

# СВІТОВИЙ ДОСВІД РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

*Узун Юлія Вадимівна, кандидат політичних наук, доцент,  
Інститут соціальних наук*

*Одеського національного університету ім. І. І. Мечникова*

## **ГЛОБАЛІЗМ VS НАЦІОНАЛІЗМ VS РЕГІОНАЛІЗМ : РЕГУЛЮВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО ТА МНОЖИННОГО ГРОМАДЯНСТВА**

Сучасні трансформації територіально-політичних систем є об'єктом уваги багатьох дослідників з огляду на зростання протилежних оцінок щодо тенденцій їх розвитку. З одного боку, з другої половини ХХ ст. дослідники визначають тенденції глобалізації, яка передбачає додання національних, митних, валютних, торгівельних кордонів, нівеляцію кордонів руху товарів, ринків та послуг, трудової сили з метою створення великих наднаціональних комплексів, системи глобальної соціально-політичної координації їх політичних дій (політика ООН щодо проблем глобального демографічного, екологічного, культурного розвитку). З іншого боку тенденція формування наднаціональних комплектів сприяє утворенню нової регіоналізації (регіонального наднаціонального рівня та субрегіонального). Регіоналізація як децентралізація формується на основі філософії постмодерну та концепції створення наднаціонального мережевого (відкритого) суспільства з метою додання національно-державного протекціонізму та ідеологічного, політичного, економічного та адміністративного централізму. Такою була логіка створення Європейського Союзу, відома як логіка побудови «Європи регіонів».

В 1969 р. регіональна політика стала предметом обговорень у зв'язку з прийняттям документа Комісії ЄС «Регіональна політика Співтовариства», де містилася пропозиція запровадити заходи, спрямовані на розвиток індустриальних регіонів, зміцнення зв'язків між ними та відсталими районами; створити «полюси розвитку» в сільськогосподарських зонах. Завданням було «вирівнювання регіонів» за допомогою «Фонду регіонального розвитку» в умовах розширення Європейського Співтовариства. В 1984 р. в межах Співтовариства пройшла перша Конференція з проблем «співвідношення парламенту та регіонів», що розробила рекомендації з створення автономних регіональних органів та по встановленню прямих контактів між ними та євроінститутами. У 1985 р. Рада Європи прийняла «Європейську Хартію про місце самоврядування», в 1989 р. - «Європейську (Мадридську) рамкову Конвенцію про транскордонне співробітництво територіальних утворень та їх власних органів». У 1985 р. було утворено «Асамблею Європейських регіонів», що об'єднала 300 регіонів Європи. В 1988 та 1991 рр. Європарламент прийняв «Хартію Співтовариства з проблем регіоналізації» та «Хартію Регіонів Співтовариства», що закликали до регіоналізації країн Європи. В 1990 р. при Раді Європи було створено – Конгрес місцевих та регіональних органів влади

Європи, який провів першу конференцію представників регіонів. В 1991 р. у Маастрихті в межах ЄС було створено Комітет регіонів як «консультативний орган з представників регіональних та місцевих автономій. Ця структура отримала право політичної ініціативи.

Процес регіоналізації Європи в ті роки призвів до створення значної кількості єврорегіонів (*Міжрегіональна асоціація центральних Альп, Асоціація адріатичних Альп, Програма Середземноморської інтеграції, Німецько-голадський «Еурегіонс», регіон «Атлантичної Арки», ін*), форм транскордонного співробітництва (*Асоціація представників гірських регіонів, що діє на основі «Альпійської конвенції 1991 р.»*), підтримки регіональних асоціацій, на інституційних рівнях ЄС (*програма ЄС «INTERREG» 1989 р.*).

В межах руху до «Європи регіонів» в 1992 р. Маастрихтська Угода зафіксувала перетворення Європейського співтовариства як економічного утворення у Європейський Союз як політичне утворення, врегульовувала питання єдиного валютного ринку, єдиного ринку товарів, послуг та робочої сили, ввела інститут наднаціонального громадянства ЄС.

Слід нагадати і те, що саме в 1992 р. (5 лютого) Рада Європи прийняла «Конвенцію про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні», в якій (у ст. 6) закликала держави-члени Європи «надати кожному постійному мешканцю-іноземцю право голосувати та висувати свою кандидатуру на виборах до органів місцевого самоврядування, якщо він на законних підставах постійно мешкає у відповідній державі упродовж п'яти років, що передують виборам» [1]. З числа країн ЄС 8 країн (Албанія, Данія, Ісландія, Італія, Нідерланди, Норвегія, Фінляндія, Швеція) вже ратифікували цю Конвенцію. У 2001 р. Парламентська Асамблея Ради Європи (ПАРЄ) ще раз акцентувала на цьому питанні і прийняла Рекомендацію 1500 (2001 р.) «Про участь іммігрантів і іноземців-резидентів у політичному житті держав-членів Ради Європи». І вже в 2005 р. в Страсбурзі ПАРЄ прийняла Резолюцію 1459 «Про ліквідацію обмежень на право голосу», в якій апелюючи до Конвенції 1992 р. та Рекомендації 2001 р. знов закликала держав-членів та спостерігачів переглянути обмеження виборчих прав усім громадянам та резидентам незалежно від їх етнічного походження, якщо вони є платниками місцевих податків. Асамблея закликала країни виконувати рекомендації про надання даного права і тим резидентам, що мають особливий статус «негромадян». В той же час, в Рекомендації було зазначено, що «право голосувати та брати участь у якості кандидатів на національних виборах (парламентських чи президентських), має ув'язуватися з громадянством. І особи, які є громадянами декількох країн, повинні мати право вільно вибирати, в якій країні вони хочуть реалізувати своє право голосу» [2]. Ці документи Ради Європи були прийняті не лише в якості демонстрації демократичних міркувань та намірів надати гарантії захисту економічних, соціальних і політичних прав резидентам, але не в меншій мірі, – в якості заходів організації політичної стабільності через конвенційне спрямування політичних настроїв соціально-активних іммігрантів-

резидентів. Втім, Рада Європи сприяла не лише поширенню політичної впевненості мешканців країн Європи, але і в деякій мірі, розмиванню ідеї цінності національного єдиного громадянства через розірвання зв'язку громадянства та політичного права (хоча б і на місцевому рівні).

На рівні Європейського Союзу гарантії Маастрихтської угоди щодо надання наднаціонального європейського громадянства теж сприяла, з одного боку, ліквідації сенсу національних кордонів через посилення вільного руху робочої сили і впевненості трудових іммігрантів, а з іншого боку, розмиванню ідеї цінності національного єдиного громадянства.

До довершення цього, 6 листопада 1997 р. члени Ради Європи підписали «Європейську Конвенцію про громадянство» (на початок 2017 р. її підписали 29 країн, а в 21 з них вона вже вступила в силу – Албанія, Австрія, Боснія і Герцеговина, Болгарія, Греція, Данія, Фінляндія, Німеччина, Угорщина, Ісландія, Люксембург, Чорногорія, Нідерланди, Норвегія, Португалія, Молдова, Румунія, Словаччина, Швеція, Македонія, Україна) [3]. В преамбулі вказується, що країни «відзначають різні підходи держав до питання множинного громадянства», «визнають, що держава може вільно вирішувати, які наслідки має факт набуття її громадянином іншого громадянства», «дійшли згоди про доцільність пошуку рішень наслідкам множинного громадянства», «вважають за доцільне, щоб особи, які мають громадянство двох або більше держав, мали виконувати свій військовий обов'язок лише стосовно однієї з цих держав».

Слід зазначити, що Україна, ратифікувала Конвенцію у 2006 р., але з вилученнями п.1. ст.25 у розділі VII «Військовий обов'язок у випадках множинного громадянства». В 2007 р. ця Конвенція вступила в силу на території України. Отже Україна визнає випадки множинного громадянства за статтями 14-16 Конвенції (у дітей, які автоматично набули різних громадянств при народженні; у громадян, що отримують інше громадянство, якщо воно автоматично набувається у зв'язку зі вступом у шлюб; у випадках, коли держава-учасниця встановлює у своєму праві збереження чи втрату громадянства її громадянами, які набувають або мають громадянство іншої держави; і у випадках, коли держава-учасниця встановлює у своєму праві зв'язок набуття або збереження громадянства з відмовою від іншого громадянства або від його втратою. Ратифікованою є і стаття 16 (збереження попереднього громадянства), про те що «держава-учасниця не може зумовлювати набуття або збереження її громадянства відмовою від іншого громадянства або його втратою, якщо така відмова чи втрата є неможливою або не може розумно вимагатися. Прийняття цієї Конвенції стало новою сторінкою в регулюванні інституту громадянства в Європі, де до цього діяла Конвенція з питань, що стосуються колізій законів про громадянство (1936 р.) та Конвенція про запобігання випадкам множинного громадянства (1963 р.). Зміни у визнанні фактів множинного громадянства, вочевидь, є результатом визнання економічної доцільності цього для розвитку ЄС та є наслідком присутності ідеї другорядності національного громадянства в умовах

наднаціональної європейської цілісності, що прагне твердження в якості політичного регіонального наддержавного утворення.

Про розмивання політичних контекстів збереження інституту національного громадянства говорить і той факт, що значна кількість європейських країн розпочала процедури продажу власного громадянства (надання VIP громадянства за прискореними процедурами або автоматично – за вклади у державні облігації, за інвестиції, за купівлю нерухомості великої вартості – Австрія, Болгарія, Греція, Мальта, Кіпр, Канада, Великобританія). На цей факт вказує і визнання первинності економічного зв'язку (наявність доміцилію, працевлаштування та сплати податків) над політичним при вирішенні питання про надання громадянства. Так, в Австрії, де для отримання громадянства за натуралізацією слід прожити в країні 30 років, з 1985 р. діє виключення щодо визнання подвійного громадянства для осіб, які здійснили активні інвестиції у 8-15 млн. євро, які живуть на доходи від інвестицій та депозитів, мають нерухомість. В Мальті діє програма ІІР – Individual Investor Programm, за якою можна отримати громадянство за прискореною процедурою за вклад у Фонд національного розвитку Мальти у розмірах не менш як 650 тис. євро. В Болгарії і Греції встановлено прискорені процедури отримання громадянства для тих, хто зробив кредитування економіки (в Болгарії у розмірі 1 млн. 24 тис. євро на 5 років), чи для тих, хто здійснив інвестиції (в Болгарії - 305 тис. євро.), хто викупив нерухомість (у Греції - за 250 тис. євро). У Великобританії, де за натуралізацією слід прожити не менш як 11 років діє схема отримання громадянства за прискореною процедурою: наявність ВНЖ та інвестиція у 10 млн. євро гарантують отримання громадянства через 2 роки, ВНЖ та інвестиції у 5 млн. євро гарантують громадянство за 3 роки; ВНЖ та 2 млн. євро гарантують громадянство за 5 років.

Свідоцтвом втрати цінності національного громадянства є й зростання тенденції до законодавчого визнання подвійного чи множинного громадянства. Відомо, що сьогодні подвійне громадянство визнане у 21 країні Європи, які ратифікували Європейську Конвенцію про громадянство 1997 р. Втім, у більшості з них діють спеціальні застереження. Наприклад, у Швеції, де з 2001 р. при отриманні громадянства знято вимогу про відмову від попереднього, але є вимога, що людина з подвійним громадянством з 22 років має регулярно відвідувати Швецію. У Фінляндії з 2003 р. знято вимогу відмовлятися від попереднього громадянства при отриманні фінського та введено процедуру відновлення громадянства за фінським доміцилієм. В Ісландії з 2003 р. також знято вимогу щодо відмови від іншого громадянства, а протягом 2007 р. здійснювалася програма поновлення у громадянстві для колишніх громадян. В Литві також дозволено друге громадянство, але лише для осіб, які були позбавлені литовського громадянства у віці до 18 років і такі особи можуть написати заяву про вибір литовського громадянства не відмовляючись від вже набутого. У Норвегії, де автоматичне громадянство за народженням по матері було закріплене лише в 1979 р. теж передбачені

випадки визнання подвійного громадянства – якщо це діти до 18 років, які народилися до 1.09.1999 р. від батька-норвежця та матері –іноземки, якщо батьки були у шлюбі; якщо це діти від 12 до 18 років, всиновлені після 1.10.1999 до 1.09.2006 р.; якщо це громадяни Скандинавських країн, які прожили у Норвегії 7 років і якщо це колишні громадяни Норвегії, які після втрати громадянства Норвегії були громадянами Скандинавських країн. В Німеччині з 2014 р. право зберігати попереднє громадянство дозволено дітям, як народжені у Німеччині і до досягнення ними 21-року прожили у Німеччині 8 років або вчилися у школі – 6 років (до 2014 р. діти іноземців, що мал. Подвійне громадянство через народження у Німеччині у 21 рік обирали лише одне громадянство). Таке саме визнання фактів подвійного громадянство відбулося у Люксембурзі з 2009 р., в Румунії з 2009 р., в Угорщині з 2011 р.

При цьому не можна не пригадати дію інституту подвійного громадянства за угодами між колишніми метрополіями та колоніями, за угодами на основі визнання фактів історичної єдності. Наприклад, визнання подвійного громадянства Іспанії за ст.11 її Конституції за договорами з Іберо-американськими країнами в межах Лузо-іберо-американської єдності. Також і в межах Співдружності Британських націй (за законами 1948 р. та 1981 р.) відмова від попереднього громадянства не потрібна. Визнання подвійного громадянства за двосторонніми угодами на основі історичної єдності діють і між Францією та Канадою, Італією та Аргентиною. Деякий час угоди діяли між РФ та Таджикистаном (з 1995), РФ і Туркменістаном (1993-2003), РФ і Киргизією (2006-2007). В 2014 г. в Росії (для носіїв російської мови та «колишніх співвітчизників» зняті вимоги щодо натуралізації, щодо відмови від попереднього громадянства, а відтак дозволено мати подвійне громадянство, але введено кримінальну відповідальність за факт приховування інформації про наявність іншого громадянства. Ряд інших держав світу не вимагають відмови від попереднього громадянства (Турція, Італія, Ізраїль, Вірменія з 2017 р.). В деяких з них діє інститут «додаткового громадянства» (Ізраїль, Іспанія, Турція).

Програми репатріації та введені у дію на початку XXI ст. етнічні карти деякою мірою маскували тенденцію до визнання інституту подвійного громадянства. Так, Румунія, яка з 2007 р. почала видання румунських паспортів громадянам Молдови та України, в 2009 р. прийняла новий Закон про громадянство, в якому знято вимогу відмовлятися від попереднього громадянства та вимогу доміцілью (переселення до Румунії у випадку оформлення громадянства). В тому ж 2007 р. парламент Польщі запровадив «Фонд допомоги полякам на Сході» та прийняв Закон «Про карту поляка», яка надає пріоритетне право на отримання польського громадянства. Етнічні карти працюють з 2006 р. в Словаччині і в Угорщині (з 2010р., а з 2011р. – подвійне громадянство для угорців). В Латвії з 2001 запроваджено Програму репатріації, яку було перезатверджено в 2016 р. В 2008 р. почала діяти програма репатріації у Вірменії, з 2011 р. у Казахстані. Розвинутими програмами репатріації традиційно характеризуються Ізраїль, Німеччина та Греція.

Надання додаткових привілеїв в отриманні громадянства пов'язане і з конкуренцією країн за громадян, що мають високу кваліфікацію чи талант. Наприклад, з 2016 р. Франція запровадила новий Закон про імміграцію, яким передбачено надання на 4 роки «паспорту таланта», отримання якого передбачає процедуру прискореного отримання громадянства. Такі саме цілі має «зелена карта» в США та «синя карта» ЄС. Остання була запроваджена в 2009 р. і реалізується рядом країн ЄС. Отже, конкуренція за якісний трудовий ресурс теж сприяє розмиванню національного громадянства та вкоріненню тенденції до визнання множинного громадянства.

Аналізуючи ситуацію України, зазначимо, що хоча випадки множинного громадянства Україна визнає конвенційними, але у Законі «Про громадянство України» вони не передбачені. Закон України вимагає визнання принципу єдиного громадянства (ст.12) та ставить вимогу відмови від іншого громадянства у разі прийняття громадянства України зобов'язання припинити іноземне громадянство (з 2005 р. вимагають письмово оформлену заяву іноземця про те, що в разі набуття громадянства України він припинить громадянство (підданство) іншої держави або громадянства (підданства) інших держав і протягом двох років з моменту набуття ним громадянства України подасть документ про припинення громадянства (підданства) іншої держави або громадянств (підданств) інших держав до органу, що видав йому тимчасове посвідчення громадянина України. Отже, з 2005 р. процедура вимагає надання доказів про відмову від попереднього громадянства.

Отже, сьогодні, існують такі тенденції: 1) з одного боку, *популярність ідеї створення «Європи регіонів» втрачає прихильників* через зростання кризових явищ в економіці, через конкуренцію, міграційну кризу, зростання національного популізму, націонал-соціалізму та націонал-протекціонізму в країнах ЄС. Проявом тенденції є боротьба за кваліфіковану та етнічно-близьку робочу силу та небажання приймати мігрантів за квотами, запропонованими Єврокомісією ЄС. Замість ідеї мережевості простору зростають ідеї мережецентричності просторів, а відтак відбувається конкуренція центрів мережевої структури; 2) з іншого боку, *зростає популярність та доступність користування преференціями, які надає подвійне та множинне громадянство* в умовах єдиного наднаціонального європейського ринку праці; 3) третя тенденція пов'язана з *зростанням субрегіональної та регіональної просторової реструктуризації, що пов'язується із зростанням політичної активності окремих регіонів* в країнах ЄС (Каталонія, Шотландія, Венето, Паданія, ін.)

Ця політична активність регіонів не може вважатися непередбачуваною, адже з 1969 р. Європейське Співтовариство ставило за мету створення «Європи регіонів», «політичної активності регіонів», «децентралізації євро-націй», запровадження принципу субсидіарності. Ця політика роками сприяла підтримці регіональної ідентичності, що проявилось навіть в формуванні інституту регіонального громадянства, що існує паралельно національному. Так, у Фінляндії з 1996 р. введені в обіг нові паспорти, в яких, крім фінського

громадянства, ставиться відмітка про наявність регіонального Аландського громадянства, яке надається лише громадянам Фінляндії і щоб його отримати, необхідно прожити на островах п'ять років, знати шведську мову і скласти іспит. У той же час громадяни Аландів, які прожили поза територією островів п'ять років, позбавляються громадянства. При цьому, аландське громадянство є необхідною умовою для отримання з 18 років права брати участь у виборах; ведення економічної діяльності; володіння і розпорядження нерухомістю.

Слід вказати, що «Асамблея Європейських регіонів», створена при Раді Європи в 1985 р. і сьогодні ставить за мету регіоналізацію Європи, виявлення «політичного голосу регіонів Європи», міжрегіональне співробітництво, підтримку принципів субсидіарності та комплементаризму між місцевими, регіональними і національними та наднаціональними рівнями [4]. Про активну позицію Асамблеї свідчить її Доповідь 2017 р. «Report on the State of 2017 regionalisation in Europe» про стан регіоналізації у 41 країні Європи» [5]. В преамбулі Доповіді вказується, що Асамблея є «найкрупнішою політичною мережею регіонів у широкій Європі», що «вірить у сильні європейські регіони для сильної Європи», що «відстоює позиції децентралізації країн ЄС з метою розширення, в тому числі і політичних прав та самостійності регіонів на місцевому та регіональному рівнях ЄС». Автори Доповіді (М.Морі, О.Брекс, А.Сіккароне, Д. Конту та ін.) вказують, що з 1985 р. «Асамблея будує мости між регіонами, поєднує їх, сприяючи більшому різноманіттю Європи». Співавторами Доповіді Асамблеї в 2017 р. стали Євро-комісар з регіональної політики – К.Крету, президент Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи – Г.Мослер-Тьорнстрем, президент Європейського комітету регіонів – М.Маркула, Голова Комітету регіонального розвитку Європарламенту – І.Михайлова та Голова Асамблеї європейських регіонів – Ханді Оззан Бозатлі. В доповіді зазначається, зокрема у тезах Голови Асамблеї, що в той час як «ЄС визначає 60 років все більш тісної співпраці та прагнення до консолідації» він «опинився перед викликом через зиск розуміння солідарності, зростання євроскептицизму, націоналізму». Євро-комісар з регіональної політики ЄС Корина Крету зазначає, що «сильна Європа не буде досягнута без реалізації субсидіарності», бо економіка стає більш регіональною, а регіональні актори більш дієвими через наближеність до бенефіціарів, які мають здійснювати демократичний контроль.

В Доповіді Асамблеї присвячено увагу проблемам децентралізації і в Україні. Автори акцентують на початковій стадії децентралізації з 2014 р., на утворенні 172 об'єднаних громад (що складає 10 % від запланованого), зазначають, що створені громади отримали додаткові фінансові ресурси та повноваження на рівні великих міст обласного значення, і що децентралізація бюджетних доходів цих громад зросла в 2-6 разів. Особливо зазначено на протиріччі проектів конституційної реформи через ситуацію на Донбасі та у Криму, через що уряд коливається між потребою посилювати децентралізацію та, навпаки, забезпечити централізм. Вказується, що поки що адміністративна

структура України залишається «централізованою» [5, С. 102-103]. У доповіді робиться висновок, що «головною характеристикою української адміністративної структури є те, що субнаціональні уряди є продовженням центрального уряду» і що «лише на найнижчому рівні територіальних громад існує обрана громадянами виконавча влада, представлена особою мера, який має відповідати перед виборцями». Критиці піддана асиметрична структура територіального управління, неефективний розподіл обов'язків держави на різних рівнях, внутрішня напруженість та конфлікти інтересів на регіональному, субрегіональному рівнях через «двозмістовність та неефективність політичних та адміністративних рішень між різними рівнями територіальних урядів» [5, С. 103].

Отже, інституції Ради Європи та інституції ЄС продовжують активно вимагати завершення процесів децентралізації, посилення дієвості принципу субсидіарності і реалізації проекту «Європи регіонів», що викликає все більше питань з боку національних урядів щодо зламу національних обмежень в питаннях визнання самостійності регіонів, подвійного чи множинного громадянства, в політиці наднаціональної загальноєвропейської консолідації.

#### **Список використаних джерел**

1. Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні – URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_318](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_318).
2. Резолюція 1459 «Про ліквідацію обмежень на право голосу» – URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_715](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_715).
3. Chart of signatures and ratifications of Treaty 166 European Convention on Nationality Status as of 07/11/2017 – URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/166/signatures>.
4. The Assembly of European Regions (AER) – URL: <https://aer.eu/>.
5. Report on the State of 2017 regionalisation in Europe – URL: [https://drive.google.com/file/d/0BwZcrVDoCnn\\_dGdVZWIPdmNkZGM/view](https://drive.google.com/file/d/0BwZcrVDoCnn_dGdVZWIPdmNkZGM/view).

*Andrzej Małkiewicz, profesor,  
Instytut Politologii Uniwersytetu Zielonogórskiego  
Bogdan Ślusarz, profesor,  
Katedra Prawa Administracyjnego i Finansowego Uniwersytetu  
Zielonogórskiego*

### **NOWE WYZWANIE WOBEC SAMORZĄDNOŚCI LOKALNEJ W POLSCE – BUDŻET OBYWATELSKI**

Demokracja jako forma ustroju państwa to nie tylko uczestniczenie obywateli w sprawowaniu władzy poprzez wybory. Powinni oni też mieć realne możliwości wypowiedzenia się w sprawach dotyczących państwa, regionu, miasta czy gminy, uczestniczenia w działaniach i decyzjach władz. Elementem demokracji jest partycypacja, polegająca na komunikowaniu się z władzą w ramach konsultacji