



Сардарян Г.Т.

## РЕГИОНАЛИЗАЦИЯ И ФЕДЕРАЛИЗАЦИЯ В КОНТЕКСТЕ ТРАНСФОРМАЦИИ ФОРМ ПОЛИТИКО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА ГОСУДАРСТВ

**Аннотация:** В статье рассматривается сущность и содержание понятий «регионализация» и «федерализация», их основные различия и применение при рассмотрении процесса децентрализации государственной власти в рамках трансформации формы политико-территориального устройства Италии, Испании и других государств ЕС, со сложным унитарным устройством. Оба понятия предполагают схожую направленность реформирования территориального устройства государства, в то же время, имея под собой различную форму и методы реализации реформы, что предопределяет различное целеполагание, а также конечный результат деятельности государственной власти по расширению полномочий региональных образований. В работе использован диалектический метод, при исследовании различного конституционного регулирования института политико-территориального устройства странами мира использован сравнительный (компаративный) метод, а также исторический, институциональный методы, наравне с методом системного анализа. Работа вводит в научный оборот целый ряд новых определений и понятий, в частности политологическое понимание такого института, как регион, в качестве промежуточного уровня власти между государством и местным самоуправлением, и его дифференциация от региона, как субгосударственного объединения по географическому, экономическому и др. принципам. Исследование в большей степени оперирует трудами зарубежных ученых, таких как Дерек Грегори, Рон Джонстон, Маттео Легренци, Цилья Хардерс, Франс Шрайвер и др.

**Review:** The article is devoted to the essence and content of the terms 'regionalization' and 'federalization', their main differences and peculiarities of their implementation while viewing the process of public authorities decentralization in terms of transformation of the form of political and territorial government in Italy, Spain and other member states of the EU with the difficult unitary form of government. Both terms mean a similar direction of reformation of the territorial government and at same time, being based on different forms and methods of the implementation of the reform, they predetermine different goal-setting as well as the final result of activity performed by public authorities to expand powers of regional units. In his research the author has used the dialectic method. When focusing on different constitutional regulation of the institution of political and territorial government in different countries of the world the author has used the comparative method as well as the historical and institutional methods along with the systems analysis method. The author of the research article introduces a whole number of new definitions and terms into science, in particular, political interpretation of such an institution at 'region' as an intermediate authority between the government and local self-government and its differentiation from the definition of 'region' as a sub-state unit depending on geographical, economic and other principles. In his research the author mostly uses the researches of foreign scientists such as Derek Gregory, Ron Johnstone, Matteo Legrenzi, Cilja Harders, France Schriver and others.

**Ключевые слова:** Регионализация, федерализация, Испания, Италия, Европейский Союз, децентрализация, политико-территориальное устройство, дэволюция, регионализм, федерализм.

**Keywords:** Regionalization, federalization, Spain, Italy, European Union, decentralization, political and territorial government, devolution, regionalism, federalism.

**Трансформации в политических процессах**

**В** современной науке проблематика расширения прав и полномочий региональных образований, наделение их большим объемом административных ресурсов, представляет достаточно большой интерес и находит отражение в исследованиях, как по политическим, так и юридическим наукам.

Изменение статуса региональных образований и их полномочий несомненно отражается не только на внутреннем политическом устройстве государства. В результате подобных изменений регионы зачастую обретают возможность самостоятельного участия в международных организациях, под их ведение переходит регулирование все новых и новых сфер ведения, что накладывает отпечаток и на соседние, приграничные государства, либо страны, имеющие с приведенным государством активные торговые и экономические отношения.

Несмотря на высокий научный интерес к данной проблематике, до сих пор можно говорить о некоей неопределенности в сфере терминологии и понятийном аппарате в рассматриваемой теме.

Такие понятия, как «децентрализация», «регионализация», «федерализация» в науке зачастую используются в качестве синонимов, хотя, несмотря на схожее направление реформирования, по содержанию и форме это все же разные процессы.

Не до конца понятно и содержание понятия «регионализм», которое все чаще встречается в научной литературе при описании политико-территориального устройства целого ряда европейских государств, таких, как Италия, Испания, Великобритания, иногда и Франция.

В то же время, представляется необходимым также провести некую разграничительную линию между регионализацией, как процессом интеграции и взаимодействия нескольких сопредельных государств, и регионализацию, как процесс расширения полномочий региональных образований в рамках государства.

Однако, перед рассмотрением сущностных различий между регионализмом и федерализмом необходимо отметить, что само понятие «регион» имеет двойственное значение.

В качестве примера можно привести определение понятия «регион», которое приводится в *The Dictionary of Human Geography* (словарь социально-экономической географии):

А) Территория или территории неопределенного размера на поверхности земли, чьи разнообразные элементы образуют функциональную связь;

Б) Составная часть системы регионов, охватывающих весь земной шар;

В) Особенная часть Земли, как, скажем, климатический регион, экономический регион<sup>1</sup>.

Таким образом, под регионом может пониматься как нижестоящий, по отношению к центральной власти, уровень власти, либо составная часть государства, так и совокупность нескольких государств, имеющих функциональную связь и образующих общую систему.

К примеру, регионом является Лангедок-Руссильон во Франции, который представляет собой территорию в составе французского государства. Однако в то же время мы можем говорить о средиземноморском регионе, как о совокупности государств, обладающих функциональной связью, основанной на их доступе к Средиземному морю, либо о превалирующем виде экономической активности того или иного территориального образования, скажем, горнодобывающий регион, нефтяной регион и т.д.

Франс Шрайвер, из Амстердамского Университета, по данному поводу замечает, что использование термина «регион» имеет две направленности:

1. Обозначение образования, превышающего по своим размерам несколько государств, объединенное определенной особенностью. Возникновение подобной трактовки уходит корнями в 18-й век и связано с попытками европейцев систематизировать дальние территории (Восток, Тропики и т.д.);
2. Обозначение определенной территории, находящейся в иерархии между государством и местной властью. Данное использование термина происходит из конца 19-го и начала 20-го века, однако более близко к изначальному значению латинского слова «*regio*» (граница)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> *Derek Gregory, Ron Johnston, Geraldine Pratt, Michael Watts, Sarah Whatmore. The Dictionary of Human Geography Ч.: Blackwell publishing, 2011. С. 630*

<sup>2</sup> *Schrijver, Frans. Regionalism After Regionalisation: Spain, France and the United Kingdom A.: Amsterdam University Press, 2006. С. 22*

Исходя из данной классификации, становится очевидно, что второе определение тесно связано с иерархией государственной власти и сопряжено не только с географическим устройством того или иного государства, но и политической системой и политико-территориальным устройством.

Таким образом, учитывая специфику рассматриваемого вопроса, под «**регионом**» в настоящей работе понимается *имеющая установленные границы территория, обладающая функциональными отличиями от иных территорий, представляющая собой уровень власти, находящийся между государством и местным самоуправлением.*

Производным от понятия «регион» является понятие «регионализм», которое составляет важнейшую часть настоящего исследования.

Если обратиться к энциклопедическому словарю «Конституционное право», то понятие регионализма трактуется как «различные формы социально-культурной и политической самоидентификации территориальных сообществ, проявляющих себя в идеях, настроениях, действиях, намерениях, направленных на сохранение самобытности региона или повышение его статуса в системе государств-наций<sup>3</sup>».

Там же можно встретить толкование возможных причин развития регионализма:

1. Многонациональный характер государства и компактное проживание различных этнических групп на определенной территории
2. Особенности географического устройства государства

Ко второй причине можно отнести особенности экономического развития региона или его, скажем, островной характер, статус эксклава и т.п.

В большинстве своем данная классификация является исчерпывающей для рассмотрения мотивационной основы развития регионализма, однако все же в качестве исключений могут выступать и государства с достаточно простым географическим устройством, однородным этническим составом населения, которые видят в децентрализации власти способ более эффективного управления.

<sup>3</sup> Иванец Г.И., Калинин И.В., Червонюк В.И. Энциклопедический словарь «Конституционное право России» М.: Юрид. лит., 2002 г.

Особое внимание следует уделить понятию и сущности очень схожих, но все же разных по форме процессов регионализации и федерализации.

Относительно ясна ситуация с процессом федерализации – уже в самом названии понятия содержится форма политико-территориального устройства, которая является конечной целью процесса.

То есть, федерализацию можно рассматривать, как *процесс перехода государства от унитарной, либо сложно-унитарной формы политико-территориального устройства, к федеративной, который реализуется путем принятия конституционного законодательства, устанавливающего статус территориальных образований в составе государства, их взаимоотношения с федеральной властью, форму федерального парламентского представительства регионов и др.*

Ряд ученых, приводят иные мнения относительно данного понятия. В частности, профессор В.Н. Коновалов рассматривает федерализацию в качестве процесса реализации принципов федерализма<sup>4</sup>.

С подобным мнением хотелось бы не согласиться, так как, как уже отмечалось выше, целью федерализации является создание федерации, в то время как реализация отдельных принципов федерализма может осуществляться как в федерации, так и в унитарном государстве, что не будет означать намерения смены формы политико-территориального устройства.

Относительно определения понятия «регионализацией» ситуация обстоит несколько иначе и мы можем говорить об отсутствии единой трактовки данного термина.

Профессор Свободного Университета Берлина, Цилья Хардерс (Cilja Harders), в частности, отмечает, что под регионализмом принято понимать такую политику и такие проекты, при которых правительство и неправительственные организации выстраивают свое сотрудничество посредством региона<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> В.Н. Коновалов. Словарь по политологии Р.: РГУ, 2010.

<sup>5</sup> Harders, Cilja; Legrenzi, Matteo. Regionalism Beyond Regionalism?: Regional Cooperation, Regionalism and Regionalization in the Middle East JI.: Ashgate Publishing Ltd, 2008. С. 90

## Трансформации в политических процессах

Хотелось бы отметить, что само понятие регионализма очень комплексно, может затрагивать сразу несколько сфер политологической науки, касаться как политического устройства государства, так и идеологий политических партий, экономической политики страны и др.

Скажем о регионализме можно говорить как о стремлении тех или иных политических сил обеспечить политическую и экономическую самостоятельность региона, который они представляют.

В то же время, регионализмом можно обозначить и политику государства, направленную на повышение уровня участия региональных образований в политической и экономической жизни страны.

Представляется проблематичным привести исчерпывающий перечень подобных действий государства, так как на сегодняшний день в науке отсутствует единое представление об институтах регионализма и универсальной модели государства с региональным политико-территориальным устройством.

Можно выделить несколько основных характерных черт государства, в котором сложился регионализм:

1. Передача на региональный уровень определенного объема полномочий, путем распределения сфер ведения между государством и регионами в Конституции и конституционных актах;
2. Избираемые органы власти на региональном уровне;
3. Региональный принцип формирования одной из палат национального органа законодательной власти, либо части единственной его палаты;
4. Участие региональных образований в деятельности центральных органов государственной власти;
5. В парламентских республиках речь может идти и об участии регионов в избрании главы государства.

Приведенные факторы, естественно не являются исчерпывающими. Скажем, закрепление объема полномочий за регионом, без обеспечения его финансовыми ресурсами для реализации данных полномочий является абсолютно неэффективным.

Так же, как и расширение политической автономии регионального образования, без реализации принципов фискального федерализма.

Профессор В.В. Маклаков рассматривает регионализм в качестве системы политической и административной децентрализации, при которой определенным частям страны предоставляется более или менее значимая независимость от центральной власти, при условии наличия в какой-то степени экономического, этнографического и т.п. единства<sup>6</sup>.

Отчасти согласившись с данным представлением, представляется необходимым отметить, что, как уже говорилось выше, политическая составляющая является преобладающей, однако не единственной в сложной системе обеспечения регионализации государства.

Под регионализмом скорее можно понимать *взаимосвязанную политико-экономическую систему, обеспечивающую особый статус региональных образований в политической системе государства, участие регионов в реализации государственной власти, их относительную экономическую и фискальную самостоятельность в условиях унитарного государства.*

А регионализация, в данном случае, будет рассматриваться в качестве *процесса, направленного на создание взаимосвязанной политико-экономической системы, обеспечивающей особый статус региональных образований в политической системе государства, участие регионов в реализации государственной власти, их относительную экономическую и фискальную самостоятельность в условиях унитарного государства*

Помимо очевидных различий между федерализацией и регионализацией, таких как конституционное закрепление федеративного политико-территориального устройства государства, обладание составных частей федерации суверенитетом и т.д., есть и различия, которые в науке получали меньшее рассмотрение, в то время, как их влияние на политические процессы в государствах чрезвычайно важно.

Одним из таких различий является необратимость процесса федерализации государства, в то

<sup>6</sup> В.В. Маклаков. Конституционное (государственное) право зарубежных стран М.: Инфотропик медиа, 2010. С. 809

время как регионализация, все же, может быть повернута вспять.

Для подтверждения данного тезиса достаточно рассмотреть Конституции федеративных государств – Российской Федерации, ФРГ, Бразилии.

Скажем, Конституция Бразилии не допускает возможности принятия поправок к Конституции, если предметом рассмотрения является федеративное устройство страны<sup>7</sup>.

Аналогичная норма содержится и в Конституции ФРГ, которая не допускает изменения в Основном законе страны, если речь идет о федеративном устройстве Германии<sup>8</sup>.

В случае с Российской Федерацией, как известно, ситуация обстоит несколько иначе и пересмотр федеративного устройства страны допускается при согласии 2/3 субъектов Федерации<sup>9</sup>, что, однако, говорит об особой процедуре принятия подобного решения и полной зависимости его исхода от воли квалифицированного большинства составляющих Федерацию субъектов.

Если же мы рассмотрим нормы, касающиеся статуса региональных территориальных образований в Италии и Испании, то становится очевидным, что особой правовой охраны для регионализма в данных странах не предусмотрено.

Конституция Италии не допускает пересмотра лишь республиканской формы правления страны<sup>10</sup>, а для внесения поправок в соответствующие разделы Конституции, регулирующие политико-территориальное устройство страны, любой политической силе будет достаточно обладать большинством в обеих палатах Парламента на протяжении 3 месяцев<sup>11</sup>.

Стоит, конечно, отметить норму, позволяющую 500 000 избирателей вынести проект подобных изменений на референдум, что в относительной степени можно было бы рассматривать в качестве метода недопущения резкого пересмотра принципов построения государства. Од-

нако, в случае принятия поправки во втором чтении 2/3 голосов, на референдум она выносится не будет<sup>12</sup>.

Конституция же Испании не только не предусматривает особого порядка охраны положений об автономии ее составных частей, но и напрямую запрещает создание в страны федерации<sup>13</sup>.

Таким образом, в регионализирующихся государствах можно констатировать высокую зависимость политического статуса региональных образований, их роли в политической жизни страны от политической конъюнктуры.

Еще одним отличием статуса регионов при регионализме и субъектов федерации является отсутствие у регионов возможности определения своей внутренней структуры политического устройства, что обеспечивается необходимостью утверждения региональных статутов на уровне центральной власти<sup>14</sup>.

Если же говорить об общих чертах между федерализмом и регионализмом, то можно выделить следующие особенности:

1. Закрепление статуса территориальных образований и распределения сфер компетенции между государством и регионами в Конституции
2. Возможность участия региональных органов власти в законодательном процессе страны
3. Существование палаты парламента, которая при своем формировании учитывает региональные предпочтения

Сам регионализм можно подразделить на два вида:

1. Административный;
2. Политический.

Под административным регионализмом принято понимать систему, при которой вся роль регионов сводится к координированию деятельности муниципалитетов, реализации решений центральной власти и т.д.

Политический же регионализм предполагает более широкую политическую автономию регионов, их участие в законодательном процессе на национальном уровне и т.д.

<sup>7</sup> Конституция Бразилии, ст. 60

<sup>8</sup> Основной закон для Федеративной Республики Германия, ст. 79

<sup>9</sup> Конституция Российской Федерации, ст. 136

<sup>10</sup> Конституция Итальянской Республики, ст. 139

<sup>11</sup> Там же, ст. 138

<sup>12</sup> Там же

<sup>13</sup> Конституция Испанского Королевства, ст. 145

<sup>14</sup> В.В. Маклаков. Конституционное (государственное) право зарубежных стран М.: Инфотропик медиа, 2010. С. 812

**Трансформации в политических процессах**

Все приведенные определения и понятия позволяют утверждать, что процесс регионализации является схожим по направленности и видению, но различным по форме и содержанию с процессом федерализации.

Данный вопрос представляется достаточно важным, так как ряд ученых рассматривает регионализм в качестве переходного этапа между унитарным и федеративным государством, в то время, как регионализация вовсе не предполагает в качестве своей окончательной цели создание федерации. Она может возникнуть на основе регионализма, как это было с Бельгией в 1993 г. Однако, это вовсе не является обязательным требованием или условием процесса регионализации.

**Библиография:**

1. Конституция Бразилии
2. Основной закон для Федеративной Республики Германия
3. Конституция Российской Федерации
4. Конституция Итальянской Республики
5. Конституция Испанского Королевства Научная литература:
6. Derek Gregory, Ron Johnston, Geraldine Pratt, Michael Watts, Sarah Whatmore. The Dictionary of Human Geography Ч.: Blackwell publishing, 2011
7. Harders, Cilja; Legrenzi, Matteo. Regionalism Beyond Regionalism?: Regional Cooperation, Regionalism and Regionalization in the Middle East Л.: Ashgate Publishing Ltd, 2008
8. Schrijver, Frans. Regionalism After Regionalisation: Spain, France and the United Kingdom А.: Amsterdam University Press, 2006
9. В.В. Маклаков. Конституционное (государственное) право зарубежных стран М.: Инфотропик медиа, 2010
10. В.Н. Коновалов. Словарь по политологии Р.: РГУ, 2010 Иванец Г.И., Калинин И.В., Червонюк В.И. Энциклопедический словарь «Конституционное право России» М.: Юрид.лит, 2002 г.
11. К. И. Пахоруков, И. В. Иванников Децентрализация во Франции: эволюция французского унитаризма // Право и политика. – 2012. – 1. – С. 31-39.

12. Кашкин С.Ю. История, принципы, направления реализации и перспективы правового регулирования региональной политики ЕС // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2012. – 6. – С. 83-98.
13. Каминская Н.В. Влияние глобализационных тенденций на становление региональных правовых систем // NB: Международное право. – 2014. – 2. – С. 20-33. DOI: 10.7256/2306-9899.2014.2.10941. URL: [http://www.e-notabene.ru/wl/article\\_10941.html](http://www.e-notabene.ru/wl/article_10941.html)
14. А.Ю. Бельянинов Политическая и социально-экономическая роль России в интеграционном процессе на постсоветском пространстве // Политика и Общество. – 2013. – 5. – С. 597-605. DOI: 10.7256/1812-8696.2013.05.8.

**References (transliteration):**

1. Derek Gregory, Ron Johnston, Geraldine Pratt, Michael Watts, Sarah Whatmore. The Dictionary of Human Geography Ch.: Blackwell publishing, 2011
2. Harders, Cilja; Legrenzi, Matteo. Regionalism Beyond Regionalism?: Regional Cooperation, Regionalism and Regionalization in the Middle East L.: Ashgate Publishing Ltd, 2008
3. Schrijver, Frans. Regionalism After Regionalisation: Spain, France and the United Kingdom A.: Amsterdam University Press, 2006
4. V.V. Maklakov. Konstitutsionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnykh stran M.: Infotropik media, 2010
5. V.N. Konovalov. Slovar' po politologii R.: RGU, 2010 Ivanets G.I., Kalinskii I.V., Chervonyuk V.I. Entsiklopedicheskii slovar' «Konstitutsionnoe pravo Rossii» M.: Yurid.lit, 2002 g.
6. K. I. Pakhorukov, I. V. Ivannikov Detsentralizatsiya vo Frantsii: evolyutsiya frantsuzskogo unitarizma // Pravo i politika. – 2012. – 1. – С. 31-39.
7. Kashkin S.Yu. Istoriya, printsipy, napravleniya realizatsii i perspektivy pravovogo regulirovaniya regional'noi politiki ES // Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya. – 2012. – 6. – С. 83-98.

**Политика и общество 6 (114) • 2014**

8. Kaminskaya N.V. Vliyanie globalizatsionnykh tendentsii na stanovlenie regional'nykh pravovykh sistem // NB: Mezhdunarodnoe pravo. – 2014. – 2. – С. 20-33. DOI: 10.7256/2306-9899.2014.2.10941. URL: [http://www.e-nota-bene.ru/wl/article\\_10941.html](http://www.e-nota-bene.ru/wl/article_10941.html)
9. A.Yu. Bel'yaninov Politicheskaya i sotsial'no-ekonomicheskaya rol' Rossii v integratsionnom protsesse na postsovetskom prostranstve // Politika i Obschestvo. – 2013. – 5. – С. 597-605. DOI: 10.7256/1812-8696.2013.05.8.