ВВЕДЕНИЕ 4

ОСОБЕННОСТИ ФЕДЕРАЛИЗМА ГЕРМАНИИ 7

ОСОБЕННОСТИ ФЕДЕРАЛИЗМА ИНДИИ 16

ПРЕДМЕТЫ ВЕДЕНИЯ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ СУБЪЕКТОВ В ФРГ И ИНДИИ 24

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 25

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ 26

# ВВЕДЕНИЕ

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

В состав современных федераций входит различное число субъектов: в США — 50, Австралии — 6, Канаде — 10, Австрии — 9, ФРГ — 16, Бельгии — 3, Индии — 25, Югославии — 2 и т.д. В большей части государств федеративное устройство не служит формой решения национального вопроса. В Индии, Бельгии, Канаде и Нигерии территориально-политическая ор­ганизация государства в той или иной мере отражает многона­циональный состав населения.

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

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

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

Обзор точек зрения разных авторов относительно понятия и сущ­ности федерализма и, соответственно, основных характери­стик федера­тивного государства свидетельствует о том, что в политико-правовой литературе отсутствует единое понимание его природы. Так федератив­ное государство определяется как орга­нический союз нескольких госу­дарств; как государство, общее для нескольких государств, как госу­дарство с неограниченным суверенитетом; как сложное государство, которое состоит из го­сударств; как сложное государство, которое со­стоит из не су­веренных государств [14; 5-6].

Не существует общепринятого определения фе­дера­лизма. Специалисты, например, Института законодательства и сравни­тельного правоведения при Правительстве Российской Федерации пони­мают федерализм как форму решения вопроса о территориально-полити­ческой организации общества и разграни­чения предметов ведения между союзом и входящими в его состав государственными образованьями [6; 25]. Н.Ю. Козлова понимает под федерализмом "принцип связей частей и целого в территори­ально-политическом устройстве государства, а также как поли­тико-правовую идею достижения компромисса между обще­государ­ственными и местными интересами"

Советский ученый А.А. Празаускас в работе "Индия: нацио­нальная политика и федерализм" основными признаками федера­лизма считает:

1. разделение полномочий между федеральным центром и субъектами фе­дерации;
2. конституционные гарантии территориальной целостности субъек­тов федерации;
3. исключительный контроль федерального центра над внешними сноше­ниями и обороной;
4. верховенство центра в принятии поправок к федеральной кон­ститу­ции;
5. двухпалатная структура федеральной законодательной власти;
6. разделение судебной власти или двухступенчатая система су­дов, включающая высший федеральный суд и независимые от него суды субъектов федерации;
7. разделение служб.

Такие выводы А.А. Празаускас сделал в основном, опираясь на опыт индийского федерализма, но следует отметить, что они имеют об­щепринципиальное значение.

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

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

В организации органов власти субъекты федераций, как правило, следуют образцам построения федеральных ор­ганов даже в тех государствах, в которых конституции практи­чески не предъявляют в этом вопросе каких-либо требований к входящим в их состав государственным образованиям.

В Индии право принятия собственной конституции предоставлено только одному штату — штату Джамму и Кашмир. В развитии процессов политической интеграции особая роль принадлежит праву федеральных органов действовать непосредственно на территории субъек­тов федераций и механизмам финансовой политики. Финансовая централизация проведена практически во всех федерациях. Так, например, в Канаде бюджетные источники были централизованы еще в 30-е годы XX столетия, в ФРГ — в 1969 г. Субъекты федераций сохра­няют незначительные источники доходов. А оказание им помощи со стороны центральных властей сопровождается всевозможными условиями и оговорками, ограничивающи­ми политические возможности штатов, провинций, земель и кантонов.

В арсенале федеральных властей имеется немало других испытанных орудий политического и правового воздействия (положения о чрезвычайном положении в конституциях ФРГ, Индии (статьи 34, 352—360)

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

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

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

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

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

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

Анализ зарубежного законодательства с целью рас­крытия этих способов приводит к следующим выводам. В большинстве зарубежных стран разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами осуществля­ется в федеральной конституции. В некоторых странах, однако, конституция допускает по отдельным вопросам разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами в текущем законодательстве.

Основной закон Федеративной Республики Германии предусматривает возможность перераспределения пред­метов ведения, принадлежащих исключительно федера­ции, путем издания обычного федерального закона (статья 71).

Предметы исключительного ведения федерации в большинстве зарубежных стран устанавливаются исчер­пывающим образом в тексте самой конституции.

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

# ОСОБЕННОСТИ ФЕДЕРАЛИЗМА ГЕРМАНИИ

Образование современного германского государства явилось результатом поражения фашизма во второй мировой войне.5 июня 1945 г. в Берлине была подписана декларация о поражении Германии и взятии на себя верховной власти в отношении Германии правительствами СССР, США, Англии и Временным правительством Франции, а 6 июня было опубликовано краткое изложение заключенных ранее соглашений: о зонах оккупации и о контрольном механизме в Германии.

Режим союзного управления продержался до 1949 г., когда произошел раскол страны и образовались два немецких государства: Федеративная республика Германия (7 сентября) и Германская демократическая республика (7 октября), просуществовавшая до 3 октября 1990 г.Конституция ФРГ (она именуется Основным законом), выработанная в 1948-1949 гг. и вступившая в силу 23 мая 1949 г. в качестве временной только для Западной Германии, стала 3 октября 1990 г. Основным законом для всей Германии. С ратификацией Договора об объединении между ФРГ и ГДР, который был подписан 31 августа 1990 г., и Договора <Два плюс четыре> (СССР, США, Великобритания, Франция, с одной стороны, и ГДР и ФРГ, с другой) прекратилось действие прав и обязательств четырех держав-победительниц в отношении Берлина и Германии, а Германия в целом обрела полный суверенитет.

Федеративная Республика Германия является государством, строенным по федеральному принципу. 16 земель федерации обладают поэтому собственной государственностью со всеми суверенными правами и компетенциями. Это означает: все, что надлежит устроить и отрегулировать в общих интересах, относится к компетенции федерации. За все остальные вопросы несут ответственность земли. Следствием федеративного устройства является то, что гражданин не противостоит единой, неделимой, а значит и всесильной, центральной государственной власти.

Целью федеративного порядка является воспрепятствование излишней концентрации власти. Распределение компетенции означает и распределение власти. Участие населения в политических решениях тоже больше, так как существует множество политических органов на ограниченной территории.

Федеративное государственное устройство содержит и особые шансы для оппозиции в федерации. Если оппозиция ставит несколько или даже большинство земельных правительств, а так это было почти всегда, начиная с 1949 года, то у нее (оппозиции) имелась возможность претворения своих идей и ответственного выполнения государственных функций как в рамках определенных земель, так и в рамках всего государства Федеративная Республика Германия, оказывая влияние через Бундесрат (палату земель) на законодательство и управление.

В компетенцию 16 земель входят законодательство и управление в области культуры и образования. В их руках полиция, коммунальное право, право земельного планирования, регулирования и строительства, дорожное и водное право. Законодательные права земель вытекают из Основного закона, где записано, что земли обладают правом на законодательство в случаях, где оно не попадает в законодательную компетенцию федерации.

Дальнейшей основой являются статьи 70-91 Основного закона, в которых описано разграничение законодательных компетенции между федерацией и землями. Землям предоставляются законодательные компетенции в областях, которые вообще не упомянуты в Конституции, а также там, где федерация не пользуется своими полномочиями.

Во всех землях имеются парламенты, избираемые сроком от четырех до пяти лет. В парламентах 16 земель представлено различное количество депутатов. У парламентов различные наименования — ландтаг, гражданское собрание, палата депутатов. Большинство парламентов могут самораспускаться на основе решения большинством голосов. Организационно земельные парламенты схожи с устройством Германского Бундестага: президиум, фракции, комиссии и т.п. Нередко в землях имеется потребность отрегулировать по одинаковым принципам вопросы, которые входят в их компетенцию. В этих случаях парламенты земель вырабатывают в Бундесрате (палате земель) образцы законопроектов.

Парламенты избирают премьер-министра земли, а в городах-республиках Берлине, Гамбурге и Бремене правящего или первого бургомистра. Правительства состоят — и тут схожесть с федеральным правительством — из главы правительства и министров, отвечающих за определенный круг обязанностей. В городах-республиках министров называют сенаторами. Задача этих правительств заключается в первую очередь в выработка земельных законопроектов и выполнении законов после их утверждения земельными парламентами. Однако правительства земель ответственны и за проведение в жизнь федеральных законов, как, например, в области налогообложения.

Вторым законодательным органом наряду с Германским Бундестагом является Бундесрат (палата земель). Посредством Бундесрата 16 земель участвуют в выработке законопроектов и в управлении федерацией. В соответствии с величиной земли правительства делегируют в настоящее время в Бундесрат от трех до шести представителей. Если оппозиция составляет в Бундесрате большинство, то она, разумеется, может в большей степени оказывать влияние на законодательство федерации. Председательство в Бундесрате, принимаемое на себя главой правительства земли, сменяется в годовом ритме, так что все премьер-министры появляются на этом посту.

Коммуны выполняют большую часть задач федерального и земельных правительств. Коммунальные народные представительства на уровне общин и районов наделены в какой-то мере даже законодательными функциями, так как они, во-первых, вырабатывают уставы, на которых строится работа коммунальной администрации, а во-вторых, депутаты парламентов коммун избираются демократическим путем. В задачи коммун входит принятие решений о застройке и использовании площадей, строительстве и содержании коммунальных дорог, саночистке, канализации, общественном транспорте и снабжении, строительстве и содержании социальных и спортивных учреждений театров, музеев, библиотек, а также других культурных и просветительных центров, состоящих на их бюджете. Не в последнюю очередь сюда относятся решения по величине тарифов, взносов и налогов.

Компетентность земель

В Основном законе компетентность федерации определяется в зависимости от того, должны ли быть урегулирования едиными для всех земель или желательно оставить землям их собственную конститутивную сферу. Это наглядно видно на разделения компетентности федерации на исключительное, конкурирующее и рамочное законодательство. В законодательство, относящееся исключительно к компетенции федерации, входят, например, отношения с иностранными государствами, вопросы обороны, валютная, денежная и монетная системы, железная дорога, воздушное сообщение и часть налогового законодательства. В области конкурирующего законодательства земли имеют законодательное право только в том случае, если федерация те же самые предметы не урегулировала законом. Такое разрешается делать федерации только тогда, когда существует особая необходимость в едином для федерации урегулировании. К сферам конкурирующего законодательства относятся, в частности, гражданское и уголовное право, хозяйственное и атомное законодательство, трудовое и земельное право. Затем законодательство в вопросах иностранных граждан, жилищное хозяйство, судоходство и уличное движение, удаление отходов, надзор за чистотой воздуха и борьба с шумом. Конституционная практика показала, что по этим темам нужно иметь единые правила. Практически это уже не в законодательной власти земель.

В пределах рамочных предписаний федерации отдельные законодательные сферы - в ведении земель. Сюда входят, например, высшее образование, охрана природы и ландшафтов, планировка местности и водный баланс. Ряд других межрегиональных, ориентированных на будущее, задач, которые не перечислены в Основном законе, сегодня тоже планируются, узакониваются и финансируются федерацией и землями совместно. В 1969 г. они включены в Основной закон как "Общие задачи" и касаются расширения существующих и строительства новых вузов, улучшения региональной хозяйственной структуры, а также аграрной структуры и охраны побережья.

Выборы во все народные представительства являются общими, прямыми, свободными, равными и тайными. Право избирать имеет каждый немец, которому исполнилось 16 лет. Предварительных выборов нет, кандидаты для избрания выдвигаются партиями.

В немецкой литературе Германия характеризуется как <кооперативная федерация>, поскольку имеет место институционально (прежде всего конституционно) оформленное сотрудничество Федерации и земель, а также земель между собой .Осуществление государственных полномочий и выполнение государственных задач возлагаются ст. 30 Основного закона на земли, поскольку Основной, закон не содержит или не допускает иного регулирования. Это своеобразная форма презумпции компетенции земель, которая свидетельствует о принципиальной децентрализованности германской федерации."

Правильнее было бы сказать - <кооперационная>, ибо никакие кооперативы в данном случае не имеются в виду. Но, к сожалению, термин <кооперативный федерализм> у нас уже укоренился Согласно ст. 31, федеральное право имеет перевес над правом земель. Толкуется это положение, однако, ограничительно: оно действует только в случае, когда федеральное правотворчество осуществляется в рамках федеральной компетенции. Землям принадлежит право законодательства (ст. 70), поскольку Основным законом законодательные полномочия не передаются Федерации, а разграничение компетенции между Федерацией и землями определяется положениями Основного закона об исключительном и конкурирующем законодательстве. Здесь, таким образом, сформулирована презумпции законодательной компетенции земель. В сфере исключительного законодательства Федерации земли могут законодательствовать лишь тогда и постольку, когда и поскольку они прямо уполномочены на это федеральным законом (ст. 71). К этой сфере ст. 73 отнесла 12 позиций (иностранные дела, оборону, федеральное гражданство, свободу передвижения, почтовую и телесвязь и др.).В сфере конкурирующего законодательства, согласно ст. 72, земли могут законодательствовать тогда и постольку, когда и поскольку по соответствующим вопросам отсутствуют федеральные законы. Федерация же должна законодательствовать в этой сфере тогда и постольку, когда и поскольку это в общегосударственных интересах необходимо для установления равноценных условий жизни на федеральной территории либо сохранения правового или экономического единства. Федеральным законом можно определить, что федеральное законодательное регулирование, необходимость в котором отпала, может быть замещено правом земель. Статья 74 определяет сферу конкурирующего законодательства, перечисляя 28 позиций (гражданское, уголовное, уголовно- исполнительное право, судоустройство и судебный процесс, адвокатура, нотариат, юридическое консультирование, акты гражданского состояния, право союзов и собраний, пребывание и поселение иностранцев, производство и использование ядерной энергии в мирных целях и др.). При этом установлено, что законы об ответственности государства, которая включена в указанный перечень, нуждаются в согласии Бундесрата.

Все остальные, этого не требуют. В ст. 74-а дополнительно установлено, что оплата и снабжение лиц, состоящих на публичной службе в публично-правовом отношении службы и верности, включая федеральных и земельных судей, входят в сферу конкурирующего законодательства, если не находятся в сфере законодательства исключительно федерального, и что законы по этим вопросам принимаются с согласия Бундесрата.В ст. 75 установлено право Федерации издавать рамочные предписания для законодательства земель при наличии тех же условий, что и в сфере конкурирующего законодательства. Сфера рамочной компетенции содержит шесть позиций (общие принципы высшего образования, общие правоотношения печати, распределение земельных участков, водное хозяйство, защита природы и др.). Рамочные предписания могут вдаваться в подробности регулируемых отношений или содержать нормы прямого действия лишь в исключительных случаях. В случае издания Федерацией рамочных предписаний земли должны привести свои законы в соответствие с ними в течение установленного законом соразмерного срока. И здесь Федерация может констатировать отпадение необходимости в федеральном регулировании. В тех случаях, когда в силу изменения соответствующих статей Основного закона соответствующие вопросы ушли из федеральной компетенции, продолжает действовать федеральное право, но может заменяться правом земель (ст. 125-а). Сомнения по этому вопросу разрешаются Федеральным конституционным судом (ст. 126).Согласно ст. 83, исполнение федеральных законов возложено на земли, поскольку Основной закон не определяет или не допускает иного, т. е. опять же резюмируется компетенция земель. В этой связи, по ст. 84, они регулируют учреждение властей и административное производство, если иное не установлено федеральными законами, принимаемыми с согласия Бундесрата. Федеральное правительство может с согласия Бундесрата издавать общие административные предписания. Федеральное правительство осуществляет надзор за тем, чтобы земли исполняли федеральные законы согласно действующему праву. С этой целью оно может направлять уполномоченных в верховные органы власти земель и с их согласия, а если согласие не дается, то с согласия Бундесрата - также в их нижестоящие органы.

Если недостатки в исполнении федеральных законов в землях, выявленные Федеральным правительством, не устраняются, то Бундесрат по инициативе Федерального правительства или земли постановляет о том, имело ли место нарушение землей права. Это постановление может обжаловаться в Федеральный конституционный суд. Принятый с согласия Бундесрата федеральный закон может возложить на Федеральное правительство полномочие давать в особых случаях отдельные указания по исполнению федеральных законов. Кроме случаев, которые Федеральное правительство сочтет неотложными, указания должны направляться верховным органам власти земель. Если земли исполняют федеральные законы по поручению Федерации, то, согласно ст. 85, учреждение органов для этого остается делом земель, поскольку иное не предписано федеральным законом, принятым с согласия Бундесрата. Федеральное правительство может с согласия Бундесрата издавать общие административные Предписания и регулировать единообразную подготовку чиновников и служащих. Руководители властей среднего уровня должны назначаться с его согласия. Власти земель подчиняются указаниям компетентных верховных федеральных властей. Указания, кроме неотложных, по мнению Федерального правительства, случаев, должны направляться верховным органам власти земель, которые обеспечивают исполнение указаний. Федеральный надзор распространяется на законность и целесообразность исполнения. С этой целью Федеральное правительство может запрашивать отчет и документы и направлять уполномоченных во все органы. Часть федеральных законов исполняется Федерацией через ее собственную администрацию либо через непосредственно федеральные корпорации или учреждения публичного права, и для этого Федеральное правительство, если федеральным законом не установлено иного, издает общие административные предписания, регулируя и учреждение органов (ст. 86).Федерация путем принятия с согласия Бундесрата соответствующего закона может поручать землям исполнение федеральных законов, которое изначально должна осуществлять сама. Это, в частности, относится к сфере ядерной энергии (ст. 87-в), транспортным артериям (ст. 87~г, 87-е, 89, 90), причем управление автострадами может поручаться даже органам местного самоуправления. Отношения с иностранными государствами отнесены ст. 32 к ведению Федерации, однако если заключаемый международный договор затрагивает особые отношения какой-либо земли, эта земля должна быть своевременно выслушана. Впрочем, в пределах своей законодательной компетенции и с согласия Федерального правительства земли и сами могут заключать договоры с иностранными государствами. Все власти Федерации и земель оказывают взаимную правовую и служебную помощь (ст. 35). Для поддержания или восстановления общественной безопасности или порядка земля в особых случаях может призывать в помощь своей полиции силы и учреждения Федеральной пограничной охраны. В случае же природной катастрофы или при особо тяжелой аварии земля может призвать на помощь полицейские силы других земель, силы и учреждения других администраций, а также Федеральную пограничную охрану и Вооруженные силы. Если природная катастрофа или авария угрожает территории более чем одной земли, то Федеральное правительство в случае необходимости может дать правительствам земель указание предоставить полицейские силы в распоряжение другой земли, а также использовать для поддержки полицейских сил подразделения Федеральной пограничной охраны и Вооруженных сил. Однако в любое время по требованию Бундесрата и во всяком случае незамедлительно по устранении опасности Федеральное правительство должно отменить эти меры. Сходное регулирование предусмотрено в ст. 91 на случай опасности, угрожающей существованию или свободному демократическому строю Федерации или земли. Статья 36 предписывает высшим федеральным властям в соразмерном числе использовать чиновников из всех земель.

Для прочих федеральных органов чиновников следует, как правило, привлекать из той земли, в которой они действуют. Законы об обороне должны учитывать деление Федерации на земли и их особые земляческие отношения. Если земля не выполняет своих федеральных обязанностей, возложенных Основным законом или другим федеральным законом, Федеральное правительство с согласия Бундесрата может принять необходимые меры, чтобы путем федерального принуждения побудить землю к выполнению ее обязанностей. Для этого Федеральное правительство или его уполномоченный наделяется правом давать указания всем землям и их властям. Интересное регулирование содержится во включенном в Основной закон в 1969 г. разд. УШ-а. Здесь предусмотрены формы сотрудничества Федерации и земель в социально-экономической сфере. Согласно ст. 91-а, Федерация оказывает содействие землям в выполнении их задач, если эти задачи важны для всего-общества и участие Федерации необходимо для улучшения условий жизни. Это относится к развитию и строительству высших школ, включая их клиники, к улучшению региональной структуры хозяйства, аграрной структуры и защиты побережий. Данные задачи конкретизируются принимаемым с согласия Бундесрата федеральным законом, который должен содержать общие принципы для выполнения совместных задач Федерации и земель. Закон предусматривает процедуру и учреждения для совместного рамочного планирования, осуществляемого с согласия соответствующих земель. Федерация при этом берет на себя половину или не менее половины всех расходов . На основе соглашений Федерация и земли, по ст. 91-6, могут сотрудничать в планировании образования и в содействии научным "исследованиям, значение которых выходит за региональные рамки. В 1993 г. принят Закон о сотрудничестве Федерации и земель в делах Европейского союза. Финансовые отношения. Согласно ст. 104-а Основного закона, Федерация и земли несут свои расходы, как правило, раздельно. Если земли действуют по поручению Федерации, соответствующие расходы ложатся на нее. Федеральные законы, гарантирующие денежные выплаты и подлежащие исполнению землями, могут полностью или частично возлагать эти выплаты на Федерацию. Если законом предусмотрено, что Федерация несет половину расходов или более, он исполняется по поручению Федерации.

Если же четверть или более расходов ложится на земли, принятие закона требует согласия Бундесрата. Федерация может предоставлять землям финансовую помощь для особо важных земельных и общинных инвестиций, необходимых для преодоления нарушений общеэкономического равновесия, для компенсации различия экономической силы на федеральной территории или для содействия экономическому росту. Федерация и земли несут административные расходы своих органов и отвечают друг перед другом за надлежащее управление. В ст. 105 распределена финансовая компетенция между Федерацией и землями. Федерации принадлежит исключительное право законодательствования о таможенных пошлинах и финансовых монополиях.

В сферу конкурирующего законодательства входят прочие налоги, взимаемые полностью или частично в пользу Федерации, а также те, которые необходимы Федерации для осуществления ее права на законодательство в данной сфере. Земли же могут законодательствовать о местных налогах на потребление и на предметы роскоши, если эти налоги не совпадают с налогами, установленными Федерацией. Федеральные законы о налогах, поступления от которых полностью или частично идут землям или общинам (общинным союзам), нуждаются в согласии Бундесрата. Основной закон в ст. 106 распределил конкретные налоги между Федерацией, землями и общинами (общинными союзами) и установил условия их взимания и адресатов поступающих сумм. Такое подробное регулирование основ налогового права встречается в конституциях нечасто, однако, как представляется, имеет смысл. Статьей 107 предусмотрены меры по выравниванию финансовых возможностей земель, устанавливаемые в законодательном порядке. В ст. 108 разграничена компетенция между финансовыми органами Федерации и земель, а также определены принципы их сотрудничества. В частности, таможенные пошлины, финансовые монополии, установленные федеральными законами налоги на потребление и отчисления в рамках Европейских сообществ подлежат ведению федеральных финансовых властей, руководители среднего звена которых назначаются по согласованию с правительствами земель. Прочие налоги подлежат ведению финансовых органов земель, структура которых и подготовка чиновников могут регулироваться федеральным законом, принимаемым с согласия Бундесрата. Бюджеты Федерации и земель независимы друг от друга, однако Федерация и земли должны в своем бюджетном хозяйстве учитывать потребности общеэкономического равновесия (ч. 1 и 2 ст. 109).В случае же состояния обороны к Федерации переходит право конкурирующего законодательства и в сфере компетенции земель; издаваемые в этом порядке законы требуют согласия Бундесрата.

Федеральный закон, издаваемый с согласия Бундесрата, может регулировать администрацию и финансы Федерации и земель иным образом, чем это установлено в Основном законе, но жизнеспособность, особенно финансовая, земель, общин и общинных союзов должна сохраняться. Подготовка к исполнению законов, вторгающихся в компетенцию земель и ограничивающих право собственности и личную свободу, может начаться и до наступления состояния обороны (ч. 1, 3, 4 ст. 115-в).Если в этот период федеральные органы не в состоянии принимать необходимые меры к отражению опасности, а ситуация настоятельно требует немедленных самостоятельных действий в различных частях федеральной территории, то, согласно ст. 115-и, правительства земель или назначенные ими власти или уполномоченные вправе принимать меры в сфере компетенции земель, которые отнесены к ведению Федерального правительства (использование Федеральной пограничной охраны, дача указаний органам земель и нижестоящим). Эти меры могут отменяться по отношению к властям земель и нижестоящим федеральным властям Федеральным правительством и министрами-президентами земель.

В литературе часто отмечается, что в условиях состояния обороны Германия превращается в централизованное унитарное государство. Организация власти в землях Основным законом не регулируется. Определена она в конституциях земель, между которыми в этом вопросе наблюдается довольно значительное сходство, хотя есть, разумеется, и более или менее существенные различия. Законодательную власть в землях осуществляют представительные органы, именуемые в большинстве земель ландтагами (земельными съездами). В землях-городах они носят иные названия - гражданское собрание в Бремене и Гамбурге, палата депутатов в Берлине. Везде, кроме Баварии, они имеют однопалатную структуру и избираются на четыре года или на пять лет. Баварский сенат (верхняя палата) формируется на основе представительства социальных, хозяйственных, культурных и общинных корпораций; сенаторы избираются на шесть лет, и каждые два года сенат обновляется на 1/3. В случае состояния обороны истекшие сроки, полномочий народных представительств земель продлеваются до шести месяцев по окончании указанного состояния (ч. 1 ст. 115-3 Основного закона). В отличие от Бундестага большинство народных представительств земель могут досрочно самораспускаться либо распускаться по решению избирателей, принятому на петиционном референдуме. Функции и полномочия, внутренняя организация и процедура народных представительств земель .в основных своих чертах сходны с теми, которые присущи Бундестагу. В городах-землях эти органы выполняют также функции и осуществляют полномочия местного городского самоуправления. Правительство земли именуется нередко кабинетом или государственным правительством, в Берлине, Гамбурге - сенатом.

Оно состоит из министра-президента (в Берлине, Бремене, Гамбурге - правящего или первого бургомистра), который избирается представительным органом и выполняет также полномочия главы земли, во многом аналогичные полномочиям федерального президента, и из министров, назначаемых по предложению министра-президента также соответствующим народным представительством. Статус правительства и его главы, их отношения с представительным органом в основных чертах аналогичны статусу Федерального правительства и Федерального канцлера и их отношениям с Бундестагом. Встречаются, правда, и специфические особенности. Например, сенат Гамбурга избирает из своего состава первого и второго бургомистров сроком на один год. Нетрудно усмотреть здесь параллель со швейцарским Федеральным советом. В землях имеются также конституционные суды, которые носят различные наименования (например, государственная судебная палата- в Баден-Вюртемберге, конституционная судебная палата в Саксонии).. Основной единицей политико-территориальной организации земель служат общины . Согласно ч. 2 ст. 28 Основного закона, общинам должно быть гарантировано право регулировать дела местного сообщества в рамках закона и под собственную ответственность. Общинные союзы в рамках установленной законом сферы своих задач также имеют право самоуправления (напомним, что общинные союзы создаются самими общинами для лучшего осуществления своей компетенции, осуществляют только те полномочия, которыми их наделили участвующие в союзе общины, и расходуют только переданные общинами средства). Гарантия самоуправления охватывает также основы собственной финансовой ответственности. Часть 3 указанной статьи возлагает на Федерацию обязанность обеспечить соответствие конституционного строя земель указанным принципам. Из этих положений можно сделать вывод, что политико-территориальное устройство земель основывается на автономии общин, включающей их финансовую автономию, и что общины в пределах своей компетенции могут создавать общинные союзы. В остальном эта проблематика регулируется конституциями и законами земель.

Так, согласно ст. 137 Конституции земли Гессен 1946 г., общины являются исключительными обладателями всех полномочий местной публичной администрации, осуществляемой на основе их собственной ответственности. Они могут решать любую задачу публичной власти, кроме случаев, когда это в общественных интересах особым предписанием закона отнесено к ведению другого органа. Аналогичен статус и общинных союзов. Право общин и их союзов на самостоятельное управление своими делами гарантируется государством, которое ограничивает свой надзор лишь обеспечением соответствия такого управления законам.

На общины и их союзы, а также на их правления могут быть возложены и государственные задачи, решаемые в соответствии с указаниями вышестоящих государственных органов. Государство обязано гарантировать получение общинами и их союзами денежных средств, необходимых для выполнения их задач, и предоставить им источники доходов, которыми они могут распоряжаться под собственную ответственность. Общины представляют собой сельские населенные пункты или их группы и города. Земли Берлин и Гамбург являются одновременно общинами. Ведают они развитием инфраструктуры, общественным транспортом, туризмом, жилищным строительством, школьными и дошкольными заведениями, содержанием дорог, больниц, театров, библиотек, музеев, социальных и спортивных учреждений. Они могут устанавливать и взимать определенные законом налоги и сборы.

На начало 1993 г. в Германии было более 16 тыс. общин. В сельской местности общины объединены уездами , которые имеют свое самоуправление. Иногда общинные союзы на практике территориально совпадают с уездами, и самоуправление общинного союза представляет собой в этом случае самоуправление уезда. В то же время крупные города представляют собой города вне или города-уезды которые, будучи общинами, имеют также права уездов. Они могут делиться на городские округа . Берлин, например, делится на 23 самоуправляющихся округа. Иногда на округа делятся крупные сельские общины, население которых превышает 100 тыс. жителей. Всего в ФРГ 543 уезда, в том числе 117 городов вне уездов. Общины и уезды принимают свои уставы.. В ряде земель между уездом и центром находится промежуточная административно-территориальная единица - правительственный округ, в рамках которого решаются местные государственные задачи и осуществляется государственный надзор за местным самоуправлением.

Таких единиц 29.Организация местного самоуправления в Германии весьма разнообразна. Немецкие исследователи выделяют четыре типа общин, классифицируя их с точки зрения соотношения представительного органа и администрации. Южногерманская модель, применяемая, в частности, в Баден- Вюртемберге, Баварии, характеризуется слиянием верхушки представительной корпорации и администрации. Представительная корпорация (общинный совет, городское собрание депутатов и. т. п.) избирается непосредственно населением. Так же избирается и глава администрации - бургомистр, который одновременно по должности председательствует в представительной корпорации. Эту модель называют конституцией совета. Другая модель применяется в городах таких земель, как Гессен и Шлезвиг-Гольштейн, а также в городах-землях Берлине, Бремене и Гамбурге. Она характеризуется тем, что избранный населением представительный орган формирует свой коллегиальный исполнительный орган - магистрат или сенат, который состоит из бургомистра и почетных (т. е. работающих на общественных началах) членов. Такая же модель действует в самоуправляющихся городских округах; например, в округах Берлина избираются окружные собрания, каждое из которых избирает окружное управление в составе бургомистра и окружных советников (один из них - заместитель бургомистра). Известна эта модель под названием конституции магистрата. Третья модель характерна для земель Рейнланд-Пфальц, Саар, Шлезвиг-Гольштейн (сельские общины). Она предусматривает, что избранный населением представительный орган, в свою очередь, избирает бургомистра, который возглавляет и представительную корпорацию, и местную администрацию, соединяя функции главы общины и главы администрации. Такую модель именуют конституцией бургомистра. Наконец, четвертая модель, существующая в землях Северный Рейн - Вестфалия и Нижняя Саксония, сложилась под влиянием британских оккупационных властей и напоминает англосаксонскую систему <совет - управляющий>. Представительный орган, как и везде, избирается непосредственно населением. Однако создаваемый этим органом исполнительный комитет не является местной администрацией, а готовит лишь решения представительного органа. Наряду с исполнительным комитетом представительный орган избирает директора общины (города и т. д.).

Директор является главой администрации. Это так называемая северогерманская конституция, или конституция директора. В уездах органами самоуправления служат представительный орган - крайстаг (уездный съезд) или крайсрат (уездный совет) и администрация во главе с ландратом (земским советником), который избирается либо населением, либо представительным органом. Конституции земель, как отмечалось, предписывают общинам и уездам формировать их представительные органы путем всеобщих, прямых, свободных, равных и тайных выборов, а в случае конкуренции списков кандидатов - на основе пропорциональной избирательной системы, обеспечивая в необходимых случаях представительство обособленных частей общины. В правительственных округах действуют правительственные президиумы во главе с правительственными президентами, которые осуществляют на местах полномочия земель. Органы местного самоуправления создают в масштабе страны свои общественные организации - Германский съезд городов, Германский съезд сельских уездов, Германский союз городов и общин и др. Эти организации обеспечивают сотрудничество органов местного самоуправления и представляют их перед федеральными органами и учреждениями. Заключение Основной закон учредил в ФРГ федеративную форму территориального устройства. 16 государств (земель) вместе составляют единое государство (Федерацию). Федеративное устройство - историческое наследие Германии, которая на протяжении веков была раздроблена на множество крупных и мелких государств, а после их объединения в 1871 г. все время оставалась федерацией, за исключением 12 лет нацистского режима и четырех десятилетий раздельного существования ГДР (в которой федеративный принцип был упразднен) и ФРГ. Основной закон провозглашает незыблемость федеративного устройства Германии. Однако это не означает гарантии существования конкретных земель, равно как нерушимости их территорий.

В рамках Федерации территория земель может изменяться, из существующих земель, может возникнуть новая или имеющая иной состав земля, несколько земель могут слиться в одну новую или одна земля может стать составной частью другой. Все подобные изменения территориально-административного устройства могут осуществляться только через федеральный закон, который должен быть одобрен бундесратом, а также референдумом, проводимым в заинтересованных землях или частях земель. Так, например, в мае 1996 г. был проведен референдум по вопросу о возможности слияния федеральных земель Берлин и Бранденбург. Он дал отрицательный результат. Федеральные земли не являются суверенными государствами. Они не обладают правом на отделение (сецессию). Любое действие, направленное на отделение части федеральной территории, наказуемо по закону. Хотя в принципе вопросы внешней политики относятся к ведению федерации, землям разрешено с согласия федерального правительства заключать договоры с иностранными государствами (примером является заключенный Баварией в 1965 г. конкордат с Ватиканом).Конституционный строй федеральных земель должен отвечать основным принципам республиканского, демократического и социального правового государства в духе Основного закона. Однако это ограничение ничуть не исключает многообразия форм конституционного устройства земель. В отношениях между Федерацией и землей могут возникать трения. Теоретически земля может воспротивиться выполнению возлагаемых на нее Основным законом или другим федеральным законом обязанностей.

На этот случай предусмотрена процедура <федерального принуждения>: Федеральное правительство с согласия бундесрата принимает <необходимые меры> для выполнения землей ее обязанностей. К ним относятся права Федерального правительства давать указания соответствующей земле и ее учреждениям, назначать уполномоченного (комиссара), привлекать для управления этой землей учреждения других земель, а также осуществлять временный или окончательный роспуск земельного парламента. Однако практически в истории ФРГ еще не было случаев применения механизма <федерального принуждения> земли. Каждая земля имеет свою конституцию, свое правительство и парламент, именуемый ландтагом, а в отдельных случаях - гражданским собранием или палатой депутатов. Эти парламенты однопалатны, кроме баварского, где ландтаг имеет двухпалатную структуру. Избираются они на срок 4 и 5 лет. В землях функционирует собственная судебная система. В каждой земле (за исключением Шлезвиг-Гольштейна) существует свой орган конституционного контроля. В земельных конституциях не предусмотрен пост президента как главы государства. Премьер-министры (буквально: министры-президенты) земельных правительств избираются парламентами земель и совмещают функции главы правительства и представительские прерогативы главы государства, т.е. земли. В так называемых городах-государствах (Берлин, Бремен, Гамбург) главы правительств называются правящими бургомистрами, правительства - сенатами, а министры - сенаторами. Правительства земель подчинены ландтагам

Немецкий федерализм связывает между собой внешнее единство и внутреннее многообразие, аналогично тому, как, например, это имеет место в США или Швейцарии. Сохранение регионального многообразия - традиционная задача федерализма. Эта функция приобретает сегодня новую суть в связи с такими региональными требованиями, как охрана памятников, сохранение градостроительных традиций и развитие культуры регионов. Прежде всего федеративное государство должно обеспечивать свободу. Распределение задач между федерацией и землями существенный элемент в системе разделения и уравновешивания властей, предусмотренных в Основном законе.

# ОСОБЕННОСТИ ФЕДЕРАЛИЗМА ИНДИИ

Одна из самых древних цивилизаций в мире сложилась более четырех тысяч лет тому назад в долине Инда, с центрами в Хараппе и Махенджо-Даро.

Примерно в IX - VIII веках до н.э. в Древней Индии на базе старых племенных государств возникают первые более или менее крупные государства, которые ведут между собой непрекращающиеся войны, истощая друг друга. Эти государства кроме воспетых в древнеиндийских эпических сказаниях войн, не оставили заметного следа в индийской истории.

С этого времени и ведут свое начало традиции слабых и кратковременных государственных образований, возникающих, возвышающихся и быстро приходящих в упадок, как и невостребованность централизации, сильной государственной власти, ставшая характерной чертой древнеиндийской цивилизации.

Магадхско-Маурийская эпоха характеризуется усилением монархической власти. Основой государства считался царь. Принцип наследования соблюдался очень строго. Еще при жизни царь назначал одного из своих сыновей наследником престола. Территория государства в эпоху Маурьев делилась на провинции. Во главе четырех главных провинций находились царевичи. Эти провинции обладали особым статусом, в частности немалой автономией.

Помимо деления на главные провинции существовало деление на обычные провинции (джанапады), области (прадеши), округа (ахале). Низшей единицей провинциального управления являлась деревня. Во главе джанапад стояли крупные государственные чиновники - раджуки. В главных городах округа имелись канцелярии, откуда по всему округу посылались распоряжения.

Между тем империя маурьев являлась конгломератом племен и народов, стоявших на разных ступенях развития. Несмотря на сильную армию, крепкий аппарат управления, Маурьям не удалось сохранить единство государства. Во II в. до н.э. Индия распалась на множество государственных образований.

Индия является крупнейшим в мире демократическим федр ративным государством, занимающим второе место по численно сти населения, которое приближается к 1 млрд. чел.1 Страна обладает огромными природными и трудовыми ресурсами, колоссаль ным интеллектуальным и научно-техническим потенциалом представляет собой один из перспективнейших мировых рынков

Индия была в числе первых крупных стран, освободившихся после второй мировой войны от колониальной зависимости и создавшей свою оригинальную государственность и Конституцию ставших объектами изучения и в определенной мере примерами для других освобождавшихся вслед за ней стран и народов. Эта "живая лаборатория развивающегося конституционализма" стала своеобразной моделью, воплотившей в себе многие характерные для афро-азиатских конституций черты, проблемы и тенденции. Индийская Конституция за полвека своего развития продемонст­рировала удивительное сочетание типичности и оригинальности, модернизма и традиционности, а главное — умение приспосабли­ваться к меняющимся условиям современного мира и достаточно эффективно обеспечивать развитие этой громадной, многонацио­нальной, поликонфессиональной, разнокастовой и многоликой стра­ны, похожей благодаря этому на нашу.

Принятая Учредительным собранием в 1950 г. Конституция Индии подвела итог борьбы ее народов за независимость и стала в определенной степени примером конституционного строительства для других освобождавшихся вслед за индийским народов. Созда­тели основного закона Индии, с одной стороны, использовали те государственные институты и инструменты, которые уже были знакомы населению и успешно работали, а с другой — смело пошли на рецепцию и приспособление к специфике индийских условий положений многих конституций других стран. Именно поэтому в ней можно выявить статьи, имеющие сходство с анало­гичными положениями из конституций Великобритании, США, Ирландии, Канады, Австралии, СССР, Веймарской Республики, Японии, Бирманского союза и некоторых других высокоразвитых и развивающихся стран. В результате стремления объять по воз­можности большую сферу жизни Конституция оказалась, хотя и продуманной, но одной из самых объемных писаных конституций мира', местами крайне задетализированной и весьма сложной по структуре.

Конституция Индийской Республики состоит из преамбулы, 491 статьи, объединенных в 25 частей, и 13 приложений.

Наиболее важными характерными чертами индийской Кон­ституции являются: юридическое закрепление суверенитета Ин­дийской Республики (преамбула); провозглашение весьма широ­кого (с учетом индийской специфики) круга прав, свобод и обя­занностей граждан (части 3, 4, 4-А), служащего одной из основ либерального политического режима в стране; установление пар­ламентарной республики (ч. 5); утверждение специфической фе­деративной формы территориально-политического устройства, учитывающей национально-языковые особенности населяющих страну народов (ч. 1, 6, 11, Приложение 7); и содействие между­народному миру, справедливости и безопасности (ст. 51).

Конституция Индии осуждает эксплуатацию, угнетение, со­действует проведению в стране индустриализации. В основном законе сделана попытка обеспечить граждан гарантиями, которые заключаются в возможности обращения в Верховный суд в случае нарушения прав и свобод, закрепленных в части 3 "Основ­ные права".

В результате принятия Закона о реорганизации штатов 1956 г. и последующих изменений Конституции федерация в Индии стро­йся в соответствии с языковым принципом и использованием раз­личных форм автономии. Для нее характерны высокая степень централизации и подробно разработанный институт чрезвычайного положения.

Первоначально Конституция Индии 1950 г. закрепила феде­ративное устройство государства в форме союза трех различных по своему положению в Федерации групп штатов, которые не учитывали национальный состав населяющих их народов.

Принципиальные изменения в структуре федеративного уст­ройства Индии были вызваны Законом о реорганизации штатов 1956 г., который в целом стал важнейшим актом конституционного значения, начавшим коренную перестройку Федерации по нацио­нальному признаку. Вместо 28 старых многоязычных штатов было создано 14 новых, из которых 10 было сформировано по монолин­гвистическому принципу, а в 4 остальных применялся принцип би­лингвизма (использование двух языков). Шесть территориальных подразделений получили статус союзных территорий. Было ликви­дировано деление штатов на юридически неравноправные группы. Территориальное деление пришло в большее соответствие с наци­ональными, социально-экономическими и культурными потребнос­тями населения страны. Перестройка Федерации осуществлялась на основе следующих принципов: сохранение и укрепление един­ства и безопасности страны, создание однородных в языковом и культурном отношении штатов с учетом финансовой и администра­тивной целесообразности, а также возможность разработки обще­национального плана. Реорганизация штатов 1956 г. явилась реша­ющим событием в объединении страны на национальной основе. Она покончила с существованием княжеств, ликвидировала институт правителей штатов из феодальных князей — раджпрамукхов — и ряд других пережитков, дала новый стимул развитию производи­тельных сил как отдельных штатов, так и страны в целом.

Помимо штатов, в индийскую Федерацию входит еще такая специфическая форма значительно ограниченной автономии, как союзная территория. Семь существующих в настоящее время союзных территорий имеют набор органов управления, аналогич­ный штатам, хотя их автономия уже.

В сфере законодательства компетенция распределяется меж­ду Союзом и штатами в соответствии с тремя перечнями вопросов, данными в приложении VII к Конституции. В "союзном перечне" определены вопросы, относящиеся к сфере исключительной ком­петенции законодательства Федерации. Сюда относятся такие важ­нейшие вопросы, как оборона страны, внешнеполитические, внешнеторговые связи, банковское дело, денежное обращение, железнодорожные, воздушные и водные сообщения, торговля между штатами и др. Всего в этом перечне насчитывается 100 пунктов. Согласно ст. 248 Конституции, к сфере исключительного законодательства Союза относятся также и все вопросы, которые не вошли ни в один из перечней упомянутого приложения.

Перечень совпадающего законодательства содержит вопросы, по которым могут осуществлять законодательную деятельность как Федерация, так и ее субъекты (при отсутствии соответствующего закона Федерации или в случае одобрения президентом). В этот перечень входит 48 вопросов, в числе которых уголовное, гражданское, трудовое, семейное, социальное, проф­союзное законодательства и т. д.

Третий перечень относится к исключительной компетенции штатов. Он состоит из 62 вопросов, таких, как: охрана обществен­ного порядка, полиция, тюрьмы, некоторые стороны организа­ции судов, местное самоуправление, здравоохранение и санитария, помощь инвалидам и безработным, культура, образование и т.д. Хотя формально законодательствовать в этих сферах призваны штаты, федеральный парламент, по решению Совета штатов, при­нятому квалифицированным большинством в 2/3, может законо­дательствовать по любому из вопросов, входящих в исключитель­ную компетенцию штатов, рассматривая их как относящиеся к национальным интересам всей страны. Следовательно, несмотря на наличие этих трех перечней, центральные власти могут на практике издавать законы по любым вопросам независимо от того, к компетенции каких органов они формально отнесены.

Все штаты, кроме Джамму и Кашмира, обладающего соб­ственной конституцией и гражданством, имеют единый право­вой статус в Союзе, определяемый приложением VII, ст. 370 и другими положениями Конституции Индии. Установлено единое федеральное гражданство.

Судебные и административные органы всех штатов и Феде­рации составляют единую систему. Правительство Индийского Союза может давать правительствам штатов любые указания, касающиеся исполнения федеральных законов. Территории шта­тов, кроме Джамму и Кашмира, где необходимо согласие их выс­ших законодательных органов, могут быть изменены без согласия штатов. Кроме того, с согласия центрального правительства гу­бернатор вправе передавать Союзу любые функции или полномо­чия, принадлежащие штату.

Наиболее ярким выражением возрастающего господства центра над штатами является подробно разработанный институт чрезвычайного положения. Введение такого положения существен­но ограничивает права штатов, а практическое его осуществле­ние нередко приводит к массовым и серьезным нарушениям прз0 и свобод граждан. Из пяти десятилетий независимого развития почти 12 лет Индия провела в состоянии чрезвычайного положения. То, что даже в этой ситуации Индийский Союз сохранил федеративную структуру, доказывает ее жизнеспособность.

Еще одной формой института чрезвычайного положения в мас­штабах штата является президентское правление (ст. 356), с объяв­лением которого основные функции по управлению тем или иным штатом переходят к центральным органам государства. Президент­ское правление в штатах применялось в Индии около 100 раз'.

Детализация и регламентация процедуры применения норм чрезвычайного характера предусматривают определенную степень контроля Парламента за осуществлением чрезвычайных полномо­чий и как бы позволяют организационно и процессуально "укла­дывать" эти авторитарные по своей природе положения в рамки либерального политического режима.

Стремление к унитаризму и централизации в Индии неотде­лимо от стремления к регионализму и децентрализации, которое находит свое выражение в создании новых штатов и союзных тер­риторий, в учащающихся требованиях предоставить штатам боль­ший объем автономии.

В последнее время сохраняются сепаратистские тенденции в различных районах страны, особенно в штатах Джамму и Каш­мир, Гуджарат, Пенджаб и Тамилнад.

В каждом из 25 штатов страны высшими органами власти являются: губернатор, легислатура штата, совет министров и высший суд штата.

Высшим должностным лицом штата является губернатор. Он назначается президентом Республики сроком на 5 лет с возможнос­тью повторных назначений в последующем. Губернатор должен быть гражданином Индии не моложе 35 лет, не занимать какой-либо иной оплачиваемой должности и не являться депутатом Парламен­та страны или легислатуры штата. "Предполагается, что он не за­висит от каких-либо политических партий, хотя на практике он защищает интересы партии, находящейся у власти в центре.

В качестве представителя Союза губернатор осуществляет контроль за управлением и законодательством штата; он назнача­ет главного министра и по его предложению министров штата; он вправе в любое время сместить их (ст. 164); губернатор является составной частью легислатуры штата; созывает и распускает за­конодательное собрание штата; направляет ему послания (ст. 175);

он утверждает законопроекты (ст. 200) и т. д. Губернатор обладает

правом как абсолютного, так и отлагательного вето в отношении законопроектов, принятых легислатурой штата. Выражая интересы Союза, в соответствии со ст. 201 губернатор вправе направ^6' любой законопроект на одобрение президентом страны. Губепия1' тор назначает окружных судей. Важно отметить то, что губернатор является гарантом интересов Федерации в штате.

Высшим законодательным органом штата является легислатура, которая может состоять из двух палат: законодательного собрания и законодательного совета, а также губернатора. Кон­ституция прямо не предусматривает обязательного наличия вер­хней палаты в каждом штате. Законодательные собрания имеются во всех штатах, в то время как законодательные советы — лишь в половине из них. В рамках предписанной им компетенции легис­латуры штатов издают законы по вопросам, отнесенным VII при­ложением к Конституции к сфере исключительной компетенции штатов или совместной компетенции Союза и штатов. На заседа­ниях палат председательствуют избираемые их составами, соот­ветственно, спикер законодательного собрания или председатель законодательного совета. Законодательный совет легислатуры штата обладает правом отлагательного вето и может задержать

принятие любого нефинансового законопроекта на 4 месяца, а финансового — на 14 дней.

Губернатор обязан назначить лидера партии, заручившейся поддержкой большинства в законодательном собрании штата, глав­ным министром, а по представлению последнего — остальных чле­нов правительства штата. Число министров в штатах Конституцией не определено. На практике оно колеблется от 6 до 14 человек.

Согласно прочно установившемуся обычаю, губернатор дол­жен действовать в соответствии с "советами" министров прави­тельства штата. Поэтому, как и на федеральном уровне, именно правительство является главным органом, фактически осуществ­ляющим государственную власть в штате.

Систему органов союзной территории возглавляет назначае­мый президентом и действующий от его имени управляющий. Ре­шением центрального Парламента для союзных территорий могут создаваться свои легислатуры, советы, министров и высшие суды. Несмотря на то, что советы министров и легислатуры союзных территорий могут давать советы управляющим, последние оста­ются полностью подчиненными президенту (фактически — пре­мьер-министру Союза), который вправе издавать обязательные для исполнения правила по вопросам управления союзными тер­риториями. Высшую законодательную власть в союзных террито­риях осуществляет федеральный Парламент, а высший суд союз­ной территории является лишь подчиненным Верховному суду средним звеном единой судебной системы страны.

Каждый штат делится на округа. Губернатор по указанию правительства штата, для управления несколькими округами (обычно 7—8) назначает комиссара, который считается высшим долж­ностным лицом округа и подчиняется правительству штата. Заместитель комиссара осуществляет сбор налогов, набор в армию, предоставляет ссуды и распределяет помощь между нуждающи­мися, надзирает за тюрьмами, осуществляет некоторые судеб­ные полномочия и т. д.

Территории округов подразделяются на талуки и тексилы.

Лишь в некоторых штатах в округах имеются выборные советы.

72 крупных города выделены из окружного подчинения, и в них образованы муниципальные корпорации — старейшие, наи­более представительные и автономные органы самоуправления в Индии. Население этих городов избирает на срок 3—5 лет Гене­ральный совет, члены которого из своего состава выбирают мэра города и его заместителей сроком, как правило, на один год. Глав­ным управляющим корпорации, в руках которого сосредоточена исполнительная власть, является назначаемый правительством штата комиссар корпорации. В каждой муниципальной корпора­ции имеются комиссии по важнейшим направлениям ее деятель­ности: по вопросам образования, здравоохранения, финансам, санитарии, текущим вопросам и т. д.

В городах с населением более 10 тыс. человек жители избира­ют муниципальные советы, компетенция которых значительно уже. В стране насчитывается около 1500 муниципальных советов.

В руководящих принципах политики государства Конститу­ция Индии (ст. 40) предусматривает создание деревенских панчаятов — традиционных органов местного самоуправления — и на­деление этих органов властью, необходимой для их функциониро­вания в качестве единиц управления. Эти органы рассматриваются некоторыми индийскими юристами в качестве "конституционного положения, доводящего демократию до уровня простого народа'". Полномочия панчаятов охватывают некоторые вопросы сельского хозяйства, здравоохранения, санитарии, благоустройства и от­дельные сугубо местные проблемы жизни общины.

В настоящее время панчаятами охвачено более 95% всего сельского населения. В большинстве штатов панчаятская система состоит из трех уровней: низшего — деревенские панчаяты (кото­рых насчитывается 225 832), среднего — панчаят самити (так панчаят на уровне такого административного района, как талук, их в стране 4414) и высшего — сила паришад (панчаят на уровне крупного административно-территориального подразделения — округа, которых в Индии 274)1.

Наиболее распространенный элемент системы панчаятов — деревенский панчаят — организационно состоит из трех основных органов: общего собрания деревни, исполнительного комитета панчаята и судебного панчаята, или сельского суда. Повседнев­ная работа панчаята обычно осуществляется председателем ц комитетами, которые состоят из специалистов и проводят боль­шую общественно полезную работу. Панчаяты всех уровней нахо­дятся под весьма строгим административным надзором и финан­совым контролем вышестоящих правительственных чиновников.

В начале 90-х годов началась широкомасштабная конститу­ционная реформа системы панчаятов и муниципалитетов. 73-я и 74-я поправки к Конституции Индии 1992 г. внесли в основной за­кон 34 новые статьи и два приложения (XI и XII), направленных на унификацию прежде слишком пестрой и сложной схемы мест­ного самоуправления и его более оптимальное включение в меха­низмы, осуществляющие реформы в экономике, сельском хозяй­стве и структуре управления современной Индией.

В соответствии с п. D ст. 243 в редакции 73-й поправки к Кон­ституции панчаят представляет собой институт самоуправления для сельской местности. Обновленная конституционная схема пан­чаятов предусмотрела три уровня панчаятов, действующих в каж­дом штате и союзной территории: низшего, — как и ранее, пан­чаята на уровне деревни — грам сабха; среднего — на промежу­точном уровне (ранее панчаят самити) и высшего — на уровне сельского района (ранее зила паришад) (ст. 243-В).

Вопросы организации выборов, требования к депутатам И функции панчаятов и муниципалитетов в значительной степени унифицированы в ходе реформы местных органов 1992 г.

С целью координации работы панчаятов (муниципалитетов) разных уровней Конституцией предусмотрено представительство председателей панчаятов нижестоящего уровня в панчаятах выше­стоящего уровня. Члены палат союзного парламента и легислатур штатов имеют право представительствовать в панчаятах, на терри­тории которых они проживают (кроме деревенского панчаята).

В соответствии со статьей 243-G легислатуры штатов могут своими законами наделять панчаяты полномочиями, необходимы­ми для их функционирования в качестве институтов самоуправ­ления для подготовки планов экономического развития и обеспе­чения социальной справедливости, а также по широкому переч­ню вопросов, включенных в XI приложение к Конституции. В их число входят: сельское хозяйство; проведение земельных реформ;

совершенствование методов землепользования; местная иррига­ция; животноводство; птицеводство; рыбный промысел; лесное хозяйство; малое предпринимательство; сельская транспортная инфраструктура; производство и распределение электроэнергии в сельских районах; реализация программ ликвидации бедности;

обеспечение благосостояния социально отсталых каст и племен;

развитие системы общественного распределения; начальное и профессиональное обучение; библиотеки; культурная деятельность;

содействие укреплению семьи и т. д.

Аналогичным образом в соответствии со ст. 243-W муниципа­литетам предоставляются полномочия в сферах, перечисленных в приложении XII. К ним относятся: городское планирование; стро­ительство; использование земли; дороги и мосты; водоснабжение;

здравоохранение и санитария; борьба с пожарами; экология; озе­ленение; вопросы культуры, образования, эстетического воспи­тания; защиты животных; регистрация актов гражданского со­стояния; инфраструктура и благоустройство городов и т. д.

Легислатуры штатов могут предоставлять панчаятам право обора налогов, финансовую помощь, а также возможность созда­ния специальных фондов.

В то же время создаваемая губернатором штата финансовая Комиссия вправе контролировать финансовую деятельность пан­чаятов и муниципалитетов и давать им соответствующие рекомендации по распределению доходов от налогов, средств, фондов и дотаций между штатом и панчаятами.

Для координации, консолидации и реализации планов разви­тия панчаятов легислатурами штатов создаются районные плано­вые комиссии. В федеральных районах создаются аналогичные федеральные комиссии.

В городских и индустриально развитых районах в каждом штате и союзной территории создаются муниципалитеты.

Также в Индии создаются поселки городского типа называе­мые "нагар панчаят" (или иначе — в соответствии с местными языками и обычаями). Для меньших городских территорий форми­руются муниципальные советы. На более крупных городских тер­риториях организуются муниципальные корпорации.

Размеры территорий и их соответствие тому или иному типу муниципалитета определяются решением губернатора штата, ис­ходя из оценки количества жителей, плотности населения, уров­ня и перспектив промышленного развития и т. д.

В случае неподпадения местности по каким-либо парамет­рам под понятие муниципалитета того или иного уровня губерна­тор может предоставить ей статус промышленного района (industrial township).

Для выборов членов муниципалитетов территория последних делится на административные районы.

Подводя итоги можно заметить, что, Индия - демократическое государство. Среди властных органов центральное место занимают парламенты и Президент.

Члены парламента Народной палаты (Лок сабха) избираются на­селением прямым, всеобщим и тайным голосованием сроком на 5 лет.

Большая часть членов Совета Штатов (Раджью сабха) избирает­ся выборными членами законодательных органов штатов по системе пропорционального представительства сроком на 6 лет.

Президент Индии является главой государства и главнокоман­дующим вооруженными силами. Он избирается коллегией выборщиков, составленной из членов парламента и законодательных органов штатов.

Конституция Индии вступила в силу 26 января 1950 года. Она провозглашает основные права всем гражданам независимо от их расовой и религиозной принадлежности, убеждений и пола. Про­возглашаются также свобода слова и совести, собраний и органи­заций, передвижения, приобретения собственности и выбора заня­тия или профессии.

Индия - федерация в составе Содружества, возглавляемого Ве­ликобританией. Индия является союзом штатов, в который входят 25 штатов и 7 управляемых централизованно союзных территорий.

Каждый штат имеет свое законодательное собрание, а некото­рые - вторую палату. Руководители штатов называются губернато­рами. Они назначаются президентом и обычно имеют те же полномочия в своих штатах, какие президент имеет в центральном прави­тельстве.

Как и в центральном правительстве, в каждом штате существу­ет кабинет, возглавляемый главным министром, который несет от­ветственность перед выборным законодательным органом штата.

Индия - республика. Высшая власть в Индии принадлежит пар­ламенту и Президенту. судебные органы не зависят от исполни­тельной власти. Верховный суд является высшей судебной инстан­цией, стоящей во главе единой и общей для всей страны системы. В стране существует муниципальное самоуправление.

Индия - президентско-парламентская республика. Президент назначает премьер-министром деятеля, пользующегося в Лок сабха поддержкой большинства, а затем по его рекомендации назначает других министров. Премьер-министр занимает свой пост до тех пор, пока он пользуется поддержкой большинства в парламенте.

# ПРЕДМЕТЫ ВЕДЕНИЯ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ СУБЪЕКТОВ В ФРГ И ИНДИИ

***а) Предметы ведения федерации***

Согласно большинству конституций федеративных государств к исключительному ведению федерации отно­сятся:

1. внешние сношения (Индия, ФРГ);
2. оборона и руководство вооруженными силами (Индия, ФРГ);
3. установление границ и таможенное дело (Индия, ФРГ);
4. денежное и валютное обращение и монетная монопо­лия (Индия, ФРГ);
5. установление единой системы мер и весов (Индия, ФРГ);
6. федеральные финансы и налоги (Индия, ФРГ);
7. деятельность почты, телеграфа, телефона (Индия, ФРГ);
8. паспортное дело, эмиграция, иммиграция, въезд, вы­езд, поселение и пребывание иностранцев (Индия, ФРГ);
9. федеральный железнодорожный, воздушный, водный транспорт и пути сообщения (Индия, ФРГ);
10. гражданское, уголовное, процессуальное, исправи­тельное, авторское, патентное, изобретательское право и охрана промышленной собственности (Индия, ФРГ);
11. учреждение федеральной системы правоохранитель­ных и судебных органов (Индия, ФРГ);
12. поддержание общественного спокойствия и безопас­ности федерации (Индия, ФРГ);
13. объявление войны и заключение мира (Индия, ФРГ);
14. банковская деятельность (Индия,);
15. государственная статистика (ФРГ);
16. правовое положение лиц, находящихся на государст­венной службе (Индия, ФРГ);
17. производство, приобретение, продажа, распростране­ние оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ (Индия);
18. страхование (Индия,);
19. осуществление классификации теле- и радиопрограмм;
20. установление директив для городского развития, включая жи­лищное, санитарное и транспортное;
21. паломничество в места, находящиеся вне пределов Ин­дии;
22. суды по опеке над недвижимым имуществом правителей индийских княжеств;
23. разрешение демонстрации кинофиль­мов (Индия).

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

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

Конституции зарубежных государств следующим об­разом определяют предметы совместного ведения феде­рации и ее субъектов.

***Предметы ведения субъектов федерации***

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

# ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Принцип федерализма жизненно важен для интеграции государства, отличающегося не только своими масштабами, но и многообразием регионов: экономическим, национальным, историческим, социально-политическим, идеологическим. Федерализм призван стать твердой гарантией исторически сложившегося государственного единства на основе национального согласия. В многонациональном государстве федерализм способствует, с одной стороны, реализации общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов, росту национального самосознания, а с другой стороны, сочетанию их интересов с интересами всего общества. Особо следует подчеркнуть роль принципа федерализма в решении проблем, связанных с закреплением и осуществлением прав человека и гражданина.

Федерализм в его современном прогрессивном прочтении не противостоит ни идеям самоопределения народов и развития национальной государственности, ни интересам регионов, их стремлениям к повышению своей самостоятельности. Если федерализм основан на демократических принципах, на устоях правового государства, если он действительно гуманистичен, то тогда наиболее полно проявляются его достоинства: общий крупный рынок, свободное движение капиталов, товаров и услуг свобода передвижения людей; более благоприятные условия для взаимообмена достижениями науки, образования, культуры. Важно, однако, постоянно помнить, что достоинства федерализма проявляются не автоматически.

# СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Федерация в зарубежных странах.-М.:Юрид. лит.,1993.-112с.

Современные зарубежные конституции. МЮИ, М., 1992 г.

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

Государственное право Германии. Т. I, II. М.: ИГП РАН, 1994.Граверт Р. Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ// Государство и право, 1992, № 10.

Жданов А.А. Административное право Федеративной Республики Германии// Административное право зарубежных стран. Учебное пособие. М.: СПАРК, 1996 .

Конституционные суды земель Германии// Государство и право, 1995, № 5.

Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс, 1991.Хессе

К. Основы конституционного права ФРГ. М.: ЮЛ, 1981.Конституционное (государственное) право зарубежных стран В 4 тт: Т. 3 (под ред. док. юр. наук, проф. Страшуна Б. А. ) Москва, Изд. БЕК 1998

Конституционное (государственное) право зарубежных стран В 4 тт: Т. 3 (под ред. док. юр. наук, проф. Страшуна Б. А. ) Москва, Изд. БЕК1. 1998 с 404

Государственное право Германии. . М.: ИГП РАН, 1994. С.82