

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ФЕДЕРАЛИЗМА В США И ШВЕЙЦАРИИ (ИЗ РЕФЕРАТОВ, ПОДГОТОВЛЕННЫХ В МГЮА)

© 1997г.

КЛЕПИЦКАЯ Т.А.

Из библиотеки Ивана Клепицкого

[HTTP://WWW.OUPI.RU](http://www.oupi.ru)

ПРОИСХОЖДЕНИЕ ФЕДЕРАЦИИ.....	1
ЕСТЕСТВЕННЫЕ ОСНОВЫ ФЕДЕРАЦИИ И СУБЪЕКТЫ ФЕДЕРАЦИИ	5
РАЗГРАНИЧЕНИЕ КОМПЕТЕНЦИИ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ СУБЪЕКТОВ	8
ПРАВОВОЙ СТАТУС СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ И ОРГАНИЗАЦИЯ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТЕ ФЕДЕРАЦИИ.....	15
ЛИТЕРАТУРА.....	18

Происхождение федерации

Происхождение федерации как в США (United States of America), так и в Швейцарии (Schweizerische Eidgenossenschaft, Confédération Suisse, Confederazione Svizzera) связано с интеграцией, основанной на договорных началах. В обоих случаях речь идет о союзе с целью, прежде всего, защиты от внешних врагов. Американский политолог В.Остром, пытаясь подчеркнуть свободолюбивый либеральный дух американского народа, подчеркивает некоторые отличия в идеологии американского и швейцарского федерализма: «возникает интересная и, казалось бы, странная параллель между договорным подходом (convental approach) американских пуритан и некоторыми понятиями, употребляемыми в Швейцарии. Немецкоговорящие швейцарцы все еще называют федерацию словом «Eidgenossenschaft». Слово «Genossenschaft» означает ассоциацию или товарищество. «Eid» переводится как «клятва». «Eidgenossenschaft» -- это ассоциация, скрепленная особым обязательством в форме взаимной клятвы»¹. Таким образом Остром, указывая на договорные начала федераций в обоих государствах, подчеркивает свободолюбивые идеи английских пуритан, дух «общественного договора» и противопоставляет его корпоративному менталитету швейцарских немцев. В действительности дело обстоит иначе. Швейцарское «клятвенное содружество» указывает не на цеховую корпоративность средневекового мышления, а на самый обычный договор, так называемую «Клятву Рютли». «Это название идет от «Союзного письма», или «Клятвы Рютли», -- совместной декларации кантонов Ури, Швиц и Унтервальден 1291г.,

¹ Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество. М., 1993, с. 25.

положившей начало швейцарской союзной государственности»². Следует учитывать и то обстоятельство, что американский пуритантизм вырос не на голом месте и не на холмах Новой Англии. Пуритане – это всего лишь английские последователи кальвинизма, то есть диктатора Женевы Жана Кальвина (1509-1564). Таким образом, американское свободолобие, договорный дух, который В.Остром выводит из идеологии пуритан, не обошелся без швейцарских корней. Более того, идеи «общественного договора» в большей мере реализованы в швейцарской федерации, а не в США. Хотя Остром и отмечает верность идеи американского федералиста А.Гамильтона, указывавшего на то, что «основным составляющим элементом в каждой единице являются индивиды», «а не коллективы как таковые»³, но швейцарские кантоны с их коммунальным устройством, небольшими размерами и широким распространением непосредственной демократии значительно ближе к «индивиду», чем огромные американские штаты. При этом следует отметить, что в настоящее время как американский, так и швейцарский федерализм служит не столько согласованию целей субъекта федерации, сколько обеспечению интересов индивидов относительно более демократичного устройства государства, что позволяет гражданам принять более широкое участие в управлении государством.

Следует отметить, что союзные, договорные начала в большей мере проявились при создании швейцарской федерации, чем США. В швейцарскую конфедерацию объединялись самостоятельные, суверенные (насколько можно говорить о суверенитете в XIII веке) общинные и феодальные образования. Американские штаты никогда не были суверенны в полном смысле этого слова. Уже английские колонии в Америке (Новая Англия) были определенным политическим единством. Задолго до того, как они получили независимость, они выступают в качестве политического единства. Войну за независимость от США вели не штаты, а английские колонии, действующие централизованно, как единое целое. Не случайно за Виргинской декларацией прав (1 июля 1776 года), незамедлительно следует Филадельфийский конгресс, который провозглашает общеамериканскую Декларацию независимости (4 июля). Виргинской декларации вовсе могло не быть, что никак не отразилось бы на американской истории, однако Декларация независимости имеет огромное историческое значение. Именно Филадельфийский конгресс «именем и властью доброго народа этих колоний» торжественно объявил об освобождении колоний от британского подданства. Война велась не силами штатов, а

² Маклаков В.В. Основы государственного (конституционного) права Швейцарии. – Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т. 3. Особенная часть. Страны Европы / Отв. ред. Б.А.Страшун. – М., 1998, с. 418.

войсками конгресса. Параллельно обсуждались формы будущего государственного устройства, что проявилось в «Статьях Конфедерации» 1781 г. и в федеральной Конституции 1787 г. Таким образом, о существовании американских штатов в качестве независимых государств можно говорить лишь с существенными оговорками. Конфедерация существовала менее 6 лет. До Конфедерации были американские колонии, общими усилиями централизованно воевавшие с Британией, после – федеративное государство. В Конфедерации проявилось не столько самостоятельность штатов, сколько популярная идея «общественного договора». В этом смысле Конфедерация – всего лишь этап, организационная форма в создании федерации. Американские штаты разделились для того, чтобы объединиться в государство, иначе «общественный договор» был бы невозможен. Реальная проблема была связана не с созданием нового государства, но с его границами – войдут ли в его состав территории бывших южных колоний (плантаторские, аристократические и рабовладельческие) либо они образуют самостоятельное государство. Причем сопротивление плантаторов, если бы они заняли непримиримую позицию и отказались «добровольно» объединиться в федерацию, вполне могло быть подавлено военной силой еще юридически не оформленного, но фактически существующего американского государства.

Таким образом, договорный интегративный характер американского государства проявился в меньшей мере, чем в Швейцарии.

Американская и швейцарская федерации существенно отличаются и по срокам формирования федеративных отношений. Если в США речь идет о десятилетии (от Декларации независимости 1776 г. до принятия Конституции 1787 г.), то швейцарская федерация создавалась в течение почти шести столетий – от «Клятвы Рютли» 1291 г. до Конституции 1848 г., хотя фактически федеративный характер государства сложился раньше, в 1847 г., напр., швейцарское правительство преодолело военной силой попытку сепарации семи католических кантонов, образовавших Особый союз (Sonderbund) и пытавшихся выйти из Конфедерации⁴.

Российская федерация, в отличие от американской и швейцарской, возникла не в результате интеграционных процессов, а в результате дезинтеграции. Российская федерация – результат распада Российской империи, начавшегося в 1917 г. и продолжающегося по сей день. Формально федерация в России была создана в январе 1918

³ Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество. М., 1993, с. 21.

г., что нашло отражение в принятой III Всероссийским съездом Советов Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, которая провозглашала Россию «федерацией Советских национальных республик». Конституция 1918 г. называет Россию Российской Социалистической Федеративной Советской Республикой (РСФСР)⁵. Затем на развалинах Российской империи в результате интеграционных процессов создается союзное (федеративное) государство – СССР. Открывшийся 30 декабря 1922 г. I съезд Советов СССР принял постановление об образовании СССР и утвердил Декларацию и Договор об образовании СССР. Первая Конституция СССР была утверждена в 1924 г.

Можно отметить формальный, декларативный характер советских федераций – речь шла лишь о юридической форме, но не о реальном распределении власти. Фактически вся власть была сосредоточена в руках узкой группы высшего руководства коммунистической партии, а в отдельные периоды – в руках одного человека. При этом РСФСР в составе СССР была федерацией крайне специфичной, что позволяет рассматривать ее даже в формально-юридическом отношении не в качестве федерации, а в качестве унитарного государства. Субъектами РСФСР были автономные республики, автономные области и автономные округа (последние входили в состав республик и краев). Автономным образованиям обеспечивалось нормированное представительство в Верховном Совете РСФСР. Основная масса населения проживала на федеральной территории, не входившей в состав какого-либо субъекта федерации. Таким образом, слово «федерация» использовалось лишь в наименовании государства и его органов, а государственная власть была организована в типичной форме унитарного государства с автономными образованиями.

Новый этап процесса дезинтеграции на территории бывшей Российской империи начался в конце 80-х годов и выразился в распаде СССР осенью 1991 г. (Беловежские соглашения) и дезинтеграции РСФСР в ходе которой права субъектов федерации получили области и края бывшей федеральной территории. В 1990-1991 г.г. большинство автономных республик и областей провозгласили себя суверенными государствами в составе РСФСР. 31 марта 1992 г. подписан Федеративный договор, подтверждавший суверенитет республик в составе Российской Федерации и признававшей края, области, города Москву и Санкт-Петербург субъектами федерации (договор не был подписан представителями Чеченской Республики, Ингушской Республики, Республики Татарстан).

⁴ Маклаков В.В. Основы государственного (конституционного) права Швейцарии. – Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т. 3. Особенная часть. Страны Европы / Отв. ред. Б.А.Страшун. – М., 1998, с. 463.

Этот договор вошел в качестве составной части в Конституцию РСФСР, а затем и в Конституцию РФ 1993 г. В настоящее время Чеченская Республика ведет войну против Российской Федерации.

Таким образом, Российская Федерация образовалась не в результате интеграции, а в результате распада советского государства. Федеративный договор – всего лишь внешняя форма. За субъектами федерации Россия никогда не признавала реального суверенитета. Это проявляется, например, в том, что республики, не подписавшие договора, рассматриваются в качестве субъектов федерации, причем принадлежность их России утверждается при помощи военной силы. Это проявляется и в том, что конкретные договоры, вошедшие в состав Федеративного договора, совершены от имени «федеральных органов государственной власти» с одной стороны и органов власти субъектов федерации с другой стороны. Таким образом, Федеративный договор не имеет учредительного характера. Он не учреждает никакой федерации – он лишь юридически оформляет дезинтеграционные процессы, прошедшие в России в начале 90-х годов. Этим он принципиально отличается от «Клятвы Рютли» и «Статей Конфедерации», а также от конституций США и Швейцарии.

Естественные основы федерации и субъекты федерации

Население Швейцарии составляет 7,2 млн. человек (на 1995 г.), на каждый субъект федерации в среднем приходится 277 тыс. человек. Однако население распределено неравномерно – население кантона Цюрих, напр., превышает 1 млн. человек, а в горных кантонах исчисляется десятками тысяч. В целом можно отметить, что швейцарские кантоны очень невелики и сопоставимы, напр., с районами Московской области. Это позволяет населению эффективно контролировать кантональные власти, чему способствует и широкое распространение непосредственной демократии (референдумы, сходы граждан), а также развитая система местного самоуправления (около 3 тыс. коммун). Население Швейцарии неоднородно по национальному составу. В Швейцарии проживают немцы (65 %), французы (18 %), итальянцы (10 %), рето-романцы (1 %) и представители др. национальностей (6 %) (статистика ведется с учетом того, какой язык лицо считает родным). Эта статистика не совпадает со статистикой использования языков в повседневном обиходе, т.к., напр., некоторые французы, итальянцы и рето-романцы используют в повседневном общении немецкий язык, на котором говорит 74 % населения (на французском – 20 %, итальянском – 4 % и рето-романских языках: раушском и др. – 1

⁵ В Конституции РСФСР 1925 г. атрибуты «Советская» и «Социалистическая» поменялись местами.

%)⁶. Официальные языки: немецкий, французский и итальянский. Рето-романский (раушский) язык признан официальным языком в отношениях Конфедерации с гражданами, для которых этот язык родной. Конфедерация поддерживает усилие кантонов Гривон и Тичино по сохранению итальянского и рето-романского (раушского) языков⁷.

Население США составляет 263 млн. человек (на 1995 г.), на каждый субъект федерации в среднем приходится 5 260 тыс. человек. Население, как и в Швейцарии, распределено неравномерно – население Калифорнии, напр., превышает 29 млн. человек, в Вайоминге проживает 454 тыс. человек. В целом американские штаты сопоставимы по размерам с Швейцарской Конфедерацией. Население США, как и Швейцарии неоднородно по национальному составу. Однако правительство США активно игнорирует этот вопрос. Активность правительства проявляется в иммиграционной политике (напр., чтобы получить вид на жительство в США, необходимо знать английский язык, а не язык команчей). Официальный язык в США не установлен законодательно. Фактически таким языком является американский английский. Его называют «преобладающим» (predominant) языком. Американцы говорят также на испанском языке, языках коренных жителей США – индейских и эскимосских, итальянском, русском и многих др. языках. Население США делится обычно не по национальному, а по расовому признаку. Напр., электронная энциклопедия Encarta различает в составе населения США кавказцев (Caucasian – т.е. лиц белой расы – 83,4 %), афро-американцев (12,4 %), азиатов (3,3 %) и представителей коренных народов (0,8 %).

Как в США, так и в Швейцарии федерация имеет территориальный характер. Границы швейцарских кантонов не связаны с распространением тех или иных национальностей. Существует несколько немецких кантонов, один кантон считается полностью итальянским, существуют многоязычные кантоны. В коммунах устанавливаются официальные языки. Имеются двуязычные коммуны с несколькими официальными языками. В них, соответственно, существуют школы, в которых обучение ведется на разных языках. Таким образом, «деление страны на кантоны в целом не связано с лингвистическими особенностями проживающего в них населения»⁸. Национальный вопрос в Швейцарии решается вне связи с федеративным устройством. Напр., в

⁶ Это имеет место в связи с миграцией населения в немецкие кантоны.

⁷ Ст. 116 Конституции в редакции 1996 г. приводится по Маклаков В.В. Основы государственного (конституционного) права Швейцарии. – Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т. 3. Особенная часть. Страны Европы / Отв. ред. Б.А.Страшун. – М., 1998, с. 420-421.

⁸ Современные зарубежные конституции. М., 1992, с. 202.

федеральном суде должны быть представлены 3 официальных языка, 2 из 7 членов правительства должны быть представителями национальных языков.

И швейцарская и американская федерации считаются симметричными – ее субъекты имеют одинаковый правовой статус. Однако из этого правила имеется исключение. В США – это наличие федерального округа Колумбия, где располагается столица США – Вашингтон (он не является субъектом федерации), а также наличие зависимых территорий (dependent areas: American Samoa, Baker Island, Guam, Howland Island, Jarvis Island, Johnston Atoll, Kingman Reef, Midway Islands, Navassa Island, Northern Mariana Islands, Palmyra Atoll, Puerto Rico, Virgin Islands, Wake Island). В Швейцарии некоторая асимметричность проявляется в существовании полукантонов. Полукантоны – самостоятельные субъекты федерации, они образовались в результате деления кантонов (при этом каких-либо кантональных органов не существует). Полукантоны имеют по одному представителю в Совете кантонов и половину голоса на федеральных референдумах (кантоны представлены в Совете кантонов двумя представителями – ст. 80 Конституции).

В Швейцарии существует 26 субъектов федерации – 20 кантонов и 6 полукантонов, в США – 50. Швейцарские кантоны и полукантоны: Aargau, Ausser-Rhoden, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Bern, Fribourg, Genève, Glarus, Graubunden, Inner-Rhoden, Jura, Luzern, Neuchâtel, Nidwalden, Obwalden, Sankt Gallen, Schaffhausen, Schwyz, Solothurn, Thurgau, Ticino, Uri, Valais, Vaud, Zug, Zürich. Штаты США: Alabama, Alaska, Arizona, Arkansas, California, Colorado, Connecticut, Delaware, Florida, Georgia, Hawaii, Idaho, Illinois, Indiana, Iowa, Kansas, Kentucky, Louisiana, Maine, Maryland, Massachusetts, Michigan, Minnesota, Mississippi, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, New Hampshire, New Jersey, New Mexico, New York, North Carolina, North Dakota, Ohio, Oklahoma, Oregon, Pennsylvania, Rhode Island, South Carolina, South Dakota, Tennessee, Texas, Utah, Vermont, Virginia, Washington, West Virginia, Wisconsin, Wyoming.

Российская Федерация считается национально-территориальной. В ее составе существует 21 национальная республика, 10 национальных автономных округов, Еврейская автономная область, а также 57 субъектов, имеющих только территориальную основу. Юридически федерация не является симметричной, т.к. в нее входят государства (республики) и образования, не имеющие статуса государства. Однако в целом права республик и, напр., областей мало отличаются (хотя республики, напр., вправе устанавливать свои государственные языки – ст. 68 Конституции). Вопрос о симметричности федерации существенно усложняется ввиду наличия дополнительных

договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами и органами отдельных субъектов федерации.

Разграничение компетенции федерации и ее субъектов

Основной принцип разграничения компетенции между Союзом и кантонами Швейцарии определен в ст. 3 Конституции: кантоны «осуществляют все права, которые не переданы Союзной власти». Конституция США исходит из того же принципа. Однако в ней нет специальных статей, посвященных разграничению предмета ведения между федерацией и штатами – она лишь определяет полномочия федеральных органов государственной власти. Остальные полномочия предполагаются принадлежащими штатам. Таким образом, конституции обоих государств первоначально исходили из принципа дуалистического федерализма. Однако в конституционной практике как в США, так и в Швейцарии он трансформируется в кооперативный. При дуалистическом плюрализме отмечается строгое разграничение полномочий между федерацией и ее субъектами, при этом некоторые вопросы могут быть отнесены к совместному ведению. Кооперативный плюрализм предполагает незначительность вопросов, отнесенных к исключительному ведению субъектов федерации и расширения предметов совместного ведения, где и осуществляется сотрудничество федерации с субъектом. В США переход к кооперативному федерализму связан с распространительным толкованием «резиновых» формулировок Конституции в определении федеральных полномочий. В Швейцарии этот переход выражается в многочисленных изменениях Конституции, использовании все более общих и не конкретизированных категорий в определении союзных полномочий. Примером кооперативизации американской федерации может служить дело Гарсия 1985 г. Речь шла о применении в службе штата федерального трудового законодательства и законодательства о федеральной службе. Конституция США не предусматривает специального полномочия Конгресса в области регулирования трудовых отношений и отношений службы в субъектах федерации. Однако решение по делу было вынесено в пользу федерального законодательства на основании общих положений Конституции о регулировании Конгрессом торговли между штатами. Судья так аргументировал свое решение: «Создатели Конституции США... решили опираться на федеральную систему, в которой сдерживание федеральной власти над штатами было скорее заложено в деятельности самого общенационального правительства, нежели в дискреционных ограничениях на объекты федеральной власти. Суверенные интересы штатов, в таком случае, более надежно защищены при помощи процедурных гарантий, заложенных в

структуре самой федеральной системы, чем судебными ограничениями федеральных полномочий»⁹. Таким образом американский судья повторяет известную нам теорию, согласно которой права граждан гарантируются, прежде всего, добротой неограниченного самодержца, демократизм советского государства – демократизмом устройства КПСС, а права субъектов федерации – демократичностью процедуры принятия решений федеральным центром, права которого безграничны. Такое толкование Конституции резко критикуется либеральным политологом В.Остромом, который отмечает, что «смысл конституционных положений, наделяющих Конгресс правом регулировать торговлю между отдельными штатами был расширен с тем, чтобы включить все, что влияет на междуштатную торговлю или находится под ее влиянием», т.е. на все аспекты жизни американского общества¹⁰. Однако тенденция к интеграции, чтобы о ней ни говорили либеральные мыслители, является фактом с которым приходится считаться. Возможно, она действительно связана с кризисом современной демократии.

Конституция Швейцарии подробно описывает полномочия федерального центра:

1. Союз выступает гарантом суверенитета и территориальной целостности кантонов, прав народа и конституционных прав граждан (ст. 5).

2. Предоставляет гарантии кантональным конституциям (ст. 6).

3. Обладает исключительным правом объявлять войну и заключать мир, а также правом заключать международные соглашения и договоры, особенно таможенные и торговые (ст. 8). (Кантоны также вправе в соответствии со ст. 9 заключать договоры международного характера по предметам государственного хозяйства, соседских отношений и полиции, однако они не должны противоречить интересам Союза и правам других кантонов. Официальное сношение с правительствами иностранных государств при этом осуществляется только через Федеральный совет, с нижестоящими властями кантоны могут сношаться непосредственно).

4. Союз урегулирует разногласия между кантонами (ст. 14).

5. Союз имеет обширные полномочия в сфере обороны и организации вооруженных сил (ст. 19 – 22). Однако в этом вопросе следует отметить и довольно широкие полномочия кантонов. Можно отметить, что Швейцария предоставляет кантонам в этой области широкие полномочия, что с одной стороны отражает традиционное милицейское устройство армии, основанное на всеобщей воинской обязанности, а с другой стороны – отсутствие необходимости содержать сильную армию, связанное как с геополитическим

⁹ Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество. М., 1993, с. 121.

¹⁰ Там же.

положением Швейцарии, так и с ее географическим положением и внешней политикой нейтралитета. Союзную армию составляют войсковые соединения кантонов, а также «все швейцарцы, не принадлежащие к этим войсковым соединениям, но обязанные отбывать воинскую повинность». Исключительное право распоряжения армией принадлежит Союзу. Кроме того, в случаях опасности Союз может распоряжаться всеми иными лицами и средствами кантонов. Кантоны распоряжаются своими вооруженными силами лишь в пределах, предоставленных Конституцией и законами Союза. Кантоны исполняют военное законодательство Союза на своей территории под наблюдением Союза. Обучение и вооружение войск относится к ведению Союза. В ведении кантонов находится изготовление и ремонт одежды и военного снаряжения, а Союз обязан возмещать кантонам расходы на это. Союз вправе использовать находящиеся в кантонах плацдармы и строения военного назначения за вознаграждение, определенное союзным законодательством. Важнейшая норма предусмотрена ст. 13 Конституции, в соответствии с которой Союз не может содержать постоянную армию. Кантон или полукантон может содержать армию, но без согласия Союза численность армии кантона не должна превышать 300 человек (не считая сельской жандармерии). Таким образом, в мирное время союзная армия состоит исключительно из армий кантонов, хотя, как уже было отмечено, кантоны имеют весьма ограниченные полномочия в отношении своих армий, связанные с их формированием и материальным обеспечением (исключая вооружение).

6. Союз имеет широкие полномочия в сфере экономики, которые подробно детализированы, причем Конституция говорит не только о правах, но и обязанностях Конфедерации (напр., организация лесонасаждений у истоков рек). В ведении Конфедерации находится организация общественных работ в общих интересах (ст. 23), регулирование производства и торговли зерном и хлебом, включая регулирование цен (ст. 23-бис), широкие полномочия в области использования и охраны природных ресурсов (ст. 24-24-кватер, ст. 25), к ведению Союза относится законодательство о железнодорожном и водном транспорте (ст. 24-тер, ст. 26), таможенное дело (ст. 28-30). Наиболее широким образом экономические полномочия Конфедерации определены в ст. 31-бис – 31-квинквиес. В соответствии с этими статьями Конфедерация принимает меры, способствующие повышению общего благосостояния, издает предписания по вопросам торговли и промышленности, принимает меры для развития отдельных отраслей хозяйства и т.п. Ст. 32 регламентирует порядок осуществления Конфедерацией полномочий, предусмотренных этими статьями (предписания могут быть введены лишь законом или постановлением, выносимым на референдум, за исключением срочных случаев, при

разработке законов запрашивается мнение кантонов). Ст. 32-бис предоставляет право Конфедерации регулировать оборот спиртных напитков. Ст. 34 – 34-новиес предоставляют Конфедерации права в сфере регулирования трудовых отношений и социального страхования. Ст. 36 – 37-тер определяют полномочия Конфедерации в сфере регулирования транспорта и связи. Ст. 38, 39 предусматривают исключительное право Конфедерации чеканить монету, эмитировать банковские билеты и иные денежные знаки, а также регулировать денежную систему, оборот и курс иностранной валюты. Ст. 40 предоставляет право Конфедерации устанавливать систему мер и весов, законодательство о мерах и весах исполняется кантонами под надзором Конфедерации. Ст. 41 предоставляет исключительное право Конфедерации регулировать оборот оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ. Ст. 41-бис – 42 регулируют финансовые полномочия Конфедерации, которые весьма обширны. Конфедерация получает и распределяет 90 % всех косвенных налогов. Кантоны могут устанавливать свои прямые и косвенные налоги, однако подавляющее большинство средств распределяется именно через федеральный бюджет¹¹.

7. К ведению федерации отнесено регулирование вопросов швейцарского гражданства (ст. 44, 46, 47).

8. Гражданское право находится в совместном ведении Конфедерации и субъектов (ст. 64).

9. Судостроительство и процессуальное право в ст. 64 отнесены к ведению кантонов.

10. Ст. 64-бис относит уголовное право к ведению Конфедерации. В Швейцарии действует один Уголовный кодекс. Исполнение наказаний находится в совместном ведении Конфедерации и кантонов. Конфедерация регулирует выдачу преступников одним кантоном другому, но не может установить обязательную выдачу в случае политических преступлений и преступлений печати.

К ведению Конфедерации относятся отдельные вопросы обеспечения общественной безопасности – борьба с эпидемиями и эпизоотиями, безопасность предметов питания и иных предметов потребления (ст. 69, 69-бис).

К совместному ведению относится регулирование иммиграции (ст. 69-тер, 70).

В отличие от Швейцарии в США разграничение предметов ведения между союзом и штатами регулируется не столь подробно. Конституция лишь устанавливает в краткой и сжатой форме полномочия федеральных органов. Особое значение имеет раздел 8 ст. I

¹¹ Маклаков В.В. Основы государственного (конституционного) права Швейцарии. – Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т. 3. Особенная часть. Страны Европы / Отв. ред. Б.А.Страшун. – М., 1998, с. 467.

Конституции, устанавливающей полномочия Конгресса. В целом американская федерация более централизована, чем швейцарская.

Как и в Швейцарии, так и в США федерация выступает в качестве гаранта территориальной целостности кантона и прав граждан. Это проявляется в разделе 4 ст. IV Конституции, в соответствии с которой федерация «будет охранять штат от вторжения», а по просьбе штата – и от внутренних насилий. В Преамбуле к Конституции указывается, что США учреждаются, в частности, с целью обеспечения «благ свободы».

Как в США, так и в Швейцарии федерация осуществляет контроль за конституциями штатов. Однако США контроль этот – судебный и значительно более узок его предмет: «Соединенные Штаты будут гарантировать каждому штату... республиканскую форму правления (раздел 4 ст. IV). Кроме того, поправки XIX, XXIV, XXVI предоставили Конгрессу право издавать законодательство по вопросам избирательной системы обязательной для штатов, поправка XVII установила порядок избрания сенаторов в штатах.

Как и в Швейцарии, в США право объявлять войну и заключать мир относится к ведению федерации (п. 11 раздела 8 ст. I Конституции относит это к полномочиям Конгресса). Если в Швейцарии кантоны участвуют в заключении международных договоров (через федеральный Совет, либо непосредственно, но не с иностранными правительствами), то в США представительство во внешней политике осуществляет Президент, который с совета и согласия Сената заключает международные договоры (п. 2 раздела 2 ст. II). В соответствии с разделом 10 ст. I «ни один штат не будет вступать в какой-либо договор, союз или конфедерацию». Урегулирование разногласий между штатами относится в США к ведению Верховного Суда.

Вопросы обороны и вооруженных сил в США также централизованы в большей степени, чем в Швейцарии. Конгресс вправе набирать и содержать армию, создавать и содержать флот, издавать положение об управлении и регулировании сухопутными и морскими силами (раздел 8 ст. I). Таким образом, США, в отличие от Швейцарии, содержит постоянную армию, которая отделена от милиции штатов (т.е. от «национальной гвардии», которая выполняет широкий круг функций: служит резервом, ведет патриотическое воспитание, участвует в обучении военному делу, выполняет отдельные полицейские функции, участвует в преодолении последствий чрезвычайных ситуаций). Конгресс имеет определенные полномочия в отношении милиции штатов. Он вправе принимать меры по «призыву милиции для исполнения федеральных законов, подавления восстаний и отражения вторжений, принимает меры по организации, вооружению и

установлению дисциплины милиции» (за штатами сохраняется право назначать офицеров милиции и обучать милицию) (раздел 8 ст. I). Президент – главнокомандующий армии и флота США и милиции штатов (когда милиция призвана на службу США) (раздел 2 ст. II).

Полномочия США в сфере регулирования экономики Конституция определила весьма скромным образом: «регулировать торговлю с иностранными нациями, между штатами и с индейскими племенами... устанавливать единообразное положение... по вопросам банкротства» (раздел 8 ст. I), кроме того, раздел 10 ст. I призван был обеспечить единство экономического пространства и режим свободного обращения товаров на территории США. Столь скромные экономические полномочия, по-видимому, следует связать с либеральной экономической теорией, господствовавшей в то время. Постепенно экономическая роль государства возрастала, что привело к крайне широкому пониманию «торговли между штатами» (см. выше, дело Гарсиа). Сегодня федерация подробным образом регламентирует практически все сферы экономической деятельности, трудовые отношения, социальное страхование. Юридическим обоснованием тому послужило положение раздела 8 ст. I в соответствии с которым Конгресс вправе «издавать все законы, которые будут необходимы и уместны для осуществляемых выше указанных полномочий». Такие формулировки стали очень популярны и сопровождают большинство Поправок к Конституции, изданных в последнее время (The Congress shall have the power to enforce this article by appropriate legislation.). Сказанное относится не только к экономическому законодательству, но и к уголовному, административному и финансовому праву. Поэтому, если в Швейцарии, напр., широкие экономические полномочия Конфедерации хотя бы определены в Конституции и, при этом даны определенные процессуальные гарантии, то в США федеральные власти законодательствуют в сфере экономики абсолютно свободно, как на законодательном уровне, так и на уровне подзаконных, чаще всего, ведомственных актов.

Конгресс США имеет большие полномочия, чем швейцарские федеральные власти и в финансовой сфере. Раздел 8 ст. I Конституции предусматривает право Конгресса устанавливать и взимать налоги, пошлины и т.п. без каких-либо ограничений, в то время как в Швейцарии виды налогов (в основном косвенных), поступающих в федеральный бюджет, установлены на конституционном уровне. Как и в Швейцарии, американские штаты вправе вводить собственные налоги и сборы. Гражданское и уголовное право в США относится, как и в Швейцарии, к конкурирующей компетенции федерации и субъектов. Однако в США штаты в этой сфере играют большую роль, чем швейцарские кантоны. В Швейцарии действует единый Уголовный кодекс, штаты же в США имеют

свои уголовные кодексы, которые и составляют основную массу уголовного законодательства. Конституция предусматривает право Конгресса лишь устанавливать наказание за подделку денег и ценных бумаг, определять и карать пиратство и преступления, совершенные в открытом море, нарушения международного права. Вся остальная масса уголовного законодательства федерации проистекает из права Конгресса издавать законы «необходимые и уместные» для осуществления полномочий федеральных властей. Напр., поскольку торговля наркотиками связана с торговлей между штатами и импортом наркотиков – Конгресс принимает законодательство об уголовной ответственности за оборот наркотиков. По той же схеме развивается и гражданское законодательство, хотя следует отметить, что в уголовном и гражданском праве в большей мере, чем в других областях, приоритет остается за законодательством штатов, в соответствии с которым рассматривается большинство уголовных и гражданских дел. Полномочия федеральной власти в области судеустройства и процессуального права США и Швейцария сходны. В обеих странах существуют федеральные суды и суды субъектов федерации, а также соответствующие процессуальные нормы. Однако в маленькой Швейцарии достаточно одного федерального суда, а в США существует система федеральных судов.

Россия в большей степени, чем США и Швейцария, централизованная федерация, в ней в большей мере проявляется кооперативное начало федерализма. Это выражается в том, что круг исключительных полномочий субъектов федерации незначителен. Эти полномочия, как и в Конституции США, не определены законодательно, считается, что к ведению субъектов федерации относятся вопросы, которые не отнесены к ведению федерации и к совместному ведению федерации и ее субъектов. Однако таких вопросов немного, поскольку совместное ведение федерации и ее субъектов определяется при помощи очень широких формулировок. М.В.Баглай, напр., в учебнике конституционного права, рассмотрев предметы ведения федерации и предметы совместного ведения федерации и ее субъектов, вовсе не рассматривает предметного содержания ведения субъектов федерации¹². Большее значение имеют субъекты федерации по предметам совместного ведения – по этим вопросам субъекты федерации вправе издавать правовые акты, не противоречащие федеральным законам. Гарантом конституции и прав граждан в России является федеральный Президент. Не совсем удачным является отнесение к совместному ведению контроля за соответствием конституции, уставов и законов

¹² Баглай М.В. Конституционное право России. М., 1997.

субъектов федерации к совместному ведению (ст. 72) – вряд ли подобный самоконтроль может существовать в виде юридически значимой деятельности. Целесообразно было бы отнести такой контроль (как в США и Швейцарии) к ведению федерации. Полномочия Российской Федерации в области обороны, в отличие от Швейцарии и США относятся к исключительному ведению федерации. Внешняя политика, международные договоры, вопросы войны и мира отнесены к исключительной компетенции федерации (как в США и в отличие от Швейцарии). Экономическая сфера в России находится в рамках конкурирующей компетенции федерации субъектов (вопросы природопользования, трудовое законодательство, социальное обеспечение). В исключительном ведении федерации находится установление основ единого рынка и основ федеральной политики в области экономического развития.

Существенное отличие России от США и Швейцарии в том, что к исключительному ведению федерации отнесено уголовное, гражданское законодательство, процессуальное законодательство и судоустройство.

Правовой статус субъектов федерации и организация власти в субъекте федерации

Ст. 3 Конституции Швейцарии устанавливает, что кантоны суверенны, поскольку их суверенитет не ограничен Союзной Конституцией. Вместе с тем, суверенитет кантонов нельзя понимать в качестве государственного суверенитета. Суверенитет предполагает свойство государства самостоятельно осуществлять власть на своей территории и за ее пределами. Вместе с тем, Конституция не предполагает у кантонов подобных полномочий. Конституции США и России не предусматривают суверенитета субъектов федерации (хотя такие положения и содержатся в конституциях некоторых республик в составе Российской Федерации). В целом понятие суверенитета остается дискуссионным как в науке конституционного, так и в науке международного права. В России преобладает точка зрения, что о суверенитете субъекта федерации (и то как о «спящем» суверенитете) можно говорить лишь в случае, когда субъект федерации имеет право свободной сепарации. Такого права не предусматривают ни Конституции США и Швейцарии, ни Конституция России.

Организация власти в субъектах федерации как в США, так в Швейцарии и России относится к конкурирующей компетенции федерации и ее субъектов. Наиболее либеральна здесь американская конституция. Она лишь предусматривает в разделе 4 ст. IV, что

«Соединенные Штаты будут гарантировать каждому штату в этом Союзе республиканскую форму правления». В остальном вопросы организации власти решаются штатами, однако они должны гарантировать предусмотренные Поправками к Конституции избирательные и другие права. Однако, в действительности «штаты копируют федеральную систему власти» в такой степени, что даже такая незначительная специфика, как наличие однопалатной легислатуры в штате Небраска, привлекает внимание. Некоторое разнообразие имеется лишь в рамках судебной системы Штатов¹³.

Более разнообразны органы власти швейцарских кантонов. Ст. 6 Конституции Швейцарии устанавливает обязанность кантонов испрашивать у Союза гарантию для своих конституций. Гарантия дается при условии, что: а) эти конституции не содержат ничего противоречащего постановлениям Союзной Конституции; б) они обеспечивают осуществление политических прав согласно республиканским формам – представительным или демократическим; с) они были приняты народом и могут быть пересмотрены, если этого потребует абсолютное большинство граждан. Небольшие размеры швейцарской Конфедерации и ее субъектов позволяют широко использовать в управлении кантонами непосредственную демократию. Вместе с тем, организация власти в кантоне различается в зависимости от многих обстоятельств (напр., французский или германский кантон, в зависимости от местных традиций, от численности населения). В некоторых кантонах большое значение имеют ландсгемайнде – общее собрание избирателей кантона, которые принимают основные решения в рамках компетенции кантона и обычно собираются раз в год. Ландсгемайнде избирает правительство кантона и его главу, а также иных должностных лиц (прокуроров, судей и т.п.). В других кантонах имеются представительные парламенты (в большинстве, в том числе во всех французских и итальянском кантонах), обычно они называются большими или кантональными советами. Они также формируют правительство, иногда избирают судей и других должностных лиц.

В России к совместному ведению федерации и субъектов относится установление общих принципов организации системы органов государственной власти (п. «н» ч. 1 ст. 72), что относится и к органам власти субъектов федерации. П. «а» ч. 1 ст. 72 относит к совместному ведению обеспечение соответствия конституций и иных актов субъектов федерации федеральной Конституции и законам. Фактически этот контроль проявляется в деятельности Конституционного Суда, который пытался в ряде решений навязать субъектам федерации копирование федеральных органов государственной власти,

¹³ Конституции зарубежных государств. М., 1996, с. 11.

утверждая, что якобы только эта система соответствует принципам правового государства и иным основам конституционного строя (в частности, навязывалось необоснованное расширение полномочий исполнительной власти). Однако, несмотря на усилия Конституционного Суда, организация власти в субъектах федерации отличается большим разнообразием, что вызвано разными причинами, напр., национальным характером республик, многонациональным характером некоторых субъектов, отсутствием конституционных традиций и т.п.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В федеративном устройстве изученных государств много общего, однако имеются и особенности. Более централизованным представляется американское государство, прежде всего в области международных отношений, обороны, регулирования экономической деятельности. Большая, чем в Швейцарии децентрализация, имеется в США по вопросам уголовного и гражданского законодательства. (Дело в том, что, напр., децентрализация уголовного законодательства в государстве, в котором проживает меньше жителей, чем в Москве, была бы необоснованной). К указанным выводам сложно было прийти, руководствуясь лишь текстом конституций. Необходимо изучить реализацию конституции в жизни общества.

Американская Конституция регламентирует вопросы федеративного устройства значительно менее подробно, чем швейцарская. Она определяет значительно более узкий круг полномочий федеральной власти. Однако, распространительное толкование Конституции приводит к тому, что круг полномочий федераций в США реально оказывается шире, чем в Швейцарской Конфедерации. Более того, поскольку Конституция США не содержит строгого разграничения полномочий федерации и штатов – этот вопрос вовсе остается не урегулированным (особенно в связи с тем, что суды склонны толковать полномочия федерации как неограниченные). И в США и в Швейцарии дуалистическая федерация трансформируется в кооперативную, однако в Швейцарии это происходит законодательным путем (путем внесения изменений в Конституцию), а в США расширение полномочий федеральной власти связано исключительно с толкованием Конституции судами.

Российская Федерация отличается значительно большей централизацией, чем США и Швейцария. Это проявляется в узости компетенции субъектов федерации и широте исключительной компетенции федерации (куда относятся, напр., в полном объеме организация вооруженных сил, гражданское и уголовное право). Высокую централизацию в России следует признать обоснованной. Дело в том, что Швейцария и США (в меньшей

степени) возникли в результате интеграционных процессов. Российская Федерация образовалась в результате дезинтеграции. Причем дезинтеграционный процесс продолжается и представляет угрозу самому существованию государства. Поэтому расширение полномочий субъектов (особенно в сфере обороны и внешних сношений) создало бы угрозу для безопасности государства.

Литература

1. Маклаков В.В. Основы государственного (конституционного) права Швейцарии. – Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т. 3. Особенная часть. Страны Европы / Отв. ред. Б.А.Страшун. – М., 1998.
 2. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т. 2. / Отв. ред. Б.А.Страшун. – М., 1995.
 3. Современные зарубежные конституции. М., 1992.
 4. Баглай М.В. Конституционное право России. М., 1997.
 5. Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество. М., 1993.
 6. Конституции зарубежных государств. М., 1996.
 7. Современный федерализм (сравнительный анализ). М., 1995.
 8. Федерация в зарубежных странах. М., 1993.
- Статистические данные приводятся по изданиям:
9. The New Encyclopaedia Britannica. Chicago, 1994.
 10. Microsoft ENCARTA Virtual Globe. 1998 Edition (Электронная энциклопедия).

