

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА



Т. П. Евсеенко

**ОТ ОБЩИНЫ
К СЛОЖНОЙ
ГОСУДАРСТВЕННОСТИ
В АНТИЧНОМ
СРЕДИЗЕМНОМОРЬЕ**

Теория и история государства и права

Тимур Евсеенко

**От общины к сложной
государственности в
античном Средиземноморье**

«Юридический центр»

2005

Евсеенко Т. П.

От общины к сложной государственности в античном Средиземноморье / Т. П. Евсеенко — «Юридический центр», 2005 — (Теория и история государства и права)

Монография посвящена исследованию формы государственного устройства в античном мире. Выявляются типологические особенности общинной и территориальной государственности. Рассматриваются основные тенденции развития гражданской общины, ее эволюции от простого государства (полиса) к сложному – полисным соединениям различных типов, а через них к территориальному государству. На конкретном историческом материале прослеживаются общие закономерности такого развития на Балканах, в Северной Африке, в Италии. Особое внимание уделяется Риму, где эта эволюция произошла в наиболее завершенном виде. Для юристов, историков, преподавателей и студентов юридических и исторических факультетов.

ББК 67.3

Содержание

Введение	6
Глава 1. Проблемы сложного государства в современной науке	12
§ 1. Простое государство и международные организации	12
§ 2. Сложное государство и его разновидности	20
Конец ознакомительного фрагмента.	24

Т. П. Евсеенко
От общины к сложной государственности
в античном средиземноморье

Редакционная коллегия серии «Теория и история государства и права»

И. Ю. Козлихин (отв. ред.), И. И. Мушкет (отв. ред.), С. Н. Бабурин, Ю. И. Гревцов,
А. В. Ильин, И. А. Исаев, О. М. Карамышев, Д. И. Луковская, В. В. Момотов, А. В. Малько,
М. Н. Марченко, А. В. Поляков, А. С. Смыкалин, Е. В. Тимошина

Рецензенты:

А. В. Игнатенко, докт. юрид. наук, профессор, почетный работник высшего образования
России

А. С. Смыкалин, докт. юрид. наук, профессор Евсеенко Т. П.

© Т. П. Евсеенко, 2005

© Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005

Введение

Проблемы территориальной организации государства встали перед исследователями одновременно с началом изучения государства как такового. Иначе и быть не могло, ведь от территориальной организации зависело во многом и построение системы органов власти и управления, и отношения между ними, так же как и отношения между государством и гражданами. Это справедливо для любого государства, как древнего, так и современного. Но древность создает для исследователя дополнительные трудности. Эти трудности заключаются в значительной мере в том, что основной формой организации античного общества является полис, который часто определяется как город-государство. На самом деле определять его подобным образом – значит совершать логическую ошибку, поскольку понятия «город» и «полис» принадлежат различным таксономическим системам¹. Родившись в качестве одной из форм общинной организации, объединяющей землевладельцев, полис, не утрачивая своего общинного характера, превращается на определенном этапе развития в государство. Но полисное государство настолько специфично, настолько отличается от иных разновидностей государства, что некоторые исследователи вообще отказывают полису в праве называться государством². Это связано, как представляется, именно с общинной природой полиса, которая несовместима с наличием стоящего над обществом и противостоящим ему государственного аппарата. Между тем, большинство исследователей так или иначе связывают государство с политической организацией, а следовательно, и с определенной системой управления обществом.

Восприятие полиса как общины неизбежно отодвигает на второй план проблему его территориального членения, более того, представляет его чем-то маловажным и несущественным. Как утверждал еще Г. Еллинек: «В государстве этого типа вся политическая жизнь исходит из центра и в нем же завершается. Членами государства являются, поэтому, индивиды – либо как таковые, либо объединенные в семейные союзы, политическая жизнь которых сливается с жизнью государства. Только само государственное единство расчленено, поскольку для разных дел существует система органов, между которыми разделены государственные функции. Но все государственные установления суть установления центральные. Идея хотя бы только административной или судебной местной организации либо совершенно отсутствует, либо только слабо намечена в учении об указанном идеальном типе государства»³.

Подобный взгляд на полисное государство не соответствует реальности. Однако, подобно большинству ошибочных выводов, он верно отражает отдельные стороны этой самой реальности. В частности, в общинном государстве и государстве современного типа территориальная организация действительно выполняет разные функции. Укажем лишь некоторые различия.

Во-первых, сегодня разделение населения по административно-территориальным единицам и осуществление публичной власти по территориальному признаку оказывается исходной посылкой для формирования важнейшего общественного института – гражданства (подданства). В древности гражданство не имело непосредственной связи с территориальной организацией государства, и значительная часть коренного населения полисной общины, никогда не знавшая иного отечества, не считалась гражданами. В качестве наиболее яркого примера можно привести афинских метеков, живших бок о бок с гражданами, но не обладавших рядом

¹ Кошеленко Г. А. Классики марксизма-ленинизма о двух путях формирования древнегреческой государственности // Раннеклассовые формации. Теоретические проблемы становления государства и города: Мат-лы методологического семинара кафедры истории древнего мира и средних веков МГПИ им. В. И. Ленина: Сб. науч. трудов. М., 1984. С. 5.

² Например, Штаерман Е. М. К проблеме возникновения государства в Риме // ВДИ. 1989. № 2. С. 76–94.

³ Еллинек Г. Общее учение о государстве / Пер. с нем. В. М. Гессена и Л. В. Шаланда. СПб., 1903. С. 417.

их прав. И хотя в государствах полисного типа списки гражданского коллектива составлялись по территориальным округам (по демам в Аттике, по городским и сельским трибам в Риме), однако не каждый постоянный житель округа обладал правами гражданина.

Во-вторых, ныне осуществление публичной власти по территориальному признаку ведет к установлению ее пространственных пределов. Ни законодательство, ни юрисдикция государства не могут распространяться за его границы. Имеющиеся исключения лишь подтверждают правило⁴. Античность же знала случаи, когда органами власти полиса управлялись территории, формально в состав полисного государства не входившие (в качестве примера можно предложить периекские общины Древней Спарты или провинции Римской республики). На эти территории не распространялись обычные полисные законы, а люди, их населявшие, считались иностранцами или (как в случае с периеками Спарты) неполноправными.

Наконец, в-третьих, аппарат публичной власти в наше время представляет собой цельную систему центральных и местных органов со своими специфическими полномочиями, порядком формирования и отчетностью. Античность же не знала разделения властей не только «по горизонтали», но и «по вертикали». Все полисные магистраты имели один источник власти («народ полиса»), однотипные полномочия и различались разве что только своими функциями. В порядке осуществления властных полномочий, как и в порядке отчета в проделанной работе магистраты не имели принципиальных отличий.

Можно привести еще ряд различий, которые подтвердят вывод: государство-община принципиально отлично от государства современного типа.

Слабым местом общинного государства, с одной стороны, являлось то, что при разрастании за определенные пределы такое государство теряло управляемость, в нем обострялись внутренние противоречия. С другой стороны, процессы естественного социально-экономического развития разрушали внутреннюю замкнутость общины, подрывая естественную солидарность ее членов. Общинное государство было обречено «перерасти» рамки сравнительно немногочисленного коллектива. Но за этими рамками места для него уже не было. Государство общинное должно было переродиться в государство территориальное. Для последнего характерны были четкие административные границы. Совершенно иначе в нем понималось гражданство, которое фактически преобразовалось в подданство. Из привилегии меньшинства оно превращалось в основание установления прав и обязанностей для большинства населения. При этом «почва» превалировала здесь над «кровью», т. е. любое лицо, родившееся на территории государства, если законом не определялось иное, признавалось его подданным. Наконец, такое государство создает иерархически организованный аппарат управления, независимый от населения, а потому приобретающий характер особой корпорации со своими собственными традициями, со своей корпоративной этикой и, конечно, со своими собственными интересами. Такой аппарат управления уже выступает как сравнительно самостоятельная сила, противостоящая основной массе населения. Да и сама государственная территория из общей собственности гражданского коллектива превращается в новое явление – страну, населенную людьми, объединенными языком, культурой, психологическим складом. Эти люди ощущают этническое родство, но одновременно они видят что не могут непосредственно влиять на политику своего государства. Все указанные обстоятельства ведут к серьезнейшим изменениям в общественной психологии, прежде всего в менталитете общества.

⁴ Например, британская трактовка верховенства прав парламента, формально не ограничивающая действие его статута во времени и пространстве, рассматривается как курьез. Достаточно вспомнить теоретическое право парламента Великобритании принять акт, запрещающий курение на улицах Парижа (см.: Правовые системы мира: Учебное пособие. Екатеринбург, 1995. С. 50). Единственный заслуживающий внимания пример распространения юрисдикции одного государства на территорию другого – протекторат. Однако в настоящее время эта форма отношений между государствами практически исчезла с лица планеты.

Конечно, термин «территориальное государство» является условным. Любое государство (как будет показано ниже – даже общинное) обладает определенной территорией, вне которой оно существовать не может. В данной работе этот термин применяется исключительно для того, чтобы противопоставить государству-общине иные разновидности государства, которые уже не имеют общинной первоосновы. Важнейшие их признаки были указаны ранее. Поскольку подобная терминология уже употребляется «гражданскими» историками весьма широко⁵, не имеет смысла изобретение иных терминов.

Формирование территориальной государственности в античном мире оказалось процессом не быстрым и не простым. Общинные полисные традиции отмирали медленно. Порой происходило даже их возрождение в той или иной сфере общественной жизни. Слишком много выгод извлекали «власть имущие» из полисных порядков и традиционной полисной морали. Традиции гражданского патриотизма и признания государства высшей общественной ценностью формировали великолепный человеческий материал для армии. С другой стороны, обычай служения полису соразмерно имущественному положению позволял существенно снизить нагрузку на государственную казну и на сравнительно малочисленный управленческий аппарат. В этих условиях полис нельзя было просто отменить законом или указом. Он должен был постепенно отмереть сам. А пока этого не произошло, строительство государственности нового типа должно было производиться только в рамках полиса.

Конечно, здесь не могло быть и речи о простом слиянии общин в рамках крупного унитарного государства (подобно тому, как это имело место в Египте или в Двуречье эпохи деспотических монархий). Объединить разрозненные полисные общины в рамках единого политического организма можно было либо через завоевание, сопровождающееся полным сломом полисных порядков, либо через заключение с этими полисами союзов. Второй путь требовал меньше усилий и издержек, чем первый, а следовательно, подобные союзы и должны были стать этапом на пути к созданию крупных территориальных государств. Формы таких союзов могли быть весьма разнообразными и детально рассмотреть их в рамках одного исследования не представляется возможным. Поэтому в предлагаемой работе основное внимание уделено только одной, по-видимому, наиболее прогрессивной в тех условиях, форме такого объединения – гегемонистской симмахии. Неравноправный союз полисов под руководством наиболее могущественной и сильной в военном отношении общины мог, конечно, оказаться кратковременным образованием, но мог превратиться и в нечто более стабильное. Во втором случае он постепенно трансформировался в постоянный союз государств, а на его основе возникнуть уже единое союзное государство, которое, как это имело место в Римской империи, в конце концов эволюционирует к унитаризму.

Учитывая огромную роль подобных объединений в развитии античной цивилизации, можно предположить, что они подробно описывались и изучались уже их современниками. Это предположение, однако, не соответствует действительности. Хотя древние авторы действительно часто упоминают всевозможные союзы и объединения – от Пелопонесского (VI–IV вв. до н. э.) до Римско-Италийского (IV–I вв. до н. э.), – упоминания эти содержатся лишь в контекстах описания тех или иных исторических событий. Теоретические же вопросы, такие как задачи и принципы указанных объединений, детали их политической организации, в античном

⁵ Например, о «территориальной монархии» говорит С. С. Казаров (*Казаров С. С.* Пирр после Аускула // Исседон: Альманах по древней истории и культуре. Екатеринбург, 2003. Т. II. С. 109). О «территориальной державе» говорит Э. Д. Фролов (*Фролов Э. Д.* Греция в эпоху поздней классики: Общество. Личность. Власть. СПб., 2001. С. 448). О «тиранической территориальной державе» говорит и Ю. Г. Виноградов (*Виноградов Ю. Г.* Полис в Северном Причерноморье // Античная Греция: Проблемы развития полиса: В 2 т. Т. 1. Становление и развитие полиса. М., 1983. С. 420). Впрочем, о «превращении Рима из государства-города в столицу большого территориального государства» говорил еще Н. И. Кареев (*Кареев Н. И.* Государство-город античного мира. Опыт исторического построения политической и социальной эволюции античных гражданских общин. СПб., 1910. С. 295). Во всех названных работах термин «территориальный» используется для противопоставления государству-полису иных разновидностей государства.

государствоведении своего освещения не нашли. Даже наиболее склонный к «теоретизированию» Полибий строит свою политическую теорию на том фундаментальном положении, которое было обосновано еще Аристотелем, а до него – Платоном: любые вопросы государственной теории следует рассматривать только на примере полиса. Поэтому учение Полибия о государстве, изложенное в 6-й книге его труда, иллюстрируется фактами, которые относятся к истории и конституции Рима, Спарты, Афин, Фив, Карфагена, городов Крита, но не федеративных союзов. Даже составляя панегирик Ахейскому союзу во «Введении» к своей «Всеобщей истории»⁶, ученый подбирает примеры, свидетельствующие о почти полном подобии государства ахейцев единому полису, однако умалчивает о самостоятельности и автономии полисов в рамках союза, тем самым односторонне характеризуя его устройство. Похоже на то, что практика государственного строительства в данном случае опередила развитие политической теории, и достижения, например, федерализма в позднеклассической и эллинистической Греции не были по-настоящему осмыслены даже наиболее выдающимися умами того времени. Представление о том, что государствоведение есть наука об устройстве полиса, продолжало господствовать и в тот период, когда независимые греческие полисы стали почти анахронизмом⁷.

В чем же причина столь странной «слепоты» античных теоретиков? Вероятно, в общинном восприятии государства. Для древних греков и римлян наличие какого-либо особого аппарата управления (а тем более аппарата подавления), не связанного с гражданской общиной, было верным признаком всеобщего рабства. Склонность к такому рабству они приписывали исключительно «варварам», но никак не самим себе. Когда же подобные институты начали произрастать на родной почве, их просто пытались исключить из понятия государства, относя или к частной жизни знатных лиц (как, например, институт императорских прокураторов в Риме), или к международным делам (те же самые союзные объединения).

В эпоху Средневековья, когда государственная власть была поставлена непосредственно под патронат Господа Бога (сразу вспоминается библейское «нет власти аще не от Бога»), ни о каком теоретическом осмыслении государственности речи не было, ибо сам по себе «божий промысел», как, впрочем, и «дьявольские козни», могли объяснить все что угодно. Поэтому проблемы развития сложных государств, как, впрочем, и государства вообще, попали в поле зрения исследователей только в Новое время. Первоначально к ним обратились, решая злободневные вопросы текущей политики. Молодому североамериканскому государству требовалось разрешить ряд сложных организационных проблем конституционного характера. Пришлось обратиться к историческому опыту. «Отцы-основатели» США пытались обосновать свои взгляды примерами из античности (которая пользовалась незыблемым авторитетом в глазах образованных людей того времени). В ход пошли рассуждения о структуре и о взаимоотношениях внутри разного рода союзных организаций древности – от Дельфийской амфикионии до Ахейского союза⁸.

Позднейшие исследователи могли заниматься своим делом без оглядки на злобу дня. Поэтому их труды носили уже более академический характер. Тем не менее, говоря об античных государствах, они без каких-либо сомнений применяли к ним такие эпитеты, как «федеративный» или «конфедеративный» (достаточно вспомнить труды ученых XIX в. Э. Фримена, В. Фишера, В. В. Латышева и Ф. Г. Мищенко⁹). И это несмотря на то что уже в те времена ученые-юристы связывали возникновение указанных форм государственного устройства только с

⁶ Polyb. II, 37, 8–11.

⁷ Сизов С. К. Федеративные государства эллинистической Греции: Ахейский и Этолийский союзы: Дис... докт. ист. наук. СПб., 1992. С. 423.

⁸ Федералист: Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея. М., 2000. С. 129.

⁹ Freeman E. A. History of Federal Government in Greece and Italy. L.; N.Y., 1893; Vischer W. Kleine Schriften. Bd. 1. Leipzig, 1877; Латышев В. В. Очерк греческих древностей. СПб., 1997; Мищенко Ф. Г. Федеративная Эллада и Полибий // Полибий. Всеобщая история: В 3 т. Т. 1. СПб., 1994. С. 35–141.

появлением так называемого «современного государства», (не ранее XVII–XVIII вв.), а следовательно, считали применение таких терминов для характеристики более ранних государств не корректным¹⁰. «Гражданских» же историков указанное обстоятельство не беспокоило.

Историки-антиковеды второй половины XX столетия также не избегают подобной терминологии (здесь достаточно указать на труды Дж. Ларсена, С. К. Сизова, Н. Н. Гребенского, Ю. В. Корчагина)¹¹. Представляется, что ни о случайных обмолвках, ни о намеренном пренебрежении к положениям юридического государствоведения, ни о модернизаторских тенденциях здесь нет и речи. Просто, исследуя античную государственность, ученые не могут обойтись без сравнительного анализа, а он, в свою очередь, невозможен без создания понятийно-категориального аппарата, одинаково применимого к различным государствам и эпохам.

Создание такого аппарата, как и проведение самих сравнительно-исторических исследований, наталкивается на значительные трудности. Есть опасность скатиться к вульгарной модернизации. Не случайно в трудах античников первой трети XX века постоянно встречаются рассуждения о «капитализме», «пролетариате», «буржуазии» и тому подобных понятиях, появившихся в иную эпоху и не имевших никакого отношения ни к Древней Греции, ни к Древнему Риму¹². Есть и иная опасность: всячески подчеркивая уникальность античной цивилизации, ее отличия от современности, можно в конце концов дойти до признания ее непознаваемости для современного ученого и на этом основании вообще отказаться от дальнейших исследований. Истина, очевидно, находится где-то посередине между крайностями. Изучать античный мир следует при помощи категорий и терминов, выработанных современной юридической наукой. Однако содержание этих терминов, категорий и понятий следует уточнить в максимально возможной степени, дабы не сбивать читателя с толку внешне сходными выражениями, скрывающими различный смысл.

Само собой разумеется, что формы государственного устройства древности не должны и не могут в деталях совпадать с современными, и нелепо требовать, скажем, от федерации древнего мира, чтобы она копировала современную федерацию. Никто не требует тождества античной демократии – современной, но при этом ни одной из них не отказывает в праве на имя «демократия». Явления государственной жизни развиваются с течением времени и поэтому не могут не быть подверженными изменчивости. Однако эта изменчивость не меняет главного – существа этих явлений, и, следовательно, они могут быть объектом изучения с помощью универсальных категорий правовой науки. Такое изучение тем более необходимо, что сами древние не всегда давали четких определений явлениям, современным им. Например, термин «симмахия», который часто употребляется в источниках и охотно используется современными гражданскими историками, означал просто оборонительно-наступательный военный союз, а значит, под этим названием может скрываться любая форма государственных соединений. Выявить то, что в действительности стоит за этими неясностями, крайне необходимо. Ибо, только досконально изучив явления прошлого, можно верно определить тенденции раз-

¹⁰ Например, *Камаровский Л.* Федеративные формы современного государства // Сборник правоведения и общественных знаний. Труды юридического общества при Московском университете. СПб., 1893. С. 58–69; *Еллинек Г.* Общее учение о государстве. СПб., 1903. С. 288–289, 513.

¹¹ *Larsen J. A. O. Greek Federal States: Their Institutions and History.* Oxford, 1968; *Сизов С. К.* Федеративные государства эллинистической Греции: Ахейский и Этолийский союзы: Дис... докт. ист. наук. СПб., 1992; *Гребенский Н. Н.* Koinh eirhnh и федеральное движение в Греции // Из истории античного общества: Межвуз. сб. Вып. 1. Горький, 1975. С. 19–29; *Корчагин Ю. В.* Федеративное движение в Греции в первой половине IV в. до н. э. (Беотия, Фессалия, Аркадия, Халкидика): Дис... канд. ист. наук. Л., 1981.

¹² Например, *Пельман Р.* Очерк греческой истории и источниковедения. СПб., 1910. С. 234; *Ростовцев М. И.* Общество и хозяйство в Римской империи: В 2 т. Т. 1. СПб., 2000. С. 34, 36, 47, 48, 51 и др.; *Сальвиоли Г.* Капитализм в античном мире: Этюд по истории хозяйственного быта. Екатеринбург, 1922.

вития государственных форм сегодняшнего дня, избежав тем самым ошибок в планировании дня завтрашнего.

Глава 1. Проблемы сложного государства в современной науке

§ 1. Простое государство и международные организации

Уже более трехсот лет в государствоведении используется термин «сложное государство»¹³. Удивительно, что в трудах различных ученых, которые зачастую придерживаются совершенно разных, порой даже противоположных взглядов, он трактуется одинаково¹⁴. Такое «всеобщее согласие» возможно лишь в двух случаях: или выражаемое этим термином понятие настолько хорошо разработано, что никаких неясностей просто не осталось, или, напротив, оно не привлекало до сих пор к себе пристального внимания исследователей в силу своей кажущейся простоты. Из двух приведенных предположений более справедливым представляется второе. Видимо, именно кажущиеся ясность и простота позволяли до поры до времени успешно использовать указанный термин без серьезного исследования содержания выражаемого им понятия.

В пользу высказанного предположения говорит то обстоятельство, что в научной литературе практически не используется антипод термина «сложное государство» – «простое государство». Точнее говоря, он используется, но всегда в логической связке с одной из форм государственного устройства – унитарным государством¹⁵.

Например, В. Е. Чиркин в своей монографии «Современное государство» утверждает: «Унитарные государства бывают двух видов: простые и сложные. Простые состоят только из административно-территориальных единиц, сложные имеют в своем составе те или иные формы автономии»¹⁶. Аналогично высказываются Р. В. Енгибарян, Э. В. Тадевосян¹⁷ и ряд других авторов. Казалось бы, все ясно. Существует полный консенсус, и вопрос исчерпан. Однако дальше те же самые ученые как бы мимоходом отмечают неоднородность содержания понятия «сложное государство». Оказывается, оно включает в себя не только некоторые унитарные государства, но и государства федеративные. Более того, все возможные разновидности федераций неизбежно подпадают под краткое и категоричное утверждение: «Федеративное государство – сложное государство»¹⁸. Таким образом, термин «сложное государство» оказывается относимым к различным формам государственного устройства. Следовательно, говоря о простом и сложном государствах, мы имеем дело не просто с терминами-антиподами, но с явлениями разного порядка. И на этом фоне очевидной становится необходимость выяснить содержание понятия «простое государство».

¹³ По утверждению Н. Ю. Козловой, впервые данное понятие сформулировано в вышедшем в 1661 году труде Л. Хуго «Dissertatio de Statu Germaniae». См. *Козлова Н. Ю.* Буржуазные учения о федерализме XVII–XIX вв. М., 1988. С. 79–80.

¹⁴ Например, *Горенберг М.* Теория союзного государства в трудах современных публицистов Германии. СПб., 1891. С. 1–18; *Жилин А. А.* Теория союзного государства. Киев, 1912. С. 162; Большой юридический словарь. М., 1997. С. 735; Российская юридическая энциклопедия. М., 1999. С. 1030; Общая теория государства и права: Академический курс: В 3 т / Отв. ред. проф. М. Н. Марченко. М., 2002. Т. 1. С. 291.

¹⁵ Так, Л. Камаровский даже считал возможным использовать термины «простое государство» и «унитарное государство» как синонимы. См.: *Камаровский Л.* Федеративные формы современного государства // Сборник правоведения и общественных знаний. Труды юридического общества при Московском университете. Т. 2. СПб., 1893. С. 59. Современные государствоведы его мнения не разделяют.

¹⁶ *Чиркин В. Е.* Современное государство. М., 2001. С. 157.

¹⁷ *Енгибарян Р. В., Тадевосян Э. В.* Конституционное право: Учебник. М., 2000. С. 284–285.

¹⁸ *Чиркин В. Е.* Указ. соч. С. 163; *Енгибарян Р. В., Тадевосян Э. В.* Указ. соч. С. 284.

На первый взгляд, никакой проблемы здесь нет и быть не может. Если термином «сложное государство», начиная с XVII в., именовалось такое государство, которое возникает из объединения нескольких государств, то, следовательно, понятие «простое государство» должно соотноситься с представлением о государстве как о чем-то едином. Именно таким великие мыслители античности представляли идеализированное государство-полис. Практика, однако, уже в древнем мире показала утопичность подобных представлений. Уже тогда необходимо было формировать особую территориальную организацию, переходя к искусственному разделению государственной территории на отдельные округа. Причем такое деление оказывалось обязательным для типологически различившихся между собою государств. И если древнеегипетские сепы (номы) можно было еще считать отдаленным пережитком политической раздробленности страны, остатками прежних государственных образований с наследственными правителями, то уже древнеперсидские сатрапии представляли собой образец вполне сложившегося искусственного административно-территориального деления. То же можно сказать об афинских тритиях, соединявшихся согласно законодательству Клисфена в так называемые новые филы. А ведь клисфеновские Афины (в отличие от Персии или Египта), безусловно, являлись полисом.

Искусственное деление государственной территории в целях управления настолько вошло в жизнь людей, что в дальнейшем территориально-административное деление начинают признавать одним из важнейших признаков государства¹⁹. И серьезные исследователи не могли проигнорировать ни сам факт территориального деления, ни существенные различия, имеющиеся между государствами. В. Е. Чиркин, характеризуя административно-территориальное деление в некоторых странах, отмечает: «Административно-территориальное деление в разных странах строится по неодинаковым принципам и включает разное число ступеней и звеньев. Обычно это области, провинции, губернаторства и другие подразделения, на которые непосредственно делится территория государства; районы, уезды, округа и другие, из которых состоят единицы областного звена; общины – как низовая единица. ... Есть очень мелкие государства, где нет административно-территориального деления (Науру и Тувалу в Океании, Бахрейн в Персидском заливе, Мальта в Средиземном море, Аруба в Карибском бассейне)»²⁰. Не уточняя, в чем состоит различие в принципах управления, ученый обращает внимание читателя только на наличие в перечисляемых им государствах различного количества звеньев (от двух до четырех) территориального деления (по вертикали) или на отсутствие такого деления вообще.

Г. Еллинек усматривал в проблеме территориального «разделения» простых государств немало дополнительных сложностей. Не сводя дела к количеству промежуточных звеньев, классик немецкого государственноведения полагал, что сами системы управления в государствах зачастую кардинально различаются. Так, он вычленил так называемую «провинциальную систему управления», при которой «для отдельных частей государства создаются высшие учреждения». В качестве примера приводились министерства и ведомства, создаваемые в составе высших органов государственного управления для заведования делами отдельных территорий, чаще всего колоний²¹. Российский исследователь, вероятно, отнес бы к числу подобных органов территориальные приказы, функционировавшие в Московском государстве XVI–XVII вв. (например, Сибирский приказ, Приказ казанского дворца, Новгородскую четверть). Провинциальной системе, не обеспечивавшей, по мнению Г. Еллинека, реальной централизации, ученый противопоставлял «централизацию в форме административного управления, при которой

¹⁹ Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. 2-е изд. Т. 21. М., 1961. С. 169.

²⁰ Чиркин В. Е. Указ. соч. С. 157.

²¹ Еллинек Г. Указ. соч. С. 423–424.

в отдельных частях государства действуют подчиненные центральным ведомствам посредствующие местные учреждения, самостоятельные в отправлении своих административных функций и в решении подведомственных им дел»²². Изучая опыт функционирования той и другой системы управления, ученый полагал, что между ними помимо естественных различий имеется также немалое сходство. Внутреннее родство обеих он усматривал в определенном стиле отношений между территориями и центральными государственными органами. Это то, что мы назвали бы сегодня «авторитарным стилем управления», – с одной стороны идет поток требований и указаний, а с другой – отчеты об исполнении предъявленных требований. Подобный стиль казался ему нормальным явлением при государственной централизации.

Управлению централизованному Г. Еллинек противопоставлял «децентрализацию в форме самоуправления», которую он трактовал как государственное управление через посредство самих заинтересованных лиц, не являющихся профессиональными государственными служащими, противостоящее по этой причине государственно-бюрократическому управлению²³. По мнению ученого, возможны различные виды такого самоуправления, например власть на местах, принадлежащая «почетным должностным лицам» (это понятие толкуется им весьма широко, и под него, вероятно, подойдут как английские мировые судьи, комплектовавшиеся из земельной аристократии и ставшие, по существу, неоплачиваемыми государственными чиновниками, так и российские или австрийские помещики, выполнявшие функции судебных и полицейских властей в отношении своих крестьян). Ученый считал возможным и местное управление с помощью общин, наделенных государством административно-полицейской властью в отношении лиц, проживающих на их территории²⁴. На этот делегированный характер властных полномочий общины профессор Гейдельбергского университета обращал особое внимание, поскольку решительно отказывал органам местного самоуправления в праве самостоятельного обладания принудительной властью как таковой. По его мнению, только государство может обладать такой властью («управлять по собственному праву» – так это у него называется). А значит, только оно и может наделять ею органы местного самоуправления.

Разнородность самоуправленческих структур, естественно, требовала различных методов управления. Сам собой напрашивался вывод: так называемое «простое унитарное государство» на самом деле не было простым. И Г. Еллинек отметил существенные различия в системах управления так называемых простых государств и связал эти различия с особенностями их административно-территориального деления.

Разумеется, ни Г. Еллинек, ни В. Е. Чиркин не были единственными исследователями, затронувшими в своих трудах проблему простого государства. Вряд ли можно пройти мимо рассуждений современного ученого-государствоведа Б. А. Стародубского. Рассматривая государственность различных народов Европы в древности и Средневековье, он писал: «Обратимся к анализу территориально-политического устройства таких античных государств, как Афины, Спарта, Рим... какова же была их форма государственного устройства – федеративная или унитарная? Ни та, ни другая, а форма города-государства (древние греки называли ее «полис», древние римляне – «*civitas*»). Она совсем не похожа на современную унитарную форму, ибо на территориях даже мелких современных унитарных государств расположено то или иное множество городов и областей, а полис (*civitas*) не мог иметь большую территорию по той простой причине, что был устроен в виде одного города. И в этом его специфика»²⁵.

²² Там же. С. 425.

²³ Там же. С. 426.

²⁴ Там же. С. 426–432.

²⁵ *Стародубский Б. А.* Формы территориально-политического устройства государства с точки зрения историка права // Вопросы территориально-политического устройства государства в развитии политической системы общества: Межвуз. сб. науч. трудов. Свердловск, 1990. С. 5.

Таким образом, отсутствие административно-территориального деления и ограничение территории государства рамками одного города оказываются, по мнению Б. А. Стародубского, достаточным основанием для того, чтобы поставить под сомнение принадлежность полиса к унитарной форме государственного устройства. Подобное утверждение, разумеется, нуждается в серьезном и доказательном обосновании. Ведь города-государства известны не только древности и Средневековью. Современный Сингапур, Западный Берлин, существовавший в 1949–1990 гг. в качестве особого образования, вольный город Данциг (1923–1939 гг.), Краков (1815–1846 гг.), не говоря уже о некоторых колониальных владениях, обладавших весьма существенной политической самостоятельностью (типа британского Гонконга до передачи его КНР в 1997 г.), вполне можно отнести к той же категории. Что же, придется и для них изобретать некую новую форму государственного устройства? Не проще ли воспользоваться принципом средневековой философии, известным как «брита Оккама»: не увеличивая без необходимости числа новых сущностей, отнести все эти образования к хорошо известной науке унитарной форме государственного устройства. Тем более что В. Е. Чиркин, как отмечалось выше, считает возможным отнести сюда даже государства, вообще не имеющие административно-территориального деления.

Можно, конечно, привести возражение против самого сравнения взглядов этих исследователей. В. Е. Чиркин, например, специально оговаривает (и это видно из самого названия его работы), что речь он ведет исключительно о современном государстве. Б. А. Стародубский, в свою очередь, рассматривает формы территориально-политического устройства в их историческом развитии. Здесь вполне может встать вопрос о корректности сравнения их взглядов. Однако сравнение это не случайно, поскольку наталкивает на некоторые параллели.

Отстаивая тезис о недопустимости отнесения античного государства к формам государственного устройства, принятым в современной науке, Б. А. Стародубский особо подчеркивает роль народного собрания в полисе (*civitas*) (каждый гражданин участвовал в собрании лично) как выразителя воли всего «народа» (то есть гражданского коллектива рабовладельцев). Полис им рассматривается, таким образом, в качестве не только государства, но и некоего территориального коллектива. В работе В. Е. Чиркина также обращается внимание на любопытное обстоятельство: в ряде стран единицы административно-территориального деления совпадают с так называемыми территориальными коллективами, в которых избираются представительные местные органы. Понятие территориального коллектива сегодня официально признано законодательством некоторых стран, например Франции²⁶. Если же вспомнить приведенные ранее слова Г. Еллинека об общинах, выполняющих государственные функции (пусть только по прямому указанию органов государства), то однотипность выводов этих различных исследователей просто не может не броситься в глаза. Сравнение их взглядов выглядит в этой ситуации вполне уместным.

Тезис Б. А. Стародубского, таким образом, нельзя признать в достаточной мере обоснованным, а вот допустимость общинного самоуправления в рамках простого унитарного государства вряд ли может быть оспорена. Также не может быть оспорена и допустимость различной организации управления в нем, а организационные различия неизбежно будут порождать соответствующие им особенности в территориальном делении.

Все указанные выше обстоятельства требуют однозначного определения понятия «простое государство». Оно могло бы быть таким: *простое государство* — это такая разновидность унитарного государства, в которой не существует каких-либо автономных территориальных образований, а местное самоуправление (если оно имеется) функционирует строго в рамках, очерченных государственным законодательством, и под государственным контролем. Думается, что такое определение наиболее полно охватывает все существенные признаки простого

²⁶ Брэбан Г. Французское административное право / Пер. с фр. Д. И. Васильева, В. Д. Карпович. М., 1988. С. 89–123.

государства: во-первых, оно неотъемлемо от унитарной формы государственного устройства, во-вторых, оно не может включать в себя какие-либо автономные территориальные подразделения, в-третьих, оно может допускать (что, в принципе, не обязательно) существование местного самоуправления на своей территории, но рамки этого самоуправления устанавливаются исключительно им самим. В то же время такое определение позволяет избежать споров относительно форм территориальной организации населения, которые полностью определяются особенностями методов управления, в данном государстве принятых.

Разновидностей простого государства может оказаться много. При этом совсем не обязательно относить указанное понятие только к государствам современности. Государственные образования минувших эпох также могут подпадать под данное определение. Более того, снятие обязательного требования о наличии однотипного административно-территориального деления государства позволяет более уверенно относить к категории простых государств и некоторые древневосточные монархии, и средиземноморские полисные общины, а также многие феодальные государства Средневековья. Известно, что одним из признаков хорошей теории является ее способность объяснить большое количество явлений реальной жизни. В случае принятия указанного выше определения простого государства классическая государствоведческая теория оказывается пригодной для анализа государств различных эпох, что в свою очередь дает возможность исследовать преемственность государственных форм, существовавших в различные времена, проследить динамику их исторического развития.

Само собой разумеется, что простые государства живут и функционируют не изолированно от внешнего мира. Напротив, уже с момента возникновения первых государств между ними начали складываться определенные отношения. Первоначально отношения эти ограничивались либо обменом товарами, либо войнами, преследующими цель отнять необходимое у соседа. Но по мере роста международного общения государства постепенно переходят к постоянным взаимоотношениям, заключающимся как в поддержании дипломатических отношений (обмен посольствами и разного рода посланиями), так и в создании международных союзов государств. Особенностью таких союзов (иногда их именуют альянсами) является то, что заключаются они, как правило, ради достижения каких-нибудь точно определенных целей, обыкновенно временных. К этому следует, очевидно, добавить, что отношения между союзниками регулируются здесь периодическими встречами уполномоченных должностных лиц, которые в договорах и соглашениях различного рода оформляют права и претензии сторон.

Такой порядок регулирования отношений изначально ставит предел в сближении между государствами-союзниками и совершенно исключает возникновение общего, постоянно действующего органа власти, который мог бы требовать от членов альянса определенных действий (равно как и воздержания от таковых) и соблюдения общих норм поведения. А практика нередко обнаруживает потребность в сохранении союза в течение длительного срока, что предполагает и активную совместную деятельность по защите общих интересов.

Для более активной координации совместных усилий, повышения оперативности деятельности, обеспечивающей защиту общих интересов, требуется сделать следующий шаг – от альянса к более или менее постоянной международной (межгосударственной) организации. Первоначально такие организации создаются государствами с целью сотрудничества в определенной области, обеспечения и охраны общих интересов в международном общении. В немецком государствоведении XIX в. их называли международно-административными союзами²⁷. Сюда относили договоры о выдаче преступников и консульском представительстве, всемирный почтовый и телеграфный союз, конвенцию о метре, международные соглашения о железнодорожных тарифах. Такие соглашения считались постоянными учреждениями, которые могли быть заменены чем-либо лучшим, но никогда не могли быть совершенно уничтожены. Ведь, по

²⁷ См. библиографию в кн.: *Еллинек Г.* Указ. соч. С. 494.

мнению ученых того времени, «расторжение таких соглашений без замены их аналогичными означало бы, при наших современных социальных отношениях, решительный шаг назад всей культуры»²⁸.

С мнением немецких ученых можно, пожалуй, согласиться, но с незначительной оговоркой. Название «международно-административные союзы» следует заменить другим, более адекватно раскрывающим суть этого явления, – «специализированные международные организации». В самом деле, ведь от другой категории международных организаций эту группу отличает именно «узкая специализация». Кроме того, не всегда подобные объединения основываются на межправительственных соглашениях. В их образовании участвуют и иные ветви государственной власти стран-членов.

С конца XIX столетия начинается формирование постоянных универсальных международных организаций, первоначально регионального характера. В отличие от международно-административных союзов («специализированных международных организаций») они должны были содействовать сотрудничеству государств в самых разнообразных сферах. Старейшим из таких объединений, существующих в настоящее время, является Организация Американских Государств, зародившаяся более ста лет назад.

Сказанное вовсе не означает, что как специализированные, так и универсальные международные организации являются продуктом исключительно современной цивилизации. Такие явления, как амфикионии, симмахии, симполитии, существовали уже в античном мире. Правда иногда в литературе встречаются утверждения, что в древности в принципе не могло существовать подлинно международных организаций, которые относят «к числу новейших форм международно-правовых объединений государств»²⁹. Причиной такого подхода является требование большинства юристов-международников, чтобы международная организация соответствовала нормам и принципам международного права. Поскольку же международное право как универсальная система сложилась только в эпоху капитализма, то к более ранним временам это требование не может быть отнесено.

Представляется, однако, что здесь мы сталкиваемся с элементарной путаницей в понятиях. Отсутствие отдельных свойств явления не означает отсутствия этого явления самого по себе. Конечно, международное право древности отличалось от современного международного права по различным параметрам. Одним из таких параметров являлась универсальность (точнее, ее отсутствие). С позиций современности любые международные отношения древних отличались локальностью. Подлинно глобальный, всеохватывающий характер международное право приобрело только в XX в. Означает ли это, что международное право как особая отрасль не существовало ранее? Конечно, нет. Не подлежит сомнению существование уже в древнейшие времена норм, регулировавших отношения между государствами, а следовательно, и международного публичного права как такового. Поэтому отказ международным организациям древнего мира в праве на существование представляется необоснованным и непонятным.

Косвенно это подтверждают сами авторы многотомного Курса международного права: «Потребность в международном праве получила практическое выражение в древнем мире не только в приспособлении некоторых внутригосударственных институтов к интересам международного общения, но и в широком использовании для регулирования межгосударственных отношений типичного для международного права источника – международного договора. На этой основе складывались отдельные международно-правовые институты и даже региональные международно-правовые сообщества этнически однородных групп государств. Однако такого рода сообщества чаще всего были лишь переходной ступенью к созданию унитарного государ-

²⁸ Там же. С. 495.

²⁹ Курс международного права: В 7 т. Т. 7. Международно-правовые формы интеграционных процессов в современном мире / М. П. Бардина, С. А. Войтович, Ю. М. Колосов и др. М., 1993. С. 21.

ства. Они не соответствовали насильственному характеру интегративных взаимосвязей в рабовладельческом обществе, для расширения и стабилизации которых более адекватным было все же (наряду с когортами и легионами) внутриимперское право»³⁰.

Оставив на совести авторов утверждение о переходном характере этнически однородных групп государств (на деле далеко не все такие сообщества порождали унитарную государственность – достаточно вспомнить городские сообщества Древней Греции), отметим главное – признание существования в древности международного права, а следовательно, и отсутствие причин отказывать античным международным организациям в этом названии³¹.

Современная наука, к сожалению, не выработала единого и общепринятого определения понятия международной организации. В многотомном Курсе международного права утверждается: «Международная организация – это, прежде всего, объединение, или ассоциация государств, образующее определенное их организационное единство, обеспечиваемое юридическими правилами функционирования организации (нормами учредительного акта и нормами «внутреннего права» организации). Иначе говоря, международная организация характеризуется организационно-правовым единством ее государств-членов, которое может достигаться только на основе соглашения между ними»³². Соглашение это становится учредительным актом, который определяет цели и задачи организации и, прежде всего, регулирует взаимоотношения ее с государствами-членами и отношения государств-членов между собой. Учредительный акт также определяет функции и компетенцию руководящих или координирующих органов организации, их юридически установленные правомочия по отношению к государствам-членам. К этому иногда добавляют, что международная организация – это международно-правовая институция, учреждение и деятельность которой регулируются международным правом.³³ Для настоящей работы данного определения вполне достаточно.

В. Е. Чиркин обратил внимание на то, что среди международных объединений имеются такие, которые имеют элементы, присущие скорее союзному государству. «У них разные названия – пакты (например, Андский пакт стран Латинской Америки), сообщества (ЕЭС до преобразования в Европейский Союз), содружества (Британское Содружество), региональные организации государств (Организация африканского единства), союзы (Европейский Союз) и др. Преобладают черты международного объединения, но, с другой стороны, есть общие органы, которые осуществляют координирующую деятельность на международной арене, а иногда вправе принимать решения, обязывающие государства-члены их исполнять».³⁴

Положение государств-членов в такой организации оказывается весьма непростым. С одной стороны, их независимость и суверенитет вроде бы не подвергаются сомнению. Обязательства, взятые ими на себя в рамках организации, соблюдаются по доброй воле, и, наконец, никому не возбраняется покинуть международную организацию, если условия членства в ней перестали удовлетворять потребностям конкретного государства. Однако действительность сложнее априорных схем. Например, требование подчиняться правилам, установленным внутри международной организации, может прийти в противоречие с потребностями текущей политики. Тогда государство-член начинает искать способы обхода неудобного в данный момент правила, не стремясь при этом покинуть организацию вообще. Кроме того, покинуть ряды международной организации государство-член может только в соответствии с установленной процедурой. Но в данной ситуации неизбежная потеря времени может ущемлять его срочные интересы. Этот конфликт интересов способен подрывать изнутри и даже полностью

³⁰ Там же. С. 17.

³¹ О международном праве в античном мире см. также: *Кащеев В. И.* Эллинистический мир и Рим: Война и дипломатия в 220–146 годах до н. э. М., 1993. С. 36–40.

³² Курс международного права. Т. 1. С. 174–175.

³³ Там же. С. 176.

³⁴ *Чиркин В. Е.* Указ. соч. С. 76.

разрушить любое международное объединение, с какими бы целями оно ни создавалось. Вот почему при наличии устойчивых взаимных связей между государствами, основанных на общности интересов, появляется стремление к поиску большего организационного единства государств, к поиску наиболее адекватных форм обеспечения этого единства. А такой поиск, при все большем сближении простых государств между собой, может вынудить их к следующему шагу – формированию сложного государства.

§ 2. Сложное государство и его разновидности

Как уже упоминалось, термин «сложное государство» может быть отнесен к государствам с совершенно различными формами государственного устройства. Чаще всего современные государствоведы относят к этой категории либо унитарные государства, включающие в себя автономные образования, либо союзные государства – федерации.

Прежде всего, следует выяснить особенности унитарной государственности, допускающей существование автономных образований. На рубеже XIX–XX столетий Г. Еллинек так оценивал наличие в унитарном государстве областной автономии: «Политически область означает, по общему правилу, элемент несовершенной организации или дезорганизации государства. Присоединенные земли могут быть отделены от государства без какого бы то ни было нарушения его внутренней жизни. Но и государство, в котором области являются интегральными составными частями, лишено необходимого политического единства. Нередко в этих членах государства проявляются центробежные тенденции к большей самостоятельности, делающие эту форму государства столь же неустойчивой, как и большинство федераций государств. Существование областей по общему правилу обуславливается теми же причинами, как и многих других соединенных государств: невозможностью слить в одно нераздельное единство народные массы, разобщенные национальными, историческими, социальными различиями. Этой центробежной тенденции нередко соответствуют тенденции государства к централизации, чем обычно вызывается упорная внутренняя борьба»³⁵.

Классическое государствоведение, таким образом, рассматривало областную автономию как некое зло, которое государства в неблагоприятных обстоятельствах вынуждены терпеть, но которое, в конечном счете, желательно ликвидировать. Как немецкие, так и многие русские либеральные государствоведы, делая односторонние выводы из исторического опыта своих стран, опасались всяких проявлений политической раздробленности и местного сепаратизма. Воспоминания о негативных, а порой и просто трагических последствиях раздробленности для судеб своих народов вынуждали их воспринимать любую политическую централизацию как заведомое благо. А областному и особенно национальному сепаратизму они всячески пытались противопоставить идею местного самоуправления, которое единственное, по их мнению, могло примирить централистские бюрократические режимы, существовавшие в обеих странах, с охраной интересов широких слоев населения. Не случайно Г. Еллинек утверждал: «От указанной формы децентрализации децентрализация в форме самоуправления политически отличается тем, что последняя представляет форму нормальную, а первая – ненормальную, в которой проявляется тенденция либо к новым государственным образованиям, либо к более интенсивной централизации всего государства, нивелирующей особенности отдельных земель»³⁶.

Современная наука, а главное, политическая практика несколько иначе подходят к данным проблемам. Прежде всего, в настоящее время не наблюдается столь жесткого противопоставления местного самоуправления и автономии, как раньше. Этому способствует более широкое понимание автономии современными исследователями. Как указано в Большом юридическом словаре: «Автономия... в широком смысле – определенная степень самостоятельности каких-либо органов, организаций, территориальных и иных общностей в вопросах их жизнедеятельности»³⁷. Такое толкование позволяет считать практически любые виды местной самодеятельности – от финансово-экономической до национально-территориальной. Но обык-

³⁵ Еллинек Г. Указ. соч. С. 441.

³⁶ Там же.

³⁷ Большой юридический словарь / Под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских. М., 1997. С. 4.

новенно, говоря о сложном унитарном государстве, исследователи имеют в виду такие виды автономии, как территориальная (региональная) или государственная.

Территориальная (региональная) автономия нередко называется в литературе политической или законодательной. Фактически она представляет собой не что иное, как дальнейшее логическое развитие местного самоуправления. Появление указанного явления можно объяснить довольно просто. Изначально, с момента зарождения в XVII столетии идеологии либерализма, ее адепты оценивали государство как неизбежное, хотя и необходимое зло. Эти представления коренились в реальном положении капиталистических элементов в позднефеодалном государстве. В интересах дворянства абсолютная монархия стремилась ликвидировать или подчинить себе все местные корпорации, а буржуазию рассматривала исключительно в качестве источника налоговых и иных денежных поступлений. Многочисленные злоупотребления чиновной бюрократии и недостаточная правовая защищенность в рамках сословного строя – все это убеждало буржуазию в потенциальной враждебности государственной машины ее интересам.

Позднее, когда ситуация изменилась и буржуазия вошла в разряд правящих классов, недоверие по отношению к государству у нее осталось. Определенная самостоятельность бюрократического аппарата, его корпоративная сплоченность затрудняли классовый контроль над этой важной общественной силой. К тому же центральная власть, даже в виде избираемого парламента, не всегда могла учесть интересы отдельных фракций правящего класса, особенно специфические частные или групповые интересы. А между тем именно частный интерес должен, безусловно, господствовать в капиталистическом обществе. Потребовались механизмы и организационные структуры для обеспечения такого интереса. Одной из таких структур и стало местное самоуправление.

Г. Еллинек так говорил о причинах образования местного самоуправления: «Невозможность в достаточной мере ознакомиться из центра с реальными жизненными отношениями отдельных частей государства; непригодность чуждой потребностям народа и социально оторванной от него бюрократии к плодотворному управлению. Стремление поднять самостоятельность граждан и таким образом пробудить и усилить в них интерес к государству. Усиление чувства политической ответственности у управляемых, если им предоставляется участие в делах правления и управления. Необходимость для законодательства и управления считаться с местными и профессиональными интересами. Гарантирование законности управления в противовес произволу центральных установлений, перенесение на заинтересованных расходов местного управления»³⁸.

Даже из указанного перечня видно, что причины эти разнообразны. Следовательно, разнообразными должны быть и функции органов местного самоуправления. Но обилие этих функций породило противоречие. С одной стороны, для осуществления их всех требовались значительные финансовые средства, а с другой – нужны были грамотные и компетентные специалисты. Специалистам следовало хорошо платить, контролируя при этом всю их деятельность. Но для профессионального контроля над специалистами требовались не менее профессиональные контролеры. Таковые уже имелись в наличии, но в лице тех же самых государственных чиновников. Круг, таким образом, замкнулся. Местная самостоятельность пришла в противоречие с необходимым профессионализмом управления.

Политическая автономия предоставила сравнительно простой и дешевый выход из создавшегося положения. Создание системы самостоятельно формируемых органов законодательной и исполнительной власти, установление центральными властями круга вопросов, по которым допускается местное законодательство, – все это позволяет повысить оперативность решения местных вопросов. А возможность самостоятельно распоряжаться средствами мест-

³⁸ Еллинек Г. Указ. соч. С. 419.

ного бюджета позволяет местным органам власти и управления реально разрешать возникающие перед ними проблемы. Местное самоуправление как бы поднимается на новый уровень. Если муниципальные образования обязаны действовать исключительно в рамках общегосударственных законов, то региональные автономии в ряде случаев составляют для себя законы сами или, как это имеет место в КНР, не применяют некоторые общегосударственные законы, не соответствующие местным условиям, правда, с разрешения вышестоящих органов³⁹.

Разумеется, у местного самоуправления и региональной автономии много общего: местные органы действуют под пристальным надзором органов центральной власти, которая сохраняет право непосредственного вмешательства в дела местных властей. Так же как незаконные решения муниципальных властей, органы центральной власти могут отменить и законы, принятые региональными органами власти, в случае их противоречия законам общегосударственным. И все же степень самостоятельности местных властей в региональной автономии выше, чем у органов местного самоуправления. В силу вышесказанного нельзя согласиться с теми исследователями, которые фактически именуют органы власти автономий лишь агентами или делегатами центральной власти⁴⁰. Поэтому принципы территориальной автономии широко используются как для решения национальных проблем (тогда возникает национально-территориальная автономия, отличающаяся от обычной региональной особыми правами в культурной и языковой сферах), так и для управления отдаленными от основной территории государства владениями (например, Фарерские острова в Дании) или территориями, резко выделяющимися хозяйственным и культурным своеобразием (например, созданная в 1991 г. автономия кочевых племен туарегов в Мали).

Высшей формой автономии признается автономия государственная. Получив от центральных властей ряд атрибутов государственности, например право иметь собственную конституцию и созданную в соответствии с ней, не зависящую от центра структуру органов власти, собственную законодательную компетенцию, собственное гражданство, государственный язык и официальную символику, такое автономное образование в унитарном государстве становится практически неотличимым от субъекта в федерации. Отличием здесь является только: во-первых, то, что источником всех этих правомочий в унитарном государстве являются сами органы центральной государственной власти (что в повседневной жизни не имеет большого значения), а во-вторых, то, что региональные органы власти подобного государства не имеют совместной компетенции с центральными органами, что порой встречается в федерациях. Очевидно, что подобные отличия вряд ли можно признать существенными.

Сегодня в мире существуют различные виды территориальной автономии: от административной (издание газет, радиовещание, судопроизводство на местном языке, некоторые дополнительные полномочия для местных органов) до государственной. В некоторых государствах автономные права предоставляются всем административным единицам, и в результате возникает так называемое «государство областей» (региональное государство). Такими региональными государствами сегодня являются Италия (по Конституции 1947 г.), Испания (по Конституции 1978 г.), Шри Ланка (согласно поправкам к Конституции 1978 г.) и ЮАР (после реформ 1994–1996 гг.). При этом речь не идет о детальном совпадении прав у всех автономных образований. В Испании территориальная автономия, имеющая некоторые черты национально-территориального характера (Арагон, Андалузия, Галисия, Страна басков), сочетается с автономией, обладающей чертами и областного районирования (Астурия, Леон, Валенсия). В Италии пять выделенных автономных областей имеют определенные особенности национального, лингвистического, бытового характера, остальные 15 созданы по территориальному при-

³⁹ Чиркин В. Е. Указ. соч. С. 184.

⁴⁰ Жилин А. А. Теория союзного государства. Разбор главнейших направлений в учении о союзном государстве и опыта построения его юридической конструкции. Киев, 1912. С. 272–273.

знаку. Иногда высказываются утверждения, что создание регионального государства – новое явление современности⁴¹. На самом деле такие «государства автономий» вовсе не являются порождением только нашего времени. Сто лет тому назад аналогичным образом именовали Австрию, точнее, австрийскую часть Австро-Венгерской империи. Г. Еллинек прямо именовал ее «государством областей или земель, своего рода федерацией»⁴², а З. Авалов утверждал: «Благодаря областному самоуправлению, которым уже сорок лет наделены австрийские земли, народности монархии получили возможность быстро развиваться во всех отношениях. Благодаря ему нашла применение созидательная энергия национальной солидарности»⁴³.

Государства автономий не случайно сравниваются с федерациями. Некоторыми своими чертами они уже настолько отличаются от унитарных государств, что их просто трудно признать таковыми. Отдельные исследователи предполагают, что «государства автономий» находятся на пути превращения в подлинную федерацию и их следует рассматривать как переходную форму от унитарного государства к федерации⁴⁴. Так это или нет – сказать сложно (хотя австрийский опыт как будто подтверждает высказанную точку зрения). Однако появление такого феномена позволяет сделать важный вывод о том, что не существует непреодолимой грани, отделяющей одну форму государственного устройства от другой. И унитарное государство и федерация существуют не изолированно, а находятся под взаимным влиянием и в постоянном взаимодействии друг с другом.

О федеративном государстве нет необходимости рассказывать подробно, так как его основные признаки в отечественной юридической науке устоялись уже давно. Общепризнано, что это – сложное государство, состоящее из государственных образований, обладающих юридически определенной политической самостоятельностью. Никем не оспаривается наличие двух самостоятельных систем органов государственной власти с собственной, только им присущей компетенцией и фактическое отсутствие суверенитета у субъектов⁴⁵. В некотором уточнении нуждаются только два вопроса. Во-первых, возможность расширения центральной властью своих полномочий и пределы такого расширения. И, во-вторых, обязательность равного статуса субъектов в федерации.

На первый из этих вопросов можно ответить так: возможности федеральной власти расширять свои полномочия практически неограниченны. Теоретически федерация, таким образом, может быть превращена в унитарное государство. Однако такое рассуждение носит чисто спекулятивный характер. Во-первых, для такого преобразования нужны очень веские причины и продолжительное время. Ведь подобного рода преобразования могут произойти только в том случае, если удастся убедить региональные элиты отказаться от тех выгод, которые им дает государственный статус их регионов. Во-вторых, такая трансформация требует достаточно сложной конституционной процедуры (при этом необходим полный пересмотр не только конституции, но и всего связанного с ней комплекса законодательства), что, как правило, позволяет избежать непродуманных преобразований. Разумеется, проблему можно легко разрешить насильственными действиями (в качестве примера можно привести военный переворот генерала А. Л. Санта-Анна в Мексике в 1835 г., который привел к временной замене федералистской конституции этой страны унитаристской), которые однако, чреватые неожиданными осложнениями (например, «преобразования» Санта-Анны стоили Мексике потери Техаса). Подобные неправовые способы не являются предметом рассмотрения данной работы.

⁴¹ Чиркин В. Е. Указ. соч. С. 185.

⁴² Еллинек Г. Указ. соч. С. 440.

⁴³ Авалов З. Областные сеймы (Федерализм) // Конституционное государство: сб. статей. СПб., 1905. С. 296.

⁴⁴ Федюлова А. В. Федерация и федерализм: общетеоретические аспекты // Право: теория и практика. Ижевск, 2001. С. 4–5.

⁴⁵ Большой юридический словарь. С. 735.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.