
ПОЛИТИКА И ОБЩЕСТВО

POLITICS AND SOCIETY

*НИКЛАУС Анна Александровна
кандидат политических наук,
доцент, декан факультета
управления интеллектуальной
собственностью, Российская
государственная академия
интеллектуальной
собственности, Москва, Россия
nicklaus.anna@gmail.com*

*NIKLAUS Anna Aleksandrovna
Candidate of Political Sciences,
Associate Professor, Dean of the
Faculty of Intellectual Property
Management, Russian State
Academy of Intellectual Property,
Moscow, Russia nicklaus.anna@
gmail.com*

К вопросу о роли суверенитета в процессе территориальной оптимизации государства/On the question of the role of sovereignty in the process of territorial optimization of the state

Аннотация

В статье предпринята попытка осмысления проблематики трансформации суверенитета в рамках национальных государств. Кроме того, проанализированы особенности распределения суверенитета между общенациональным, региональным и местным уровнями власти в государстве.

Также в статье исследован феномен федеративной формы территориально-политического устройства и продемонстрированы алгоритмы и принципы политики оптимизации территориального пространства федеративного государства.

Вместе с тем в статье предложена собственная концепция реформы территориального устройства федеративного государства в условиях усиливающихся глобализационных процессов, роста сепаратистских настроений и т.д.

Ключевые слова

Регион; суверенитет; федерализм; пространство государства; территориальное устройство; региональная политика.

Abstract

The article attempts to comprehend the problems of the transformation of sovereignty within the framework of national states. In addition, the features of the distribution of sovereignty between the national, regional and local levels of government in the state are analyzed.

The article also examines the phenomenon of the federal form of the territorial-political structure and demonstrates the algorithms and principles of the policy of optimizing the territorial space of a federal state.

At the same time, the article offers its own concept of the reform of the

territorial structure of the federal state in the conditions of increasing globalization processes, the growth of separatist sentiments, etc

Keywords

Region; sovereignty; federalism; state space; territorial structure; regional policy.

Общая теория территориального суверенитета

На собственной территории государство обладает территориальным суверенитетом и юрисдикцией. Категория «территориальный суверенитет» или «территориальное верховенство» означает, что власть государства является высшей властью по отношению ко всем юридическим и физическим лицам, которые находятся в пределах ее территории. Эта власть осуществляется системой государственных органов, представляющих законодательную, исполнительную и судебную ветви. Над государственной властью нет, и не может быть никакой иной власти, и, кроме этого, на территории одного государства исключается самостоятельная деятельность органов публичной власти другого государства и действует принцип невмешательства во внутренние дела государства, что особенно актуально в современных геополитических условиях. Однако, процессы глобализации способствуют постепенным изменениям и трансформациям суверенных полномочий государств - с одной стороны, усиливаются факторы, которые объективно уменьшают суверенитет государств вследствие признания ряда проблем в качестве выходящих за пределы национального суверенитета, с другой - большинство государств осознанно и постепенно ограничивают свой суверенитет в пользу наднациональных институтов.

Другими словами, современный суверенитет можно соотнести с более высокой властной инстанцией, которая не стремится ущемлять свободу и независимость подчиненного ей субъекта, при этом не состоящая под властью другого субъекта, и таким образом находится в собственном правовом поле. Согласно этому, разделение и, одновременно, совмещение суверенитетов реализуется через реализацию особой формы подчинения субъектов, сохранения при этом свобод каждого из них¹. Этот процесс контролируется с помощью механизма юрисдикции.

Юрисдикция - это возможность судебных или административных органов осуществлять предоставленные им функции. Юрисдикция государства, с одной стороны, может осуществляться за пределами государственной территории (в частности, относительно граждан страны, находящихся за ее пределами - на территории других государств, в открытом море, Антарктике и т.д.), а с другой, при

¹ Башкина О.М. Г.В. Лейбниц о разделении суверенитета // Социологический обзор. 2015. Т. 14. №3. С. 93–105.

наличии территориального суверенитета государства его юрисдикция там может не осуществляться (например, на самоопределенные территории, автономии и т.д.).

Необходимо учитывать, что право на самоопределение народностей (национальностей) или отдельных частей государства обосновывается категориями народный или национальный суверенитет. Эти понятия разграничены и можно считать, что возможность реализации права на самоопределение наций возможно только в составе единого и целостного государства¹.

При этом важен тот аспект, что народный суверенитет ставится уровнем выше, чем суверенитет национальный. В случае образования государства на основе какой-то определенной нации, обязательно необходимо совмещать этот процесс, учитывая интересы граждан других наций, которые проживают на территории этого же государства, чтобы избежать противоречий и противостояния между ними, как в актуальном, так и в потенциальном измерениях. По мнению представителей политической науки, в этом случае государство, образуемое таким путем, будет обладать признаком многонациональности, поскольку помимо исконной и преобладающей на данной территории нации там будут постоянно проживать и граждане прочих национальных принадлежностей².

Проблема децентрализации власти в государстве

Если взять во внимание неоднозначность понимания концепта «публичная власть», также является необходимым выяснение категории «публичное управление», ведь любая власть реализуется, прежде всего, в процессе управления, хотя и не сводится только к нему. Управление - это применение власти, проявление ее в разных видах. Следовательно, процесс оптимизации территориального пространства любой формы публичной власти может осуществляться только через механизмы публичного управления.

Согласно институциональному подходу, выделяются несколько основных форм децентрализации на региональном уровне:

- во-первых, федеральная система. Среди таких стран можно назвать - Австрию, Бельгию, Боснию и Герцеговину, Германию, Швейцарию. При федеративной форме высшие территориальные единицы представляют собой государствовподобные образования - субъекты федерации, обладающие юридически закрепленной политической самостоятельностью. В результате, в федеративной стране сосуществуют две системы государственной власти, две системы права и тому подобное. В рамках федеративного государства суверенитет представляет собой совокупную волю как федерации в целом, так и ее субъектов, причем ни один из властных уровней сам по

¹ Морозова А.С. Некоторые подходы к пониманию государственного суверенитета / А. С. Морозова, А. Т. Карасев // История государства и права. 2014. № 20. С. 45–50.

² Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: Учебное пособие: В 2 т. Т. 2. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2018. С.55.

себе суверенитетом в полной мере не обладает. Этому способствуют организационные формы федеративного государства - двухпалатный парламент, верхняя палата которого представляет субъекты федерации, способ принятия и внесения изменений в Конституцию (учитывается точка зрения местных законодателей) и т.д.;

- во-вторых, регионализованное государство (государство автономий). Автономия, с одной стороны, является формой децентрализации государственной власти, а с другой - формой институционализации региональной власти. Тем самым, автономии самостоятельно и под свою ответственность реализуют как государственные, так и специфические региональные интересы. При автономии законные решения органов власти или населения этих единиц, принятые в пределах установленных конституцией или законом автономных прав, не могут быть отменены органами государства, в которое входит автономия. Соответственно, государственный контроль за автономными образованиями осуществляется по законности (надзор), а не целесообразности их действий. Несмотря на отождествление автономий и субъектов федерации, что встречается иногда как на обычном, так и на теоретическом уровне, необходимо отметить существенное отличие между ними - никакими суверенными правами автономии не обладают. Следовательно, уровень компетенции и полномочий автономий определяется исключительно центральной государственной властью, права вето в этом, в отличие от субъектов федерации, у автономий нет. Это не исключает ситуацию, когда объем автономных прав может быть выше, чем права субъектов федерации некоторых стран. Среди европейских стран Испания, Италия, Соединенное королевство Великобритании и Северной Ирландии выбрали указанный путь децентрализации, хотя элементы его есть также в других государствах в виде автономных образований - Финляндии, Португалии, Франции, Дании и тому подобное¹;

- в-третьих, региональное самоуправление, предусматривающее предоставление права на самоуправление территориальным единицам верхнего территориального уровня. Институт самоуправления предполагает возможность в законодательно определенных пределах самостоятельно реализовывать региональные интересы. Но, в отличие от института автономии, общенациональные интересы на региональном уровне реализуются через обособленную от самоуправления систему органов государственной власти и/или через делегирование соответствующих полномочий органам самоуправления. Последнее предполагает государственный контроль за органами самоуправления не только с точки зрения законности, но и целесообразности. Значительное количество стран Европы (Франция, Венгрия, Нидерланды,

¹ См.: Кочетков Е.Е. К истории федеративных отношений асимметричного типа в России // Вестник Российской нации. 2014. № 6 (38). С. 357-366; Кочетков Е.Е. Политические формы адаптации асимметричного федерализма и унитаризма в современных условиях // Вестник Российской нации. 2014. № 1(33). С. 215-225.я

Норвегия, Польша, Словакия, Чехия, Швеция) выбрали именно такую форму децентрализации, хотя конкретные ее проявления довольно сильно отличаются друг от друга;

- в-четвертых, система межкоммунального сотрудничества на региональном уровне. В рамках этого процесса происходит создание органами местного самоуправления на договорной основе целевых региональных учреждений. Указанные структуры порождают так называемый эффект «управленческого синергизма» - полученный при объединении усилий отдельных органов местного самоуправления результат значительно больше их номинальной суммы. В то же время территориальное пространство указанных образований, как правило, не совпадает с административно-территориальными единицами, хотя впоследствии на их основе, как правило, возникает региональное деление страны. Например, в Финляндии, таким образом, сложилось 19 межмуниципальных ассоциаций в сфере регионального развития и планирования, 21 - в области здравоохранения. Очень распространено межмуниципальное сотрудничество во Франции, где образуются синдикаты, союзы, дистрикты и т.д., членами которых могут быть департаменты, регионы, коммуны, все виды других территориальных сообществ.

Следует учитывать, что федеративные отношения включают в себя фактор неравенства составляющих федерацию единиц – их различный правовой статус, вариативный характер взаимодействия с федеральным центром, индивидуальный несхожий набор полномочий, разные по своей специфике режимы хозяйствования, природопользования, налогообложения и т.п.¹ При этом, регулируя муниципальные отношения, федеральные органы государственной власти не должны выходить за рамки установления именно общих принципов организации местного самоуправления, оставляя пределы частного, конкретного органам государственной власти субъектов федерации².

Необходимо заметить, что территориальная основа муниципальной власти значительно уступает территориально более узким явлениям, по сравнению с территориальной основой государственной власти. В частности, муниципальная власть не может по определению существовать территориально, как единственная организация в пределах всей территории государства, так как это, на наш взгляд, может привести к сращиванию таких категорий, как народ и местное сообщество. Поэтому территориальная структура местного самоуправления носить локальный характер, она не обладает, в отличие от государственной власти территориальной суверенностью

¹ Давыдов Д.В. Основания асимметричного устройства российской федеративной системы // Теории и проблемы политических исследований. 2020. Том 9. № 5А. С. 33-41.

² Зехов Б.З. Проблемы соотношения федерального и регионального законодательства в сфере регулирования организации местного самоуправления //Аллея науки. 2020. Т. 2. №. 6. С. 633-637.

(верховенством), она является более простой с точки зрения своей структуры (в состав территориального пространства местного самоуправления не относятся, в частности континентальный шельф, исключительная морская экономическая зона, дипломатические представительства). С другой стороны, территориальное пространство местного самоуправления может выступать основой территориальной основы государственной власти во внутригосударственном отношении.

Оптимальный выбор в ходе процесса трансформации любой модели федерализма, должен быть основан на конкуренции регионов, а также векторном направлении в сторону федерализма, нацеленного на стимулирование регионов, языковых общин и институтов федеральных и местных органов власти к сотрудничеству¹. Именно с помощью механизма кооперации возможна реализация масштабных проектов политической, экономической модернизации государства.

Следует также учитывать, что любой план реформ по оптимизации государственного устройства должен состоять из четко определенных шагов.

В процессе проведения административно-территориального реформирования важно изучить предыдущий опыт как у себя в стране, так и за рубежом. Однако, конкретное решение почти невозможно заимствовать без адаптации, поэтому для большей пользы сравнительную работу следует сосредоточить на определении типа (круга) задач, которые ставились при других реформах, процедур, которые использовались, и на проблемных вопросах, которые решались при осуществлении реформ.

Принципиальным для проведения территориальных преобразований является то, что не может быть полной унификации территориальных единиц в пределах страны. Там, где население неравномерно распределено по территории (как дело и состоит в условиях федеративного устройства). Но вместе с тем, отметим, что в государстве не обязательно должен быть одинаковый уровень местного и регионального управления, и полномочия и институциональные отношения органов местной и региональной властей одного уровня могут отличаться.

Таким образом, этап подготовки проекта оптимизации является наиболее ответственным и требует больших организационных усилий.

Следующий этап - этап принятия решения о проведении территориальной реформы должен исходить из того, что:

- решение о начале проведения реформы и её программа осуществления должна быть принята на высоком институциональном уровне, после консультаций с заинтересованными организациями;
- это решение может быть изменено или подтверждено на референдуме, если это разрешено законодательством;
- заручиться поддержкой для проведения реформы можно либо

¹ Минат В., Мостяев Ю. Региональная политика федерального правительства США в 50-х–60-х гг. XX в. // Федерализм. 2020. № 1.161.

участвуя в консультациях с заинтересованными сторонами, или предоставляя органам местной и региональной власти полномочия в национальных рамках, определенных на центральном уровне.

Наконец алгоритм проведения территориальной реформы включает в себя следующее: 1. Определение руководящего органа по проведению реформы оптимизации; 2. Поскольку в процессе реформирования упор смещается с центральной власти на децентрализованные органы власти, очень важно при реформировании четко передать функцию руководства децентрализованному звену; 3. Политические обязательства центральной власти относительно реформ обязательны для решения всех значимых проблем, возникающих в ходе реформирования; 4. На период реформирования нужно определить общий круг полномочий, который, например, предусматривает процедуры планирования с участием всех заинтересованных сторон; 5. На этапе реформирования экспериментальный подход «снизу вверх» может также дать полезные результаты; 6. Центральная власть, как правило, обязана составлять программы поддержки, направленные на обеспечение информационной технологией и другими нужными инфраструктурами; 7. Для поддержания нормальной бюджетной дисциплины во время переходного этапа, сохранности собственности и обеспечения надлежащего процесса перевода персонала органов местной и региональной властей, которые подлежат реформированию, надо установить соответствующие рамки; 8. Надзор за осуществлением реформ важен с точки зрения своевременного определения так называемых узких мест и сравнение опыта всех заинтересованных органов местной и региональной властей; 9. Такой надзор на всех уровнях государственного управления, привлеченных к участию в реформировании, должны осуществлять как те, кто участвует в этом процессе, так и независимые эксперты. Надзор не надо ограничивать только реформированием административных структур как таковых, он должен быть значительно шире.

Заключительным этапом политики, направленной на территориальную оптимизацию, является процедура оценки его результатов. Это предполагает:

- по окончании реформирования нужно дать независимую оценку широкому кругу вопросов, не ограничиваясь только оценкой реформы административных структур как таковых, с целью объективно определить, выполнено ли задание реформы, и в каком объеме;

- оценку должны дать также непосредственные участники реформирования;

- результаты оценки нужно обнародовать;

- необходимо принять меры для обеспечения возможности внедрения реформ или даже их отмены, если их результаты оказались во многом противоположными задачам. Эти меры должны включать создание правовых рамок (если таковых нет), для регулирования прав и обязанностей, которые изменяются в результате внедрения или от-

мены реформы;

- нужно принять меры для обеспечения того, чтобы итоги оценки учитывались при формировании общей политики реформирования и в связанных с этим процессах.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: Учебное пособие: В 2 т. Т. 2. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2018. С.55.
2. Башкина О.М. Г.В. Лейбниц о разделении суверенитета// Социологический обзор. 2015. Т. 14. №3. С. 93–105.
3. Минат В., Мостяев Ю. Региональная политика федерального правительства США в 50-х–60-х гг. XX в. // Федерализм. 2020. № 1.161.
4. Морозова А.С. Некоторые подходы к пониманию государственного суверенитета // А.С. Морозова, А.Т. Карасев // История государства и права. 2014. № 20. С. 45–50.
5. Кочетков Е.Е. К истории федеративных отношений асимметричного типа в России // Вестник Российской нации. 2014. № 6 (38). С. 357-366.
6. Кочетков Е.Е. Политические формы адаптации асимметричного федерализма и унитаризма в современных условиях// Вестник Российской нации. 2014. № 1(33). С. 215-225.

REFERENCES:

1. Avakian S.A. Constitutional Law of Russia [*Konstitucionnoe pravo Rossii*]. Training course: Textbook: In 2 t. t. 2. 5th ed., reprint. and additional M.: Norm: SIC INFRA-M, 2018. p.55.
2. Bashkina O.M. G.V. Leibniz on the division of sovereignty [*Lejbnic o razdelenii suvereniteta*]// Sociological Review. 2015. Vol. 14. No. 3. pp. 93-105.
3. Minat V., Mostyaev Yu. Regional policy of the US Federal government in the 50s-60s of the XX century [*Regional'naya politika federal'nogo pravitel'stva SSHA v 50-h–60-h gg. HKH v.*]// Federalism. 2020. No. 1.161.
4. Morozova A.S. Some approaches to understanding state sovereignty [*Nekotorye podhody k ponimaniyu gosudarstvennogo suvereniteta*]// A.S. Morozova, A.T. Karasev // History of State and Law. 2014. No. 20. pp. 45-50.
5. Kochetkov E.E. On the history of federal relations of an asymmetric type in Russia [*K istorii federativnyh otnoshenij asimmetrichnogo tipa v Rossii*]// Bulletin of the Russian Nation. 2014. No. 6 (38). pp. 357-366.
6. Kochetkov E.E. Political forms of adaptation of asymmetric federalism and unitarianism in modern conditions [*Politicheskie formy adaptacii asimmetrichnogo federalizma i unitarizma v sovremennykh usloviyah*]// Bulletin of the Russian Nation. 2014. No. 1(33). pp. 215-225.