*Министерство общего и профессионального образования*

*Российской Федерации*

**Оренбургский Государственный Университет**

*Факультет заочный*

*Кафедра «Истории государства и права и конституционного права»*

**КУРСОВАЯ РАБОТА**

### По конституционному праву зарубежных государств

*тема: «Формы политико-территориального устройства государств»*

**Выполнил:**

**Проверил:**

**1999 г.**

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение

1. Понятие территориальной автономии
2. Формы политико-территориального устройства
3. Статус субъектов федераций и иных носителей государственной

автономии

1. Распределение компетенции и отношения между федерацией

и её субъектами

1. Договоры и конституционные процедуры разрешения конфликтов

между федерацией и её субъектами

1. Федеральные и зависимые территории

Вывод

Список используемой литературы

# ВВЕДЕНИЕ

В некоторых странах, например в Великобритании, вопросы местного самоуправления и управления регулируются нормами административного, а не конституционного права, хотя четкого различия между сферами их применения не проводится. В большинстве стран основные положения об управлении на местах содержатся в конституциях и традиционно рассматриваются в науке конституционного права, хотя в некоторых постсоциалистических странах и других государствах выделяется особая отрасль и наука муниципального права.

Территория государства (в федерациях - территория субъектов федерации) делится на административно-территориальные единицы. Такого деления нет только в очень мелких островных государствах (Аруба, Бахрейн, Мальта, Науру, Тувалу и др.). Бывает двухзвенное деление: области (губернии, округа, провинции) - общины (муниципии, коммуны), трехзвенное: области - районы - общины, четырехзвенное: регионы - области - районы - общины. Двухзвенное деление существует, например, в Болгарии, трехзвенное - в Китае, четырехзвенное - во Франции. В каждой из таких единиц есть либо назначенное должностное лицо, управляющее ею (губернатор в Финляндии, воевода в Польше, управитель области в Болгарии), либо назначенное должностное лицо и избранный гражданами совет (префект и генеральный совет в департаменте Франции), либо только избранный совет, выбираемые его председатель и мэр (в графствах Великобритании, в коммунах Франции).

***Государственная власть и публичная власть территориального коллектива.***

Характер органов, осуществляющих управление на местах - в административно-территориальных единицах, в районах административной автономии, - определяется двумя факторами: разным подходом к понятию государственной власти и публичной власти территориального коллектива и доктриной разделения административно-территориальных единиц на «естественные» и «искусственные».

В большинстве государств принята концепция, согласно которой органами государственной власти являются только центральные органы (парламент, глава государства, правительство и др.), их представители на местах (назначаемые комиссары, префекты, губернаторы), а также суды. Что же касается выборных органов на местах и формируемой ими собственной администрации, то они рассматриваются как местные органы самоуправления и управления территориальных коллективов. Это тоже публичная власть, но не государственная, а власть населения тех административно-территориальных единиц, которые рассматриваются как территориальные коллективы (не все административно-территориальные единицы признаются территориальными коллективами). Истоки такого подхода лежат в «общинной теории», пользовавшейся раньше большим влиянием.

Органы местного самоуправления автономны по вопросам их компетенции, и по этим вопросам центральные органы не вправе давать указания, как органам самоуправления следует решить тот или иной вопрос (например, сколько средств отвести в местном бюджете на цели образования, возвести ли мост через ручеек или построить сельский клуб и т.д.). Они вправе и обязаны вмешаться, если орган самоуправления нарушает закон. В отличие от системы советов в странах тоталитарного социализма местные органы самоуправления не соподчинены между собой: каждое звено местных органов самоуправления осуществляет собственные полномочия.

По уполномочию центральных органов государства местные органы самоуправления могут осуществлять также некоторые функции органов государственной власти, и тогда последние вправе давать им конкретные указания. Но в этом случае органам местного самоуправления передаются необходимые материальные и финансовые средства. Детально правовое положение органов самоуправления регулируется специальными законами (в некоторых постсоциалистических странах - законами об основах самоуправления), а также принимаемыми ими хартиями, уставами или даже, как в Бразилии, местными органическими законами (так называются акты органов самоуправления, регулирующие их правовое положение).

В некоторых странах принята иная, «государственная» теория местного самоуправления: эти органы рассматриваются как продолжение центральной власти, агенты центра, министерств. Такой подход чаще всего обосновывается тем, что основную долю средств органы местного самоуправления получают из государственного бюджета, а их политика по принципиальным вопросам должна быть единой с государственными органами и определяться центром.

***«Естественные» и «искусственные» административно-территориальные единицы.***

Второе отмеченное выше обстоятельство - различная природа административно-территориальных единиц оказывает влияние не столько на принципиальный подход к положению местных органов в целом, сколько на их структуру. Согласно принятой во многих странах доктринальной концепции, различаются «естественные» и «искусственные» административно-территориальные единицы. Первые - это разного рода поселения, села, города, где люди исторически и «естественно » группировались для совместной жизни, обычно возле источников воды. Они выбирали для управления определенных лиц - вождей, старейшин, создавали свои коллегиальные органы управления - сходы, собрания, советы. Эта форма получила в современном праве название общинного (коммунального) самоуправления. Города тоже рассматриваются в праве как общины, но компетенция крупных городов шире. В настоящее время наблюдается тенденция укрупнения мелких общин, оказавшихся нежизнеспособными. В Нидерландах их число сократилось вдвое, в Германии - втрое.

Районирование территории страны актами государственных органов вызвало к жизни «искусственные» административно-территориальные единицы - воеводства, губернии, области, районы и т.д. В этих единицах, если они признаются территориальными коллективами, могут быть созданы выборные органы самоуправления или действуют только назначенные сверху чиновники (в Польше - воеводы, в Болгарии - управители областей, в Таиланде - губернаторы и т.д.). Это региональные самоуправления, если есть выборные органы, и "региональное государственное управление, если есть назначенные чиновники. Региональные выборные органы самоуправления (обычно они, как и в общинных единицах, называются советами) создают свою региональную администрацию местного самоуправления. Это чиновники, ведающие делами по кругу компетенции местных органов самоуправления. Государственное региональное управление тоже имеет свою администрацию - чиновников, подчиненных губернатору, воеводе или префекту. В демократических странах назначенные органы государственного управления бывают только на региональном уровне, но в странах с полудемократическими, авторитарными, тоталитарными режимами представители государства - чиновники назначаются (хотя и редко) также в общины. Вместе с тем во многих странах существуют промежуточные административно-территориальные единицы - районы, округа, где в отличие от других административно-территориальных единиц страны представительные органы не избираются. Ими управляют назначенные чиновники или делегатуры вышестоящих советов.

В марксистско-ленинской концепции конституционного права ни те, ни другие различия (государственной власти и политической власти местного самоуправления, общинного и регионального самоуправления и управления) не проводятся. В соответствии с лозунгом «Вся власть Советам!» все органы типа советов - народные советы, советы депутатов трудящихся, собрания депутатов, собрания народных представителей и т.д. - рассматриваются как единственные полновластные органы на своей территории. Они избираются гражданами (в некоторых странах в какие-то периоды избирались только трудящимися гражданами) и соподчинены по вертикали. Муниципальной автономией они не обладают, Советы рассматриваются как государственные органы.

Особыми территориальными единицами являются крупные города с прилегающими окрестностями (городские агломерации), союзы общин, школьные округ, экологические округа и т.д. Они не считаются административно-территориальными единицами, не имеют органов самоуправления и управления, хотя для решения своих вопросов создают комитеты и советы (иногда выборные). На особом положении находятся столичные округа (столица государства с прилегающими окрестностями), но в них также избираются свои коллегиальные органы (советы). Территории (союзные территории) в федерациях рассматриваются как особые административно-территориальные единицы и имеют особый порядок управления.

# Понятие территориальной автономии.

Территория государства представляет собой пространство, на которое распространяется его власть. Это не только собственно территория, то есть суша, но также акватория (водные пространства) и воздушное пространство над ними. *Территориальное устройство, или территориальная организация, государства - это система взаимоотношений между государством в целом, то есть его центральной властью, и территориальными составными частями*, точнее говоря - их населением и действующими там органами публичной власти. Некоторые конституции, в основном развивающихся и ряда других стран, особо озабоченных обеспечением целостности своей территории и своих прав на ее природные ресурсы, содержат ее описание. Например, в ст. 1 Конституции Республики Филиппины 1987 года, озаглавленную «Национальная территория» говорится: «Национальная территория охватывает Филиппинский архипелаг со всеми включенными в него островами и водами, и все иные территории, находящиеся под суверенитетом или юрисдикцией Филиппин и состоящие из суши, вод и воздушного пространства, в том числе их территориальное море, морское дно, недра, островные шельфы и прочие подводные пространства. Воды, расположенные вокруг островов архипелага, между ними и соединяющие их, независимо от их ширины и размеров образуют часть внутренних вод Филиппин».

Конституция Республики Куба 1976 года в ст. 10 устанавливает:

«Кубинское социалистическое государство осуществляет суверенитет:

а) над всей национальной территорией, включающей остров Куба, остров Хувентуд и другие прилегающие острова и рифы, внутренние воды, территориальное море на протяжении, устанавливаемом законом, и воздушное пространство, которое простирается над ними;

6) над природными и живыми ресурсами дна и недр моря и всем, что существует в водах, непосредственно прилегающих к побережью, вне территориального моря в пределах, устанавливаемых законом, в соответствии с международной практикой.

Республика Куба отвергает и считает незаконными и аннулированными договоры, пакты и концессии, совершенные в условиях неравенства или не признающие либо ущемляющие ее суверенитет над любой частью национальной территории».

Очевидно, что во второй части данной статьи имеется в виду прежде всего территория, занимаемая вопреки позиции Кубинского государства военной базой США в Гуантанамо.

Система территориальных составных частей (единиц) образует территориальное деление государства. Оно представляет собой географическую основу территориального устройства.

Проблема территориального устройства возникла после того, как увеличившиеся размеры территории государства, далеко вышедшей за рамки города с окрестностями, потребовали создания специальных органов и учреждений для управления периферией. Не вдаваясь далеко в историю, отметим, что в период абсолютизма центральная власть в лице монарха определяла административно-территориальное деление страны - систему единиц, на которые делилась ее территория и в которых действовали назначенные из центра должностные лица или органы власти (губернаторы, префекты со своими ведомствами и др.). Надо сказать, что деление в большинстве случаев не было чисто искусственным, не определялось произвольно проведенными на карте линиями. Обычно оно строилось с учетом фактического расселения людей, реальных связей между поселениями. Учитывались при этом и административные задачи - интересы обороны, полицейского контроля, удобство сбора налогов и т.д. В более крупных государствах административно-территориальное деление становилось ступенчатым: мелкие единицы, сохраняя

свою обособленность, включались в крупные, и чиновники, управлявшие мелкими единицами, ставились в подчинение чиновникам, которым вверялось управление соответствующими крупными единицами.

Объединение мелких феодальных государств приводило к тому, что прежние государства превращались в территориальные единицы нового крупного государства, носящие исторический характер. В дальнейшем многие из них перестали быть государственными единицами, как Пьемонт в Италии, Валахия в Румынии, Уэльс в Великобритании, тогда как другие сохранили определенные государственные признаки (например, Бавария в Германии, Сицилия в Италии).

По мере разложения абсолютизма и перехода к индустриальному строю в низовых территориальных единицах - городских и сельских общинах - начало формироваться местное самоуправление (впрочем, некоторые города пользовались правами самоуправления и в феодальную эпоху), а затем оно стало распространяться и на более крупные территориальные единицы. Происходил, кроме того, процесс объединения государств, а также, что чаще, аннексия, то есть насильственное присоединение слабых государств к сильным с сохранением иногда признаков государственности у присоединенных. Административно-территориальное деление стало таким образом превращаться в политико-территориальное, и соответственно административно-территориальное устройство стало в преобладающей мере политико-территориальным.

*Территориальная автономия* - это понятие означает, что самоуправляющиеся территориальные единицы обладают самостоятельностью в рамках конституции. Решения органов публичной власти или населения этих единиц, принятые в пределах установленных конституцией или законом автономных прав, не могут быть отменены органами государства или органами публичной власти более крупной единицы, в которую входит данная.

Объем территориальной автономии может быть различным. В этой связи обычно выделяют две ее формы: государственную (законодательную) и местную (административную). Государственная форма территориальной автономии характеризуется тем, что носитель ее имеет внешние признаки государства - парламент, правительство, иногда конституцию, гражданство и т.п., причем в общегосударственной конституции обычно определяется сфера законодательной компетенции автономного парламента. Местная форма автономии таких признаков не имеет, а круг автономных прав территориальных единиц определяется, как правило, обычным законом. Конституции и законы в большинстве случаев предусматривают, что автономные единицы вырабатывают (иногда также сами принимают) основополагающие нормативные акты, определяющие их внутреннее устройство (конституции, уставы, положения, хартии самоуправления и т.п.).

Территориальным единицам со значительной долей инонационального населения или населения, отличающегося иными особенностями своего быта, обусловленными, островным положением территории, предоставляется подчас особый автономный статус, характеризуемый в соответствующих случаях как национально-территориальная автономия. Такой автономией пользуются населенные шведами Аландские острова в Финляндии, островные и приграничные области Италии, населенные неханскими народами автономные области Китая, населенный эскимосами остров Гренландия в Дании, Занзибар в Танзании и др.

В частности, Аландским островам, представляющим собой одну из губерний Финляндии, гарантирована их территориальная целостность, они имеют свой парламент и свое правительство с гарантированной компетенцией, свое гражданство (граждане Аландов имеют автоматически финское гражданство, но не на оборот: прочие финские граждане, даже поселившись на Аландах, гражданства аландского автоматически не приобретают). Впрочем, Президент Финляндии имеет право вето в отношении аландских законов. Закон об автономии Аландов принимается финским парламентом 2/3 голосов и одобряется таким же большинством в аландском парламенте.

Примечательно, что автономная Гренландия в 1985 году вышла из европейского экономического сообщества, в котором Дания продолжала сохранять свое членство.

Во многом сходна с финской и датской система территориального устройства Объединенной Республики Танзании, которая в литературе обычно характеризуется как федерация. В действительности оснований для такой характеристики нет, несмотря на договорное происхождение этого объединенного государства. Материковая часть страны - Танганьика - не имеет своих особых органов власти, которые бы действовали наряду с общегосударственными. В сущности, Танзания - унитарное государство с автономией Занзибара.

Весьма своеобразна автономия Шотландии в составе Великобритании. Шотландия не имеет собственных законодательных и исполнительных органов, однако, в соответствии с Актом об унии 1707 года за ней признается право иметь собственную правовую и судебную систему, свою (пресвитерианскую) церковь, специальное представительство в Палате лордов (в Палате общин Шотландия представлена на общих основаниях).

Правда, надо при всем этом иметь в виду, что в условиях авторитарных и тем более тоталитарных режимов автономия, даже если провозглашена конституционно, представляет собой фикцию, выхолощенную юридическую форму. Впрочем, даже и в странах с либеральными и демократическими режимами автономия подчас сводится на нет или, во всяком случае, существенно ограничивается посредством финансового рычага: своих финансовых средств у самоуправляющихся территориальных единиц часто не хватает, а центр дает средства под определенными условиями.

# Формы политико-территориального устройства.

Существуют две основные формы политико-территориального устройства: унитарная и федеративная.

Главное различие между обеими формами заключается в том, что при унитарной форме территория государства состоит из политико-административных или административных единиц, тогда как при федеративной форме высшие территориальные единицы представляют собой государствоподобные образования или даже государства - субъекты федерации. Слово «штат», входящее в официальное название ряда федеративных государств и обозначающее субъект федерации (США, Мексики, Бразилии и др.) означает, не что иное, как «государство». Соответственно для федеративной формы характерно конституционно установленное разграничение компетенции между федерацией в целом и ее субъектами, существование и границы которых обычно гарантированы конституцией, тогда как в унитарном государстве компетенция территориальных единиц, как и нередко само их существование и границы, устанавливаются текущими актами центральной власти. Можно сказать, что субъекты федерации всегда обладают государственной автономией.

Этот критерий помогает и в случаях, когда различие между унитаризмом и федерализмом в конкретном государстве весьма невелико, как, например, в федеративных Венесуэле или Канаде, где штаты, не имеют конституций, а также в унитарных Испании или Италии, где высшие территориальные единицы также обладают государственной автономией. Унитаризм территориального устройства обеих последних стран подтверждается еще и тем, что уставы (статуты) соответственно автономных сообществ Испании и областей Италии утверждаются актами центрального парламента, тогда как в федерациях их субъекты сами принимают свои конституции или равнозначные им акты.

Существует различие между федерацией и конфедерацией. В принципе оно заключается в том, что федерация - это форма территориального устройства государства, а конфедерация - форма межгосударственного союза, то есть объединения независимых государств. Но выявить это различие практически тоже не всегда просто. Например, официальное французское и итальянское название швейцарского государства - Швейцарская Конфедерация, но это название, пришедшее из истории, не отражает действительности, а именно того факта, что Швейцария по содержанию ее Конституции представляет собой федеративное государство. Конфедерация, как и федерация, может иметь общие органы типа парламента, правительства, верховного суда, однако юридическая специфика заключается в том, что в отличие от актов федеральных органов власти акты органов конфедерации, во всяком случае, акты законодательной и исполнительной власти, не действуют непосредственно на территориях государств - субъектов конфедерации, а нуждаются в подтверждении (ратификации) их соответствующими органами, которые могут их и нуллифицировать, то есть отклонить. Впрочем, опыт западноевропейской интеграции показывает условность данного критерия.

Европейский союз несет в себе черты не только конфедеративные, но даже уже и федеративные, поскольку некоторые акты органов Союза имеют прямое действие на территориях государств-членов.

Территориальное устройство может быть как симметричным, так и асимметричным. При симметричном территориальном устройстве государства политико-территориальные единицы, его непосредственно составляющие, имеют равный статус. Например, Германия состоит из 16 земель с одинаковым конституционно-правовым статусом, то есть имеет симметричное федеративное территориальное устройство. В состав же США наряду с 50 штатами входят федеральный округ Колумбия, свободно присоединившееся государство Пуэрто-Рико, некоторые другие островные территории, не имеющие статуса штата, из чего можно сделать вывод об асимметричном территориальном устройстве этой страны. Что касается унитарных государств, то чисто симметричное устройство встречается нечасто: столицы обычно имеют несколько или существенно иной статус по сравнению с остальными территориальными единицами высшего уровня.

Асимметрия территориального устройства государства нередко обусловлена тем, что в нем имеются компактно проживающие инонациональные группы, которым предоставлена национально- территориальная автономия.

Некоторые конституции содержат перечень существующих политико-территориальных единиц высшего уровня - субъектов федерации (например, часть вторая преамбулы Основного закона для Федеративной Республики Германии 1949 г., ст. 43 Политической конституции Мексиканских Соединенных Штатов 1917 г.) или высших политико-административных единиц (в части второй ~ 58 Конституции Норвежского Королевства 1814 г. области перечислены. в связи с указанием их представительства в Стортинге; в части второй ст. 1 Бельгийской конституции 1831 г. перечень провинций сохраняется, несмотря на последующую федерализацию и деление на три области - субъекта федерации). В большинстве же конституций в лучшем случае указаны виды территориальных единиц. Например, согласно части пер вой ст. 286 Политической конституции Колумбии 1991 года, «территориальными единицами являются департаменты, округа, муниципии и аборигенные территории», а ст. 285 предусматривает возможность установления законом единиц вне общего территориального деления, на которые возлагается осуществление государственных функций и служб.

Крайне редко можно в конституциях встретить норму, определяющую минимальное число жителей, необходимое для образования территориальной единицы. Так, часть вторая ст. 5 Конституции Исламской Федеративной Республики Коморских островов 1978 года в редакции 1982 года устанавливает, что община может быть образована при наличии не менее 100 жителей (в первоначальной редакции этот минимум составлял пять жителей).

Следует также иметь в виду, что названия территориальных единиц редко свидетельствуют о правовом их статусе. Например, в Швейцарии кантон - это субъект федерации, в Люксембурге - основная политико-административная единица, а во Франции - судебный округ и избирательный округ по выборам генерального совета департамента. В Германии община - это низовая единица в сельской местности, а в Болгарии и Польше - также и в городской. Провинции в Италии и Испании - единицы среднего уровня, в Китае - высшего, а в Канаде, Пакистане, Аргентине - и вовсе субъекты федерации. Имеющие у нас хождение переводы таких названий часто не основываются на едином принципе: применительно к Италии мы говорим об областях, а применительно к Франции - о регионах, хотя очевидно, что это - одно и то же. Точно так же применительно к Великобритании мы говорим об общине, а к Франции - о регионах. Несомненно, однако, что община (коммуна) - всегда самоуправляющаяся единица, равно как и город (за исключением не которых столичных городов), тогда как другие единицы могут и не иметь самоуправления (например, болгарские области, германские правительственные и административные округа).

*А) Унитаризм.*

*Унитарное государство* – это единое государство, состоящее не из государственных образований (штатов и т.д.),хотя в его составе могут быть и отдельные автономные государственные образования, а из административно-территориальных единиц – областей, провинций, губерний, которые затем делятся на районы, уезды, а последние – на общины, коммуны. В отдельные административно-территориальные единицы обычно выделяются крупные и средние города, некоторые из них еще от прежних времен имеют свои хартии самоуправления. Такие города могут иметь статус общин с более широкими полномочиями, а могут быть городами центрального подчинения.

Унитарные государства состоят из политико-административных и/или административных территориальных единиц, статус которых регулируется главным образом актами текущего законодательства центральной власти. В унитарных государствах действует, как правило, единая система законодательства, единая система государственной администрации, единая судебная система. Если же какой-то части страны предоставлена национально-территориальная автономия, то здесь могут быть особенности: например, общегосударственные законы, затрагивающие сферу законодательной автономии такой государствоподобной единицы, на ее территории не действуют, по крайней мере без ее согласия. В подавляющем большинстве современных унитарных государств основное территориальное деление является политико-административным. Наряду с ним во многих странах имеются административно-территориальные единицы как общего типа (например, округа в Германии, области в Болгарии), где действуют органы общей администрации, так и специального, где действуют специализированные государственные органы (судебные округа, военные округа и т.п.).

Число ступеней политико-административного деления зависит от численности населения и размеров территории страны, однако, зависимость эта не жесткая: иногда в менее крупных странах число ступеней большее, чем в более крупных. Скажем, если Великобритания имеет три уровня территориального деления, то Франция - четыре.

Современные тенденции в развитии политико-административного деления заключаются в укрупнении низовых единиц и регионализации - создании крупных регионов как путем укрупнения высших единиц, так и путем учреждения нового высшего их уровня, что было сделано, например, во Франции, Испании, Италии. Малые единицы, унаследованные от истории, не в состоянии должным образом удовлетворять местные социальные потребности, а современные средства транспорта и связи облегчают возможность быстро преодолевать расстояния и оперативно решать вопросы административного обслуживания жителей. В данном случае речь идет именно о тенденциях, которые далеко не везде проявились.

Во многих странах процессы урбанизации привели к возникновению обширных городских агломераций, однако, как правило, они не преобразовались в единые территориальные структуры и не имеют общих органов публичной власти; создаются координационные органы. Все чаще городские и сельские общины создают союзы (синдикаты) с общими органами, которым передаются некоторые полномочия общин и средства, необходимые для их реализации.

Некоторые конституции стали отражать и регулировать эти процессы. Например, в Конституции штата Минас Жераис (Бразилия) 1989 года регионализации специально посвящен раздел VII части III (ст. 41 - 51). Согласно этим положениям, штат будет принимать административные меры, чтобы объединять планирование, организацию и осуществление публичных функций, представляющих общий интерес, в районах интенсивной урбанизации. Он должен содействовать сокращению межрегиональных различий посредством формирования региональных и секторальных планов, программ и проектов, направленных на развитие территориальных коллективов в единый геоэкономический и социальный комплекс, включению муниципий со скудными ресурсами в интенсивное региональное социально-экономическое развитие.

Штат должен учредить столичный регион и городские агломерации путем объединения сопредельных муниципий с целью выравнивания развития населенных местностей, охватываемых региональной единицей. Городская агломерация должна охватывать не менее 300 тыс. жителей и не менее трех муниципий. Кроме того, по инициативе муниципий должны учреждаться микрорегионы для решения проблем местного населения (административное и коммунальное обслуживание, дорожное строительство и пр.) при техническом содействии штата. Наконец, предусмотрено учреждение штатом регионов развития - автаркических (т.е. самообеспечивающихся) территорий для планирования и ориентации публичных функций и услуг в интересах общего развития на благо населения соответствующего геоэкономического и социального комплекса.

В положении ст. 289 колумбийской Конституции, согласно которому департаменты и муниципии, расположенные в пограничных зонах, должны непосредственно взаимодействовать с пограничными единицами соответствующего уровня сопредельной страны в реализации программ кооперации и интеграции, направленных на обеспечение общего, совместного развития, общественного обслуживания и сохранения окружающей среды.

Что же касается упомянутых в той же колумбийской Конституции аборигенных территориальных единиц, в которых проживают индейские племена, то в соответствии с ее ст. 329 - 330 эти единицы определяются Национальным правительством с участием аборигенных сообществ. Резервации являются коллективной собственностью и неотчуждаемы. В случае, когда аборигенная территория включает территории, принадлежащие двум или более департаментам (единицам областного уровня), административное управление ею осуществляется аборигенными советами в координации с губернаторами соответствующих департаментов. В рамках Конституции и законов аборигенные территории управляются советами, которые сформированы и действуют на основе обычаев и традиций проживающих там сообществ. Эксплуатация природных ресурсов аборигенных территорий не должна наносить ущерб культурной, социальной и экономической целостности аборигенных сообществ. При принятии решений о такой эксплуатации Правительство должно поощрять участие в этом представителей соответствующих сообществ.

С точки зрения организации публичной власти унитарные государства можно разделить на децентрализованные, относительно децентрализованные и централизованные.

В децентрализованных унитарных государствах существует конституционное распределение полномочий между центральной властью и территориальными единицами высшего уровня. Это сближает их с федеративными государствами.

Например, согласно ст. 117 Конституции Итальянской Республики 1947 года, в пределах основных принципов, установленных законами государства, и при условии непротиворечия национальным интересам и интересам других областей область может издавать законодательные нормы по 18 позициям (организация ведомств и административных единиц областного подчинения, границы общин, местная полиция, градостроительство, сельское и лесное хозяйство и др.), а также по другим вопросам, указанным конституционными законами. Области также могут наделяться правом издавать нормы для проведения в жизнь общегосударственных законов. Учитывая содержащиеся в статье оговорки, следует признать, что перечисленные предметы ведения образуют совместную сферу компетенции государства и областей, а исключительной сферы ведения в отличие от субъектов федераций области не имеют. Напротив, все, что находится за пределами ст. 117, составляет исключительную сферу ведения государства.

По вопросам, кроме тех, которые общегосударственными законами передаются в ведение провинций, общин или иных местных единиц, области могут осуществлять административные функции, причем государство может передавать областям и другие административные функции. Область осуществляет все эти функции, как правило, через провинции, общины или иные местные единицы.

Областям гарантируется финансовая автономия, но запрещается чинить препятствия свободному передвижению лиц и вещей, профессиональным и иным занятиям граждан.

Согласно ст. 123, каждая область имеет устав (статут), который в соответствии с Конституцией и законами республики устанавливает нормы, относящиеся к внутренней организации области, осуществлению права инициативы и референдума по законам и административным мероприятиям области, опубликованию областных законов и регламентарных актов. Устав принимается областным советом абсолютным большинством его состава и утверждается законом республики. Пять областей, наделенных особыми формами и условиями автономии, имеют особые уставы, принятые конституционными законами (ст. 116). Здесь, таким образом, наблюдается определенная асимметрия территориального устройства, которую мы отмечали выше.

Области, в свою очередь, имеют децентрализованную структуру. Согласно ст. 128 и 129 Конституции, провинции и общины, будучи автономными единицами в рамках установленных законами республики принципов, обеспечивают государственную и областную децентрализацию. Для дальнейшей децентрализации территория провинций может разделяться на округа с исключительно административными функциями (т.е. там нет органов самоуправления и действуют назначенные провинциальными властями администраторы).

Децентрализованную структуру имеют и субъекты децентрализованных федераций. Так, Конституция бразильского штата Минас Жераис установила в ст. 169, что муниципия на своей территории осуществляет компетенцию исключительную и совместную или дополнительную согласно Конституциям республики и штата. Мы видим здесь определенный элемент федерализма внутри штата. Согласно ст. 170, автономия муниципии заключается в следующих исключительных полномочиях:

* вырабатывать и промульгировать свой органический закон;
* избирать своего Префекта, Вице-префекта и муниципальных депутатов;
* устанавливать и взимать налоги, создавать и упразднять округа, поощрять территориальное обустройство, организовывать и предоставлять публичные услуги местного значения (все это в рамках общих норм Союза и штата).

Относительно децентрализованными унитарными государствами являются такие, в которых высшие территориальные единицы носят исключительно или главным образом административный характер, а самоуправляются лишь низовые единицы.

Например, ч. 1 ст. 2 Конституции Республики Болгарии 1991 года устанавливает: «Республика Болгария является единым государством с местным самоуправлением. В ней не допускаются автономные территориальные образования». Последняя норма направлена против возможных намерений компактно проживающего и растущего турецкого меньшинства. Но независимо от этого не слишком точного конституционного положения (местное самоуправление по определению предполагает территориальную автономию) ч. 1 ст. 136 Конституции характеризует общину как основную административно-территориальную единицу, в которой осуществляется местное самоуправление. Что же касается единиц высшего уровня - областей, то, согласно ст. 142 и 143, область - административно-территориальная единица для проведения региональной политики, осуществления государственного управления на местах и обеспечения соответствия между национальными и местными интересами, а поэтому управление в области осуществляется областным управляющим с помощью областной администрации. Областной управляющий назначается Советом министров и обеспечивает проведение государственной политики, отвечает за защиту национальных интересов, законности и общественного порядка, осуществляет административный контроль.

Централизованные унитарные государства - это те, в которых нет местной автономии вообще, а функции власти на местах осуществляют только назначенные сверху администраторы. Это государства с выраженными авторитарными политическими режимами. В ряде стран Тропической Африки значительная роль в осуществлении власти на местах принадлежит родоплеменным вождям. Впрочем, сейчас редко можно встретить государства, где на местах отсутствуют выборные органы. Однако в странах с однопартийной системой, в том числе «социалистических», формальное наличие местных выборных органов власти есть не более чем ширма для всевластия на местах единоличных «партийных» руководителей, которые, в свою очередь, находятся под жестким контролем центральной «партийной» власти.

В заключение следует отметить, что в демократических государствах часто конституционно предусмотрены определенные гарантии территориальной целостности политико-административных единиц, особенно первичных - городских и сельских общин, равно как и иные гарантии их административной автономии. Эти гарантии имеют меньший объем, чем гарантии носителей государственной автономии.

Так, согласно ст. 88 Конституции Свободного Государства Саксония (это одна из германских земель) 1992 года, возможно изменение территории общин и сельских уездов по соображениям общего блага. Это может быть осуществлено соглашением между общинами, заключаемым с разрешения государства, либо законом или на основе закона. Территория сельских уездов может изменяться только законом или на основе закона. Ликвидация общины или сельского уезда вопреки их желанию может осуществляться только законом. Территориальному изменению должно предшествовать выявление мнения непосредственно затрагиваемого населения. В ст. 87 общинам и сельским уездам предоставляется право в соответствии с законом взимать собственные налоги и иные сборы, а также участвовать в налоговых доходах государства. Если на коммунальные носители самоуправления законом возлагаются какие-либо публичные задачи, должна быть предусмотрена финансовая компенсация. В случае нарушения законом их конституционных прав коммунальные носители самоуправления могут обращаться в Конституционную судебную палату.

*Б) Федерализм.*

Термин «федерация» происходит от латинского слова «федераре», что означает «объединять», «укреплять союзом», Это сложное государство. В отличие от унитарного государства, которое целиком или в основе своей состоит из административно-территориальных единиц (как мы видели, в некоторых унитарных государствах есть также автономные образования), составными частями федерации являются государства-члены или государственные образования. Они называются по-разному: штаты (США, Индия и др.), земли (Австрия, Германия), провинции (Канада, Пакистан и др.), кантоны {Швейцария), эмираты (ОАЭ) и т.д. Обобщенно их называют обычно субъектами федерации. Этот доктринальный термин принят теперь и отдельными конституциями. Наряду с субъектами федерации, которые занимают всю (например, Австрия) или подавляющую часть территории государства {Индия), существуют иногда и другие части федеративного государства: территории или союзные территории (например, Индия, США), владения (Венесуэла), федеральный или столичный округ (Бразилия, Нигерия), ассоциированные государства, занимающие особое положение (США).

Подавляющую часть территории федеративных государств занимают субъекты федерации (в некоторых федерациях, например, в Малайзии, ОАЭ, вся территория состоит только из субъектов). Их число неодинаково: от 2 в Танзании до 50 в США. В Соединенных Штатах Микронезии и Пакистане - по 1 субъекта, в Эфиопии - 9, в Малайзии - 13, в Мексике - 31 и т.д. Субъекты федерации называются по-разному: штаты - в США, Индии, Эфиопии; провинции - в Канаде, Пакистане; земли - в Австрии, Германии; кантоны - в Швейцарии; эмираты - в ОАЭ.

Субъекты федерации часто имеют свои конституции (в США, Мексике - все штаты, в Танзании - только Занзибар, в Индии свой конституционный закон имеет штат Джамму и Кашмир), но в провинциях Канады и Пакистана, у штатов Венесуэлы конституций нет. В отличие от автономии субъекты федераций сами принимают свои конституции, которые не нуждаются в утверждении центральных органов (речь, разумеется, идет о тех федерациях, где субъекты имеют свои конституции), Субъекты: федераций создают свои парламенты (кроме ОАЭ, где субъектами управляют абсолютные монархи - эмиры). Эти парламенты могут быть и однопалатными, и двухпалатными (в Индии, например, часть штатов имеют двухпалатные парламенты, а часть - однопалатные). Парламенты издают местные законы. В Швейцарии в некоторых небольших кантонах законы принимаются народными собраниями. Штаты имеют свое правительство (его глава - губернатор, премьер-министр, главный министр), могут иметь собственную судебную систему, вплоть до верховных судов штатов, действующих параллельно с федеральными судами (например, в США), но во многих федерациях (например, в Канаде) у провинций собственной судебной системы нет. Субъекты федераций могут иметь свое гражданство (в США его имеют все штаты, а в Индии и Пакистане у субъектов федерации собственного гражданства нет). Иногда штаты имеют свои символы (герб, флаг, столицу), могут заключать между собой неполитические союзы (создание федеративных образований, иных, чем существующая федерация, им запрещено), а также соглашения экономического и культурного характера с субъектами федераций других государств {это делается главным образом между субъектами, близкими по языку, а иногда и с другими государствами, например соглашения франкоязычного Квебека в Канаде с Францией).

Иногда субъекты федераций создают свои представительства в других государствах, но только с разрешения министерства иностранных дел. Такие представительства выполняют лишь задачи экономического и культурного, но не политического характера.

Субъекты федераций представлены во второй палате федерального парламента, которая считается специфическим органом выражения их интересов. Они имеют в этой палате или равное представительство, независимо от численности населения (по 2 сенатора от каждого штата США, по 3 - в Бразилии), или неравное, которое зависит от численности населения, хотя и не пропорционально ему (например, от 3 до 6 от каждой земли в Германии, от 1 до 34 от каждого штата в Индии). Нет такого представительства в Танзании - там парламент однопалатный и действует иной порядок представительства субъектов в нем, в ОАЭ нет избираемого парламента, но есть консультативное однопалатное собрание при правительстве с разным представительством эмиратов.

Штаты иногда создают свои координационные органы (совет глав правительств штатов, национальная ассоциация легислатур - законодательных органов штатов), иногда несколько штатов объединяются в крупные экономические районы, которые не создают свои политические органы, но образуют разного рода экономические комитеты по различным совместным программам.

*Федерализм* – это государствоподобный или даже государственный характер территориальных единиц высшего уровня - субъектов федерации, гарантированность их существования и границ, конституционное распределение компетенции между ними и центром). Федерации образуются либо в результате договора между независимыми государствами, осознавшими необходимость государственного объединения для совместной реализации своих общих интересов и превращающимися в субъекты федераций, либо вследствие присоединения к государству территорий с сохранением их определенной государственной обособленности, либо в результате возрастания степени автономии территориальных единиц высшего уровня и приобретения ими государствоподобных черт. В зависимости от этого различаются договорные и конституционные федерации. Например, США возникли как результат договора между 13 штатами, свергшими в совместной борьбе британское колониальное владычество. В дальнейшем они присоединяли тем или иным образом новые территории и формировали их как штаты (так возникли, например, Луизиана, Техас), а также преобразовывали в штаты отдельные колонии (например, Гавайские острова). Некоторые земли Германии представляют собой бывшие монархии (например, Саксония, Бавария), тем или иным способом захваченные Пруссией, которая в прошлом веке «железом и кровью», как выразился руководивший этим процессом глава ее правительства Отто фон Бисмарк, объединила Германию; землями стали бывшие ганзейские города (Бремен, Гамбург), а ряд нынешних земель был сформирован после второй мировой войны на базе бывших прусских провинций (например, Бранденбург, Нижняя Саксония).

Федеративные государства иногда называются союзными, что отражается даже в их официальных наименованиях, например Союзная Республика Югославия. Федеративная Республика Германия в буквальном переводе значит Союзная Республика Германия, а названия ее федеральных органов тоже буквально следовало бы переводить как союзные - Союзный президент, Союзный канцлер и т.д.

Федерализм - по определению более демократическая форма организации государства, чем унитаризм, и естественно, что в подавляющем большинстве случаев федерации имеют республиканскую форму правления. Однако есть и исключения. Так, Объединенные Арабские Эмираты, как видно из их названия, представляют собой федерацию монархий, и один из монархов-эмиров избирается своеобразным президентом этого государства. Частично сходная ситуация в Малайзии, где часть субъектов федерации форму правления имеют республиканскую, однако Верховным правителем избирается один из монархов-султанов, возглавляющих другие субъекты федерации. Монархиями являются такие федерации, как Бельгия, Канада, Австралия, но субъекты этих федераций организованы по республиканскому типу.

Демократичность федеративного территориального устройства заключается в том, что оно предполагает децентрализацию власти, ее полицентризм, гарантирующий от диктатуры. Прав да, это верно при том непременном условии, что федерация является действительной, а не мнимой, какой была, например, советская «федерация», и что субъекты федерации организованы демократически. В противном случае возникает децентрализованная бюрократическая диктатура, которая на положении человека сказывается еще более отрицательно, чем централизованная.

Существует ряд теоретических обоснований федерализма как предпочтительной системы организации управления. Так, концепция дуалистического федерализма, развившаяся на раннем его этапе и нашедшая известное отражение в Конституции Соединенных Штатов Америки 1787 года, заключалась в идее равновесия между федерацией и ее субъектами, которые имеют каждый свою компетенцию и не вмешиваются в дела друг друга. Было идеалистическое представление, от которого реальная жизнь изначально отличалась довольно сильно. Позднее была разработана концепция кооперативного федерализма, которая основана на идее взаимного дополнения центра и субъектов федерации, их взаимовыгодного сотрудничества. На этой идее базируется ряд современных федеративных конституций, в частности, германский Основной закон.

В то же время федерация - это целостное суверенное государство с общей конституцией, системой федеральных государственных органов и учреждений, общей территорией, общим гражданством. Конституции многих федеративных государств уделяют гарантиям целостности повышенное внимание.

Так, практически ни одна из действующих ныне федеральных конституций не признает за субъектами федераций права сецессии, то есть права на выход из федерации. В прошлом веке в Швейцарии, которая в то время (в 1847 г.) еще была по своему устройству даже конфедерацией, вооруженной рукой были подавлены попытки сецессии так называемого Зондербунда (Особого союза); объединившего ряд кантонов. Такой же оказалась судьба конфедерации южных штатов в США в ходе Гражданской войны 1861 - 1865 годов. Сравнительно недавно, в конце 60-х годов, также вооруженной силой подавлена попытка сецессии так называемой Биафры в Нигерии. Подавляются подобные попытки в некоторых штатах Индии. Известны, однако, и успешные сецессии, осуществленные как мирным, так и вооруженным путем. Вполне мирно, к удовольствию обеих сторон, отделился в 1965 году Сингапур от Малайзии. В результате восстания, поддержанного Индией, в 1971 году от Пакистана отделился Восточный Пакистан, образовавший государство Бангладеш. Вооруженными конфликтами сопровождался и еще сопровождается распад бывшей Социалистической Федеративной Республики Югославии. Мирно распалась бывшая Чехословацкая Социалистическая Республика, именовавшаяся в последний период своего существования Чехо-Словацкой Федеративной Республикой.

Ни один штат не может, в частности, вступать в договоры, союзы или конфедерации, чеканить монету и выпускать кредитные билеты, принимать билли об опале (т.е. акты, допускающие объявление лиц вне закона и легализующие тем cсамым внесудебную расправу над ними) и законы, имеющие обратную силу или нарушающие обязательства по договорам, жаловать дворянские титулы, без согласия Конгресса облагать налогами и сборами экспорт и импорт, содержать в мирное время войска и военные корабли, вступать в соглашения или договоры с другим штатом или с иностранной державой, вступать в войну, если не подвергся нападению либо непосредственной его угрозе. В каждом штате, согласно разд. 1 ст. IV, должны пользоваться полным доверием официальные документы, включая судебные, любого другого штата, а согласно разд. 2, граждане каждого штата имеют право на все привилегии и иммунитеты граждан в других штатах. Лицо, совершившее тяжкое преступление в одном штате и скрывающееся в другом, подлежит выдаче. Каждому штату, согласно разд. 4, США гарантируют республиканскую форму правления и охрану от нападения извне, а по просьбе законодательного собрания или исполнительной власти, если законодательное собрание не может собраться, - защиту от внутреннего насилия. Согласно части второй ст. VI, «настоящая Конституция и законы Соединенных Штатов, которые должны быть изданы в соответствии с ней, все договоры, которые заключены или должны быть заключены в пределах компетенции Соединенных Штатов, должны быть верховным правом страны, и судьи в каждом Штате должны быть ими связаны, что бы противное ни содержалось в Конституции или законах любого Штата». Раздел 1 поправки XIV установил, что все лица, рожденные или натурализованные в США и подчиненные их юрисдикции, являются гражданами США и штата, в котором проживают; штат не вправе ограничивать привилегии или иммунитеты граждан США и лишать лицо жизни, свободы или собственности без должной юридической процедуры, равно как и отказывать лицу в равной защите закона. Как видим, даже столь небольшой документ, каким является Конституция США, проблеме обеспечения целостности федерации уделил значительное место

Видимо, под впечатлением попытки сецессии, предпринятой Зондербундом, в Федеральную конституцию Швейцарской Конфедерации 1874 года включена ч. 1 ст. 7, запрещающая кантонам заключать между собой какие-либо сепаратные союзы и договоры политического характера.

Федеративное устройство в большинстве случаев основано на чисто территориальном принципе (США, Бразилия, Мексика, Австралия, Германия, Австрия и др.). Однако в некоторых странах все субъекты федерации или часть их организованы с учетом национального (этнического, религиозного, языкового) состава населения. Так, в Канаде 9 провинций - англоязычные, а одна (Квебек) - франкоязычная; в Бельгии один из субъектов федерации - франкоязычный, другой - нидерландско-язычный а третий - смешанный (наряду с этим ст. 3-тер Бельгийской конституции, включенная в 1980 г., признает существование трех сообществ - французского, фламандского и немецкоязычного, которые имеют свои советы, обеспечивающие культурно-национальную автономию этих сообществ); в Индии в 1956 году система штатов была переформирована с учетом так называемого лингвистического принципа, хотя это и не повсеместно привело к положению «один язык - один штат»; в Швейцарии, где население говорит на четырех языках, субъектами федерации являются 23 кантона, однако, как правило, население каждого кантона в национально-языковом отношении однородно. В нынешней Югославии, где население обеих республик-членов - Сербии и Черногории - не различается между собой ни по языку, ни по религии, черногорцы издавна рассматривают себя как особую этническую общность, отличную от сербов, да и государственность давно имеют особую. В то же время при формировании федерации в Нигерии границы штатов намеренно проводились таким образом, чтобы они не совпадали с ареалами расселения племен. Это сделано с целью воспрепятствовать развитию трайбализма и способствовать скорейшему складыванию нигерийской нации.

В свое время у нас господствовала «марксистско-ленинская» концепция федерации, исходившая из того, что федерация должна быть лишь средством разрешения национального вопроса, то есть субъектами ее должны быть национально-государственные единицы, которые, как и вся федерация в целом, суть результат самоопределения наций, понимаемых как прежде всего этнические общности. На этой идеологической основе были созданы «социалистические федерации» - Советский Союз, включавший также Российскую Федерацию, Югославия, Чехословакия. Все они, как известно, с падением «социализма» распались, за исключением Российской Федерации, которая на деле федерацией ранее не была и постепенно становится ею лишь с 1992 года. Опыт других стран также свидетельствует, что так называемая национальная государственность - очень ненадежный фактор федерирования: владычество этнократии (этнической. клановой верхушки) в субъектах федерации способствует скорее подрыву, чем укреплению государственного единства в федеративном союзе. Нельзя не согласиться с акад. А.Н. Яковлевым, когда, говоря о правах человека, в том числе о праве и возможности для людей любой национальности сохранять и развивать свой язык, культуру, обычаи, веру, традиции, он констатирует, что «для этого вовсе не обязательно иметь самостоятельное государство. Напротив, как показывает жизнь, подобные требования затрудняют, а по рой делают невозможным обеспечение действительных прав личности... Национальные же государства, вновь образуемые на пространстве, где исторически сложилась многонациональность, - это скорее дестабилизирующая привилегия».

Число субъектов федераций бывает весьма различным. В нынешней Югославии и на Коморских островах их по два, в Бельгии - три, в Австралии - 6, в Объединенных Арабских Эмиратах - 7, в Австрии - 9, в Канаде - 10, Германии - 16, в Швейцарии - 23, в Индии - 25, в США - 50. Как видим, число субъектов федераций не зависит от размеров государства, да и в рамках одной и той же федерации параметры ее субъектов, прежде всего величина территории и численность населения, разнятся порой очень резко. Так, в США территория штата Аляска (570 833 кв. мили) в несколько сот раз превосходит территорию штата Род-Айленд (1055 кв. миль), а население штата Калифорния (23 668 тыс. чел.) почти в 60 раз больше населения той же Аляски (402 тыс. чел.). Несмотря на эти различия, статус их одинаков, то есть применительно к штатам США - федерация симметричная.

В некоторых же странах асимметричность территориального устройства распространяется даже на субъекты федерации. Так, в Индии лишь один штат - Джамму и Кашмир - имеет свою Конституцию и свое гражданство, статус еще нескольких штатов (Сиккима, Мегхалаи, Нагаленда и др.) также имеет особенности, не присущие большинству штатов.

Названия субъектов различных федераций разнообразны: штаты в США, Мексике, Венесуэле, Бразилии, Австралии, Индии, Нигерии, кантоны в Швейцарии, провинции в Канаде, Аргентине и Пакистане, земли в Германии и Австрии, области в Бельгии, республики-члены в Югославии и т.д., однако повсеместно в зарубежных федерациях их субъекты в рамках одной страны именуются одинаково.

Ряд конституций решает вопрос о возможности изменения состава федерации путем принятия новых ее субъектов или преобразования существующих. Так, согласно части первой разд. 3 ст. IV Конституции США, новые штаты могут быть приняты в Союз Конгрессом, однако никакой новый штат не может быть образован или возникнуть в пределах юрисдикции любого другого штата и никакой штат не может быть образован слиянием двух или более штатов или частей штатов без согласия законодательных собраний затрагиваемых штатов, равно как и Конгресса. Согласно 2 ст. 18 бразильской Конституции, порядок превращения федеральной территории в штат или возвращения ее в штат, из которого она ранее выделилась, регулируется дополнительным законом (бразильские дополни тельные законы равнозначны французским органическим, итальянским конституционным). Штаты могут объединяться, разделяться, прекращаться для включения в другой штат либо образовывать новые штаты (и федеральные территории), однако для всего этого требуется одобрение как непосредственно заинтересованного населения путем плебисцита, так и Национального конгресса путем принятия дополнительного закона.

Германский Основной закон предусмотрел возможность переформирования федеральной территории с тем, чтобы обеспечить такие размеры и производительные возможности земель, которые позволяли бы им эффективно выполнять свои задачи. При этом должны учитываться земляческая общность, исторические и культурные взаимосвязи, хозяйственная целесообразность, а также требования регионального пространственного устройства и территориального планирования. Решение оформляется по заслушании затрагиваемых им земель федеральным законом, который нуждается в утверждении референдумом. Последний проводится в затрагиваемых землях, и формула его должна содержать вопрос: должны ли земли оставаться такими, как были, или следует образовать новую землю либо землю в новых границах? Второй ответ считается данным, если за него проголосовало большинство жителей территорий, земельная принадлежность которых под лежит изменению. Если же большинство избирателей одной из затрагиваемых земель проголосовало против, решение не принимается, однако оно все же принимается и в данном случае, если это большинство менее 2/3, а на территориях, принадлежность которых меняется, за изменение проголосовали 2/3 избирателей. Данной статьей Основного закона предусмотрен и порядок объединения в рамках одной земли территории, отличающейся определенным единством, но рассеченной границами земель. При этом используются такие институты, как народная инициатива, народный опрос и народное голосование (референдум). С 1994 года Основной закон разрешил землям изменять принадлежность их территорий путем государственных договоров с учетом мнения соответствующих уездов и общин; договоры подлежат утверждению референдумом на затрагиваемых территориях и нуждаются в согласии Бундестага.

Конституция Союзной Республики Югославии 1992 года, установив в ст. 2, что федерация состоит из двух республик-членов, указала, что в нее в соответствии с Конституцией могут вступить другие республики-члены. Согласно части третьей ст. 3, граница между республиками-членами может изменяться только по соглашению между ними. Никакие иные территориальные преобразования, затрагивающие границы республик-членов, невозможны.

Наряду с субъектами в состав многих федеративных государств входят территориальные образования, не являющиеся субъектами федерации. Это федеральный округ - столица с прилегающими окрестностями (округ Колумбия со столицей Вашингтоном в США, столица Бразилиа в Бразилии, федеральный округ Абуджа в Нигерии и т.д.), федеральные территории (например, остров Гуам в США), федеральные владения (обычно это прибрежные острова, которые не населены или население которых имеет переменный состав - служба маяков, метеостанций и т.д.). В США есть так называемые ассоциированные государства - Пуэрто-Рико, Республика Маршалловых Островов, Соединенные Штаты Микронезин, Республика Палау. Число различного рода несубъектов невелико (9 в Австралии, 6 в Индии, 2 в Венесуэле).

Составные части федераций, не являющиеся субъектами, своих конституций не имеют. В некоторых случаях они создают местные парламенты, которые в Индии, например, принимают даже местные законы, но эти законы требуют санкции назначаемого губернатора, да и сами парламенты действуют скорее как совещательные органы при нем. Владения целиком управляются федеральными органами, лишь в отдельных из них есть племенные советы. Ассоциированные государства теоретически независимы (Республика Палау, Соединенные Штаты Микронезии, Республика Маршалловых Островов являются даже членами ООН), но ответственность за их оборону и внешние сношения несет правительство США, сами они никаких внешнеполитических акций не осуществляют. Несубъекты федерации за редкими исключениями не представлены в верхней, федеральной палате парламента (в Бразилии и Нигерии они посылают представителей в сенат, но меньшее число, чем штаты). В США несубъекты посылают одного делегата (резидент-комиссара и т.д.) в нижнюю палату парламента с правом совещательного голоса.

Поскольку и федерация в целом, и ее субъекты обладают качествами государственности, конституции федеративных государств размежевывают предметы ведения федерации и ее субъектов, чего не делается при определении полномочий даже политической автономии (в последнем случае предоставляется лишь право издания местных законов по некоторым вопросам). Существует несколько способов такого размежевания, в основе которых лежит различное сочетание четырех элементов;

1. исключительные полномочия федерации;
2. исключительные полномочия субъектов;
3. совместная компетенция федерации и субъектов;
4. остаточные полномочия, не охваченные ни одним из перечисленных

элементов.

Трудно точно классифицировать способы размежевания полномочий (предметов ведения) федерации и ее субъектов из-за множества оговорок, запретительных формулировок, несовершенства содержащихся в конституциях перечней полномочий, из-за того, что в одной и той же конституции иногда используются элементы разных способов, из-за казуистичности формулировок. Но в основном такие способы могут быть сведены к пяти вариантам. *Первый* способ состоит в том, что конституция устанавливает исключительную компетенцию федерации, а все остальные вопросы относит к ведению ее субъектов. Компетенция федерации может быть установлена путем перечня вопросов, относящихся к ее исключительному ведению (так была установлена компетенция федерации, например, в Танзании по конституции 1977 г., перечислившая 17 вопросов общего значения; таким же образом предусматривает 19 пунктов с подпунктами конституция Эфиопии 1994 г.). В этом случае дается перечень вопросов, по которым федеральные органы могут принимать законы. Компетенция федерации может быть определена и «негативным способом» - путем запрета субъектам федерации принимать законы по указанным в конституции вопросам. К предметам ведения федерации обычно относятся оборона, внешняя политика, авиатранспорт, железные дороги, почта, телеграф и др. Только федерация может регулировать эти вопросы актами, принимаемыми ее органами. При данном способе регулирования тенденция заключается обычно в том, что полномочия федерации расширяются, нередко путем толкований конституции судами.

*Второй* способ размежевания предметов ведения заключается в том, что устанавливается исключительная компетенция субъектов федерации, в которую федеральные органы не могут вмешиваться. Это редкий способ размежевания предметов ведения, и в чистом виде он сейчас не применяется, но как частный случай наряду с другими используется конституциями США, Швейцарии и некоторых других стран. Он дает определенные гарантии субъектам от вмешательства в сферу их ведения: со стороны федеральных органов. Однако к ведению субъектов обычно отнесены вопросы, не имеющие принципиального значения.

При *третьем* способе конституции устанавливают две сферы компетенции: федерации и ее субъектов (Аргентина, Канада и др.). Часто в конституции дается перечень вопросов, относящихся к обеим сферам, а иногда четко перечислены только федеральные полномочия, полномочия же субъектов охарактеризованы в «негативном плане» - говорится, какие меры федерация не вправе применять по отношению к ее субъектам. В конституции Швейцарии исчерпывающего перечня полномочий ни в одной статье не дается, полномочия федерации и штатов сформулированы казуистично и разбросаны по разным статьям конституции. При Этом особое значение приобретает вопрос об остаточных полномочиях, не упомянутых ни в том, ни в другом перечне. Поэтому в конституции может содержаться специальная оговорка, согласно которой не названные в конституции полномочия могут быть отнесены к компетенции либо федерации, либо ее субъектов. В первом случае это означает огромное расширение полномочий федерации, во втором даются дополнительные полномочия субъектам, укрепляется их самостоятельность.

*Четвертый* способ размежевания предметов ведения состоит в том, что указываются три их сферы: компетенция федерации, ее субъектов и совместная компетенция федерации и субъектов. Сфера совместной компетенции часто называется в конституциях и теории совпадающей, конкурирующей компетенцией. Наиболее подробный перечень такого рода содержится в конституции Индии 1949 г. В специальном приложении к ней названы 97 вопросов, относящихся к компетенции федерации, 47 вопросов совпадающих полномочий и 66 вопросов, относящихся к компетенции штатов. Многие из этих вопросов имеют комбинированный характер: под одним и тем же номером обозначаются не совсем сходные вопросы. Остаточные полномочия отнесены к ведению федерации.

Этот способ размежевания компетенции является довольно сложным, использование его затруднено ввиду сходства многих вопросов, расписанных по разным рубрикам. Такую детализацию конституции федеративных государств, кроме Индии, не используют.

Наконец, *пятый* способ размежевания компетенции присущ конституциям Пакистана, Нигерии и некоторых других стран. Он заключается в том, что конституция дает перечень только двух сфер: федеральной и совместной компетенции. Перечня же исключительных полномочий субъектов не существует (в конституции Пакистана, правда, о нем упоминается, но на деле его нет). Конституция содержит общую формулировку: все вопросы, которые не вошли в указанные два перечня (остаточные полномочия), относятся к исключительному ведению субъектов федерации, и в этой сфере закон субъекта федерации имеет преимущество по отношению к федеральному закону, т.е. действует закон субъекта, а не федеральный закон. Такой подход имеет преимущества по сравнению с охарактеризованной выше трехчленной классификацией. Он избавляет от излишней «жесткости» списков (а при любой тщательности их составления что-то может быть упущено, забыто), способствует укреплению самостоятельности субъектов в рамках федеральной конституции. В новейших федеральных конституциях все чаще используется именно этот способ.

Наряду с рассмотренными пятью основными способами размежевания компетенции в некоторых конституциях федераций применяются и другие способы. Так, в Австрии разделены вопросы, относящиеся к компетенции законодательной и исполнительной власти федерации и ее субъектов. Конституция этой страны содержит также понятие «основы законодательства». Их устанавливает федерация, а субъекты (земли) в соответствии с этим издают местные законы. Оригинальный способ раз- межевания компетенции применен конституцией Бразилии 1988 г. Она предусматривает размежевание предметов ведения при участии не толь ко федерации и штатов, как это принято в других государствах, но и федерального округа и муниципий (в последнем случае - административно-территориальных единиц внутри штатов). Эта конституция различает: исключительную компетенцию союза (федерации), совместную компетенцию союза, штатов, федерального округа и муниципий и, наконец, компетенцию союза, штатов и федерального округа по законодательству. Остаточные полномочия отнесены либо к компетенции штатов, либо к компетенции муниципий.

# Статус субъектов федераций и иных носителей государственной автономии.

Государствоподобный или государственный характер территориальных единиц, составляющих федеративное государство (субъектов федерации), выражается в наличии у них своей конституции своего парламента, правительства, иногда особой судебной системы и военизированных формирований (например, в США), часто своего гражданства, государственных символов - герба, флага, гимна. Территориальные единицы унитарных государств, пользующиеся государственной автономией, также имеют иногда конституции (Занзибар), гражданство (Аланды) и иные атрибуты государственности. Субъекты федераций обычно имеют паритетное или пропорциональное представительство в федеральных парламентах. То же можно сказать о высших территориальных единицах таких стран, как Италия, Испания. В некоторых странах конституции содержат нормы, направленные на недопущение преобладания какого-либо субъекта федерации в иных федеральных органах.

Конституции некоторых федеративных государств содержат предписания, регулирующие основы государственной организации субъектов федерации. Так, согласно ч. 1 ст. 28 германского Основного закона, конституционный строй в землях должен со ответствовать принципам республиканского, демократического и социального правового государства в духе самого Основного закона. В землях, уездах и общинах народ должен иметь представительство, образованное путем всеобщих, непосредственных, свободных, равных и тайных выборов, причем в общинах вместо выборной корпорации может действовать общинное собрание. Некоторые конкретные нормы, касающиеся компетенции, собственности и организации законодательной и исполнительной власти в штатах, содержатся в ст. 25 - 28 Конституции Бразилии.

Согласно ст. 6 швейцарской Конституции, кантоны обязаны испрашивать у Конфедерации гарантию для своих конституций, которая дается при соблюдении трех условий:

* конституции не противоречат положениям Федеральной конституции;
* они обеспечивают осуществление политических прав согласно республиканским представительным или демократическим формам,
* они приняты народом и могут быть пересмотрены по требованию абсолютного большинства граждан.

Как правило, конституции не называют субъекты федераций суверенными, однако есть некоторые исключения и из этого правила. Согласно ст. 3 швейцарской Конституции, «кантоны суверенны, поскольку их суверенитет не ограничен Федеральной конституцией, и как таковые они осуществляют все права, которые не переданы федеральной власти». Вопрос о том, может ли суверенитет быть ограниченным, в теории спорен. Нам представляется, что суверенитет, то есть верховенство власти, если ограничен, то уже не является суверенитетом. Теоретически допустим суверенитет субъекта федерации, однако лишь в случае, если за этим субъектом признается право на одностороннее решение о выходе из федерации. Но и в этом случае, пока решение о выходе не принято, суверенитет субъекта федерации является как бы спящим, то есть существует лишь в потенции.

Запретив политические союзы и договоры между кантонами, швейцарская Конституция признала за ними право заключать между собой соглашения по вопросам законодательства, администрации и правосудия с доведением до сведения федеральной власти, которая может воспрепятствовать исполнению этих соглашений в случае нарушения ими прав Конфедерации или других кантонов, но в остальных случаях кантоны вправе требовать содействия федеральных властей исполнению соглашений. Австрийский Федеральный конституционный закон 1920 года в редакции 1929 года предусматривает в ч. 2 ст. 15-а соглашения земель между собой по вопросам их компетенции; эти соглашения должны незамедлительно сообщаться Федеральному правительству. Вообще же сотрудничество между субъектами федераций в решении вопросов их компетенции в демократических странах довольно широко развито. В ряде стран существуют устойчивые формы такого сотрудничества, как, например, в США Совет правительств штатов, Национальная конференция легислатур (т.е. законодательных собраний штатов), Национальная ассоциация губернаторов.

В интересах единообразного по возможности правового регулирования общественных отношений в некоторых федеративных государствах целенаправленно осуществляются меры по унификации законодательства субъектов федераций. Проекты унифицированных законодательных актов в США разрабатываются созданной еще в 1892 году Национальной конференцией уполномоченных по унификации законов штатов, в Германии, Канаде, Австралии - на конференциях глав или представителей исполнительной власти.

Конституция США по существу запрещает штатам осуществление внешних сношений. В более поздних федеративных конституциях, особенно последнего времени, можно встретить несколько иной подход. Так, согласно ч. 3 ст. 32 Основного закона для Германии земли в сфере своей законодательной компетенции могут с согласия Федерального правительства заключать договоры с иностранными государствами. Швейцарская конституция в ст. 9 и 10 предусмотрела, что в виде исключения за кантонами сохраняется право заключать с иностранными государствами договоры по вопросам народного хозяйства, соседских отношений и полиции при том, что эти договоры не будут противоречить правам Конфедерации или других кантонов; по этим вопросам кантоны могут входить в непосредственные отношения лишь с низшими иностранными властями и чиновниками, а вообще в официальных отношениях кантонов с иностранными правительствами или их представителями посредником выступает Федеральный совет (правительство). Впрочем, практика заключения кантонами международных договоров прекратилась еще в 40-е годы прошлого века. Тем не менее, ст. 7 югославской Конституции идет еще дальше:

«Республика-член в пределах своей компетенции может поддерживать международные отношения, основывать собственные представительства в других государствах и вступать в международную организацию.

Республика-член в пределах своей компетенции может заключать международные соглашения, если они не наносят ущерба Союзной Республике Югославии или другой республике-члену».

Следует отметить специфическую особенность трех кантонов Швейцарии (это Аппенцелль, Базель и Унтервальден), которая заключается в том, что каждый из них состоит из двух полукантонов. Каждый из полукантонов имеет свою систему органов власти, а представительство их в Совете кантонов - половинное по сравнению с представительством кантонов.

# Распределение компетенции и отношения между федерацией и ее субъектами.

Это ключевой вопрос федеративного устройства, поскольку в зависимости от того, как он разрешен, определяется баланс власти в территориальном аспекте. В конституционном праве зарубежных стран существует несколько основных моделей конституционно-правового распределения компетенции. Складываются эти модели из следующих элементов:

* исключительной федеральной компетенции;
* исключительной компетенции субъектов федерации;
* конкурирующей компетенции федерации и ее субъектов;
* остаточной компетенции, распределяемой конституциями различно в зависимости от степени централизованности данной федерации.

С компетенцией как совокупностью полномочий в отношении определенных предметов ведения не надо смешивать сами эти предметы, образующие сферу компетенции. Сферы компетенции могут быть следующие:

* исключительная федеральная, где в принципе толъхо федеральные органы могут обладать властными полномочиями и осуществлять их, однако отдельные права могут быть делегированы субъектам федерации;
* исключительная субъектов федерации, где только их органы, а также органы местного самоуправления могут иметь и осуществлять полномочия власти;
* совместная федерации и ее субъектов, где властные полномочия принадлежат и федеральным органам, и органам субъектов федерации, включая их органы местного самоуправления. В этой сфере компетенция может быть строго распределена между федерацией и ее субъектами (например, федерация законодательствует, а ее субъекты обеспечивают исполнение законов или федерация издает основополагающее, рамочное регулирование, а ее субъекты - конкретное), и в таком случае в данной сфере могут быть полномочия, входящие в исключительную компетенцию как федерации, так и ее субъектов. Но распределение в совместной сфере может иметь и конкурирующий характер: органы субъектов федерации вправе принимать решения по любым вопросам данной сферы, пока такие решения не приняты федеральными органами. В любом случае акты субъектов федерации в совместной сфере не могут противоречить актам федеральным;
* остаточная, то есть не определенная конституцией; она может быть посредством конституционной презумпции отнесена к любой из вышеперечисленных.

*Конституции США, некоторых латиноамериканских федераций, Австралии, Швейцарии* ограничиваются установлением исключительной компетенции союза и передачей всех остальных полномочий (которые тем самым суть остаточные) субъектам федераций. Но конституционное оформление этой модели может различаться.

Например, Конституция США определяет компетенцию Союза главным образом как законодательные и иные полномочия Конгресса и лишь в небольшой части как полномочия Президента и федеральной судебной власти. Так, в разд. 8 ст. 1 Конституции сформулированы 17 позиций, составляющих компетенцию Конгресса (установление и взимание налогов и иных сборов, обеспечение совместной обороны и общего благосостояния, регулирование внешней и междуштатной торговли, установление правил правления и регулирование сухопутных и морских вооруженных сил и др.), но, кроме того, в качестве 18-й позиции определено, что Конгресс должен издавать все законы, которые будут необходимыми и подходящими для осуществления выше перечисленных полномочий и всех других полномочий, возложенных Конституцией на правительство США или на любой его департамент (т.е. министерство) или должностное лицо. Именно этим разделом в основном и очерчена сфера компетенции Союза.

Согласно поправке Х, «полномочия, не делегированные Конституцией Соединенным Штатам и не запрещенные ею Штатам, остаются соответственно за Штатами или за народом». В литературе эта норма иногда толкуется как презумпция компетенции штатов (т.е. в случаях, не урегулированных Конституцией, компетенция считается принадлежащей штатам). Однако слова «или за народом» удерживают от такой односторонней интерпретации. Ведь народ - это все население СП1А, по крайней мере, весь избирательный корпус, а следовательно, субъект, означающий именно Союз. И толкование Верховным судом США разд. 8 ст. 1 Конституции, особенно его 18-й позиции, породило доктрину так называемых подразумеваемых полномочий, суть которой в том, что, кроме прямо перечисленных в Конституции, Конгресс имеет и другие полномочия, которые подразумевались конституционным законодателем. Отсюда следует, что сфера федеральной компетенции шире, чем могло бы показаться при беглом прочтении Конституции.

Более четко формулирует презумпцию компетенции кантонов цитированная выше ст. 3 швейцарской Конституции, согласно которой кантоны осуществляют все права, не переданные федеральной власти. Тем самым федерация в Швейцарии оказывается в наибольшей степени децентрализованной. При этом, если компетенция в Конституции разграничена между Конфедерацией и кантонами достаточно жестко, то есть можно констатировать наличие только федеральной и кантональной компетенции, то сфер компетенции мы можем по этой же Конституции насчитать не две, а по крайней мере три. Наряду с федеральной и кантональной сферами четко просматривается и смешанная. Так, ст. 25-бис в редакции 1973 года относит законодательство о защите животных к ведению Конфедерации, а исполнение федеральных предписаний в этой сфере, - как правило, к ведению кантонов.

*Иную модель предусматривает Основной закон для Германии*. В ст. 30 четко сформулирована презумпция компетенции земель: «Осуществление государственных полномочий и выполнение государственных задач являются делом земель, поскольку настоящий Основной закон не устанавливает или не допускает иного регулирования». В то же время ст. 31 безоговорочно гласит: «Федеральное право имеет приоритет перед правом земель». Отсутствие оговорки, что этот принцип действует лишь в совместной сфере компетенции Федерации и земель, открывает возможность федерального вторжения в компетенцию земель; единственная защита здесь - Федеральный конституционный суд.

В дальнейшем Основной закон разграничивает компетенцию Федерации и земель отдельно в области законодательства и отдельно в области исполнения федеральных законов.

В области законодательства ч. 1 ст. 70 вновь подтверждает презумпцию компетенции земель: «Земли имеют право законодательства, поскольку настоящим Основным законом законодательные полномочия не переданы Федерации». И далее в ст. 73 и 74 определяются две сферы законодательной компетенции - федеральная и совместная, которые еще в ряде статей уточняются по отдельным вопросам. Первая из них - это сфера исключительного федерального законодательства, а вторая - сфера конкурирующего законодательства Федерации и земель. При этом Основной закон не лишил земли возможности законодательствовать в сфере исключительной федеральной компетенции: они могут делать это, если специально уполномочены федеральным законом. Что же касается сферы конкурирующего законодательства, то здесь земли управомочены законодательствовать в той мере, в какой Федерация не издает законов и, следовательно, не пользуется своим правом на законодательство. А право такое возникает у Федерации в том случае, если существует потребность в федеральном законодательном регулировании вследствие того, что необходимо обеспечить равноценные условия жизни на федеральной территории или соблюдение правового или экономического единства в общегосударственных интересах. Федеральный закон может определить, что федеральное законодательное регулирование, необходимость которого отпала, может заменяться правом земель.

Кроме того, в совместной сфере компетенции Федерация, согласно ст. 75, управомочена на издание рамочных законов по 7 позициям, конкретизация которых возлагается на законодательство земель. Законы земель должны быть изданы в установленные сроки. Рамочные законы в порядке исключения могут входить в детали или даже содержать нормы прямого действия.

Примечательно распределение исполнительной компетенции между Федерацией и землями, где также действует презумпция компетенции земель даже применительно к федеральным законам. Согласно ст. 83, земли проводят федеральные законы в жизнь в качестве собственной задачи, если иное не определено или не допускается Основным законом. Иное, в частности, может заключаться в исполнении землями федеральных законов по поручению Федерации (ст. 84). Надзор за этим осуществляется Федеральным правительством.

Федерация может и сама исполнять законы через собственную администрацию или непосредственно ей подчиненные публично-правовые корпорации или учреждения (например, учреждения социального страхования, действующие на территории более чем одной земли).

В соответствии со ст. 91-а Федерация по трем позициям участвует в выполнении задач земель, которые имеют значение для всего общества, если федеральное участие необходимо для улучшения условий жизни. Это участие - главным образом финансовое.

Однако следует подчеркнуть, что в условиях состояния обороны децентрализованная федерация в Германии фактически превращается в унитарное государство. В соответствии с ч. 1 ст. 115-в, Федерация в этом случае имеет право конкурирующего законодательства также и в сфере компетенции земель, а согласно п. 2 ч. 1 ст. 115-е, Федеральное правительство может давать указания правительствам и ведомствам земель, равно как делегировать это полномочие назначенным им членам правительств земель.

Обратимся теперь к *индийской модели*. Приложение VII к Конституции Индийской Республики 1949 года содержит три списка предметов ведения, составляющих соответственно сферы компетенции Союза, штатов и совместную. Число позиций во втором списке составляет примерно 2/3 от первого, а в третьем - примерно половину. Парламент Союза, согласно ст. 246 Конституции, вправе безусловно законодательствовать по первому списку, а Легислатура штата - по второму, но также и по третьему на конкурирующей основе (т.е. при условии непротиворечия союзным законам). Союзный Парламент может законодательствовать и по вопросам, входящим в сферу компетенции штатов (второй список), если закон издан для части страны, выходящей за пределы одного штата, или по уполномочию Совета штатов на срок до 6 месяцев - для всей или любой части территории страны. По любому вопросу Парламент может законодательствовать и в случае, когда этого требуют международные договорные обязательства страны.

Союзный Парламент имеет исключительное право издавать законы по любому вопросу, не упомянутому в совместном списке или списке штатов, включая установление новых налогов. Это значит, что остаточная сфера компетенции и остаточные полномочия принадлежат в Индии не субъектам федерации, а Союзу, то есть Индийский Союз представляет собой централизованную федерацию.

То же просматривается в положениях Конституции, относящихся к исполнительной деятельности. Так, ст. 256 гласит: «Исполнительная власть каждого Штата должна осуществляться согласно законам, изданным Парламентом, и всем законам, которые действуют в данном Штате, а исполнительная власть Союза должна включать дачу Штату таких указаний, которые Правительство Индии сочтет необходимыми». Согласно же ч. 1 ст. 257, исполнительная власть штата осуществляется так, чтобы не препятствовать и не наносить ущерба исполнительной власти Союза.

И рассмотрим *австрийскую модель*. Федеральный конституционный закон также предусмотрел общую презумпцию компетенции земель: «Если какой-либо вопрос, согласно Федеральной конституции, не отнесен определенно к компетенции Федерации в области законодательной или исполнительной деятельности, то он относится к сфере собственной компетенции земель» (ч. 1 ст. 15). Наряду с этим Федеральный конституционный закон установил следующие четыре варианта распределения предметов ведения и полномочий между Федерацией и землями.

Первый вариант заключается в том, что и законодательная, и исполнительная деятельность отнесена к исключительному ведению Федерации, Например, в соответствии с п. 1 - 17 ч. 1 ст. 10 это имеет место применительно к таким предметам ведения, как юрисдикция по конституционным вопросам, внешние сношения, монополии, денежное обращение, почта, телеграф и телефон и др.

Согласно второму варианту, законодательство отнесено к ведению Федерации, а исполнительная деятельность - к ведению земель. Так, в соответствии с п. 1 - 6 ч. 1 ст. 11 данная модель распределения компетенции применяется к таким предметам ведения, как гражданство и членство в общине, народное жилищное обеспечение, дорожная полиция и др.

Третий вариант состоит в том, что Федерация устанавливает общие принципы законодательства, а земли издают конкретизирующие законы и осуществляют исполнительную деятельность. Это имеет место, в частности, в отношении установления санитарных требований к курортам, земельной реформы, трудового права и др. (п. 1 - 6 ч. 1 ст. 12).

И четвертый вариант: и законодательство, и исполнение за конов находятся в компетенции земель. Поскольку в Федеральном конституционном законе содержится приведенная выше общая презумпция компетенции земель, то специальных норм, определяющих их исключительную компетенцию, почти нет. В качестве примера можно привести и. «б» ч. 4 ст. 14, согласно которому к предметам исключительного ведения земель отнесена организация детских садов и детских домов.

Изложенные модели распределения компетенции между федерацией и ее субъектами не исчерпывают всего возможного и существующего многообразия. Даже в изложенных моделях мы опустили ряд уточняющих деталей, содержащихся в конституциях, не говоря уже о том, что конституции подчас отсылают к текущему законодательству, распределяющему компетенцию по отдельным частным вопросам.

Но подчеркнем в заключение, что изложенное - это всего лишь конституционные модели. А жизнь, как известно, гораздо богаче любой модели. И для того, чтобы познать действительное распределение компетенции в той или иной конкретной стране, надо наряду с конституционными и иными законодательными нормами изучить реальные взаимоотношения между политическими элитами федерального уровня и уровня субъектов федераций. Это, разумеется, не может быть самостоятельной задачей в настоящей учебной дисциплине. Тем не менее, следует еще раз упомянуть один из важных, а в демократических государствах, можно сказать, важнейший, рычаг воздействия центральной власти на поведение властей субъектов федерации.

Рычаг этот - финансы. Очень часто распределение финансовой, прежде всего налоговой, компетенции между федерацией и ее субъектами осуществляется таким образом, что субъект федерации без финансовой поддержки центра просто не может существовать: его бюджетные доходы не покрывают значительной части совершенно необходимых расходов. Центр, конечно, дает деньги, но зачастую обставляет это требованием участия субъекта федерации в осуществлении какой-либо федеральной программы, особенно когда ее реализация находится в сфере компетенции субъектов федераций.

# Договоры и конституционные процедуры разрешения конфликтов между федерацией и ее субъектами.

Некоторые конституции предусматривают возможность заключения соглашений между федерацией и ее субъектами по вопросам своей компетенции. Так, согласно ч. 1 и 3 ст. 15-а австрийского Федерального конституционного закона, заключение соглашений между Федерацией и землями возложено в зависимости от их предмета на Федеральное правительство или на федеральных министров. При этом соглашения, обязательные для федеральной законодательной власти, требуют согласия Национального совета и соблюдения процедуры, установленной для принятия федеральных законов. На эти соглашения распространяются международно-правовые принципы договорного права. Следует отметить, что путем таких соглашений конституционное распределение компетенции между Федерацией и землями изменено быть не может. Германский Основной закон в ст. 91-б предусматривает договорное сотрудничество Федерации и земель лишь в области образования и науки. Единственным параграфом ст. 23 бразильской Конституции предусмотрено издание дополнительного закона, который регулирует сотрудничество между Союзом, штатами, федеральным округом и муниципиями, имея в виду равномерное развитие и благосостояние в национальном масштабе.

И следует отметить возможность федеральной интервенции в случае конфликта между федеральной властью и властями субъектов федерации или в случае, когда по каким - либо причинам власть субъекта федерации не может функционировать нормально.

Так, ст. 37 германского Основного закона гласит:

«1. Если земля не выполняет федеральные обязанности, возложенные на нее Основным законом или иным федеральным законом, то Федеральное правительство может с согласия Бундесрата принять необходимые меры, чтобы путем федерального принуждения побудить землю к выполнению ее обязанностей.

2. Для осуществления федерального принуждения Федеральное правительство или его уполномоченный имеют право давать указания всем землям и их властям».

В популярном комментарии к Основному закону указывается, что в данном случае может идти речь о таких нарушениях, как, например, необеспечение властями какой-либо земли поступления федеральных налогов, отказ земли участвовать в планировании и строительстве федеральных автомагистралей, прекращение землей своего участия в работе Бундесрата. Использование Бундесвера (федеральных вооруженных сил) в случае федерального принуждения исключено, Возможны такие меры, как финансовое давление, применение полицейских сил других земель, использование указанного в ч. 2 ст. 37 Основного закона права дачи указаний, при необходимости также отстранение правительства земли. Подготовленный же под руководством профессоров Теодора Маунца и Гюнтера Дюрига и насчитывающий многие тысячи набранных убористым шрифтом страниц четырехтомный комментарий к Основному закону добавляет к приведенному перечню возможных мер роспуск Ландтага (парламента земли), назначение федерального комиссара с общими или специальными полномочиями, принятие на себя федеральными властями временной опеки над властями земли (кроме судебных органов). Возможно также обращение в Федеральный конституционный суд.

Примечательная же особенность Индии и в данном отношении - это предусмотренное ст. 356 и 357 Конституции так называемое президентское правление в штатах (термин этот, впрочем, в Конституции не содержится). Суть его в том, что Президент Союза, полагая на основе полученной информации, что управление штатом не может осуществляться в соответствии с положениями Конституции, принимает на себя все или некоторые полномочия правительства и Губернатора штата, а функции Законодательного собрания штата передает союзному Парламенту, который, в свою очередь, может передать их Президенту с правом дальнейшей делегации (часто субъектом этих делегированных прав становится Губернатор, с подачи которого и вводится президентское правление). Соответствующая прокламация Президента действует в течение двух месяцев, но если она утверждена Парламентом, то срок ее действия увеличивается до 6 месяцев. Надо при этом не забывать, что в Индии, представляющей собой парламентарную республику, Президент действует по указаниям Совета министров. За время существования Индийского Союза, то есть с 15 августа 1947 г., президентское правление вводилось более 70 раз. Особенно это касалось тех штатов, где в результате выборов к власти приходили политические партии, оппозиционные тем партиям, под чьим контролем в соответствующий момент находилось центральное Правительство.

Подробно урегулировала федеральную интервенцию бразильская Конституция. Согласно ст. 34, федеральная интервенция в отношении штатов и федерального округа возможна исключительно в целях:

- поддержания национальной целостности;

- отражения нападения извне или одной федеральной единицы на другую;

- прекращения серьезных нарушений публичного порядка;

- гарантирования свободного осуществления любой из властей федеральной единицы;

- реорганизации финансов федеральной единицы в случаях:

а) приостановления выплаты задолженности более чем за два последовательных года, кроме случаев непреодолимой силы;

б) несоблюдения двух установленных законом сроков для передачи муниципиям налоговых поступлений, определенных Конституцией;

- принятия мер для исполнения федерального закона по приказу или решению суда;

- обеспечения соблюдения следующих конституционных принципов:

а) республиканской формы, представительной системы и демократического режима;

б) прав человека;

в) муниципальной автономии;

г) прямой или косвенной отчетности публичной администрации.

Конституция в ст. 36 установила круг субъектов, управомоченных выступать с инициативой интервенции. Декрет об интервенции, определяющий ее масштаб, срок, условия проведения и называющий уполномоченное на это лицо (интервентора), в течение 24 часов представляется на одобрение Национальному конгрессу или Законодательному собранию штата; если эти органы не заседают, то подлежат созыву в 24 часа. В случаях, когда интервенция вызвана упомянутым судебным приказом или решением или необходимостью защиты конституционных принципов и декрет одобрен Национальным конгрессом или Законодательным собранием, он ограничивается приостановлением исполнения оспариваемого акта, если это средство достаточно для восстановления нормального положения. По отпадении оснований для интервенции отстраненные власти возвращаются к своим функциям, если этому не препятствует закон.

Надо признать, что подобные положения в конституциях редки. Возможность судебного разрешения конфликтов представляется, видимо, конституционному законодателю большинства федераций вполне достаточным средством.

# Федеральные и зависимые территории.

Это территориальные единицы, не являющиеся субъектами федераций и непосредственно под чиненные центральной власти. Такие единицы имеются не во всех федерациях; например, в Германии их нет.

В числе федеральных территорий мы можем прежде всего отметить существующие в ряде федеративных государств (США, Мексика, Австралия и др.) федеральные округа, в которых находятся столицы этих государств. Это сделано в качестве одной из гарантий равноправия субъектов федераций: там считается, что размещение столицы на территории какого-либо субъекта федерации дало бы ему преимущества перед другими субъектами. Но не везде разделяют такие опасения. Скажем, в Австрии столица Вена сама представляет собой одну из 9 земель, которая, кстати говоря, по численности населения существенно превосходит любую другую землю. В Германии же до последнего времени столицей служит сравнительно небольшой город Бонн, находящийся на территории земли Северный Рейн - Вестфалия и не являющийся даже ее столицей; лишь в 1994 году принято решение о постепенном переносе столицы обратно в Берлин, имеющий после объединения Германии в 1990 году статус федеральной земли. В Швейцарии столица находится в Берне, который служит столицей и одноименному кантону, и никого это не волнует.

Из ст. 43 и 48 мексиканской Конституции следует, что федеральный округ, в котором расположена столица Мехико, наряду со штатами считается составной частью Федерации, то есть не относится к федеральным территориям. Последние же - это острова, островки и рифы, не находящиеся под юрисдикцией штатов. Если федеральные власти переедут в другое место, то территория округа будет преобразована в штат Валье де Мехико, границы которого определит Генеральный конгресс (федеральный парламент).

Бразильская Конституция также отделяет федеральный округ от территорий. Согласно ее ст. 32, федеральный округ не может делиться на муниципии. Он управляется на основе органического закона, принимаемого его Законодательной палатой 2/3 голосов и двумя голосованиями с промежутком не менее 10 дней. Ему принадлежат законодательные полномочия, сохраняемые за штатами и муниципиями, он формирует свою законодательную и исполнительную власть аналогично штатам. И представительство в федеральном парламенте он имеет такое же, как и штаты, что позволяет сделать вывод об отличии его от штатов лишь по названию и отсутствию политико-административного деления.

Напротив, федеральный округ Колумбия, в котором расположена столица США Вашингтон, в Конгрессе США не представлен. Лишь в 1961 году вступила в силу ХХ111 поправка к Конституции США, которая предоставила жителям федерального округа право участвовать в выборах Президента США.

Что касается иных федеральных территорий, то они могут находиться под управлением администраторов, назначенных федеральными властями, а могут и наделяться определенными правами самоуправления. Например, ст. 32 бразильской Конституции установила, что федеральные территории могут делиться на муниципии, имеющие тот же статус, что и муниципии штатов. Счета Правительства территории представляются предварительно Счетному трибуналу Союза и затем Национальному конгрессу, то есть финансируется федеральная территория Союзом. Федеральные территории, насчитывающие более 100 тыс. жителей, избирают Губернатора, имеют суды двух инстанций, членов прокуратуры и федеральных публичных защитников, выборное Территориальное собрание с решающей компетенцией.

*Зависимые**территории -* это пережиток колониальной системы, рухнувшей в 1960 году. Сейчас осталось очень мало территорий, которые находятся в юридической зависимости от государств, выступающих по отношению к этим территориям в роли метрополии, то есть колониальной державы. Формы такой зависимости довольно разнообразны. Как правило, коренные жители зависимых территорий не считаются полноправными гражданами метрополии и не участвуют в избрании ее парламента и других выборных органов, хотя эти органы издают обязательные для зависимых территорий акты.

Классическая схема колониального управления заключалась в том, что метрополия назначала в колонию администраторов, располагавших там обычно всей полнотой власти. Иногда администраторы опирались на местную родоплеменную знать, использовали формы феодально-государственной зависимости, в частности протекторат, при котором существовавшая государственная организация после захвата страны колонизаторами сохранялась, но поступала в подчинение администраторам метрополии. По мере заселения колоний выходцами из метрополии и повышения образовательного уровня коренных жителей колонии обретали в той или иной мере автономию и в них вводилось самоуправление в разных формах. Во многих колониальных странах такое самоуправление послужило основой последующей суверенной государственности.

Приведем некоторые примеры сохранившихся сегодня форм зависимости тех или иных территорий от государства-метрополии.

Так, французские владения имеют статус заморского департамента или заморской территории. Согласно ст. 72 Конституции Французской Республики 1958 года, заморские департаменты и заморские территории, как и другие территориальные коллективы, создаются законом. Законодательный режим и административная организация заморских департаментов могут, согласно ст. 73, изменяться с учетом их особого положения. В настоящее время заморскими департаментами являются Реюньон, Гвиана, Мартиника, Гваделупа, а также Сен-Пьер и Микелон. Они считаются неотъемлемыми частями территории метрополии, хотя и расположены от нее за многие тысячи километров. Законом об административной децентрализации 1982 года первые четыре из них приравнены к регионам.

Заморские территории в соответствии со ст. 74 Конституции имеют свою особую организацию, сочетающую их собственные интересы с интересами республики. Она определяется и изменяется законом после консультации с заинтересованным Территориальным собранием, из чего следует, что заморские территории имеют самоуправление. Статус заморской территории имеют в настоящее время Новая Каледония, острова Уоллес и

Футуна.

Ряд островных владений принадлежит США (Гуам, Виргинские острова и др.). Там, где имеется достаточное местное население, введено самоуправление. Пуэрто-Рико считается свободно присоединившимся к США государством. Микронезия, которая включает Каролинские, Марианские и Маршалловы острова, переданные после второй мировой войны Организацией Объединенных Наций под опеку США, разделена ныне на три «государства», также имеющих статус свободной ассоциации с США, что предполагает их полное внутреннее самоуправление. Опека считается прекращенной.

Самоуправление введено и в островных владениях Великобритании. В ряде из них (например, на Виргинских островах, на острове Монтсеррат) действуют конституции.

Островные владения имеют также Нидерланды, Новая Зеландия, Австралия. Как правило, это самоуправляющиеся территории.

Конституция Республики Венесуэла 1983 года в ст. 9 предусматривает наряду со штатами, федеральным округом и федеральными территориями существование также федеральных зависимых территорий. Однако это не колониальные владения (Венесуэла никогда не была колониальной державой), а «части территории Республики, не находящиеся в составе Штатов, Территорий и Федерального округа, а также острова, образовавшиеся или возникшие в территориальном море или в море над континентальным шельфом».

# ВЫВОД

Территориальное устройство – это взаимоотношения между центральной властью и территориальными составными частями. Система территориальных составных частей образует территориальное деление государства.

Местные территориальные единицы являются подразделениями унитарных государств и субъектов федераций, а также иных регионов, пользующихся государственной автономией.

Местное управление – это управленческая деятельность в местной территориальной единице, осуществляемая центральной властью или администрацией вышестоящего территориального уровня управления. Осуществляется местное управление через назначаемые вышестоящей властью административные органы.

Местное самоуправление – это деятельность самого населения местной территориальной единицы - территориального коллектива и его выборных органов по управлению его делами.

Органы местного самоуправления могут в судебном порядке защищать свою автономию не только от ретивных местных администраторов, но даже от парламентов, президентов и правительств.

Проблема территориального устройства возникла после того, как увеличившиеся размеры территории государства, далеко вышедшей за рамки города с окрестностями, потребовали создания специальных органов и учреждений для управления периферией. В период абсолютизма центральная власть в лице монарха определяла административно-территориальное деление страны - систему единиц, на которые делилась ее территория и в которых действовали назначенные из центра должностные лица или органы власти. Деление в большинстве случаев не было чисто искусственным, не определялось произвольно проведенными на карте линиями. Обычно оно строилось с учетом фактического расселения людей, реальных связей между поселениями. Учитывались при этом и административные задачи - интересы обороны, полицейского контроля, удобство сбора налогов и т.д. В более крупных государствах административно-территориальное деление становилось ступенчатым: мелкие единицы, сохраняя свою обособленность, включались в крупные, и чиновники, управлявшие мелкими единицами, ставились в подчинение чиновникам, которым вверялось управление соответствующими крупными единицами.

По мере разложения абсолютизма и перехода к индустриальному строю в низовых территориальных единицах - городских и сельских общинах - начало формироваться местное самоуправление (впрочем, некоторые города пользовались правами самоуправления и в феодальную эпоху), а затем оно стало распространяться и на более крупные территориальные единицы. Происходил, процесс объединения государств, а также, аннексия, то есть насильственное присоединение слабых государств к сильным с сохранением иногда признаков государственности у присоединенных.

Административно-территориальное деление стало превращаться в политико-территориальное, и, соответственно, административно-территориальное устройство стало в преобладающей мере политико-территориальным.

Самоуправляющиеся территориальные единицы обладают самостоятельностью в рамках конституции. Решения органов публичной власти или населения этих единиц, принятые в пределах установленных конституцией или законом автономных прав, не могут быть отменены органами государства или органами публичной власти более крупной единицы.

*Список используемой литературы:*

1. «Конституции зарубежных государств»: учебное пособие, В.В. Маклаков, Москва 1999г.
2. «Конституционное право зарубежных стран»: учебник, В.Е. Чиркин Москва 1999г.
3. «Конституционное (государственное) право зарубежных стран» общая часть, учебник, Б.А. Страшун, Москва 1996 г.