

УДК 91:327

ПОЛИТИКО-ГЕОГРАФИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ АВТОНОМИЗМА В УНИТАРНЫХ ГОСУДАРСТВАХ ЗАПАДНОЙ ЕВРОПЫ

Лысенко А.В.

*Таврический национальный университет имени В.И.Вернадского, Симферополь, Украина
E-mail:anna-19@mail.ru*

В статье рассматривается правомочность автономных регионов западноевропейских унитарных государств как индикатор степени развития деволюционных процессов в них.

Ключевые слова: автономизм, деволюция, правомочность, унитарные государства, Западная Европа.

ВВЕДЕНИЕ

Постановка проблемы. Термин «автономизм» давно закрепился в зарубежной научной литературе [1, 2], и постепенно входит в отечественную научную лексику [3, 4]. В широком смысле автономизм определяется как *понятие, употребляемое для выражения политического самоопределения этнических групп и регионов на основе создания автономий* [5]. С точки зрения политической географии интерес представляют территориальные формы проявления автономизма, т.е. автономные административно-территориальные единицы, существующие в правовом поле суверенных государств, независимо от природы происхождения автономии (национальной, лингвистической или как способ децентрализации власти в государстве).

Следует различать проявления автономизма, характерные для федеративных и унитарных государств. В федерациях значительная степень самостоятельности (автономии) административно-территориальных единиц конституционно предусмотрена, в то время как государства унитарные основаны на принципах единства и неделимости территории. Именно в этой связи изучение автономных территориальных образований, существующих в пределах унитарных государств, представляет особый интерес.

В западноевропейских странах явление децентрализации власти характерно как для федеративных, так и для унитарных государств. На современном этапе формирования политической карты Западной Европы для унитарного государства не характерно образование новых автономных образований в его составе; в большей мере развитие получает явление деволюции – передачи центральными органами власти части своих полномочий органам власти уже существующих автономных регионов, т.е. повышение уровня их «самостоятельности».

Деволюция может являться как фактором стабилизации политической обстановки в автономном регионе, так и дестабилизировать ее (т.е. являться предвестником политических движений за независимость), в связи с чем изучение этих процессов является актуальным в контексте постоянно трансформирующейся политической карты мира.

Целью работы является определение уровня правомочности автономных регионов западноевропейских унитарных государств как индикатора степени развития деволюционных процессов в них. Достижение поставленной цели возможно с применением метода пространственного сравнительно-географического анализа.

1. ИЗЛОЖЕНИЕ ОСНОВНОГО МАТЕРИАЛА

В контексте политико-географического анализа *правомочность*¹ является одним из ведущих критериев, определяющих степень развития деволюционных процессов в автономии. Понятие правомочности автономного региона основано на его возможности:

- принимать собственные законы, действующие в его пределах;
- участвовать в процессе принятия общегосударственного законодательства, т.е. обладать правом законодательной инициативы на высшем уровне;
- принимать участие во внешнеполитической деятельности в качестве субъекта международных отношений.

В мировой практике деволюция имеет две формы проявления: административная (передача права исполнять законы и политику, установленные центром) и законодательная (передача права принимать законы регионального значения по ряду вопросов).

Как правило, в процессе становления отношений между центром и автономным регионом в унитарных государствах Западной Европы административная деволюция предшествовала законодательной. Безусловно, законы автономных регионов принимаются в пределах их компетенции, установленной государством. Как правило, региональные законы не противоречат общегосударственным, однако их некоторые положения могут отличаться от положений государственных нормативно-правовых актов, если это не запрещено Конституцией страны. Все региональные законы могут быть отменены решением национального парламента.

В пределах западноевропейского политического пространства наличие автономных регионов характерно для таких унитарных государств, как Великобритания, Дания, Италия, Испания, Португалия и Финляндия. В пределах территорий выше приведенных шести государств расположен 31 автономный регион² (рис.1). Начало деволюционных процессов в них приходится на начало XX-го века. Так, Аландские острова получили статус автономной провинции Финляндии в 1921 году. Абсолютное большинство жителей островов являются носителями шведского языка, в связи с чем единственным официальным языком на островах является шведский. Взаимодействие местных и центральных органов власти

¹ Согласно совместному исследованию Парламентского центра Канады (Parliamentary Centre, Canada) и Всемирного Банка (World bank) “Парламенты, которые работают. Концептуальная основа для измерения парламентской деятельности”

² В Италии также имеется автономная провинция Больцано-Боцен – Южный Тироль, которая является частью региона Трентино-Альто-Адидже, который также является автономным.

ПОЛИТИКО-ГЕОГРАФИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ АВТОНОМИЗМА В УНИТАРНЫХ ГОСУДАРСТВАХ ЗАПАДНОЙ ЕВРОПЫ

происходит на шведском языке – официальном языке автономии. В пределах Финляндии также находится культурная и языковая автономия – Саамский регион, парламент³ которого был образован в 1973 году.

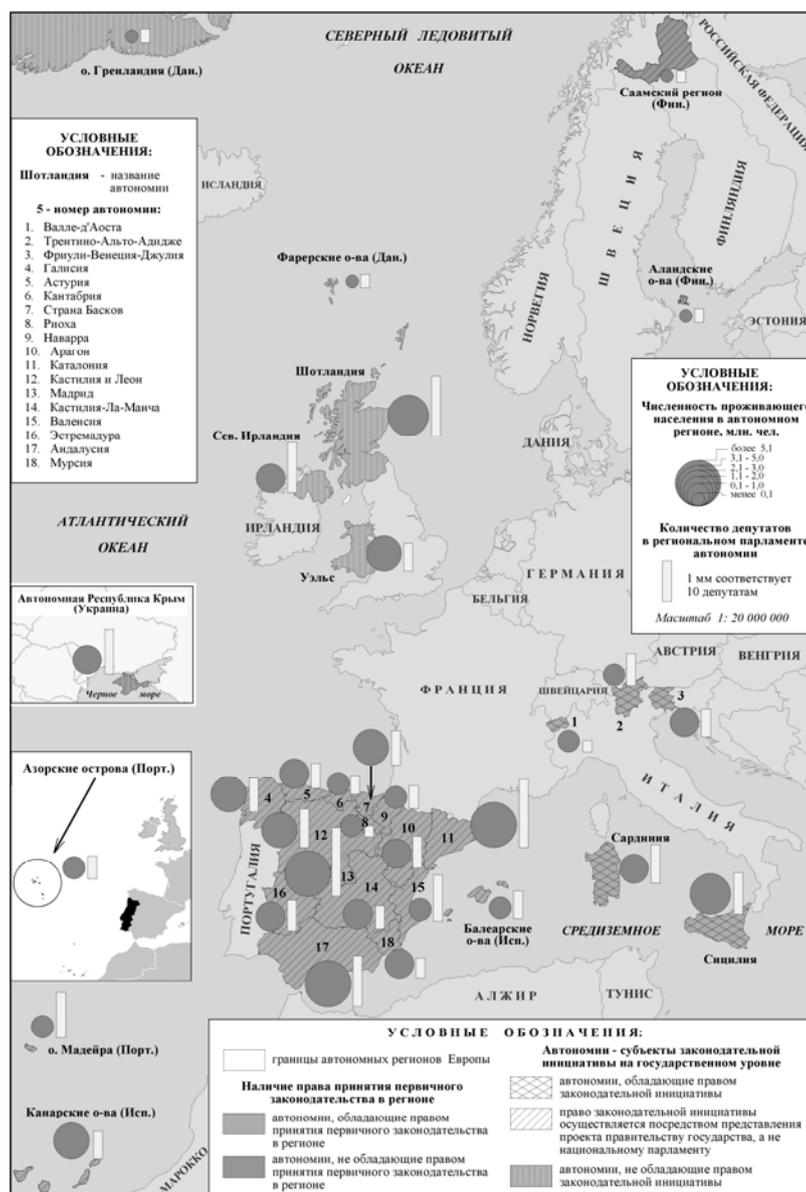


Рис. 1. Правомочность автономных регионов унитарных государств Западной Европы (составлено автором).

³ Является представительным органом культурного самоуправления саамов на территории Финляндии и не уполномочен принимать законы.

Официальное самоуправление на территории Фарерских островов было провозглашено в 1948 году, а в 1979 году самоуправление было введено в Гренландии. Парламенты данных автономных регионов в составе Датского Королевства уполномочены принимать законы по широкому кругу вопросов, касающихся любой сферы жизни, за исключением вопросов судебной, оборонной и денежной политики.

Островные территории Португалии – Мадейра и Азоры – также имеют статус автономных регионов, что было закреплено новой Конституцией Португальской Республики в 1976 году. Перечень вопросов, находящихся в компетенции данных автономных регионов, весьма обширен и включает многие аспекты жизнедеятельности населения Азорских островов и Мадейры. В компетенцию регионов входит изменение налоговой системы в регионе, вопросы управления земельными ресурсами (правовой статус, сдача в аренду земель сельскохозяйственного назначения), туризм, наземный транспорт, морской и авиационный транспорт между островами и другие.

В 1990-х гг. в Великобритании были созданы новые региональные органы управления в исторических регионах страны: Национальная Ассамблея Уэльса, Парламент Шотландии и Ассамблея Северной Ирландии. До этого времени круг полномочий парламентов Северной Ирландии и Шотландии был значительно уже, а в Уэльсе парламента не было вовсе. На сегодняшний день деволюционные процессы в Шотландии получили максимальное развитие. Так, согласно Конституции Великобритании, Парламент Шотландии имеет право принимать законы *по любому вопросу*, за исключением тех, что относятся исключительно к ведению Вестминстера⁴ или Правительства Великобритании. Так, самостоятельное регулирование осуществляется в следующих сферах: экономическое развитие, сельское и рыбное хозяйство, образование, экология, гаэльский язык, здравоохранение, полиция, туризм, транспорт и др. Вопросы, имеющие общенациональное или международное значение (международные отношения, оборона, социальное обеспечение) решаются Вестминстером. Кроме того, Вестминстер может принимать законы, распространяющиеся на территорию Шотландии, по любым вопросам. Но, как правило, по делегированным вопросам без согласия Шотландии законы не принимаются.

Территория Италии состоит из 20 областей, обладающих достаточно широкой компетенцией в рамках унитарной формы политико-территориального устройства государства. Пять областей Италии имеют специальный статус, обладают более широкими полномочиями и у них есть права, превышающие компетенцию обычных областей. Это такие автономные области, как Сицилия, Сардиния, Трентино-Альто-Адидже, Фриули-Венеция-Джулия и Валле-д'Аоста, каждая из которых обладает законодательными полномочиями в установленных законом сферах. Так, в пределах своей компетенции, регионы могут заключать соглашения с иностранными государствами и их отдельными регионами.

⁴ Вестминстер – парламент Великобритании.

**ПОЛИТИКО-ГЕОГРАФИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ АВТОНОМИЗМА
В УНИТАРНЫХ ГОСУДАРСТВАХ ЗАПАДНОЙ ЕВРОПЫ**

Испания состоит из 17 автономных сообществ, имеющих неодинаковый статус и обладающих различными полномочиями. Так, Каталония, Галисия, Страна Басков и Андалусия обладают полной автономией; другие – специальной автономией (Канарские острова, Наварра и другие); а третьи – сравнительно ограниченной автономией.

Различия в статусах разных автономных сообществ не дают никаких экономических преимуществ; государство гарантирует эффективное осуществление принципа солидарности. Особенностью испанского автономизма является то, что в рамках его конституционных основ вопросы разграничения полномочий автономных сообществ и государства в целом решаются в каждом конкретном случае отдельно, что и порождает асимметрию внутри системы самих автономных сообществ. Автономные сообщества обладают финансовой автономией, имея собственные источники доходов. В целом, компетенция автономных сообществ Испании включает в себя довольно широкий круг вопросов, в т.ч. автономные сообщества обладают финансовой автономией, имея собственные источники доходов.

Таким образом, правом принятия собственных законов (в том числе в наиболее актуальных сферах, как правило, часто вызывающих противоречия с центральным правительством – языковой и налоговой) обладают 30 из 31 автономных регионов унитарных государств Западной Европы (таблица 1):

- Шотландия, Уэльс, Северная Ирландия в составе Великобритании;
- Гренландия и Фарерские острова в Дании;
- Азорские острова и Мадейра в Португалии;
- Аландские острова в Финляндии;
- Сицилия, Сардиния, Трентино-Альто-Адидже, Фриули-Венеция-Джулия, Валле-д'Аоста в Италии;
- 17 автономных регионов Испании: Каталония, Галисия, Страна Басков, Андалусия, Арагон, Астурия, Балеарские острова, Валенсия, Канарские острова, Кантабрия, Кастилия – Ла-Манча, Кастилия и Леон, Мадрид, Мурсия, Наварра, Риоха, Экстремадура.

Таблица 1

Индикаторы правомочности автономных регионов унитарных государств Западной Европы (составлено автором).

| № п/п | Автономный регион | Правомочность автономного региона | | Численность населения в регионе, млн.чел. |
|-----------------------|-------------------|--|--|---|
| | | Право принятия собственного законодательства в регионе | Субъект законодательной инициативы на государственном уровне | |
| ВЕЛИКОБРИТАНИЯ | | | | |
| 1. | Шотландия | + | - | 5,295 |
| 2. | Уэльс | + | - | 3,064 |
| 3. | Северная Ирландия | + | - | 1,789 |

Продолжение таблицы 1

| 1. | 2. | 3. | 4. | 5. |
|-------------------|-----------------------|----|----|-------|
| ДАНИЯ | | | | |
| 4. | Гренландия** | + | - | 0,057 |
| 5. | Фарерские острова** | + | - | 0,049 |
| ПОРТУГАЛИЯ | | | | |
| 6. | Азорские острова** | + | +* | 0,245 |
| 7. | Мадейра | + | +* | 0,267 |
| ФИНЛЯНДИЯ | | | | |
| 8. | Аланды ⁵ | + | +* | 0,028 |
| 9. | Саамский регион | - | +* | 0,009 |
| ИТАЛИЯ | | | | |
| 10. | Сицилия | + | + | 5,043 |
| 11. | Сардиния | + | + | 1,675 |
| 12. | Трентино-Альто-Адидже | + | + | 1,037 |
| 13. | Фриули-Венеция-Джулия | + | + | 1,235 |
| 14. | Валле-д'Аоста | + | + | 0,128 |
| ИСПАНИЯ | | | | |
| 15. | Каталония | + | +* | 7,210 |
| 16. | Галисия | + | +* | 2,778 |
| 17. | Страна Басков | + | +* | 2,155 |
| 18. | Андалусия | + | +* | 8,424 |
| 19. | Арагон | + | +* | 1,277 |
| 20. | Астурия | + | +* | 1,076 |
| 21. | Балеарские острова | + | +* | 1,106 |
| 22. | Валенсия | + | +* | 0,809 |
| 23. | Канарские острова | + | +* | 2,117 |
| 24. | Кантабрия | + | +* | 0,593 |
| 25. | Кастилия-Ла-Манча | + | +* | 2,095 |
| 26. | Кастилия и Леон | + | +* | 2,558 |
| 27. | Мадрид | + | +* | 6,489 |
| 28. | Мурсия | + | +* | 1,470 |
| 29. | Наварра | + | +* | 0,620 |
| 30. | Риоха | + | +* | 0,308 |
| 31. | Экстремадура | + | +* | 1,097 |

* Обладают правом косвенной законодательной инициативы.

** Субъекты международных отношений.

⁵ Аландские острова.

Субъектами законодательной инициативы на государственном уровне являются 26 автономных регионов, при этом следует различать субъектов прямой и косвенной законодательной инициативы (таблица 1).

Право прямой законодательной инициативы (т.е. возможность непосредственно представлять законопроекты автономных регионов в главный законодательный орган страны) закреплено только за автономными регионами Италии. Автономии Португалии, Италии, Испании и Финляндии (Аландские острова и Саамский регион) обладают правом косвенной инициативы (осуществляется посредством представления проекта правительству государства, а не национальному парламенту).

Три автономных региона, имеющих островное положение (Гренландия, Фарерские острова и Аландские острова), являются членами международной организации Северный Совет наравне с суверенными государствами Северной Европы – Данией, Исландией, Норвегией, Финляндией и Швецией.

ВЫВОДЫ

Проанализировав правомочность автономных территориальных образований унитарных государств Западной Европы, можно сделать вывод, что уровень развития деволюционных процессов в них является высоким. Этот факт оказывает диаметрально-противоположное влияние на политическую обстановку в автономиях:

- в первом случае деволюция способствует стабилизации политической и социально-экономической обстановки на территории региона (Аландские острова, автономные регионы Италии и Португалии и др.);
- во втором – деволюция играет роль катализатора в развитии сепаратистских движений, о чем свидетельствуют запланированный на 2014 год референдум о независимости Шотландии, приход националистических партий к власти в Гренландии и Каталонии, провозгласивших курс на отделение.

Перспективным направлением является увеличение масштабов исследования и изучение данного феномена и его влияния на политическую стабильность в автономных регионах унитарных государств в других регионах мира.

Список литературы

1. Territorial autonomy as a means of minority protection and conflict solution in the European experience: an overview and schematic comparison [Электронный ресурс] / Thomas Benedikter // Bolzano Bozen. – 2006. – Режим доступа к статье: <http://www.gfbv.it/3dossier/eu-min/autonomy.html>
2. Stefan Wolff Autonomy, Self Governance and Conflict Resolution: Innovative approaches to Institutional Design in Divided Societies / Marc Weller, Stefan Wolff. – Routledge: 2005. – 255 p.
3. Колосов В.А. Геополитика и политическая география: [учебник для вузов] / Колосов В.А., Мироненко Н.С. – М.: Аспект Пресс, 2001. – 479 с.
4. Туровский Р.Ф. Политическая география: [учебное пособие] / Туровский Р.Ф. – М.- Смоленск: Издательство СГУ, 1999. – 381 с.
5. Иванец Г.И. Конституционное право России: Энциклопедический словарь/ Иванец Г.И., Калинин И.В., Червонюк В.И.; под общей ред. В.И. Червонюка. – М.: Юрид. лит., 2002. – 432с.

Лисенко Г.В. Політико-географічні аспекти автономізму в унітарних державах Західної Європи / Лисенко Г.В., // Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І.Вернадського. Серія: Географія – 2013. – Т. 26 (65), № 2. – С. 127–134.

У статті розглядається правомочність автономних регіонів західноєвропейських унітарних держав як індикатор ступеня розвитку деволюційних процесів у них.

Ключові слова: автономізм, деволюція, правомочність, унітарні держави, Західна Європа.

Lysenko A.V. Political and geographical aspects of autonomism in unitary states of Western Europe / Lysenko A.V. // Scientific Notes of Taurida V.I.Vernadsky National University. – Series: Geography. – 2013. – V. 26 (65), No 2. – P. 127–134.

The article examines the legality of autonomous regions of Western unitary states as an indicator of the degree of devolution processes in them.

Keywords: autonomism, devolution, legality, unitary states, Western Europe.

Поступила в редакцію 03.04.2013 г.