

Кокорхоева Дугурхан Султангиреевна

доктор политических наук, профессор,
профессор кафедры всеобщей истории
Ингушского государственного университета

**ПОЛИТИКО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ
РЕФОРМЫ В УНИТАРНОМ
ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННОМ
ГОСУДАРСТВЕ
(НА ПРИМЕРЕ ФРАНЦИИ)**

Аннотация:

В статье исследована актуальная тема – политико-территориальные реформы органов власти в унитарном децентрализованном государстве. Сравниваются типологии современных форм политического устройства. Определены политические институты децентрализованной власти на материалах Франции (1982–2015 гг.). Внимание уделено асимметрии статуса автономных сообществ.

Ключевые слова:

политико-территориальные реформы, унитарное децентрализованное государство, Франция, 1982–2015 гг.

Kokorkhоеva Dugurkhan Sultangireevna

D.Phil. in Politic Science,
Professor, General History Department,
Ingush State University

**THE TERRITORIAL
POLITICAL REFORMS
IN A UNITARY
DECENTRALIZED STATE
(CASE STUDY OF FRANCE)**

Summary:

The article investigates the topical issue – territorial political reforms of the government in a unitary decentralized state. The author compares the typology of modern forms of the political structure. The paper defines political institutions of the decentralized power by case study of France (1982–2015). Special attention is paid to the asymmetry of the status of autonomous communities.

Keywords:

territorial political reforms, unitary decentralized state, France, 1982–2015.

В условиях глобализации государства становятся все более разнообразными по формам политического устройства. Общепринятая схема «унитарное государство – федерация – конфедерация» уже неполно соответствует стремительным политико-территориальным изменениям. Децентрализация политической власти отражает новый баланс ресурсов влияния в консолидированных демократиях, становясь мировой тенденцией. Уровень автономии региональных институтов власти повысился. Децентрализация унитарных государств – это политико-территориальный процесс перестройки не только законодательства, но и политических институтов, взаимодействий общенациональных и региональных органов власти и общественных субъектов политики. Он ведет ко все большему включению административных единиц в принятие политико-властных решений. Поэтому актуален опыт политико-территориальных реформ органов власти в унитарных децентрализованных государствах, особенно крупных и начавших преобразования сравнительно недавно (в том числе Франции).

Цель статьи – выявить тенденции политико-территориальных реформ власти в унитарном децентрализованном государстве на материалах Франции за 1982–2015 гг.

Сравним типологии современных форм политико-территориального устройства. Д.Дж. Элейзер подчеркивал, что федерализм – это «родовое понятие», включающее в себя несколько видов политико-территориальных систем. К квазифедеративным системам он относил конституционную регионализацию (в Италии) и конституционное самоуправление (в Японии) [1, с. 107]. Г.В. Каменская считает самым общим понятием для реформ территориально-политического строя, промежуточных между федерацией и унитарной системой, «регионалистское государство» [2, с. 129–130]. К. Шелтер и И. Вермелинг выделяют две категории между полюсами унитарности и федерализации: регионализированные страны (Италия, Испания) и децентрализованные унитарные (Франция, Португалия, Швеция, Нидерланды) [3, с. 230]. Добавим к последнему виду Великобританию.

Термин «региональное государство» осваивается политической наукой со значительным запозданием. Характерна разноголосица определений. Как взаимосвязаны близкие понятия «региональное государство», «децентрализованное унитарное государство», «государство автономий»?

Французский исследователь Ж. Марку полагает, что региональное государство и государство автономий – одно и то же [4, с. 71]. Термин «региональное государство» означает территориальный строй государства, переходный между унитарным децентрализованным и федеративным (Италия, Испания и Португалия). Региональное государство стремится примирить тягу к

единству и многообразии частей страны. Чаще всего такая форма сменяет унитарную, чтобы восполнить неспособность унитарного строя учитывать культурные, этнолингвистические, экономические различия регионов. Для упомянутых стран характерна очень сильная асимметрия в объеме полномочий, переданных разным регионам. Повышенную автономию получают лишь некоторые из них (Валле д'Аоста в Италии; Галисия, Каталония и Страна Басков в Испании; Азорские острова и Мадейра в Португалии). Остальные территории имеют ограниченные права. Унитарное децентрализованное государство, как правило, не предоставляет своим административным единицам права иметь собственные конституции. Законодательные полномочия legislatures областей не столь весомы и гарантированы, как полномочия субъектов федерации. Регионы слабо представлены в верхних палатах национальных парламентов.

Д. Элейзер и Р. Уоттс определяли Италию, Великобританию, Нидерланды, Японию и ряд других стран как «конституционно децентрализованные». Они являются унитарными государствами со значительной функциональной автономией своих частей [5, с. 107; 6, р. 32].

К.Э. Пачеко Амарал рассматривает региональное государство в качестве выражения принципов политический автономии и субсидиарности [7, с. 40–47]. Принцип автономии, по мнению португальского политолога, составляет «европейскую матрицу» перестройки государств, их политической интеграции. Автономия – инструмент обеспечения территориальной целостности и отказа от сепаратизма. Она глубоко связана с демократией, приближая граждан к центрам принятия стратегических решений. Данное устройство в перспективе станет технологией сетевого согласования многообразных политических интересов вне иерархий. Региональное государство, оно же – «государство автономий», строится как интеграция нескольких территориальных уровней, каждый из которых обладает органами власти и участвует в общенациональных институтах. Регион превращается из защитника своей компетенции в позитивного партнера национального государства и Европейского союза. Автономия становится способом реформ государства, соединяя самоуправление с разделенным правлением.

Следовательно, процессы децентрализации и регионализации играют весомую роль в реформах унитарных государств Запада. Современное демократическое государство обеспечивает компромисс общенациональных и региональных интересов, а не подавляет их (см. работы М.Х. Фарухшина [8, с. 49–106], А.А. Захарова [9, с. 6–8]).

Государствоведы различают два типа децентрализованных унитарных систем: «регионалистское государство» (Испания, Италия, ЮАР) и «относительно децентрализованное унитарное государство» (Франция, Великобритания, Швеция, Япония и др.). Регионалистское государство (по В.Е. Чиркину) предоставляет своим частям наиболее значительную политическую автономию двух видов: административную и этнокультурную. Относительно децентрализованное государство сочетает назначение чиновников в регионах центральными инстанциями с выборными органами. Права выборных институтов сильно ограничены. Такая модель государства асимметрична, то есть дает автономию лишь избранным областям (Финляндия, Китай, Франция и др.) [10, с. 5–8].

По объему прав, делегированных от центра региональным органам власти, различают политическую и административную автономию. Первая предполагает особый правовой статус, закрепленный в Конституции и специальных законодательных актах, право издания законов региона в пределах его компетенции. Автономные единицы имеют свои законодательные выборные и исполнительные органы. Объем полномочий автономии в некоторых странах шире, чем у субъектов федерации.

Административная автономия не предусматривает права издания региональных законов представительными органами провинций. Последние могут лишь участвовать в разработке и принятии актов центральной власти по вопросам жизни регионов. Представители автономий в отличие от делегатов субъектов федерации не составляют отдельную палату национального парламента. Чаще всего такая автономия создается в отдельных регионах и муниципальных образованиях по этноязыковому либо экономическому признаку.

Любая автономия имеет больше прав и ресурсов во внутреннем управлении, чем унитарные административно-территориальные единицы. Но их введение само по себе не делает децентрализованные страны федерациями.

Степень и институциональные формы децентрализации зависят от соотношения центробежных и центростремительных факторов. Как отмечает Р.Ф. Туровский, наиболее важные центробежные факторы – уровень региональной политической идентичности, экономический и демографический потенциал территории, ее географическое расположение, полиэтничность, религиозные различия, исторические традиции, цепная реакция заимствований одной страны у других [11, с. 55].

Центростремительные факторы в ходе децентрализации власти – это политическая стабильность государства, его готовность к соглашениям со своими территориями, экономическое и

социальное благополучие, оптимальное распределение ресурсов и прибыли. Баланс отношений «центр – регионы» поддерживается благодаря функциям органов региональной власти. Последние обеспечивают и соподчинение общегосударственным органам, и самоуправление.

Рассмотрим эти теоретические подходы на примере Франции. Французская Республика имеет прочную унитарную традицию. Ее истоки – в курсе якобинской диктатуры времен Великой революции конца XVIII в. Страна делится на 100 департаментов, в том числе 4 «заморских». Их границы и названия не имеют ничего общего с историческими провинциями.

Унитарное государство вынуждено организовывать свои отношения с частями страны достаточно гибко, чтобы обеспечить эффективность управления и учесть интересы регионов. Как пишет Ж. Марку, надо различать децентрацию и децентрализацию власти [12, с. 83]. Первый из процессов – назначение в каждую административную единицу представителя государства, который выполняет волю «центра» и контролирует региональное управление. Децентрализация же – создание территориальных единиц с закрепленными полномочиями автономного управления в пределах общегосударственных законов.

Территориальная структура Франции имеет 5 уровней: 26 регионов, 100 департаментов, округа, кантоны и коммуны. Из них коммуны, департаменты и регионы обладают органами территориального самоуправления [13, с. 15–26].

Политический императив децентрализации ярче всего проявляется на макрорегиональном уровне: 100 департаментов – слишком сложная сеть управления. Поэтому государственные власти не раз создавали уровень координации и контроля, промежуточный между департаментами и центром. Так, профашистский режим Виши в 1941 г. создал 17 регионов во главе с префектами. Эта система сохранялась в период Освобождения (1944–1946 гг.) во главе с назначенными комиссарами Республики. В 1956 г. организуется 21 «программный регион» в целях регионального планирования [14, с. 381–399]. В 1964 г. в регионах возникают назначаемые администрации. В 1972 г. они наделяются особым статусом. Появляются региональные советы. Они избираются косвенным порядком из числа депутатов парламента, представителей генеральных советов департаментов, муниципальных и коммунальных советов.

Облик регионов полностью изменился в итоге реформы 1982–1986 гг. Ее провели президент Ф. Миттеран и правительство социалистов. Масштабная реформа означала следующие новшества [15, с. 86–90; 16, с. 128–134; 17]:

1. Регионы признаны территориальными сообществами (*collectivites territoriales*) по ст. 72 Конституции Франции. Статус этого формирования расплывчат, обозначает социально-политическое образование в составе и населения, и органов власти. То есть регион наделялся самоуправлением, как ранее департаменты и коммуны.

2. Закон от 2 марта 1982 г. определил цели создания регионов и их статус. Они должны обеспечивать экономическое, социальное, культурное развитие территории, защищать ее самостоятельность. Закон впервые разрешил местным сообществам вступать в отношения с регионами зарубежных стран. Статус регионов Франции получил развитие в законе о территориальном управлении республики (1992 г.) и Кодексе территориальных сообществ (принят в 1996 г., утвержден в 2000 г.). С 1992 г. признан принцип субсидиарности как основа действий органов региона. Ему надлежит реализовывать публичную политику ЕС и Франции.

3. Регионы стали более демократичными. В 1986 г. впервые проведены выборы региональных советов – представительных органов на основе всеобщего прямого голосования.

4. Отчетливое разграничение полномочий между регионами, страной и местным самоуправлением. Закон 1983 г. подчеркивает, что передача полномочий государства территориальным сообществам не дает права устанавливать их опеку или соподчинение друг другу. Действия региона не должны противоречить национальным законам, наносить ущерб государственному единству и территориальной целостности.

Система органов управления регионов Франции включает в себя следующие институты. Региональный совет – это главный представительный орган. Он избирается с 1986 г. путем всеобщих и прямых выборов. Округа создаются в границах департаментов пропорционально числу жителей. От каждого округа/департаментa избирается не менее 3 советников [18, с. 57]. Не допускаются предвыборные блоки партий. Советник может совмещать работу с выборным мандатом другого представительного органа, избирается на 6 лет с правом баллотировки на второй срок. Региональный совет принимает обязательные решения, в том числе по вопросам бюджета и распределения субсидий ЕС, назначения органов исполнительной власти, разработки региональных программ. Региональный совет избирает для работы между сессиями постоянную комиссию в составе председателя и его заместителей. Политологи критикуют пропорциональную систему выборов по департаментским округам. Она делает регион зависимым от департаментов и не позволяет создать прочное партийное большинство в советах.

Экономический и социальный комитет (ЭСК) региона – это орган согласования интересов. Он избирается от предпринимательских союзов, общественных организаций, профсоюзов, объединений людей творческих профессий. Комитет консультативен. Но региональный совет обязан запрашивать мнение ЭСК по вопросам планирования развития и бюджетных дел.

Председатель регионального совета – глава исполнительной власти территориального сообщества. Он избирается из состава совета на 6 лет по мажоритарной системе. Председатель руководит заседаниями, устанавливает повестку дня и разрабатывает проекты решений. Он возглавляет службы государства в регионе, переданные в его управление, отвечает за координацию действий государственной и региональной администраций.

Постоянная комиссия региона (с 1992 г.) – правительство, избираемое региональным советом по пропорциональной системе. В нее входит председатель РС, его заместители и рядовые члены комиссии. Она вправе добиваться внеочередного созыва совета.

Контрольные функции центральной власти в регионе выполняют комиссар республики (он же – глава департамента, где находится административный центр региона) и Счетная палата. Комиссар (до 1982 г. – префект) контролирует законность решений регионального совета, может опротестовать эти решения в судебном порядке. Он руководит административными службами – представителями центральных органов власти. Комиссар распоряжается всеми внешними делами региона, так что его влияние по-прежнему сильно.

Во Франции есть регионы с особым повышенным статусом, хотя и их автономизация не завершена. Таковы Корсика, а также четыре региона (они же – департаменты): бывшие колонии Гвиана, Гваделупа, Мартиника и Реюньон [19, с. 141; 20, с. 216–218]. Ограничимся рассмотрением корсиканского случая.

Корсика обладает устойчивой этнокультурной самобытностью. С середины 1970-х гг. идет борьба сепаратистов за независимость острова. В 1988 г. правительство социалистов впервые пообещало региону автономию. После ожесточенной борьбы Конституционный совет Франции в 1991 г. заявил, что упоминание в законе о «корсиканском народе» противоречит Конституции страны, в которой говорится о единой нации. В итоге закон одобрен в компромиссной редакции: «Французская Республика гарантирует... корсиканскому народу – составной части французского народа – право на сохранение его культурных особенностей и на защиту его специфических социальных и экономических интересов, ...если они не наносят ущерба национальному единству и целостности Франции» [21, с. 136–140].

По закону 1991 г. Корсика получила расширенную автономию, подтвержденную в 2001 г. Ее представительный орган – Ассамблея – наделен дополнительными полномочиями: подавать премьер-министру Франции предложения по организации местного самоуправления, вопросам общественного развития и работы государственных служб на Корсике. Центральные власти обязаны советоваться с Ассамблеей по всем вопросам «специфического устройства» Корсики. Кроме обычных для регионов Франции институтов, на Корсике создан совещательный совет по культуре, образованию и образу жизни. Он призван защищать культурную идентичность острова. Действуют исполнительный совет во главе с председателем. Но их функции ограничены. Они не вправе распускать Ассамблею, что может делать только правительство Франции [22, с. 118–123].

Корсиканская автономия значительно уже, чем во Французской Полинезии и Новой Каледонии (заморских владениях). Она с 1991 г. неоднократно отменялась и вновь вводилась. Причины – жесткая борьба унитаристов и автономистов (это деление совпадает с расколом «правые – левые»), а также частые акты террора на Корсике.

Анализ политико-территориальной системы Франции доказывает, что процесс децентрализации власти находится на начальной стадии. Автономия «территориальных сообществ» носит административный, а не политический характер, не привела к федерализации политической системы Франции. Коренная децентрализация французской политико-территориальной системы еще не проведена, и ее перспективы неопределенны. Статус автономии Корсики имеет исключительный повышенный уровень по этнополитическим причинам. Таким образом, Франция относится к числу стран с асимметричным политико-территориальным устройством.

Ссылки:

1. Элейзер Д.Дж. Сравнительный федерализм // Политические исследования. Полис. 1995. № 5. С. 106–115.
2. Каменская Г.В. Государство автономий // Федерализм. Энциклопедия. М., 2000. С. 129–130.
3. Столяров М.В. Россия в пути: Новая федерация и Западная Европа. Казань, 1998.
4. Марку Ж. Регионы в странах Европейского союза // Европейская интеграция: современное состояние и перспективы. Минск, 2001. С. 61–94.
5. Элейзер Д.Дж. Указ. соч. С. 107.
6. Watts R.L. New Federations: Experiments in the Commonwealth. Oxford, 1966.

7. Пачеко Амарал К.Э. Автономия и субсидиарность в возникновении новой парадигмы: европейское региональное государство автономий // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Философия. 2001. № 2. С. 40–47.
8. Фарукшин М.Х. Этничность и федерализм. Казань, 2013.
9. Захаров А.А. «Спящий институт»: Федерализм в современной России и в мире. М., 2012.
10. Чиркин В.Е. О сущности субъекта федерации: традиции и реалии // Государство и право. 2003. № 7. С. 5–9.
11. Туровский Р.Ф. Баланс отношений «центр – регионы» как основа территориально-государственного строительства // Мировая экономика и международные отношения. 2003. № 12. С. 54–65.
12. Марку Ж. Указ. соч. С. 83.
13. Франция. В поисках новых путей / под ред. Ю.И. Рубинского. М., 2007.
14. Ле Руа Ладюри Э. История регионов Франции. М., 2005.
15. Марку Ж. Указ. соч. С. 86–90.
16. Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местные органы власти зарубежных стран. М., 2001. С. 128–134.
17. Доменак Ж. Территориальные коллективы Франции. 2-е изд. Н. Новгород, 1999.
18. Региональное управление: зарубежный опыт / отв. ред. Г. Иванов. М., 1992.
19. Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Указ. соч. С. 141.
20. Зидентоп Л. Демократия в Европе. М., 2004.
21. Казанская Г.В. «Особый случай» корсиканской автономии // Полис. 1995. № 5. С. 136–140.
22. Пузырев К.С. Корсиканский сепаратизм: национал-регионализм против «государственной унификации» // Свободная мысль – XXI. 2012. № 1–2. С. 115–124.

References:

1. Eleyzer, DJ 1995, 'Comparative federalism', *Political researches. Policy*, no. 5, p. 106-115.
2. Kamenskaya, GV 2000, 'State autonomy', *Federalism. Encyclopedia*, Moscow, p. 129-130.
3. Stolyarov, MV 1998, *Russia on the way: A new Federation and Western Europe*, Kazan.
4. Markue, J 2001, 'Regions in the European Union', *European Integration: current situation and prospects*, Minsk, p. 61-94.
5. Eleyzer, DJ 1995, 'Comparative federalism', *Political researches. Policy*, no. 5, p. 107.
6. Watts, RL 1966, *New Federations: Experiments in the Commonwealth*, Oxford.
7. Pacheco Amaral, KE 2001, 'The autonomy and subsidiarity in the emergence of a new paradigm: European regional state autonomies', *Herald of Russian Peoples' Friendship University. Series: Philosophy*, no. 2, p. 40-47.
8. Farukshin, MH 2013, *Ethnicity and federalism*, Kazan.
9. Zakharov, AA 2012, *"Sleep Institute": Federalism in Modern Russia and the world*, Moscow.
10. Chirkin, VE 2003, 'On the essence of the subject of federation: tradition and reality', *State and right*, no. 7, p. 5-9.
11. Turovsky, RF 2003, 'The balance of relations "the center - regions" as the basis of territorial and state construction', *World Economy and International Relations*, no. 12, p. 54-65.
12. Markue, J 2001, 'Regions in the European Union', *European Integration: current situation and prospects*, Minsk, p. 83.
13. Rubinsky, YI (ed.) 2007, *France. In search of new ways*, Moscow.
14. Le Roy Ladurie, E 2005, *History of the regions of France*, Moscow.
15. Markue, J 2001, 'Regions in the European Union', *European Integration: current situation and prospects*, Minsk, p. 86-90.
16. Evdokimov, VB, Startsev, YY 2001, *Local authorities in foreign countries*, Moscow, p. 128-134.
17. Domenaque, J 1999, *Territorial collectives in France*, Nizhny Novgorod.
18. Ivanov, G (ed.) 1992, *Regional Office: International Experience*, Moscow.
19. Evdokimov, VB, Startsev, YY 2001, *Local authorities in foreign countries*, Moscow, p. 141.
20. Zidentop, L 2004, *Democracy in Europe*, Moscow.
21. Kazanskaya, GV 1995, '"Special case" Corsican autonomy', *Polis*, no. 5, p. 136-140.
22. Puzyrev, KS 2012, 'Corsican separatism: National regionalism against the "state of unification"', *Free Thought – XXI*, no. 1-2, p. 115-124.