

## **Тема 5. Формы политико-территориального устройства в зарубежных странах**

### **Территориально-политическое устройство: понятие и виды**

Территориально-политическое устройство – это территориальная организация государства, характеризующаяся определенной формой правовых отношений между государством в целом и его частями, связанной с их правовым статусом. Данная категория определяет степень самостоятельности частей государства от центральной власти, то есть уровень централизации и децентрализации.

Долгое время в отечественной правовой науке и в официальных документах при характеристике системы территориально-политического устройства использовался термин «государственное устройство» (Курс советского государственного права / под ред. Б. В. Щетинина, А. Н. Горшенева. М.: Высш. шк., 1971. С. 232; Советское государственное право / под ред. В. С. Основина. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1991. С. 28). Но в общественно-политических науках это понятие означало не только территориальное устройство страны, но и устройство органов государственной власти, общественный строй и т. д. Вследствие этого в последнее десятилетие более адекватным при характеристике территориальной организации государства и системы отношений центральной власти с региональными органами считается понятие «территориально-политическое устройство».

В настоящее время выделяются унитарная и федеративная формы территориально-политического устройства. Унитарное государство – это государство, которое не имеет в своем составе государственно-правовых образований, обладающих политической самостоятельностью. Федеративное государство – это сложное суверенное государство, составными частями которого являются относительно самостоятельные государственные образования.

На форму территориально-политического устройства оказывают влияние условия образования государства, его исторические традиции, национальный состав, система отношений между центральной властью и регионами и др. В развитых демократиях выбор формы территориально-политического устройства, как правило, не связан с национальным составом населения. Поэтому как унитарные, так и федеративные государства могут быть как однопациональными, так и многонациональными (Конституционное право зарубежных стран / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. М.: НОРМА, 2005. С. 154).

До 1980-х гг. к формам территориально-политического устройства относили конфедерацию. Конфедерацией является международно-правовое объединение суверенных государств, преследующее военные, экономические, политические и другие цели. В настоящее время конфедерацию не рассматривают как форму политико-территориального устройства, так как последнее является характеристикой единого государства. Государства – члены конфедерации продолжают выступать в международно-правовых отношениях в качестве самостоятельных субъектов. С течением времени конфедерация можно стать федеративным государством. Примером может служить Швейцария, ОАЭ. В настоящее время конфедераций в мире нет, однако элементы конфедерации имеются у таких межгосударственных образований, как Европейский Союз, Содружество Независимых Государств. В 1997 г. было образовано Союзное государство России и Республики Беларусь (Договор между РФ и Республикой Беларусь от 8 декабря 1999 г. «О создании Союзного государства» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 7. Ст. 786), которое также имеет элементы конфедерации.

### **Унитарные государства и принципы их организации**

Унитарные государства являются самой распространенной формой территориально-политического устройства. Из 180 государств – членов ООН 159 являются унитарными. Территория унитарного государства делится на административно-территориальные единицы, которые не обладают политической самостоятельностью, а их правовой статус определяется

центральными органами государственной власти. Именно центральная власть определяет виды и территорию административных единиц.

Унитарное государство обладает рядом характерных черт, к которым относятся: 1) единая система законодательных, исполнительных и судебных органов государственной власти; 2) один основной закон и единая система правовых источников, то есть в регионах отсутствует своя система законодательства; 3) территория унитарного государства делится на административные единицы, которые не обладают политической самостоятельностью; 4) наличие единого гражданства (Чудаков, М. Ф. Конституционное государственное право зарубежных стран / М. Ф. Чудаков. Мн.: Белорусский дом печати, 1998. С. 318–319).

Унитарные государства по степени самостоятельности местных органов по отношению к центральным делятся на централизованные, относительно централизованные и децентрализованные.

В централизованном унитарном государстве все звенья административно-территориального деления управляются назначаемыми из центра чиновниками, а выборные местные органы либо отсутствуют, либо их роль сильно ограничена (Бутан, Таиланд). В относительно централизованных государствах представители центральных органов исполнительной власти работают параллельно с избираемыми населением представительными органами (Франция). Децентрализованное государство характеризуется отсутствием в административно-территориальных единицах специально назначаемых центральным правительством чиновников, а местное самоуправление и управление осуществляются избираемыми населением органами и муниципальными чиновниками. Контроль за деятельностью местных органов и должностных лиц осуществляется через центральные министерства (например из территориального подразделения в крупных административно-территориальных единицах) и судебные органы (Великобритания, провинции Канады и др.) (Автономов, А. С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / А. С. Автономов. М.: ТК Велби: Проспект, 2008. С. 219–220).

По форме унитарные государства можно разделить на простые и сложные. В простых унитарных государствах территория разделена на одинаковые по статусу административно-территориальные единицы. В сложных унитарных государствах могут существовать автономные образования (Италия).

### **Автономия в зарубежных странах**

В зарубежных странах в рамках унитарного государства могут существовать более самостоятельные (по сравнению с другими административно-территориальными единицами) по отношению к центральной власти политико-территориальные образования – автономии. Автономия не меняет характер унитарного государства, хотя делает его более децентрализованными.

В большинстве стран, где имеются автономные единицы, они охватывают лишь часть территории государства, отличающуюся спецификой географического положения, национального состава и т. п. (например Аландские острова Финляндии, автономные районы, области и уезды в Китае). В некоторых государствах вся территория поделена на автономные единицы (Италия, Испания, Дания).

В зарубежных странах выделяют административную и политическую автономии. Субъекты политической автономии имеют почти все внешние признаки государства: парламент, правительство, законодательство, символику и т. д. (Шотландия, Фарерские острова, Гренландия). Их статус близок к статусу субъектов федерации, за исключением нескольких черт: они не имеют собственных конституций (хотя может приниматься акт, выполняющий функцию конституции) и их учредительные документы утверждаются общенациональным парламентом. Например статусом политической автономии обладает Северная Ирландия, в которой в соответствии с законом должен действовать двухпалатный парламент. Одна палата парламента выбирается населением, другая – назначается парламентом основного государства – Великобритании. Датские автономии (Гренландия и

Фарерские острова) вправе участвовать в международном сотрудничестве самостоятельно при делегировании им соответствующих полномочий. Гренландия вправе назначать своих представителей в дипломатические миссии Дании в тех странах, где у автономии имеются коммерческие интересы (Конституционное право стран Европы / отв. ред. Д. А. Ковачев. М.: Волтерс Клувер, 2005. С. 171).

Административно-территориальная автономия создается в связи с особым географическим положением какой-либо территориальной единицы. Например данная территория может представлять собой остров или труднодоступную территорию в горах. У автономий этого вида отсутствует право принимать законы и их статус аналогичен статусу муниципальных образований, но с более широкой компетенцией. К административной автономии относят ряд областей Италии (Сицилия, Сардиния), Азорские острова, остров Мадейра.

В зависимости от причин образования автономных единиц различают национально-территориальную и территориально-историческую автономии. Первый вид автономии представлен территориальными образованиями, отличающимися спецификой этнического состава населения, и является формой решения национального вопроса (автономия КНР). Территориально-историческая автономия обусловлена другими причинами, довольно часто – стремлением осуществить децентрализацию власти.

### **Федеративные государства и принципы их организации**

Федеративное государство – это сложное суверенное государство, составными частями которого являются относительно самостоятельные государственные образования. Они называются субъектами федерации. Отдельные авторы, давая определение федерации, называют её субъекты государствами. Это добавление, по мнению А. Н. Лебедева, является справедливым, если под государствами подразумеваются бывшие суверенные государства, утратившие государственный суверенитет после вступления в федерацию, но сохранившие прежние названия. Например субъекты федерации в США, Австрии, Индии, ФРГ называются государствами (слова «штат», «земля» переводятся на русский язык как государство), однако государственным суверенитетом не обладают (Лебедев, А. Н. Статус субъекта Российской Федерации: (Основы концепции, конституционная модель, практика) / А. Н. Лебедев. М.: Изд-во ИГиП РАН, 1999. С. 9). Русский правовед А. С. Яценко отмечал, что даже если штаты обычно после образования федерации продолжают называться государствами, то никакого значения это не имеет, поскольку «это лишь злоупотребление термином или наименованием, объясняемое как исторический пережиток» (Яценко, А. С. Теория федерализма: Опыт синтетической теории права и государства / А. С. Яценко. Юрьев, 1912. С. 328).

В настоящее время в правовой науке признается, что федеративная форма территориально-политического устройства обладает свойствами, которые способствуют развитию демократии, прав и свобод человека и гражданина. Противостоянию тоталитаристским тенденциям в федерации способствует и то, что федеративное устройство государства обычно не предполагает единообразия организации его частей. Субъекты федерации вправе сохранить свои исторические, а иногда и национальные особенности. Искусственное стремление ликвидировать многообразие форм субъектов федерации неизбежно приводит к искажению содержательной стороны федерализма (Крылов, Б. С. Федерализм и его будущее / Б. С. Крылов // Ежегодник российского права. М., 2000. С. 162–163). У федеративной формы территориально-политического устройства выделяют ряд характерных черт, которые можно разделить на две группы: исторически сложившиеся (фактические) и юридически закрепленные.

К исторически сложившимся относятся признаки, сложившиеся у федеративной формы территориально-политического устройства в ходе процесса формирования федерализма: Во-первых, большинство федераций образуются на основании географического соседства, то есть федерации не могут быть образованы только в силу

национальных или этнических признаков, общих экономических и военных интересов. Во-вторых, территория федерации состоит из территории её субъектов. Данный признак вытекает и имеет тесную связь с первым, который определяет, что федерация может быть образована из граничащих между собой территорий. В-третьих, субъекты обычно не обладают правом выхода из федерации (право на сепарацию). Данный признак обычно в нормативной базе не закрепляется, но всегда подразумевается. В большинстве случаев образование федерации носит окончательный характер, но встречаются и исключения. Так, ст. 17 Конституции СССР 1936 г. закрепляла за союзными республиками право выхода из Союза. В 1965 г. из федерации Малайзии вышло небольшое государство Сингапур. В большинстве случаев попытки выхода субъектов из федерации пресекаются.

Юридически закрепленные признаки находят отражение в национальном законодательстве: во-первых, федерация имеет общую для всего государства конституцию (основной закон) и систему федерального законодательства, которым должны соответствовать законы субъектов; во-вторых, органы государственной власти (законодательные, исполнительные, судебные) существуют как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов; в третьих, наряду с федеральным гражданством может существовать гражданство субъектов; в-четвертых, существует разграничение предметов ведения между федерацией и субъектами предметов ведения. Под предметом ведения понимается круг вопросов, по которым вправе законодательствовать и осуществлять управление либо федерация в целом, либо её субъекты, либо они вместе. Разграничение предметов ведения является одной из важных сфер отношений между федерацией и субъектами. В различных федерациях разделение компетенции между федерацией и субъектами осуществляется неодинаковыми способами. Их точная классификация затруднена, поскольку имеются различные исключения и оговорки, существуют уточняющие решения органов конституционного контроля по спорам компетенции.

В мировой конституционной практике существует несколько моделей разделения компетенции.

1. Установление исключительной компетенции федерации, а все остальные вопросы относятся к ведению субъектов. Данный подход использовался в конституциях СССР, Конституции Танзании 1977 г.

2. Устанавливается исключительная компетенция субъектов федерации, в которую федеральные органы не могут вмешиваться. Обычно это вопросы культуры, образования, сельского хозяйства. Данная модель в настоящее время в чистом виде не используется, но её черты применяются в Мексике, Швейцарии.

3. В конституции перечисляются вопросы, отнесенные к ведению федерации и ведению субъектов. Такой порядок предусмотрен конституциями Аргентины, Канады, Эфиопии.

4. Указываются три сферы компетенции: исключительная компетенция федерации, совместная компетенция федерации и субъектов, исключительная компетенция субъектов. Причем в пределах каждой сферы содержится исчерпывающий перечень вопросов. Наиболее подробное перечисление вопросов компетенции, распределенных в соответствии с данной моделью, содержится в Конституции Индии 1949 г.

5. В конституции закрепляются вопросы исключительной компетенции федерации и совместной компетенции. Остальные вопросы, которые не перечисляются, относятся к компетенции субъектов. Данная модель характерна для Пакистана, Нигерии.

Конституции США, Швейцарии, Австралии устанавливают лишь исключительную законодательную компетенцию федерации, таким образом, остаточная компетенция принадлежит субъектам федерации. Правда, швейцарская Конституция определяет также некоторые вопросы совместной компетенции, по которым законы принимает федерация, а исполняют их кантоны (например законодательство о защите животных). Американская же модель дополняется подразумеваемой компетенцией федерации, которая по конституции

уполномочена принимать законы не только по вопросам, прямо предусмотренным в ней, но и по проблемам, связанным с этими вопросами.

Основной закон ФРГ разграничивает компетенцию федерации и её субъектов (земель) отдельно в законодательной и исполнительной сферах. В законодательной сфере он закрепляет федеральную (исключительную) компетенцию, конкурирующую компетенцию федерации и земель, рамочную компетенцию федерации и остаточную компетенцию земель, сформулированную посредством презумпции. В сфере исключительной компетенции земли могут осуществлять законодательную деятельность лишь в том случае, если они специально уполномочены на это федеральным законом. Наибольший интерес представляет конкурирующая компетенция федерации и земель. Она означает, что земли вправе принимать законы по соответствующим вопросам в том случае, если федерация свои права законодательства не использует. Но федерация не может принимать законы по вопросам конкурирующей компетенции по своему усмотрению. Она вправе издавать законодательные акты по этим вопросам только в строго определенных случаях, а именно: если необходимо обеспечить соблюдение правового или экономического единства, если урегулирование вопроса землями неэффективно и если такое регулирование нарушило бы права других земель.

Индийская модель разграничения полномочий между федерацией и субъектами содержит три перечня вопросов, составляющих компетенцию федерации, штатов и их совместной компетенции. При этом первый перечень является открытым, а второй и третий – исчерпывающими. Кроме того, Конституция предусматривает ряд оснований вмешательства федерации в компетенцию штатов.

Австрийская модель устанавливает четыре перечня вопросов. Первый – это перечень, в рамках которого и принимать, и исполнять законы вправе исключительно федерация. Второй перечень включает вопросы, по которым законодательство отнесено к ведению федерации, а исполнение законов – к ведению субъектов федерации. В третий перечень входят вопросы, по которым федерация издает рамочные законы, а земли принимают законы, конкретизирующие их, и осуществляют исполнительную деятельность. Наконец, в рамках четвертого перечня и законодательство, и исполнение закона находятся в компетенции земель.

В науке конституционного права выделяется несколько оснований классификаций федераций. Исходя из способа образования, федерации можно разделить на договорные и конституционные. Договорные федерации возникли на основе договора государств – будущих субъектов федерации. К ним относят США, Австралию, Швейцарию, Малайзию и др. К конституционным федерациям относятся государства, в которых центральные органы государственной власти предоставляли значительную самостоятельность административным единицам, то есть закрепили элементы федеративной формы территориально-политического устройства в национальной конституции. Примером этих федераций являются Канада, Индия, РСФСР по Конституции 1918 г.

В зависимости от правового статуса субъектов федерации делятся на симметричные и асимметричные. Симметричными являются федерации, в которых конституционно-правовой статус одинаков у всех субъектов федерации (ФРГ, АОЭ). Асимметричные – это федерации, в которых субъекты имеют различный конституционно-правовой статус (США). Подобное различие чаще всего является следствием существующих социально-экономических, исторических, географических и иных причин. Иногда выделяют скрытую асимметрию: юридически федерация состоит только из однопорядковых субъектов, имеющих одинаковые названия, которые в реальных отношениях не равны. Например в Германии все субъекты равны между собой, но различие в их правовом статусе определяется неравным представительством в Бундесрате, которое зависит от количества жителей земли.

В составе федерации могут быть, кроме субъектов, и иные территориальные образования. Например федеральные и зависимые территории. Под федеральными территориями понимаются особые территориальные единицы,

непосредственно подчиненные центральной власти. Среди федеральных территорий прежде всего можно выделить федеральные столичные округа, имеющиеся в ряде федераций (США, Австралия, Мексика и т. д.). Они образованы с целью не допустить, чтобы один субъект федерации оказывал на центральную власть (действующую, естественно, в столице) большее влияние, чем остальные субъекты.

Зависимые – это территории, находящиеся в юридической зависимости от того или иного государства. Юридическая зависимость проявляется в том, что высшие органы власти государства (метрополии) издают правовые акты, обязательные для исполнения на этой территории, но при этом коренные жители территории не являются гражданами метрополии и не участвуют в выборах её парламента и других избираемых органов. Управление территориями в настоящее время осуществляется на самоуправленческих началах, т. е. в них имеются собственные законодательные, исполнительные и судебные органы. Вместе с тем, метрополия назначает в каждую зависимую территорию губернатора, полномочия которого включают прежде всего контроль над соответствием актов органов самоуправления территории актам метрополии, издаваемым, как правило, по вопросам внешней политики, обороны и т. п. В качестве зависимых территорий чаще всего выступают малонаселенные острова, находящиеся иногда за тысячи километров от метрополии. Зависимые территории имеют в настоящее время Великобритания, США, Франция, Нидерланды, Австралия, Новая Зеландия.

### **Основы правового статуса субъектов федерации в зарубежных странах**

Субъект федерации – это ограниченно правоспособное образование, имеющее черты государственности, входящее в единое федеративное государство. Субъекты федерации должны отвечать ряду параметров. Они не должны обладать суверенитетом, не имеют право на отделение или сепессию. Граждане любого субъекта имеют равные основные права и обязанности на всей территории федерации. Законы субъектов не должны противоречить законодательству федерации. Например ст. 21 Основного закона ФРГ определяет, что федеральное право имеет перевес над правом земель.

Субъекты федерации не могут быть субъектами международного публичного права. Все вопросы внешнеполитической деятельности в конституциях федеративных государств (за исключением формального права кантонов Швейцарского Союза иметь официальные сношения, согласно 9 и 10-й статьям своей Конституции, с иностранными правительствами) относятся к исключительной компетенции федеральных органов (Аринин, А. Н. Уроки и проблемы становления российского федерализма / А. Н. Аринин, Г. В. Марченко. М.: Интелтех, 1999. С. 23).

Субъекты федерации реализуют свою компетенцию через собственные органы государственной власти, система которых определяется федеральным законодательством, а уточняется законами субъектов. В соответствии со ст. 72 Основного закона «в сфере конкурирующей компетенции земли (субъекты федерации – Примеч. автора) обладают полномочиями на законодательство лишь тогда и поскольку, когда и поскольку Федерация не пользуется своими законодательными правами. В этой сфере Федерация имеет право законодательства, если существует необходимость в федеральном регулировании».

Форма правления субъектов чаще всего соответствует форме правления на федеральном уровне. Например если Германия является парламентарной республикой, то и на уровне земель закрепляется парламентарная форма правления. В США и на уровне федерации, и на уровне штатов государственная власть организована на основании принципов президентской республики. Но бывают и исключения. Так, в федеративных государствах-монархиях (Канада, Бельгия, Австралия) субъекты федерации имеют республиканскую форму правления, а в странах, где субъекты федерации являются монархиями, организация центральной власти может иметь республиканские признаки (Малайзия, ОАЭ) (Конституционное право зарубежных стран / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. М.: НОРМА, 2005. С. 168).

Субъекты федерации обладают рядом специфических черт:

1. Наличие у субъекта федерации собственной территории. Каждый субъект федерации имеет собственную территорию, которая является частью территории федерации. Если субъект образован на основании национального принципа, то его границы определяются территорией проживания коренного этноса, название которого находит отражение в названии субъекта. В иных случаях границы определялись федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации.

2. Субъект федерации правообязан иметь официальное название (наименование).

3. Наличие системы органов государственной власти. Государственная власть в субъектах федерации осуществляется на основе системы разделения властей: законодательный (представительный) орган государственной власти, высший исполнительный орган государственной власти субъекта федерации, иные органы государственной власти субъекта. Законодательными органами являются однопалатные или двухпалатные парламенты, меньшие по численности, чем федеральные, и избираемые населением. У местных законодательных органов есть собственные наименования. Например в США и Индии они называются легислатурами, в ФРГ и Австрии – ландтагами. Исполнительная власть также организована по образу и подобию федеральной. Судебная система в большинстве федераций является единой, за исключением некоторых стран (США, Канада).

4. Правовая система субъектов федерации. Каждый субъект федерации имеет право на собственную систему правовых актов, которые должны соответствовать федеральному законодательству.