

УДК – 342
ББК – 67

ТЕМИРАЕВ Алан Викторович,
кандидат юридических наук
ФГОУ ВПО «Горский государственный аграрный университет»,
(Северная Осетия, Владикавказ)
362040, Республика Северная Осетия-Алания, г. Владикавказ,
ул. Кирова, д. 37

12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

К ВОПРОСУ О КОНСТИТУЦИОННЫХ ОСНОВАХ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА ГОСУДАРСТВ

Аннотация. В статье анализируются особенности конституционных основ национально-этнического и конфессионального фактора в вопросах территориального устройства государств.

Ключевые слова: территория, территориальная целостность, суверенитет государства, международные стандарты, межнациональные отношения, территориальные споры.

TEMIRAEV Alan Viktorovich,
candidate of jurisprudence
FGOU VPO «Gorsky state agrarian University»,
(North Ossetia, Vladikavkaz)
362040, Republic of North Ossetia-Alania, Vladikavkaz,
Kirova str., 37

TO THE QUESTION ABOUT THE CONSTITUTIONAL FRAMEWORK OF THE TERRITORIAL DEVICE STATES

Abstract. The article analyzes the peculiarities of constitutional foundations of national-ethnic and confessional factor in the issues of territorial structure of States.

Keywords: territory, territorial integrity, state sovereignty, international standards, international relations, territorial disputes.

Среди государств особое отношение к принципу территориальной целостности высказывают федеративные государства. В федеративных государствах высший уровень территориального деления составляют субъекты федерации. Именно территориальные единицы государства образуют состав его территории.

Для характеристики территориального аспекта организации публичной власти в государстве, т.е. системы взаимоотношений между центральной властью и властью, действующей в отдельных частях его территории, в конституциях и литературе по конституционному праву используются различные термины: «государствен-

ное устройство», «национально-государственное устройство», «территориальное устройство государства», «территориальная организация государства», «территориальная организация публичной власти», «система разделения властей по вертикали» и др. Отечественные ученые отмечают, что многие из перечисленных терминов не лишены недостатков [4, с. 282].

Например, понятие «государственное устройство», которое долгое время считалось официальным в нашей стране, так как использовалось в Конституции СССР 1936 г., весьма неопределенное, не отражает сущности обозначаемого им института, т.е. не акцентирует внимание на территориальном аспекте организации государствен-

ной власти. За это оно неоднократно критиковалось [6, с. 161, 162].

Термин «национально-государственное устройство», введенный в оборот Конституцией СССР 1977 г., помимо указанного имеет и другой недостаток: он не является универсальным, им можно обозначать устройство только тех многонациональных государств, население которых исторически сгруппировано в пространстве только по этническому принципу.

Понятие «территориальное устройство государства» («территориальная организация государства») не дает представления о том, что в рамках территории подавляющего большинства современных государств существует не только власть самого государства, но и власть относительно обособленных частей его территории, прежде всего субъектов Федерации, автономных и муниципальных единиц, поэтому его можно использовать для характеристики власти самого государства по отношению к частям своей территории, но с его помощью невозможно показать роль публичной власти самих этих территориальных частей территории государства.

Профессор Б.А. Страшун предложил термин «территориальная организация публичной власти» [3, с. 794]. По мнению других конституционалистов, без указания организации территории внутри государства его использование порождает ложное впечатление о том, что им охватываются также международно-правовые и наднационально-правовые аспекты организации публичной власти (действительно, межгосударственные и наднациональные объединения осуществляют ряд функций публичной власти) [4, с. 283].

Наиболее приемлемым и удачным для характеристики территориального аспекта организации власти внутри каждой отдельно взятой страны является, по их мнению, понятие «территориальное устройство («территориальная организация») публичной власти в государстве» [4, с. 283].

Зарубежный опыт использования терминологии, обозначающей государственное устройство федеративного государства, весьма различен.

Раздел восьмой Конституции Испании 1978 г. называется «О территориальном устройстве государства», раздел третий Конституции Бразилии 1988 г., регламентирующий вопросы устройства территории страны, – «Об организации государства». Большинство федераций для определения государственного устройства федерации используют выражение «Федерация и ее территории».

Задачей федеративного государства является урегулирование отношений между федерацией и ее составными частями и защита суверенной территории от распада и нарушения территориальной целостности государств. В связи с этим в конституциях федеративных государств уделяется должное внимание регулированию принципа территориальной целостности.

Анализируя зарубежные конституции, Д.А. Ковачев выстраивает следующую систему гарантий территориальной целостности федеративных государств:

- гарантии территориальной целостности федерации;
- гарантии целостности конституционной системы федерации;
- гарантии субординации деятельности федеральных органов и органов субъектов федерации;
- гарантии выполнения решений федеральных органов на всей территории федерации [5, с. 234].

В федеративном государстве территория имеет другое понятие, нежели в унитарном государстве. Существуют понятия территорий, по крайней мере, трех уровней: федерации, субъектов федерации и муниципальных образований. К ним добавляются территории административно-территориальных единиц с особым статусом, столичных округов и других государственно-территориальных образований.

Территорию можно рассматривать как форму реализации публичной власти – государственной, общественной, муниципальной, власти народа и народов.

В конституциях государств имеет место краткое и подробное регулирование вопросов суверенной территории и терри-

ториальной организации государственной власти.

Так, Конституция Австрии дает именное перечисление земель (п. 2 ст. 2): «Федеративное государство образуется из самостоятельных земель: Бургенланда, Каринтии, Нижней Австрии, Верхней Австрии, Зальцбурга, Штирии, Тироля, Форарльберга, Вены». В данной Конституции говорится о том, что территория Федерации включает в себя территории ее земель (ч. 1 ст. 3). Изменение территории Федерации, являющееся вместе с тем изменением территории одной из земель, а также изменение границ одной из земель внутри территории Федерации может производиться, помимо случаев заключения мирных договоров, лишь на основании идентичных конституционных законов Федерации и той земли, территория которой изменяется (ч. 2 ст. 3).

В преамбуле Основного закона ФРГ 1949 г. также перечислены все земли, входящие в состав территории ФРГ, и заявлено, что они образуют единую Германию: «Немцы в землях Баден-Вюртемберг, Бавария, Берлин, Бранденбург, Бремен, Гамбург, Гессен Мекленбург – Передняя Померания, Нижняя Саксония, Северный Рейн-Вестфалия, Рейнланд-Пфальц, Саар, Саксония, Саксония-Ангальт, Шлезвиг-Гольштейн и Тюрингия достигли единства и свободы Германии на основе свободного самоопределения. Тем самым действие настоящего Основного закона распространяется на весь германский народ».

Компактно регулирует вопросы структуры федерации Конституция Швейцарии 1999 г., закрепляя в своей первой статье положение о том, что «объединенные настоящим союзом народы двадцати трех суверенных кантонов Швейцарии... в совокупности образуют Швейцарскую Федерацию». Согласно статье 1 Конституции Швейцарской Конфедерации, швейцарский народ и кантоны Цюрих, Берн, Люцерн, Ури, Швиц, Обвальден и Нидвальден, Гларус, Цуг, Фрибур, Золотурн, Базель-город и Базель-сельский, Шаффхаузен, Аппенцель-Ауссерроден и Аппенцель-Иннерроден, Сен-Галлен, Граубюнден, Ааргау, Тургау, Тичино, Ваадт, Валлис, Невша-

тель, Женева и Юра образуют Швейцарскую Конфедерацию.

В статье 1 Конституции Пакистана 1973 г. устанавливается, что территория государства Пакистан включает: провинции Белуджистан, Пенджаб и Синд, северо-западную пограничную провинцию; федеральный столичный округ Исламабад; федеральные территории управления племенами; территории, которые уже являются частью Пакистана или могут стать его частью посредством присоединения к его составу или каким-либо другим путем.

Конституция Мексики подробно перечисляет все элементы, составляющие территорию государства. Она относит к ее составу: 1) территорию составных частей Федерации; 2) территорию островов, включая рифы и островки в прилегающих морях; 3) территорию острова Гваделупа и островов Ревилья-Хихедо, расположенных в Тихом океане; 4) континентальный шельф и зону морского дна островов, островков и рифов; 5) воды территориальных морей протяженностью и в границах, установленных международным правом и внутренним морским правом; 6) воздушное пространство над государственной территорией протяженностью и в пределах, которые также устанавливаются международным правом (ст. 42 Конституции Мексики).

В большинстве конституций зарубежных стран описание территории – это, скорее, исключение. Общим правилом является провозглашение в конституциях принципов, в соответствии с которыми государство осуществляет свою деятельность: принцип государственного суверенитета, государственная целостность, территориальное единство, неприкосновенность территории и т.п. Многие конституции устанавливают также основы территориального деления государства и территориального устройства публичной власти.

Одним из основных вопросов, имеющих определяющее значение для обеспечения территориальной целостности федерации, является конституционное закрепление за федеральными органами государственной власти исключительного права на приня-

тие решений по вопросам, касающимся территориального устройства государства. Например, в соответствии с Конституцией Мексики конгресс (федеральный парламент) полномочен: образовывать при наличии определенных условий в границах уже существующих штатов новые штаты; определять окончательно границы штатов, разрешая споры, возникающие между ними в отношении разграничения соответствующих территорий, за исключением случаев, когда спор подлежит рассмотрению в гражданском судебном процессе; законодательствовать по всем вопросам, относящимся к федеральному округу.

Конституция Индии наделяет парламент правом посредством закона принять в союз или образовать новые штаты на таких условиях, какие он найдет нужными. Кроме того, он вправе образовать новый штат путем отделения части территории любого штата либо объединения двух или более штатов или частей штатов, либо путем присоединения любой территории к части любого штата; увеличить или уменьшить территорию, а также изменить границы и название любого штата (п. 2 и 3).

Федеральные конституции сосредотачивают решение всех вопросов, касающихся защиты целостности государства от внешних и внутренних посягательств на его территорию, исключительно в руках федеральных органов. Сходство подходов государств к разрешению этой проблемы объясняется четким осознанием содержания этих полномочий, основной смысл которых состоит не только в закреплении за федеральными органами права, но и в обязанности защищать всеми доступными способами как внешнюю неприкосновенность государства, так и его внутреннюю целостность с целью защиты интересов национальной безопасности государства.

Особенностью второй половины XX столетия явилось возрастание национально-этнического и конфессионального фактора в вопросах территориального устройства федерации. При этом его роль проявляется не только в деструктивных, но и в конструктивных процессах образования государств. Наряду с тенденцией распада государств под влиянием национально-этни-

ческого (лингвистического, религиозного) фактора обнаружился случай федерализации и децентрализации государств на основе этих факторов. Появились новые примеры использования федералистского подхода к разрешению этно-политических проблем.

Так, современная Эфиопия состоит из девяти кыллылов (регионов или штатов), образованных по этническому делению, и двух самоуправляемых городов.

Именно с учетом этно-культурного и лингвистического факторов сформировалось новое федеративное государство Бельгия. До 1970-х гг. Бельгия являлась децентрализованным унитарным государством с тремя уровнями управления – государственным, провинциальным и коммунальным. Действовавшая система государственного устройства не была способна разрешить возникшие в бельгийском обществе противоречия между фламандцами и валлонами, между двумя крупнейшими языковыми общинами – франкоговорящей и нидерландскоговорящей. Фламандское население было ущемлено в своих правах в области языка и культуры. Проведение конституционных реформ 1970, 1980, 1988 и 1993 гг. обеспечило постепенный переход Бельгии от унитарного государства к федерации. Поправками 1993 г. Конституция Бельгии официально зафиксировала новое государственно-территориальное устройство страны. Согласно ст. 1, «Бельгия является федеративным государством, состоящим из сообществ и регионов». Федеративное устройство Бельгии представляет собой сложную систему территориального и лингвистического деления страны. Бельгия разделена на три сообщества – Французское, Фламандское и Германоязычное; на три региона – Валлонский, Фламандский и Брюссельский; четыре лингвистических региона – французского языка, нидерландского языка, двуязычный столичный регион (Брюссель – столица) и немецкоязычный регион. При этом Валлонский и Фламандский регионы разделены на провинции, перечень которых зафиксирован в Конституции.

Национально-лингвистическая структура Бельгийской федерации – довольно

уникальное явление. Проверка подлинной эффективности такого устройства потребует немало времени. Однако сам факт перераспределения полномочий между центральной властью и составными частями федерации, наделение последних более широкой автономией, юридически гарантированное привлечение их к решению вопросов общегосударственного характера, особенно затрагивающих интересы территорий, – все это свидетельствует о создании государственно-правовых условий для снятия годами накопившихся противоречий.

Весьма показателен опыт федерализации с учетом национально-этнического фактора на примере Испании. Этно-региональные проблемы Испании разрешались методом автономизации. Среди 17 регионов данной страны три – Каталония, Страна Басков и Галисия – обладают глубокой этнокультурной самобытностью. По этой причине данные национальные автономии первоначально получили более широкие права по сравнению с другими регионами. Это спровоцировало борьбу других регионов за уравнивание их в правах с привилегированными территориями. В 1992 г. Правительство Испании подписало с регионами «Соглашение по проблемам автономии», с помощью которого он уравнило в объеме предметов ведения и полномочий территориальные и национальные автономии. Таким образом, было найдено компромиссное решение, лишь в определенной мере уstraивающее центр и регионы. Напряжение в регионах Испании сохраняется.

Другой характерной чертой современного развития является попытка формирования новых типов конфедеративных союзов, подпадающих под влияние межгосударственных интеграционных объединений и представляющих собой попытку реанимации бывших союзных федераций (Союзное государство Беларуси и России). Одна из возможных конечных целей их модификации – образование новых федеративных государств на основе союза.

Для разграничения структуры федерации как совокупности ее субъектов и иной территориальной структуры в научной литературе Б.А. Страшунум были введе-

ны два понятия – политико-территориальное и административно-территориальное устройство [2, с. 654, 655].

Политико-территориальное устройство – это такой тип территориального устройства государства, который предполагает относительную автономию (самостоятельность, независимость) отдельных частей территории государства. Административно-территориальное устройство – это тип территориального устройства государства, в рамках которого управление всей территорией осуществляется только из центра, какая-либо самостоятельность мест отсутствует. Иными словами, политико-территориальная организация государства – это устройство его территории, основанное на относительной автономии его отдельных территориальных единиц, а административно-территориальная – на отсутствии такой автономии. Следовательно, политико-территориальные единицы государства – это части его территории, обладающие в той или иной степени самостоятельностью, независимостью от центра, а административно-территориальные или административные единицы такой самостоятельности не имеют. Данная терминология не является, однако, общепринятой ни в законодательстве, ни в литературе.

Для правильной интерпретации принципа территориальной целостности в федеративных государствах большое значение имеет определенность в пределах территориальных преобразований, в том числе, путем децентрализации, деконцентрации и деволюции.

Во французской доктрине конституционного и административного права для обозначения отсутствия или наличия самостоятельности территориальных единиц государства по отношению к центральной власти принято оперировать понятиями «деконцентрация» и «децентрализация» власти [7, с. 34–37].

Деконцентрация означает осуществление управления в отдельных частях территории страны чиновниками, назначаемыми центральным правительством и подчиненными ему, т.е. это управление «сверху». Децентрализация предполагает

ет, что управление соответствующей территориальной единицей государства осуществляется органами, избираемыми населением данной территории и относительно независимыми от центральной власти (управление, осуществляемое «снизу») [1, с. 392].

Большинство современных федеративных государств делится на политико-территориальные единицы. Лишь в составе некоторых из них имеются административно-территориальные единицы, управляемые из центра, например правительственные округа, существующие в ряде земель Германии и подразделяющиеся, в свою очередь, на самоуправляющиеся уезды и общины.

Черты политико-территориальной и административно-территориальной организации может заключать в себе одна и та же территориальная единица. Например, во Франции регионы и департаменты имеют и выборные советы как элемент децентрализации, и назначаемых Советом министров префектов, в чем проявляется децентрализация власти. Имеются и сугубо административно-территориальные единицы (округа), а также преимущественно самоуправляемые единицы (общины, в которых действуют лишь выборные органы – совет и мэ́р). Однако на мэ́ра возложены функции не только органа местного самоуправления, но и представителя центральной власти.

Подводя итоги, отметим, что территориальное устройство публичной власти в современном федеративном государстве характеризуется значительным разнообразием, включающим множество моделей, обеспечивающих принцип территориальной целостности.

Список литературы:

- [1] *Ведель Ж.* Административное право Франции. М., 1973.
- [2] Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Общая часть / Отв. ред. Б.А. Страшун. М., 1993.
- [3] Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Общая часть / Отв. ред. Б.А. Страшун. 4-е изд. М., 2007.
- [4] *Нарутто С.В., Шугрина Е.С., Исаев И.А., Алебастрова И.А.* Территория в публичном праве М.: Норма, Инфра-М, 2013.
- [5] Федерация в зарубежных странах / Под ред. Д.А. Ковачева. М.: Юридическая литература, 1993.
- [6] *Чиркин В.Е.* Государствоведение. М., 1999.
- [7] *Debrasch C., Bourdon J., Pontier J., Ricci J.* Droitconstitutionnelet institutions politiques. 4-me ed. P., 2001.

Spisok literatury:

- [1] *Vedel' Zh.* Administrativnoe pravo Francii. M., 1973.
- [2] Konstitucionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhny'x stran: Obshhaya chast' / Otv. red. B.A. Strashun. M., 1993.
- [3] Konstitucionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhny'x stran: Obshhaya chast' / Otv. red. B.A. Strashun. 4-e izd. M., 2007.
- [4] *Narutto S.V., Shugrina E.S., Isaev I.A., Alebastrova I.A.* Territoriya v publicnom prave M.: Norma, Infra-M, 2013.
- [5] Federaciya v zarubezhny'x stranax / Pod red. D.A. Kovacheva. M.: Yuridicheskaya literatura, 1993.
- [6] *Chirkin V.E.* Gosudarstvovedenie. M., 1999.
- [7] *Debrasch C., Bourdon J., Pontier J., Ricci J.* Droitconstitutionnelet institutions politiques. 4-me ed. P., 2001.

