

**Раньжина Ирина Владимировна**

кандидат политических наук, доцент кафедры  
экономической теории и управления  
Волжского гуманитарного института (филиал)  
Волгоградского государственного  
университета  
dom-hors@mail.ru

**МЕХАНИЗМ ФЕДЕРАЛИЗАЦИИ  
ГОСУДАРСТВ УНИТАРНОЙ  
ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО  
УСТРОЙСТВА**

**Аннотация:**

*В статье раскрываются особенности формирования современных форм государственного устройства в ряде унитарных государств. Основу этих особенностей определяет федерализация, которая в свою очередь исходит из принципов федерализма и политико-правового определения и статуса субъекта федерации, тем самым создавая основу для процесса регионализации.*

**Ключевые слова:**

*государственное устройство, федерализм, федерализация, унитаризм, субъект федерации, регион, автономное образование, регионализация.*

**Ranzhina Irina Vladimirovna**

PhD in Political Science,  
Assistant Professor of the Economic Theory  
and Administration Department,  
Volga Institute for the Humanities,  
branch of the Volgograd State University  
dom-hors@mail.ru

**MECHANISM OF  
FEDERALIZATION OF  
STATES WITH UNITARY FORM OF  
THE STATE STRUCTURE**

**Summary:**

*The article discusses specific features of development of the modern forms of the state structure in a number of the unitary states. These features are determined by the federalization, which, in turn, is determined by the principles of federalism and political and legal identification and status of a federation constituent entity, thus, the foundation of the regionalization process is built.*

**Keywords:**

*government, federalism, federalization, unitary, constituent entity of the Federation, region, autonomous entity, regionalization.*

Федерализация в общем смысле представляет собой переход от унитарного государственного устройства к федеративному в результате конституционной реформы. Процесс федерализации имел место в Бельгии и фактически в Российской Федерации. Федерализация является процессом становления и развития федеративных отношений, происходящие под влиянием этого процесса, а изменения, касающиеся государственного устройства, оказывают влияние на структуры власти.

Исходя из теории о формах государственного устройства главный признак, по которому определяется федерация – это гарантированное разделение властных полномочий между федеральными и региональными органами власти, что указывает на децентрализацию властеотношений. Совсем противоположное определение дается при характеристике унитарного государства, где речи не идет о разделении власти по административно-территориальным уровням. Государства и правительства в современных условиях поставлены в ситуацию, когда им необходимо искать новые пути развития в решении внутригосударственных конфликтов и ряда других причин, в основе которых лежат политические, правовые, экономические, социальные, исторические, этнические факторы. Государству приходится идти на компромисс и диалог во избежание конфликтных ситуаций и распада страны в целом. Поэтому чаще всего соглашения заканчиваются тем, что государственные органы передают ряд своих полномочий своим субъектам. А этот процесс можно определить как процесс федерализации.

Федерализация рассматривается как определяющий процесс в системе государственного устройства, где важное место занимают и основными акторами являются субъекты или внутригосударственные регионы. Точнее, включение субъектов в систему поли-

тико-правовых отношений, их внутренняя организация и территориальное распределение функций государственной власти, статус региональных частей государства и их взаимоотношения с центральной властью, государственным управлением и т. д.

Федерализация – это политический процесс, направленный на наделение особым политическим статусом субъектов, основным условием является определение сферы компетенций и полномочий последних в системе государственного управления. Под внутригосударственными регионами понимается территориальная единица, совокупность которой составляет природно-климатические, географические, экономические, экономические, политические, этнические и другие характеристики.

Вторая половина XX в. породила новые схемы взаимоотношений между административно-территориальными образованиями с центральными властями и с зарубежными государствами. Это напрямую затрагивает сущностное определение и понимание формы государственного устройства. Существует 22 государства, юридически не являющихся федеративными, но их государственное устройство включает элементы федерализма. С географической точки зрения, эти квазифедерации условно могут быть подразделены [1, с. 383]:

1) на малые островные государства – Антигуа и Барбуда, Фиджи, Папуа – Новая Гвинея, Соломоновы Острова, Вануату – Новые Гебриды;

2) западно-европейские демократические государства с длительными традициями регионализма – Великобритания, Италия, Испания, Нидерланды, Португалия, Финляндия;

3) многонациональные страны Азии, Африки с компактно проживающими меньшинствами – Бирма, Гана, ЮАР, Намибия, Судан, Танзания. Эти квазифедерации основаны на соглашениях между их составными частями, имеющих конституционную силу.

Основными мотивами создания региональных политико-административных единиц называют следующие [2, с. 292]:

1) необходимость диффузии (размывания) власти с целью блокирования возможности установления диктатур;

2) раскол монолитной и неэффективной национальной бюрократии;

3) устранение излишней политической концентрации на национальном уровне (регион представлен однородной административно-территориальной единицей, где преобладают в меньшей степени общеполитические и общеэкономические аспекты и в большей степени – конкретные проблемы организации, функционирования хозяйственной и социальной сферы);

4) стимулирование процессов регионального планирования, которые бы пришли на смену провалившимся общенациональным.

В результате этого уже в 1980-х гг. региональный уровень управления в ряде унитарных государств практически реализовался и начался процесс федерализации, финалом которого может стать преобразование унитарного государства в государство с федеративной формой государственного устройства. Федерализация является ступенью или этапом на пути к регионализации, два процесса взаимосвязаны. Но регионализация имеет свое воплощение в действительности в том случае, когда страна включена или прошла процесс федерализации, а субъект федерации или регион в результате имеет политический статус, собственные управленческие функции, а региональные органы власти собственную сферу полномочий. Такой подход определяется тем, что регионализация исходит из определения понятия региона, которое основывается в первую очередь на политико-правовом статусе субъекта, его экономической, производственной, культурной и национальной составляющей. Регионализация – это непосредственная политико-правовая, социально-экономическая деятельность субъекта федерации внутри государства и за его пределами.

Регионализация, таким образом, представляет собой взаимозависимые экономические, политические и правовые особенности региона-субъекта, которые формируются исполнительной и законодательной властью, политикой государства, его субъектов на фоне демократизации и децентрализации.

Основы федерализации в ряде стран были заложены конституциями (Италия, 1947 г., Испания, 1976 г.). В Италии и Испании автономия предоставляется всем территориальным коллективам, на которые непосредственно разделяется страна. В этих странах имеется сочетание как национально-территориальной, так и административно-территориальной автономий.

В Испании значительное влияние при разработке Конституции имел национальный фактор. В территориальном делении страна обладает автономными сообществами, обладающими собственным парламентом и правительством с широкими полномочиями в области культуры, здравоохранения и образования, расширяются экономические права автономий провинциями (континентальные и островные), представленные этническими, экономическими, социальными и культурными различиями. Исходя из национальных особенностей Конституции, предусматриваются два уровня управления: центральное и территориальное (автономное).

Испания с политической точки зрения представляет собой децентрализованную структуру, где осуществляют свои полномочия центральные органы власти через парламент, правительства, судебную систему, юрисдикция которых распространяется на всю территорию страны. Основным закон легитимизовал весь спектр разнообразных и разноразличных региональных и национально-территориальных властей с парламентами и правительствами. В сфере законодательства центральные органы издают законы, которые распространяются на всю страну, а законодатели регионального уровня принимают большое количество местных законов и нормативных актов, действующих на территории автономий.

Введение децентрализованного варианта управления страной было мерой вынужденной и являлось своего рода альтернативой федерализму, который не воспринимался в Испании как форма государственного устройства. Разница между федеративным государством и испанскими автономиями значительна. Территориальные автономии страны не обладают конституционными правами, какими обладает Испания как государство. Разница в суверенитете испанского государства выражается в конституционной политической власти, идущей от народа (народный суверенитет), и властью автономных территорий, являющейся производной от центральной власти и соответственно ограниченной (ограниченный суверенитет).

Формы территориально-этнической автономии можно определить исходя из объема их полномочий: административная, культурно-национальная автономия и политическая (государственная или законодательная). Рассмотрим каждый из видов автономий подробнее:

1. В сферу полномочий административной автономии входит издание нормативных актов представительными органами власти. Государственный аппарат административной автономии комплектуется из лиц, знающих местный язык, при формировании местного аппарата управления коренным жителям отдается предпочтение. Административные автономии преобладают на Атлантическом побережье – два округа, принадлежащие Никарагуа, два округа в Молдавии, отдельные штаты Индии.

2. Под культурно-национальной автономией понимаются этнические группы и национальности, проживающие не компактно, а вперемешку с представителями других этнических сообществ. Группами создаются собственные институты, организации и вы-

борные органы, которые занимаются вопросами культуры и языка, в некоторых случаях посылают представителя этнического сообщества в парламент. Такая практика действует в Австрии, Венгрии, Финляндии, Швеции, Норвегии.

3. Политическая автономия в большинстве случаев имеет признаки государственности, обладает правом законодательной инициативы по местным вопросам, перечень полномочий прописан в конституции. Различные формы политической автономии существуют во многих странах: Северная Ирландия в Великобритании, Аландские острова в Финляндии, Фарерские острова и Гренландия в Дании, в Португалии – острова Азорского архипелага и Мадейра, Корсика во Франции и др. Постсоциалистические государства также имеют политические автономии: Крым (Украина), Республика Каракалпакия (Узбекистан), Республика Нахичевань (Азербайджан). В настоящее время в рамках признаков данного вида автономии можно выделить территориальную автономию двух видов, которым присущ механизм федерализации страны:

а. К первому виду относится «национальное меньшинство», которое является основной чертой государственного образования, требующее для себя более широких полномочий и прав, чем другие. К таким странам следует отнести Великобританию. Исходной точкой процесса федерализации здесь стали несколько факторов, таких как исторический, национальный, географический, региональный (территориальный). В основе этого процесса стало формирование законодательных органов в регионах (выборы в Шотландии). Активизация этнического движения в Шотландии и Уэльсе, выдвинувших требования экономического возрождения регионов, предоставления им политического самоуправления и условий для развития местных языков и культур, вынудила правительство пойти на некоторые уступки (возможность принятия регионального законодательства, расширение сферы преподавания родного языка в школе). Федерализм в Британии называют «имперским федерализмом» [3, с. 57] – это идейно-политическое течение, направленное на сохранение целостности, единства государства, в собственно федералистских концепциях, ставящих во главу угла целостность Соединенного Королевства. Сам термин «имперский федерализм» – не вполне конкретен, поскольку федерация предполагает равенство субъектов и партнерские отношения между центром и его субъектами. Результатом вышеперечисленных процессов станет референдум осенью 2014 года по вопросу выхода из Соединенного Королевства Шотландии для определения собственного государственного суверенитета.

Можно заметить, что процесс федерализации современных унитарных государств – это процесс, конечной точкой которого станет либо распад страны, либо создание конфедеративного союза. Примерами такого заключения может служить и испанская Каталония, которая в свете последних событий и финансовых проблем Испании как члена ЕС заявила о своем выходе из состава государства. К подобному роду примеров можно отнести и ныне федеративную Бельгию, которая с начала осуществления федеративных принципов (1970) в стране претерпела множество государственных реформ в области регионального становления. Многие действия со стороны правительства так и не принесли желаемого результата трем противоборствующим регионам, и в последнее время сами регионы говорят о дефедерализации и создании конфедеративного союза, о чем сегодня в Бельгии все чаще стоит вопрос.

б. Ко второму виду относится определение специального статуса административно-территориальным субъектам в рамках государственного образования. Примерами могут служить автономные образования Португалии в отношении особого статуса Азорского архипелага и Мадейры, Франции в отношении Корсики. На сегодняшний день в состав Франции входят несколько территорий, автономный характер которых признается их осо-

бым статусом в составе республики. В середине XX в. (60-е гг.) во Франции были приняты попытки реформирования административно-территориального устройства страны, итогом стало то, что в 1991 г. Корсика получила статус нового территориального образования. Центральному правительству относительно Французской Полинезии в поставленном вопросе проще, поскольку автономия уже имеет статус заморской территории Франции, во главе с верховным комиссаром, назначаемым Францией; законодательный орган – Территориальная ассамблея; исполнительную власть осуществляет совет министров; территория представлена во французском парламенте 2 депутатами и 1 сенатором. Такое положение объясняется тем, что подобные территории являются административно-территориальной единицей внутри государства. Географическое обстоятельство наделило данную территорию специальным статусом.

Федерализация автономных единиц определяется конституцией государства. Создание административных регионов в континентальной части страны является как сложной задачей, поскольку требует согласования границ и сфер компетенции, так и необходимо важной. В современной действительности мы наблюдаем отход от общепризнанных принципов унитаризма через процесс федерализации, в котором происходит активизация региона в его управленческой деятельности, вследствие чего идет трансформация классически определенных форм государственного устройства. В особенности это касается унитарных государств.

Однозначно утверждать, что регионы со временем получают всю полноту власти, не приходится, в большинстве случаев она ограничивается административным управлением, предназначенном для организации и предъявления услуг. В Италии и Испании выборные органы издают законы для своих территорий по всем вопросам внутренней политики. Во Франции они выполняют в основном административные функции, обеспечивая включение регионов в национальную систему планирования [4, с. 293–294]. Таким образом, процесс федерализации в унитарном государстве следует рассматривать как процесс, происходящий внутри государства, и он является тем феноменом и ступенью, который может способствовать переходу унитарного устройства государства к федеративному [5, с. 157].

Ввиду того, что юридически государства являются унитарными, у Центра будут все права для вмешательства во внутренние дела регионов, и в этом будет проявляться централизация власти, несмотря на то что федерализация подразумевает под собой децентрализацию. Скорее всего, здесь уместнее сказать, что централизация будет в меньшей степени способствовать федерализации, нежели там, где имеет место децентрализация, а государства точнее определить как не регионалистские, а переходно-смешанного статуса. Переходный имеет значение отказа от предыдущих принципов в структуре государственного устройства и заимствования федеративных принципов, а смешанный, поскольку имеет черты двух форм государственного устройства и унитаризма и федерализма. В этой связи уже сложно четко определять подобного рода государства как унитарные, но еще и не федеративные.

Точное определение в данном контексте дано Э.В. Тадевосяном: «Федерация представляет собой не некую частичную сумму, набор отдельных элементов, черт, признаков федерализма, а качественно своеобразную систему, организующуюся, функционирующую и развивающуюся по своим особым закономерностям. Поэтому разного рода «полуфедерации», «квазифедерации», «государства автономий», «регионалистские государства» и др. не могут быть признаны федерациями, хотя они и включают в себя те или иные отдельные черты, элементы федеративности, оставаясь в целом в своей основе унитарными государствами, их сложной разновидностью» [6, с. 17]. Федерация отличается от нефедерации не только объемом полномочий центра и регионов: в унитарном

государстве компетенция регионов относительно центра может быть такой же, как и у федерации, но при этом оно остается унитарным. В данном контексте предполагается такая модель федерации, в которой характер отношений между государством в целом и его составными частями не может быть изменен без обоюдного согласия. Если оно может изменяться по решению одного лишь центра – это деволюция в рамках унитарного государства, дарованная центром децентрализация или федерализация. Если по одностороннему решению регионов – это конфедерация. Федеральная же концепция подразумевает под собой компромисс государственной и региональной властей – в этом видится основа идеи современного государственного федеративного образования.

Федерализация способствует трансформации классических определений государственного устройства. О государстве, в частности, унитарного типа можно говорить как о государстве смешанно-переходной формы государственного устройства, где грани между унитарным и федеративным государственным устройством стираются при наличии двух уровней власти [7, с. 176]. Региональный уровень в некоторых случаях унитарного государства имеет аналог с федеративным, который представлен крупнейшими административно-территориальными единицами, имеющими свои собственные парламенты и правительства, уставы, порой местную символику (флаг). Как и в федеративном государстве, регионам унитарного устройства принадлежит законодательная и исполнительная (но не судебная) власть, они формируют законодательное собрание и областные коллегиальные исполнительные органы. Федерализация отнюдь не представляет собой установление федеративной системы в обычном смысле, под ней подразумевается возникновение наряду со старыми, традиционными федерациями новых федерализирующихся систем. Смысл ее представляется в предоставлении составным частям федерации самостоятельности и самоуправления, участия их в управлении государственными делами.

#### **Ссылки:**

1. Колосов В.А., Мироненко Н.С. Геополитика и политическая география. М., 2001.
2. Чиркин В.Е. Модели современного федерализма // Государство и право. 1994. № 8.
3. Опыт европейского федерализма. История и современность / под ред. Е.Ю. Поляковой. М., 2002.
4. Основы национальных и федеративных отношений / под ред. Р.Г. Абдулатипова. М., 2001.
5. Чиркин В.Е. Указ. соч.
6. Тадевосян Э.В. К вопросу о характере государственной власти субъекта федерации // Государство и право. 2002. № 3.
7. Чиркин В.С. Конституционное право зарубежных стран. М., 2002.

#### **References:**

1. Kolosov, VA & Mironenko, NS 2001, *Geopolitics and political geography*, Moscow.
2. Chirkin, VE 1994, 'Model of modern federalism', *State and Law*, no. 8.
3. Polyakova, EY (ed.) 2002, *Experience of European federalism. History and modernity*, Moscow.
4. Abdulatipova, RG (ed.) 2001, *Framework of national and federal relations*, Moscow.
5. Chirkin, VE 1994, 'Model of modern federalism', *State and Law*, no. 8.
6. Tadevosyan, EV 2002, 'On the character of the subject of federation', *State and Law*, no. 3.
7. Chirkin, VS 2002, *Constitutional law of foreign countries*, Moscow.