

УДК 323.171.2

В.Н. Снетков, Н.А. Фомина

КРИТЕРИИ КЛАССИФИКАЦИИ УНИТАРНЫХ ГОСУДАРСТВ

Вопросы классификации унитарных государств весьма актуальны в науке теории государства и права. Связано это прежде всего с тем, что большинство государств мира являются унитарными по форме государственного устройства, но при этом значительно отличаются друг от друга. Кроме того, классификация унитарных государств представляет интерес в аспекте возникновения тенденции регионализации.

Большинство исследователей осуществляют классификацию унитарных государств, взяв за основу критерий взаимодействия местных органов и органов государства.

Так, по мнению А.В. Васильева, унитарные государства делятся на централизованные и децентрализованные. В централизованных государствах местные органы власти не обладают самостоятельными полномочиями при принятии решений, они полностью подчинены центральным органам государственной власти и выполняют их указания. В децентрализованных государствах органы местного самоуправления формируются при определенном участии населения и наделены некоторыми полномочиями самостоятельно принимать решения по отдельным экономическим, организационным и иным вопросам местного значения [1, с. 319–320]. Классифицируя унитарные государства по степени централизации власти, Васильев понимает под этим возможность наличия самостоятельных полномочий у органов местного самоуправления наряду с государственными органами.

О.А. Кудинов также предлагает классифицировать унитарные государства в зависимости

от того, как «юридически строятся отношения между центральными и региональными органами государства — на началах централизации или на началах децентрализации» [2, с. 92]. К децентрализованным он относит такие унитарные государства, в которых региональные органы формируются независимо от центральных органов, поэтому юридические отношения между ними строятся на началах децентрализации (Великобританию, Новую Зеландию и Японию). К централизованным Кудинов относит унитарные государства, где подчинение региональных органов центру осуществляется при посредстве должностных лиц, назначаемых из центра (Францию, Нидерланды, Норвегию, Швецию, Финляндию). Кроме того, он отмечает, что степень и даже формы централизации отнюдь не одинаковы и в странах второй группы, например в Швеции на региональном уровне кроме должностных лиц, назначаемых из центра, действуют также выборные органы.

В отличие от А.В. Васильева под централизацией власти О.А. Кудинов понимает не наличие компетенции у органов, а порядок формирования властных структур. Думается, что централизация власти подразумевает и порядок формирования органов государства, и наличие у этих органов самостоятельной компетенции.

Кроме того, рассмотрев данный подход к классификации унитарных государств, следует отметить, что по степени централизации власти необходимо выделять еще и промежуточную форму централизации между централизованными и



децентрализованными с целью объективного представления всех форм взаимодействия центральной власти и регионов в рамках унитарного государства.

В.Н. Хропанюк, так же как А.В. Васильев и О.А. Кудинов, считает, что по степени зависимости местных органов от центральных органов унитарное государство может быть централизованным и децентрализованным. «Принято считать государство централизованным, если во главе местных органов государственной власти стоят назначенные из центра чиновники, которым подчинены местные органы самоуправления. Так, в Финляндии местное самоуправление возглавляется губернатором, который назначается президентом. В децентрализованных унитарных государствах местные органы государственной власти избираются населением и пользуются значительной самостоятельностью в решении вопросов местного значения» [3, с. 116]. Но в отличие от вышеупомянутых авторов Хропанюк указывает на наличие «смешанных систем местного государственного устройства» [Там же], в которых присутствуют признаки централизации и децентрализации.

Несмотря на то что В.Н. Хропанюк выделяет помимо централизованных и децентрализованных унитарных государств еще и смешанную систему, думается, что формулировка «местное государственное устройство» является не совсем корректной с точки зрения науки теории государства и права, так как органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Кроме того, относительно централизованные государства также можно классифицировать на виды.

В связи с этим наиболее приемлемой представляется классификация унитарных государств по признаку централизации власти, созданная Э.П. Григонисом и В.П. Григонисом. В зависимости от организации власти в административно-территориальных единицах, т. е. на местах, унитарные государства они подразделяют на централизованные (жестко централизованные), относительно централизованные (относительно децентрализованные) и полностью децентрализованные [4, с. 63–64].

Существуют два способа организации власти на местах — местное управление и местное самоуправление. Местное управление означает,

что управление на местах осуществляется представителями центральной власти, а местное самоуправление — это осуществление власти выборными от населения органами, которые управляют самостоятельно в пределах своей компетенции.

Централизованными или жестко централизованными унитарными государствами являются такие государства, в которых осуществляется исключительно местное управление. Примером такой организации власти является Корейская Народно-Демократическая Республика (Северная Корея) [Там же. С. 64–65].

Относительно децентрализованные государства характеризуются различным сочетанием местного управления и местного самоуправления в административно-территориальных единицах различных уровней: высшего, среднего, низового. В некоторых зарубежных странах имеются все три уровня административно-территориальных единиц, например в Португалии и во Франции, в других странах только два уровня, например в Армении, Польше, Финляндии.

Сочетание местного управления и местного самоуправления в относительно децентрализованных унитарных государствах может осуществляться по следующим схемам. Во-первых, на высшем уровне может производиться совмещение местного управления и местного самоуправления, в то время как на низшем уровне будет только местное самоуправление (например, во Франции). Во-вторых, на высшем уровне будет местное управление, а на низшем — местное самоуправление, как в Армении. В-третьих, и на высшем, и на низшем уровне будет сочетание местного управления и местного самоуправления (Нидерланды). Сочетание местного самоуправления и местного управления, характерное для относительно децентрализованных унитарных государств часто называют европейской моделью местного самоуправления.

Другой моделью местного самоуправления является англо-американская, реализуемая в децентрализованных унитарных государствах, где на всех уровнях административно-территориальных единиц действует только местное самоуправление и отсутствует местное управление. Данная система характерна для Великобритании и Новой Зеландии.

Свое представление о классификации унитарных государств в зависимости от организации публичной власти есть у Б.А. Страшуна, который также разделяет унитарные государства на децентрализованные, относительно децентрализованные и централизованные [5, с. 692]. В децентрализованных унитарных государствах, считает он, существует конституционное распределение полномочий между центральной властью и территориальными единицами высшего уровня, что сближает их с федеративными государствами [Там же]. Децентрализованное унитарное государство предполагает наличие статуса автономии в своем составе.

По мнению Страшуна, относительно децентрализованными унитарными государствами являются такие государства, в которых высшие территориальные единицы носят исключительно или главным образом административный характер, а самоуправляются лишь низовые единицы. Централизованные унитарные государства – это государства, где нет местной автономии вообще, а функции власти на местах осуществляют только назначенные сверху администраторы. Это государства с выраженными авторитарными политическими режимами [Там же. С. 694].

Таким образом, Б.А. Страшун определяет степень централизации власти в унитарном государстве не только порядком управления, но и наличием автономии. Думается, что критерий наличия или отсутствия автономии является неабсолютным. Так, в частности, децентрализованное унитарное государство Великобритании не полностью состоит из автономий.

По мнению Э.П. Григониса и В.П. Григониса, унитарные государства подразделяются не только по различным классификациям в зависимости от организации власти в административно-территориальных единицах, но и на простые и сложные унитарные государства [4, с. 64–65].

Считаем, что унитарные государства действительно следует классифицировать не только по одному основанию (в зависимости от организации власти в административно-территориальных единицах), но и по другому – в зависимости от состава унитарного государства.

В соответствии с критерием наличия или отсутствия автономных образований в унитарном государстве все унитарные государства можно поделить на простые, сложные и региональные (регионалистские). Простое унитарное государство состоит исключительно из административно-территориальных единиц, наделенных одинаковым статусом во взаимоотношениях с центральной властью. Сложное унитарное государство в свой состав помимо административно-территориальных единиц включает автономии.

По мнению А.С. Комарова, автономия или автономное образование – это самоуправляющееся образование [6, с. 77].

Д.В. Березовский, автономией признает самоуправляемую территорию, образованную по национальному, религиозному или иному признаку [7, с. 88].

С данной позицией категорически не согласен Б.А. Страшун, указывающий, что автономия – «это статус, предполагающий определенную совокупность прав, а не территория» [5, с. 708].

Все автономные образования можно подразделить на территориальные и экстерриториальные. Территориальные автономии в зависимости от цели создания классифицируются на территориальные и национально-территориальные, именуемые еще этнотерриториальными автономными образованиями.

Следует согласиться с И.В. Ивановым в том, что «обращает на себя внимание некоторая терминологическая путаница, имеющаяся в юридической литературе. Если территориальные автономии делить на национально-территориальные и территориальные, то получается, что одной из разновидностей территориальной автономии является территориальная автономия...» [8, с. 106].

Думается, необходимо заменить территориальную автономию термином «государственно-территориальная автономия», которая в свою очередь и будет классифицироваться на этнотерриториальную и территориальную автономии.

Государственно-территориальная автономия – это определяемая конституцией или законом государства самостоятельность части населения государства в решении определенных



вопросов социально-экономической и культурной жизни на территории проживания этой части населения. Эта часть населения страны создает либо территориальное, либо этнотерриториальное автономное образование.

Территориальное автономное образование создается населением, не имеющим этнических отличий, но имеющим особенности хозяйства и культуры, что вызвано историческими или географическими факторами. Этнотерриториальное автономное образование создается этническим меньшинством на территории его компактного проживания.

Кроме того, государственно-территориальную автономию можно подразделить на административную и политическую (законодательную) в зависимости от компетенции автономного образования.

Политические автономии называют еще законодательными автономными образованиями. В них действуют собственные органы законодательной и исполнительной власти. Примерами таких автономий служат: Аландские острова в Финляндии, Гренландия и Фарерские острова в Дании, остров Мадейра и Азовские острова в Португалии.

Административные автономии характеризуются меньшей степенью самостоятельности. Главное их отличие от политических автономий в том, что они не имеют собственных законодательных органов и соответственно не издадут своих законов. Им предоставлена определенная самостоятельность только в сфере исполнительной власти, т. е. административной сфере, поэтому такие автономии и называются административными.

Политические и административные автономии – это всегда государственно-территориальные автономии, в отличие от персональной и корпоративной автономий.

Персональная автономия основывается на добровольном признании граждан своей принадлежности к определенной национальности. Тем самым они получают право пользования достоинствами своей национальной культуры, своего языка, исповедания своей религии вне зависимости от границ административно-территориальной единицы, где проживают. Иногда такую автономию в отличие от территориальной называют экстерриториальной.

Данная автономия встречается в Финляндии, Швеции и Норвегии в отношении народа саами, представители которого избирают собственные парламенты.

Корпоративная автономия связана с представителями лингвистических общин (для них резервируется часть мест в государственном аппарате, а государственные служащие, работающие в районе расселения таких общностей, обязаны знать местный язык. Данная автономия имеет место в Индии.

Персональная и корпоративная автономии не имеют отношения к форме государственного устройства, как и национально-культурная автономия.

Последним, третьим, видом классификации унитарных государств в зависимости от наличия или отсутствия автономии в их составе является региональное или регионалистское унитарное государство.

Региональное государство – это унитарное государство, состоящее исключительно из автономных образований. Название «регионалистское государство» пришло из Италии, а «государство автономий» – из Испании [9, с. 521].

В 1933 году итальянский конституционалист Г. Амброзини выдвинул концепцию «регионального» государства как промежуточной формы между федеративным государством и унитарным. Данная концепция нашла отражение в Конституции 1947 года и, хотя с опозданием, была реализована в 1970 году, когда в большинстве областей были сформированы представительные органы [10, с. 321].

В Испании на всем протяжении развития страны прослеживается склонность к политической децентрализации. Такая тенденция была закреплена в Конституциях 1931 и 1978 годов. В Испании, по мнению С.П. Пожарской, существует концепция «урезанного федерализма» или «регионального» государства, в котором политическую и административную автономию могли приобрести все области, ходатайствующие об этом [11, с. 217].

У исследователей унитарных государств нет единого мнения по поводу юридической природы этой разновидности государств. Одни авторы считают, что региональное государство является переходной формой государственного

устройства от унитарного государства к федерации, другие настаивают, что это разновидность унитарного государства, третьи указывают на самостоятельный характер регионального государства в качестве отдельной формы государственного устройства.

Позиция авторов, указывающих на переходный характер региональных государств, сводится к цели их образования. Так, процесс регионализации в Италии был начат, когда было достигнуто принципиальное решение об образовании в дальнейшем федерации. Таким образом, организация власти в этих государствах приближена или почти такая же, как в федерации, но государство официально так не называется в силу различных политических причин [9, с. 521].

По мнению Э.П. Григониса и В.П. Григониса, если вся территория государства состоит из автономных образований, то такое государство называется регионалистским (от слова «регион»), что обычно означает административно-территориальные единицы высшего уровня. Такое государство, по существу, является промежуточной формой государственного устройства между унитарным государством и федерацией [4, с. 67].

Думается, что региональное государство действительно носит переходный характер от унитарного государства к федерации, но при этом все же остается разновидностью унитарного государства, так как автономия не наделяется статусом государственного образования.

В связи с этим следует согласиться с Г.Н. Андреевой в том, что «регионалистское государство», или «государство автономий», — это формально унитарное государство, составные части которого обладают автономией, в значительной степени приближенной к автономии субъектов в федерации [9, с. 521].

О соотношении статуса между федеративными и региональными государствами Я.Ю. Смирнов пишет, что различия «менее значительны, чем принято считать» [12, с. 29]. Он указывает на отличительную черту регионального государства — «наделение регионов правом принятия законов без предоставления им учредительных полномочий, то есть права принятия собственных конституций. В региональном государстве проводится разграничение

между центром и регионами, при этом в отличие от федерации, где остаточная компетенция резервируется за регионами, в данном случае она закрепляется за центральной властью» [Там же].

На эти особенности региональных государств указывает и Г.А. Андреева, считающая, что «особый характер организации такого государства проявляется в том, что территория регионального государства состоит из единиц, обладающих высокой степенью автономии, в конституциях и иных актах проведено разграничение полномочий и сфер деятельности центральных органов и органов высших территориальных единиц, все высшие территориальные единицы могут иметь собственное законодательство, в высших территориальных единицах избираются законодательные и исполнительные органы» [9, с. 522].

Иного мнения о юридической природе региональных государств придерживается В.Е. Чиркин. Согласно его позиции, «региональное государство является в наши дни третьей основной формой государственно-территориального устройства» [13, с. 44]. «Обычно такие государства рассматриваются в качестве унитарных, — пишет он, — но на деле они имеют особенности, которые отличают их от сложных унитарных государств, имеющих отдельные автономные образования, и одновременно от федераций» [Там же. С. 66].

Главным признаком региональных государств, по мнению Чиркина, является то, что автономные образования своих конституций не имеют, но в конституциях государств за ними закреплены определенные полномочия, для осуществления которых они издают местные законы.

На самостоятельность регионального государства как отдельной формы государственного устройства обращает внимание и А.С. Автономов. По его мнению, превращение всех административно-территориальных единиц в автономные качественно меняет государство. Оно уже перестает быть унитарным в силу большей самостоятельности входящих в него образований, но и не превращается в федеративное, поскольку характер взаимоотношений центральных органов власти с органами регионов остается таким же, как в унитарном государстве.



А, кроме того, для регионалистского государства асимметричность, разностатусность входящих в него территориальных образований — сущностное и в принципе положительное явление. Благодаря этому удастся практиковать разное отношение к различным автономным образованиям и решать старые и новые проблемы на индивидуальной основе [14, с. 224].

В.П. Стародубцев также признает региональное государство формой государственного устройства. «Региональное государство (или регионализм) — сравнительно новая форма государственного устройства. Она представляет собой политико-территориальную организацию, построенную на автономии всех региональных единиц высшего порядка» [15, с. 137].

Хотя региональное государство по своей юридической природе близко федеративному государству и часто между ними сложно найти различия, думается, что региональное государство все же остается разновидностью унитарного государства, так как включаемые автономии не обладают статусом государственных образований.

Опыт некоторых стран свидетельствует, что форма регионального государства находит все более широкое распространение. Помимо Италии и Испании, движение к такому способу государственного управления заметно в

Великобритании. Однако данная форма может быть, по мнению В.Е. Чиркина, применима только в особых условиях, со сложным этническим составом населения либо с традиционной существующей автономией отдельных территорий [13, с. 66].

Таким образом, в зависимости от наличия автономного образования унитарные государства следует делить на простые (где имеются только обычные административно-территориальные единицы), сложные (включают помимо административно-территориальных единиц еще и автономные образования в виде политической либо административной автономии) и региональные (состоят исключительно из автономий).

Несмотря на то что региональное государство все же является унитарной формой государственного устройства, оно носит переходный характер и представляет собой следствие интеграции унитарной и федеративной форм государственного устройства, которую можно объяснить недостаточностью каждой из этих моделей, взятых по отдельности, так как существующие в странах общественные отношения имеют свои специфические особенности и не укладываются строго в рамки одной формы государственного устройства, что и проявляется в сближении форм государственного устройства современности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. **Васильев, А.В.** Теория права и государства [Текст]: учебник / А.В. Васильев. — 4-е изд. — М., 2008.
2. **Кудинов, О.А.** Конституционное право зарубежных стран [Текст]: курс лекций / О.А. Кудинов. — 3-е изд., стер. — М., 2008.
3. **Хропанюк, В.Н.** Теория государства и права [Текст]: учебник для вузов / В.Н. Хропанюк; под ред. В.Г. Стрекозова. — М., 2008.
4. **Григонис, Э.П.** Конституционное право зарубежных стран [Текст] / Э.П. Григонис, В.П. Григонис. — СПб., 2006.
5. **Страшун, Б.А.** Конституционное (государственное) право зарубежных стран [Текст] / Б.А. Страшун. — 3-е изд. — Т. 1—2. — М., 1999.
6. **Комаров, А.С.** Общая теория государства и права [Текст]: учебник / А.С. Комаров. — 7-е изд. — СПб., 2006.
7. **Березовский, Д.В.** Форма государственного устройства [Текст] / Д.В. Березовский // Теория государства и права / отв. ред. А.В. Малько. — М., 2006.
8. **Иванов, И.В.** Понятие формы государственного устройства в юридической науке [Текст] / И.В. Иванов // Актуал. проблемы гуманитарной науки и гуманитарного образования. — СПб., 2007.
9. **Андреева, Г.Н.** Конституционное право зарубежных стран [Текст]: учебник / Г.Н. Андреева. — М., 2005.
10. **Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование)** [Текст]. — М., 2001.
11. **Пожарская, С.П.** Унитарное государство, совместимое с автономией национальностей и регионов [Текст] / С.П. Пожарская // Опыт Европ. федерализма. История и современность. — М., 2002.
12. **Смирнов, Я.Ю.** Вопрос о предметах ведения субъектов федерации или регионов унитарных

государств в конституциях стран СНГ, Западной Европы и Америки [Текст] / Я.Ю. Смирнов // Актуал. проблемы правоведения. — 2003. — № 1–2.

13. **Чиркин, В.Е.** Опыт зарубежного управления (государственное и муниципальное управление) [Текст] / В.Е. Чиркин. — М., 2006.

14. **Автономов, А.С.** Конституционное (государственное) право зарубежных стран [Текст] / А.С. Автономов. — М., 2005.

15. **Стародубцев, В.П.** Региональное государство как форма государственного устройства [Текст] / В.П. Стародубцев // Современ. гуманитарные проблемы. — Вып. 3. — Волгоград: Изд-во ВА МВД России, 2006.

УДК 340.1

А.А. Тебряев, Ю.П. Конопченко

СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВАЯ ТЕОРИЯ ЗАКОННОГО ИНТЕРЕСА

Несмотря на то что термин «законный интерес» довольно широко используется в действующем законодательстве, а словосочетание «права и законные интересы» стало настолько привычным, что употребляется порой бездумно, без вложения в него конкретного содержания, ни законодатель, ни современная наука не пришли к единому ответу на вопрос о том, что же такое законные интересы. Следовательно, необходимо разобраться в самой сущности изучаемого явления, понять, каковы его существенные свойства и качества. При этом не обойти вниманием связь субъективного права и законного интереса в рамках вопроса гносеологии последнего.

Отвечая на поставленные выше вопросы, нужно заметить, что, как уже говорилось, законодательство не содержит легального определения понятия «законный интерес», в принципе, как и многих других понятий. По мнению Н.И. Матузова, «законодатель и не обязан разъяснять каждый термин или выражение, которыми он оперирует... Следовательно их должна истолковать наука. Для этого существует доктринальное (научное) толкование» [1, с. 117].

Однако научное исследование «законного интереса» натолкнулось на ставшую для многих неразрешимой преграду. Дело в том, что анализ многочисленных определений, трактовок и характеристик понятия «законный интерес» ясно дает понять: речь в них зачастую идет о различных явлениях. Все виды трактовок данного понятия можно, по сути, свести к двум точкам

зрения: одни авторы полагают, что «законные интересы» — суть непротивоправные действительные социальные интересы, другие рассматривают их как вид правового средства, наряду с субъективным правом. Даже не углубляясь в детали анализа указанных позиций, нетрудно заметить их разнонаправленность; при такой постановке вопроса законные интересы выступают как два различных явления, имеющие свое содержание, признаки, свойства, функции. Различным будет и соотношение законного интереса и субъективного права.

В.В. Кулапов в связи с этим пишет, что основная логико-семантическая трудность, объективно присутствующая в исследовании «законных интересов», в том и состоит, что данным термином именуется разные понятия. «Использование его в двух указанных смыслах является сложившейся и устойчивой научной традицией. Следование ей требует логической бдительности, поскольку она таит в себе опасность совершения ошибки, называемой “омонимия”. Эта ошибка связана с использованием многозначных терминов и происходит вследствие того, что один и тот же термин *в одном и том же рассуждении* употребляется для обозначения различных понятий» [2, с. 74].

Надо оговориться, что сведение позиций авторов в конечном итоге к двум концепциям понятия «законные интересы» произошло не само по себе. Авторы самостоятельно не причисляют себя к той или иной группе и чаще всего не акцентируют внимания на указанной