**Реферат на тему:**

**ФЕДЕРАЦИЯ КАК ФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА**

**(Характеристика федеративного государства)**

**ПЛАН**

1. **Введение**
2. **Экономическая интеграция**
3. **Политическая интеграция**
4. **Интеграция права**

**5.Разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами в зарубежных странах**

**6. Предметы ведения федерации и ее субъектов в отдельных зарубежных странах**

**8.Предметы совместного ведения федерации и субъектов федерации**

**9.Предметы ведения субъектов федерации**

**7. Список используемой литературы**

***1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКЕ СОВРЕМЕННЫХ*  *ФЕДЕРАЦИЙ***

Федерализм как форма решения вопроса о территори­ально-политической организации общества и разграничения предметов ведения между союзом и входящими в его состав государственными образованиями вызывает особый интерес в силу той роли, которая принадлежит федеративным госу­дарствам в современном мире. В их числе такие мощные в политическом и экономическом отношении государства, как США, Канада, ФРГ и Австралия, государства с высоким (Швейцария, Австрия, Бельгия) и средним уровнем развития капитализма (Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Мексика, Ин­дия, Пакистан), развивающиеся страны (Малайзия, Нигерия, Объединенные Арабские Эмираты, Коморские острова).

Прежде чем перейти к детальному анализу черт и особенностей федерализма, рассмотрим вопрос о кон­федерациях и конфедеративной форме государственно­го устройства. Конфедерация как форма союза государств, сохра­няющих суверенитет практически в полном объеме, сравни­тельно редко встречалась в истории. Конфедерациями были Австро-Венгрия до 1918 г., Швеция и Норвегия до 1905 г., Соединенные Штаты Америки с 1781 по 1789 г., Швейцария в период с 1815 по 1848 г. Попытки создания конфедераций предпринимались в различных регионах мира и в XX столе­тии. Одной из них была Сенегамбия, объединившая в 1982 г. два государства — Гамбию и Сенегал — в конфедеративный союз. Но через несколько лет она распалась. Такая же судь­ба постигла в 1961 г. Объединенную Арабскую Республи­ку — конфедерацию, созданную Египтом и Сирией в 1958 г.

Опыт истории конфедераций свидетельствует о том, что эта форма является переходной либо к полно­му распаду союза, либо к федеративной форме государ­ственного устройства. Совмещая в себе черты как международно-правовой, так и государственной организации, она, под воздействием тех или иных причин, зачастую теряет равновесие, необходимое для ее сохранения. Характерно то, что к федеративной форме устройства перешли только кон­федерации с мононациональным составом населения (США, Швейцария, Германия), а многонациональные конфедерации (Австро-Венгрия, Швеция и Норвегия и ряд других) распа­лись. При переходе к федеративной форме государственного устройства огромное значение приобретают экономические факторы. Фактически только они могут сбить волну центро­бежных тенденций и интегрировать конфедерацию в единое целое. Для конфедеративной формы государственного уст­ройства характерны следующие черты.

1. Конфедерация образуется на основе соответствую­щих договоров. Договорной была и первая общенациональ­ная конституция США — Статьи о конфедерации 1781 г., для ратификации которой требовалось согласие всех амери­канских штатов.

2. Субъекты конфедерации имеют право свободно­го выхода. В отличие от федераций, где попытка сецессии рассматривается как мятеж, выход из состава конфедерации означает только расторжение договорной связи с союзом.

3. Суверенитет в конфедерации принадлежит го­сударствам, входящим в ее состав. Никакие решения союзной власти не имеют силы без согласия субъектов конфедерации. Фактически суверенитет конфедераций не признается и международным правом, поскольку кон­федерации лишены суверенной власти над своей терри­торией и населением. Международные договоры с конфедерациями носили ограниченный характер и за­ключались, главным образом, для решения вопросов войны и мира.

4. В предметы ведения конфедерации входит не­большой круг вопросов. Он включает вопросы войны и мира, внешней политики, формирования единой армии, общей системы коммуникаций, разрешения споров между субъектами конфедерации. Расширение их возможно, как правило, только с согласия всех государств, входящих в состав конфедерации.

5. В конфедерациях образуются только те государственные органы, которые необходимы для осу­ществления задач, особо выделенных по договорным актам. В частности, нет судебных органов. Ограничен круг органов исполнительной власти.

6. Парламент конфедерации формируется предста­вительными органами ее субъектов, которые обязывают своих делегатов неукоснительно следовать выданным им инструкциям и указаниям.

7. Постоянно действующие государственные орга­ны конфедерации лишены властных полномочий. Как правило, акты конфедеративной власти не содержат норм прямого действия: они адресованы не гражданам, а орга­нам власти субъектов конфедерации.

8. Субъектам конфедерации принадлежит право нуллификации, т.е. отказа в признании либо отказа в при­менении актов союзной власти.

9. Бюджет конфедерации формируется за счет добровольных взносов ее субъектов. Правом непо­средственного налогообложения, как и возможностью принудительного взыскания взносов, конфедерация не обладает.

10. Субъекты конфедерации имеют право устанав­ливать таможенные и иные ограничения, препятствую­щие передвижению лиц, товаров, услуг и капиталов.

II. Как правило, в конфедерациях отсутствует еди­ная система денежного обращения.

12. Воинские формирования набираются субъекта­ми конфедерации, причем нередко сохраняется двойное их подчинение государственным органам конфедерации и ее субъектов.

3. В конфедерациях нет союзного гражданства. Федерация — это единое государство, состоящее из нескольких государственных образований, объединивших­ся для решения центральной властью общих для всех чле­нов федерации задач. В состав современных федераций входит различное число субъектов: в США — 50, Австралии — 6, Канаде — 10, Австрии — 9, ФРГ — 16, Бельгии — 3, Индии — 25, Югославии — 2 и т.д. В большей части государств федеративное устройство не служит формой решения национального вопроса. В Индии, Бельгии, Канаде и Нигерии территориально-политическая ор­ганизация государства в той или иной мере отражает многона­циональный состав населения.

Субъекты федераций имеют собственные террито­рию, конституции и органы власти, которые в пределах предоставленных им прав обладают высокой степенью не­зависимости.

Федеральные конституции включают в предметы ве­дения федерации важнейшие вопросы государственной жизни: оборону страны, внешнюю политику, финансы, на­логообложение, организацию высших органов власти, раз­решение конфликтов между субъектами федерации, регулирование торговли, развитие транспорта и коммуни­каций. В ведение субъектов федерации входит более ши­рокий круг вопросов, но это в основном вопросы, не требующие единообразного регулирования. В их числе — организация местных органов власти, общественный поря­док и охрана окружающей среды, общественно необходи­мые работы и службы.

Конституции федеративных государств по-разному, с учетом уровня развития экономики, исторических тради­ций, соотношения политических сил определяют объем предметов ведения федерации и ее субъектов. Различным образом они решают и вопрос о принадлежности земли, недр и вод. Например, в Швейцарии и Мексике они подпа­дают под юрисдикцию федерации. В Австралии и Канаде земля и недра принадлежат субъектам федерации. Под юрисдикцией субъектов федерации находится земля и в Соединенных Штатах Америки, но здесь необходимо учи­тывать то обстоятельство, что более 30% всей территории США принадлежит федерации на правах собственности. Во многих сферах федерация и ее субъекты тесно взаи­модействуют. Об этом свидетельствует, в частности, ре­шение вопроса охраны окружающей среды, ставшей в отсутствие каких-либо конкретных конституционных указа­ний объектом скоординированной политики федерации и ее субъектов во многих государствах мира. В целом взаимоотношения между федерациями и их субъектами развиваются противоречиво. Во многих обла­стях происходит усиление центральной власти, в ряде других — ее ослабление. Эти процессы затрудняют объ­ективную оценку федеративных отношений — задачу, ре­шение которой необходимо искать в срезе федеративных отношений в области экономики, политики, национальных отношений и права.

Развитие современного федерализма свидетельству­ет о том, что преобладающей является тенденция к интег­рации (при сохранении определенных гарантий прав и интересов субъектов федерации). В то же время наблю­даются и весьма серьезные всплески сепаратизма. Причем они имеют место и в высокоразвитых странах (Австралии, Канаде), и в странах со средним уровнем развития (Ин­дии), и в экономически слаборазвитых государствах (Ни­герии).

***2. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ***

 Мы не ставим задачу дать подробный анализ эконо­мико-правовых отношений в федеративных государствах. Достаточно взять один аспект этой проблемы — функцио­нирование единого внутреннего рынка, который отражает все многообразие экономических явлений, их основные тенденции, закономерности и механизмы, взламывающие традиционную структуру федеративных отношений.

Единый экономический рынок сложился в развитых федеративных государствах к концу XIX — началу XX столетия. В настоящее время его развитие не сдержи­вается фактором федеративного устройства. Консти­туционной основой процессов экономической интеграции служат статьи конституций, закрепившие право феде­ральных органов устанавливать единую систему денежно­го оборота, вводить налоги на всей территории федерации и регулировать торговлю между субъектами федерации. Особое значение в создании единого экономическо­го рынка имела широкая дискреционная власть централь­ных органов по регулированию торговли. В США право регулировать торговлю между штатами передано Конг­рессу (согласно разделу 8 статьи 1 Конституции). В про­цессе конституционного толкования это право было наполнено следующим содержанием. Еще в 1824 г. Вер­ховный суд США подчеркнул: "Торговля... — это нечто большее, чем просто торговля. Это — движение товаров и отношения". А в 1851 г. в решении по делу Кули поня­тие междуштатной торговли получило более широкое толкование. Оно, по мнению суда, должно было охваты­вать все вопросы, требующие "единого правового регули­рования". Аналогичные формулы о регулировании торговли между субъектами федераций содержатся в конституциях Австралии и Канады. В этих государствах имеют близкое сходство и формы конституционного тол­кования. Несколько иные конструкции применены в ряде дру­гих конституций. Например, Политическая Конституция. Мексиканских Соединенных Штатов предусматривает право конгресса "предотвращать установление ограниче­ний в торговле между штатами" (пункт IX статьи 73). В Конституции Швейцарского Союза провозглашает­ся принцип свободы торговли и промышленности на всей территории Союза (статья 31).

В развитии единого экономического рынка немалую роль сыграло создание единой системы денежного оборо­та. Финансовая система находится под полным контролем федеральных правительств. Они осуществляют выпуск де­нег и изъятие ценных бумаг, определяют условия кредитова­ния и основы функционирования банковской системы. Субъекты федерации лишены какой-либо реальной финансо­вой власти. Подтверждением этому служат следующие статьи Конституции Швейцарского Союза: "Союз пользуется всеми правами, предоставляемыми монетной монополией. Союз один имеет право чеканить монету. Он устанавливает денеж­ную систему и издает в случае необходимости предписания о курсе иностранных монет" (статья 38). "Право эмиссии банко­вых билетов и других такого же рода денежных знаков при­надлежит исключительно Союзу... Банк, которому доверена монополия эмиссии банковых билетов, имеет главной целью регулировать денежный рынок страны, облегчать платежные операции и проводить в рамках союзного законодательства кредитную и валютную политику, которая служит общим ин­тересам страны" (статья 39). Весомы полномочия федеральных органов по введе­нию единых налогов на всей территории федерации. На­пример, XVI поправка к Конституции США закрепляет верховенство федерации в этой области: "Конгресс имеет право устанавливать и взимать налоги с доходов, получае­мых из любого источника, без распределения этих налогов между штатами и безотносительно к каким-либо перепи­сям или оценкам числа их населения".

Единый экономический рынок характеризуется сле­дующими тремя параметрами: динамизмом, эффектив­ностью и гармонией связующих его отношений. Динамизм единого экономического рынка обеспечивается свободой передвижения лиц, товаров, капиталов и услуг. Эффек­тивность — соответствием форм управления экономичес­ким требованиям. Гармония — обоснованными пропорция­ми в отраслевом и региональном развитии экономики.

В современных федерациях сняты практически все ограничения на передвижение лиц, товаров, капиталов и услуг. А протекционистские, дискриминационные акции со стороны субъектов федерации сдерживаются соответ­ствующими конституционными нормами. Так, Конститу­ция США устанавливает: "Ни один штат не должен издавать или применять законы, которые ограничивают привилегии и льготы граждан США... лишать свободы или собственности без надлежащей правовой процедуры... отказывать кому-либо в пределах своей юрисдикции в равной защите со стороны законов" (XIV поправка).

Нормы, аналогичные вышеприведенным, содержатся и в Конституции Канады, но дополнены они следующим положением: "Каждый гражданин Канады и каждое лицо, имеющее постоянное местожительство в Канаде, наделе­ны: а) правом передвижения и выбора местожительства в любой из провинций и б) правом заниматься трудовой деятельностью в любой из провинций". Изъятие из этого принципа допускается только в том случае, если уровень безработицы в какой-либо провинции выше, чем в целом по стране (разд. 6 Хартии прав и свобод 1982 г.).

Наиболее последователен в этом вопросе Федераль­ный Конституционный Закон Австрийской Республики: "Территория Федерации едина в области валютных, хо­зяйственных и таможенных отношений. Внутри федера­ции не могут устанавливаться таможенные или иные транспортные ограничения" (статья 4). "Каждый гражданин Федерации имеет в каждой из земель те же права и обязан­ности, что и граждане этой земли" (пункт 3 статьи 6).

Впрочем, федеральные конституции допускают от­дельные ограничительные меры. Субъекты федераций вправе предусматривать ограничения на занятие опреде­ленными профессиями, вводить местные налоги, предъяв­лять соответствующие требования к деятельности физических и юридических лиц на своих территориях. Но при этом не допускается дискриминация жителей других штатов, провинций, земель или кантонов. Не могут быть применены и "обременяющие" торговлю ограничения, за исключением тех из них, которые оправданы законной целью (охрана окружающей среды, карантин, безопас­ность дорожного движения и т.п.).

Механизмы регулирования экономики в федерациях имеют достаточно централизованные формы. Во многих сферах экономической жизни центральные органы утверж­дают за собой исключительные права, оттесняя субъекты федерации на второй план. В ведении последних остаются регулирование мелкого бизнеса, сельского хозяйства, разра­ботка природных ресурсов для внутреннего рынка и т.п. Есть, правда, определенные вариации в разграничении пред­метов ведения, но в целом они малосущественны. В регулировании экономических отношений феде­ральные органы опираются в основном на формы и мето­ды финансовой политики (налоги, дотации и т.п.), не пренебрегая — при необходимости — и средствами ди­рективного руководства (регулирование цен, введение за­претов и т.п.).

Неравномерность развития экономики порождает не­равенство в экономическом потенциале субъектов феде­рации и диспропорции в отраслевой и функциональной структуре экономики. С целью скорректировать ее разви­тие во всех федеративных государствах оказывается фи­нансовая поддержка "слабым" или "бедным" штатам, провинциям или землям за счет централизованных финан­совых средств. Наиболее подробно эти вопросы раскрыты в Основном законе ФРГ. В пункте 4 статьи 106 отмечается: "Федерация может предоставить землям финансовую помощь для покрытия особо важных расходов земель и общин (объединений общин), которые необходимы для того, чтобы избежать нарушения общего экономическо­го равновесия или чтобы компенсировать возможные экономические различия на территории федерации..." Представляет интерес и статья 109 Основного закона, в которой подчеркивается: "Федерация и земли должны учитывать при ведении своего бюджетного хозяйства тре­бования общего экономического баланса" (пункт 2).

***3. ПОЛИТИЧЕСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ***

 Входящие в состав федераций штаты, земли, провин­ции и кантоны в отличие от субъектов конфедераций не обладают суверенитетом. Они лишены права выхода из со­става союза (сецессии), не обладают верховенством на своей территории, не имеют независимости в международ­ных отношениях.

 Право выхода за субъектами федераций не признает­ся ни в одной из буржуазных конституций, а попытки се­цессии подавляются силой оружия, как это было в период войны с Зондербундом в 1847 г. в Швейцарии и в ходе Гражданской войны (1861—1865 гг.) в США, либо полити­ко-правовыми средствами (отказ в праве выхода штату За­падная Австралия в 1938 г.). Следует, правда, отметить, что на практике в ряде случаев сецессия осуществлялась. В начале 30-х годов XIX столетия Венесуэла отделилась от Федерации Великая Колумбия, а в 1965 г. из состава Малайзии вышел штат Сингапур. Но в том и в другом слу­чаях сецессия была проведена в экономически слабораз­витых странах.

Субъекты федераций не обладают верховенством на своей территории. Сфера действия федерального права рас­пространяется на всю федерацию, и ни в одной из них штаты, провинции, земли или кантоны не вправе препятствовать его применению. Конституция США следующим образом разре­шает коллизии между законодательством федерации и шта­тов: "Настоящая Конституция и законы Соединенных Штатов, изданные в ее исполнение, равно как и все договоры, которые заключены или будут заключены Соединенными Штатами, являются высшими законами страны, и судьи каждого штата обязаны их исполнять и в том случае, когда в Конституции и законах отдельных штатов встречаются противоречащие им предписания" (статья VI). Аналогичные формулировки содер­жатся в конституциях Аргентины (статья 31), Мексики (статья 133), Венесуэлы (статья 16), Канады (пункт 1 статьи 52 в редакции 1982 г.) и ряда других государств, предусматрива­ющих, как и США, создание федеральных судов на террито­рии субъектов федерации. Лишены субъекты федерации и права выступать в международном общении. В Швейцарии последние меж­дународные договоры были заключены кантонами от своего имени в 40-х годах прошлого столетия, Амери­канские штаты изначально были лишены этого права даже в период конфедерации (1781—1789 гг.). Не при­знает его за субъектами федераций и международное право, хотя практике известны случаи заключения субъ­ектами федераций международных соглашений (напри­мер, так называемые "культурные соглашения" между канадской провинцией Квебек и Францией).

Субъекты федераций не суверенны. В США, Канаде, Австралии этот факт подтвержден решениями федеральных верховных судов. Сами конституции о суверенитете молчат. И лишь отдельными конституциями (Швейцарии, Мексики) за субъектами федераций формально признан су­веренитет, но лишь в той мере, в которой он не ограничен федеральной конституцией.

В организации органов власти субъекты федераций, как правило, следуют образцам построения федеральных ор­ганов даже в тех государствах, в которых конституции практи­чески не предъявляют в этом вопросе каких-либо требований к входящим в их состав государственным образованиям (США и Австралия). Впрочем, в большей части конституций (Мекси­ка, Аргентина, Бразилия, Канада) дается подробное описание структуры и организации органов власти субъектов федера­ций. В Швейцарии конституции кантонов санкционируются федеральной властью. В Индии право принятия собственной конституции предоставлено только одному штату — штату Джамму и Кашмир. В развитии процессов политической интеграции особая роль принадлежит праву федеральных органов действовать непосредственно на территории субъек­тов федераций и механизмам финансовой политики. Финансовая централизация проведена практически во всех федерациях. Так, например, в Канаде бюджетные источники были централизованы еще в 30-е годы XX столетия, в ФРГ — в 1969 г. Субъекты федераций сохра­няют незначительные источники доходов. А оказание им помощи со стороны центральных властей сопровождается всевозможными условиями и оговорками, ограничивающи­ми политические возможности штатов, провинций, земель и кантонов. Мощное влияние на развитие политической интегра­ции оказывает централизация структуры политических партий. Причем этот процесс наблюдается и в федерациях с традиционно децентрализованными партийными систе­мами (США, Швейцария). В ряде конституций предусмат­риваются особые правовые рычаги воздействия на членов партии. Так, например, в Индии в соответствии с 52 по­правкой к Конституции (1985 г.) члены парламента могут быть лишены депутатского мандата в случае нарушения партийной дисциплины.

В арсенале федеральных властей имеется немало других испытанных орудий политического и правового воздействия. В США по распоряжению президента на территории штатов могут вводиться войска для защиты их от "внутренних беспорядков" и з'ащиты федеральных законов от самих штатов. По Конституции Швейцарского Союза, "Союз гарантирует кантонам их территорию, их су­веренитет в пределах, установленных статьей 3, их кон­ституции, свободу и права народа, конституционные права граждан" (статья 5). А в случае угрозы для них вводит на территориях кантонов чрезвычайное положение, приоста­навливая реализацию прав граждан и полномочий канто­нальных властей. Столь же всеобъемлющи положения о чрезвычайном положении в конституциях ФРГ, Канады (закон 1988 г.), Индии (статьи 34, 352—360).

Усилению роли федерации способствует также то обстоятельство, что она выступает гарантом прав и свобод граждан, что обеспечивает ей широкую социальную базу. Процессы политической интеграции развиваются не только по вертикали в направлении все возрастаю­щей роли федеральных органов. Определенную роль в них играют те процессы, которые складываются по горизонтали — между субъектами федераций. Суще­ствует большое число консультативных органов, коорди­нирующих усилия штатов, провинций, земель и кантонов. Но значение их в общем невелико. В ряде федераций (Ка­нада, Австралия) они действуют под контролем цент­ральных властей. Последние умело направляют их деятельность в нужное для федерации русло и реши­тельно пресекают любые попытки субъектов федераций расширить свои права. Конституционной гарантией верхо­венства федерации в этой области служат статьи консти­туций, требующие от субъектов федераций передачи заключенных между ними соглашений на одобрение цент­ральных властей.

***4. ИНТЕГРАЦИЯ ПРАВА***

Развитие общественной жизни ставит задачу обеспе­чения единообразного правового регулирования. В феде­рациях она решается в трех направлениях: посредством расширения компетенции центральных органов власти, ограничения законодательства субъектов федерации, при­нятия последними единообразных или унифицированных актов.

Своеобразным правовым итогом процессов интегра­ции в экономической и политической жизни становится расширение полномочий органов федерации. В странах общего права (США, Канада, Австралия) оно происхо­дит в основном в процессе толкования конституционных норм верховными судами. В других федерациях — пре­имущественно посредством принятия новых конституций (например, Конституция Бразилии 1988 г.) либо путем внесения в тексты конституций поправок (Индия). В пре­делах компетенции союзных органов федеральное право заменяет разрозненные и противоречивые нормы штатов, провинций, земель или кантонов. А те коллизии, которые возникают между ними, разрешаются на основе конститу­ционных требований, часть из которых была изложена вы­ше. Федеральные конституции нередко устанавливают особые перечни запретов, ограничивая тем самым приня­тие субъектами федераций законодательных актов, нару­шающих, в частности, обязательства по договорам, привилегии и льготы граждан.

Третья форма интеграции права — принятие субъ­ектами федераций единообразных или унифицированных законодательных актов. В США они разрабатываются Наци­ональной конференцией уполномоченных по унификации законов штатов. В ФРГ, Канаде и Австралии — на конфе­ренциях глав или представителей исполнительной власти. Разработанные ими законопроекты передаются на утверж­дение представительных органов субъектов федераций.

Развитие процессов правовой интеграции дает слож­ную, порой — противоречивую картину. Нередко оно отстает или отступает от движения процессов интеграции в экономи­ческой и политической жизни. Во многом это объясняется фактором "вторичности" права по отношению к экономиче­ским и политическим явлениям. Но не только этим. В федера­циях с их множественными правовыми системами право дает возможность закрепить не только "господствующую волю всего правящего класса", но и отдельных его группировок, от­стаивающих свои особые права и привилегии. Оно обеспечи­вает также возможность должного учета интересов различных субъектов федерации, народов и групп населения, населяю­щих союзное государство, способствуя .тем самым стабиль­ности государственной власти в целом.

**РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ МЕЖДУ ФЕДЕРАЦИЕЙ И ЕЕ СУБЪЕКТАМИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

***а) Понятие "предметы ведения федерации*  *и ее субъектов"***

 В юридической литературе и в законодательстве неко­торых зарубежных стран, когда речь идет о разграничении предметов ведения между федерацией и субъектами феде­рации, иногда говорится о разграничении компетенции между федерацией и ее субъектами.

Данная неточность приводит к отождествлению двух разных вопросов: вопроса о разграничении предметов ве­дения между федерацией и ее субъектами и вопроса о разграничении компетенции между отдельными видами федеральных органов (представительный орган, органы управления, судебные органы), с одной стороны, и между отдельными видами органов субъектов федерации — с другой стороны.

Эти вопросы взаимосвязаны, ибо одним из факторов, обусловливающих как компетенцию федеральных орга­нов, так и компетенцию органов субъектов федерации, яв­ляются переданные в ведение федерации и ее субъектов предметы ведения. И в то же время эти вопросы совер­шенно разные. В чем же заключается различие между ни­ми?

Вопрос о разграничении предметов ведения между федерацией и ее субъектами — это вопрос об отношени­ях между федерацией и ее субъектами. Вопрос же о раз­граничении компетенции между отдельными видами федеральных органов и отдельными видами органов субъ­ектов федерации — это вопрос об отношениях, во-первых, между отдельными видами федеральных органов; во-вто­рых, между отдельными видами органов субъектов феде­рации; в-третьих, между федеральными органами и органами субъектов федерации.

Таким образом, ясно, что, говоря о разграничении предметов ведения между федерацией и ее субъектами, нельзя употреблять термин "компетенция" вместо терми­на "предметы ведения". Компетенция — это свойство, присущее лишь госу­дарственному органу. Государству же присуще другое свойство — суверенитет. Именно с этим свойством, прису­щим государству, связан вопрос о разграничении предме­тов ведения между федерацией и ее субъектами.

Компетенция государственного органа — это юриди­чески предоставленные ему права на решение определен­ного круга вопросов и на издание определенных видов правовых актов, права, устанавливающие место данного органа в системе государственных органов, реализуемые им самостоятельно .

Предметы же ведения федерации и ее субъектов — это круг конституционно зафиксированных вопросов, по которым, в зависимости от формы правления государства, соответствующие государственные органы федерации и ее субъектов компетентны принимать решения.

Необходимо отметить, что от того, как разграничены по своему существу предметы ведения между федерацией и ее субъектами, зависит роль, которую играет федератив­ное государственное устройство в жизни народа данного государства, то есть федеративное устройство или будет служить объективным экономическим, политическим, со­циальным, национальным, культурным потребностям об­щественного развития, или будет тормозить это развитие, играть отрицательную роль в общественно-политической жизни страны.

От того же, как решен вопрос о разграничении ком­петенции между отдельными видами федеральных орга­нов и отдельными видами органов субъектов федерации, зависит, в руках каких из этих органов будет сосредоточе­на государственная власть в федерации и в ее субъектах — в руках представительных органов или в руках бюрок­ратического аппарата.

Неправильное решение одного или другого из на­званных вопросов, а тем более если они оба будут решены неверно, неминуемо закладывает основу для будущего политического кризиса. Красноречивым примером этого положения может служить разразившийся несколько лет назад политиче­ский кризис в Югославии. Двумя главными причинами, породившими этот политический кризис, как отмечалось в печати, являются, во-первых, процесс децентрализации в федеративном устройстве Югославии, который привел к разрушению единого рынка в рамках федерации и отсюда к ряду негативных экономических последствий, таких, как инфляция, безработица, забастовки, эмиграция и т.д., и, во-вторых, усиление роли бюрократического аппарата на уровне республиканских, краевых и местных органов. В настоящее время этот кризис перерос в вооруженный кон­фликт.

На этом примере мы можем увидеть, какие отрицатель­ные последствия имеет неправильное решение вопроса о раз­граничении предметов ведения между федерацией и ее субъектами и вопроса о разграничении компетенции между отдельными видами федеральных органов, с одной стороны, и между отдельными видами органов субъектов федерации — с другой стороны.

Правильное разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами со всех точек зрения: эконо­мической, политической, национальной и так далее — за­дача очень сложная. Говоря о сложности этой задачи, необходимо обра­тить внимание на следующее обстоятельство. Решение по существу всех вопросов, касающихся разграничения пред­метов ведения между федерацией и ее субъектами, не под силу только специалистам в области права. Определить, какие вопросы, исходя из их существа, должны находиться в ведении федерации, а какие — в ведении ее субъектов, например, в области экономики, финансов, экологии и так далее, могут лишь специалисты, занимающиеся этими проблемами профессионально. Роль юристов в решении этих вопросов должна заключаться главным образом в отыскании той удачной формулировки, которая исключа­ла бы возможность для федеральных органов вторгаться в предметы ведения, предоставленные субъектам федера­ции, а также возможность для органов субъектов федера­ции вторгаться в предметы ведения, предоставленные федерации.

***б) Способы разграничения предметов ведения между федерацией и ее субъектами***

Анализ зарубежного законодательства с целью рас­крытия этих способов приводит к следующим выводам. В большинстве зарубежных стран разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами осуществля­ется в федеральной конституции. В некоторых странах, однако, конституция допускает по отдельным вопросам разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами в текущем законодательстве. Например, со­гласно Конституционному закону о Чехословацкой феде­рации 1968 г., распределение предметов ведения между Чехословацкой Федеративной Республикой и обеими ре­спубликами — Чешской Республикой и Словацкой Респуб­ликой — в вопросах внутреннего порядка и безопасности, а также в вопросах печати и иных средств информации уста­навливалось обычным законом Федерального Собрания (пункт 2 статьи 27; статья 28). Основной закон Федеративной Республики Германии предусматривает возможность перераспределения пред­метов ведения, принадлежащих исключительно федера­ции, путем издания обычного федерального закона (статья 71). Конституция США, наоборот, создает юриди­ческую возможность путем издания обычного закона Кон­гресса США расширять конституционно установленный круг предметов, находящихся в исключительном ведении федерации (раздел 8 статьи 1). И эта возможность на практике была использована не один раз. Таким образом, ясно, что стабильность в решении та­кого важного вопроса, каким является вопрос о разграни­чении предметов ведения между федерацией и ее субъектами, может быть обеспечена лишь в случае, когда этот вопрос решается исчерпывающим образом в самой конституции.

В законодательстве зарубежных стран можно обнару­жить следующее разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами: во-первых, предметы веде­ния, которые находятся в исключительном ведении феде­рации; во-вторых, предметы ведения, которые находятся в исключительном ведении субъектов федерации; в-треть­их, предметы ведения, находящиеся в совместном ведении федерации и ее субъектов. Каковы способы регламентации этих трех видов предметов ведения? Предметы исключительного ведения федерации в большинстве зарубежных стран устанавливаются исчер­пывающим образом в тексте самой конституции.

Предметы же ведения субъектов федерации в разных странах устанавливаются разными способами. В одних го­сударствах предметы исключительного ведения субъектов федерации специально не перечисляются. Ими считают­ся все вопросы, которые прямо не отнесены к ведению федерации. Так, например, этот вопрос решен в США и Австрии. Федеральный Конституционный Закон Авст­рийской Республики гласит, что если какой-либо воп­рос согласно Федеральной Конституции не отнесен определенно к ведению Федерации, то он относится к ве­дению земель (пункт 1 статьи 15).

В Индии использован другой способ. Наряду с переч­нями, устанавливающими вопросы, находящиеся в исклю­чительном ведении федерации, а также в совместном ведении федерации и штатов, имеется перечень, в кото­ром полностью перечислены предметы ведения штатов. Он содержит 66 пунктов.

Кроме того, существует еще один способ регламен­тации данной категории предметов ведения, который ис­пользован в Политической Конституции Мексиканских Соединенных Штатов. Он состоит в том, что, определяя предметы ведения штатов путем установления вопросов, входящих в исключительное ведение федерации, конституция помимо этого очерчивает круг вопросов, которые никоим образом не могут быть предметом ведения штатов. Так, штаты не могут: заключать союзы, договоры или вступать в коалицию с другими штатами или с ино­странными державами; чеканить монету, выпускать бу­мажные деньги, почтовые марки и гербовую бумагу; облагать пошлиной лиц или товары, пересекающие транзитом территорию штатов; запрещать или облагать прямо или косвенно пошлиной ввоз на свою территорию или вывоз за ее пределы отечественных товаров или ино­странных товаров; договариваться прямо либо косвенно с иностранными правительствами, иностранными корпора­циями либо с отдельными иностранцами о принятии обя­зательств, предусматривающих выплату в иностранной валюте, и так далее. Какими же способами разграничиваются вопросы, на­ходящиеся в совместном ведении федерации и ее субъек­тов? Анализ законодательства зарубежных стран позволяет сделать вывод, что таких способов три. Первый из них, который в свое время был использован в Чехословакии, заключается в следующем. В конституции перечисляются все вопросы, подлежащие совместному веде­нию федерации и ее субъектов. Затем по каждому из этих вопросов подробнейшим образом определяется круг про­блем, находящихся в исключительном ведении федерации. В сущности данный способ делит совместные предметы ве­дения на две точно очерченные категории: первая катего­рия — это предметы исключительного ведения федерации и вторая категория — это предметы ведения субъектов феде­рации.

Второй из способов состоит в перечислении вопро­сов, по которым федерация определяет общие принципы законодательства, а субъекты федерации издают законы, конкретизирующие эти принципы. Он использован в Кон­ституции Австрии.

Третий способ заключается в том, что по вопросам, находящимся в совместном ведении федерации и ее субъ­ектов, законодательным органам субъектов федерации предоставлено право принимать законы лишь в том слу­чае, если по данному вопросу нет федерального закона.

**ПРЕДМЕТЫ ВЕДЕНИЯ ФЕДЕР****АЦИИ И ЕЕ СУБЪЕКТОВ В ОТДЕЛЬНЫХ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

***а) Предметы ведения федерации***

Согласно большинству конституций федеративных государств к исключительному ведению федерации отно­сятся:

1. внешние сношения (Австралия, Австрия, Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Индия, Мексика, США, Швейцария, ФРГ);
2. оборона и руководство вооруженными силами (Авст­ралия, Австрия, Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Индия, Канада, Мексика, США, Швейцария, ФРГ);
3. установление границ и таможенное дело (Австрия, Аргентина, Бразилия, Индия, Мексика, США, Швейцария, ФРГ);
4. денежное и валютное обращение и монетная монопо­лия (Австралия, Австрия, Аргентина, Бразилия, Венесуэ­ла, Индия, Канада, Мексика, США, Швейцария, ФРГ);
5. установление единой системы мер и весов (Австра­лия, Австрия, Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Индия, Ка­нада, Мексика, США, Швейцария, ФРГ);
6. федеральные финансы и налоги (Австралия, Авст­рия, Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Индия, Канада, Мексика, США, Швейцария, ФРГ);
7. деятельность почты, телеграфа, телефона (Австра­лия, Австрия, Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Индия, Ка­нада, Мексика, США, Швейцария, ФРГ);
8. паспортное дело, эмиграция, иммиграция, въезд, вы­езд, поселение и пребывание иностранцев (Австралия, Ав­стрия, Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Индия, Канада, Мексика, Швейцария, ФРГ);
9. федеральный железнодорожный, воздушный, водный транспорт и пути сообщения (Австралия, Австрия, Брази­лия, Венесуэла, Индия, Канада, США, Швейцария, ФРГ);
10. гражданское, уголовное, процессуальное, исправи­тельное, авторское, патентное, изобретательское право и охрана промышленной собственности (Австралия, Авст­рия, Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Индия, Канада, Швейцария, ФРГ);
11. учреждение федеральной системы правоохранитель­ных и судебных органов (Австрия, Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Индия, Канада, США, ФРГ);
12. поддержание общественного спокойствия и безопас­ности федерации (Австрия, Венесуэла, Индия, США, Швейцария, ФРГ);
13. объявление войны и заключение мира (Аргентина, Бразилия, Индия, Мексика, США, Швейцария, ФРГ);
14. банковская деятельность (Австралия, Австрия, Ар­гентина, Венесуэла, Индия, Канада, Швейцария);
15. государственная статистика (Австралия, Австрия, Бразилия, Венесуэла, Канада, ФРГ);
16. правовое положение лиц, находящихся на государст­венной службе (Австрия, Аргентина, Бразилия, Индия, Мексика, ФРГ);
17. производство, приобретение, продажа, распростране­ние оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ (Австрия, Бразилия, Индия, Швейцария);
18. страхование (Австралия, Австрия, Бразилия, Индия, Канада, Швейцария);
19. принятие законов, необходимых для осуществления вышеперечисленных прав (Австралия, Аргентина, Мекси­ка, США).

Помимо указанных предметов ведения, отдельные кон­ституции передают в ведение федерации такие вопросы, как: разрешение и учреждение на национальной территории дру­гих религиозных орденов, кроме уже существующих (Арген­тина);

1. осуществление классификации теле- и радиопрограмм;
2. установление директив для городского развития, включая жи­лищное, санитарное и транспортное;
3. установление принципов и директив для национальной системы путешествий (Брази­лия);
4. паломничество в места, находящиеся вне пределов Ин­дии;
5. суды по опеке над недвижимым имуществом правителей индийских княжеств;
6. разрешение демонстрации кинофиль­мов (Индия).

***Предметы совместного ведения федерации*  *и субъектов федерации***

 Согласно конституциям федеративных государств к совместному ведению федерации и ее субъектов отно­сятся: гражданское право, уголовное право, судоустройство и судопроизводство (Индия, ФРГ); социальное обеспечение (Австрия, Бразилия, Индия, ФРГ); налоги (Австрия, Бразилия, Индия, Швейцария); земельное право (Австрия, Бразилия, Индия, ФРГ); трудовое право и защита прав рабочих и служащих (Австрия, Индия, Мексика, ФРГ); электроэнергетика (Австрия, Индия, ФРГ); промышленность, ремесла, кустарная промышлен­ность (Бразилия, Индия, ФРГ); торговля (Бразилия, Индия, ФРГ); банковское и биржевое дело (Бразилия, Индия, ФРГ); транспорт, за исключением федерального, и пути со­общения, кроме федеральных путей (Австрия, Индия, ФРГ); защита растений и животных (Австрия, Бразилия, Индия, ФРГ); образование (Австрия, Бразилия, Индия, ФРГ); культура, искусство, национальные памятники (Бра­зилия, Индия, ФРГ); призрение бедных (Австрия, Бразилия, Индия); демографическая политика (Австрия, Индия); здравоохранение (Бразилия, Индия, ФРГ); охрана окружающей среды (Бразилия, Индия, ФРГ). Конституции зарубежных государств следующим об­разом определяют предметы совместного ведения феде­рации и ее субъектов.

***Предметы ведения субъектов федерации***

 К исключительному ведению субъектов федерации, как правило, относятся: местное управление; местные работы и предприятия; регистрация, регулирование деятельности и ликвидация местных предприятий; местные налоги; учрежде­ние и замещение местных должностей; учреждение, содержа­ние и управление местными тюрьмами и исправительными заведениями, а также вопросы: общественного порядка, куль­туры, санитарии, здравоохранения, местных коммуникаций, коммунального обслуживания, пособий престарелым и инвали­дам, организация местной полиции, городского устройства и другие. Конституции зарубежных государств следующим образом определяют предметы исключительного ведения субъектов федерации.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Федерация в зарубежных странах.-М.:Юрид. лит.,1993.-112с.
2. Современные зарубежные конституции. МЮИ, М., 1992 г.

3 Модели современного федерализма: сравнительный анализ. В.Е.Чиркин. (Государство и право 1994, N8-9.)

4 Налоговый федерализм и местные налоги. В.Пансков, Д.Игнатьев

 (Российский экономический журнал N 4, 1995год)

5 О проблемах реализации Федерального договора. Ю.М.Смирнова. 4с. (Государство и право N 12, 1993 год)

6 О форме федерации в России. В.Н.Синюков. (Государство и право N 5, 1993 год)

7. Опыт федерализма в третьем мире и Россия. Э.Лебедева. (Мировая экономика и международные отношения 1995, N2.)

8 Перспективы российского федерализма. В. СЕменов и др. (Российский экономический журнал N 4,5, 6, 1994 год)

9 Российский федерализм: равноправие и асимметрия конституционного статуса субъектов. Б.С.Эбзеев, Л.М.Карапетян (Государство и право N 3, 1995 год)

10 Становление российской модели федерализма. О.Богачева (Вопросы экономики N 8, 1995 год)

11 Государственное (конституционное) право Российской Федерации: Учебник. В.Г. Стрекозов, Ю.Д.Казанчев

12 Федерализм: проблемы формирования: Материалы постояннодействующего семинара/Под науч. ред. Ю.Р.Хайруллиной, А.Г.Большакова. - Казань: КГТУ, 1994.- 170с.

14 Федеративное устройство: реализация Конституции Российской Федерации: Сб. аналит. обзоров и рекомендаций /Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ. - М., 1995.-294с.

15 Федеративный договор: Документы. Комментарий: Абдулатипов Р.Г. и др. - М. : Республика, 1994 год

16. Бюджетный федерализм. А.Д.Барский, Э.В. б/н199 01.07.1995 Детнева (ЭКО N 7, 1995 год)

17. Многообразие форм федерализма в США. А. Б.Ганликс. (Государство и право 1994, N6.)