

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНСТИТУТЫ И ПРАВОВЫЕ СИСТЕМЫ

М. Б. Бекбосынов

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Аннотация: В статье автор анализирует особенности формирования и реализации федерализма в зарубежных странах и в России. Изучает конституционные основы федерализма. Автор исследует механизмы распределения полномочий в рамках федерации, выделяет общие моменты и акцентирует внимание на различиях. Анализирует содержание института федерального вмешательства в деятельность субъектов федерации в федеративных государствах.

Ключевые слова: политология, федерация, федерализм, конституция, субъект федерации, полномочия, институт федерального вмешательства, государственное управление, эффективность, конституционно-правовое регулирование.

Говоря о совершенствовании федеративных отношений в нашей стране, представляется немаловажным изучение мирового опыта, опыта тех стран, которые достигли наиболее высокого прогресса в этой области. Федеративные государства, несмотря на многочисленные различия, обладают рядом общих характеристик, отличающих их от других форм государственного устройства. Вместе с тем, ни одна модель федеративного устройства не подходит для всех случаев. Гибкость и разнообразие – одна из сильных сторон федерализма.

Все федерации эволюционируют с течением времени. Одни пережили крупные конституционные изменения, другие федерации значительно изменились, но эти изменения не имели под собой изменения конституций.

По мнению исследователя проблем федерализма Дж. Андерсона, федерализм не всегда является наилучшим вариантом государственного устройства, и в то же время не существует наилучшей версии федерализма¹.

Для нас представляет интерес зарубежный опыт конституционно-правового регулирования федеративных отношений, особенно с учетом того обстоятельства, что многие положения Конституции Российской Федерации были заимствованы из конституционной практики зарубежных стран.

Рассмотрим подробнее некоторые механизмы конституционно-правового регулирования федеративных отношений в зарубежных странах.

Анализируя вышеназванные механизмы, приходим к выводу, что для федеративных государств важнейшим

является жесткое требование того, чтобы текст конституции в части, затрагивающей федеративное устройство, не мог быть изменен без согласия субъектов федерации. Возможны разные варианты принятия решения по этому вопросу: простым большинством, квалифицированным большинством или всеми субъектами федерации.

Так, вариант простого большинства применяется, например, в Индии. В соответствии с ее Конституцией в тех случаях, когда поправка затрагивает исполнительную или судебную власть союза, высшие суды штатов или собственно Конституцию Индии, она должна быть ратифицирована не менее чем половиной штатов².

Примером необходимости квалифицированного большинства субъектов федерации являются конституции США и Канады. Например, согласно ст. V Конституции США предусматривается четыре возможных варианта процедуры внесения поправок в основной закон, и в каждом случае решение принимает квалифицированное большинство законодательных органов штатов (конгресс – легислатуры, конгресс – конвенты, конвент – конвенты, конвент – легислатуры). Объединенная резолюция, содержащая в себе проект поправки, должна быть одобрена либо двумя третями голосов обеих палат конгресса, либо специальным конвентом, созываемым по требованию законодательных собраний двух третей штатов. В обоих случаях текст поправки должен быть ратифицирован либо тремя четвертями законодательных органов штатов, либо тремя четвертями

¹ Андерсон Дж. Федерализм: введение. М., 2009. С. 20.

² Конституционное право зарубежных стран. М., 2004. С. 297.

конвентов штатов. На практике фактически применяется только вариант «конгресс – легислатуры»³.

В соответствии с Конституционным актом Канады 1982 г. процедура принятия поправок к основному закону страны требует не только согласия федерального парламента, но и одобрения легислатур, по крайней мере, семи из десяти (двух третей) провинций Канады, которые представляли бы не менее половины всего населения страны, а по некоторым фундаментальным вопросам государственного устройства для внесения поправок в конституцию страны необходимо полное единогласие⁴.

Согласно ст. 3 Конституции Австрии изменение территорий федерации, являющееся вместе с тем изменением территорий земель, а также изменение границ земель внутри территории федерации может производиться, помимо случаев заключения мирных договоров, лишь на основании идентичности конституционных законов федерации и заинтересованных земель⁵.

В Российской Федерации согласно п. «а» ст. 71 Конституции РФ изменение Конституции РФ отнесено к ведению Российской Федерации. Однако ст. 13 в п. «б» устанавливает, что поправки к главам 3 – 8 Конституции РФ, касающиеся федеративного устройства РФ, вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее, чем двумя третями субъектов Российской Федерации⁶. Это несоответствие, по сути, оставляет вопрос порядка внесения изменений в Конституцию Российской Федерации открытым.

Тем не менее, на наш взгляд, сегодняшний порядок внесения поправок в главы 3 – 8 Конституции РФ представляется наиболее оптимальным для нашего государства. Единственное, что можно дополнить – это то, что голоса депутатов местных законодательных органов должны быть как-то учтены при внесении поправок. Власть должна обязательно обращать внимание на мнение местных депутатов в регионах.

Что касается соответствия федерального законодательства законодательству субъектов федерации, здесь можно отметить, что конституции федеративных государств содержат, как правило, четко сформулированные положения о недопустимости несоответствия между федеральной конституцией и конституциями субъектов федерации. Так, Конституция США устанавливает, что федеральная конституция является верховным правом страны, и судьи каждого штата обязаны ее исполнять даже в том случае,

когда в конституциях отдельных штатов встречаются противоречащие ей предписания (ч. 2, ст. VI)⁷. Подобные статьи имеются в конституциях ФРГ, Австрии, Канады, Индии, Швейцарии⁸.

Наряду с положением о верховенстве федеральной конституции предусматриваются механизмы, обеспечивающие выполнение этого требования на практике. Один из механизмов состоит в том, что каждый субъект федерации должен получить от федеральных властей подтверждение соответствия своей конституции федеральной конституции. Например, согласно Конституции Швейцарии, такое подтверждение дается в случаях, если конституция кантона:

- а) не содержит ничего противоречащего постановлениям федеральной конституции;
- б) обеспечивает осуществление федерацией политических прав согласно республиканским нормам;
- в) была принята народом и может быть пересмотрена, когда этого потребует абсолютное большинство граждан (ст. 6)⁹.

Подобный механизм федерального контроля за соответствием конституции субъектов федерации федеральной конституции является предварительным, т.е. контролем, осуществляемым федерацией до вступления в силу конституций субъектов федерации. В большинстве зарубежных федеративных государств существует также механизм последующего федерального контроля за соответствием конституций субъектов федерации федеральной конституции, т.е. контроля, осуществляемого федерацией после вступления в силу конституций ее субъектов. Право на осуществление данного вида контроля предоставлено в одних государствах верховному федеральному суду, в других – конституционному федеральному суду.

Для обеспечения соответствия конституций субъектов федерации федеральной конституции важную роль играет также конституционное предписание о том, что высшие должностные лица субъектов федерации обязаны неукоснительно соблюдать основной закон государства и нести ответственность в случаях его нарушения. Так, в соответствии с Конституцией Австрии, при вступлении в должность губернатор земли приносит присягу верности федеральной конституции перед федеральным президентом, другие члены правительства земли – перед губернатором земли (п. 4 ст. 101)¹⁰. Конституция США устанавливает, что сенаторы, а также все должностные лица исполнительной и судебной власти, как Соединенных Штатов, так и отдельных штатов,

³ Конституция Соединенных Штатов Америки. М., 1999.

⁴ Столяров М.В. Теория и практика федерализма. М., 2008. С. 360.

⁵ Конституция Австрийской Республики // <http://mykpzs.ru/konstituciya-avstrijskoj-respubliki/>

⁶ Конституция Российской Федерации. М., 2008.

⁷ Конституция Соединенных Штатов Америки. М., 1999.

⁸ Конституции зарубежных стран // www.right777.ru/konst.html

⁹ Конституция Швейцарской Конфедерации // http://constitution.garant.ru/DOC_3864915.htm

¹⁰ Конституция Австрийской Республики // <http://mykpzs.ru/konstituciya-avstrijskoj-respubliki/>

обязуются, принося присягу или делая заявление, строго исполнять и поддерживать Конституцию США¹¹.

Согласованности конституций субъектов федерации с основным законом способствуют также четкая фиксация в федеральной конституции вопросов, которые должны получить соответствующее регулирование в конституциях субъектов федерации; требования соблюдения однородности в отношении конституционного строя; перечень сфер деятельности субъектов, которые гарантируются федеральной конституцией. Эти положения отражены в конституциях США, Австрии, ФРГ, Швейцарии. И в данном случае для федерального центра безразлично, будет ли, например, в конкретном населенном пункте выборный орган или все дела будут решаться общим собранием.

В некоторых федеративных государствах осуществляются меры по унификации законодательства субъектов федерации. Так проекты унифицированных законодательных актов в США разрабатываются созданной еще в 1892 г. Национальной конференцией уполномоченных по унификации законов штатов. В Германии и Канаде проблемы унификации законодательства решаются на конференциях глав или представителей исполнительной власти.

Таким образом, можно заключить, что живая практика федерализма выработала четыре основных вида гарантий для обеспечения соответствия конституций субъектов федерации федеральной конституции, а именно:

- подтверждение федеральными властями соответствия конституций субъектов федерации федеральной конституции;
- судебный федеральный контроль за соответствием конституций субъектов федерации федеральной конституции;
- конституционное закрепление обязанности для членов legislatures и высших должностных лиц субъектов федерации неукоснительно соблюдать федеральную конституцию и нести ответственность в случае нарушения этой обязанности;
- унификация законодательства субъектов федерации.

Перечисленные формы и методы нормативно-правового регулирования соответствия конституций и уставов субъектов федерации федеральной конституции пока не нашли в нашей стране должного применения. Одной из причин этого явились крупномасштабные отступления большинства конституций республик и значительного числа уставов краев и областей от Конституции Российской Федерации. Сегодня конституции и уставы субъектов Федерации России приведены в соответствие с основным законом, но осуществлено это не по четким нормативным правовым предписаниям, а в большей мере административными средствами.

¹¹ Конституция Соединенных Штатов Америки. М., 1999.

Относительно контроля со стороны федерального центра, можно отметить опыт организации конституционного контроля в США, который успешно применяется в других федеративных государствах. Так, Федеральный Конституционный суд ФРГ в силу Конституции ФРГ выносит решения: при наличии разногласий или сомнений относительно того, соответствуют ли федеральное право или право земли по своей форме и содержанию федеральной конституции; при наличии разногласий относительно прав и обязанностей федерации и земель; по другим публично-правовым спорам между федерацией и землями; по конституционным жалобам, которые могут быть поданы любым лицом, считающим, что государственная власть нарушила его основные права (абз. 2, 3, 4, 4а п. 1 ст. 93)¹².

Что касается Российской Федерации, то в нашей стране Конституционный Суд не осуществляет контроля, он не наделен такими функциями. Прерогатива контроля остается за Генеральной прокуратурой и Минюстом РФ. В то же время Конституционный Суд Российской Федерации рассмотрел за период своего существования большое число дел по разрешению конституционно-правовых коллизий, возникавших в системе федеративных отношений. Исследователь этой проблемы С.М. Шахрай пришел к выводу, что именно Конституционный Суд РФ в связи с длительным отсутствием внятной позиции федерального законодателя по проблемам разграничения предметов ведения и полномочий стал своеобразным проводником по «белым пятнам» федерализма и во многом определил важнейшие принципы и контуры законодательной базы российской федеративной системы¹³. По нашему мнению, в будущем необходимо четко наделить полномочиями существующие и вновь созданные Конституционные суды субъектов, вышестоящей инстанцией для которых будет Конституционный суд РФ в сфере разрешения споров между субъектами федерации и самой федерацией. Споры между субъектами федерации должны быть подведомственны Конституционному суду РФ.

Вопрос о стабильности федерации тесно связан с проблемой распределения компетенции между федерацией и ее субъектами. Сферы компетенции, как известно, могут быть: исключительно федеральная, исключительно субъектов федерации, совместная и остаточная. Способы размежевания предметов ведения можно свести к пяти вариантам.

1. Некоторые конституции устанавливают исключительную компетенцию федерации, а все остальные вопросы относят к ведению субъектов. Поскольку исключительная компетенция субъектов федерации в конституции

¹² Основной закон Федеративной Республики Германия // <http://vivovoco.rsl.ru/vv/law/brd.htm>

¹³ Шахрай С.М., Клишас А.А. Конституционное право Российской Федерации. М., 2010. С. 131.

не определена, союзный закон может быть принят по любому вопросу и всегда имеет верховенство.

2. Может быть установлена исключительная компетенция субъектов, в которую федерация не может вмешиваться. Этот способ дает определенные гарантии субъектам от вмешательства со стороны федеральных органов, однако к ведению субъектов обычно относят вопросы, не имеющие принципиального значения, в то время как сфера федеральной компетенции остается очень широкой.
3. Конституции устанавливают две сферы компетенции – федерации и ее субъектов. В данном случае особо важное значение приобретает вопрос об остаточных полномочиях, не упомянутых ни в одном из перечней; тот, кто располагает остаточными полномочиями, укрепляет свои позиции.
4. Могут быть указаны три сферы компетенции: кроме двух названных, еще сфера совместной (совпадающей, конкурирующей) компетенции.
5. Конституции дают перечень только двух сфер – федеральной и совместной компетенции¹⁴.

Если ставится задача повышения самостоятельности субъектов федерации, расширения их прав, то предпочтительнее первый способ, когда исчерпывающим образом определена компетенция федерации, а все остальные полномочия предоставлены ее субъектам. В этом исчерпывающем перечне не должно быть положений, позволяющих самой федерации односторонне усиливать свои полномочия.

Второй способ имеет, как правило, цель под видом охраны прав штатов ограничить их полномочия жестко фиксированным перечнем и способствовать созданию высокоцентрализованной федерации.

Четвертый способ означает на практике, что многое зависит от федеральных органов, которые доминируют над штатами, или от органов конституционного контроля, которые решают вопрос при споре о компетенции.

В настоящее время наиболее употребителен пятый способ, когда предусматриваются исключительная федеральная компетенция и совместная компетенция федерации и ее субъектов, остаточные же полномочия передаются субъектам. При этом, как правило, усиливаются централистские начала. Например, в Австрии ограничение автономии земель наиболее ярко проявляется в конституционном распределении предметов ведения между федерацией и землями. Положение таково, что федерация обладает более чем сотней крупных полномочий. В то же время компетенция органов власти земель весьма неопределенна. И вызвано это тем, что федеральная конституция устанавливает опосредованное управление федерации

землями через глав правительств земель и подчиненных им земельных ведомств.

Формы контроля федерации за деятельностью ее субъектов могут быть разделены на обычные и чрезвычайные. К числу первых относятся судебный и финансовый контроль и контроль по линии исполнительной власти. Среди чрезвычайных способов контроля федерации над ее субъектами основное значение имеют четыре: чрезвычайное положение на территории субъекта федерации или его части; президентское правление; институт федеральной интервенции в дела субъекта; приостановление собственного управления субъекта федерации.

Возможность введения чрезвычайного положения предусмотрена большинством федеральных конституций. Введение чрезвычайного положения (обычно указом главы государства; утверждается парламентом или одной из его палат) предполагает: ограничение политической деятельности (митингов, демонстраций, функционирования политических партий, свободы слова и т.д.); возможность превентивного задержания лиц, подозреваемых в преступной деятельности, а также лиц, деятельность которых может провоцировать общественные беспорядки; ограничение свободы передвижения; досмотр транспортных средств; роспуск некоторых местных органов и замену их уполномоченными из центра; выдворение из районов, находящихся в условиях чрезвычайного положения, к месту постоянного жительства лиц, провоцирующих общественные беспорядки, и др. Если чрезвычайное положение вводится в связи со стихийными бедствиями или катастрофами, возможны также принудительная мобилизация населения для выполнения общественных работ, введение мер по распределению предметов первой необходимости, реквизиция транспортных средств, нужных для ликвидации стихийных бедствий, и т.п.¹⁵

Некоторые федеральные конституции предусматривают введение президентского правления федерации в штатах (субъектах). Особенно широко президентское правление применяется в штатах Индии: со времени принятия Конституции 1950 г. Было более 100 случаев введения президентского правления в различных штатах¹⁶.

Возможность федеральной интервенции предусмотрена в Основном законе ФРГ: в случае конфликта между федеральной частью и властями субъектов федерации или в случае, когда по каким-либо причинам власть субъекта федерации не может функционировать нормально.

Конституцией и законами Российской Федерации не предусмотрены возможности принудительного федерального вмешательства (федеральной интервенции) в

¹⁴ Андерсон Дж. Федерализм: введение. М., 2009. С. 52.

¹⁵ Бабури С.Н. Мир империй: территория государства и мировой порядок. СПб., 2005. С. 134.

¹⁶ Конституционное право зарубежных стран. М., 2004. С. 307.

дела субъекта Федерации. Это является серьезным пробелом в Конституции и законодательстве РФ поскольку сохраняется неопределенность в основах ответственности органов государственной власти и должностных лиц Федерации и ее субъектов за несоблюдение Конституции РФ, федеральных законов и неисполнение решений судов; не в полной мере выполняется одно из главных требований федерализма – акцентирование задач его совершенствования как в сфере принадлежности к власти, так и в сфере разделения ответственности за ее осуществление между Федерацией и ее субъектами. Принятые на этот счет указы Президента РФ лишь отчасти решают эту проблему.

Таким образом, накопленный мировым сообществом опыт федерализма многогранен и богат. При всем разнообразии формально-юридических и политико-административных способов управления в федеративных государствах, защиты их конституционных принципов непреходящее значение сохраняет то общее в федерализме, что объединяет народы и государства. С учетом этого можно утверждать, что федерализм позволяет сохранять устойчивость и ста-

бильность государства с большим успехом, чем при унитарной, жестко централизованной форме государственного устройства и управления. Рациональное использование опыта федерализма особенно ценно для России, которая еще не преодолела угрозы распада.

При этом в федерализме важно правильно расставлять акценты, уметь дозировать в разумных сочетаниях разные его составляющие. Так, верное по существу направление действий высшего руководства страны на укрепление вертикали власти как гарантию сохранения государственной целостности России не всегда работает и дает ожидаемые результаты, без подкрепления другими формами и механизмами регулирования отношений центральных органов власти с органами власти субъектов Федерации и местного самоуправления.

Опыт федерализма государств, которые подтвердили жизнеспособность и универсальный характер его принципов, может и должен стать теоретико-методологической базой становления и развития российского федерализма с учетом исторических, культурных и национальных традиций народов и регионов России.

Библиография:

1. Андерсон Дж. Федерализм: введение. М., 2009.
2. Конституционное право зарубежных стран. М., 2004.
3. Конституция Соединенных Штатов Америки. М., 1999.
4. Столяров М.В. Теория и практика федерализма. М., 2008.
5. Конституция Австрийской Республики // <http://mykpzs.ru/konstituciya-avstrijskoj-respubliki/>
6. Конституция Российской Федерации. М., 2008.
7. Конституции зарубежных стран // www.right777.ru/konst.html
8. Конституция Швейцарской Конфедерации // http://constitution.garant.ru/DOC_3864915.htm
9. Основной закон Федеративной Республики Германия // <http://vivovoco.rsl.ru/VV/LAW/BRD.HTM>
10. Шахрай С.М., Клишас А.А. Конституционное право Российской Федерации. М., 2010.
11. Бабурин С.Н. Мир империй: территория государства и мировой порядок. СПб., 2005.

References (transliteration):

1. Anderson Dzh. Federalizm: vvedenie. M., 2009.
2. Konstitucionnoe pravo zarubezhnyh stran. M., 2004.
3. Konstitucija Soedinennyh Shtatov Ameriki. M., 1999.
4. Stoljarov M.V. Teorija i praktika federalizma. M., 2008.
5. Konstitucija Avstrijskoj Respubliki // <http://mykpzs.ru/konstituciya-avstrijskoj-respubliki/>
6. Konstitucija Rossijskoj Federacii. M., 2008.
7. Konstitucii zarubezhnyh stran // www.right777.ru/konst.html
8. Konstitucija Shvejcarskoj Konfederacii // http://constitution.garant.ru/DOC_3864915.htm
9. Osnovnoj zakon Federativnoj Respubliki Germanija // <http://vivovoco.rsl.ru/VV/LAW/BRD.HTM>
10. Shahrhaj S.M., Klishas A.A. Konstitucionnoe pravo Rossijskoj Federacii. M., 2010.
11. Baburin S.N. Mir imperij: territorija gosudarstva i mirovoj porjadok. SPb., 2005.