



With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union

Харківський національний
університет імені В.Н. Каразіна



Національна академія
правових наук України



Юридичний факультет
Кафедра конституційного
і муніципального права

Науково-дослідний інститут
державного будівництва та
місцевого самоврядування

РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА ЄС: КОНЦЕПЦІЇ, НАПРЯМКИ, ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ УКРАЇНИ

**ТЕЗИ ДОПОВІДЕЙ МІЖНАРОДНОЇ
НАУКОВО-ПРАКТИЧНОЇ КОНФЕРЕНЦІЇ**

(23 квітня 2021 року, м. Харків)



УДК 342.25

Р 43

*Рекомендовано до друку
Вченою радою юридичного факультету
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,
протокол № 12 від 11 травня 2021 року*

Р 43 Регіональна політика ЄС: концепції, напрямки, значення для України: тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 23 квітня 2021 року). Харків: ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2021. 293 с.

До збірника увійшли тези наукових доповідей Міжнародної науково-практичної конференції «Регіональна політика ЄС: концепції, напрямки, значення для України», що відбулася 23 квітня 2021 року на базі юридичного факультету Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна в межах реалізації проекту ЄС Еразмус+ Модуль Жан Моне «Європейські стандарти місцевого самоврядування та регіональна політика ЄС» / ‘European Standards of Local SelfGovernment and EU Regional Policy’ № 611631-EPP-1-2019-1-UA-EPPJMO-MODULE (Грантова Угода № 2019-1872/001-001). Тези наукових доповідей розподілені на шість напрямів (секцій): «Регіоналізація в європейському політико-правовому дискурсі: «старий» і «новий» регіоналізм», «Конституційно-правові засади регіоналізації», «Регіоналізація як форма децентралізації: досвід країн ЄС», «Регіоналізація як перспективний напрямок децентралізації в Україні», «Проблеми перерозподілу владних повноважень та їх матеріально-фінансового забезпечення в межах регіоналізації», «Вплив регіоналізації на систему міжнародного та національного права: галузеві аспекти».

Редколегія: Т.Є. Кагановська, д. ю. н., проф., Заслужений юрист України (головний редактор); В.О. Серьогін, д. ю. н., проф. (заступник головного редактора); М.М. Воронов, к. ю. н., доц.; О.М. Головка, д. ю. н., проф.; О.О. Житний, д. ю. н., проф.; Т.Л. Сироїд, д. ю. н., проф.; О.А. Устименко, к.ю.н.

Адреса редколегії: Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна, юридичний факультет, майдан Свободи, 6, м. Харків, 61022, тел.: (057) 707-53-81.

Редколегія може не поділяти погляди, викладені у збірнику. Автори опублікованих матеріалів несуть відповідальність за їх зміст. Тези друкуються в авторській редакції.

© Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна, 2021

© Юридичний факультет, 2021

ОРГКОМІТЕТ
МІЖНАРОДНОЇ НАУКОВО-ПРАКТИЧНОЇ КОНФЕРЕНЦІЇ
«РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА ЄС: КОНЦЕПЦІЇ, НАПРЯМКИ,
ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ УКРАЇНИ»

Воронов Марк Миколайович – завідувач кафедри конституційного і муніципального права юридичного факультету Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна, кандидат юридичних наук, доцент, керівник робочої групи проекту Модуль Жана Моне, співголова організаційного комітету.

Серьогіна Світлана Григорівна – директор Науково-дослідного інституту державного будівництва і місцевого самоврядування НАПрН України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, співголова організаційного комітету.

Серьогін Віталій Олександрович – заступник декана юридичного факультету з наукової роботи, професор кафедри конституційного і муніципального права юридичного факультету Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна, доктор юридичних наук, професор, член робочої групи проекту Модуль Жана Моне, відповідальний секретар організаційного комітету.

Червяцова Аліна Олегівна – доцент кафедри конституційного і муніципального права юридичного факультету Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна, кандидат юридичних наук, доцент, координатор проекту Модуль Жана Моне.

ТИПИ РЕГІОНАЛІЗАЦІЇ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Щербанюк Оксана Володимирівна,
доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри процесуального права
Чернівецького національного університету
імені Юрія Федьковича,
e-mail: o.shcherbanyuk@chnu.edu.ua

Регіональний рівень управління в сучасних умовах став більш важливим як у централізованих, так і в децентралізованих країнах. Хоча єдиного пояснення такого розвитку подій немає, мотивом регіоналізації в децентралізованих країнах часто є бажання використовувати більший масштаб у наданні державних послуг, водночас забезпечуючи переваги децентралізованого прийняття рішень. Ці реформи, як правило, передають повноваження з місцевого на регіональний рівень, хоча реформи зазвичай включають деякі повноваження, передані також від центрального уряду регіонам. У централізованих країнах регіоналізація часто траплялася в рамках ширшої реформи децентралізації, наприклад, як відповідь на зростаюче невдоволення централізованим наданням державних послуг у регіонах. У цих випадках повноваження щодо витрат та надходжень були передані з центру регіонам.

Можна виділити чотири основні типи регіоналізації: регіоналізація шляхом деконцентрації; регіоналізація існуючими місцевими органами влади (міжмуніципальне співробітництво); регіональна децентралізація; політична регіоналізація (регіональна автономія). При цьому регіоналізація не завжди є однорідною: одна країна може мати кілька форм регіоналізації залежно від проблем держави та конкретних ситуацій.

Під регіоналізацією через деконцентрацію ми розуміємо адміністративну реорганізацію центральних органів влади. У цьому випадку деконцентровані органи влади підпорядковуються центральному уряду або організаціям, які, хоч і наділені певною юридичною автономією, є інструментами його дії, які перебувають під його контролем, і функції яких, або принаймні деякі з них, спрямовані на сприяння регіональному економічному розвитку і з цією метою базуються на мобілізації місцевих органів влади та економічних організацій. Одним із прикладів є Люксембург, уряд якого визначив чотири регіональні плани планування, але малий розмір країни не зумовлює їх наділення власними установами.

У Франції спочатку регіоналізація базувалася на деконцентрації. У 1964 році створення регіональних префектів у складі районів регіональних дій відбулося після створення DATAR (Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale, Міжвідомча делегація з питань планування земель та регіональної привабливості) в 1963 році.

У Центральній та Східній Європі регіоналізація, заснована на

деконцентрації, є домінуючою формою.

В Естонії політика регіонального розвитку не призвела до зміни територіальної організації країни. У 1995 р. було створено два центральних органи: Раду регіональної політики для міжвідомчої координації політики, що стосується регіонального розвитку, та Естонське агентство регіонального розвитку. Державна політика реалізується на рівні 15 округів губернатором. У 2018 році злиття муніципальних влад замінили старі округи у процесі реалізації політики згуртованості ЄС. Подібна система діє в Литві, де реалізація політики просторового планування та регіонального розвитку здійснюється губернатором на рівні вищих адміністративних одиниць (тобто провінції або округу); два агентства регіонального розвитку були створені в 1998 році відповідно для Каунаса та Клайпеди. Болгарія та Словачька Республіка розділили свої території на регіони. Однак ці регіони залишаються районами державних адміністративних органів, які, зокрема, відповідають за реалізацію державної політики регіонального розвитку.

Отже, регіоналізація шляхом деконцентрації не обов'язково відповідає ситуаціям, коли місцеві органи влади (муніципалітети або округи) є слабкими; регіоналізація шляхом деконцентрації зосереджена на регіональному розвитку, можливо, пов'язаному з деконцентрацією інших адміністративних функцій; деконцентрація включає установи або механізми, які залучають місцеві органи влади до політики регіонального розвитку, які, проте, залишаються під контролем центрального уряду; регіоналізація у всіх випадках (крім Англії та Швеції) є відповіддю на вимоги ЄС щодо імплементації.

Регіоналізація через міжмуніципальне співробітництво може відбуватися через існуючі місцеві органи влади, коли функціями, які потребують розвитку, керують місцеві органи влади, які спочатку були створені з іншими цілями. Це передбачає або розширення їхніх повноважень та обсягу дій, або їх співпрацю в більш широких рамках. Цей тип регіоналізації відрізняється від децентралізованої регіоналізації тим, що регіоналізація відбувається через децентралізовані установи, що діють із власними повноваженнями. Цей випадок насправді дуже поширений у європейському контексті. Цей тип регіоналізації особливо характерний для п'яти держав-членів Європейського Союзу, тобто Данії, Естонії, Фінляндії, Німеччини та Ірландії. У Німеччині регіоналізація має форму співпраці між місцевими органами влади у провінціях. Першим свідченням регіонального вираження місцевої влади є регіональні асоціації муніципалітетів, які можна знайти у п'яти провінціях. Як правило, вони охоплюють більшу територію, ніж урядові райони Землі (хоча вони збігаються в Баварії); вони беруть початок в історичній співпраці та діють у сферах регіональної культури, охорони здоров'я та соціальних служб. Регіональна федерація Пфальц (у Рейнланд-Пфальці) є однією з найбільш активних. Друга форма пов'язана з регіональним плануванням, яке повністю або частково децентралізоване для

місцевих органів влади в деяких землях. У Баден-Вюртемберзі, Баварії, Нижній Саксонії та Рейнланд-Пфальці регіональне планування покладається на децентралізовані структури під управлінням Землі, тобто федерацію регіонального планування (райони «Kreise») та міста з статусом району «kreisfreie Städte», рада федерації обирається безпосередньо) або сам округ (Нижня Саксонія). Однак, окрім цих відносно традиційних установ, місцеві органи влади та їх представницькі організації підтверджують, як на федеральному, так і на земельному рівнях, своє покликання виражати та представляти регіональні інтереси, виходячи з: наближеності до громади; той факт, що Земля є державою у федеральній системі, і тому вона не представляє регіональні інтереси; той факт, що навіть у Номенклатурі територіальних одиниць статистики ЄС відповідають рівню NUTS 1, тоді як регіони відповідають NUTS 2.

Отже, найпоширенішим випадком є такий, коли регіоналізація базується на створенні інституцій, спільних із місцевою владою. Регіоналізація через існуючі місцеві органи влади є обмеженою формою регіоналізації, якщо міські райони не наділені потужними інституціями та досить широкими юрисдикціями.

Регіональна децентралізація означає створення або заміну нової виборної влади на вищому рівні, ніж існуюча місцева влада та кваліфікована як регіон. Безпосередні вибори обласних рад є ключовим критерієм регіональної децентралізації. Потім регіон набуває специфічного інституційного аспекту, що характеризується застосуванням загального режиму місцевої влади. Таким чином, він утворює нову категорію виборних територіальних органів влади, з такою ж правовою природою, але з більш широким виборчим округом, що включає існуючі місцеві органи влади, та з компетенцією, яка по суті орієнтована на економіку або спрямована на розвиток. Хоча регіон цього типу модифікує територіальну організацію, він підпадає під конституційний порядок унітарної держави.

Франція – єдина країна-член ЄС, яка повністю реалізувала цю регіональну концепцію. У Східній Європі Чехія та Польща перейшли до регіональної децентралізації, запровадивши регіональну владу в рамках унітарних конституцій. Поряд із відновленням раніше скасованих повітів, Польща зараз має 16 воєводств, замість 49, що існували з 1975 року.

Регіональна децентралізація включає заходи щодо захисту автономії існуючих місцевих органів влади: територіальним органам влади заборонено контролювати один одного у Франції; Польща має принципово муніципальну компетенцію у справах, пов'язаних із вільним територіальним управлінням. Фінансові можливості регіонів явно обмежені порівняно з політичною регіоналізацією чи федеральними системами.

У багатьох випадках дуальна модель переважає там, де деконцентрований центральний уряд та регіональна децентралізація співіснують. Однак залежно від країни співвідношення сил змінюється. У

випадку з Францією регіональні ради поступово набирають владу. У Франції деконцентрація, як правило, зосереджується на суверенних функціях держави (безпека, фінансовий та правовий контроль), тоді як у польському випадку регіональна деконцентрація залишається набагато впливовішою у здійсненні територіальної політики та стратегій.

Політична регіоналізація (інституціональний регіоналізм) досить часто розглядається як модель завдяки регіональній автономії. З юридичної точки зору, у порівнянні з регіональною децентралізацією, політична регіоналізація характеризується кількома відмінними аспектами. Сюди входить передача законодавчої влади регіональній асамблеї, широкій юрисдикції, зміст якої визначається і гарантується конституцією або, принаймні, текстом конституційного типу. На відміну від регіональної децентралізації, політична регіоналізація впливає на структуру держави та змінює її конституцію. Політична регіоналізація домінує над усією територіальною організацією держави в Бельгії, Італії та Іспанії. В інших країнах, таких як Португалія та Великобританія, цей тип регіоналізації застосовується частково. Тим не менше, політична регіоналізація відрізняється від федеральної держави в кількох аспектах, тобто регіони не є державами, і конституція в принципі залишається конституцією унітарної держави; в Іспанії є побоювання, що поєднання федералізму та регіоналізму може загрожувати цілісності держави.

Найбільш поширений тип регіоналізації діє через місцеві органи влади. В ЄС федералізм та квазіфедералізм повною мірою існують лише в Австрії, Бельгії, Німеччині та Іспанії, хоча і в різних формах. Регіональна автономія стимулюється відцентровими тенденціями в Бельгії та Іспанії, але не в австрійських та німецьких землях. У східних державах-членах ЄС регіоналізація федеральними одиницями та політична регіоналізація відсутні, а деконцентрована регіоналізація характеризує 6 держав із 10. Наразі лише дві держави стали на шлях регіональної децентралізації (Чехія та Польща). Інші намагалися це зробити, але реформа була заблокована після невдалого референдуму (Словенія). Регіоналізація існуючими місцевими органами влади відбувається в Румунії та частково в Угорщині.

Рушійним фактором реформ регіоналізації в ЄС була політика згуртованості. Країни обрали реформи, які найменше впливають на їх адміністративну організацію. Найчастіше реформи бувають двох типів: регіоналізація шляхом деконцентрації (Греція до створення 13 регіонів у 2011 р., Португалія, Швеція) та регіоналізація через існуючі органи місцевої влади (Данія, Фінляндія, Ірландія, Швеція)

Регіоналізація може мати дуже різні наслідки для децентралізації: вона може представляти собою форму децентралізації стосовно центрального уряду, але може також генерувати централізацію на регіональному рівні щодо місцевих органів влади; така ситуація особливо поширена у випадку політичної регіоналізації та у федеральних країнах.

ЗМІСТ

Пленарне засідання**Кагановська Т.Є.**

Регіони та регіоналізація в Європейському Союзі: політико-правові проблеми розвитку на сучасному етапі 4

Баймуратов М.О., Василькова Є.А.

До питання про поняття міжнародних стандартів регіонального самоврядування 9

визначення державної регіональної політики

Боняк В.О.

Конституційне регулювання децентралізації влади в Республіці Італії 25

Воронов М.М., Воронова І.В.

Запровадження досвіду країн Європейського Союзу у сфері місцевого самоврядування як запорука успішної муніципальної реформи в Україні 30

Головко О.М.

Витоки сучасних концепцій місцевого самоврядування в англо-американській правовій думці 34

Марцеляк О.В.

Регіоналізація як форма децентралізації України і складова удосконалення її адміністративно-територіального устрою 37

Наливайко Л.Р., Мінакова Є.В.

Проблеми врегулювання повноважень органів державної влади щодо контролю за законністю діяльності органів місцевого самоврядування в Україні 42

Нестерович В.Ф.

Регіональний чинник у формуванні міжнародних стандартів місцевого самоврядування 46

Серьогін В.О., Серьогіна С. Г.

Регіоналізація як напрямок європеїзації: науковий дискурс та значення для України 49

Тітов М.І.

Субсидіарність як основа розподілу владних повноважень та їх матеріально-фінансового забезпечення в межах регіоналізації 53

Щербанюк О.В.

Типи регіоналізації в країнах Європейського Союзу 58

Секція 1. Регіоналізація в європейському політико-правовому дискурсі: «старий» і «новий» регіоналізм**Бедрій Р.Б., Гірняк В.О.**

Розвиток міських агломерацій як один із пріоритетів державної регіональної політики 62

Наукове видання

**Тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції
РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА ЄС: КОНЦЕПЦІЇ, НАПРЯМКИ,
ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ УКРАЇНИ**

(м. Харків, 23 квітня 2021 року)

Відповідальний за випуск: В.О. Серьогін

Комп'ютерна верстка: В.О. Серьогін

Підписано до друку: 12.05.2021 р. Формат 60x90/16
Обсяг 17,5 ум.-друк. арк. Папір офсетний. Друк різнограф.
Наклад 100 прим. Зам. № 184.

Надруковано у центрі оперативної поліграфії ТОВ «Рейтинг».
Свідоцтво про держ. реєстрацію ю.о. А00 № 507350.
61003, м. Харків, пров. Соляниківський, 4
Тел. (057) 771-00-92, 771-00-96, (057) 700-53-51, 714-34-26