МГЮА

# Конституционное право зарубежных стран

**Контрольная работа**

# Вариант 2

**Тема: Конституционные основы федерализма в США и ФРГ (сравнительный анализ).**

# Москва 2001

### План

1. Понятие федерации, унитарного государства и конфедерации.
2. Образование федераций в США и Германии.
3. Гарантии целостности федерации.
4. Распределение полномочий между федерацией и её субъектами.
5. Особенности федерализма двух государств.
6. Сравнение федерализма в России, США и Германии.
7. Список литературы.

**Понятие федерации, унитарного государства и конфедерации.**

Федерализм – это одна из форм территориального устройства государства, которая выражается в системе взаимоотношений между государством в целом и его территориальными частями. Федерация имеет ряд отличий от унитарного государства и от конфедерации.

Унитарное государство – это единое, слитное государство, которое не имеет в своем составе иных государственных образований на правах его членов. Территория унитарного государства непосредственно делится на административно-территориальные единицы, имеющие одинаковый юридический статус и равное отношение к центральным органам. В унитарном государстве одна конституция, система высших государственных органов, единое гражданство и одноканальная система налогов.

В отдельных случаях, при наличии национальных меньшинств в составе унитарных государств входит одна или несколько автономий, пользующихся особым статусом, но степень их самостоятельности в любом случае определяется центром (Корсика во Франции).

Вторая форма государственного устройства, Федерация – сложное союзное государство, возникшее в результате объединения ряда государств или государственных образований (не обладающих полнотой суверенитета).

Субъекты федерации имеют собственное административно-территориальное деление, свое законодательство при условии его соответствия федеральному, самостоятельные органы управления. В федеративном государстве существует несколько систем высшей государственной власти – федеральная и членов федерации, между которыми действует строгое разграничение полномочий, допускается двойное гражданство, двухканальная система налогов. Субъекты федерации могут иметь неодинаковое положение в ней.

Федерация может быть симметричной и ассиметричной. Как правило, в федеративном государстве запрещена сецессия (выход из её состава). По способу образования федерации делят на конституционные и договорные. Особо надо сказать о конфедерации.

Это не форма государственного устройства, а союз независимых государств, которые объединяются для достижения общих целей (оборона, унификация денежных систем), в любой момент могут выйти из её состава. В рамках конфедерации могут создаваться действующие на постоянной основе специальные органы для координации усилий стран-участниц, однако, решения этого органа вступают в силу после согласия всех её участников.

**Образование федераций в США и Германии.**

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. Эти формы могут переходить одна в другую либо в том или ином виде сочетаться. На­пример, США возникли как результат договора между 13 штатами, свергшими в совместной борьбе британское колониальное правительство. 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 объединила Гер­манию; землями стали бывшие города (Бремен, Гамбург), а ряд нынешних земель был сформирован после Второй мировой войны в результате ликвидации крупнейшей земли довоенной Германии — Пруссии из бывших прусских провинций (например, Брандербург, Нижняя Саксония).

Территориальное устройство может быть как симметричным, так и асимметричным. При симметричном территориальном устройстве государства политико-территориальные единицы, его непосредственно составляющие, имеют равный статус. Германия состоит из 16 земель с одинаковым конституционно-правовым статусом, то есть имеет симметричное федеративное территориальное устройство. Асимметрично устроенные государства непосредственно состоят из территориальных образований, имеющих различный правовой статус. В состав США наряду с 50 штатами входят федеральный округ Колумбия, свободно присоединившиеся государства (Пуэрто-Рико и др.), некоторые другие островные территории, не имеющие статуса штата, из чего можно сделать вывод об асимметричном территориальном устройстве этой страны. Но, если рассматривать только штаты, то они равноправны между собой, что закреплено в Конституции ( ст. IV ):

“В каждом штате должны пользоваться уважением и полным доверием публичные акты, официальные документы и судебные решения любого другого штата… Граждане каждого штата имеют право на все привелегии и льготы граждан других штатов.”

**Гарантии целостности федерации.**

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.

Примечательны гарантии целостности, предусмотренные Консти­туцией США. Согласно разд. 10 ее ст. I 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 самым внесудебную расправу над ними) и законы, имеющие обратную силу или нарушающие обязательства по договорам, 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. 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.

В Основном законе Германии также предусмотрены статьи, гарантирующие целостность федерации. Так в статье 37 установлено, что “…федеральное правительство с согласия Бундесрата может принять необходимые меры, чтобы в порядке федерального принуждения побудить землю к выполнению своих обязанностей.”

Кроме того в случае чрезвычайных ситуаций “…федеральное правительство может подчинить своим указаниям полицию” в земле, которой угрожает опасность и полицейские силы других земель.

**Распределение полномочий между федерацией и её субъектами.**

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. I 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 вышеперечисленных 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 США, по крайней мере, весь избирательный корпус, а следова­тельно, субъект, означающий именно Союз.

По сравнению с огромной компетенцией штатов в США автономия земель ФРГ не кажется столь значительной. К их ведению относится культура, строительство, местные финансы, образование. Земли имеют право заключать международные соглашения. Исполнительными органами власти являются земельные правительства, а премьер-министр (буквально – “министр-президент”) совмещает функции главы правительства и главы “государства”, то есть главы земли. Правительство подотчетно ландтагу. В каждой существует свой орган конституционного контроля. Земли обладают достаточно развитыми формами непосредственной демократии. Если федеральный Основной закон предусматривает проведение референдума только при территориальных изменениях, то в землях получили распространение конституционные и законодательные референдумы, народная инициатива для роспуска ландтага, народная законодательная инициатива.

В ст. 30 Конституции 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». В дальнейшем, однако, 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 (ст. 71). Что же касается сферы конкурирующего законодательства (ст. 72), 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.

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.

Однако Федерация согласно ст. 86, 87, 87-а — 87-е, 88 — 90 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-с федерация в этом случае имеет право конкурирующего законодательства также и в сфе­ре компетенции земель, а согласно п. 2 ч. 1 ст. 115-f Федеральное пра­вительство может давать указания правительствам и ведомствам зе­мель, равно как делегировать это полномочие назначенным им чле­нам правительств земель.

Ряд конституций регулирует 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.

Германский Основной закон предусмотрел в ст. 29 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 . “Мероприятия по новому разделению федеральной территории осуществляются посредством федерального закона, который нуждается в утверждении путем референдума. Мнение заинтересованных земель должно быть учтено.” (статья 29, п. 2)

Формула референдума 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 подлежит изменению. Если же большинство избирателей одной из затрагиваемых земель проголосовали против, решениене принимается, не считая случая, когда 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.

Федеральные территории

Это территориальные единицы, не являющиеся субъектами федера­ций и непосредственно подчиненные центральной власти. Такие едини­цы имеются не во всех федерациях, в Германии их нет. Однако в большинстве федераций мы их находим.

В числе федеральных территорий мы можем прежде всего отме­тить существующие в федеративных государств (США) 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. В Германии же до по­следнего времени столицей служил сравнительно небольшой город Бонн, находящийся на территории земли Северный Рейн — Вестфалия и не являющийся даже ее столицей; лишь в 1994 году принято было решение о постепенном переносе столицы обратно в Берлин, имеющий после объединения Германии в 1990 году статус федераль­ной земли.

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

**Особенности федерализма двух государств.**

Только федеративное государство и его институты, считают немецкие политики и ученые, в состоянии нейтрализовать негативные последствия прихода к власти на уровне Федерации или в конкретной земле радикальной партии любой окраски, не дать им принять разрушительные формы. Попытки такого рода партии провести соответствующие ее политическим установкам "преобразования" в рамках всей страны могут быть остановлены и скорректированы таким федеральным конститу­ционным органом, как бундесрат. Земельные правительства на основе своих консти­туций также располагают действенными правовыми рычагами, позволяющими предотвратить радикализацию политики отдельных земель.

Опыт федерализма в ФРГ показывает, что вопросы распределения политической власти, взаимоотношений между Федерацией и землями, снятия противоречий меж­ду различными государственными институтами могут решаться исключительно кон­ституционно-правовыми методами урегулирования. Эффективное взаимодействие федерации и земель обеспечивает целостность страны и стабильность в обществе, оберегает конституционно-демократический строй от рецидивов тоталитарного прошлого с его жесткой унитарностью, гарантирует избирателю на федеральном и земельном уровнях право на активное участие в процессе принятия государственных решений на благо отдельного гражданина и всего общества.

На протяжении последних десятилетий федеральное правительство Соединенных Штатов Америки неуклонно наращивает административную мощь. При этом, что показательно, штаты отнюдь не оттесняются на периферию политической жизни - они по-прежнему выступают активными игроками на федералистском поле. Иначе говоря, удивительным образом параллельно друг другу разворачиваются противоположные , разнонаправленные тенденции: с одной стороны, усиливается федеральный Центр, с другой - крепнут субъекты федерации, влияние которых на государственную политику становится все более действенным.

Сегодня федеративные отношения в США корректируются тремя различными способами: во-первых, внесением формальных поправок в Конституцию страны, во-вторых, решениями Верховного суда и, в-третьих, использованием механизма "федерального опережения". Сочетание столь непохожих друг на друга методик сделало систему предельно гибкой. Внедрение Конгрессом последнего элемента, состоявшееся совсем недавно, обеспечило практически непрерывное обновление федерации. Причудливая комбинация конфедеративных и унитарных черт, изначально заложенная в американской Конституции, допускает динамичное взаимодействие центробежных и центростремительных сил. Но благодаря тому, что корректировка системы может производиться без изменения конституционного текста, обе силы, действуя в одно и то же время, уравновешивают и гасят друг друга. Главный постулат "метаморфического" федерализма гласит, что никакого раз и навсегда данного оптимального соотношения полномочий Центра и субъектов в федерации просто не существует . С течением времени баланс сил в федеральной системе меняется и представление об идеале меняется вместе с ним.

**Сравнение федерализма в России, США и Германии.**

Первый исторический опыт создания федерации был получен США, где имела место относительно свободная самоорганизация государства (почти отсутствовали внешние и внутренние факторы и ограничения), и федерация была сформирована в результате соглашения и объединения. Первоначально 13 штатов подписали Договор, к которым затем присоединились вновь создаваемые колонистами штаты. В 1787 г. основные законы федерализма были заложены в Конституцию США: “Мы, народ Соединенных Штатов, дабы образовать более совершенный Союз, установить правосудие, гарантировать внутреннее спокойствие, обеспечить совместную оборону, содействовать всеобщему благоденствию и закрепить блага свободы за нами и потомством нашим, торжественно провозглашаем и устанавливаем настоящую Конституцию для Соединенных Штатов Америки”.

Выделяют следующие модели федерализма.

1. По способу образования союзные и децентрализованные. Союзные образуются в результате договора между несколькими государствами (США, СССР). Децентрализованные создаются путем преобразования унитарного государства в федеративное на основе правового акта, спускаемого сверху централизованной властью, либо путем договора с составными частями государства. Россию по способу образования федеративных основ следует относить к конституционно-договорной федерации.

2. По правовому режиму разделения государственной власти по вертикали федерации делят на делегированные и децентрализованные. Россию можно отнести к обоим типам, поскольку формально она делегированная федерация, а по сути децентрализованная.

3. По наличию или отсутствию элементов соподчиненности в системе разделения государственной власти федерации делят на централизованные и нецентрализованные. При централизованном федерализме подразумевается приоритет общенациональных интересов над интересами отдельных членов федерации . Нецентрализованный федерализм обеспечивается договором, а власть рассредотачивается между ее ячейками . Примером может служить США. Основу власти при таком федерализме составляет принцип субсидиарности - сочетание общенациональных интересов и интересов территорий.

4. По характеру и степени взаимосвязанности и взаимозависимости субъектов федерации в системе разделения государственной власти федерации делят на дуалистические и кооперативные. Исторически федерализм зародился как дуалистический - строго фиксированное на конституционном уровне разделение функций и полномочий между центральной властью и субъектами федерации. Теория кооперативного федерализма впервые вошла в практику в 30-е гг. XX в. в англосаксонских странах. Здесь взаимоотношения строятся на матричной основе, исключающей иерархию. Кооперация сторон достигается договорными процедурами. Эта форма развивается в США, Германии.

5. По функциональным особенностям, государственно-правовой природе и различиям в статусе выделяют следующие федерации: симметричные, асимметричные и симметричные с элементами асимметрии. Большинство государств относятся к симметричным с элементами асимметрии. В данном случае все субъекты федерации признаются однородными по природе и статусу, но конституция допускает из общего правила исключения, которые не касаются различий государственно-правовой природы субъектов федерации, а затрагивают лишь отдельные элементы статуса (например, США, ФРГ). Одной из причин асимметрии может стать проведение различий в статусе в зависимости от того, какой фактор - национальный или территориальный - положен в основу федерации. Россия в настоящее время больше похожа на асимметричную федерацию. Так, в ч. 2 ст. 5 Конституции записано: “Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеет свой устав и законодательство”.

В мире нет абсолютно совершенных моделей федерализма, но многими зарубежными странами накоплен колоссальный опыт, который позволяет поддерживать целостность и устойчивость государства как единой системы.

**Список литературы.**

1. Конституции зарубежных государств Москва – 1997.
2. Современный федерализм (сравнительный анализ). Москва – 1995.
3. Остром В. Смысл американского федерализма. Москва – 1993.
4. Конституция Российской Федерации 1996.
5. Конституционное (государственное право) зарубежных стран: В 4 т. Тома 1-2. Отв. Ред. Страшун. Москва-2000