

6. Clinton Digital Library Declassified/Remarks by president lech Walesa of poland in exchange of toasts with president Clinton [Elektronnyi resurs]. Rezhym dostupu: <https://clintonwhitehouse6.archives.gov/1994/07/1994-07-06-president-and-president-walesa-in-toasts-warsaw.html>

7. Interview with Lech Wałęsa, Nobel Peace Prize laureate and former President of Poland [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <https://www.ibanet.org/Interview-with-Lech-Walesa>

DOI 10.31558/2617-0248.2024.9.7

УДК 327.5:352

ТЕНДЕНЦІЇ ЗДІЙСНЕННЯ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5769-7345>

Примуш М. В., д. політ. н., професор, професор Донецького національного університету імені Василя Стуса

Дослідження присвячено визначенню тенденцій здійснення процесу децентралізації у Європейському Союзі. Визначено етапи реалізації регіональної політики у Європейському Союзі та інтеграційних об'єднаннях, що передували появі ЄС у 1992 році. Особлива увага у статті приділяється розгляду принципу субсидіарності у Європейському Союзі. Підкреслюється, що у певних європейських країнах субсидіарність розглядається під різним ракурсом: для Великобританії, цей принцип означає розширення компетенції національної держави як перешкоду розвитку європейського централізму; для Німеччини характерно, що субсидіарність має припинити зазіхання ЄС на виняткові повноваження земель; для Іспанії притаманна думка, що субсидіарність не повинна торкатися відносин між державою та автономними областями. У дослідженні виділяються два умовні типи країн за типом адміністративного управління: перший тип – регіональні (регіоналізовані) держави – у них регіони мають автономний статус і мають повноваження в законодавчій та виконавчій сферах (Італія, Іспанія та Великобританія); другий тип держави – децентралізована держава – для цієї категорії характерно, що регіони мають компетенцію для ведення справ з регіональної проблематики, а також відповідно до національного законодавства є можливість вносити регламентаційні поправки до прийнятих законів і право відступати від низки положень на користь регіону, якщо це дозволено (Польща, Португалія, Ірландія, Чехія, Данія, Франція). Таким чином, можна сказати, що в європейських договорах тематика регіоналізації порушена досить розпливчато, і принцип субсидіарності може бути витлумачений по-різному, проте європейська регіональна політика, і, насамперед, реалізація програм через структурні та інші фонди Європейського Союзу, є загалом добре опрацьованим механізмом як в економічному, політичному, так і у правовому планах.

Ключові слова: децентралізація, субсидіарність, регіональна політика, Європейський Союз, місцеве самоврядування, управління територіальним розвитком.

Prymush M. V. Trends of implementation of the decentralization process in the European Union

A comprehensive analysis of the political discourse is carried out, which concerns the features of the The study is devoted to the determination of the trends in the implementation of the decentralization process in the European Union. The stages of regional policy implementation in the European Union and integration associations that preceded the emergence of the EU in 1992 are determined. The article pays special attention to the consideration of the principle of subsidiarity in the European Union. It is emphasized that in certain European countries, subsidiarity is considered from a different perspective: for Great Britain, this principle means expanding the competence of the national state as an obstacle to the development of European centralism; it is typical for Germany that subsidiarity should stop the encroachment of the EU on the exclusive powers of the states; for Spain, the inherent opinion is that subsidiarity should not affect the relationship between the state and the autonomous regions. The study distinguishes two conditional types of countries according to the type of administrative management: the first type – regional (regionalized) states – their regions have autonomous status and have powers in the legislative and executive spheres (Italy, Spain and Great Britain); the second type of state is a decentralized state – it is characterized by the fact that the regions have the competence to conduct affairs on regional issues, and also, in accordance with the national legislation, there is an opportunity to make regulatory amendments to the adopted laws and the right to deviate from a number of provisions

in favor of the region, if it is allowed (Poland, Portugal, Ireland, the Czech Republic, Denmark, France). Thus, it can be said that the topic of regionalization is discussed rather vaguely in European treaties, and the principle of subsidiarity can be interpreted in different ways, but European regional policy, and, above all, the implementation of programs through the structural and other funds of the European Union, is generally a well-developed mechanism both in economic, political and legal terms.

Keywords: decentralization, subsidiarity, regional policy, European Union, local self-government, management of territorial development.

Постановка проблеми. Однією з відмінних рис міжнародних відносин рубежу ХХ – ХХІ ст. стало посилення проявів регіональної ідентичності у відповідь на виклики глобалізації. Традиційно в Європі вимоги збільшення владних повноважень у рамках держави висувалися в регіонах, які мають певну історико-культурну та економічну своєрідність. Однак поступово процес децентралізації, що полягає у передачі повноважень на місця у внутрішньополітичній сфері, став поширюватися і в державах, регіони яких не мали яскраво вираженої специфіки.

Зовнішньополітична діяльність субнаціональних одиниць набула нового звучання, коли почалося обговорення проблем регіонів на високому рівні в рамках загальноєвропейських інстанцій. Для відстоювання проблем регіонів у 1985 р. було створено асоціацію «Асамблея європейських регіонів», у тому ж році в рамках Ради Європи було прийнято Хартію місцевого самоврядування. Голос регіонів у Європейському союзі (ЄС) почав звучати з появою у 1992 р. у Маастрихтському договорі принципу субсидіарності та з подальшим створенням Комітету регіонів ЄС. За три десятиліття свого існування Комітет регіонів не тільки еволюціонував з якогось форуму до інституту ЄС, що представляє «зріз» настроїв субнаціональних одиниць, а й став активним провідником ідеї децентралізації повноважень у системі управління ЄС та держав, що входять до нього. Новий статус регіонального рівня влади було закріплено у 2007 р. у Лісабонському договорі про внесення змін до Договору про Європейський Союз та Договору про заснування Європейського співтовариства. Здійсненням подібних ідей став займатися і Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи.

Реалізація процесу євроінтеграції передбачає більш активне залучення місцевих органів влади, і, насамперед, регіонів у політику Європейського союзу. Здійснення регіональної політики стало можливим завдяки введенню в дію принципу субсидіарності, що означало розмежування повноважень між європейською, національною, регіональною та муніципальною владою та делегування управлінських функцій на нижчий рівень влади. Розгляд концептуальних засад європейської регіональної політики, реалізації принципу субсидіарності та реформи європейських структурних фондів дозволить проаналізувати інституційний вплив процесу євроінтеграції на політико-адміністративну систему країн Європейського Союзу.

Метою статті є визначення тенденцій здійснення процесу децентралізації у Європейському Союзі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тематиці децентралізації присвячені роботи багатьох вітчизняних вчених, таких як А.П. Лелеченко, О.І. Васильєва, А.Ф. Ткачук [1], А.П. Гижко [2], А.С. Ярошенко [3], М.М. Шкільняк., А.Ю. Васіна, А.Ф. Мельник, Г.Л. Монастирський [4], М.В. Примуш, Ю.В. Окуньовська [5].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття. Проте, незважаючи на те, що тематика є висвітленою серед вітчизняних науковців, дослідження таких механізмів реалізації децентралізації у Європейському Союзі, як, наприклад, субсидіарності, важливо та актуально для нашої держави.

Виклад основного матеріалу. Починаючи з другої половини ХХ ст. у державах Західної Європи чітко простежується тенденція до виділення регіонів як особливих структур політичної та економічної діяльності держав. Так, у своїй діяльності структури об'єднаної Європи почали торкатися питань, які становлять інтерес не тільки для національної, а й для регіональної влади.

Одним із перших заходів Європейського об'єднання вугілля та сталі з питання ліквідації відсталого становища економік низки регіонів стала конверсія вугледобувних і металургійних виробництв, які занепадали. У преамбулі Римського договору 1957 р., який започаткував Європейське економічне співтовариство, було зазначено, що необхідно «зміцнити цілісність своїх економік та їх гармонійний розвиток шляхом скорочення відмінностей, що існують між регіонами, та ліквідації відсталості регіонів» [6]. Тоді ж у 1957 р. було створено Європейський соціальний фонд (ЄСФ), діяльність якого була спрямована на просування політики зайнятості та професійної освіти. У 1968 р. був заснований Генеральний директорат з питань регіональної політики при Комісії Європейського співтовариства. Однак політика перерозподілу коштів від багатих регіонів до бідних особливо ефективною не виявилася. Регіональна політика загалом зводилася до пошуку узгодженої концепції з урахуванням досвіду різних країн. Вважалося, що євроінтеграція автоматично сприятиме вирівнюванню регіональних відмінностей.

Наднаціональний початок у регіональній політиці став виявлятися лише з 1975 р., коли було утворено Європейський фонд регіонального розвитку (ЄФРР), створений з метою фінансування комунітарної (тобто наднаціональної) регіональної політики. Тоді ж почався перехід від перерозподільної регіональної політики національних держав до ліберальної політики, що стимулює. Її пріоритет змістився з вирівнювання

регіональних відмінностей усередині держав до визначення завдань економічної доцільності. У 1986 р. після підписання Єдиного європейського акту було створено Європейський фонд орієнтації та гарантій у сфері сільського господарства, у результаті чого сільськогосподарські проблеми почали розглядатися разом з іншими питаннями регіональної політики.

Принципово новим етапом у регіональній політиці став рубіж 1980-1990 років. У 1989 р. відбулася реформа системи європейських структурних фондів, серед напрямів якої були зазначені питання такі як здійснення програмного підходу за участю регіональної та місцевої влади для створення комплексних програм (а не окремих проєктів при виробленні єдиної регіональної політики), так і партнерство, і мобілізація всіх рівнів влади. Внаслідок введення в діяльність ЄФРР концепції партнерства та програмування принципом дії для регіональної політики стало досягнення компромісу між наднаціональними, національними та регіональними рівнями влади. Так, при виробленні планів регіонального розвитку (виключно довгострокового характеру) стало необхідно проводити тресторонні консультації між Єврокомісією, державами-членами та регіональною владою.

Наступним важливим етапом у формуванні системи управління ЄС стало прийняття Договору про Європейський Союз (Маастрихтського договору) у 1992 р. У результаті проведення політики вирівнювання регіональних відмінностей набуло статусу одного з найважливіших завдань поряд із становленням спільного митного та валютного союзу, при цьому третина бюджету ЄС відтепер спрямувалася на регіональні програми.

У Договорі вперше було запроваджено поняття субсидіарності. Відповідно до статті G Маастрихтського договору, що вводить статтю 3b у текст договору про заснування Європейського економічного співтовариства, «в областях, що не входять до його виняткової компетенції, Спільнота діє відповідно до принципу субсидіарності, якщо і оскільки цілі передбачуваної дії не можуть бути досягнуті достатньою мірою державами-членами і тому, внаслідок масштабності результатів передбачуваної дії, можуть бути успішніше досягнуті Спільнотою» [7].

В цілому, сенс принципу субсидіарності полягає в тому, що управління здійснюється на якомога нижчому рівні, а європейський рівень постає як додатковий по відношенню до національного.

У Європейському союзі ще до прийняття Маастрихтського договору дискусії про субсидіарність було розпочато його керівними органами з ініціативи Німеччини та її федеральних земель. Метою впровадження принципу була реалізація на практиці концепції «Європа громадян» для того, щоб рішення приймалися на рівні, що є найближчим кожному громадянину. Однак «обтикане» формулювання принципу субсидіарності дало ґрунт для різних інтерпретацій.

Щойно було запроваджено принцип субсидіарності, виникли питання: хто відповідає за перерозподіл повноважень між рівнями влади в ЄС, які не є ексклюзивними. Для деяких національних держав, наприклад, для Великобританії, субсидіарність означала розширення компетенції національної держави як перешкоди для розвитку європейського централізму. Позиція Німеччини полягала в тому, що субсидіарність має припинити зазіхання ЄС на виняткові повноваження земель. Іспанія, навпаки, вважала, що субсидіарність не повинна торкатися відносин між державою та автономними областями.

Можливість використання принципу субсидіарності для відступу від наднаціонального принципу при розробці «незручного» законодавства, зокрема, в галузі правил конкуренції, також сприяла його законодавчому закріпленню. Слід також відзначити думку, що існує, про протиставлення принципу децентралізації принципу субсидіарності. Децентралізація це передача прийняття рішень зверху вниз, тоді як субсидіарність – знизу вгору. Так, Франція володіє моделлю децентралізованого типу, де регіональна влада де-факто лише може апробувати прийняті нагорі рішення щодо цілей регіонального розвитку, тоді як у федеративній Німеччині – модель субсидіарного типу, оскільки землі мають спочатку чітку компетенцію та самостійно приймають рішення.

Можна стверджувати, що оптимальний варіант розвитку принципу субсидіарності – це поява європейської федеральної демократії, у якій суб'єктами федерації можуть бути і державні, і окремі регіони. Ця концепція представляє інтерес у зв'язку з наявністю деяких регіонів, які ще в 1993 році охарактеризовані японським економістом К. Оме «регіонами-державами». У статті, присвяченій нездатності держави ефективно управляти економічними процесами, К. Оме запропонував такі критерії регіонів-держав: зв'язок із глобальною економікою, а не з національною державою; наявність досить невеликої території для створення спільності між населенням регіону (від 5 до 20 млн осіб), але при цьому з оптимальною для розвитку економічно привабливою інфраструктурою [8]. Такими прикладами є Каталонія, північ Італії, Ельзас-Лотарінгія. Ці регіони можуть не співпадати не лише з адміністративними кордонами всередині держави, а й із зовнішніми кордонами. При розгляді наведених К. Оме прикладів стає очевидним, що територіальні структури мають різні владні повноваження. Проте «регіони-держави» здатні стати полюсами для збільшення темпів розвитку сусідніх відсталіх регіонів.

З початку 1990-х років відбулася низка реформ у сфері адміністративного управління у багатьох державах-членах ЄС. Можна виділити два умовні типи країн.

Перший тип – регіональні (регіоналізовані) держави. У них регіони мають автономний статус і мають повноваження в законодавчій та виконавчій сферах. Це Італія, Іспанія та Великобританія. Наприклад, в Італії п'ять регіонів зі статусом спеціальної автономії мають повноваження у майже тих же сферах, що й французькі

регіони – в галузях соціального забезпечення, охорони здоров'я, освіти, управління, тому немає нічого неможливого для розширення їх повноважень.

Другий тип держави – децентралізована держава. У ньому регіони мають компетенцію для ведення справ з регіональної проблематики, а також відповідно до національного законодавства є можливість вносити регламентаційні поправки до прийнятих законів і право відступати від низки положень на користь регіону, якщо це дозволено. Такий стан справ склався у Польщі, Португалії, Ірландії, Чехії, Данії, Франції. Проте обидва типи держав об'єднують раціональний підхід до системи адміністративно-територіального управління, що базується на збільшенні активної участі представників територіальної влади у політичному житті держави. У той самий час сам факт реформування системи адміністративно-територіального устрою у країнах Європи спонукає і Францію діяти в лоні децентралізаційних тенденцій.

Регіоналізація, що розгортається останніми роками в Європі, разом з принципом субсидіарності несуть у собі певні ризики.

Слід зазначити, що принцип субсидіарності став одним зі стимулів для прояву регіоналістських тенденцій, вселив надію в розум регіональних лідерів на утвердження територіальної автономії, зробивши їх до певної міри главами держав. Завдяки цьому почали розвиватися інформаційні центри територій, між регіонами підписуватимуться угоди високого рівня. У той же час слід визначити межі децентралізації, оскільки повноваження, що перетинаються, і непомірна заплутаність системи адміністративно-територіального устрою може призвести до її блокування.

Адміністративна децентралізація може породити й політичну регіоналізацію, що ґрунтується на ідентичності регіонів. Прагнення до задоволення інтересів регіонів за допомогою децентралістських тенденцій разом з нечіткими правовими рамками положень про роль регіонів у договорах ЄС може обернутися ініціативами щодо створення власних держав у рамках Євросоюзу. Наприклад, тема можливого оголошення незалежності Шотландії та Каталонії постійно порушується політичними колами даних територій.

Сказане вище дозволяє підбити деякі підсумки. Якщо в європейських договорах тематика регіоналізації порушена досить розпливчато, і принцип субсидіарності може бути витлумачений по-різному, то європейська регіональна політика, і, насамперед, реалізація програм через структурні та інші фонди ЄС, є загалом добре опрацьованим механізмом як в економічному, політичному, так і у правовому планах. Регіональна політика в ЄС формує відносини співпраці між економічними акторами та політичними інституціями для підвищення конкурентоспроможності регіонів. Однак гальмом для реалізації євроінтеграції є асиметрія між компетенцією регіональної влади та активізованою участю регіонів у європейському процесі євроінтеграції. Щоб максимально повно користуватися ресурсами регіональної політики, необхідно трансформувати власну національну систему.

Висновки. За час існування європейська регіональна політика пройшла кілька етапів. Якщо спочатку вона зводилася до заходів надзвичайного, але локального характеру, то згодом вона перетворилася на великомасштабний інструмент, що діє на постійній основі. На першому етапі європейська регіональна політика доповнювала інші заходи соціальної та економічної політики, згодом вона стала фактично однією з ключових умов для прискорення економічного зростання. Регіональна політика охопила собою все населення проблемних районів, а не лише окремих соціальних груп. Важливе й те, що, незважаючи на її еволюцію, у пріоритеті регіональної політики залишаються партнерство між різними рівнями національної влади та влади ЄС, співфінансованість програм усіма країнами-членами, а також програмний характер проектів, завдяки якому у фіксовані тимчасові періоди вирішуються конкретні, а не абстрактні проблеми.

Слід зазначити, що у зв'язку з тим, що держави мають транслювати принцип субсидіарності на внутрішні відносини з регіонами, виникає проблема диспропорції статусу субнаціональних одиниць. Відсутність уніфікації рівнів влади в державах Європи ускладнює подальше розширення регіональної складової принципу субсидіарності, а також не дає можливості Комітету регіонів досягти розширення своїх повноважень.

Таким чином, створення європейського політичного простору супроводжувалося активною участю представників місцевої та регіональної влади, які виконували роль посередників між ЄС та національною владою. Реформа європейських структурних фондів, на яких ґрунтується регіональна політика ЄС, відобразила намір Єврокомісії зробити свій внесок в інституційне будівництво місцевих органів влади та, по суті, регіонів. Формально цей процес було закріплено у тексті Маастрихтського договору, прийнятого у 1992 р., де містилося положення про створення Комітету регіонів.

Бібліографічний список:

1. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. К. 2017. 110 с.
2. Гижко А. П. Світові практики впровадження децентралізації та їх досвід для України. *Політичне життя*. 2020. № 1. С. 22–29.
3. Ярошенко А. С. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування в контексті реформи децентралізації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2021. Вип. 68. С. 211–215.

4. Шкільняк М. М., Васіна А. Ю., Мельник А. Ф., Монастирський Г. Л., Удосконалення механізмів публічного управління та адміністрування в контексті реалізації потенціалу децентралізації. *Вісник економіки*. 2021. № 2. С.193-199.
5. Примуш М. В., Окуньовська Ю. В. Громада як основний елемент місцевого самоврядування. *Політичне життя*. 2022. № 3. С. 33– 37
6. Traité instituant la Communauté Economique Européenne 1957. Op. cit. Préambule. P. 11.
7. Treaty on European Union, signed at Maastricht on 7th February 1992 Op. cit. Art. 3b; Consolidated Version of the Treaty on European Union. Op. cit. Art. 5.
8. Ohmae K. The Rise of the Region State. *Foreign Affairs*. 1993. Vol. 72. Is. 2. Pp. 78-83

References:

1. Lelechenko A. P., Vasylieva O. I., Kuibida V. S., Tkachuk A. F. (2017). Mistseve samovriaduvannia v umovakh detsentralizatsii povnovazhen: navch. posib. K, 110 s.
2. Hyzhko A. P. (2020) Svitovi praktyky vprovadzhennia detsentralizatsii ta yikh dosvid dlia Ukrainy. *Politychne zhyttia*, 1. S. 22–29.
3. Yaroshenko A. S. (2021). Administratyvno-pravovyi status orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v konteksti reformy detsentralizatsii. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Seriia Pravo*, Vyp. 68. S. 211–215.
4. Shkilniak M. M., Vasina A. Yu., Melnyk A. F., Monastyrskiy H. L. (2021). Udoskonalennia mekhanizmv publicnogo upravlinnia ta administruvannia v konteksti realizatsii potentsialu detsentralizatsii. *Visnyk ekonomiky*, № 2. S.193-199.
5. Prymush M. V., Okunovska Yu. V. (2022). Hromada yak osnovnyi element mistsevoho samovriaduvannia. *Politychne zhyttia*, № 3. S. 33– 37
6. Traité instituant la Communauté Economique Européenne (1957). Op. cit. Préambule. P. 11.
7. Treaty on European Union, signed at Maastricht on 7th February (1992) Op. cit. Art. 3b; Consolidated Version of the Treaty on European Union. Op. cit. Art. 5.
8. Ohmae K. (1993). The Rise of the Region State. *Foreign Affairs*, Vol. 72. Is. 2. Pp. 78-83.

DOI 10.31558/2617-0248.2024.9.8

УДК 32-027.21: 316.3: 061.2] (477+438)(0433)

НЕУРЯДОВІ ОРГАНІЗАЦІЇ ЯК ГРУПИ «ТРЕТЬОГО СЕКТОРУ» В ГРОМАДЯНСЬКОМУ СУСПІЛЬСТВІ

ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-5899-9370>

Волківський М. А., аспірант кафедри політології Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8485-7594>

Семенченко Ф.Г., д.політ.н., професор Київського національного університету будівництва і архітектури

Проаналізовано роль НУО в функціонуванні сучасного громадянського суспільства. Виявлено, що НУО може бути надано статус одного із трьох рівнів: консультативний, реєстровий і спеціальний консультативний; що всеосяжне об'єднання всіх видів НУО поділяється на дві основні категорії: ті, які обслуговують інших (і мають великі фінансові ресурси), називаються посередниками, а ті, які обслуговуються посередниками, називаються громадськими організаціями. Показано, що НУО мають різні акроніми, які часто використовуються суб'єктивно та взаємозамінно.

З'ясовано, що НУО, які називають групою «третього сектора» в громадянському суспільстві, відіграють кілька конструктивних ролей: вони можуть надати голос групам, які постраждали від глобалізації – проблеми прав людини, екологічні права, права релігійні спільноти, права тварин, проблеми студентів, жіночих груп, професійних асоціацій і утворюють дуже широку коаліцію. Ефективність НЕУ для громадянського суспільства є безсумнівною, їх кількість зростає в усьому світі, а їхні голоси в громадянському суспільстві стають сильнішими, оскільки вони представляють різноманітні глобальні проблеми. Систематизовані причини низької ефективності в діяльності НУО: невеликий членський склад, брак коштів, внутрішнє обмеження уряду, відсутність доступу до фізичних ресурсів, внутрішні системи стримувань і протидії тощо.

Виявлено, що НУО, орієнтовані на демократичні цінності, зазвичай відкидають авторитарне правління, будь то ліве чи праве, як за своєю суттю розбещуюче та експлуататорське.

©Волківський М. А., Семенченко Ф.Г., 2024