
ПОЛИТИКА И ОБЩЕСТВО

POLITICS AND SOCIETY

КОЧЕТКОВ Егор Евгеньевич
кандидат политических наук,
доцент, доцент, Российский
университет транспорта,
Москва, Россия
kochetkov.work@gmail.com

KOCHETKOV Egor Evgenievich
Candidate of Political Sciences,
Associate Professor, Associate
Professor, Russian University of
Transport, Moscow, Russia
kochetkov.work@gmail.com

Унитарная форма административно-территориального устройства европейских государств: проблемы и перспективы на современном этапе/The unitary form of the administrative-territorial structure of European states: problems and prospects at the present stage

Аннотация

В статье произведён всесторонний анализ унитаризма как основной формы территориально-политического устройства современных государств. Автором исследован опыт европейского унитаризма, и продемонстрировано то, какие именно особенности выделяют Испанию, Болгарию, Италию и др. из общего числа унитарных государств Европы.

Вместе с тем в статье важное место отведено исследованию проблематики регионализма, в особенности её сравнение с федерализацией и децентрализацией современных европейских государств.

В заключении предложены авторские траектории эволюции унитарной формы территориально-политического устройства.

Ключевые слова

Автономия; территория; федерализм; регионализм; унитарное государство; адаптация; региональное пространство; трансформация.

Abstract

The article provides a comprehensive analysis of unitarianism as the main form of the territorial and political structure of modern states. The author investigates the experience of European unitarianism and demonstrates exactly what features distinguish Spain, Bulgaria, Italy, etc. from the total number of unitary states in Europe.

At the same time, an important place is given in the article to the study of the problems of regionalism, especially in its comparison with the federalization and decentralization of modern European states.

In conclusion, the author's trajectories of the evolution of the unitary form of territorial-political structure are proposed.

Keywords

Autonomy; territory; federalism; regionalism; unitary state; adaptation; regional space; transformation.

Сейчас именно унитарная форма государственного устройства преобладает в мире. Насчитывается приблизительно 180 унитарных государств в самых разных частях Света.

Следует заметить, что государства, в которых имеется монархическая форма управления, обычно являются унитарными.

Развивая концепцию понимания унитаризма, предложенную Б. Шантебу¹, можно относить к унитарным государствам страны, в которых единая политическая воля навязывается жителям, живущим по единым же законодательным положениям в различных сферах.

Безусловно, у такого сложного и противоречивого феномена как унитарное государство не было и не может быть единого подхода к его пониманию. Так, по мнению С. Пьерре-Кап², унитарное не всегда можно определять в качестве унифицирующего государства, о которых мечтали французские революционеры.

Есть примеры, когда в едином унитарном государстве может расцветать разность мнений: современным французским государством не признается меньшинство, а только определенные ситуации, которые возникли в связи с меньшинством. Вместе с этим унитарным государством может быть и многонациональная страна. Испания представляет собой «солянку» из целого сплава этносов, народов и народностей. В основном законе Болгарии прописан унитарный характер и многонациональность болгарского государства, на практике это реализуется терпимостью к нуждам различных народностей, проживающих на территории страны. Благодаря этому болгарские меньшинства могут жить в условиях режима промежуточности двойной принадлежности, поскольку там признаются основные их права и свободы, связанные с возможностью развивать собственную культуру и язык.

Основным отличием унитарных стран сложной формы от простых государств является тот факт, что в их состав входит определенное количество автономных образований.

В качестве примера можно привести английский Уэльс, его административно-территориальное устройство законодательно было установлено еще в 1994 году: одиннадцать графств (ранее их было восемь) и ровно такое же количество графских борроу. Графства в свою очередь поделены на административные округа, их общее количество достигает тридцати семи штук. Самой маленькой политико-территориальной единицей стала община, под которой понимается небольшой населенный пункт, расположенный в сельской местности.

В этом же 1994 году соответствующие изменения в административно-территориальном делении были проведены и в

¹ Cbantebout B. Droit constitutionnel et science politique, Paris: Economica, 1978. P.64.

² S.Pierre-Caps, in O.Audeoud et al., L'Etat multinational et l'Europe, Nancy: PUN, 1997, P.215.

Шотландии. Ранее в этой стране существовало девять регионов, которые включали в себя пятьдесят три административных округа. После проведения реформ в Шотландии было создано тридцать две новых единицы местного территориального управления. Основными из них являются: Шотландские, Гебридские и Оркнейские острова.

Административное деление Дании предусматривало до 2004 г. четырнадцать амтов – местные административные единицы, но сейчас после региональной реформы число административно-территориальных единиц резко сократилось до пяти, что повысило собираемость налогов, качество предоставления социальных услуг населению и т.д.

Административно-территориальное деление государства, как правило, предусматривает наличие различного числа уровней. Наиболее большими единицами областного уровня являются: провинции, области, республики и губернии. Далее идут единицы районного уровня: округа, районы, уезды. Самыми маленькими по размеру и количеству жителей являются единицы муниципального типа: общины, муниципальные, сельские и административные округа.

Все три уровня административно-территориального деления встречаются далеко не во всех странах. В некоторых государствах используется только два звена (например, в Болгарии), в отдельных случаях используется еще более сложное деление, состоящее из четырех уровней (например, во Франции).

Административное деление рассматривает всю территорию страны в качестве сложного управленческого объекта, при этом выделение из нее территориальных единиц обусловлено необходимостью создания единой хозяйственной сферы. Для характеристики отдельных территориальных единиц применяется иерархическая структура статусов. Говоря иными словами, административное деление устанавливает привилегированность территориального районирования, предусматривающую создание четкой иерархии единиц, в которой одни территории находятся в соподчинении у других.

Для структуры территорий нашей страны характерно наличие вертикальной иерархии, которая впервые начала проявляться еще в X веке, когда начали образовываться союзы пригородов и волостей, состоящие в подчинении у Старшего города. В рамках данного административного деления город представлял собой старшую общину, на следующем уровне находились пригороды, а самой маленькой единицей являлись сельские волости.

Центром русского государства был Киев, который находился на самом вершине иерархической структуры. Именно в Киеве была сконцентрирована религиозная, судебная и законодательная власть. Здесь принимались решения об установлении определенных податей в отношении нижестоящих территориальных уровней.

Многочисленные исследования свидетельствуют о том, что

в истории развития западных стран отсутствуют иерархические структуры территориальных общин, схожие с теми, которые действовали на Руси. Более того, иерархия в административно-территориальном делении не применялась и в античном периоде истории европейской цивилизации. Действующие в ту пору античные полисы представляли собой союзы демов городских и сельских общин, в которых действовало самоуправление. В каждой общины избиралось собственное собрание, назначался судебный орган, велась религиозная деятельность. Между территориальными единицами действовали преимущественно горизонтальные связи.

Использование унитарным государством административного деления позволяет использовать с максимальной эффективностью на всей территории страны различные виды ресурсов. Схожий принцип строительства государства и формирования административных единиц применялся во многих других полиэтнических странах: Индия, Китай и т.д.

Выстраивание иерархической структуры, наделение разных территориальных единиц различным объемом прав, обязанностей, полномочий и ответственности осуществляется с учетом действующих региональных особенностей, наличие которых определяется географическим, национальным и историческим аспектами. Следовательно, образующиеся в результате деления административные единицы являются опосредующими сложном механизме взаимодействия центральной власти и региональных управленческих органов. Этот механизм взаимодействия достаточно сильно отличается от механизма, действующего в федеративных государствах. При унитарном государственном устройстве административные единицы сохраняют свою ключевую роль на любом этапе развития страны.

Статус разных административно-территориальных единиц, действующих в одном и том же государстве, может существенно различаться. По этой причине, в ряде иностранных стран доктринальное (существует не в законодательных актах, а в научных трудах) разделение административно-территориальных единиц на две категории: естественные и соответственно искусственные. Считается, что естественные единицы возникали исторически в качестве небольших поселений, в которых проживали люди, объединенные общей трудовой деятельностью, бытом и досугом. Постепенно поселения, расположенные в непосредственной близости друг от друга, разрастались и объединялись между собой в более крупные населенные пункты муниципальные образования, коммуны и т.д. Появление искусственных единиц связано с государственной административной деятельностью, в результате которой выполнялось территориальное районирование.

Как правило, в условиях демократического общества естественные территориальные единицы предусматривают существование в них

выборного местного самоуправления (комитеты, муниципалитеты, советы), во главе которого стоит избранный населением руководитель (мэр, глава поселения, бургомистр и т.д.). Появление первых выборных органов власти происходило еще во времена племенного строя, когда для решения текущих проблем племени избирался глава (вождь) мудрый человек, искушенный в охоте и военном деле.

Управление «искусственными» административными единицами может осуществляться не только выборными органами власти, но и назначаемыми сверху должностными лицами. В последнем случае руководители и специалисты органов управления будут иметь общую компетенцию, пределы которой определяются централизованной властью. В отдельных случаях законодательные акты предусматривают в «искусственных» административных единицах одновременное существование назначаемых «сверху» должностных лиц и выбираемых органов местного самоуправления, с четким разделением между ними властных полномочий и компетенций. В некоторых современных государствах абсолютно все административно-территориальные единицы имеют статус территориальных коллективов¹.

Устройство унитарных государств может различаться в зависимости от количества и формы автономных образований, их статуса. Рассматривая частные варианты отклонений административно-территориального деления стран от общепринятой модели государственного унитарного устройства, нельзя не отметить появления в последние несколько десятилетий принципиально новой формы, которая обозначается, как регионализм. При использовании регионализма в качестве основы для административно-территориального деления автономные образования наделяются преимущественным правом разработки и принятия собственных законодательных актов.

В политической теории и регионалистике государства с региональной формой административно-территориального деления часто рассматриваются в качестве некоего промежуточного звена, объединившего в себе черты унитарных и федеративных государств. Организация, права и обязанности, ответственность, компетенции и полномочия административных единиц устанавливаются особыми нормативно-правовыми актами статусами. Эти акты нельзя рассматривать в качестве полноценного аналога конституции, однако и к обычным законам их также отнести нельзя, так как при разработке статусов применяются конституционные принципы и нормы. За составление статусов и их последующее принятие отвечают региональные органы законодательной власти.

Если говорить про признаки унитарного государства, то в странах с регионализмом, у административных образований нет собственной конституции, однако, несмотря на это их правотворческие и нормотворческие акты обладают юридической силой и являются

¹ Например, в США, Австралии, Великобритании

обязательными для исполнения на территории региона. В каждой административной единице действует правительственный комиссар уполномоченный представитель центральной власти. Его главной задачей является согласование нормативно-правовых актов, которые принимаются региональными законодательными собраниями. В отдельных случаях правительственный комиссар может отказаться в визировании документа, что накладывает на его принятие вето. Центральная власть наделена правом роспуска регионального законодательного собрания. Кроме того, на основании нормативных актов, принятых центральной властью, может проводиться изменение границ региона. В подобной ситуации роль региональных властей будет ограничиваться предоставлением консультационных услуг.

Для региональной структуры отдельных европейских стран (Италия, Испания) характерно наличие свойств, включающих в себя признаки унитарного и федеративного государства. Применение в административно-территориальном делении современных государств регионального подхода имеется сразу несколько существенных положительных моментов. В частности, за счет регионализма обеспечивается оптимальный баланс между действиями и полномочиями централизованной власти и законодательными полномочиями органов местного самоуправления.

Вместе с тем, регионализм имеет и негативные моменты, которые становятся особенно заметны при его сравнении с унитарным государственным устройством. Более того, в отличие от федерализма, для которого характерно стремление к сохранению государственного и национального единства, регионализм нередко культивирует желание регионов обособиться, отделиться от центра, получить от государства полную автономию в принятии решений.

Наиболее характерным примером унитарного государства, обладающего широким разнообразием федеративных признаков, может являться Испания. По мнению многих исследователей, нынешнее устройство страны с полным правом может считаться полноценной федерацией. Однако, Конституция Испании, принятая в 1978 году, относит территориальное устройство страны к унитарной форме.

Против официального введения «федеративной» терминологии категорически выступают баскские и каталонские политические партии, которые считают, что с признанием Испании федерацией произойдет уравнивание статуса исторически сложившихся регионов и провинций, в отношении которых отсутствует особая культурная и историческая идентичность.

Неравнозначные темпы экономического и социального развития административных образований, существование различных разногласий между регионами, нестабильность политической обстановки в итоге могут привести к наступлению негативных последствий, самым масштабным из которых станет внутренний

раскол страны. Для обеспечения стабильности в подобных условиях в Конституцию государства следует внести положение, запрещающее перевод автономных общностей в федеративную форму.

Сегодня в Испании действует семнадцать автономных областей, во главе которых стоят собственные руководители президенты. Законодательным органом власти области является избираемая ассамблея, которая формирует муниципальное правительство и председательствующий орган. Новые автономии могут формироваться лишь в рамках конституционных норм. Такая форма территориального устройства чаще всего обозначается, как «государство автономий».

Конец XX начало XXI веков породили появление большого количества новых форм административно-территориальных образований, органов центральной власти. Что интересно, во многих современных государствах наметилась устойчивая тенденция наделения территорий самостоятельностью. При этом основная законодательная и судебная власть продолжает концентрироваться в центре, что позволяет сохранить исторически сложившееся государственное устройство. Примерами подобного развития ситуации являются Испания, Италия и Франция.

Большинство отечественных и зарубежных авторов¹, не отрицают существование особой роли и значения унитарных государств. Концентрация власти в пределах единого государственного центра способствует ускоренному культурному, социальному и экономическому развитию страны, формированию сильного национального самосознания. Но здесь следует отметить, что централизованная управленческая деятельность, имеет и свои негативные моменты. В частности, централизованная власть при принятии важных управленческих решений далеко не всегда принимает в расчет территориальные особенности, что идет вразрез с интересами национальностей, проживающих в административном образовании.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Cbantebout B. Droit constitutionnel et science politique, Paris: Economica, 1978. P.64.

2. S.Pierre-Caps, in O.Audeoud et al., L'Etat multinational et l'Europe, Nancy: PUN, 1997, P.215.

3. Никлаус А.А. Современные подходы к определению территориального пространства в зарубежных политологических исследованиях // ПОИСК: Политика. Обществоведение. Искусство. Социология. Культура: научный и социокультурный журнал // М.: РУТ (МИИТ), 2021.

¹ См.: Никлаус А.А. Современные подходы к определению территориального пространства в зарубежных политологических исследованиях // ПОИСК: Политика. Обществоведение. Искусство. Социология. Культура: научный и социокультурный журнал // М.: РУТ (МИИТ), 2021. – Вып. №1 (84). С. 89-95; Никлаус А.А. Роль культурного самоопределения территориальных меньшинств в процессе формирования внутрирегионального пространства государств: отечественный и европейский опыт // «Вопросы национальных и федеративных отношений». 2021. Том 11. № 3 (72). С. 826-834. (0,5 п.л.).

– Вып. №1 (84). С. 89-95.

4. Никлаус А.А. Роль культурного самоопределения территориальных меньшинств в процессе формирования внутрорегионального пространства государств: отечественный и европейский опыт // «Вопросы национальных и федеративных отношений». 2021. Том 11. № 3 (72). С. 826-834. (0,5 п.л.).

REFERENCES

1. Cbantebout B. Droit constitutionnel et science politique, Paris: Economica, 1978. P.64.

2. S.Pierre-Caps, in O.Audeoud et al., L'Etat multinational et l'Europe, Nancy: PUN, 1997, P.215.

3. Niklaus A.A. Modern approaches to the definition of territorial space in foreign political studies [*Sovremennyye podhody k opredeleniyu territorial'nogo prostranstva v zarubezhnykh politologicheskikh issledovaniyakh*]// SEARCH: Politics. Social studies. Art. Sociology. Culture: scientific and socio-cultural journal // Moscow: RUT (MIIT), 2021. - Issue No. 1 (84). pp. 89-95.

4. Niklaus A.A. The role of cultural self-determination of territorial minorities in the process of forming the intraregional space of states: domestic and European experience [*Rol' kul'turnogo samoopredeleniya territorial'nykh men'shinstv v processe formirovaniya vnutreregional'nogo prostranstva gosudarstv: otechestvennyj i evropejskij opyt*]// "Issues of national and federal relations". 2021. Volume 11. No. 3 (72). pp. 826-834. (0.5 pp.l.).