

П.В. Ворони. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. – 280 с. 4. Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170. 5. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV // ВВР України. – 1999. – №20. – Ст. 190. 6. Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення робочої групи з питань удосконалення територіальної організації влади та місцевого самоврядування» від 29 лютого 2012 р. № 169 // Офіційний вісник України. – 2012. – №4018. – С. 22. – Ст. 660. 7. Розроблено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Повідомлення Департаменту інформації та комунікацій з громадськістю секретаріату КМУ від 8 квітня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246235854&cat_id=244276429. 8. *Адміністративно-територіальний устрій України*. Історія. Сучасність. Перспективи: [монографія] / В. С. Куйбіда [та ін.]; заг. ред. О. В. Турчинова; Секретаріат Кабінету Міністрів України. – К.: [Геопринт], 2009. – 615 с. 9. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» від 6 вересня 2012 р. № 5245-VI // ВВР України. – 2013. – №36. – Ст. 472. 10. Указ Президента України «Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території» від 24 травня 2013 р. № 307/2013 // Офіційний вісник України. – 2013. – №40. – Ст. 1420.

УДК 328.183

А. С. МАТВИЄНКО

ВПЛИВ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ НА ТЕРИТОРІАЛЬНІ РЕФОРМИ У ЄВРОПІ

Розглянуто ступінь вивчення впливу політичних партій на територіальний устрій держави; виділено три підходи (генетичний, просторовий, організаційний) до розуміння взаємозв'язку між політичною партією та територією; визначено основні чинники (електоральний, ідеологічний та територіальний) та рушійні сили (функціонування регіоналістських партій та європеїзація), що визначають позицію політичних партій щодо територіальної реформи.

Ключові слова: політична партія, територія, вибори, федерація, автономія, європеїзація.

Матвиєнко А.С. Влияние политических партий на территориальные реформы в Европе

Рассмотрены степень изучения влияния политических партий на территориальное устройство государства; выделено три подхода (генетический, пространственный и организационный) к пониманию взаимосвязи между политической партией и территорией; определены основные факторы (электоральный, идеологический и территориальный) и движущие силы (функционирование регионалистских партий и европеизация), определяющие позицию политических партий по отношению к территориальной реформе.

Ключевые слова: политическая партия, территория, выборы, федерация, автономия, европеизация.

© МАТВИЄНКО Анатолій Сергійович – кандидат політичних наук, докторант Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

Matvienko Anatolij. Impact of political parties on territorial reform in Europe

The scientific literature on political parties impact on territorial division of the state is analyzed. The three approaches (genetic, spatial, organizational) to understanding the interaction between political party and territory are classified. The main factors (electoral, ideological, territorial) and drivers (functioning of regionalist parties, europeanisation), which determine the position of political parties on territorial reform, are defined.

Key words: *political party, territory, election, federation, autonomy, europeanisation.*

У країнах Європи політичні партії є важливими учасниками процесу реформування територіального устрою, визначаючи її суть, темпи та успішність її реалізації, та мають значний вплив на розвиток державних інститутів. Так Ліга Півночі змусила уряд Італії піти на поступову децентралізацію фіскальних повноважень регіонів. Перемога Шотландської національної партії на місцевих виборах активізувала дискусію про автономний статус та змусила уряд Шотландії вимагати більшого контролю за фіскальними надходженнями у регіоні. Дискусії щодо повноважень регіональних органів влади у країнах Східної Європи є менш політизованими і залежними від позицій політичних партій. Так у Польщі вимоги Євросоюзу адаптувати адміністративно-територіальний устрій відповідно до положень NUTS та удосконалити організаційну структуру управління регіональним розвитком для надання допомоги зі структурних фондів Союзу співпали з інтересами правлячих політичних партій щодо формування виборчих округів та розподілу повноважень між різними рівнями управління. Тому територіальна реструктуризація відбулася практично без спроб саботування та тривалих дискусій. Ситуація у Словаччині та Румунії була ускладнена наявністю угорської меншини, що вимагала врахування своїх інтересів в ході територіальної реформи. Їх інтереси представляли регіоналістські політичні партії, які дещо ускладнили процес реформування, але не змогли його зупинити.

Як правило, більшість дослідників форми державного устрою акцентує увагу виключно на аналізі конституційних змін, що означає ігнорування важливості позицій політичних партій у ході розробки та реалізації територіальної реформи. Навіть у роботах, що прагнуть встановити зв'язок між регіоналізацією та партійною системою, учених цікавить насамперед вплив територіальної організації державної влади на електоральну географію¹, конкуренцію між партіями² та організаційну структуру політичних партій³.

Відсутність таких пояснень викликає найбільше питань, оскільки саме позиція політичних партій визначає особливості федеративного чи унітарного устрою, інтенсивність та тривалість дискусій в ході розробки територіальної реформи, її масштаб та успішність реалізації. Тобто такі, здавалося б, другорядні чинники, як міжпартійна конкуренція, електоральна база правлячих партій тощо, мають значний вплив на реформу територіального устрою. Частково цей зв'язок розглядався у працях, присвячених аналізу стратегії та організаційній адаптації загальнонаціональних партій до територіальної структури держави у країнах Західної Європи⁴.

Такі дослідники партійних систем як Б. Медденс⁵ та М. Маззолени⁶ стверджують, що електоральна стратегія та організаційна структура загальнонаціональних партій будуть адаптуватися і до певної міри повторювати федеративний устрій держави, але цей процес буде залежати від кількості великих адміністративно-територіальних одиниць та особливостей партійної системи. Однак таке твер-

дження не дає відповіді на питання, як політичні партії ставляться до територіальної реформи, а дослідження цієї проблеми має фрагментарний характер, що й зумовлює важливість з'ясування ролі політичних партій в реалізації територіальної реформи та аналізу сучасної практики у Західній та Східній Європі.

Політичні партії відіграють провідну роль у виборі певної форми унітарного чи федеративного устрою. Більше того, виступаючи одними з основних інститутів демократії, вони також мають значний вплив на модель та функціонування політичних інститутів, діяльність органів державної влади тощо.

Зв'язок між політичними партіями та територією в умовах європейської партійної системи проявляється у трьох аспектах. Перший виходить з генетичного підходу, запропонованого С. Рокканом⁷, та фокусується на інституціоналізації територіальних розламів у партійній системі, зокрема через діяльність регіоналістських партій. Другий базується на просторовому підході, розробленому А. Доунсом⁸, і аналізує реакцію провідних політичних партій на пропозиції регіоналістських партій, а також займається аналізом партійної конкуренції у територіальному вимірі. Третій підхід використовує методологічну основу організаційного підходу А. Панебьянко⁹ та досліджує вплив електоральної географії та територіальної організації публічної влади на внутрішню організаційну структуру політичних партій.

У кожному з підходів територіальний вимір та просторова локалізація електоральної бази виступає основою для представницької функції політичних партій. Слугуючи своєрідними каналами для представництва соціальних груп, політичні партії артикулюють різні територіальні інтереси або ж виступають посередником між різними територіальними преференціями, уособленими їх членами. В умовах конкурентної партійної системи вони розробляють програми та ведуть виборчу кампанію, що враховує інтереси конкретного регіону або місцевості. Перебуваючи при владі, партії приймають державні програми, що можуть мати різний географічний масштаб (національний, регіональний, місцевий тощо) та розподіляють публічні блага, що виробляються на певних територіях. Таким чином політичні партії відіграють вирішальну роль на кожному етапі демократичного процесу, поєднуючи територію, інтереси виборців та державну політику. Однак, політичні партії не є просто посередницькими організаціями (об'єктами), що існують між громадянами та державою, а й виступають суб'єктами реформаторських процесів, які визначають їх суть та масштаб перетворень.

У цій ролі вони повинні враховувати три основних чинники, що визначають їх позицію щодо територіальної реформи: електоральний, ідеологічний та територіальний. Електоральний чинник стратегія вимагає від партій прагнути до максимального збільшення кількості своїх прихильників, що дає змогу отримати максимальне представництво в органах державної та місцевої влади, посилити свій вплив на уряд та гарантувати стабільність його функціонування. Таке розширення відбувається не лише за рахунок розширення соціальної (включення до виборчої програми якомога більше обіцянок щодо соціального захисту), а й територіальної бази (обіцянку відстоювати інтереси мешканців конкретного регіону, адміністративно-територіальної одиниці).

Хоча останнім часом часто говориться про розмивання відмінностей між лівими і правими політичними партіями, однак ідеологія все ще має значний вплив на політичних партій. Саме вона змушує партії переслідувати не лише короткострокові, кон'юнктурні цілі, а виконувати певну соціальну місію – побудову кращого

суспільного ладу, згідно засад лібералізму, консерватизму, соціал-демократії тощо. Визначаючись зі своєю позицією щодо територіальної реформи вони змушені вибирати між відповідністю (вірністю) ідеологічним принципам, втіленим у конкретних механізмах державного устрою, принципах реформи тощо) та доцільністю (врахуванням позитивних і негативних наслідків змін для громадян і державотворення, партнерів по урядовій коаліції тощо).

Територіальний чинник проявляється у тому, що партії діють як представники конкретної географічної місцевості. На противагу попереднім чинникам, що відстоюють загальнонаціональні інтереси, він змушує політичні партії представляти бачення конкретного виборчого округу, члени якого прагнуть до покращення свого становища в рамках унітарної, регіоналізованої чи федеральної держави.

Русійні сили територіальної реформи у багатонаціональних державах, як правило, є результатом зусиль регіоналістських партій, що переслідують власні цілі (домагаються більшого ступеня автономії, що досягається шляхом територіальної автономії чи незалежності)¹⁰. Хоча ці партії можуть різнитися своїми історичними коріннями, ідеологічними принципами¹¹, однак їх усіх об'єднує прагнення членів до самовизначення, до реалізації свого права на формування власних органів влади. Регіоналістські партії мають значний вплив на актуалізацію питання територіальної реформи, переконуючи загальнонаціональні партії у необхідності внести її до своїх виборчих програм, або обіцяючи їм свою підтримку в обмін на ініціювання територіальних реформ¹².

В умовах багаторівневої спільноти, в якій регіональні органи влади інституціоналізовані у процес прийняття рішень, регіональна влада використовує міжурядові канали діалогу для висування вимог щодо перегляду повноважень між центром та регіонами. При цьому позиція загальнонаціональних партій, що мають своїх членів у регіональних органах влади, щодо територіальної реформи визначається насамперед наслідками, що вона матиме для території, у органах влади якої вони представлені. У деяких багаторівневих і багатонаціональних спільнотах (Бельгія, Великобританія, Іспанія) регіоналістські партії використовують свої посади у регіональних органах влади для просування власних політичних цілей, виступаючи від імені національної групи та виборчого округу з вимогами більшої автономії.

Додатковим джерелом тиску на територіальні реформи є вимога Європейського Союзу до своїх членів та країн, що прагнуть вступити до нього, створити або модернізувати існуючу структуру управління регіонами. Цей тиск мав особливе значення для країн Східно-Центральної Європи, оскільки був оформлений як одна із умов прийняття країни до Союзу. Очевидні переваги від членства, доступ до фінансування зі структурних фондів та асиметрія владних повноважень у стосунках Європейської комісії з урядами держав-кандидатів у ході переговорів про вступ означало, що Євросоюз до певної міри визначав суть, масштаби та темпи територіальної реформи у регіоні¹³. Однак, окрім цього, вплив є досить обмеженим, і деякі автори продемонстрували, що національні уряди все ще мають у своєму розпорядженні значні повноваження щодо визначення інституційних рамок роботи органів регіональної влади¹⁴. Зважаючи на значний вплив на демократичний транзит соціалістичної спадщини¹⁵, можна стверджувати, що результати територіальної реформи у Східній Європі значною мірою визначаються результатом коаліційних домовленостей між правлячими політичними партіями у конкретній країні¹⁶. Тобто, і у випадку європеїзації імпульс до реформ зале-

жить від позицій політичних партій, представлених у законодавчому органі влади.

Отже, будучи суб'єктами (в особі своїх членів, які пройшли до законодавчого органу або були обрані до складу уряду) та об'єктами (адміністративно-територіальний устрій впливає на розміри виборчих округів та внутрішню організаційну структуру) територіальної реформи політичні партії відіграють важливу роль у ході її розробки та реалізації. У визначенні їх позиції щодо цього питання вирішальну роль відіграють електоральний, ідеологічний та територіальний чинники, які трансформують рушійні сили територіальних змін (діяльність регіоналістських партій, європеїзацію) у відповідні конституційні угоди або нормативно-правові акти.

1. *Hough D.* Introduction. Multi-level electoral competition: Elections and parties in decentralized states / D. Hough, C. Jeffery // *European Urban and Regional Studies*. – 2003. – №10. – P. 195–200. 2. *Thorlakson L.* An institutional explanation of party system congruence. Evidence from six federations / L. Thorlakson // *European Journal of Political Research*. – 2007. – Vol. 46. – №1. – P. 69–95. 3. *Chhibber P.* The formation of national party systems / P. Chhibber, K. Kollman. – Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004. 4. *Hopkin J.* Decentralisation and state-wide parties: An introduction / J. Hopkin, P. van Houten // *Party Politics*. – 2009. – Vol. 15. – №2. – P. 131–135. 5. *Swenden W.* Territorial party politics in Western Europe / W. Swenden, B. Maddens. – London: Palgrave MacMillan, 2009. – P. 204–228. 6. *Mazzoleni M.* The saliency of regionalization in party Systems A comparative analysis of regional decentralisation in party manifestos / M. Mazzoleni // *Party Politics*. – 2009. – Vol. 15. – №2. – P. 199–218. 7. *State formation, nation-building, and mass politics in Europe.* The theory of Stein Rokkan based on his collected works / Rokkan S., Flora P., Kuhnle S., Urwin D.W. – Oxford: Oxford University Press, 1999. 8. *Downs A.* An economic theory of democracy / A. Downs. – New York: Harper and Row, 1957. 9. *Panbianco A.* Political parties: Organisation and power / A. Panbianco. – Cambridge: Cambridge University Press, 1988. 10. *Newman S.* Ethnoregional conflict in democracies: Mostly ballots, rarely bullets / S. Newman. – Westport, CT: Greenwood Press, 1996. 11. *Massetti E.* Explaining regionalist party positioning in the multi-dimensional ideological space: A framework for Analysis / E. Massetti // *Regional and Federal Studies*. – 2009. – Vol. 19. – №4. – P. 501–531. 12. *Toubeau S.* Regional nationalist parties and constitutional change in parliamentary democracies: A framework for analysis / S. Toubeau // *Regional and Federal Studies*. – 2011. – Vol. 21. – № 4–5. – P. 427–446. 13. *Featherstone K.* The politics of europeanisation / K. Featherstone, C. Radaelli. – Oxford: Oxford University Press, 2003. – P. 303–329. 14. *Hughes J.* Conditionality and compliance in EU's eastward enlargement: Regional policy and the reform of sub-national government / J. Hughes, G. Sasse // *Journal of Common Market Studies*. – Vol. 2004. – Vol. 42. – №3. – P. 523–551. 15. *Yoder J.* Decentralisation and regionalisation after communism. Administrative and territorial reform in Poland and the Czech Republic / J. Yoder // *Europe-Asia Studies*. – 2003. – Vol. 55. – № 2. – P. 263–286. 16. *O'Dwyer C.* Reforming regional governance in East Central Europe: Europeanisation or domestic politics as usual? / C. O'Dwyer // *East European Politics and Societies*. – 2006. – Vol. 20. – №2. – P. 219–253.