

ОСОБЕННОСТИ ПАЛИТРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

И. Э. Исаева

*Старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления
факультета социальных и гуманитарных наук Российского университета дружбы
народов (RUDN University), Москва, Россия
isayeva.irina@gmail.com*

Статья представляет комплексное исследование территориального устройства государства. Целью статьи является анализ содержания понятия государственное устройство, рассматриваются элементы данного понятия: территория государства, часть территории государства, административные границы, необходимость и история их установления.

Ключевые слова: территория; государство; часть территории; унитарное государство; федерация; конфедерация; федерализм.

FEATURES OF THE PALETTE OF STATE TERRITORIAL CONSTRUCTION

I. E. Isaeva

*Senior Lecturer of the Department of State and Municipal Administration of the Faculty of
Social and Humanitarian Sciences, Russian peoples Friendship University (RUDN University),
Moscow, Russia
isayeva.irina@gmail.com*

The article presents a comprehensive study of the territorial structure of the state. The purpose of the article is to analyze the content of the concept of state structure, the elements of this concept are considered: the territory of the state, part of the territory of the state, administrative boundaries, the need and history of their establishment.

Keywords: territory; state; part of the territory; unitary state; federation; confederation; federalism.

В политически организованных странах, особенно федерациях и конфедерациях, на современном этапе прослеживаются две противоположные тенденции. С одной стороны, народы, отдельные части общества территориально обособливаются, с другой стороны, общность экономических интересов, развитие рынка требуют единого правового пространства, которое необходимо для эффективного хозяйствования [2, с. 151]. Существует ряд причин объединения многих этносов в единое государство: для защиты от общего врага, воздействие экономических интеграционных процессов, мирная или вооруженная экспансия. Равно как и существуют причины, разделяющие этносы и пространства на отдельные, даже недружественные государства: старые обиды, несправедливости, пренебрежение и угнетение одного этноса другим,

далеко идущие планы увеличения собственности путем раздоров и ссор между этносами и т.д.

Статья носит обзорно-аналитический характер, в процессе работы над темой использовались сравнительно-исторический и сравнительно-правовой методы исследования на основе диалектического подхода к общественному развитию.

Теория государства под формой государственного устройства понимает территориальную организацию государственной власти, соотношение целого государства к его составным частям. Составные части внутри государства, разделены административными границами, которые отличаются от государственных отсутствием строгого контроля движения людей и товаров. Административные границы носят условный характер и указывают на административно-территориальную подчиненность пространства, которое они отделяют от других пространств. Границы складываются исторически и совпадают с повседневной практикой жизнедеятельности людей на данной территории [1, с. 113]. Часть-территория имеет свое название, в зависимости от сложности федерации в названии может быть политическая составляющая – национальная республика, автономная республика в составе федерации и т.д. В этом случае органы управления данной частью получают статус не просто администрации или государственной администрации, а государственной администрации, выполняющей политические функции или функции власти, подтвержденные законом или администрацией местного самоуправления.

В теории государства и права государственное устройство делят на простое и сложное. Простое или унитарное государство – единое государство, с единой конституцией и гражданством, единой системой высших органов власти, права и судопроизводства. Унитарные государства бывают централизованными – Норвегия, Румыния, Швеция, Дания и т.п., и децентрализованными – Испания, Франция и др., в которых крупные части (регионы, штаты, кантоны, земли, субъекты) пользуются широкой автономией, самостоятельно решают переданные им в ведение центральными органами вопросы, функционирует единая система законодательства, единая правовая и денежная система. В границах унитарного государства может возникнуть социальная общность, претендующая на суверенитет и самостоятельность в решении важных вопросов жизнедеятельности, в таком случае, унитарное государство может быть реформировано в федеративное. Примером такого потенциального процесса является современная Украина, которая не пошла по направлению федерализации государства и, одновременно, политическому реформированию после серьезных гражданских конфликтов на востоке страны, хотя это было возможно.

Федерация – соединенное сложное союзное государство, представляющее собой союз ряда государств [3, с.130]. Источником федеративной государственности является суверенитет нации, образующей

её население. Нация в федеральном государстве политически едина, но есть особенности. В юридической схеме она состоит из народов, каждый из которых претендует на известную меру политической самостоятельности. Государственность субъекта федерации происходит из суверенитета народа, занимающего его территорию.

Федерация может стать итогом социальных потрясений и смены типа государства, например, империя может трансформироваться в федерацию. Это произошло с Российской империей, которая после ряда социальных революций стала федерацией, сохранившей почти все территории империи даже после объявления свободы самоопределения наций уже бывшей Российской империи, в этом ряду можно добавить опыт распада Османской и Австро-Венгерской империй [3, с. 132]. Но, в этом случае, распад принял вектор, в основном, образования унитарных государств. Федерация может объявить о своем появлении в случае провозглашения независимости колониальных территорий, если они имеют многоэтнический состав (Индия, Нигерия, Пакистан).

Государства-федерации по способу образования их частей подразделяются на территориальные, национальные и национально-территориальные Федерации [4, с. 198]. Основанные на территориальном принципе, оказались более прочными и устойчивыми (США, Австралия, Австрия, ФРГ, Аргентина, Венесуэла, Бразилия, Мексика), в то время как образованные на национальной основе или распались (СССР, Чехословакия, Югославия) или периодически испытывают трудности в связи с многоэтническим составом населения (Бельгия, Индия). Национально-территориальные федерации – Российская Федерация, Канада. По способу образования самой федерации можно определить конституционные, договорные и смешанные федерации.

Конституционные федерации образуются на основе децентрализации унитарного государства и специально принимают конституцию, содержащую статьи о федеральном устройстве. Договорные (союзные) федерации образуются на основе договора независимых государств об объединении [5, с. 17]. Смешанные федерации отличаются тем, что процессы централизации (объединения) и децентрализации протекают одновременно и параллельно, совмещая процессы заключения договоров и принятие конституции.

В зависимости от правового статуса субъектов федерации выделяют симметричные и ассиметричные федерации, соответственно, федерация бывает симметричная, ассиметричная и симметричная с элементами ассиметричности. Правовой статус подразумевает объем полномочий и правовое положение части федерации, такой классификации подлежат части федерации, а симметричность и ассиметричность федерации определяется статусом её частей. Симметричная федерация подразумевает очевидное (т.е. юридически закрепленное в конституции и законах) равноправие субъектов федерации. Ассиметричная федерация – очевидное (т.е. юридически

закрепленное в конституциях и законах) неравноправие субъектов федерации. Если правовое положение части федерации выше, то и объем полномочий больше. В симметричную федерацию с элементами асимметрии входят различные автономные образования [6, с. 17].

В каких формах может быть реализовано неравноправие? Конституция РФ в ч. 4 ст. 5 провозглашает, что «во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны». Но, в ч. 2 ст. 5 предусматривается, что республика (государство) имеет свою конституцию, а прочие субъекты – только уставы. Получается, что Конституция РФ – отражает противоречие, предписывающее субъектам правоотношений разные модели поведения и их правовые основы.

В зависимости от объема полномочий федерации и её субъектов бывает централизованная и децентрализованная федерация, соответственно, централизованная федерация отдает больше полномочий федеральному центру, а децентрализованная наделяет большими полномочиями части федерации. Взаимная передача федерацией и ее субъектами своих полномочий в сфере исполнительной деятельности служит средством децентрализации властных функций в разумных пределах без ущерба для управляемости страной. Это договорный способ перераспределения полномочий между федерацией и ее субъектами.

В зависимости от характера связи частей федерации бывают дуалистические и кооперативные федерации. Дуалистические – определяют в своей конституции только исключительного ведения федерации и её частей. Кооперативная федерация – кроме вопросов исключительного ведения определяет вопросы совместного ведения частей федерации и её центра.

Конституция Российской Федерации (1993) установила национально-территориальный принцип организации страны. В настоящее время существует мнение о необходимости перехода исключительно к территориальному принципу устройства. Однако ведущие государствоведы России продолжительное время полагают, что национально-территориальный подход соответствует международно-признанному коллективному праву народов (этносов) на самоопределение, и может способствовать достижению ряда иных целей, включая интеграцию государства и преодоления противоречий между конкретными этносами [7, с. 18].

Федеративные отношения формируются следующим образом, в федерации имеются высшие федеральные органы власти и высшие органы власти на уровне частей федерации, а также два уровня власти – федеральный и власть части федерации. Полномочия органов власти обоих уровней разграничены федеральной конституцией [8, с. 170]. Для федерации характерно наличие: двойной правовой системы, двойного гражданства, двухпалатного парламента: одна палата – интересы территории, а вторая –

интересы нации. Это общая основа, конкретный выбор за каждой отдельной федерацией.

Конфедерация – это достаточно условное объединение государств, согласившихся проводить единую политику в определенной сфере государственного управления в определенных целях. В конфедерации отсутствуют единый высший законодательный орган, единое гражданство, а страны-участники конфедерации в полном объеме осуществляют международную деятельность. Исторически Россия была конфедеративным государством, потому что некоторые государственные образования сохраняли за собой право выхода или добивались этого права различными способами, например, в условиях договора о присоединении к другому государству, или с помощью международного сообщества (Польша и Финляндия в Российской империи) [9, с. 35]. Следует уточнить, что территория Польши отошла к России после третьего раздела Польши (1796), и, в основном, потому, что её исторически занимали православные-славяне еще со времен Великого княжества Литовского, правда, к этому времени на этих территориях проживало значительное число поляков-католиков, что стало проблемой в дальнейшем. Финляндия стала призом после победы в русско-шведской компании (1808 –1809) и входила на основе договора.

Таким образом, государственное устройство (табл. 1) – внутренняя территориальная структура государства, предопределяющая его деление на составные части, взаимоотношения между государством в целом и отдельными его частями, в частности между центральными и местными органами власти для унитарного государства, между центральными органами государственной власти и органами власти частей для федерации, между органами власти частей федерации и местным самоуправлением и территориальную структура союза независимых суверенных государств для конфедерации. Везде участвуют этнический и национальный факторы формирования территориальной структуры, в случае с конфедерацией главенствует национальный фактор.

Таблица 1

Сравнение форм административно-территориального устройства

Название формы	Конституция /гражданство	Законодательство	Правовая и денежная системы	Участие в международной деятельности	Право на выход
унитарное	единые	единое	единая	субъект международных отношений	отсутствует
федерация	несколько уровней	несколько уровней	единая	может быть не один	присутствует/отсутствует
конфедерация	различные	различное	различные	не один	присутствует

Библиографические ссылки

1. Малько А. В. Теория государства и права в вопросах и ответах. М. : Дело, 2019. 352 с.

2. *Брезгулевская Н. В.* Виды федерации и модели федерализма // *Известия вузов. Правоведение.* 2005. № 3. С. 150–162.
3. *Гаджиев К. С.* Российская Федерация: национальное государство или государство народов? // *Polis: Journal of Political Studies.* 2018. № 3. С. 130–146.
4. *Радковская М.-А. Ю.* К вопросу о видах федераций в современном мире // *Актуальные вопросы науки и практики : сб. науч. ст. по материалам II Междунар. науч.-практ. конф.* Уфа : ООО «Научно-издательский центр "Вестник науки"», 2020. С. 193–203.
5. *Чертков А. Н., Кистринова О. В.* Договорный аспект разграничения полномочий в Российской Федерации: история и современность // *Журнал российского права.* 2014. № 8 (212). С. 16–25.
6. *Чиркин В. Е.* Модели современного федерализма: сравнительный анализ. М. : ИНИОН РАН, 1995. 72 с.
7. *Кутафин О. Е.* Российская автономия. М. : Проспект, 2014. 768 с.
8. *Моммен А.* Федерализм и национальное государство // *Полис. Политические исследования.* 1992. № 4. С. 168–175.
9. *Лосяков А. В.* Сецессия: проблема настоящего и будущего (правовой аспект) // *Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата.* 2018. № 4. С. 34–37.