

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ДЕЛЕНИЕ И ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В ГОСУДАРСТВЕ: ОСНОВНЫЕ МОДЕЛИ ¹

Ключевые слова: территория, государство, территория государства, форма государства, территориальная организация публичной власти в государстве, территориальное устройство государства, государственно-территориальное устройство, симметричное и асимметричное государство, территориальное деление, политико-территориальное устройство государства, административно-территориальное устройство государства, унитаризм, регионализм, федерализм.

Территориальное устройство государства из его территории как монолита возникает в связи с укрупнением государств. Это означает, что территория государства становится структурированной, включающей в качестве элементов более мелкие территории. В разросшихся государствах в целях удержания власти над провинциями, а также повышения эффективности управления окраинами в последних стали создаваться властные структуры. Первоначально организация власти в частях территории государства имела целью только обеспечение их подчинения центральной власти, поэтому они управлялись чиновниками, назначаемыми центральным правительством ². Такую территориальную организацию государства, при которой отдельные части его территории не имеют никакой самостоятельности и управляются сверху, то есть на территории страны не существует никакой публичной власти, кроме власти самого государства, уместно, по нашему мнению, называть *административно-территориальной*.

Постепенно в силу различных причин отдельные части территории государств стали приобретать большую или меньшую самостоятельность, автономию по отношению к центральной власти, то есть за ними признавалось право без вмешательства центральной власти решать некоторые вопросы, связанные с управлением своими делами (например, в Англии этот процесс шел путем дарования монархом городам хартий, предоставляющих право на местное самоуправление). В результате этого территориальное устройство государства стало превращаться из административно-территориаль-

© Алабастрова И.А., 2012.

* Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права зарубежных стран Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина [ialebastrova@mail.ru].

¹ Данная статья подготовлена в рамках Программы стратегического развития МГЮА имени О.Е. Кутафина; НИР «Территориальная организация публичной власти», проект № 2.4.1.1.

² См.: Гизо Ф. История цивилизации в Европе. Минск: Беларуская Энцыклапедыя, 2005. С. 48—49.

ного в *политико-территориальное*, то есть такое, при котором отдельные части территории государства обладают определенной самостоятельностью, автономией, независимостью по отношению к центральной власти. Такая самостоятельность выражается в наличии у территориальных частей государства собственной компетенции, в которую не вправе вмешиваться высшие органы государственной власти, материально-финансовой базы, а также избираемых местным населением органов, которые эту компетенцию осуществляют.

Таким образом, политико-территориальное и административно-территориальное устройство — это две принципиально различные модели территориальной организации публичной власти в государстве, которые в настоящем исследовании для терминологического удобства изложения материала будут именоваться типами территориального устройства. *Политико-территориальное устройство* — это такой тип территориального устройства государства, который предполагает относительную автономию (самостоятельность, независимость) отдельных частей территории государства от центральной власти. *Административно-территориальное устройство* — это тип территориального устройства государства, в рамках которого управление всей территорией осуществляется только из центра, то есть какая бы то ни было самостоятельность мест отсутствует. Иначе говоря, политико-территориальная организация государства — это устройство его территории, основанное на относительной автономии его отдельных территориальных единиц, а административно-территориальная — на отсутствии такой автономии. Соответственно политико-территориальные единицы государства — это части его территории, обладающие той или иной степенью самостоятельности, независимости от центра, а административно-территориальные или административные единицы такой самостоятельности не имеют.

Следует отметить, что понятия «политико-территориальное устройство» и «административно-территориальное устройство» в отмеченном понимании введены в научный оборот профессором Б.А. Страшуним¹. Данная терминология представляется весьма удачной, но не является общепринятой ни в законодательстве, ни в литературе: нередко понятием «административно-территориальное устройство» обозначается любая модель взаимоотношений центральной и местной власти, в том числе — основанная на автономии. Например, Конституция Болгарии 1991 г. характеризует общину как административно-территориальную единицу, в которой осуществляется местное самоуправление (ст. 136). Глава XVI Конституции Республики Узбеки-

¹ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть. М.: БЕК, 1993. С. 654—655.

стан 1992 г. называется «Административно-территориальное устройство Республики Узбекистан», хотя во всех единицах территориального деления страны в соответствии со ст. 99 Конституции действуют выборные коллегиальные представительные органы, обладающие собственной компетенцией, то есть налицо элемент политико-территориальной организации.

Во французской же 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» власти¹. Первое из них обозначает осуществление управления в отдельных частях территории страны чиновниками, назначаемыми центральным правительством и подчиненными ему, то есть это управление «сверху». Децентрализация же предполагает, что управление соответствующей территориальной единицей государства реализуется органами, избираемыми населением данной территории и относительно независимыми от центральной власти. Таким образом, это управление, осуществляемое «снизу»².

Современные государства по большей части делятся на политико-территориальные единицы. Лишь в составе некоторых из них имеются административно-территориальные единицы, управляемые из центра, например, правительственные округа, существующие в ряде земель ФРГ и подразделяющиеся, в свою очередь, на самоуправляющиеся уезды и общины.

Черты политико-территориальной и административно-территориальной организации в некоторых государствах сочетаются иным образом: одна и та же территориальная единица может заключать в себе признаки и того, и другого. Например, во Франции регионы и департаменты имеют и выборные советы как элемент децентрализации, и назначаемых Советом министров префектов как проявление деконцентрации власти. Имеются во Франции и чисто административно-территориальные единицы: округа, а также преимущественно самоуправляемые: общины, в которых действуют исключительно выборные органы — совет и мэр. Однако на мэра возложены функции не только органа местного самоуправления, но представителя центральной власти.

Политико-территориальное деление государства обуславливает наличие в нем иных видов публичной власти, помимо власти самого государства. Это власть относительно самостоятельных территориальных частей государства. Их власть в совокупности с властью самого государства характерна

¹ См.: *Debrasch Ch., Bourdon J., Pontier J., Ricci J.* Droit constitutionnel et institutions politiques. 4-e édition. Paris: Economica, 2001. P. 34—37.

² М.: *Ведель Ж.* Административное право Франции. М., 1973. С. 392.

зуется в литературе как публичная власть, действующая в пределах конкретного государства.

Главными признаками политико-территориальной единицы являются наличие собственного выборного органа публичной власти, собственной материально-финансовой базы (налоги, бюджет, собственность), компетенции, в рамках которой единица самостоятельна, а также недопустимость отмены правовых актов, принятых публичной властью данной единицы без судебного решения. Соответственно административные единицы выборных органов не имеют. Они управляются либо непосредственно центральным правительством, либо чиновниками, назначаемыми правительством.

Степень автономии, то есть относительной самостоятельности, политико-территориальных единиц государства по отношению к его центральной власти бывает различной.

Она может иметь политический (законодательный, государственный) или административный (местный) характер ¹. Законодательная автономия предполагает наличие у территориальных единиц собственных полномочий по вопросам государственной важности и, как следствие, права принимать законы. Административная же автономия означает ограничение прав территориальных единиц государства местными вопросами и, соответственно, отсутствие у них права законодательства.

Территориальные единицы, обладающие законодательной самостоятельностью (автономией), являются по существу государственно-подобными образованиями. К их числу относятся субъекты федерации и автономные образования ряда унитарных государств (области в Италии, автономные сообщества в Испании, Шотландия, Северная Ирландия и Уэльс в Соединенном Королевстве, Аландские острова в Финляндии ² и т.д.). Территориальные же единицы, самостоятельные лишь в решении местных вопросов, называются политико-административными единицами. В их число входят муниципальные образования, а также близкие к ним по статусу автономные единицы некоторых стран, например, автономные области в Китае.

Следует иметь в виду, что поскольку на местном уровне в территориальном делении и устройстве государства, как уже было отмечено, могут сочетаться элементы как политико-территориальной, так и административно-территориальной организации, в юридической литературе принято разграничивать местное самоуправление и местное государственное управление ³, а в

¹ См.: *Кутафин О.Е.* Российская автономия. М.: Проспект, 2006. С. 3—4.

² См.: *Андросова Т.В.* Национальный вопрос в Финляндии: опыт истории // Опыт европейского федерализма. История и современность. М.: Инст-т всеобщей истории РАН, 2001. С. 240—245.

³ См.: *Чихладзе Л.Т.* Местное самоуправление и местное управление зарубежных стран и государств — участников СНГ. Сравнительно-правовой анализ. М.: Nota Bene, 2005. С. 24—45.

зависимости от особенностей их сочетания выделять два типа муниципальных систем¹.

Местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, представляющих собой политико-административные единицы². Оно предполагает наличие у местной единицы собственной компетенции, охватывающей вопросы местного значения; гарантированной конституцией и законом независимости от государственной власти в пределах этой компетенции; наличие органов, избираемых населением соответствующей муниципальной единицы. Местное самоуправление осуществляется самим населением непосредственно в форме референдума, иногда в форме собраний и сходов жителей, а также через избираемые жителями коллегиальные и единоличные органы (советы, собрания, старосты, префекты и т.п.) и через органы, формируемые выборными органами (комитеты, департаменты и т.п.).

Местное управление осуществляется чиновниками, назначаемыми центральным правительством или властями вышестоящей территориальной единицы. В разных странах они именуются по-разному (губернаторы, воеводы, префекты, управляющие и т.п.).

Таким образом, местное самоуправление — это деятельность самого населения местной территориальной единицы по управлению местными делами, а местное управление — это деятельность, осуществляемая в местной территориальной единице представителями высших органов государства или органов вышестоящей территориальной единицы, по управлению вопросами местного значения.

Организация власти на местах в демократических государствах осуществляется с обязательным использованием местного самоуправления. Оно может по-разному сочетаться с местным управлением. В зависимости от степени использования институтов местного управления различают две разновидности муниципальных систем, то есть моделей демократической организации власти на местах: англо-американскую и европейскую.

Англо-американская муниципальная система характеризуется тем, что на всех уровнях политико-административного деления общего характера имеется только местное самоуправление, то есть местное управление отсутствует. Например, в Великобритании на всех уровнях местного территориального деления действуют только выборные населением советы и формируемые ими исполнительные органы.

¹ См.: Черкасов А. Сравнительное местное управление: теория и практика. М.: Форум-Инфра-М., 1998. С. 35—37.

² См.: Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2010. С. 56—72.

Европейская муниципальная система допускает использование в местных единицах как местного самоуправления, так и местного управления. Их сочетание неодинаково в различных странах: либо в государстве имеются и самоуправляемые, и управляемые местные территории (в ФРГ, например, это самоуправляемые общины и уезды, а также управляемые правительственные округа), либо в статусе всех местных единиц или их большинства есть элементы и местного самоуправления, и местного управления (регионы, департаменты и коммуны Франции). При этом на органы местного управления возлагаются функции контроля за местным самоуправлением¹.

Итак, следует различать три вида политико-территориальных единиц государства. Это субъекты федерации, обладающие наибольшей степенью автономии (самостоятельностью, независимостью от центральной власти, причем в целом ряде вопросов государственной значимости), муниципальные образования, степень автономии которых минимальна, будучи ограниченной только вопросами местного значения, и автономные образования, занимающие промежуточное положение между первыми и вторыми. Как видно, термин «автономия» и производные от него употребляются применительно к территориальному устройству государства в двух значениях: в широком и в узком. В широком смысле автономия различной степени характерна для любой политико-территориальной единицы государства². В узком же смысле автономными являются специфические территориальные образования, существующие в некоторых странах и имеющие промежуточный статус между субъектами федерации и муниципальными образованиями. При этом в статусе автономных образований в узком смысле этого слова в разных странах существуют весьма заметные различия. В некоторых они напоминают субъекты федерации, а в некоторых — муниципальные образования с особым статусом³. Весьма широкий диапазон различий в статусе автономных образований в узком смысле этого слова можно продемонстрировать на примере сравнения норм конституций Италии и Китая.

Согласно Конституции Италии 1947 г. законодательная власть принадлежит государству и областям, при этом законодательная компетенция между государством и областями разграничена подобно тому, как это делается во многих федерациях: государству принадлежат исключительные полномочия, а областям — остаточные (ст. 117); каждая область сама принимает свой статут, не нуждающийся в утверждении центральной властью (ст. 123).

¹ См.: Муниципальные системы в странах Восточной Европы: конституционные аспекты. Научно-аналитический обзор. М.: ИНИОН РАН, 1994. С. 24—27.

² См.: Яценко А. Теория федерализма. Юрьев, 1912. С. 343.

³ Мкртумян А.Р. Конституционно-правовой статус автономных образований в современных государствах с различной формой государственного устройства // Административное и муниципальное право, 2012, № 4. С. 15—19.

В соответствии же с Конституцией КНР 1982 г. «в числе председателей или заместителей председателей постоянных комитетов собраний народных представителей автономных районов, автономных округов и автономных уездов должны быть представители тех национальностей, которые осуществляют национальную автономию». Высшие должностные лица исполнительной власти автономных единиц также должны избираться из числа представителей указанных национальностей» (ст. 113, 114). При этом «органы самоуправления автономных районов, автономных округов и автономных уездов осуществляют полномочия местных государственных органов... а также пользуются правами на самоуправление в пределах компетенции, установленной Конституцией, законом о национальной районной автономии и другими законами» (ст. 115).

В зависимости от степени самостоятельности территориальных единиц государства верхнего звена в науке конституционного права различают формы территориального устройства. Форма территориального устройства государства — это система способов взаимоотношений центральной государственной власти и властей его территориальных единиц высшего уровня. Традиционно принято выделять две формы территориального устройства: федерализм и унитаризм. В последние десятилетия с учетом действия тенденции децентрализации территориального устройства, о которой речь пойдет далее, и появления во все большем количестве унитарных государств автономных образований, причем законодательного характера, выделяют третью форму территориального устройства публичной власти в государстве, занимающую промежуточное положение между первыми двумя — регионализм. Соответственно государства — носители этих форм именуются федеративными (федерациями), унитарными и регионалистическими (квазифедеративными).

Главное различие между унитарными и федеративными государствами состоит в том, что территория унитарного государства непосредственно делится на местные, то есть политико-административные или (и) административные единицы, а территория федерации подразделяется непосредственно на территории государственно-подобных образований — субъектов федерации, а уже они, в свою очередь, могут делиться на местные территориальные единицы. Отсюда вытекает еще несколько отличий федерации от унитарного государства.

Компетенция между государством и его территориальными единицами верхнего звена разграничена в конституции государства — ввиду высокого уровня значимости полномочий, которыми государство делится с субъектами федерации. В унитарных же государствах компетенция между государством и его территориальными единицами — муниципальными образования-

ми — разграничивается текущим законодательством ввиду отсутствия у данной проблемы повышенной конституционной значимости, что обусловлено меньшим уровнем задач и полномочий, вверенных муниципальным образованиям, по сравнению с субъектами федерации.

Субъектам федерации предоставляются значительно большие возможности для самоорганизации, чем муниципальным образованиям: они самостоятельно определяют систему своих органов, в то время как для муниципальных образований это делает в значительном объеме общенациональное законодательство и (или) законодательство субъектов федерации в федеративных государствах.

В унитарных государствах действует единственная конституция — конституция общенационального характера. В федеративных государствах наряду с федеральной конституцией собственные конституции, как правило, имеют субъекты федерации (есть, однако, и исключения: конституции отсутствуют у субъектов федерации в Бельгии, а также у большинства штатов Индии — за исключением штата Джамму и Кашмир).

Унитарные государства, как правило, характеризуются единственной системой законодательства, в федеративных же такая система является двухуровневой: наряду с федеральными законами в каждом субъекте федерации действуют свои законы.

В унитарных государствах одноуровневой является и система органов государственной власти, включающая только общенациональные парламент, правительство, главу государства, суды. В федеративных же государствах каждый субъект федерации обладает системой органов государственной власти, аналогичной системе федеральных органов.

Наконец, в унитарных государствах существует только общенациональное гражданство, в то время как в некоторых федеративных странах наряду с федеральным гражданством имеется гражданство субъектов федерации (США, Канада, Бразилия и т.д.).

Перечисленные параметры характеризуют различия между большинством федераций и унитарных государств. Однако в мировой практике есть исключения, которые связаны, как уже было отмечено, с существованием в некоторых унитарных государствах территориальных единиц, обладающих статусом более высоким, чем статус муниципальных образований, то есть в большей или меньшей степени напоминающим статус субъектов федерации. Речь идет о территориальных единицах, которые в литературе, а иногда и в законодательстве называются автономными. Это, например, автономные сообщества в Испании; области в Италии и т.д. В большинстве стран, где имеются такие автономные единицы, они охватывают лишь часть территории государства, отличающуюся обычно спецификой национального со-

става (например, населенные шведами Аландские острова в Финляндии ¹, перечисленные виды автономных образований в КНР, в которых компактно проживают национальные меньшинства страны, и т.д.). Но есть государства, вся территория которых поделена на автономные единицы (Италия, Испания) или такими единицами охвачена значительная часть территории страны (Соединенное Королевство).

В связи с отмеченной тенденцией в последние годы в науке отечественного и зарубежного конституционного права высказывается точка зрения о том, что в мировой практике во второй половине XX века зародилась еще одна, третья, форма территориального устройства государства, существующая наряду с федерализмом и унитаризмом и занимающая промежуточное положение между ними. Это регионализм или квазифедерализм ². Данная форма характерна для тех государств, которые официально считаются унитарными, но вся их территория или значительная ее часть разделена на автономные образования, обладающие политической самостоятельностью ³.

Примерами регионалистических государств являются в настоящее время Италия, положившая начало процессу регионализации с принятием Конституции 1947 г., Португалия согласно Конституции 1976 г., Испания в соответствии с Конституцией 1978 г., Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии — после признания законодательной автономии за Шотландией, Северной Ирландией и в меньшей степени — Уэльсом — в 1998 г. (в настоящее время на регионы была поделена Англия). Процессы регионализации затронули также Францию, Польшу (после признания воеводств самоуправляемыми единицами в 2001 г.) и некоторые другие государства.

Статус регионов в унитарных государствах аналогичен статусу субъектов федерации ⁴: их полномочия разграничиваются с полномочиями государства в конституции страны (а не в текущем законодательстве, как это имеет место в классических унитарных государствах в вопросе о разграничении полномочий центральной власти и местного самоуправления); круг полномочий регионов сопоставим с компетенцией субъектов федерации; при этом в некоторых государствах (Италия, с оговорками — Испания) пол-

¹ См.: Аландские острова. Образец территориальной автономии // Конституционный вестник. Приложение 1. Декабрь 1990.

² См.: Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М.: Юристъ, 2005. С.209—211; Андреева Г.Н. Конституционное право зарубежных стран. М.: Эксмо, 2005. С.521—527; *Debbasch Ch., Bourdon J., Pontier J., Ricci J.* Droit constitutionnel et institutions politiques. P. 36—37.

³ См.: Унитарное государство, совместимое с автономией национальностей и регионов // Опыт европейского федерализма. История и современность. М.: Инс-т всеобщей истории РАН, 2001. С. 210—219.

⁴ См.: Троицкая А. Федерация и региональное государство: где проходит граница? // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 6. С. 23—26.

номочия регионов имеют, как и субъекты федерации в большинстве федеративных государств, остаточный характер; регионы вправе осуществлять собственное законодательство; имеется в регионах и система органов власти, подобная общенациональной (которая, правда, устанавливается общенациональными конституцией и законодательством, в то время как субъекты большинства (но не всех) федераций это делают самостоятельно).

Наряду с типами территориального устройства публичной власти в государстве (политико-территориальное и административно-территориальное) и его формами (федерализм, унитаризм, регионализм) следует упомянуть еще об одной классификации его моделей, а именно о его подразделении на два вида в зависимости от доминирования черт сходства или различий в статусе наиболее крупных территориальных единиц, на которые непосредственно делится территория государства. На основании данного критерия в юридической литературе различают симметричное и асимметричное территориальное устройство¹. В рамках симметричного территориального устройства в статусе всех территориальных единиц государства верхнего звена доминирует сходство, а в рамках асимметричного устройства между ними существуют значительные юридические различия. Чисто симметричных государств почти нет ни среди федеративных, ни среди унитарных государств². Например, симметричным государством является ФРГ, вся территория которой делится на 16 субъектов федерации — земель, обладающих равным статусом.

Асимметрия территориального устройства в различных государствах имеет неодинаковые причины и проявления. Она может быть обусловлена не только разным статусом субъектов федерации и приданием отдельным территориальным единицам статуса автономных, но и признанием особого статуса за столицей, а также наличием в составе территории государства иных специфических территориальных образований. Мировая практика накопила немало их разновидностей. Это, например, столичные округа, федеральные территории, специальные округа, в странах американских континентов — индейские резервации (которые управляются федеральными властями, освобождены от уплаты налогов и имеют ограниченное самоуправление), в Великобритании — островные территории, в Китае — особые административные районы и т.д. Охарактеризуем кратко статус некоторых видов таких нетипичных территориальных единиц в составе территории государства, придающих территориальному устройству черты асимметрии.

¹ Наиболее обстоятельно вопрос о симметрии и асимметрии в территориальном устройстве государства разработан применительно к федерациям. См.: *Чиркин В.Е.* Современный федерализм: сравнительный анализ. М., 1995; *Каранетян Л.М.* К вопросу о «моделях» федерализма (критический обзор некоторых публикаций) // Государство и право, 1996, № 12. С. 59.

² См.: Основы национальных и федеративных отношений / под общ. ред. проф. Р.Г. Абдулатипова. М.: РАГС, 2001. С. 271.

Столичный округ — это территория, на которой находится столица государства. Обычно столичные округа образуются в федеративных государствах и именуются федеральными округами. Федеральные столичные округа имеются 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. Следует иметь в виду, что далеко не везде столицы имеют особый статус и выделяются в особые столичные округа. Столичные округа характеризуются меньшей степенью самостоятельности, чем другие субъекты федерации или политико-территориальные единицы¹. Например, федеральный округ Колумбия, в пределах которого расположен город Вашингтон, являющийся столицей США, в отличие от штатов, субъектом федерации не является, прав законодательства не имеет, обладая лишь ограниченными правами самоуправления. Наконец, самая интересная особенность статуса американского столичного округа заключается в том, что его население не участвует в выборах палат Конгресса (парламента страны). Права участвовать в выборах Президента США жители Колумбии добились лишь в 1961 г., когда в Конституцию США была внесена соответствующая поправка.

Особый статус имеют и столицы некоторых унитарных государств. Например, Париж — это одновременно и департамент, и община. Такой статус придает столице более централизованный порядок управления местными вопросами, так как признание за ней статуса общины существенно ограничивает полномочия органов местного самоуправления округов, входящих в состав территории столицы. Так, советы округов Парижа занимаются лишь подготовкой решений городского совета, касающихся их интересов, а также отдельными социальными вопросами (устройством бань, спортивных площадок, детских заведений и т.п.).

В некоторых федерациях, помимо федеральных столичных округов, существуют иные *федеральные территории*, то есть особые территориальные единицы, непосредственно подчиненные центральной власти и не являющиеся субъектами федерации. Они могут либо управляться из центра, либо наделяться ограниченными правами самоуправления. Конституция Бразилии 1988 г., например, допускает существование и той, и другой разновидностей федеральных территорий.

Все ранее охарактеризованные территориальные единицы государства являются образованиями общего типа — в рамках которых осуществляется управление большинством общественных отношений. Но в составе некото-

¹ См.: Столицы мира: проблемы экономики и управления. М.: ИНИОН РАН, 1993. С. 4—6.

рых государств имеются также специальные территориальные подразделения, созданные для управления отдельными вопросами: школьным делом, юстицией и т.п. Границы последних, как правило, не совпадают с границами территориальных единиц общего типа.

Примерами местных единиц специального типа являются *судебные, школьные, полицейские, больничные округа*, существующие в ряде стран (например, в США насчитывается почти 15 тыс. школьных округов и более 33 тыс. иных специальных округов ¹) и являющиеся либо чисто административными, то есть управляемыми сверху, либо политико-административными, то есть самоуправляемыми. Во Франции политико-административные единицы общего типа конституция именуется территориальными коллективами (ст. 72). К их числу относятся регионы, департаменты и коммуны. Округа и кантоны же можно считать своеобразными специальными территориальными единицами. Округа управляются супрефектами, назначаемыми правительством и отвечающими за некоторые социальные вопросы. Кантоны вообще не имеют органов управления и представляют собой судебные округа и избирательные округа по выборам в советы департаментов.

Все перечисленные выше государства: США, Австралия, Мексика, Бразилия — представляют примеры асимметричных государств. Так, США состоят из штатов — субъектов федерации, федерального округа Колумбия — столицы государства — и зависимых свободно присоединившихся островных территорий, имеющих, в свою очередь, различный правовой статус (свободно присоединившееся к США государство Пуэрто-Рико, остров Гуам и др.).

Следует отметить, что в последнее время тенденция к использованию элементов асимметрии в территориальном устройстве различных государств активизировалась. Недавними примерами ее проявления стали провозглашение в январе 2005 г. особого автономного статуса одной из 19 провинций Папуа-Новой Гвинеи острова Бугенвиль, а также принятие нового статута Каталонии, существенно усилившего самостоятельность данного автономного сообщества Испании.

Население Бугенвиля добивалось самостоятельности в течение нескольких лет, в том числе — вооруженным путем. Причина стремления к ней заключалась в том, что, по мнению жителей острова, центральная власть государства ущемляла экономические интересы провинции, население которой к тому же этнически тяготеет к соседнему государству Соломоновы острова. Степень самостоятельности, которую получил Бугенвиль, за-

¹ См.: Зарецкая С.Л., Капранова Л.Д. Организация управления в графствах США // Местные органы власти в США: организация управления и экономической деятельности. М.: ИНИОН РАН, 1996. С. 6.

метно выше даже той, которую имеют субъекты федерации в федеративных государствах (Папуа-Новая Гвинея — страна унитарная). На острове теперь действует собственная Конституция, учреждены, сформированы и приступили к работе региональные парламент, президент и правительство, которые будут регулировать и решать все вопросы внутреннего значения и без согласия которых на национальном уровне не может быть урегулирован и решен ни один вопрос, затрагивающий интересы провинции. Центральная же власть государства сохранила за собой право осуществлять управление лишь в сферах внешней политики и обороны.

Каталония, являющееся самым экономически развитым автономным сообществом Испании, значительно упрочила свою самостоятельность в результате референдума, проведенного в ней в июне 2006 г. В соответствии с новым статусом у Каталонии имеется своя символика, гимн, флаг и праздники. Каталонский язык приобрел статус государственного.

Отныне 50% (вместо прежних 33%) собираемых в Каталонии налогов остаются в бюджете сообщества. Каталонские органы региональной власти также получили больше полномочий в вопросах иммиграционного законодательства и обеспечения внутренней безопасности, управления юстицией, телекоммуникациями, железнодорожным, воздушным и водным транспортом и т.д.

Итак, территориальное устройство публичной власти в современном государстве характеризуется значительным разнообразием, включающим множество моделей. В зависимости от наличия или отсутствия самостоятельности территориальных единиц внутри государства территориальное государственное устройство публичной власти в нем подразделяется на административно-территориальное и политико-территориальное, в зависимости от статуса территориальных единиц государства высшего уровня — на федеративное и унитарное (в последнее время выделяют еще и регионалистическое), наконец, в зависимости от степени сходства или различий в статусе таких единиц — на симметричное и асимметричное. При этом в рамках одного государства указанные модели нередко сочетаются, имея множество нюансов.

Материал поступил в редакцию 9 сентября 2012 года.