація щодо регіоналізму в Європі 1996 р. регіоналізм визначає як висування на перший план розширення відповідальності та партнерського співробітництва між різними політичними рівнями, що супроводжує принцип субсидіарності, який встановлює роль кожного [15, с. 21].

Амстердамський договір 1999 р. підкреслив значення регіонального рівня управління, а ЄС визначив як новий рівень зміцнення співробітництва народів Європи, в якому рішення приймається по можливості відкрито і з урахуванням інтересів громадян [16].

Отже, регіоналізацію слід розглядати як процес перерозподілу влади і наділення адміністративно-територіальних одиниць держави юридичними, політичними, адміністративними та фінансовими повноваженнями, закріпленими в конституції або в законах. Вона призводить до посилення ролі регіонів в управлінні державою і в соціально-економічному й політичному житті суспільства. Європейська практика показує, що загальні причини регіоналізації полягають у прагненні зробити владу більш ефективною, а також перекласти на регіональну владу частину відповідальності за прийняті рішення, задовольнити прагнення місцевого населення тих чи інших територій до самоврядування. Регіоналізація як процес призводить до формування такої особливої ознаки механізму здійснення публічної влади, як регіоналізм.

Регіоналізацію слід розглядати у внутрішньодержавному і зовнішньому аспектах. У першому значенні владні повноваження передаються від держави до її внутрішніх територіальних утворень – областям автономіям, суб'єктам федерації. Процеси внутрішньої регіоналізації також пов'язані з культурною самоідентифікацією самих жителів, які прагнуть зберегти свої традиції та культурні особливості.

Регіоналізація у зовнішньому вимірі проявляється в тому, що регіони прагнуть стати повноправними членами інтеграційних об'єднань і вийти на міжнародну арену нарівні з національними державами, а не в їх складі. У результаті зовнішня регіоналізація сприяє подальшому розвитку внутрішнього регіоналізму і веде до перерозподілу публічної влади між національним, наднаціональним і регіональним рівнями.

Зупинимося далі саме на внутрішньодержавному вимірі регіоналізації в європейських країнах і конституційно-правовому регулюванні цього процесу.

Одним з важливих повноважень, що ілюструють розподіл владних повноважень між центром і регіонами, ступінь впливу представницьких органів регіонів, є формування посади представника центральної влади на місцях (префект у Франції, воєвода у Польщі тощо). Так, у більшості європейських держав таких представників призначає уряд. У деяких – регіональні органи місцевого самоврядування або глава держави, монарх або президент (Франція, Білорусь, Україна) [17].

Уряд призначає представників центральної влади у парламентських республіках (окрім Чехії, Австрії, Боснії і Герцеговини). Наприклад, парламентська республіка Греція з 2011 р. адміністративно складається з 7 децентралізованих адміністрацій (регіонів), які не є органами самоврядування, а служать цілям децентралізації управління країною. Включають в себе від 1 до 3 периферій (яких усього 13) і управляються генеральним секретарем, який призначається урядом Греції і приймає всі рішення, а також радою, до якої входять всі периферіархи (голови периферій) і представники димів (громад), яка виконує дорадчу роль [18, с. 79].

В Австрії ж відповідно до ст. 101 Конституції парламент землі обирає голову уряду землі (губернатора), а президент Австрії приводить його до

присяги [18, с. 14; 19]. У Боснії і Герцеговині відповідні посадові особи призначаються регіональними представницькими органами. У Чеській Республіці організація та здійснення влади на рівні регіонів (країв) регулюється Законом «Про краї» 2000 р. У структурно-функціональному плані влада на рівні краю здійснюється так. Органами краю є крайова рада (головний орган краю, який приймає рішення в питаннях, що належать до самостійної сфери діяльності краю), крайовий комітет (виконавчий орган), гетьман (обирається радою), крайова адміністрація, спеціальні органи, засновані для виконання певної сфери діяльності. Відповідно до ст. 57 Закону «Про краї» комітет є виконавчим органом, відповідальним перед крайовою радою під час здійснення своїх повноважень. До його складу входить голова, заступник голови та члени крайового комітету. Крайова адміністрація утворюється для здійснення завдань, визначених для неї радою краю. Вона сприяє діяльності комісій та комітетів ради. До складу крайової адміністрації входять управляючий (керівник) та призначені ним службовці [20, с. 50, 77, 78, 89, 160–163].

Що стосується конституційних монархій у Європі, то, наприклад, федеративна Бельгія відповідно до Конституції складається з: трьох спільнот (французької, фламандської і німецькомовної); трьох регіонів (Валлонії, Фландрії і Брюссельського столичного регіону); чотирьох мовних регіонів (франкомовного, нідерландськомовного, двомовного Брюссельського столичного і німецькомовного). Кожна комуна Королівства входить до складу одного з цих мовних регіонів [21]. Спільноти і регіони є федеральними суб'єктами, які мають свої політичні органи; мовні регіони – це просто політичні утворення на території Бельгії. Тобто існує три рівні публічної влади: федеральні органи, органи спільнот і органи регіонів. У кожній спільноті і регіоні діють парламент і уряд. У Фландрії та Брюсселі бургомистра комуни призначає уряд регіону. У Валлонії бургомістром стає депутат муніципалітету від партії більшості, який набрав найбільше голосів у раді [18, с. 24].

У провінціях Нідерландів комісарів (одночасно вони голови представницьких органів провінції – провінційних штатів, і колегій депутатів – виконавчих органів провінцій) і бургомістрів (керівники виконавчих органів рад громад) призначає монарх. Норвегія поділяється на 11 фюльке (регіони), які об'єднуються в 5 основних регіонів, і центральну владу там представляє призначений формально королем за поданням уряду державний адміністратор (з 01.01.2021 р.), який очолює адміністрацію [22], так само уряд призначає губернатора лена (голова адміністративної ради) у Швеції (усього в країні 21 лен, представницький орган лена – регіональна рада; виконавчий орган – регіональне правління, що складається з регіональних радників і регіонального директора) [18, с. 173].

В Іспанії прем'єр-міністр автономної спільноти обирається представницьким органом автономної спільноти і затверджується королем Іспанії. У Данії керівників державних адміністрацій призначає уряд. До церемоніальних графств та лейтенантських територій Великої Британії монарх призначає лорд-намісників.

Якщо ж говорити про змішані (напівпрезидентські) республіки, то, наприклад, у Франції префектів призначає президент за поданням прем'єр-міністра та міністра внутрішніх справ. Урядового представника у Португалії, префекта в Румунії призначає уряд. Голів державних адміністрацій в парламентсько-президентській Україні призначає президент за поданням уряду (ст. 118 Конституції), подібно до Франції, хоча, наприклад, у президентсько-парламентській Португалії урядового представника призначає уряд без залучення до цієї процедури президента.

Виходячи з конституційної практики європейських держав, можна зробити висновок, що в умовах тенденцій регіоналізації і децентралізації, які все більше набирають обертів, більш поширеним підходом є визначення представника центральної влади на місцях, якщо не безпосередньо представницьким регіональним органом, то принаймні з урахуванням думки представницького органу держави і сформованого ним уряду, а не глави держави, вплив якого на цю процедуру більше є залишковою ознакою сильної президентської влади централізованої держави. Україна, яка є парламентсько-президентською республікою, у ст. 132 Конституції закріплює у здійсненні державної влади поєднання централізації і децентралізації, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх етнічних і культурних традицій, історичних, економічних, географічних, демографічних і екологічних особливостей. Але зберігається залежність голів місцевих державних адміністрацій більше від глави держави, наслідком чого є те, що після кожних президентських виборів відбуваються кадрові зміни місцевого апарату влади, часто більш залежні від політичної належності і вподобань, а не інтересів регіону.

Активні процеси регіоналізації в європейських країнах привели до конституційно-правових реформ, спрямованих на перерозподіл компетенцій між державою і регіонами. Незалежно від форми політико-територіального устрою держав, регіоналізація співвідноситься з процесами, пов'язаними з передачею повноважень від центру до регіонів) [8].

З 1980-х рр. децентралізація є однією з головних тем у політичному і науковому дискурсах у країнах Європи. Традиційне розуміння процесу децентралізації пов'язано з передачею влади (частини функцій і повноважень) центральних органів держави місцевій владі. Як правило, вона відбувається через прийняття звичайних законів, а не через зміни в Конституції. Таким чином, в унітарних системах повноваження регіональної влади можуть бути відкликані центральним урядом в будь-який час, у той час як повноваження суб'єктів федерації закріплені в федеральній Конституції. Регіони, області, провінції, комуни отримують нові повноваження при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру.

Протягом останніх років мотивація щодо децентралізації (і регіоналізації теж) змінювалася. Більшість європейських держав є децентралізованими, хоча лише в декількох країнах відбулися реформи, в результаті яких суттєво змінилися інституції публічної влади (зокрема, фіскальна децентралізація).

У дослідженні Д. Аллан-Дюпре (Dorothee Allain-Dupre) слушно підкреслюється, що мотивація в європейських державах відрізняється [23]: переважно демократична/політична мотивація була у східно-європейських країнах (хвилі децентралізації у 2000, 2004 та 2006 рр.: Угорщина, Польща, Словаччина Естонія, Чеська Республіка); більше економічна/бюджетна мотивація спостерігалася в Італії, Греції, Португалії. Відбувалася раціоналізація/зміни у розподілі обов'язків здебільшого у сфері освіти, громадського транспорту, охорони здоров'я (Норвегія).

Реформа багаторівневого управління передбачає три взаємопов'язані виміри: на інституційному рівні відбувається реорганізація повноважень, обов'язків та ресурсів (що і спостерігається у Франції, Фінляндії, Україні, Італії). На рівні державного управління – реорганізація адміністративних процесів (Франція, Фінляндія). На територіальному рівні здійснюється реорганізація територіальних структур (Франція, Фінляндія, Україна, Італія).

Очевидно, що децентралізація має багато переваг для розвитку на місцях, проте вимагає належної реалізації. Рівень і якість місцевих державних послуг і результативність діяльності зростають, а витрати зменшуються. Можливим стає вироблення локальних стратегій, які стимулюють інноваційний розвиток регіонів, є простір для експериментів. Мобілізуються місцеві громадські ресурси і створюються стимули для активного місцевого розвитку, переваги для місцевих підприємств. Серед можливих ризиків можна виділити те, що незабезпечення належними людськими і технічними ресурсами може стати перешкодою ефективному розвитку на місцях. Масштабні проекти можуть мати не очікуваний, а зворотній економічний ефект. Може також виникнути дублювання повноважень органів публічної влади [1, с. 12].

Поширене зараз у європейських країнах демократичне врядування у здійсненні публічної влади сприяє підвищенню прозорості та підзвітності влади, кращому відображенню інтересів і потреб місцевого населення, збільшенню активності громадян у вирішенні місцевих питань розвитку території. На заваді цьому можуть стати корупція, погане місцеве управління і місцеві політики, а ускладнення структури управління тягне за собою збільшення витрат на її утримання і координацію.

Таким чином, децентралізація/регіоналізація публічної влади у європейських державах загалом підняла ефективність їх публічної влади на якісно новий рівень. І для ефективної її реалізації в Україні досвід таких країн є безумовно корисним за умови виваженого підходу, не просто запозичення, а з урахуванням національних особливостей розвитку державних і суспільних інститутів, можливих ризиків і усіх переваг реформування системи публічної влади.

Досвід конституційно-правових реформ у напрямку регіоналізації країн, які є, як і Україна, унітарними в першу чергу заслуговує на найбільшу увагу.

Так, саме з унітарної Італії прийшов термін «регіоналістська» держава, що означає автономію її складових частин, значною мірою наближена до автономії суб'єктів у федеративному утворенні. Відповідно до ст. 5 Конституції Італія

1947 р. є державою, заснованою на принципах місцевої автономії і децентралізації. Вона ділиться на області, провінції і комуни (муніципалітети). Області (регіони) є територіальними автономними утвореннями, наділеними широкими управлінськими повноваженнями і функціями, мають власні статuti (статuti) відповідно до принципів, встановлених ст. 114 Конституції. Статус областей (регіонів) закріплений в Конституції та державних законах, які гарантують його автономію, самобутність і організаційний устрій. Регіони не вважаються місцевими утвореннями, до яких відносяться муніципалітети, провінції, столичні міста і комуни, їх статус регулюється законодавчим декретом № 267 від 18 серпня 2000 р. [11].

Спеціальні автономні статuti передбачають особливі форми і умови автономії. Надання особливої автономії цим областям пояснюється або їх економічними і культурними особливостями, які історично склалися (Сицилія, Сардинія), або наявністю етнічних меншин. Так, в Трентіно-Альто-Адідже (Південний Тіроль) проживають німці і ладини, в Валле д'Аоста – франкомовне населення, у Фріулі-Венеції-Джулії – фріули і словенці.

Власний статут має кожна область Італії, в якому відповідно до Конституції та законів республіки визначено основні принципи організації та функціонування регіону, як передбачено в ст. 123 Конституції Італії [19]. Регіональні статuti входять до правової системи держави. Статус регіону може змінитися тільки за його згоди і участі.

Регіони з особливим статусом володіють значними законодавчими і адміністративними повноваженнями в таких сферах, як освіта, охорона здоров'я, інфраструктура, і тому повинні фінансувати їх головним чином своїми власними ресурсами, тоді як в регіонах зі звичайним статусом витрати в основному оплачуються державою. Розширена форма автономії найбільше відчутна в податковій сфері. Так, Фріулі-Венеція-Джулія зберігає 60 % податків, що стягуються на території регіону, Сардинія – 70 %, Валле-д'Аоста і автономні провінції Тренто і Больцано – 90 % [12].

Одним з етапів регіоналізації стало прийняття закону «Регіональні норми з організації державного управління» 1975 р., який передавав частину державних функцій областям. Так, регіонам було виділено 25 % коштів з державного бюджету, передавалися повноваження, пов'язані із землекористуванням, регіони залучалися до планування народного господарства. До кінця 1980-х рр. регіональні інститути управління стали більш міцними і сприймалися як невід'ємний елемент політичного життя.

Перший закон конституційної реформи 1999 р. змінив виборчу систему виборів голів областей. Вони стали називатися губернаторами (що було запозичено з американської системи) і отримали великі повноваження щодо управління суспільними справами на місцевому рівні. Другий конституційний закон визначив принципи і форми функціонування нової децентралізованої системи і відносин між центральними і місцевими органами. Закон № 267/2000 про уніфіковані місцеві органи влади істотно наблизив конституційну реформу.

До конституційної реформи основна відмінність між особливими і звичайними областями полягала в тому, що статут звичайного регіону приймався і змінювався обласним законом, а особливий статут і всі його зміни приймалися конституційним законом.

Реформований розділ 5 Конституції Італії збільшив повноваження за звичайними статутами, особливо в сфері спільної юрисдикції держави і регіону. Це певною мірою зменшило відмінності між областями. Після поширення особливого статусу на всі сфери і закріплення за ними загальної компетенції ключова різниця між ними була знівельована, за винятком мовних і культурних особливостей таких областей, як, наприклад, Валле Д'Аоста.

Уперше в Конституції був встановлений автономний статус всіх регіонів (областей) (ст. 114) [19]. За регіонами закріплено нові повноваження, оспорування яких можливе тільки шляхом звернення до Конституційного суду.

Регіональні уряди відповідальні згідно з оновленою ст. 117 Конституції за виконання низки функцій (в сфері регіонального транспорту, екології туризму, освіти, культури). Центральний уряд може делегувати регіонам окремі повноваження (ст. 118) [19]. Однак останній володіє правом скасувати будь-яке рішення уряду регіону, а також правом розпустити регіональну раду. На відміну від федеративних держав, італійські регіони не мають прямого представництва в національному парламенті.

Тому на сьогодні одним з актуальних завдань італійського регіоналізму є реформування бікамералізму шляхом перетворення Сенату в повноцінну палату регіонів (як німецький бундесрат).

Розвиток конституційних положень забезпечив глибоку трансформацію територіального устрою унітарної Іспанії через створення 17 автономних співтовариств і двох автономних міст (Сеути і Мелільї). Відбувся подальший перерозподіл політичної та адміністративної влади між центральними органами та органами автономних утворень. Результатом цього процесу стало те, що Іспанія є однією з найбільш децентралізованих країн Європи. У кожному автономному співтоваристві діє свій статут автономії, затверджений органічним законом, який є основною інституційною нормою спільноти і регулює такі важливі аспекти, як організація та функціонування її парламенту і уряду, повноваження, прийняті на себе даною спільнотою, порядок управління, характерна символіка та інші особливості, включаючи мову або цивільне право, а також відносини з державою та іншими автономними співтовариствами. Розподіл повноважень між державою і автономними співтовариствами заснований на розмежуванні виняткових повноважень держави і автономних спільнот, спільних повноважень держави і автономних співтовариств і співпадаючих повноважень, які можуть здійснювати як держава, так і автономні співтовариства (розділ 8 Конституції 1978 р.) [19]. Виняткові повноваження як держави, так і автономних співтовариств означають законодавчу і виконавчу правосуб'єктність, тоді як спільні повноваження можуть припускати інший розподіл законодавчої та нормативної правоздатності між державою і автономними співтовариствами,

які у цих випадках зазвичай наділяються виконавчою правосуб'єктністю. У разі виникнення конфліктів повноважень рішення про їх врегулювання, як і в інших державах з децентралізованою політичною системою, приймаються Конституційним судом. Система управління автономними співтовариствами носить парламентський характер, при якому основними державними інститутами є парламент, президент спільноти і автономний уряд. В економічному і фінансовому плані автономні співтовариства мають у своєму розпорядженні широку автономію в управлінні, приймаючи власні річні бюджети і формуючи власну фінансову базу за допомогою встановлення податкових ставок, надбавок, спеціальних зборів і цінової політики [10].

Отже, виділимо основні характеристики держав, в яких внаслідок регіоналізації склався регіоналізм як особлива характеристика здійснення публічної влади:

- розподіл повноважень між державою і регіонами, наділення регіонів власною компетенцією, закріпленою в Конституції або в конституційних актах;
- наявність регіональних органів виконавчої і представницької влади, що обираються громадянами на прямих, вільних, рівних і таємних виборах;
- участь регіонів у формуванні верхньої палати загальнонаціонального бікамерального парламенту або частини монокамерального парламенту;
- участь регіональних утворень в діяльності центральних органів державної влади, а також у наднаціональних інтеграційних структурах;
- наявність у регіону власних фінансових ресурсів для реалізації повноважень, покладених на нього.

Висновки. Регіоналізація пов'язана з процесом перерозподілу ресурсів публічної влади (в тому числі владних повноважень) між різними рівнями і центрами публічної влади в двох напрямках: від держави – її внутрішнім утворенням (автономіям, суб'єктам федерації), а також від держави – до транскордонних структур і міжнародних центрів публічної влади (транс'європейські регіони, міжнародні організації, транснаціональні корпорації). Відповідно до документів Ради Європи та ЄС регіоналізмом є особлива політико-економічна система, при якій забезпечується особливий статус регіонів унітарної/федеративної держави в політичній системі країни при їх відносній економічній і фінансовій самостійності; участь регіонів у реалізації публічної влади, міжнародних зв'язках та розвитку європейської інтеграції. Регіоналізм виражається також у політиці, яка стимулює процес регіоналізації, наділення регіонів певним ступенем політичної самостійності. Регіоналізація пов'язана з прагненням і рухом регіонів до свободи самовизначення, самоврядування, збереження й поваги традиційної культури і їх своєрідних інститутів.

Список літератури

1. Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Захарченко Е. М. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Центр політико-правових реформ. Київ : Москаленко О. М., 2012. 212 с. URL: [https://despro.org.ua/media/upload/decentral_zac_ya_publ_chno_vladi_dosv_d_evropeyskih_derzhav_ta_perspektivi_ukra_ni\(2\).pdf](https://despro.org.ua/media/upload/decentral_zac_ya_publ_chno_vladi_dosv_d_evropeyskih_derzhav_ta_perspektivi_ukra_ni(2).pdf).

2. Василькова В. А. Регіоналізм та регіоналізація: поняття, дефінітивне визначення та співвідношення. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 4. С. 110–114.
3. Верменич Я. Концепт регіоналізму у сучасній термінопрактиці. *Регіональна історія України* : зб. наук. ст. 2014. Вип. 8. С. 19–54.
4. Закоморна К. О. До питання про визначення терміна «регіоналізація» в сучасній вітчизняній і зарубіжній доктрині. *Державне будівництво та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. Харків : Право, 2019. Вип. 38. С. 49–61. URL: <https://dbms.institute/wp-content/uploads/38.pdf>.
5. Маковський С. О. «Регіон», «регіоналізм», «регіоналізація» в європейському контексті: у пошуку оптимальної наукової дефініції. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2014. Вип. 118 (ч. I). С. 35–50.
6. Путятін Е. І. Регіоналізація та регіоналізм: сутність і теоретико-методологічні засади розвитку. *Науковий вісник Полтавського університету економіки і торгівлі. Сер.: Економічні науки*. 2013. № 2. С. 88–92.
7. Римаренко С. Регіоналізм та регіоналізація. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2006. Вип. 30(1). С. 344–350.
8. Bytiak Yu. P., Serohina S. H., Bodrova I., Chyrkin A., Shestopal S. Reform of decentralization and regional policy in the Visegrad. *Opcion*. 2019. Vol. 35. Issue 90-2. URL: <https://produccioncientificaluz.org/index.php/opcion/article/view/30601>.
9. Тульчинский Р. Обгрунтування сутності теоретико-методологічних засад процесу регіоналізації. *Проблеми і перспективи економіки та управління*. 2017. № 4 (12). С. 123–127.
10. Schrijver F.J. Regionalism after regionalisation: Spain, France and the United Kingdom. Amsterdam: Vossiuspers, 2006. URL: https://pure.uva.nl/ws/files/4113642/143659_UBA002001773_08.pdf.
11. Arban E. Italian Regionalism and the Federal Challenge: thesis... PhD in Law. Ottawa, Canada, 2015. URL: https://ruor.uottawa.ca/bitstream/10393/32537/1/Arban_Erika_2015_thesis.pdf.
12. Pajno S. Regionalism in the Italian constitutional System. *Diritto & questioni pubbliche*. No. 9/2009. Pp. 625–641. URL: http://www.dirittoquestionipubbliche.org/page/2009_n9/05_studi-08_S_Pajno.pdf.
13. AER Statute (as adopted by the AER General Assembly 31 May 2017 in St Pölten (AU)). *Assembly of European Regions*. URL: <https://aer.eu/aer-statute/> (дата звернення: 02.06.2021).
14. Богатырева О. Н. Европейские модели регионализма: учеб. пособие. Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2018. 171 с. URL: aevis.ru/upload/ckeditor/files/Богатырева_Европейские_модели+.pdf.
15. Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. док. / пер. з іноз. мов ; заг. ред. В. Б. Проїсманна. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 766 с. URL: <https://radaprogram.org/sites/default/files/publications/decentralization.pdf>.
16. Treaty Of Amsterdam Amending The Treaty On European Union, The Treaties Establishing The European Communities And Certain Related Acts. European Parliament. URL: <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>.
17. Крат М. Чому в Україні президент призначає голів державних адміністрацій? URL: <http://dialog.lviv.ua/chomu-v-ukrayini-prezident-priznachaye-goliv-derzhavnih-administratsiy/>.
18. The State of Regionalism in Europe / An AER Report / Part II: How do Regions look like in Europe? An overview for the 47 Member States of the Council of Europe. URL: <https://aer.eu/wp-content/uploads/2010/06/2010-06-state-of-regionalism-Part-2.pdf>.
19. Конституция Итальянской Республики. URL: <https://legalns.com/компетентные-юристы/правовая-библиотека/конституции-стран-мира/конституция-италии>.
20. Чиркін А. С. Конституційні засади організації місцевого самоврядування в Польщі, Угорщині, Чехії : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2017. 253 с. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/15242/1/Chirkin_2017_dis.pdf.
21. Конституція Бельгії (станом на 17.03.2021 р.). Legal Affairs and Parliamentary Documentation Department of the Belgian House of Representatives, D/2021/4686/04. URL: https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf (дата звернення: 22.05.2021).

22. Змінилася назва посади представника на рівні регіону. URL: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/fylkesmannen-blir-statsforvaltaren/id2775052/> (дата звернення: 02.06.2021).

23. Аллан-Дюпре Д. Тенденції децентралізації в країнах ОЕСР: порівняльний аналіз для України. URL: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Тенденції-децентралізації-в-країнах-ОЕСР.pdf>.

References

1. Boryslavska, O.M., Zaverukha, I.B., Zakharchenko, E.M. (2012). Detsentralizatsiia publichnoi vlady: dosvid yevropeyskykh krain ta perspektyvy Ukrainy. Tsentralizatsiia reform. Kyiv: Moskalenko O. M. URL: [https://despro.org.ua/media/upload/decentral_zac_ya_publ_chno_vladi_dosv_d_evropeyskykh_derzhav_ta_perspektivi_ukra_ni\(2\).pdf](https://despro.org.ua/media/upload/decentral_zac_ya_publ_chno_vladi_dosv_d_evropeyskykh_derzhav_ta_perspektivi_ukra_ni(2).pdf) [in Ukrainian].

2. Vasylykova, V.A. (2012). Rehionalizm ta rehionalizatsiia: poniattia, definityvne vyznachennia ta spivvadoshennia. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*, issue 4, 110–114 [in Ukrainian].

3. Vermenych, Ya. (2014). Kontsept rehionalizmu u suchasni terminopraktytsi. *Rehionalna istoriia Ukrainy: zb.nauk.st*, issue 8, 19–54 [in Ukrainian].

4. Zakomorna, K.O. (2019). Do pytannia pro vyznachennia terminu «rehionalizatsiia» v suchasni vitchyzniansii i zarubizhni doktryni. *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia: zb. nauk. pr.* Kharkiv: Pravo, issue 38, 49–61 [in Ukrainian].

5. Makovskiy, S.O. (2014). “Rehion”, “rehionalizm”, “rehionalizatsiia” v yevropeiskomu konteksti: u poshuku optymialnoi naukovoï definitsii. *Aktualni problemy mizhnarodnykh vidnosyn*, issue 118, 35–50 [in Ukrainian].

6. Putiatin, E.I. (2013). Rehionalizatsiia ta rehionalizm: sutnist i teoretyko-metodolohichni zasady rozvytku. *Naukovyi visnyk Poltavskoho universytetu ekonomiky i torhivli. Ser.: Ekonomichni nauky*, issue 2, 88–92 [in Ukrainian].

7. Rymarenko, S. (2006). Rehionalizm ta rehionalizatsiia. *Naukovi zapysky Instytutu politychnykh i etnonatsionalnykh doslidzhen im. I.F. Kurasa NAN Ukrainy*, issue 30(1), 344–350 [in Ukrainian].

8. Bytiak, Yu.P., Serohina, S.H., Bodrova, I., Chyrkin, A., Shestopal, S. (2019). Reform of decentralization and regional policy in the Visegrad. *Opcion*, vol. 35, issue 90-2. URL: <https://produccioncientificaluz.org/index.php/opcion/article/view/30601>.

9. Tulchynskiy, R. (2017). Obruntuvannia sutnosti teoretyko-metodolohichnykh zasad protsesu rehionalizatsii. *Problemy i perspektyvy ekonomiky ta upravlinnia*, issue 4 (12), 123–127 [in Ukrainian].

10. Schrijver, F.J. (2006). Regionalism after regionalisation: Spain, France and the United Kingdom. *PhD thesis*. University of Amsterdam. Amsterdam: Vossiuspers. URL: https://pure.uva.nl/ws/files/4113642/143659_UBA002001773_08.pdf.

11. Arban, E. (2015). Italian Regionalism and the Federal Challenge. *PhD thesis*. Faculty of Law Common Law Section University of Ottawa. Ottawa, Canada. 2015. URL: https://ruor.uottawa.ca/bitstream/10393/32537/1/Arban_Erika_2015_thesis.pdf.

12. Pajno, S. (2009). Regionalism in the Italian constitutional System. *Diritto & questioni pubbliche*, 9/2009, 625–641. URL: http://www.dirittoequestionipubbliche.org/page/2009_n9/05_studi-08_S_Pajno.pdf.

13. AER Statute (as adopted by the AER General Assembly 31 May 2017 in St Pölten (AU)). Assembly of European Regions. URL: <https://aer.eu/aer-statute/>.

14. Bogatyreva, O.N. (2018). Evropejskie modeli regionalizma. Ekaterinburg: Izd-vo Ural. un-ta. URL: aevis.ru/upload/ckeditor/files/Bogatyreva_Evropejskie_modeli+.pdf [in Russian].

15. Hroisman, V.B. (2015). Dosvid detsentralizatsii u krainakh Yevropy: zb. dok. Kyiv: Instytut zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy. URL: <https://radaprogram.org/sites/default/files/publications/decentralization.pdf> [in Ukrainian].

16. Treaty Of Amsterdam Amending The Treaty On European Union, The Treaties Establishing The European Communities And Certain Related Acts. European Parliament. URL: <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>.

17. Krat, M. (2016). Chomu v Ukraini prezident pryznachaie holiv derzhavnykh administratsii? URL: <http://dialog.lviv.ua/chomu-v-ukrayini-prezident-priznachaye-goliv-derzhavnih-administratsiy/> [in Ukrainian].

18. The State of Regionalism in Europe / An AER Report / Part II: How do Regions look like in Europe?/An overview for the 47 Member States of the Council of Europe. URL: <https://aer.eu/wp-content/uploads/2010/06/2010-06-state-of-regionalism-Part-2.pdf>.

19. Konstitucija Ital'janskoj Respubliki. URL: <https://legalns.com/компетентные-юристы/правовая-библиотека/конституции-стран-мира/конституция-италии> [in Russian].

20. Chyrkin, A.S. (2017). Konstytutsiini zasady orhanizatsii mistsevoho samovriaduvannia v Polshchi, Uhorschchyni, Chekhii. *Candidate's thesis*. Kharkiv. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/15242/1/Chirkin_2017_dis.pdf [in Ukrainian].

21. Konstytutsiia Belhii (stanom na 17.03.2021 r.). Legal Affairs and Parliamentary Documentation Department of the Belgian House of Representatives, D/2021/4686/04. URL: https://www.dekamer.be/kvvr/pdf_sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf.

22. Zminylyasia nazva posady predstavnyka na rivni rehionu. URL: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/fylkesmenn-blir-statsforvalteren/id2775052/>.

23. Allan-Diupre, D. (2018). Tendentsii detsentralizatsii v krainakh OESR: porivnialnyi analiz dlia Ukrainy. URL: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Tendencii-decentralizatsii-v-krai'nah-OESR.pdf> [in Ukrainian].

Grynchak A. A., PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor of State Building Department, Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine, Kharkiv.
e-mail: a.a.grynchak@nlu.edu.ua ; ORCID 0000-0003-1246-9968

Constitutional and legal principles of regionalization in European countries: structural and functional characteristics of the mechanism of public power

The article analyzes the basic principles of regionalization in European countries and highlights the key features of the mechanism of functioning of public authorities in the context of regionalization. The European experience convincingly shows that an effective decentralized system of territorial organization of public power and administration is an integral part of a modern democratic state governed by the rule of law. The institutional basis for such a system is effective local government and balanced regional development. Decentralization and regionalization are interconnected: regionalization cannot occur without decentralization. Regionalization is, in fact, decentralization, taking into account the regional characteristics of the state.

Based on the principle of division of powers, for each democratic state it is necessary to delineate the competence of public authorities. In turn, it is extremely important to determine the optimal level of concentration of power powers for each institutional link in the public power system - with the subsequent transfer of "excess" powers to the subjects as close as possible to the population, that is, their decentralization.

Regionalization means a way of defining and delimiting tasks and functions, in which most of them are transferred from the level of central bodies to a lower level and become their own tasks and powers of lower-level bodies, in particular, regions. Governance at the local level and in local affairs can be carried out in two ways: both by officials of the state apparatus appointed "from above", functioning "on the ground" (officials of state authorities), and by local governments and other entities authorized by the state. It can also be noted that the share of administrative activities is assigned to regional bodies or other state-authorized entities. This decentralization of power in the state contributes to the development of democracy, because there is an expansion of the influence of territorial communities, social groups and the public on the implementation of public functions of government in order to optimally meet the diverse needs of the population.

Regionalization is associated with the process of redistribution of public power resources (including power) between different levels and centers of public power in two directions: from the state to its internal

formation (autonomies, subjects of the federation), and also from the state to cross-border structures and international centers public authorities (trans-European regions, international organizations, transnational corporations). Regionalism should be understood as an interconnected political and economic system that ensures the special status of regional entities in the political system of the state, the participation of regions in the implementation of state power, European integration and international relations, their relative economic and fiscal independence in a unitary and/or federal state. Regionalism is also expressed in policies that stimulate the endowing the regions with a certain degree of political independence. Regionalism is associated with the desire and movement of regions towards freedom of self-government, preservation and respect of their traditional culture and peculiar institutions.

Keywords: regionalization; regionalism; decentralization.

Рекомендоване цитування: Гринчак А. А. Конституційно-правові засади регіоналізації у європейських країнах: структурно-функціональні характеристики механізму публічної влади. *Проблеми законності*. 2021. Вип. 154. С. 79–92. doi: <https://doi.org/10.21564/2414-990X.154.238703>.

Suggested Citation: Grynchak, A.A. (2021). Konstytutsiino-pravovi zasady rehionalizatsii u yevropeiskykh krainakh: strukturno-funktsionalni kharakterystyky mekhanizmu publichnoi vldy [Constitutional and legal principles of regionalization in European countries: structural and functional characteristics of the mechanism of public power]. *Problemy zakonnosti – Problems of Legality, issue 154*, 79–92. doi: <https://doi.org/10.21564/2414-990X.154.238703> [in Ukrainian].

Надійшла до редколегії 11.08.2021 р.