

УДК 32

Процессы децентрализации и федерализации в государствах Западной Европы

Павленко Юлия Евгеньевна

Аспирант,
Гуманитарный университет,
620049, Российская Федерация, Екатеринбург, ул. Студенческая, 19;
e-mail: Julia.faint@yandex.ru

Аннотация

В данной научной статье рассмотрены процессы децентрализации и федерализации, а также даны определения данным явлениям. В статье приведены практические примеры различных аспектов децентрализации и федерализации, такие как деволюция и территориально-политическая асимметрия. В настоящее время процессы децентрализации и федерализации затрагивают все больше государств. Однако некоторые государства, такие как Франция, передают часть полномочий регионам для развития экономики, а другие, такие как Испания и Италия – из-за национальной идентичности. Также в Европе существует государство, образованное на федеративных началах – Швейцария, которое исторически являлось конфедерацией и состояло из автономных кантонов. Процессы федерализации и децентрализации являются достаточно интересными явлениями, так как оказывают влияние на все сферы жизни.

Для цитирования в научных исследованиях

Павленко Ю.Е. Процессы децентрализации и федерализации в государствах Западной Европы // Вопросы российского и международного права. 2017. Том 7. № 4А. С. 31-39.

Ключевые слова

Децентрализация, федерализация, федерация, деволюция, регионы, автономные сообщества, областная автономия, Испания, Италия, конфедерация, Швейцария.

Введение

Сегодня государства многих стран проводят территориально-политическую децентрализацию в рамках процесса регионализации. С развитием децентрализации регионам частично передаются некоторые полномочия центральных властей, смещая в их сторону

процесс принятия политических решений. Благодаря делегированию части полномочий, в регионах происходит процесс развития самоуправления.

Одним из важных аспектов децентрализации является деволюция. Деволюцию следует понимать как передачу полномочий от центра к регионам и структурам самоуправления на местах.

Основная часть

Говоря о политической децентрализации, следует упомянуть о федерализации. Федерализация – это развитие федеративных отношений в государстве, определяющееся переходом от унитарной к федеративной модели. [Туровский, 2006, 91]

Федерализация и децентрализация отличаются друг от друга, однако они могут совпадать при реорганизации унитарного, централизованного государства на федеративных началах. Также возможна и обратная ситуация, когда автономные регионы объединяются в федеративное государство. В таком случае федерация появляется в результате процесса централизации. Данный процесс называется федеративная централизация. [Миронюк, 2006]

Для лучшего понимания децентрализации и федерализации, следует ввести понятие асимметрия. Асимметрия предполагает наличие разного рода различий между регионами в государстве. Наличие асимметрии указывает на существенные межрегиональные различия.

Территориально-политическая асимметрия не учитывает этнокультурные, природно-географические и социально-экономические различия регионов, она предполагает наличие политического неравенства регионов, связанное с их статусом и объемом полномочий. Такая асимметрия часто возникает в результате неравномерной децентрализации, когда некоторым регионам предоставляют более высокий политический статус, чем другим.

Примером такой асимметрии можно назвать средневековую Испанию, в которой использовали так называемые «fueros» для предоставления привилегий городам и регионам. Так, можно сделать вывод об использовании адресной формы региональной политики, вследствие которой и возникает асимметрия.

Процесс передачи определенной территории полномочий с использованием нормативных актов называется форалистическое устройство. Данный термин используется в современной Испании в связи с переходом к системе автономных сообществ. Страна Басков и Каталония пользуются наибольшим количеством привилегий, так как обладают активными местными сообществами. Так как законы позволяли претендовать на особые права и полномочия всем регионам, ими также воспользовались Андалусия и Галисия.

В настоящее время большинство государств проводят децентрализацию, что означает отход от модели унитарных государств. В унитарном государстве только центральная власть обладает правом принятия политических решений, что является крайне неэффективным, так как не учитывает региональные интересы и потребности, что может стать результатом

экономического упадка и росту недовольства. Однако, у разных государств процесс децентрализации происходит по-разному. Весьма интересными представляются тенденции децентрализации в унитарных государствах Европы, которые сознательно идут к деволюции.

Одной из первых стран, в которой проявились тенденции деволюции, является Италия. Регионы Италии отличаются высокой степенью неоднородности, что связано с историческим процессом формирования государства из множества регионов, имеющих свою историю и идентичность. Первым этапом децентрализации в Италии следует назвать конституцию 1948 г., в которой был определен особый статус автономных областей. Было выделено две группы областей. Устройство обычных автономий регулируется конституционными нормами и законами, принятыми во исполнение основного закона (ст. 115). Специальным автономиям было предоставлено специально устройство с учетом их потребностей. Статус таких автономий получили Трентино-Альто Адидже, Валле д'Аоста, Фриули-Венеция Джулия, Сицилия и Сардиния (ст. 116).

Следующим этапом можно назвать 1967-1970 гг., когда прошли выборы советов в областях с обычным статусом. И наконец, в 2001 г. был проведен референдум, на котором решался вопрос о расширении полномочий областей.

В 1970 г. процесс децентрализации коснулся Испании и Португалии, который стал продолжением смены политического режима. В Испании прошли значительные изменения, в результате чего возникла система автономных сообществ, предусмотренная конституцией 1978 г. В Португалии же придерживались фореалистического устройства. Здесь в 1976 г. были созданы два автономных заморских региона – Азорские острова и о. Мадейра. В 1997-1998 гг. правительство Португалии расширило их автономию.

Во Франции, традиционно унитарной, был принят закон об административной децентрализации в 1982 г. в рамках данного закона предусматривалось разделение государства на регионы с региональными советами – органами самоуправления, обладающими определенными полномочиями. Уровень регионов поставили над уровнем департаментов. В 2001 г. правительство Франции предоставило автономию о. Корсика. Острову предоставили ограниченные права с целью адаптации общенациональных законов в сферах транспорта, культуры и сельского хозяйства.

Процессы децентрализации коснулись и Великобританию. Здесь, в первую очередь, стоит отметить акты 1998 г., которые определили основы самоуправления в Шотландии, Уэльсе и Северной Ирландии.

Одной из тенденций децентрализации является создание асимметричных унитарных государств, где асимметрия возникает после предоставления отдельным регионам особой автономии. Отличным примером здесь выступает Италия, где процессы регионализации и децентрализации являются достаточно глубокими.

Как упоминалось ранее, в Италии было выделено пять областей с особой формой автономии. Статут Трентино-Альто Адидже был принят в 1971 г. Данный статут предоставляет

региону право избирать местного главу, который возглавляет региональное правительство. Однако, выборные советы существуют во всех областях Италии. Они формируют джунты, в компетенцию которых входят вопросы жилищного строительства, транспорта, образования, социального обеспечения и здравоохранения. [Туровский, 2006, 162-167]

Статут Валле д'Аоста предоставил области возможность административного контроля с помощью координационной комиссии, в то время как в других областях эти полномочия осуществляют представители Счетной палаты.

В связи с расширением административных полномочий областей в сферах здравоохранения, образования, экономики, в некоторых областях был создан штаб, курирующий всю административную деятельность области. В некоторых областях была образована должность гражданского защитника, или омбудсмана, для контроля над соблюдением законности в отношениях граждан и областной администрации.

Таким образом, в Италии прослеживается процесс политической асимметрии, связанный с предоставлением разного уровня полномочий автономным областям.

Одним из этапов децентрализации выступает реорганизация всей территории государства на пути к федерализации. На данном этапе государства являются регионалистскими. Регионалистское государство представляет собой переходную форму между унитарным и федеративным государством. Здесь проходит процесс симметричной децентрализации.

Отличным примером такого государства является Испания. Принятая в 1978 г. конституция обеспечила создание семнадцати автономных областей и двух автономных городов. Однако, конституция запрещает создание федерации, или договорные отношения между автономиями. Автономным областям был предоставлен достаточно высокий уровень самоуправления.

Несмотря на предоставление права получения статуса автономии всем регионам, Испанию нельзя считать абсолютно симметричной. Присутствие асимметрии здесь связано с различным объемом полномочий. Так, Каталония и Страна Басков обладают самой широкой автономией.

Таким образом, процесс децентрализации затронул многие государства Европы, проявляясь в различных формах. Децентрализация привела к созданию автономных регионов, которые получили возможность принимать определенные политические решения.

Далее следует более подробно рассмотреть процесс федерализма. Впервые о федерализме как о политическом процессе упоминалось в католическом социальном учении, где его называли принципом субсидиарности. В основе данного процесса лежала идея добровольного соглашения для создания государства. Следовательно, федерализм строится на принципах доверия, добровольного согласия по принятию участниками ряда обязательств. Можно сказать, что федерализм выступает средством защиты меньшинства от большинства. [Бусыгина, 2006, 55-56]

Федерализация – это политический процесс, направленный на наделение особым политическим статусом субъектов, основным условием является определение сферы компетенций и полномочий последних в системе государственного управления. [Раньжина, 2013, 38].

Федерализм устанавливает отношения между центральными и региональными органами власти и управления, которые построены на основе разделения властей и наличии права на самоуправление.

Анализируя современные федеративные государства, необходимо различать федерацию и конфедерацию.

Федерация – это единое суверенное государство, единая национальная территориально-политическая система, предполагающая учреждение единого центрального правительства, в пределах которого формируется государство, а составляющие ее единицы получают право на самоуправление и на соучастие в общем конституционном управлении государством в целом. Конфедерации же представляют собой наднациональные системы и включают в себя автономные государственные образования.

Исторически трудно отделить создание федераций от конфедераций, так как федерализация часто происходила через постепенную трансформацию наднациональных систем в более консолидированные национальные. Конфедерация здесь выступала в качестве промежуточной формы интегрированной наднациональной системы, в которой политическая автономия регионов уже была ограничена требованиями возникшего между ними союза. Но при этом конфедерации либо продолжали интегрироваться и превращались в единые государства, либо распадались.

Проанализировав федеративные государства, можно выделить исторические модели федерализации.

С исторической точки зрения тип договорной федерации можно назвать классическим. Ее формирование происходит в результате интеграции ранее автономных государств, при этом не обязательно полноправных. Такие федерации чаще всего появлялись для противостояния общему врагу, в результате чего появлялись новые государственные образования федеративного типа.

Следует отметить, что союзы государств существовали на протяжении всей истории, и их нередко рассматривают в качестве прототипов федераций. Однако такие союзы являлись скорее конфедерациями. Они не означали создание нового, объединенного государства, в то время как процесс федерализации обязательно предполагает создание нового государства.

Европейская постфеодалная модель федеративного устройства возникла на основе Священной Римской империи, которая представляла собой сложное образование из множества феодальных государств с разными политическими системами и культурной идентичностью. Развитие такой территориально-политической системы в Западной и Центральной Европе обусловило глубокую регионализацию и превратило регионализм в политическую традицию, а региональную идентичность – в основной тип политической идентичности

населения. Следовательно, Священная Римская империя создала территориально дифференцированную историческую систему, способствующую развитию процессов федерализации.

Первой исторической федерацией является Швейцария, которая представляла собой автономный союз германских феодальных государств. Основу Швейцарии составили кантоны, являвшиеся полунезависимыми образованиями, которые боролись с Габсбургами. [Клепицкая, 2017] Их геополитическим ресурсом был контроль над торговыми путями, проходившими через Альпы. В этой борьбе и сложился «Вечный союз» трех кантонов, подписанный 1 августа 1291 г., который можно считать первым в истории федеративным договором. Союз заключили кантоны Швиц, Ури и Унтервальден. Объединение данных кантонов сумело разгромить Габсбургов в 1315 г., после чего в Бруннене был заключен новый союз.

Последующее развитие Швейцарии как федеративной системы шло по пути интеграции все новых кантонов и постепенного обретения данным объединением политической независимости. В 1332 г. в конфедерацию вступил Люцерн, в 1351 г. – Цюрих, в 1352 г. – Гларус и Цуг, в 1353 г. – Берн. В 1389 г. Габсбурги уже признали существование конфедерации из восьми кантонов. В 1481 г. в союз вступили кантоны Фрибур и Золотурн.

Наряду с интеграцией все новых государственных образований Швейцария стремилась к более широкой независимости. Независимость Швейцарии была окончательно признана только в 1648 г. по Вестфальскому миру. Однако, территориальное развитие еще продолжалось: в 1501 г. в состав конфедерации вошли Базель и Шаффхаузен, в 1513 г. – Аппенцель, в результате чего возникла конфедерация 13 кантонов, существовавшая до 1798 г.

Швейцарскую историческую модель федерализма можно охарактеризовать асимметрией. В ней исторически не было предусмотрено развитое общегосударственное управление, т.е. конфедеративные начала преобладали над федеративными. Был предусмотрен только периодический созыв сеймов – тагзат-цунг. Поэтому кантоны часто вступали в свои сепаратные объединения, которые появились по итогам Реформации и религиозных конфликтов. Так, в 1586 г. возник сепаратный союз католических кантонов, в который вошли Швиц, Ури, Унтервальден, Люцерн, Фрибур, Цуг и Золотурн.

Первый опыт объединения альпийских государств в рамках Швейцарской конфедерации закончился вместе с созданием Наполеоном унитарной Гельветической республики в 1798 г. Однако подавить кантональное самоуправление не удалось, поскольку федеративная основа составляла основу государства, и региональная идентичность была очень хорошо развита и укоренена. Уже Мальмезонская конституция 1802 г. предполагала ограниченное самоуправление кантонов, а в феврале 1803 г. Наполеон подписал Акт о медиации с восстановлением прежнего устройства (13 исторических кантонов и в союзе с ними Граубюнден, Ааргау, Тургау, Санкт-Галлен, Во, Тичино).

Современная территориально-политическая система Швейцарии возникала после Венского конгресса 1815 г. Государство вновь получило полную независимость. Кантоны

подписали союзный договор, что позволило усилить интеграционные процессы, ведущие к формированию федерации на месте слабой конфедерации. Также была практически ликвидирована асимметрия территориально-государственного строительства, и прежние земли с пониженным статусом стали полноправными кантонами, в результате чего формируется система из 22 кантонов.

В течение XIX в. ситуация в Швейцарии была нестабильной из-за войн за доминирование. Результатом борьбы было принятие новой конституции 1848 г., а затем исторически самой устойчивой конституции 1874 г. Последняя редакция этой конституции вступила в силу в 2000 г. после референдума 1999 г.

Швейцария возникла как особое территориальное образование на слабо интегрированных окраинах Священной Римской империи. Поэтому она рано выделилась из ее структуры, сохраняя при этом внутреннее разделение на мелкие и достаточно самостоятельные территориальные единицы. Однако чрезвычайно дробная территориальная основа Священной Римской империи сама по себе была благоприятной для развития федеративных и конфедеративных отношений.

Заключение

Таким образом, европейский исторический тип федерации возникает на основе Священной Римской империи и развивается через объединение полунезависимых государств. Такой тип можно назвать постфеодальным, так как он полностью или частично воспроизводит структуру феодальных государств и развивается по мере их консолидации в более интегрированные структуры. При этом потребность в формировании единых государств привела к снижению уровня самостоятельности этих государств в процессе перехода от конфедерализма к федерализму и даже к реорганизации территории.

Рассмотрев примеры образования федеративных государств, а также процесс децентрализации, можно сделать вывод, что сегодня такой способ политического управления видится наиболее оптимальным. Федеративные и децентрализованные государства передают часть своих полномочий региональным властям, которые лучше информированы о ситуации в регионе, что приводит к подъему экономики не только на региональном, но и на государственном уровнях.

Библиография

1. Баранов А.В. Формирование «государства автономий» в Испании (1976-1994 гг.): политико-территориальный аспект // Проблемы всеобщей истории и политологии: Сборник научных трудов: Выпуск № 5. Владикавказ: ИПЦ СОИГСИ, 2013. 225 с.
2. Бусыгина И.М. Политическая регионалистика. М.: РОССПЭН, 2006. С.55-56.

3. Гаджиев К.С. Политическая наука. М.: Международные отношения, 1994. С. 127.
4. Клепицкая Т.А. Конституционные основы федерализма в США и Швейцарии (из рефератов, подготовленных в МГЮА). М., 1997. 18 с.
5. Конституция Испанского Королевства.
6. Конституция Итальянской Республики.
7. Конституция Франции 1870 г.
8. Миронюк М.Г. Современный федерализм: сравнительный анализ. М.: РОССПЭН, 2006. С.6-27.
9. Союзная конституция Швейцарской Конфедерации.
10. Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика. М.: ГУ ВШЭ, 2006. 788 с.

The processes of decentralization and federalization in the states of Western Europe

Yuliya E. Pavlenko

Postgraduate,
Humanities University,
620049, 19, Studencheskaya st., Ekaterinburg, Russian Federation;
e-mail: Julia.faint@yandex.ru

Abstract

In this scientific paper, the processes of decentralization and federalization are considered, and definitions for these phenomena are given. The article gives practical examples of various aspects of decentralization and federalization, such as devolution and territorial-political asymmetry. More and more countries are now affecting decentralization and federalization. However, some states, such as France, transfer some of their powers to the regions for economic development, while others, such as Spain and Italy, stay monoelite to national identity. Also in Europe there is a state formed on a federative basis, Switzerland, which historically was a confederation and consisted of autonomous cantons. The processes of federalization and decentralization are quite interesting phenomena, since they affect all spheres of life. The European historical type of federation arises on the basis of the Holy Roman Empire and develops through the unification of semi-independent states. This type can be called post-feudal, since it reproduces, in whole or in part, the structure of feudal states and develops as they consolidate into more integrated structures. At the same time, the need to form unified states has led to a decrease in the level of independence of these states in the transition from

confederalism to federalism and even to the reorganization of the territory. After examining the examples of the formation of federal states, as well as the process of decentralization, it can be concluded that today this method of political management seems to be the most optimal.

For citation

Pavlenko Yu.E. (2017) *Protsessy detsentralizatsii i federalizatsii v gosudarstvakh Zapadnoi Evropy* [The processes of decentralization and federalization in the states of Western Europe]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 7 (4A), pp. 31-39.

Keywords

Decentralization, federalization, federation, devolution, regions, autonomous communities, regional autonomy, Spain, Italy, confederation, Switzerland.

References

1. Baranov A.V. (2013) Formirovanie "gosudarstva avtonomii" v Ispanii (1976-1994 gg.): politiko-territorial'nyi aspekt [Formation of the "state of autonomies" in Spain (1976-1994): political and territorial aspect]. *Problemy vseobshchei istorii i politologii: Sbornik nauchnykh trudov: Vypusk № 5* [Problems of general history and political science: Collection of proceedings: Issue No. 5]. Vladikavkaz.
2. Busygina I.M. (2006) *Politicheskaya regionalistika* [Political regionalistics]. Moscow: ROSSPEN Publ.
3. Constitution of France in 1870.
4. Constitution of the Italian Republic.
5. Constitution of the Spanish Kingdom.
6. Gadzhiev K.S. (1994) *Politicheskaya nauka* [Political science]. Moscow: Mezhdunarodnye otnosheniya Publ.
7. Klepitskaya T.A. (1997) *Konstitutsionnye osnovy federalizma v SShA i Shveitsarii (iz referatov, podgotovlennykh v MGYuA)* [The constitutional foundations of federalism in the United States and Switzerland (from abstracts prepared in the MSLA)]. Moscow.
8. Mironyuk M.G. (2006) *Sovremennyi federalizm: sravnitel'nyi analiz* [Modern federalism: a comparative analysis]. Moscow: ROSSPEN Publ.
9. *Federal Constitution of the Swiss Confederation*.
10. Turovskii R.F. (2006) *Politicheskaya regionalistika* [Political regionalistics]. Moscow.