

Э. Р. ЧЕРНОВА, доцент кафедры истории и теории государства и права Уфимского юридического института МВД России, кандидат юридических наук (г. Уфа)

E. R. CHERNOVA, assistant professor of the chair of history and theory of state and law of Ufa Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, candidate of law (Ufa)

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ УНИТАРНОЙ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА В СОВРЕМЕННОЙ ЕВРОПЕ

TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF THE UNITARY MODEL OF THE STATE TERRITORIAL STRUCTURE IN MODERN EUROPE

Аннотация. Статья посвящена исследованию тенденций развития унитарной модели государственного территориального устройства в государствах Европы. Автором отмечено, что в европейских странах преобладают унитарные государства, однако в последние годы наблюдается тенденция трансформации традиционных моделей территориального государственного устройства. События политической истории XX века повлияли на современные формы территориального государственного устройства европейских стран. В настоящее время на них оказывают влияние процессы европейской интеграции и сопутствующего повышения экономической и политической самостоятельности регионов в рамках Европейского Союза. Сделан вывод о том, что в Европейских государствах сегодня существуют многоуровневые системы территориального деления: формальные (административные) и неформальные. Отмечено, что при унитарной форме организации регионы стали стремиться к большей самостоятельности, в результате чего стал востребованным процесс децентрализации в европейских государствах.

Ключевые слова и словосочетания: государственное устройство, унитарные государства, административно-территориальное деление, административные единицы, децентрализация, регионы.

Annotation. The article is devoted to the study of trends in the development of a unitary model of the state territorial structure in the states of Europe. The author noted that unitary states prevail in European countries, but in recent years there has been a tendency to transform traditional models of territorial state structure. The events of the political history of the 20th century influenced the modern forms of the territorial state structure of European countries. Currently, they are influenced by the processes of European integration and the concomitant increase in the economic and political independence of the regions within the European Union. It is concluded that in the European states today there are multi-level systems of territorial division: formal (administrative) and informal. It is noted that with a unitary form of organization, the regions began to strive for greater independence, as a result of which the process of decentralization in European states became in demand.

Keywords and phrases: state structure, unitary states, administrative-territorial division, administrative units, decentralization, regions.

Форма государственного устройства является важнейшим элементом формы государства. Сегодня помимо классических моделей активно вводятся новые формы, поэтому вопросы, связанные с изучением особенностей формы территориального

устройства, их природы и сущности, не теряют своей актуальности и в XXI веке.

В настоящее время в европейских странах сложилось несколько моделей территориального государственного устройства. На процессы их формирования оказали влияние

разные исторические события. Большинство государств Европы являются унитарными государствами. Данная форма государственного устройства способствуют консолидации регионов в случае их изолированности. Унитаризм удобен для большинства европейских стран, так как существует единый рынок, удобно осуществлять государственную администрацию и т. д. Многонациональность не является помехой для применения такой формы административно-территориального устройства.

Многие специалисты, занимающиеся изучением регионов, утверждают, что для европейцев свойственна многоуровневая самоидентификация. Например, за пределами своей страны жители Великобритании или Испании представляются как британцы и испанцы. А при общении в пределах своей родины эти люди всегда подчеркивают свою региональную принадлежность – шотландец, каталонец. То есть в самосознании многих европейцев содержится тесная связь с «малой» родиной.

В европейских государствах издавна складывались многоуровневые системы территориального деления: формальные (административные) и неформальные (существующие только в представлении населения). Формальными являются: административно-территориальное деление в пределах одного государства (образуются регионы) и объединение различных государств и территорий в еврорегионы. Неформальное объединение происходит в основном на основе компактного проживания национальных меньшинств. В одних государствах этнокультурные границы совпадают с границами региона, в других нет.

Формированию многоуровневых систем территориального деления способствовало несовпадение формальных (административных) и неформальных (существующих только в представлении населения) границ регионов. В различные исторические периоды формальные границы регионов часто менялись ввиду противодействия разных политических сил. Они не совпадали с имеющимися этнокультурными границами.

Отсюда меньшинства или компактно проживающие группы со своими диалектами и культурой стали отождествлять себя отдельно [1, с. 38]. Но это отождествление не переходило границы. В результате чего большей части европейских государств в настоящее время присуща унитарная форма государственного управления – территория не имеет в своем составе федеративных единиц (республик, штатов), а подразделяется на административно-территориальные единицы (области, районы, департаменты). То есть центральное правительство предоставило регионам лишь частичную автономию и их это устроило.

Административно-территориальное деление в таких европейских государствах обычно основывается на исторических традициях. Новые границы часто совпадают с границами провинций, существовавших в прошлых веках. Также во внимание страны часто берут социально-географические факторы, так как на их основе можно сформировать цепочку регионов, обладающих тем или иным признаком. Это очень удобно для экономики.

Некоторые государства совмещают при административно территориальном делении сразу несколько признаков, или вовсе выстраивают новую систему, отвечающую требованиям современности. В итоге, каждое государство имеет свою уникальную территориальную организацию. Во Франции, например, в 1956 году были созданы «округа региональных мероприятий». В 1982 году правительство государства присвоило им статус полноценных регионов, так как систему территориальной организации необходимо было задокументировать. Данное деление лишь частично соответствовало упраздненным в ходе Великой французской революции провинциям, поэтому имеет смешанный стиль деления.

Некоторые государства Европейского союза и в настоящее время сохранили административно-территориальное деление, выстроенное в прошлые времена. Например, Ирландия, не стала ничего менять после обретения независимости, была сохранена

региональная сетка периода нахождения в составе крупных европейских империй.

Также нельзя не отметить, что в современности многие государства формировали поселения и даже регионы вокруг крупных городов. Данная тенденция свойственна преимущественно уровню местному, но в маленьких странах ею пользовались и при формировании среднего уровня управления, так как так легче сформировать экономические центры [2, с. 134].

Несмотря на существование единого регионального деления, некоторые территории стран Европейского союза все же получили особый статус. Например, Гренландия отказалась быть в Европейском союзе как часть Дании в 1982 году. Также вне Евросоюза находятся датские Фарерские острова, заморские территории Франции, владения Великобритании и Нидерландов [3, с. 20].

Освещая вопрос формирования многоуровневых систем территориального деления, нельзя не остановиться на еврорегионах. В настоящее время в Европейском союзе существует свыше 100 таких образований, охватывающих как муниципалитеты, так и государства.

Еврорегионы призваны содействовать развитию приграничных гуманитарных контактов и туризму, охране окружающей среды, связям малого и среднего бизнеса. Это своего рода интеграции различных территорий, так как границы такого региона определяются номинально.

Неформальное объединение происходит в основном на основе компактного проживания национальных меньшинств. В одних государствах этнокультурные границы совпадают с границами региона, в других нет. Самым характерным примером второго служит русскоязычный северо-восток Эстонии, который формально не признается властью.

Многие специалисты в настоящее время видят в еврорегионах общность с российской макрорегионализацией. Но это совсем не так, так как в Европе совершенно иные подходы формирования. Так, в состав одного еврорегиона могут входить и страны це-

ликом и отдельные территории государства. Кроме того, разрешается сразу несколько интеграций. Данные регионы являются инструментом сотрудничества, посредством чего достигаются цели единой Европы. В Российской Федерации же макрорегионы являются частью вертикали исполнительной власти, посредством чего на промежуточном уровне реализуется государственная политика.

Особый интерес представляет децентрализация в странах с унитарной формой государственного устройства. Реализация децентрализационных механизмов в системе государственного администрирования сопровождается процессом европейской интеграции и демонстрирует всё более заметную роль регионов как в экономическом развитии, так и в демократическом обновлении. [4, с. 12].

В отношении роли процесса перераспределения полномочий различные ученые высказываются по-разному: одни утверждают, что децентрализация способствует углублению демократии и развитию рыночной экономики, другие отмечают «пресечение волокиты», ликвидацию макроэкономической нестабильности и иные положительные моменты. То есть большинство ученых считают децентрализацию значимой и ценной [5, с. 19].

В странах Европейского союза децентрализация принимает различные формы. В целом, большинство унитарных государств Европы при децентрализации передают региональным и местным властям полномочия в сфере коммунальных услуг, транспорта, образования и т. д. Тем самым регионы обретают более высокий статус, но самостоятельными единицами не являются. Отсюда природа стран остается унитарной.

Каждое государство формирует свою уникальную модель, так как отличаются размеры территорий, национальный состав, исторический опыт страны. Кроме того, в Европе имеется множество государств, где культурная разница видна между регионами. На данный фактор необходимо обращать внимание.

На территориальную модель управления влияние оказывают еще и представления общества о роли центрального правительства. Как правило, в странах, недавно переживших авторитаризм, к центральной власти формируется недоверие. Отсюда и более высокий уровень децентрализации. То же самое можно констатировать и в отношении политического режима – демократии: те государства, у которых данная политическая практика незначительна (в силу существования долгое время коммунистических режимов), стремятся к децентрализации больше, чем государства, идущие по пути демократии десятилетиями.

Рассматривая данный аспект, нельзя не отметить, что Хартия Европейского союза закрепила право на национальную индивидуальность государств-членов. Поэтому страны вправе выбирать любую модель государственного территориального устройства исходя из национальных интересов. Но, в то же время Европейским союзом для данного процесса были установлены общие ценности, которых государства должны придерживаться, в том числе и при децентрализации.

Так, Европейская хартия местного самоуправления содержит принцип, сущность которого заключается в том, что граждане вправе участвовать в ведении государственных дел. Это важнейшая основа любого демократического государства. Поэтому все европейские страны обязаны формировать систему региональных и местных органов, обращая внимание на данный аспект. Для муниципалитетов обязательно должно быть характерно самоуправление. То есть, указанный выше документ не устанавливает ограничительные правила, касающиеся государственного территориального деления. Структура власти может быть двух, трех, четырех и даже пяти уровней. Но самом низком уровне должно осуществляться самоуправление, так как он самый близкий для граждан.

Что касается регионального уровня управления, то здесь также имеются определенные правила. Европейский статисти-

ческий офис (Евростат) выделил стандарты классификации территориальных единиц, на которые государства должны опираться. Но это не порождает единообразие. В некоторых небольших по размеру государствах региональный уровень управления вовсе отсутствует в силу ненужности (Люксембург). И, наконец, в ряде стран существует промежуточный уровень между муниципалитетом и регионом: Франция, Польша [5, с. 14].

В целом же отметим, что большинство европейских унитарных государств сегодня все внешние межгосударственные отношения осуществляют через центральные органы. Унитаризм удобен для большинства европейских стран, так как существует единый рынок, удобно осуществлять государственную администрацию и т. д. Многонациональность не является помехой для применения такой формы административно-территориального устройства.

Но в контексте последнего предложения нельзя не подчеркнуть тот факт, что унитарные государства сегодня подразделяются на централизованные, относительно децентрализованные и децентрализованные. В современности стремления территорий унитарного государства к большой самостоятельности все же приводит к формированию автономий и расширению их прав. В этом процессе отражается демократизация власти и ее сближение с народом. Поэтому развитие унитарного государства в будущем лежит в направлении эффективного сочетания централизации и самостоятельности местного самоуправления. Децентрализацию с конца XX века начало осуществлять большинство государств Европы. Это необходимый и неизбежный процесс [1, с. 37].

Таким образом, можно констатировать, что в европейских государствах сегодня существуют многоуровневые системы территориального деления: формальные (административные) и неформальные (существующих только в представления населения). Формальными являются: административно-территориальное деление в

пределах одного государства (образуются регионы) и объединение различных государств и территорий в еврорегионы.

Регионы в европейских государствах исторически формировались в большей степени исходя из социально-географических факторов, вследствие чего большинству стран присуща унитарная форма государственного управления (центральное правительство предоставляет регионам лишь частичную автономию). Деление по такому признаку в наилучшей степени способству-

ют консолидации регионов в случае их изолированности.

В европейских государствах и при унитарной форме организации регионы стали стремиться к большей самостоятельности, в результате чего стал востребованным процесс децентрализации. Некоторые регионы получают право регулировать не только национальную политику, но и европейскую. Поэтому, возможно, в будущем ряд государств Европы осуществят переход от унитаризма к федерализму.

ЛИТЕРАТУРА

1. Раньжина И. В. Механизм федерализации государств унитарной формы государственного устройства // Общество: политика, экономика, право. 2016. № 4. С. 37–42.
2. Кузнецов. А. В. Региональная политика стран Европейского союза. М.: ИМЭМО РАН, 2009.
3. Штефан. В. С. Опыт зарубежных государств – членов европейского союза в реформировании административно-территориального устройства // Проблемы законности. 2014. № 4. С. 18–23.
4. Бердегулова Л. А., Чернова Э. Р. Тенденции децентрализации в унитарных европейских государствах // Труды Оренбургского института (филиала) Московской государственной юридической академии. 2021. № 1 (47). С. 12–16.
5. Богатырева О. Н. Процессы децентрализации в европейских странах // Право и управление. XXI век. 2018. № 2. С. 5–20.

© Чернова Э. Р.