

Казанский институт федерализма

Федерализм в России и в мире

Учебное пособие

*Издается при финансовой поддержке
Фонда Джона Д. и Кэтрин Т. МакАртуров*

Казань – 2004

УДК 342
ББК 67.400я73
Ф 32

Составитель: кандидат философских наук
Р.Ф. Абдрахманов

Научные редакторы: кандидат философских наук
Р.С. Хакимов
доктор юридических наук, профессор
Б.Л. Железнов

Федерализм в России и в мире. Учебное пособие. Под редакцией Р.С. Хакимова, Б.Л. Железнова. – Казань, 2004. – 168 с.

В учебном пособии в популярной форме представлен сравнительный анализ различных федеративных систем. Особо делается акцент на возможности заимствования международного опыта для Российской Федерации.

Книга рассчитана на преподавателей, студентов, а также широкий круг читателей, интересующихся вопросами федерализма.

ISBN 5-94981-049-X

© Казанский институт федерализма
Фонд Джона Д. и Кэтрин Т.МакАртуров

Содержание

Глава I.	
Федерализм: обзор основных понятий	4
<i>(Р.С. Хакимов)</i>	
Глава II.	
Организация законодательной власти в субъектах федерации	23
<i>(Г.Р. Хабибуллина)</i>	
Глава III.	
Организация исполнительной власти в федеративном государстве	45
<i>(З.И. Гадыльшина)</i>	
Глава IV.	
Судебная власть в федеративном государстве	57
<i>(Б.Л. Железнов)</i>	
Глава V.	
Организация межбюджетных отношений в федеративных государствах	66
<i>(В.В. Хоменко)</i>	
Глава VI.	
Субъекты федерации в системе международных отношений. Опыт России.	79
<i>(Г.Я. Бакирова)</i>	
Приложения	
<i>(извлечения из конституций зарубежных стран)</i>	
Конституция Бельгии	93
Основной закон Федеративной Республики Германия	102
Политическая Конституция Мексиканских Соединенных Штатов	124
Федеральная Конституция Швейцарской Конфедерации	143
Об авторах	167

Глава I.

Федерализм: обзор основных понятий

Преамбула

В мире существуют разные формы государства: монархии, конституционные монархии, республики, исламские страны, авторитарные или демократические режимы, унитарные государства и федерации. Порой государства объединяются, образуя союзы или конфедерации. В этом разнообразии государственных форм федерации занимают свое особое место.

Большинство наиболее развитых стран мира (в составе так называемой «Большой семерки») являются федерациями (США, Канада, Германия, Австралия). Остальные страны «семерки» в той или иной степени используют элементы федеративного устройства. Например, Великобританию уже трудно назвать унитарным государством, Франция – страна классического унитаризма – и та распределяет полномочия в пользу регионов, ибо излишняя централизация показала свою неэффективность.

В мире наблюдается общая тенденция к перераспределению полномочий в пользу регионов. На основе принципа субсидиарности полномочия передаются на максимально низкий уровень власти, на котором они осуществляются наиболее эффективно. В федерациях преимущественно действует принцип разделенного суверенитета, а в некоторых государствах, например в Испании или Великобритании, процесс перераспределения полномочий сочетает элементы унитаризма с федералистскими принципами.

Унитарное государство необязательно является жестко централизованным, а федерацию нельзя во всех случаях представлять как государство с центробежными тенденциями. Централизация и децентрализация власти присутствуют в любом обществе, уравновешивая друг друга. Абсолютизация любого из этих двух начал ведет государство к кризису: или оно становится тоталитарным, или же

наступает анархия. И тот, и другой варианты чреваты распадом государства. Поэтому любое цивилизованное общество стремится найти баланс между централизацией и децентрализацией в соответствии с особенностями своей страны.

Преимущества федеративных государств

Федерация позволяет лучше учитывать особенности отдельных территорий, создает механизмы, отвечающие интересам этнических, религиозных или лингвистических общностей, порождает стимулы для более быстрого экономического развития субъектов. Федерализм позволяет избегать конфликтов, ведь основа этого типа государства – договорные отношения, а договор – это всегда компромисс, взаимопонимание, согласование интересов целого и частей.

Распад Югославии, СССР и Чехословакии, на первый взгляд, противоречит сказанному выше. Однако эти страны, не будучи демократическими, и не могли быть подлинными федерациями. Подлинно федеративное государство может быть создано только на основе демократического плюрализма и гражданского согласия, оно опирается как на групповые, так и на индивидуальные интересы, предоставляет реальную самостоятельность его субъектам. В переходных условиях России (от тоталитарного режима к демократии) федерализм выполняет функцию территориального каркаса демократии.

Современное государственное управление стало очень сложным и бюрократизированным. Информационные потоки растут и усложняются. Федеративная система, перераспределяя эти потоки между различными уровнями власти позволяет оптимизировать процесс принятия решений. Местные власти могут быстрее, чем центр отреагировать на интересы своего населения и найти решение, которое будет гораздо более приемлемым для региона. Такой тип государственного устройства оказывается более рациональным и гибким. Это и более созидательная система, потому что имеющийся на местах опыт позволяет решать многие проблемы, которые не видны из центра.

Почему возникают федерации?

Основные мотивы появления федеративных государств лежат в сфере истории, культуры, религии, этнической или лингвистической принадлежности, но в качестве причины могут выступать и чисто экономические потребности или же стремление к большей безопасности.

В момент создания США один из «отцов-основателей» нового государства Мэдисон писал: «Мы показали, что Союз – это наш оплот против иноземной опасности, учредитель мира в нашей собственной среде, охранитель нашей торговли и других общих интересов, единственная альтернатива военным учреждениям, подорвавшим свободы в Старом Свете, и действенное лекарство против болезни партийной розни, которая в прошлом принесла гибель народоправию в других странах, а в последнее время начала выказывать тревожные симптомы и у нас»¹. Соединенные Штаты исходили из потребности укрепления демократических и республиканских начал, при этом в основу положили принцип *«правильного котла»*, т.е. все этносы и языки должны были исчезнуть в едином американском народе, а религия была жестко отделена от государства. Однако жизнь показала, что этнический аспект никуда не исчезает, если даже не учитывается в федеративном устройстве. Официальным языком США является английский, но с каждым годом возрастает, например, роль испанского особенно в южных штатах, где он стал фактически вторым языком.

Основание Швейцарского Союза относится к 1291 г., когда в борьбе с Габсбургами три кантона – Швиц, Ури и Унтервальден «для защиты себя совместными силами заключили между собой союзный договор, в котором обещали друг другу совместную помощь и постановили споры между собой разрешать мирным путем». Союзный договор 1291 г. был дополнен в 1315 г. положением о том, что «союзные кантоны не должны сноситься с чужими землями одни без ведома других». Затем к этим лесным кантонам присоединились новые и все они приняли название Швейцария. Для ведения общих дел кантоны образовали Конгресс уполномоченных

¹ Американские федералисты: Гамильтон, Мэдисон, Джей. Вермонт, 1990. С. 78.

кантонов. Первоначально компетенция Конгресса касалась главным образом дел внешней политики: войны, мира, заключения международных договоров, а также наблюдения за тем, чтобы споры между кантонами решались третейскими судами и чтобы одни кантоны не нарушали прав других. Но в последующие годы добавились полицейские функции, определение общих правил предотвращения различных болезней, рыбной ловли и пр. В 1848 г. была принята конституция страны, которая превратила Швейцарию из конфедерации (союза государств) в федерацию (союзное государство), состоящее из 26 кантонов.

Швейцария, объединяя суверенные кантоны, исходила из принципа *единства в многообразии*, поддерживая и защищая этнические и религиозные потребности. Объединение кантонов в единое государство лучше обеспечивало защиту их суверенитета, а федеративная форма государства гарантировала культурное многообразие. В преамбуле Федерального Основного закона Швейцарии 1999 г. есть следующие строки: «Швейцарский народ и кантоны, понимая ответственность созидания..., желая жить в единстве, во взаимном уважении и при сохранении многообразия..., понимая, что свободен только тот, кто пользуется своей свободой, и что сила народа измеряется благополучием слабых», принимает конституцию. Швейцарская модель федерализма жестко привязана к этническому, религиозному и лингвистическому разнообразию страны. Поэтому там функционируют четыре государственных языка: немецкий, французский, итальянский и ретороманский, хотя доминируют немецкоязычные кантоны, а итальянский кантон всего лишь один.

Итак, США и Швейцария олицетворяют два разных принципа. США строит федерацию без учета этнических особенностей — штаты не несут национальной окраски, оставляя решение этнических, религиозных, культурных проблем меньшинств специальным структурам или законодательству. Швейцария в основу федерации кладет этническое и религиозное разнообразие, именно федеративная форма призвана решать культурные проблемы общества. Поэтому кантоны и коммуны (муниципалитеты) имеют этнический и религиозный признаки. Коммуна всегда немецкоязычная или франко-говорящая, итальянская или ретороманская,

католическая или протестантская, но не бывает смешанной немецко-французской или католическо-протестантской. Коммуна и кантон, имея автономные источники финансирования, способны самостоятельно решать вопросы культуры и образования, не обращаясь к федеральному правительству.

Если какие-то общности проживают достаточно компактно, то их проблемы можно решить путем территориального федерализма. Однако если на одной территории проживают несколько этнических или религиозных групп с ярко выраженной политической волей, тогда дело осложняется и требует создания дополнительных структур. Так произошло в Бельгии, где столкнулись интересы фламандцев, франкофонов и немецко-говорящего населения. Там была создана модель «персонального федерализма», сочетающего территориальный и экстерриториальный принципы в виде сосуществования субъектов-территорий и субъектов-сообществ. Таким образом, Бельгия включает в качестве субъектов три сообщества: Французское, Фламандское и Германоязычное и три региона: Валлонский, Фламандский и Брюссельский.

Своеобразной была политическая ситуация в побежденной Германии. Союзники из антигитлеровской коалиции были озабочены возможностью восстановления тоталитарного режима. «В этой связи федеративный принцип воспринимался как многообещающая возможность предотвратить аккумуляцию власти и злоупотребление ею»². Разработанная система федерализма оказалась не только стабильной, но и содействовала становлению демократии, а также быстрому экономическому росту Германии.

Помимо вышеназванных способов, формирование федеративных государств также происходило путем завоеваний или покупки территорий. Так, к числу союзных территорий США, приобретенных вследствие военных действий, относились современные штаты Флорида, находившаяся во владении Испании до 1819 г., Калифорния, Колорадо, частично территории штатов Аризона, Нью-Мексико, Техас, перешедшие к США по договору с Мексиканскими Соединенными Штатами от 2 февраля 1848 г. К союзным владениям США, присоединенным путем покупки, относи-

² В.И. Васильев. Германский федерализм: проблемы развития. М., 2000. С. 133.

лись Луизиана, Аляска, Алеутские и Виргинские острова, южная часть штатов Нью-Мексико и Аризона. Таким образом в США появилось пятьдесят штатов.

Учредительная власть

Конкретную форму государства определяет учредительная власть в лице специального органа, как правило, учредительного собрания или же эту функцию берет на себя парламент как орган, избранный народом. Парламент в большинстве случаев наделен учредительной властью, особенно в странах с нестабильными конституциями.

Именно учредительная власть определяет форму государственного устройства, иначе говоря, статус составных частей как имеющих лишь делегированные полномочия в рамках унитарного государства, или же предоставляет первичные полномочия членам федерации. Для решения этого вопроса учредительная власть должна включать представителей территорий. В унитарных государствах это представительство может выражаться в наличии второй палаты парламента. Например, учредительная власть французского парламента разделена между Национальным Собранием и Сенатом, причем Сенат состоит из представителей провинций. Сенаторы избираются выборщиками, то есть депутатами, генеральными советниками, региональными советниками и делегатами муниципальных советов департаментов и представляют интересы регионов.

Россия была объявлена федерацией в 1918 г. и главный мотив заключался в требовании народов получить право на самоопределение. Россия вместе с Украиной, Белоруссией, Азербайджаном, Арменией и Грузией создавала СССР как союзное государство. Принципы и условия их объединения в новое федеративное государство были отражены в Декларации об образовании Союза ССР от 30 декабря 1922 г. и Договоре об образовании Союза ССР от 30 декабря 1922 г. Конституция 1936 г. закрепила окончательные формы федеративного государства, но одновременно на практике началась централизация всей власти. Федерация в СССР стала декоративной. С распадом СССР перед Россией вновь встал вопрос государственного устройства. Попыткой определиться с конструкцией федерации был Федеративный Договор 1992 г., но в силу ряда

причин он не стал учредительным документом и сегодня практически забыт. Большую определенность внесла Конституция 1993 г., которая может считаться сегодня основным учредительным документом России как федерации.

В зависимости от решений учредительной власти федерация может выступать в качестве «договорной федерации», то есть возникающий «снизу» в результате договора между независимыми государствами, либо вследствие присоединения на договорной основе к данному государству новых территорий. Так строились Соединенные Штаты Америки, которые возникли на основе договора тринадцати штатов, к которым затем присоединялись новые государства³.

Федерация может строиться как «конституционная» или «конституционно-договорная», образованная «сверху», то есть в результате укрепления автономии территориальных единиц. Так, Канадская федерация возникла путем преобразования провинций унитарного государства в автономные единицы союза.

Россия после распада СССР включала в себя элементы как договорных отношений, так и распределения полномочий «сверху» на основе соглашений, а затем Конституции. С принятием конституции в 1993 г. закрепился конституционный характер учреждения федерации, хотя сохранились договоры по разграничению полномочий с отдельными субъектами.

Унитарное государство

Не существует «чистых» унитарных государств, то есть все государства включают какие-либо децентрализованные части. Поэтому важно определить критерии, по которым можно отличить децентрализованное унитарное государство от федерации.

Степень централизации или децентрализации унитарного государства зависит от распределения полномочий между центральными и местными уровнями правительства, а также от разделения полномочий между различными ветвями власти.

³ Русское слово «штат» происходит от английского state, государство.

Децентрализация в унитарном государстве осуществляется сверху через передачу некоторых полномочий территориям. Местные же сообщества не имеют государственного статуса, они являются административными территориями, поэтому обладают только делегированными полномочиями.

Децентрализация также в значительной степени определяется существующей правовой традицией. В Великобритании выполнение многих центральных законодательных актов закреплено за местными органами, что сильно децентрализует государство. Должностные лица, приводящие в исполнение законы, ответственны перед местными властями, в то время как во Франции префект и его администрация находятся под непосредственным дисциплинарным контролем центрального правительства. Тем не менее, в британской системе центральные власти могут управлять местными властями посредством субвенций. Кроме того, они могут потребовать исполнения законов по решению суда. Но они не обладают прямой дисциплинарной властью.

В унитарном государстве парламент через принятие бюджета определяет, какие средства будут предоставлены в распоряжение децентрализованных единиц. Это имеет огромное значение, так как сами административные единицы очень ограничены в финансовых ресурсах. Национальный парламент также принимает решение об общегосударственных налогах и может устанавливать налоги, которые будут взимать местные власти. Кроме того, он непосредственно или косвенно (через правительство) контролирует решения бюджетных вопросов местными властями.

Многие централизованные государства имеют двухпалатный парламент: Великобритания, Нидерланды, Франция, Ирландия, Испания, Италия. Причем вторая палата устроена по типу Сената и выполняет контрольную функцию по отношению к первой палате. Там представлены интересы не только партий, но и территорий.

Децентрализация не есть федерализм. Она может предоставлять территориям широкую автономию, но они сохраняют свой административный характер, без наделения какой-либо законодательной и судебной властью. В этом заключается принципиальное различие между унитарным государством и федерацией.

Федерация

В отличие от административных территорий децентрализованного унитарного государства, субъекты федерации изначально обладают самостоятельностью, что закрепляется законодательно. Например, в Конституции Швейцарии в ст. 3 записано: «Кантоны суверенны настолько, насколько их суверенитет не ограничен Федеральной Конституцией». В ст. 40 Конституции Мексиканских Соединенных Штатов зафиксировано: «Мексиканский народ по своей воле конституируется в представительную, демократическую, федеративную Республику, которая состоит из штатов, свободных и суверенных во всем, что относится к их внутренним делам, не объединенных в Федерацию в соответствии с принципами настоящего Основного Закона»⁴. Статья 1 Конституции Республики Татарстан устанавливает, что суверенитет республики «...выражается в обладании всей полнотой государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной) вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и Республики Татарстан и является неотъемлемым качественным состоянием Республики Татарстан».

В конце XVIII в. в связи с преобразованием Союза штатов Северной Америки в федеративное государство – Соединенные Штаты Америки – возникла теория делимости суверенитета*. На основе решения Верховного суда США (дело *McCulloch v. Maryland*) отстаивалась идея о том, что «в Америке полномочия суверенитета (*powers of sovereignty*) разделены между властью Союза и властями штатов. Каждая из этих властей суверенна в отношении всех переданных ей полномочий и ни одна из них не суверенна в отношении полномочий, переданных другой власти». При таком подходе суверенитет в любом федеративном государстве должен быть разделен между разными правительственными уровнями. Он не может служить основой законности для абсолютной власти ни одного из двух уровней.

⁴ Мексиканские Соединенные Штаты. Конституция и законодательные акты. М., 1986. С. 64.

* Существуют и другие теории устройства федеративных государств.

Из статуса субъекта федерации вытекает наличие собственной законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. Если регионы обладают только делегированными законодательными и судебными полномочиями, то в этом случае мы не можем говорить о подлинно федеративном государстве. У них должны быть самостоятельные ветви власти. Например, в Соединенных Штатах президент наделен не высшими, но параллельными полномочиями по отношению к полномочиям губернаторов штатов. Губернатор не подчиняется президенту, он выполняет федеральные и местные законы. Совсем по-другому обстоит дело в унитарных государствах, таких как Франция, там глава государства отвечает за всю страну, а нижестоящая администрация подчиняется вышестоящей.

Государственный характер субъектов федерации нельзя понимать как предоставление им неограниченной власти и тем более как право на полную независимость. Напротив, они обязаны принимать свои правовые акты (включая конституцию) во исполнение федеративного правового порядка, в соответствии с принципом верховенства федерального права, а также международных норм, принятых центральным правительством. Самостоятельность субъекта федерации (кантона, штата, земли, республики и т.д.) – это суверенитет, реализуемый в пределах собственных полномочий.

Таким образом, в отличие от унитарного государства, в федерации два источника права: народ субъекта и народ государства в целом. «Федеративное государство и федеративные единицы имеют разные основания законности, принцип народного суверенитета, который за этим стоит, относится к разным «народам» – народу федерации и народу каждой федеративной единицы, соответственно»⁵ – пишут Томас и Лидия Фляйнер.

Наличие двух источников права предполагает согласование воли народа в целом с интересами отдельных субъектов федерации. Сотрудничество и согласованность между разными правительственными образованиями – это один из ключевых элементов федерализма. По выражению Д. Элазара, «партнерство – ключевой аспект федерализма. Оно подразумевает распределение реальной власти между несколькими центрами, которые должны

⁵ Томас Фляйнер, Лидия Р. Баста Фляйнер. Федерализм, федеративные государства и децентрализация // «Казанский федералист». 2002. №1. С. 115.

договорным путем вырабатывать механизмы взаимодействия друг с другом для достижения общих целей»⁶. Такая демократическая конструкция исключает неограниченную власть центра по отношению к субъектам федерации.

По определению Томаса и Лидии Фляйнер, «в федеративном государстве имеются следующие составные элементы суверенитета:

1. Государственный характер федеративных единиц (самостоятельная учредительная власть).

2. Автономия и финансовый суверенитет.

3. Децентрализация власти, принимающей решения.

4. Участие федеративных единиц в установлении (своих) новых обязательств.

5. Ответственность членов федерации перед центральным правительством»⁷.

Самостоятельную законодательную деятельность субъекта федерации можно рассматривать как краеугольный камень ее государственности. Если регион или член федерации обладает такой компетенцией, он фактически имеет статус суверенной власти.

Члены федерации должны также иметь свои собственные исполнительные органы, которые несут ответственность в пределах конституционного устройства данного субъекта, то есть их формирование и роспуск должны происходить на уровне члена федерации (по решению народа или парламента). Кроме того, автономия исполнительной власти предполагает, что федеративная единица располагает соответствующими и достаточными средствами для реализации своих исполнительных полномочий.

В отличие от унитарных государств судебная система федерации предполагает наличие параллельных судебных органов. Член федерации формирует собственную судебную систему, принимая решение о ее организации и функциях.

Следующий неотъемлемый элемент федерализма – участие членов федерации в законодательном процессе на общегосударственном уровне. Они не просто исполняют решения, принятые на феде-

⁶ D. Elazar. American Federalism. A View from the States., 3rd ed. New York, 1984. P. 2.

⁷ Томас Фляйнер, Лидия Р. Баста Фляйнер. Указ. соч. С. 116.

ральном уровне, но непосредственно участвуют в формировании политической воли федерации, будь это конституция или закон.

Интересен вопрос об участии субъектов федерации в международных делах. Их роль в последние годы резко возросла и многие страны поощряют такую деятельность, поскольку она позволяет решать экономические и культурные проблемы. С правовой точки зрения субъекты, имеют право на определенное участие в международных делах. Соответственно, хотя и с ограничениями, члены федерации должны наделяться полномочиями на совместное с центральным правительством участие в международном договорном процессе, когда это касается их интересов. Однако любая внешняя деятельность субъекта федерации может идти только в рамках собственных полномочий и в рамках внешней политики федерации.

В федеративном государстве особая роль принадлежит Конституционному (Верховному) суду, следящему за исполнением конституции страны. Независимо от особенностей конституционных (верховных) судов разных стран, их решения, интерпретации Основного закона непосредственно влияют на жизнедеятельность субъектов.

Симметричные, асимметричные и квази– федерации

Симметричная – это федерация, составные части которой в соответствии с конституцией страны равноправны между собой и в отношениях с федерацией. Так, штаты США – это однопорядковые субъекты с равными полномочиями. У них равное количество сенаторов в Конгрессе, нет языковых или каких-либо иных различий.

В настоящее время абсолютно симметричных федераций с юридической точки зрения фактически не существует. Более того, в мировой практике наблюдаются тенденции развития асимметрии в федеративных отношениях. Даже в США Пуэрто-Рико имеет особый статус ассоциированного члена на основе договора 1975 г. В Германии разные земли в зависимости от размера и численности населения имеют разное количество депутатов в Бундестаге (парламенте). В составе Австралийского Союза находится Северная территория (место проживания коренного населения), управление которой осуществляет администратор, назначаемый генерал-губернатором.

Каждое федеративное государство может столкнуться с так называемыми случаями асимметрии – необходимостью образования наряду с субъектами федерации, которые равноправны, федеративных территорий с особым статусом или федерального округа в рамках столицы государства и т.п. Частичная асимметрия, тем не менее, не нарушает общей симметричной конструкции.

Асимметричная же федерация – это такое федеративное государство, составные части которого неравноправны между собой и (или) в отношениях с федерацией. Танзания характеризуется абсолютной асимметрией по Конституции 1977 г. Сложные обстоятельства сопутствовали возникновению асимметричной федерации в Индии. Здесь сказались как языковые проблемы, так и особый статус штата Джамму и Кашмир (спорной территории между Индией и Пакистаном), а также особенности присоединения штата Сикким к Индии.

В Конституции Российской Федерации содержатся довольно противоречивые положения о статусе субъектов. С одной стороны, все субъекты объявлены равноправными. Конституция России 1993 г. закрепила в ее составе 89 субъектов РФ, подразделив их на пять разных по своей природе видов государственно-территориальных образований: 21 республика; 49 областей (краев); 2 города федерального значения – Москва и Петербург; одна автономная область (Еврейская); 10 автономных округов. Некоторые субъекты находятся в составе других, что создает большую путаницу в их взаимоотношениях как друг с другом, так и с федеральным центром. При этом в ст. 5 Конституции РФ закреплён принцип их равноправия во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. В мировой практике имеют место асимметричные федерации, когда разные и одинаковые по государственно-правовой природе субъекты наделяются разными правами, но нигде в мире не встречаются случаи, когда бы разные по государственно-правовой природе субъекты федерации имели равный статус. Разная природа субъектов предполагает и разный их статус. Процесс объединения ряда субъектов призван снять наиболее очевидные противоречия. Поэтому Россия, несмотря на провозглашённый принцип равенства всех субъектов в отношениях с центром, фактически демонстрирует пример асимметричной федерации.

В условиях, когда деволюция и асимметрия приобретают глобальный характер, возникает вопрос о том, как это отразится на уровнях демократии и национальной интеграции. Что касается совместимости демократии и асимметрии, то традиционно выдвигаемый довод о том, будто права должны быть гарантированы преимущественно личности, а не группе, представляется неубедительным: демократия также заключается в защите прав отдельных групп населения – например, меньшинств посредством гарантий их представительства и участия в управлении. Асимметричный федерализм есть попытка признания этих множественных аспектов демократических прав.

Глобализация и демократические изменения в обществе привели к тому, что централизованные государства все менее отвечают требованиям экономического, социального и культурного развития. Ответом на это послужила перестройка системы распределения государственных полномочий между центральным и региональными правительствами от коренной и широкой деволюции до более умеренной децентрализации, преимущественно в области экономики. В результате ряд государств приобрел форму квази-федераций.

Преобразование Испании – пример наиболее радикальных проявлений квази-федерализма. После дискуссий, посвященных переходу к демократической форме правления в середине 1970-х гг., здесь получили признание региональная автономия в целом и особый статус исторических сообществ Каталонии и Страны басков. В результате, с 1978 г. Центр передал значительную часть полномочий регионам. Программа деволюции изначально в 1978 г. предусматривала два пути перехода к автономии – «быстрый» для регионов, исторически претендующих на особый статус, для Каталонии и Страны басков; и «медленный» для 15 остальных регионов. На практике во всех 17 регионах с тех пор произошла существенная децентрализация. Сегодня семнадцать автономных регионов Испании (состоящих из пятидесяти провинций) имеют шесть равноправных государственных языков и в гораздо большей степени определяют свою внутреннюю политику. Испанская система также асимметрична в сфере общественного порядка и международных экономических связей: Страна Басков одна среди семнадцати автономий имеет

собственную полицейскую систему (находящуюся в подчинении Мадрида); кроме того, она имеет своего собственного представителя в Брюсселе.

В последние годы произошла заметная деволюция в Великобритании, где Шотландия и Уэльс приобрели особые права, создав собственные парламенты. В Шотландии законодательное собрание имеет приоритетные полномочия в области экономического развития, здравоохранения, образования, жилищного строительства, социальных программ, регулирования местного самоуправления, окружающей среды и правосудия (плюс все остаточные полномочия, не закрепленные за центральным правительством). Законодательное собрание Уэльса имеет много меньше полномочий. И Шотландия, и Уэльс получили право представительства в Европейском Сообществе, а за Шотландией было признано право иметь представителя в Брюсселе.

Конфедерация

Конфедерация представляет собой союз независимых государств, не обладающий собственным суверенитетом. Причиной объединения разных стран в конфедерацию служит чаще всего потребность в совместной обороне и снятии торговых барьеров.

Конфедерация неустойчивая форма межгосударственных связей, которая распадается, выполнив поставленные задачи, или же становится федерацией. Так произошло с Соединенными Штатами. В 1777 г. 13 самостоятельных государств подписали «Статьи конфедерации», где обозначены статус штатов и названы причины объединения: «Статья II. Каждый штат сохраняет свое верховенство, свою свободу и независимость, равно как всю власть, всю юрисдикцию и все права, которые не предоставлены дословно этой конфедерацией Соединенным Штатам, собравшимся на Конгресс.

Статья III. Каждый из перечисленных штатов вступает в прочный союз с каждым из остальных штатов для общей защиты, для обеспечения своих вольностей, для взаимной и общей пользы, обязываясь помогать один другому против всяких насилий или против всяких нападений, сделанных на них или на любого из них из-за религии, из-за верховных прав, из-за торговли или по

какому-либо другому поводу». Соединенные Штаты довольно быстро превратились в федерацию.

Швейцария постепенно, но также стала федерацией, хотя в названии страны сохранила термин конфедерация.

Сегодня конфедеративные отношения в какой то мере характерны для Содружества независимых государств (СНГ).

Европейский Союз являет пример перехода от конфедерации к более тесной интеграции. Учитывая ряд признаков, включая введение обфедеральных территорий могут быть изменены специальными законами, когда этого требуют внешние национальные интересы высшего порядка (ч. 1 ст. 5)».

Территориальные гарантии, предоставляемые субъектам, входят в число наиболее важных элементов любого федеративного государства. Это необходимо для сохранения стабильности. Никакая федерация не может сохранить внутренний мир, если ее субъекты не отказались от применения силы в процессе территориального урегулирования.

Статья 29 Конституции Германии является примером конституционного урегулирования этой проблемы. Согласно этому положению, Федеративная Республика Германия уполномочена принять федеральный закон о новых границах земель, в полной мере учитывая исторические и культурные предпосылки, а также экономические интересы и общественный порядок. Хотя конституция также предусматривает плебисцит (референдум) как процедурный этап в процессе реорганизации, конечное решение остается за федеральным законодательным органом, что свидетельствует об ограничении в определенной степени демократического участия народа. Такое невозможно в Швейцарии, где решение народа является окончательным. Каждая страна имеет свои подходы к этой проблеме, тем не менее, должна существовать процедура урегулирования территориальных вопросов.

Самостоятельными территориями могут считаться так называемые федеральные округа, где размещаются столицы государств. Это – федеральный округ Буэнос-Айрес в Аргентине, столичный округ Исламабад в Пакистане, федеральный округ Бразилия в Бразилии, федеральный округ Колумбия в США, Национальная столичная территория в Австралии, федеральный округ Каракас в

Венесуэле и т.д. Столица федерации не всегда выделяется в отдельный федеральный округ. Например, в Российской Федерации город Москва является субъектом РФ (город федерального значения), хотя одновременно выступает в качестве столицы Российской Федерации.

Право на отделение

Перед любой федерацией стоит проблема отделения ее субъектов. В 1847 г. католические кантоны Швейцарии хотели отделиться, что привело к войне «*guerre du Sonderbund*». Отделение южных штатов в 1860 г. вызвало гражданскую войну в Америке. Это же было причиной гражданской войны в бывшей Югославии. Советский Союз и Чехословакия распались мирным путем. Сегодня эта проблема стоит перед Канадой (провинция Квебек).

Ученые и политики спорят о том, имеют ли субъекты федерации право на отделение или нет, ведь процедура отделения затрагивает интересы не только конкретного члена федерации, но и всего федеративного государства. С другой стороны, федеративное государство основано по воле государств-членов, которые таким образом реализовали свой изначальный или приобретенный суверенитет, поэтому многие федеративные государства включают в преамбулы своих конституций аргумент в пользу права на отделение и подчеркивают договорный характер конституции.

Проблему отделения нельзя решать только на юридических основаниях. Может возникнуть политическая ситуация, когда не имеет смысла настаивать на сохранении федерации, поскольку все или большинство ее субъектов открыто выступают за отделение, как это имело место в случае с СССР.

Тем не менее, одностороннее отделение субъекта, мотивируемое правом народа на самоопределение, всегда должно учитывать и интересы народов, остающихся в федерации, тем более, что при этом возникает проблема прав меньшинств в отделившемся государстве. Оперировать правом конкретного народа на самоопределение можно только в том случае, если существует консенсус между всеми заинтересованными сторонами и народами.

Защита прав меньшинств

Языковые, культурные или конфессиональные границы крайне редко совпадают с государственными границами. После распада СССР за пределами России оказались десятки миллионов русских, более миллиона татар и др. Внутри России нет республики, чья административная граница совпадала бы с территорией расселения титульного этноса. Практически любая страна демонстрирует аналогичную ситуацию. Поэтому международное сообщество выработало механизмы решения проблем этнических или религиозных меньшинств как в унитарных, так и в федеративных государствах, что является важным фактором предотвращения конфликтов.

Принцип федеративной демократии заключается в уважении прав как отдельных граждан, так и меньшинств. Государство должно иметь структуры, учитывающие дифференциацию общества по этническому, культурному, конфессиональному, языковому и другим признакам. Например, Квебек в Канаде учитывает интересы франкофонов, особый статус Пуэрто-Рико в США связан с испанской культурой жителей этой территории, земли Германии в определенной степени совпадают с диалектами немецкого языка, в России республики построены по этническому признаку, в Швейцарии кантоны и коммуны учитывают лингвистические и религиозные особенности населения.

Если невозможно обеспечить права меньшинств по территориальному признаку, необходимо иметь иные механизмы. В Бельгии пошли на радикальный шаг, предоставив этническим общинам права субъекта федерации, в остальных странах действует законодательство о правах нацменьшинств. В России существует институт национально-культурных автономий, хотя эта структура не имеет должного финансового обеспечения, а потому во многом пока является декоративной.

Для защиты прав меньшинств должна существовать плюралистическая политическая культура как доминирующая над концепцией государства одного этноса, иначе меньшинства дискриминируются и начинают заявлять о своих правах исключительно как о правах политических, включая право на отделение. Взаимная подозрительность загоняет ситуацию в тупик. Этническое

большинство должно отказаться от своего «*исключительного*» права диктовать условия совместного проживания, с другой стороны, политические и правовые требования меньшинств не должны разрастаться до такой степени, когда ставится под вопрос само существование государства.

Рекомендуемая литература:

1. Федерализм в России. Казань, 2001. 350 с.
2. Федерализм: российское и швейцарское измерения. М., 2001. 224 с.
3. Основы теории и практики федерализма. Пособие для студентов высших учебных заведений /Отв. ред. К.Малфлит. Институт Европейской Политики Католического Университета г. Лейвена. 1999.
4. *В.И. Васильев*. Германский федерализм: проблемы развития. М., 2000.
5. *М.В. Столяров*. Россия в пути: новая федерация и Западная Европа. Сравнительное исследование по проблемам федерализма и регионализма в РФ и странах Западной Европы. Казань, 1998. 304 с.
6. *М.В. Столяров*. Федерализм и державность: российский вариант. М., 2001. 317 с.
7. *М.Х. Фарукишин*. Современный федерализм: российский и зарубежный опыт. Казань, 1998. 334 с.
8. *Донна Бари*. Новый федерализм и парадоксы регионального суверенитета в России // «Казанский федералист». 2003. № 2(6). С. 4-27.
9. *Жауме Вернье*. Испания как составное государство // «Казанский федералист». 2003. № 3(7). С. 61-76.
10. *Николя Лагасс*. Бельгийский опыт: пример федерализма путем разъединения // «Казанский федералист». 2004. № 1(9). С. 117-137.
11. *Томас Фляйнер, Лидия Р. Баста Фляйнер*. Федерализм, федеративные государства и децентрализация // «Казанский федералист». 2002. № 1. С. 74-104.

Глава II.

Организация законодательной власти в субъектах федерации

Принципы формирования парламента

Конституционно субъекты федерации имеют право на собственную государственно-правовую организацию, обязательным элементом которой выступает парламент.

Законодательные органы субъектов федерации носят разные названия: легислатуры (США, Индия, Мексика, Аргентина, Венесуэла, Бразилия), законодательные собрания (Канада), ландтаги (ФРГ, Австрия), парламент (Австралия), законодательные (представительные) органы государственной власти (РФ) и т.д.

В некоторых федерациях общее наименование имеют не только высшие представительные учреждения субъектов, но и их палаты: верхняя и нижняя палаты (ФРГ), законодательный совет и законодательное собрание (Австрия, Индия), сенат и палата представителей (США), сенат и палата депутатов (Аргентины) и т.д.

Конкретное название законодательных органов субъектов федерации также может быть различным: генеральная ассамблея, законодательная ассамблея, генеральное собрание, конгресс, краевая (областная) дума, государственный совет (собрание) и т.п.

Система органов государственной власти в субъектах федерации, как правило, определяется самими субъектами. Однако самостоятельность субъектов в этой сфере имеет свои пределы, которые устанавливаются в федеральных конституциях. Объем федерального регулирования деятельности законодательных органов субъектов федерации зависит от уровня централизации власти, а также от существующего в стране политического режима. Так, в конституции Мексики провозглашается, что внутренний порядок штатов установлен в форме республиканского, представительного, народного правления. Элементами народного правления выступают законодательные органы штатов, свободные муниципии, губернато-

ры и правительства штатов. В соответствии со ст. 115. конституции Мексики число представителей в законодательных органах штатов зависит от численности населения штата, но во всяком случае оно не может быть меньше 7 депутатов в штатах с населением до 400 тысяч, 9 депутатов – в штатах с населением от 400 до 800 тысяч и 11 – в штатах с населением свыше 800 тысяч¹.

Конституция Аргентинской нации от 1 мая 1853 г. ограничивается положением о том, что в провинциях создаются собственные учреждения, которые и управляют делами провинции. Последние избирают своих губернаторов, законодателей и других должностных лиц без вмешательства федерального Правительства².

В Австрии институтам власти субъектов Федерации (земель) посвящен отдельный раздел федеральной конституции, именуемый «Законодательная и исполнительная власть земель». В частности, законодательная власть земель осуществляется ландтагами, члены которых избираются по пропорциональной системе на основе равного, прямого избирательного права путем лично осуществляемого тайного голосования всеми гражданами земли мужского и женского пола, обладающими правом голоса. Положения о выборах в ландтаги, согласно федеральной конституции, не могут содержать более ограниченные условия активного и пассивного избирательного права, чем это предусмотрено федеральной конституцией в отношении выборов в Национальный совет (ч. 2 ст. 95). В Конституции Австрии также закрепляется, что избиратели осуществляют свое избирательное право по избирательным округам, каждый из которых является территориально обособленным; число депутатов распределяется по избирательным округам в зависимости от численности граждан; положение о порядке проведения выборов в ландтаги может предусмотреть заключительную процедуру распределения мандатов депутатов на всей территории федерации, на основании которой осуществляется как сбалансирование мандатов участвующих в выборах партий в избирательных округах, так и распределение еще не распределенных мандатов на основе принципов избирательной системы пропорционально представительства (ч. 3 ст. 95). К иным объек-

¹ Мексиканские Соединенные Штаты. Конституция и законодательные акты. М., 1986. С. 109, 113.

² Конституции государств Американского континента. Т.1. М., 1957. С. 36.

там федерально-конституционного регулирования статуса земель относятся: иммунитет членов ландтага (ст. 96); законодательный процесс; конституционно-правовая ответственность ландтагов (ст. 100)³.

Правовое положение законодательных органов власти членов федерации регулируется не только федеральной конституцией, но и конституциями субъектов федеративного государства, в которых закрепляются их внутренняя структура, порядок формирования, статус депутата, полномочия и отдельные процедуры.

В отличие от громоздких федеральных парламентов, имеющих, как правило, двухпалатную структуру и состоящих из нескольких сот депутатов, единственные или нижние палаты большинства парламентов субъектов федерации насчитывают менее ста депутатов, избираемых непосредственно гражданами.

В ФРГ земельные парламенты являются однопалатными, за исключением Баварии, где «кроме ландтага существует и сенат, являющийся представителем социальных, экономических, культурных и коммунальных интересов земли»⁴.

В Австралии парламенты пяти штатов состоят из двух палат и только в Квинсленде парламент является однопалатным.

Конституция Индии устанавливает, что легислатуры штатов состоят из губернатора, назначенного президентом Союза, и одной или двух палат, причем, определение самой структуры законодательного органа власти относится к ведению федерального парламента, который окончательно решает, будет ли легислатура штата однопалатной или в ней будет создана верхняя палата – законодательный совет. Конституция Индии предусматривает, что законодательное собрание должно насчитывать не более 500 и не менее 60 членов, избираемых в штате прямыми выборами по территориальным избирательным округам; численность верхних палат составляет 20-30 человек⁵.

Все штаты в составе США, кроме Небраски, имеют двухпалатную структуру парламента. Большая (нижняя) палата обычно называется палатой представителей и включает в себя от 40 (штат

³ Конституции государств Европейского Союза. М., 1997. С. 59-61.

⁴ Н.Ф. Сауров. Механизм государственной власти и управления ФРГ. Липецк, 1997. С. 118.

⁵ Зарубежный федерализм: организация государственной власти в субъектах федерации. М., 1996. С. 22.

Аляска) до 400 (штат Нью-Гемпшир) членов, меньшая (верхняя) палата именуется сенатом и состоит от 17 до 65 сенаторов. Конституция штата Иллинойс предусматривает, что сенаторы избираются по 59 избирательным округам, границы которых пересматриваются каждые 10 лет по итогам переписи населения и разделяются, по возможности, на три равные группы. Сенаторы первой группы округов на первых после разделения выборах избираются сроком на 4 года, на вторых – на 4, на третьих выборах – на 2 года; сенаторы от второй группы округов избираются соответственно, на 4, 2 и 4 года; от третьей – на 2, 4 и 4 года⁶.

Провинции Канады управляются легислатурами, состоящими из лейтенант-губернатора и законодательного собрания. Если прежде некоторые провинциальные легислатуры имели две палаты, то сегодня все они, без исключения – однопалатные. Законодательные собрания – всенародно избираемые органы во всех провинциях и число их членов варьируется от 32 в провинции О. Принца Эдуарда до 125 в Квебеке (где легислатура именуется Национальной Ассамблей) и Онтарио (где она называется Провинциальным Парламентом)⁷.

Сроки полномочий законодательного органа субъекта федерации могут колебаться от 2 до 5 лет. В Бельгии, например, состав каждого Совета сообщества (являющегося одновременно Советом региона) формируется сроком на 5 лет, при этом выборы в названные представительные органы власти проводятся в один и тот же день и совпадают с выборами в Европейский парламент. В Северной Рейн-Вестфалии и Саарланде (ФРГ) легислатура земельных парламентов также составляет 5 лет. Во всех субъектах федерации США, кроме четырех, нижние палаты избираются на 4 года, а верхние – на 4 года в 38 штатах и на 2 года – в 12 штатах. Срок работы парламентов в провинциях Канады составляет 5 лет, хотя их роспуск может произойти в любое время. Избрание парламентариев осуществляется по одномандатным избирательным округам (Британская Колумбия), либо по двухмандатным избирательным округам (О. Принца Эдуарда).

В большинстве штатов Австралии нижние палаты (законодательные собрания) избираются на 3 года и лишь в Тасмании – на 5 лет. Кроме того, своеобразной является и система обновления вер-

⁶ Там же. С. 26.

⁷ Т.Н. Тимашева. Канадская модель федерализма. М., 2002. С. 62.

хней палаты (законодательного совета) Тасмании, избираемой на 6 лет: из 19 ее членов трое переизбираются каждый год. В Новом Южном Уэльсе законодательный совет формируется на двенадцатилетний срок, при этом членами обеих палат парламента, каждые 3 года он обновляется на четверть.

В Конституции РФ содержатся две группы норм о статусе законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Во-первых, в главе об основах конституционного строя провозглашается общий принцип разделения государственной власти в Российской Федерации на законодательную, исполнительную и судебную, а также самостоятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти (ст. 10). Часть 2 ст. 11 Конституции России закрепляет характерную для федеративного устройства самостоятельность всех ее субъектов в конкретном определении системы их органов государственной власти, полномочий, порядка их формирования и наименования.

Во-вторых, в главе Конституции РФ о федеративном устройстве отмечается, что общие принципы организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (п. «н» ст. 72) и, одновременно, что система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономных областей, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (ч. 1 ст. 77).

Подавляющее большинство законодательных органов субъектов Российской Федерации является однопалатными с неодинаковой численностью депутатов (от 27 в Республике Алтай до 121 в Республике Дагестан). Наименования палат в субъектах, их численные составы и способы избрания (по одномандатным и многомандатным избирательным округам) различны.

Спикер

Внутренняя структура парламентов различного уровня в основном идентична. Органами и должностными лицами однопалатных

или двухпалатных законодательных органов власти субъектов федерации являются спикер (председатель, президент) и его заместители, руководящие подразделения (совет, бюро, президиум, постоянный корпус депутатов), аппарат, включая секретариат, квесторы, постоянные и временные комиссии, рабочие группы, фракции и депутатские группы (объединения) и т. п.

В парламенте должность спикера является одной из самых важных. Так, спикер и (вице-спикер) Национальной Ассамблеи Квебека (Канада) традиционно избирается из рядов правящей партии после консультаций с лидерами оппозиции и по предложению премьера. В штатах США спикер нижней палаты, как правило, избирается партией, располагающей в ней большинством; в верхней палате главой является лейтенант-губернатор, избранный партией, располагающей в ней большинством. В австралийских штатах председатель верхней палаты обычно занимает свой пост в течение длительного времени, а спикеры нижних палат, как правило, сменяются вместе с изменением партийного большинства.

В субъектах Российской Федерации депутаты законодательных органов государственной власти избирают председателя и его заместителей (одного и более) тайным голосованием из числа парламентариев. Правовое положение спикера можно проиллюстрировать на примере Верховного Хурала Республики Тыва. Его председатель приостанавливает свое членство в политических партиях и общественных объединениях. В процессе своей деятельности он уполномочен:

- 1) осуществлять руководство подготовкой вопросов, подлежащих рассмотрению Верховным Хуралом, подписывать акты (за исключением законов), принятые Верховным Хуралом Республики Тыва, и представлять Верховный Хурал в отношениях с федеральными и республиканскими органами власти и парламентскими органами других стран;

- 2) представлять Верховному Хуралу Республики Тыва кандидатуры для избирания на должность заместителя Председателя;

- 3) с согласия президента Республики Тыва представлять Верховному Хуралу кандидатуры для утверждения на должность председателя Конституционного суда Республики Тыва по итогам выборов членов Конституционного суда, для избрания и освобождения от должности председателей Верховного Суда и Высшего арбитражного суда, судей Верховного и Высшего арбитражного судов;

4) ежегодно представлять Верховному Хуралу Республики Тыва отчет об исполнении своих конституционных обязанностей;

5) созывать и организовывать подготовку и проведение сессий Верховного Хурала Республики Тыва;

6) координировать деятельность органов Верховного Хурала Республики Тыва, обеспечивать их взаимодействие с Правительством Республики Тыва;

7) издавать распоряжения, регулирующие деятельность Верховного Хурала Республики Тыва и его аппарата.

В целом деполитизированность, беспристрастность, осуществление представительных, третейских и распорядительных функций характерны для деятельности любого руководителя парламента (палаты парламента) субъекта федерации.

Структура парламента

Элементом внутренней структуры отдельных парламентов выступает особый орган – постоянный комитет (корпус, президиум), действующий в период между сессиями законодательного органа субъекта федерации. Например, в мексиканском штате Нижняя Калифорния Постоянный Комитет назначается конгрессом в последний день заседания в количестве 6 человек (3 депутата и 3 заместителя депутатов). Его полномочиями являются: созыв конгресса на чрезвычайные сессии по собственной инициативе или по ходатайству исполнительной власти; высказывание своего мнения по поводу изменения муниципальных бюджетов, предлагаемых органами местного самоуправления и некоторые другие.

В Республике Мордовия органом подобного рода является Совет Государственного Собрания в составе его председателя и заместителей председателя Государственного Собрания Республики. Конституция республики относит к его ведению созыв сессий Государственного Собрания, подготовку его заседаний, координацию деятельности комитетов и комиссий Государственного Собрания, оказание содействия депутатам в осуществлении ими своих полномочий, контроль за исполнением бюджета Республики Мордовия, равно как и за исполнением федерального и местного законодательства.

В штате Мичоакан (Мексика) Постоянный Корпус Депутатов состоит из пяти депутатов, которые избираются на каждой сессии

Конгресса. В его функции входит: сообщать депутатами о любых случаях нарушения федеральной конституции, конституции и законов штата и давать соответствующие заключения; созывать по собственной инициативе либо по инициативе исполнительной власти специальные сессии Конгресса.

Значительную часть работы парламента субъекта федерации выполняют его постоянные комитеты (комиссии). Статус комитетов подробно регламентируется в местных законах или регламентах. Так, в Национальной Ассамблее Квебека образуется несколько постоянных комитетов (государственный комитет администрации, комитет государственного управления, институциональный комитет, комитет государственных финансов, комитет по социальным вопросам, комитет труда и экономики, комитет планирования и государственной собственности, комитет по образованию, комитет по культуре, комитет по транспорту и окружающей среде), в состав которых включаются представители победивших политических партий и независимые депутаты. Каждый комитет имеет своего председателя и заместителя, а также свой круг предметов ведения. В обязанности комитета государственного управления входят рассмотрение финансовых обязательств провинциальных министров и определенных государственных органов, участие в ежегодных докладах и общем финансовом контроле, заслушивание не реже одного раза в год каждого министра или его заместителя, других руководящих должностных лиц и т. п.

В Республике Татарстан статус постоянных комитетов Государственного Совета определяется Законом Республики Татарстан №13-ЗРТ от 15 марта 2004 г. «О комитетах Государственного Совета Республики Татарстан». Статья 8 закона РТ определяет, что к ведению комитетов относятся:

- подготовка заключений по поправкам, замечаниям и предложениям к проектам законов и иным нормативным правовым актам;
- разработка по поручению Государственного Совета или по собственной инициативе проектов законов или иных нормативных правовых актов;
- подготовка по поручению Государственного Совета или его Президиума замечаний, предложений и поправок по проектам федеральных законов или разработка проектов таких актов;
- подготовка предложений по вопросам систематизации республиканского законодательства;

– предварительное обсуждение кандидатур, представляемых в Государственный Совет для избрания, назначения, согласования или утверждения, и дату заключений по обсуждаемым кандидатурам;

– рассмотрение республиканского бюджета и отчета о его исполнении, программ социально-экономического развития, представление Государственному Совету заключений по бюджету Республики Татарстан;

– рассмотрение поступивших в комитеты от субъектов права законодательной инициативы предложений, касающихся изменения законодательства;

– направление материалов о нарушениях законодательства в органы прокуратуры или иные органы, организации и т. п.

Еще одним структурным подразделением законодательных органов в субъектах федерации являются партийные фракции. «Партийные фракции определяют отношение партий к тому или иному законопроекту, вопросу, выносимому на пленарное заседание, на обсуждение постоянных комитетов, принимают решение о характере голосования». Руководитель партийной фракции может включаться в состав руководящего органа парламента.

Кроме руководителей в партийных фракциях ряда парламентов субъектов федерации действуют так называемые «кнуты». Кнут – член парламента, назначенный лидером партий либо избранный членами партий, основной функцией которого является поддержание порядка в рядах парламентской фракции. Например, в Национальной Ассамблее Квебека «кнуты» следят за посещаемостью заседаний членов партийных фракций; составляют списки выступающих на парламентских дебатах и слушаниях; обеспечивают присутствие членов партийной фракции на заседаниях комитетов; участвуют в подборе делегаций и т. п.

Наконец, при законодательных органах субъектов федерации нередко создаются специализированные контрольные органы (счетные палаты, омбудсмены и т.п.).

Статус депутата

Независимо от уровня парламента статус депутата (сенатора) федерального парламента и законодательного органа субъекта федерации основывается на одних и тех же принципах: свободе депутатского мандата, вознаграждении за профессиональную пар-

ламентскую деятельность, несовместимости депутатского мандата ни с какой государственной или иной должностью, неприкосновенности. Правовое положение депутата законодательного органа субъекта федерации может выступать предметом регулирования федеральной конституции. Так, согласно ст. 120 Конституции Бельгии каждый член Совета сообществ или регионов пользуется иммунитетом, то есть не может быть подвергнут преследованию или привлечен к ответственности за мнение, высказанное им при исполнении своих обязанностей, а также во время сессии быть подвергнутым преследованию или аресту за наказуемые деяния без разрешения Совета, членом которого он является, за исключением случаев задержания на месте преступления⁸.

К кандидатам на должность депутата предъявляются разнообразные требования. В Германии для получения пассивного избирательного права при выборах в ландтаги практикуется ценз оседлости, который не применяется при выборах в Бундестаг. В Нижней Саксонии, Гессене и Баварии пассивное избирательное право предоставляется гражданам достигшим 21 года и прожившим до дня выборов в этой земле не менее 1 года⁹.

В провинции Катамарка (Аргентина) к кандидату в депутаты предъявляются такие требования, как аргентинское гражданство; проживание на территории провинции в течение 4 лет; достижение возраста 25 лет; наличие профессиональных, культурных, коммерческих и иных подобных связей с провинцией. Статус депутата считается несовместимым с выполнением обязанностей государственного служащего в исполнительных органах Аргентины и провинции Катамарка, а также обязанностей муниципального служащего.

В провинции Квебек кандидат в состав Национальной Ассамблеи должен иметь канадское гражданство, проживать на территории Квебека не менее 6 месяцев, иметь право на внесение своего имени в список избирателей и голосования, за исключением лиц, находящихся под опекой и признанных виновными в мошенничестве в ходе выборов в течение 5 лет, предшествующим выборам¹⁰.

⁸ П.И. Савицкий. Система высших органов государства и органов субъектов федерации в Бельгии //Правоведение. 2000. № 4. С. 124.

⁹ Зарубежный федерализм... С. 25.

¹⁰ Т.Н. Тимашева. Указ. соч. С. 99-100.

В Российской Федерации требование к кандидатам в законодательные органы власти субъектов федерации устанавливаются в Конституции РФ и Федеральном законе от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Так, не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином пассивного избирательного права на выборах в парламент субъекта. Однако устанавливаемый минимальный возраст кандидата не может превышать на день голосования 21 год.

В Мексике, где наряду с депутатами избираются их заместители (в случаях, предусмотренных конституциями штатов, они могут исполнять депутатские обязанности), законодатель предъявляет следующие требования к парламентариям: наличие мексиканского гражданства, родителей-мексиканцев, рождение на территории соответствующего штата и проживание не менее двух лет в избирательном округе, от которого они баллотируются, обладание всеми правами. Возраст – не менее 25 лет ко дню выборов. Далее, не могут быть избраны депутатами конгресса штата лица, исполняющие обязанности губернатора штата, члены Высшего суда юстиции, генеральный прокурор, генеральный казначей. Вместе с тем вышеперечисленным должностным лицам, за исключением губернатора штата, а также военнослужащим, полицейским и некоторым другим категориям лиц разрешается баллотироваться в состав конгресса штата при условии оставления ими должности не менее чем за 90 дней до выборов¹¹.

В федерациях, построенных по национально-территориальному принципу, законодательные органы субъектов федерации учитывают национальный состав населения. Соответственно, к кандидатам на выборные должности могут предъявляться дополнительные требования. К примеру, специфика структуры органов Брюссельского столичного региона (Бельгии) отражает национальный состав его жителей и заключается в следующем: во-первых, Совет состоит из членов-франкофонов и членов-нидерландофонов (фламандцев), ко-

¹¹ А.А. Тихонов. Федерализм в странах Латинской Америки. М., 1979. С. 103.

торые проживают на территории региона и в палатах федерального парламента, создают соответственно французскую и нидерландскую лингвистические группы Совета; во-вторых, обе лингвистические группы образуют объединенную коллегия и заседают совместно¹². Кроме того, мандат члена совета несовместим с мандатом члена палаты представителей федерального парламента, а также с мандатом члена верхней палаты – Сената.

В Штатах Индийского Союза национальный состав легислатур обеспечивается благодаря двум институтам: постоянного места жительства и специализированного представительства «зарегистрированных каст и племен». Иными словами, наряду с выборами подавляющей части членов законодательных собраний штатов в Индии все еще сохраняется институт назначаемости части членов в верхние палаты – законодательные советы штата (лица, имеющие специальные знания или практический опыт в области литературы, науки, искусства, кооперативного движения и общественной деятельности). Остальная часть членов законодательного совета формируется путем выборов, в которых принимают участие лишь специализированные контингенты избирателей. К их числу относятся постоянные жители штата, имеющие университетское образование или квалификацию, приравненную к нему, преподаватели учебных заведений (не ниже средней школы), члены органов местного самоуправления, и, наконец, депутаты нижней палаты легислатуры штата. Каждый специализированный контингент избирает определенную установленную конституцией часть членов верхней палаты легислатуры штата¹³.

В некоторых конституциях субъектов федерации закрепляется досрочный отзыв депутатов. Например, в США конституциями 14 штатов предусмотрен отзыв на уровне субъекта и еще в 15 штатах допускается отзыв представителей на уровне местного самоуправления. Инициаторы отзыва собирают подписи под соответствующей петицией. Чтобы началась процедура отзыва, в большинстве случаев необходимо набрать не менее 25% подписей от числа граждан, принявших участие на последних выборах¹⁴. В Калифорнии

¹² См.: П.И. Савицкий. Указ.соч. С. 122.

¹³ См.: Л.П. Ульянова. Индия: правовое положение штатов. М., 1970. С. 54.

¹⁴ См.: Зарубежный федерализм... С. 23.

(США) под петицией с требованием отзыва членов легислатуры должны поставить свои подписи не менее 20% избирателей от числа отдавших за них голоса на выборах, хотя для иных выборных должностей штата эта цифра должна составлять не менее 12%¹⁵.

Компетенция парламента

Функции и полномочия парламента входят в его компетенцию. Среди функций законодательного органа субъекта федерации чаще всего упоминаются принятие законов, утверждение бюджета, контроль за деятельностью правительства, формирование правительства, участие в федеративных отношениях.

Особенности федеративного устройства в различных странах могут скорректировать представления о функциях парламента. Так, в латиноамериканских федерациях к основным направлениям деятельности легислатуры штатов (провинций) относят «законодательство по всем вопросам компетенции; осуществление контроля за деятельностью органов исполнительной власти, а также муниципальных советов, осуществление судебных функций; проведение различного рода выборов и утверждение их результатов»¹⁶.

Что касается объема полномочий законодательных органов субъектов федерации, то он во многом определяется особенностями разграничения предметов ведения и полномочий в конкретном федеративном государстве. Так, в Индии круг полномочий легислатур штатов охватывает:

а) организацию и деятельность полиции, судов, тюрем, исправительных учреждений, местного самоуправления, административного аппарата;

б) сельское хозяйство, земельную собственность, проведение аграрной реформы, регулирование отношений аренды и землепользования;

в) гидроэнергетику, лесное хозяйство, коммуникации, местную промышленность, торговлю, здравоохранение, образование;

¹⁵ См.: А.В. Лукашин. Пределы ограничения гражданами своих прав на осуществление власти (сравнение субъектов Российской Федерации и штатов США) // Теория и практика ограничения прав человека по российскому законодательству и международному праву. Часть 1. Нижний Новгород, 1998. С. 130.

¹⁶ См.: А.А. Тихонов. Указ. соч. С. 105-106.

г) регулирование собственного порядка деятельности, прав, привилегий и иммунитета своих членов;

д) государственные должности штата;

е) установление налогов;

ж) нарушение местного законодательства¹⁷.

Наиболее важная функция парламента – законотворческая – реализуется в рамках особой процедуры, получившей название законодательного процесса, который состоит из нескольких стадий: законодательная инициатива, обсуждение и принятие, подписание и обнародование закона субъекта федерации (промульгация).

В законодательных органах государственной власти субъектов Российской Федерации правом законодательной инициативы непременно обладают депутаты, высшие должностные лица субъектов, правительства, представительные органы местного самоуправления, но это право может быть предоставлено также иным органам и общественным объединениям.

В ФРГ, США и Швейцарии допускается народная инициатива – «право совершеннолетних граждан (определенной численности) внести на рассмотрение представительного органа власти или органа местного самоуправления либо соответствующего должностного лица проект их решения или предложение о рассмотрении какого-то важного вопроса, отнесенного к их ведению, об организации народного обсуждения данного вопроса или проведения по нему народного голосования (референдума)»¹⁸. Так, ст.ст. 70-76 Конституции Саксонии устанавливают, что законы принимаются ландтагом или референдумом, который проводится по требованию не менее 450 тыс. и не более 15% избирателей¹⁹.

Формы народной инициативы (народная законодательная инициатива и петиционный референдум) практикуются и в североамериканских штатах. В 17 штатах США группы избирателей (обычно 5-10%) могут вносить в легислатуры проекты конституционных поправок, в 21 штате – проекты обычных законов, в 18 штатах предусмотрен петиционный референдум²⁰.

¹⁷ См.: Л.П. Ульянова. Указ. соч. С. 60-61.

¹⁸ Конституционное право. Энциклопедический словарь. М., 2001. С. 372.

¹⁹ См.: Зарубежный федерализм... С. 27.

²⁰ См.: В.И. Лафитский. США: конституционный строй и роль штатов в структуре американского федерализма. М., 1993. С. 119.

Для внесения проектов финансовых законов в субъектах нередко предусматриваются дополнительные условия реализации права законодательной инициативы. Например, ч. 2 ст. 76 Конституции Республики Татарстан требует, чтобы законопроекты о введении или об отмене налогов, освобождении от их уплаты в части, зачисляемой в бюджет республики, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет бюджета РТ, рассматривались Государственным Советом РТ по представлению президента РТ либо при наличии его заключения. Указанное заключение президент РТ представляет в 30-дневной срок со дня получения законопроекта.

В провинциях Канады финансовые законопроекты, как правило, представляются министром финансов провинции.

Иные стадии процедуры законотворчества в парламентах субъектов федерации во многом зависят от характера законопроекта, структуры и регламента законодательного органа власти. На законодательный процесс оказывает важное влияние двухпалатная структура парламента, поскольку законы, принятые в нижней палате, направляются в верхнюю палату для одобрения. Так, согласно ст. 59 Конституции Республики Карелия принятые Палатой Представителей законы за исключением законов по вопросам налогов и сборов на территории Карелии подлежат обязательному рассмотрению в Палате Республики, куда они передаются в течение трех дней со дня принятия Палатой Представителей. Закон Республики Карелия считается одобренным Палатой Республики, если за него проголосовало более половины от числа избранных депутатов этой палаты либо если в течение 7 дней он не был рассмотрен Палатой Республики. Конституция Республики Карелия, закон о внесении в нее изменений и дополнений, а также закон об административно-территориальном устройстве Республики Карелия считаются одобренными, если за них проголосовало более 2/3 избранных депутатов Палаты Республики. В случае отклонения закона Республики Карелия Палатой Республики, либо внесения в него поправок палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, после чего закон подлежит повторному рассмотрению Палатой Представителей. Закон считается принятым, если при повторном рассмотрении за него проголосовало необходимое большинство избранных

депутатов Палаты Представителей без внесения поправок, в противном случае этот закон снимается с рассмотрения и может быть вновь внесен в Палату Представителей на основаниях и в порядке, предусмотренных Конституцией и законами Республики Карелия. Законопроект по вопросам ведения Палаты Представителей, одобренный Палатой Республики и внесенный в Палату Представителей, может быть принят последней при необходимости большинством голосов избранных депутатов палаты без внесения поправок. В этом случае закон, принятый Палатой Представителей, для рассмотрения в палату Республики не направляется²¹.

Для двухпалатного законодательного органа субъекта федерации очень важным является вопрос о способах преодоления разногласий, возникающих при отклонении законов верхней палатой. Конфликт между палатами не всегда разрешается путем образования согласительной комиссии. К примеру, в штате Виктория (Австралия), «когда верхняя палата отклоняет законопроект, принятый нижней палатой, последняя распускается губернатором, если же вновь избранная нижняя палата примет вторично тот же законопроект, а верхняя опять его отвергнет, тогда распускается верхняя палата. Если вновь избранная верхняя палата снова отклоняет законопроект, то созывается совместное заседание обеих палат, где вопрос решается голосованием»²².

В штате Южная Австралия первоначальным этапом в разрешении спора между палатами является роспуск нижней палаты и новые выборы. Если новая палата настаивает на своем, то губернатор вправе либо распускать весь парламент целиком и назначить новые выборы, либо распорядиться о дополнительном избрании в верхнюю палату 10 новых членов (по 2 от избирательного округа). В австралийских штатах Тасмания и Западная Австралия подобного рода процедуры не практикуются²³.

Двухпалатная структура законодательного органа субъекта федерации оказывает влияние и на порядок принятия закона в услови-

²¹ См.: Н.К. Филиппов, В.Н. Николаев. Российский федерализм и конституционная власть республик. Чебоксары, 1998. С. 329.

²² См.: И.М. Вайль. Австралия: федерализм и высшие органы власти. М., 1970. С. 114.

²³ Там же.

ях роспуска нижней палаты. Так, в индийских штатах практикуется институт автоматического аннулирования законов, принятых или находящихся на рассмотрении законодательного собрания, в случае роспуска последнего. Его суть заключается в том, что если законопроекты, принятые верхней палатой, продолжают сохранять силу и подлежат последующему представлению на рассмотрение законодательного собрания нового созыва, то законопроекты, принятые нижней палатой, в случае ее роспуска отменяются²⁴.

Одним из участников законодательного процесса в парламенте субъекта федерации выступает высшее должностное лицо субъекта (председатель правительства, руководитель высшего исполнительного органа, губернатор, президент, лейтенант-губернатор и т. п.). Это участие проявляется в праве законодательной инициативы, включая право представлять проект бюджета, и в праве подписания и обнародования закона субъекта федерации.

Конституции субъектов федерации, как правило, наделяют главу исполнительной власти правом отклонения закона, принятого законодательным органом субъекта (право вето). В США правом вето обладают губернаторы всех штатов, за исключением губернатора Северной Каролины. «В 15 штатах губернаторы обладают правом так называемой «исполнительной поправки», которое позволяет им после отказа утвердить законопроект вернуть его снова законодателям с конкретными замечаниями. В 4 штатах (Иллинойсе, Массачусетсе, Монтане и Нью-Джерси) губернатор наделен правом «условного вето». Используя его, он может вернуть законопроект в легислатуру со специальными рекомендациями по его изменению, не внося при этом конкретных поправок²⁵.

Вето губернатора может быть преодолено легислатурой путем повторного принятия закона квалифицированным большинством голосов в 3/5 или 2/3, которое необходимо набрать в каждой из ее палат. Например, ст. 2 конституции Массачусетса предусматривает следующую процедуру преодоления права вето губернатора Государственным Собранием штата:

²⁴ Л.П. Ульянова. Указ.соч. С. 58.

²⁵ См.: В.Н. Горбузов, А.П. Попович. Губернатор штата: статус и полномочия // «США. Канада. Экономика. Политика. Культура». 2002. №7. С. 59-60.

Вето губернатора. Преодоление вето при принятии законов и резолюций большинством голосов в каждой из палат. Вступление в силу законопроектов или резолюций, не возвращенных в течение пяти дней.

Ни один законопроект или резолюция Сената, либо Палаты представителей не становятся законом и не приобретает силы закона, пока он не передан губернатору для изучения; и если губернатор его одобрит, он ставит свою подпись под ним. Но если у него имеются возражения по какому-либо законопроекту или резолюции, он возвращает их с письменным изложением своих возражений в ту из палат – Сенат или палату представителей, – от которой он исходил; эта палата заносит в журнал заседаний все представленные губернатором возражения и приступает к повторному рассмотрению законопроекта или резолюции. Но если после повторного рассмотрения законопроекта или резолюция вопреки возражениям губернатора будут приняты большинством в две трети голосов какой-либо одной из палат, законопроект или резолюция вместе с возражениями губернатора передаются в другую палату, где также они должны быть повторно рассмотрены, и, если в этой палате они будут одобрены большинством в две трети голосов присутствующих членов, они обретают силу закона; но во всех таких случаях голосование в обеих палатах должно быть поименным в форме ответа «да» или «нет», а имена лиц, голосовавших за или против законопроекта, должны быть занесены в официальные документы Республики²⁶.

Конституции североамериканских штатов закрепляют за губернаторами так называемое выборочное (постатейное) вето на бюджеты и специальные законопроекты по ассигнованиям, принимаемым легислатурами, кроме губернаторов штатов Индиана, Мэн, Мэриленд, Нью-Хейпшир, Невада, Род Айленд, Вермонт, Северная Каролина²⁷. Так, раздел 5 ст. 30 конституции штата Массачусетс устанавливает, что «губернатор может отклонить либо сократить ассигнования, предусмотренные в статье либо в части статьи какого-либо законопроекта об ассигнованиях. Те статьи законопроекта, которые одобрены губернатором и подписаны им становятся законом. Статьи, по которым губернатором ассигнования отклонены или сокращены, возвращаются им в ту из палат, от

²⁶ США. Конституция и законодательные акты. М., 1993. С. 57.

²⁷ В.Н. Горбузов, А.Б. Попович. Указ. соч. С. 62.

которой законопроект исходил с обоснованием причин отклонения или сокращения, и процедура повторного их рассмотрения должна быть такой же, как и при пересмотре законопроекта, отклоненного в целом. Если губернатор не представит вышеуказанным образом в течение десяти дней обоснований таких отклонений или сокращений, эти статьи обретут силу закона, если только перерыв в сессии Генерального собрания не воспрепятствует возвращению, в последнем случае законом они не становятся»²⁸.

Вместе с тем право вето главы субъекта федерации распространяется не на все виды местных законов. К примеру, законодательной системе мексиканских штатов известны органические законы. Эти законы, во-первых, не подлежат отлагательному вето и, во-вторых, не нуждаются в обязательной промультации со стороны высшей исполнительной власти для того, чтобы вступить в силу.

В землях ФРГ правом выдвижения возражений против законов, принятых ландтагами, обладают земельные правительства. В частности, «Конституция Гессена гласит, что премьер-министр обязан вместе с компетентными министрами готовить к официальной публикации законы и в течение двух недель публиковать их в Вестнике законов и распоряжений. Правительство может выдвинуть возражение против закона, принятого ландтагом. Возражение земельного правительства должно быть передано ландтагу в течение 5 дней, а его обоснование – в течение двух недель после окончания голосования в ландтаге. Оно может быть отозвано до начала повторного обсуждения вопроса в ландтаге. Если согласие между правительством и ландтагом не достигнуто, то закон считается принятым только в том случае, если ландтаг примет решение об отклонении возражения правительства голосами более чем половины его членов, установленных законом»²⁹.

Законы субъектов федерации принимаются законодательными органами простым большинством голосов. Исключение составляет конституционные законы, которые принимаются квалифицированным большинством голосов депутатов. Так, Республика Марий Эл устанавливает смешанную процедуру изменения республиканс-

²⁸ США. Конституция и... С. 94.

²⁹ Зарубежный федерализм... С. 28-29.

кой конституции. Положения глав 1, 2 и 8 (основы конституционного строя; права и свободы человека и гражданина; конституционные поправки и пересмотр конституции) могут быть пересмотрены особым учредительным органом – Конституционным Собранием Республики Марий Эл либо народным голосованием. Поправки к главам 3-7 (государственное собрание; президент республики и исполнительная власть; судебная власть; прокуратура; административно-территориальное деление и местное самоуправление) принимаются большинством не менее 2/3 голосов избранных депутатов Государственного Собрания, при этом в двух чтениях с перерывом между ними не менее трех месяцев³⁰.

В Бельгии для защиты интересов языковых меньшинств Совет Брюссельского Столичного региона учредил особую процедуру принятия законов: окончательное принятие соответствующего законопроекта определяется абсолютным большинством голосов представителей каждой языковой группы.

В Индии существует институт обязательного утверждения центральной властью страны определенных законов, принятых законодательным собранием штата (о принудительном изъятии частной собственности в общественных интересах; о распределении электроэнергии между штатами; об эксплуатации железнодорожного транспорта общенационального значения, все законопроекты по списку совместных полномочий)³¹.

В Австрии законодательные решения ландтагов сразу же после их принятия и до опубликования должны быть доведены губернатором земли до сведения Ведомства Федерального канцлера. Если в результате законодательного решения ландтага возможно причинение вреда интересам федерации, федеральное Правительство может заявить обоснованное возражение против этого решения в течение восьми недель со дня его вручения ведомству Федерального канцлера. Если до начала законодательного процесса, касающегося законодательного решения, федерации была предоставлена возможность высказать собственное мнение о проекте этого решения, то возражение может основываться только на утверждении о вмешательстве в компетенцию федерации.

³⁰ Н.К. Филиппов, В.Н. Николаев. Указ. соч. С. 396.

³¹ Л.П. Ульянова. Указ. соч. С. 61.

При наличии возражения законодательное решение может быть опубликовано только если оно будет повторно подтверждено ландтагом в присутствии не менее половины членов. До истечения срока, установленного для заявления возражения, опубликование законодательного решения допускается лишь при наличии явно выраженного согласия с ним федерального правительства³².

В целом организация и деятельность законодательных органов субъектов федераций – это сложное и многогранное явление, представляющее интерес для всех, кто изучает проблемы современного парламентаризма.

Рекомендуемая литература:

1. Депутат парламента в зарубежных государствах. М., 1995.
2. Зарубежный федерализм: организация государственной власти в субъектах федерации. М., 1996.
3. Органы власти штатов и местные органы управления в США / Отв. ред. В.М. Шамберг. М., 1990.
4. Особенности избирательной системы в Австралии, ФРГ, Канаде, Мексике, США. М., 1996.
5. Очерки парламентского права / Под ред. Б.Н. Топорнина. М., 1993.
6. Федерализм: система государственных органов. М., 1996.
7. Э.О. Бачаев. Эволюция института парламентаризма на Тайване / Журнал российского права. 1998. № 7.
8. С.В. Боботов. Законодательный процесс в США // Журнал российского права. 1997. № 5.
9. М.В. Бятец. Лоббизм в правотворческой деятельности // Правоведение. 1998. № 1.
10. И.М. Вайль. Австралия: федерализм и высшие органы власти. М., 1970.
11. В.Н. Горбузов, А.П. Попович. Губернатор штата: статус и полномочия // «США. Канада. Экономика. Политика. Культура». 2002. № 7.
12. А.И. Ионова. Счетные палаты ФРГ: правовые основы и принципы деятельности // Государство и право. 1998. № 3.

³² Конституции государств Европейского Союза. С. 60.

13. *А.Е. Козлов*. Депутатские фракции в парламентах // Российская Федерация. 1994. № 1.

14. *А.И. Козулин*. Роль законодателей в подготовке законов: законодательный процесс в штате Миссисипи // Российский юридический журнал. Екатеринбург, 1998. № 3.

15. *И.В. Котелевская*. Современный парламент // Государство и право. 1998. № 1.

16. *П.А. Кравченко*. Парламент как институт представительной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2002. № 2.

17. *В.И. Лафитский*. США: конституционный строй и роль штатов в структуре американского федерализма. М., 1993.

18. *А.В. Лукашин*. Пределы ограничения гражданами своих прав на осуществление власти (сравнение субъектов Российской Федерации и штатов США) // Теория и практика ограничения прав человека по российскому законодательству и международному праву. Ч. 1. Нижний Новгород, 1998.

19. *В.В. Маклаков*. Парламенты стран – членов европейского Союза. М., 1994.

20. *Л.Ф. Насырова*. Организация органов управления в субъектах федерации Бельгии // Вестник МГУ. Серия 11. Право. 2000. № 2.

21. *Г. Роберт*. Правила парламентской процедуры. Вашингтон, 1992.

22. *В.Б. Романова*. Организация законодательной власти в штате Висконсин // США: Экономика. Политика. Идеология. 1998. № 9.

23. *П.И. Савицкий*. Система высших органов государства и органов субъектов федерации в Бельгии // Правоведение. 2000. № 4.

24. *П.И. Савицкий*. Акты высших государственных органов и органов субъектов федерации в Бельгии // Правоведение. 2002. № 5.

25. *Н.Ф. Саюров*. Механизм государственной власти и управления ФРГ. Липецк, 1997.

26. *Э. Р. Тагиров, Л.С. Тронова*. Парламентская практика. Казань, 1993.

27. *Т.Н. Тимашева*. Канадская модель федерализма. М., 2002.

28. *А.А. Тихонов*. Федерализм в странах Латинской Америки. М., 1979.

29. *Л.П. Ульянова*. Индия: правовое положение штатов М., 1970.

30. *Н.К. Филиппов, В.Н. Николаев*. Российский федерализм и конституционная власть республик. Чебоксары, 1998.

Глава III.

Организация исполнительной власти в федеративном государстве

В соответствии с принципом разделения властей в федерации формируются и функционируют органы, на которые возлагается задача исполнения законов федерации. Обладая собственной компетенцией, исполнительные органы осуществляют распорядительную и нормотворческую деятельность. Органы исполнительной власти федерации образуют сложную систему, основными элементами которой выступают должностные лица и правительство федерации.

В *Соединенных Штатах Америки* на уровне федерации в систему органов исполнительной власти входят президент, департаменты, правительственные корпорации, независимые агентства и другие учреждения. Согласно законодательству административными учреждениями являются только те из них, которые не осуществляют военные и внешнеполитические функции и которые имеют полномочия выносить решения в отношении юридического статуса частных лиц, то есть решать вопросы об их правах и обязанностях. Администрация предполагает не простое исполнение, а управление главным образом через правовое регулирование, осуществляемое с помощью передаваемых администрации нормотворческих и квазисудебных полномочий.

Согласно Конституции США исполнительная власть возложена на президента. Президент совместно с Конгрессом формирует аппарат исполнительной власти: создает федеральные учреждения, назначает глав департаментов, руководителей ведомств, правительственных корпораций и других высших должностных лиц, руководит их деятельностью. Помимо чисто исполнительных полномочий президент наделен Конгрессом административной властью. Ему делегированы обширные нормотворческие полномочия, в том числе и такие, с помощью которых он может изменять правовой статус

частных лиц. Многие из них субделегируются президентом главам департаментов и ведомств и другим должностным лицам.

На уровне федерации существуют следующие департаменты (кроме военных): государственный, обороны, юстиции, внутренних дел¹, финансов, торговли, энергетики, транспорта, сельского хозяйства, жилищного строительства и городского развития, труда, образования, здравоохранения и гуманитарных служб, по делам ветеранов. К военным относятся департаменты армии, военно-морского флота, военно-воздушных сил. Они входят в систему департамента обороны. Департаменты государственный и обороны выполняют военные и внешнеполитические функции и поэтому исключаются из числа административных учреждений².

Правительственные корпорации в США – такие, например, как Управление развития долины Тенесси, Национальная пассажирская железнодорожная корпорация (Эмтрак), Корпорация по гарантированию пенсионного обеспечения, Корпорация заморских частных инвестиций, Фонд развития Африки – участвуют в хозяйственном обороте на таких же правовых основаниях, как и частные корпорации. Правительственные корпорации не обладают полномочиями по определению правового статуса частных лиц путем издания нормативных актов или посредством решения спорных дел, а потому не являются административными учреждениями.

На уровне федерации существуют около сотни независимых агентств, что лишний раз свидетельствует о значительной децентрализации власти верхнего эшелона. Они также не все являются административными учреждениями, так как не все наделены полномочиями определять правовой статус частных лиц. Важнейшие независимые агентства, являющиеся административными учреждениями, можно разделить на три группы: политические, экономические и социальные. Наиболее важными из политических являются Комиссия по гражданским правам и Федеральная комиссия по выбо-

¹ Контролирует использование государственных земель, рыбных и лесных ресурсов, сохранность природных богатств и исторических памятников, безопасность горных разработок.

² О том, как организован и действует, например, департамент финансов США, см.: Вестник Международного университета. 2001. Вып. 5. (Серия «Право»). С. 196-210.

рам. К числу экономических относятся: Федеральная торговая комиссия и Комиссия по продажам на срок (призваны охранять конкуренцию и честную торговую практику); Федеральная резервная система; Федеральная корпорация страхования вкладов; Администрация малого бизнеса и др. К числу важнейших социальных агентств относятся: Ведомство по охране окружающей среды; Администрация социального обеспечения; Национальный совет по трудовым отношениям и др. Эти и другие независимые агентства, являющиеся административными учреждениями, как правило, организационно обособлены от департаментов и пользуются известной самостоятельностью даже по отношению к президенту.

Главы департаментов, их заместители, руководители важнейших подразделений департаментов назначаются президентом с последующим утверждением их сенатом. Эти должностные лица могут быть уволены президентом в любое время по его усмотрению.

Руководители независимого агентства также назначаются президентом и подлежат утверждению сенатом. Однако в отличие от руководителей департаментов они назначаются обычно на установленный законом срок, который превышает срок полномочий президента, а в некоторых наиболее важных агентствах (в Федеральной морской комиссии, Федеральной торговой комиссии, Национальном совете по трудовым отношениям) могут быть отстранены президентом досрочно лишь за серьезные проступки, указанные в законе.

Независимые агентства непосредственно подотчетны не президенту, а Конгрессу. Вместе с тем президент и подчиненные ему учреждения исполнительной власти располагают целым рядом косвенных способов воздействия на повседневную деятельность независимых агентств.

Административные учреждения в США являются наиболее важными из всех органов исполнительной власти. Они выполняют особенно трудную функцию – проведение в жизнь политических решений, принятых главным образом законодательными органами, а также осуществляют применение законов и других норм права к гражданам и частным организациям. Путем издания нормативных предписаний и разрешения споров они приводят в действие федеральное право, выносят решения о правах и обязанностях конкретных лиц, которые в дальнейшем могут быть, как правило, изменены или отменены только судами.

Вместе с тем для США характерна значительная децентрализация власти не только по горизонтали, но и по вертикали. Органы власти штатов наделены достаточными полномочиями по автономному управлению местными делами. Они «функционируют на твердой финансовой базе», имея собственные источники доходов и принимая самостоятельные бюджеты³.

Положение дел с административными учреждениями в штатах во многом сходно с положением в федерации, так как штаты обычно по возможности копируют федеральную практику.

Главой исполнительной власти в штате является губернатор. Так же как и в федерации, здесь имеются департаменты и независимые агентства. Последние появились в штатах даже раньше, чем в федерации. Так, еще в 1870-е гг. некоторые штаты учредили комиссии, поручив им регулирование железнодорожных перевозок.

В отличие от федерации глава исполнительной власти штата наделен меньшей властью, поскольку здесь помимо губернатора и лейтенант-губернатора население избирает ряд других должностных лиц: секретаря штата, казначея, атторнея, аудитора, контролера и др. Эти лица не подчинены губернатору и фактически самостоятельны. Их независимость, а также самостоятельность независимых агентств часто приводят к неразберихе в управлении. Поэтому в последнее время legislatures штатов принимают меры к усилению позиций губернаторов и созданию координирующих органов.

В *Федеративной Республике Германия* исполнительная власть осуществляется на пяти уровнях (ступенях). Верхняя ступень соответствует деятельности органов федерации; вторая ступень – деятельности земельных административных органов; третья ступень – деятельности администрации округов, находящихся под контролем правительства земель; четвертая ступень – деятельности администрации районов и городов на уровне районов; пятая ступень – деятельности администрации общин.

На уровне первой ступени деятельность исполнительных органов федерации – это, главным образом, нормотворчество федераль-

³ См.: Органы власти штатов и местные органы управления в США. М., 1990. С. 3.

ного президента, правительства и федеральных учреждений. Президент ФРГ венчает вершину исполнительной власти в стране. Ему предоставлено право назначать и увольнять в отставку федеральных министров, а также предлагать бундестагу кандидатуру канцлера. Кроме того, президент имеет возможность участвовать в заседаниях правительства и, следовательно, в выработке решений, получающих форму нормативного акта, что усиливает роль президента. Все федеральные чиновники и офицеры назначаются и увольняются президентом по представлению соответствующих ведомств.

Федеральное Правительство, объединяя и направляя разветвленную сеть исполнительных органов, имеет возможность оказывать влияние на все стороны жизни страны. К компетенции Правительства ФРГ относится издание постановлений во исполнение законов, а по ряду вопросов Правительство (с согласия Бундесрата) может издавать указы, имеющие силу закона. Кроме того, федеральное Правительство по соглашению с Бундестагом разрешает споры, касающиеся полномочий нижестоящих органов по принятию указов и актов управления. Свои акты управления Правительство издает в целях регулирования отношений в хозяйственной и социальной областях.

Федеральное Правительство имеет право требовать от всех учреждений, в том числе и от правительственных учреждений земель, предоставления необходимых ему документов. Оно может направлять во все учреждения своих уполномоченных для надзора за законностью. В некоторых случаях бундестаг может делегировать Правительству право издавать акты по тем вопросам, которые отнесены к его компетенции (делегированное законодательство).

Федеральное Правительство само определяет свой регламент, который нуждается в одобрении федерального президента (ст. 65 Основного закона). Число членов Правительства Основной закон не устанавливает – он только определяет, что федеральное Правительство состоит из федерального канцлера и федеральных министров (ст. 62), и что федеральный канцлер должен назначать одного из федеральных министров своим заместителем (ст. 69 абз. 1). Федеральный канцлер избирается без прений бундестагом по предложению президента республики большинством его членов.

Важнейшее полномочие федерального Правительства – осуществление законодательной инициативы, возможность включать в бюджет новые расходы или допускать их в будущем. Федеральное Правительство может с согласия бундестага издавать общие административные предписания, осуществлять наблюдение за выполнением землями федеральных законов в соответствии с действующим правом. Для выполнения этой задачи федеральное Правительство может посылать своих уполномоченных в высшие учреждения земель, а с их согласия – также и в подчиненные учреждения. В отдельных случаях федеральное Правительство может получить на основании федерального закона, издаваемого по этому поводу, право давать высшим органам управления земель конкретные указания по выполнению федеральных законов.

В ФРГ в настоящее время созданы следующие министерства: иностранных дел, внутренних дел, юстиции, финансов, обороны, по делам семьи и престарелых, по делам женщин и молодежи, здравоохранения, транспорта, экологии, почты и телекоммуникаций, административно-архитектурного планирования и городского строительства, исследований и технологий, образования и науки.

Все федеральные министры назначаются и увольняются федеральным президентом по представлению федерального канцлера. Их полномочия начинаются с момента принесения присяги и заканчиваются после созыва нового бундестага. Как федеральные министры, так и федеральный канцлер не вправе занимать какую-либо другую оплачиваемую должность, осуществлять коммерческую или профессиональную деятельность. Законом прямо не оговорено, какие акты может издавать министр, но Основной закон устанавливает, что «закон может уполномочить... федерального министра... издавать постановления» (ст. 80). Министр не может быть депутатом бундестага.

Федеральное Правительство решает имеющиеся внутривнутриполитические и социальные вопросы. Широкие полномочия Правительство получило в области финансов. Оно, в частности, участвует в составлении бюджета, а в процессе его исполнения наделяется инициативой по его изменению. Так, Правительство имеет право дать согласие Бундестагу на увеличение бюджетных расходов, предложить сократить их в будущем. В случае, если бюджет не утвержден зако-

ном на следующий год, оно вправе производить расходы, необходимые: а) для проведения мероприятий, предусмотренных ранее изданными законами; б) для выполнения юридически обоснованных обязательств федерации; в) для завершения строительных работ.

В том случае, если Правительство принимает решение по вопросу, относящемуся к финансовой деятельности, без участия федерального министра финансов или же без учета его мнения, последний может заявить протест. Протокол заседаний федерального Правительства направляется федеральному президенту, который может высказать возражение против его содержания или редакции. В случае разногласий протокол возвращается Правительству, которое обязано высказать свое мнение по спорному вопросу.

Постановления федерального Правительства – нормативные акты – регистрируются ведомством федерального канцлера, после чего вступают в силу.

Земельные правительства состоят из премьер-министров и министров. Земельные министры назначаются премьер-министром земли, о чем сообщается ландтагам. Министры земли вступают в должность после принесения присяги перед премьер-министром и депутатами ландтага. Существование наряду с федеральными земельными органами в ранге правительств и министерств земель, обуславливаемое федеральной формой государственного устройства ФРГ, служит важной особенностью, определяющей систему местной администрации страны. В стране насчитывается 16 земель, а значит 16 премьер-министров и правительств, возглавляющих систему органов публичной администрации. В связи с монопольным положением федерации в сфере управления иностранными делами и обороной в землях ФРГ нет соответствующих министерств. В остальном система министерств в землях, с учетом местных нужд и особенностей, примерно повторяет систему федеральных министерств, что обеспечивает тесные контакты центра и земель и практическое руководство местными делами из центра.

Земли страны делятся на правительственные округа (бецирк). Общая численность округов – около 50, причем во главе каждого округа стоит уполномоченный правительства земли (правительственный президент). Его основная задача – следить за тем, чтобы на территории округа соблюдались правительственные акты.

Такое право уполномоченный правительства получает благодаря тому, что он назначается правительством земли.

В *Российской Федерации* однозначного понимания системы исполнительной власти пока не сложилось.

Правительство Российской Федерации – высший орган исполнительной власти состоит из председателя, заместителя председателя и федеральных министров. Заместители председателя Правительства и федеральные министры назначаются на должность и освобождаются от должности президентом РФ по представлению председателя Правительства. Правительство действует на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов президента РФ. Акты Правительства подзаконны.

Число министров в 2004 г. было существенно сокращено, каждое министерство объединило под своим руководством, как правило, по нескольку смежных отраслей управления, возглавляемых службами и агентствами. Силовые министерства и Министерство иностранных дел подчинены непосредственно президенту, есть ведомства, подчиненные непосредственно Правительству, то есть без вхождения в министерства⁴.

Правительство Федерации вправе отменять акты подчиненных ему федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать их действие.

В случае необходимости Правительство Российской Федерации учреждает организации, образовывает координационные, совещательные и иные органы при Правительстве РФ. По соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ оно может передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и законодательству.

Федеральное Правительство в пределах своих полномочий осуществляет контроль за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, а по вопросам, отнесенным к ведению РФ и к совместному ведению РФ и субъектов РФ, – за деятельностью органов исполнительной власти субъектов РФ; разрешает споры и устраняет разногласия между федеральными органами испол-

⁴ Указ Президента РФ от 11 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

нительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ. В этих целях создаются согласительные комиссии из представителей заинтересованных сторон.

Правительство РФ вносит предложения президенту о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Президент Российской Федерации не является главой Правительства РФ и официально не возглавляет исполнительную власть, но оказывает решающее влияние на процесс формирования и всю деятельность Правительства РФ. От президента зависит назначение председателя Правительства и формирование всей системы федеральных органов исполнительной власти, включая назначение министров и руководителей некоторых других органов государственного управления, освобождение их от должности. Также президент вправе председательствовать на заседаниях Правительства РФ (ст. 83 Конституция РФ). Он вправе осуществлять контроль за законностью действий и решений Правительства, в том числе за исполнением своих указов и распоряжений, давать конкретные поручения Правительству РФ. В его компетенции осуществлять согласительные процедуры в спорах, которые могут возникнуть между ветвями федеральной власти (Федеральное Собрание – Правительство РФ), между федеральными органами исполнительной власти и соответствующими органами субъектов Федерации (Правительство РФ – правительство республики, глава администрации края, области, города федерального значения и т.д.).

Система исполнительной власти в субъектах Федерации имеет достаточно сложное и неоднозначное для разных регионов организационное выражение. Главы исполнительной власти (президент или губернатор) в одних случаях могут быть и главами Правительства, в других – эти посты замещаются разными должностными лицами.

Главе субъекта Федерации отводится центральное место в системе органов власти субъекта, что подчеркивается различными конституционно-правовыми средствами. Например, по Конституции Республики Татарстан президент РТ определяется как глава

государства (ст. 89), возглавляет систему исполнительных органов государственной власти РТ, руководит деятельностью Кабинета Министров республики, принимает решение об отставке Правительства республики (п. 2 ст. 94)⁵. В отношениях с исполнительной властью субъекта Федерации основные полномочия высшего должностного лица связаны, главным образом, с образованием (реорганизацией) административных органов, назначением (освобождением) должностных лиц.

На объем полномочий главы субъекта Федерации оказывает влияние порядок разграничения предметов ведения и полномочий между органами власти федерации и ее субъектов. Вместе с тем, это не препятствует активному участию главы субъекта Федерации в конституционных правоотношениях с любыми федеральными органами власти.

Во исполнение своих полномочий глава субъекта Федерации имеет право принимать акты нормативного характера (указы и распоряжения). Правовые акты высшего должностного лица субъекта Федерации должны соответствовать федеральной конституции и законам, а также конституции и законам субъекта Федерации.

В случаях, предусмотренных законом, пребывание лица на конституционном посту главы субъекта Федерации может быть прекращено досрочно. Досрочное прекращение полномочий главы субъекта Федерации влечет за собой, по меньшей мере, два правовых последствия: а) внеочередные выборы, если высшее должностное лицо субъекта Федерации избирается непосредственно населением; б) временное исполнение полномочий главы субъекта Федерации соответствующим должностным лицом.

В системе исполнительных органов власти субъекта Федерации особое место занимает правительство (кабинет министров, администрация). Правовое положение правительства закрепляется в различных источниках права субъекта: конституции, специальном законе, конституционных соглашениях. Они определяют порядок и сроки формирования правительства субъекта Федерации, его состав, компетенцию, ответственность, внутренний порядок работы и издаваемые акты.

⁵ Конституция Республики Татарстан. Казань, 2002.

Главная роль в формировании правительства субъекта Федерации принадлежит либо парламенту, либо главе субъекта Федерации.

В некоторых субъектах Федерации уполномоченным органом по формированию правительства выступает и высшее должностное лицо, и законодательный орган субъекта Федерации. В процедуре назначения (утверждения, избрания) состава правительства субъекта Федерации может принимать участие и глава исполнительного органа общей компетенции. В соответствии с п. 7 ст. 94 Конституции Республики Татарстан президент РТ формирует состав Кабинета министров РТ, вносит предложение в Государственный Совет РТ об утверждении кандидатуры премьер-министра Республики Татарстан, назначает по согласованию с Государственным Советом РТ заместителей премьер-министра, назначает министров, председателей государственных комитетов, руководителей иных органов исполнительной власти РТ, являющихся членами Кабинетов Министров РТ, вносит Государственному Совету РТ предложения об образовании и упразднении министерств и государственных комитетов РТ; формирует систему исполнительных органов государственной власти на территории Республики Татарстан.

Состав правительства или администрации субъекта Федерации обычно устанавливается конституцией или уставом субъекта, а также законом о правительстве (администрации). Так, ст. 100 Конституции Республики Татарстан определяет состав Кабинета Министров: премьер-министр, заместители премьер-министра, министры, председатели государственных комитетов и руководители других исполнительных органов государственной власти Республики Татарстан. Кабинет Министров РТ подотчетен как президенту, так и Государственному Совету Республики Татарстан.

Согласно Уставу Ставропольского края правительство края состоит из председателя (он же – губернатор), его заместителей, руководителей отраслевых органов края.

Сроки деятельности правительства субъекта Федерации непосредственно зависят от срока полномочий высшего должностного лица или законодательного органа субъекта Федерации, но в некоторых случаях они могут быть сокращены. К конституционным основаниям досрочного прекращения деятельности коллегиального органа общей компетенции относятся: уход правительства в отставку; введение в субъекте Федерации прямого

президентского правления; введение на территории субъекта Федерации чрезвычайного положения в случае внешней агрессии или внутренних беспорядков и т. д.

Для осуществления своих полномочий правительство субъекта Федерации издает как нормативные, так и индивидуальные правовые акты (постановления и распоряжения).

Рекомендуемая литература:

1. Конституция Российской Федерации. М., 1993.
2. Конституция Республики Татарстан. Казань, 2002.
3. Указ Президента РФ от 11 марта 2004 года «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».
4. Административное право зарубежных стран: Учебное пособие /Под ред. проф. А.Н. Козырина. М.: Спарк, 1996.
5. Административное право зарубежных стран. Учебник /Под ред. А.Н. Козырина и М.А. Шатиной. М.: Спарк, 2003.
6. Органы власти штатов и местные органы управления в США. М., 1990.
7. Основы теории и практики федерализма. Пособие для студентов высших учебных заведений /Отв. ред. К.Малфлит. Институт Европейской Политики Католического Университета г. Лейдена, 1999.
8. Правительство, министерства и ведомства в зарубежных странах. М., 1994.
9. *И.Л. Бачило*. Федералисты США: прошлое и настоящее (реферат) // Регион. Экономика и социология. Новосибирск, 1994. № 1.
10. *Андреас Восскуле*. Организация исполнительной власти в федеративной системе Германии // «Казанский федералист». 2003. № 1(5). С. 48-68.
11. *Г. И. Никеров*. Административное право США. М., 1977.
12. *А.М. Осавелюк*. Вспомогательные государственные органы зарубежных стран: конституционно-правовой аспект. М., 1998.
13. *А.М. Осавелюк*. Вспомогательные органы в системе исполнительной власти западноевропейских стран // Исполнительная власть: сравнительно-правовое исследование. М., 1995.
14. *Ю.А. Тихомиров*. Курс административного права и процесса. М., 1998.

Глава IV. Судебная власть в федеративном государстве

Особенности федеративного государственного устройства оказывают существенное влияние и на институт судебной власти. Здесь федеральная судебная система сочетается с относительно автономными судебными системами субъектов федерации, а это значит, что необходимы законодательное и практическое согласование этих систем, установление политико-правовых и экономических основ их взаимодействия. И хотя федерализм не определяет саму природу и сущность судебной власти, он в значительной мере обуславливает ее территориальную организацию и внутрисистемные отношения. Если в унитарном государстве иерархия судов достаточно проста – дела рассматриваются судами низших инстанций, а затем – в более высоких судебных инстанциях, то в федеративном государстве приходится учитывать правовые особенности субъектов федерации, их стремление к самостоятельности, не исключающее и сферу правосудия. Федеральная власть вынуждена считаться с этими обстоятельствами, обеспечивая не только реальные прерогативы центра, но и рациональное взаимодействие с субъектами федерации.

Практика выработала две основных модели организации судебных систем в федеративном государстве: централизованную и дуалистическую.

Централизованная модель

Примером централизованной модели может служить организация судебной власти в Российской Федерации. В соответствии с Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. в России установлен принцип единства судебной системы, допускающий лишь некоторую автономию субъектов Федерации в сфере судебной власти. Все судьи судов общей и арбитражной юрисдикции, а также Кон-

ституционного суда РФ назначаются органами Федерации: судьи высших судов – Советом Федерации Федерального собрания РФ, остальные, вплоть до районных судов общей юрисдикции и арбитражных судов субъектов Федерации – президентом России. Эти суды состоят на федеральном бюджете, они ни материально, ни организационно не зависят от местных властей. И лишь судьи конституционных судов субъектов Федерации (там, где они существуют), а также мировые судьи назначаются (избираются) законодательными органами субъектов и находятся (мировые судьи – частично) на местном бюджете¹. Однако эти суды действуют в рамках федеральной судебной системы. Сюда же входят и военные суды по месту дислокации войск. Акты нижестоящих судов могут быть обжалованы и опротестованы в вышестоящие судебные инстанции, вплоть до высших судов страны. На всей территории России действуют единые принципы судопроизводства².

Другим примером централизации судебных систем в федеративном государстве может служить модель ФРГ. Там суды земель также входят и в федеральную систему. Их акты обжалуются в строго централизованном порядке, окончательные решения по жалобам выносятся, как правило, федеральными судами. Судей федеральных судов и судей субъектов Федерации назначает федеральный министр юстиции.

Достаточно жестко централизована и судебная система Бельгии, несмотря на существование территориальных апелляционных судов. Мировые судьи и судьи первой инстанции назначаются королем непосредственно, а советников апелляционных судов, действующих в территориальных округах, король назначает на основе предварительно представленных списков, в составлении

¹ В соответствии с законодательством субъекта Федерации мировые судьи могут также избираться местным населением.

² Реформа судебной системы РФ еще не завершена. На последнем ее этапе предполагается совершенствование системы арбитражных судов, а также образование административных судов, которые будут включены в систему судов общей юрисдикции по схеме: межрайонные суды первой инстанции и один окружной административный суд на два-три субъекта Федерации; в Верховном суде РФ предполагается создание специальной коллегии по административным делам. См.: «Российская газета». 2003. 26 апреля; 2004. 16 марта.

которых принимают участие советы провинций и Совет Брюссельского столичного региона.

Вместе с тем, отдельные федерации даже при наличии централизованных судебных систем допускают некоторое участие национальных субъектов в формировании соответствующих судов. Тем самым обеспечивается подбор судей, владеющих местными языками. До последнего времени подобная практика существовала и в ряде республик Российской Федерации применительно к судам этих республик. Так, судьи Верховного суда Республики Татарстан и районных судов назначались парламентом республики. Однако после вступления в силу упомянутого выше закона о федеральной судебной системе республики внесли в свое законодательство соответствующие изменения. Так, согласно Конституции Татарстана в редакции от 19 апреля 2002 г. Государственный Совет РТ уже не уполномочен даже представлять президенту РФ кандидатуры судей, работающих на территории республики. За ним сохранилось лишь право назначать представителей общественности в квалификационную коллегия судей Республики Татарстан. Тем не менее, фактор владения национальными языками может учитываться представительными органами субъектов федерации при назначении (избрании) мировых судей и членов соответствующих конституционных судов, что и имеет место на практике.

В федерациях с централизованной судебной системой государственное устройство оказывает определенное воздействие и на построение специализированных судебных подсистем.

В России, где существует специализированная система арбитражных судов, кассационной инстанцией для высших арбитражных судов республик и арбитражных судов прочих субъектов Федерации пока являются окружные федеральные арбитражные суды. В Германии функционирует пять специализированных судебных подсистем, но практически в каждой отдельной подсистеме действуют свои федеральные и земельные суды, а координирующую роль на федеральном уровне играет объединенный сенат высших судов.

Таким образом, централизованная модель судебной системы в федеративном государстве исключает прямое деление на федеральную систему и системы судов субъектов Федерации. Если последние и существуют, то лишь номинально и считаются в то

же время составными частями, элементами федеральной судебной системы.

Дуалистическая модель

Наиболее ярким выражением дуалистической модели служит судебная система США. «Клаузула о верховенстве» федеральной Конституции гласит: «Настоящая Конституция и законы Соединенных штатов, изданные во исполнение ее, ... являются высшим законом страны и обязательны к исполнению судьями любого штата, хотя бы в Конституции или законах штата предусматривалось иное»³. Однако в США не существует общенационального уголовного, деликатного или вещного права, судьи каждого штата выносят решения по большинству дел на основании законов своего штата. Даже вопрос о применении или неприменении смертной казни в каждом штате решается по-своему. Там, где необходимо сотрудничество между судами штатов (например, по выдаче опасных преступников), принимаются законы на основе взаимности. Каждый штат вправе устанавливать собственную судебную систему, которую венчает верховный суд штата, правомочный рассматривать апелляции по гражданским и уголовным делам, рассмотренным судами штата.

Наряду с судебными системами штатов существует и система федеральных судов. На уровне федеральных судов первой инстанции страна разделена на 90 округов. Федеральный суд первой инстанции принимает к своему производству только уголовные и гражданские дела, вытекающие из федерального законодательства, либо в случаях, когда сторонами в гражданском процессе являются граждане различных штатов; кроме того, сумма иска должна быть не ниже 10 тыс. долларов⁴. Впрочем, имеет место и «конкурирующая компетенция» – когда одно и то же дело может подпадать под юрисдикцию и федерального суда, и суда штата.

Вторую, более высокую ступень федеральной судебной системы составляют 11 апелляционных судов США, работающих в

³ Конституция США. ст. VI.

⁴ Д. Карлен. Американские суды: система и персонал. М., 1972. С. 25.

образованных по географическому принципу 11 апелляционных округов. Каждый округ охватывает территории нескольких штатов. Федеральные апелляционные суды рассматривают только решения федеральных судов первой инстанции, на суды штатов их власть не распространяется. Таким образом, «система федеральных судов действует параллельно системе судов штатов, а не стоит над ней»⁵.

Особое место в американской судебной системе занимает Верховный суд. Это – высший суд страны, но компетенция его своеобразна. Он правомочен пересматривать решения судов штатов, но лишь те, которые затрагивают принципиальные положения федерального законодательства. Теоретически он вправе пересматривать и все решения федеральных судов, но при этом тоже может отбирать для рассмотрения только те из них, которые носят принципиальный характер. Работая с апелляциями, Верховный суд решает вопрос о принятии дела к своему производству по собственному усмотрению. Никакого административного контроля над судами штатов этот суд и его председатель («главный судья Соединенных штатов») не осуществляет.

Конституционный суд

Особое значение для федеративных государств имеют конституционные суды. Одну из важнейших задач этих судов составляет контроль за соблюдением конституционного баланса между центральной властью федерации и властями ее субъектов, обеспечение соответствующего конституционным нормам соотношения полномочий центральных органов и органов субъектов федерации. Это делает деятельность федеральных конституционных судов более сложной и многогранной по сравнению с деятельностью аналогичных судов в унитарных странах. Кроме того, необходимо учитывать, что в ряде федеративных государств, наряду с конституционными судами федерации, действуют еще и аналогичные суды некоторых субъектов федерации, обеспечивающие защиту конституций и уставов субъектов. Так, конституци-

⁵ Там же. С. 28.

онные суды созданы и реально функционируют в 12 субъектах Российской Федерации. Они рассматривают вопросы соответствия актов субъектов их конституциям и уставам, а также прямо или косвенно способствуют соблюдению федеральной Конституции на территории субъекта. Вместе с тем, конституционные суды субъектов РФ не могут рассматривать дела, непосредственно относящиеся к компетенции Конституционного суда Российской Федерации, но в некоторых республиках они получили право давать заключения о соответствии конституциям республик тех нормативных актов Российской Федерации, которые отнесены к совместному ведению Федерации и республик. Можно также указать и на право конституционных судов некоторых субъектов осуществлять предварительный, а кое-где и последующий контроль за конституционностью договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами РФ и ее субъектов⁶. Как свидетельствует практика, при разрешении споров между Федерацией и ее субъектами возможны коллизии и между конституционными судами обоих уровней, особенно по вопросам разграничения компетенции и статуса отдельных субъектов. Так, рядом решений Конституционного суда Российской Федерации, принятых в 2000-2001 гг., установлено, что республики РФ в своих конституциях не должны указывать на государственный суверенитет республики. Между тем, Конституция Республики Татарстан в редакции от 19 апреля 2002 г. сохранила положение о государственном суверенитете РТ, а Конституционный суд республики своим постановлением от 8 февраля 2003 г. признал это положение правомерным.

Федеральные конституционные суды и конституционные (уставные) суды субъектов Федерации, как правило, не составляют единую систему и подчиняются только закону, то есть соответствующим конституциям, либо уставам. Между ними не возникают отношения оперативной субординации, а координация если и играет какую-то роль, то чаще всего – в форме методических разъяснений и обмена опытом работы. Федеральные конституци-

⁶ А.Г. Гатауллин, Б.Л. Железнов. Конституционный контроль в субъектах Российской Федерации. Казань, 2001. С. 39, 43, 44.

онные суды не вправе отменять или изменять решения конституционных (уставных) судов субъектов. Но в случае коллизии федеральный Конституционный суд может подтвердить свое решение, и этот акт будет носить общеобязательный характер по любому вопросу федеральной компетенции.

Тем не менее, организационно-правовые связи между Конституционным судом РФ и конституционными судами субъектов прослеживаются в таких формах, как право Конституционного суда РФ истребовать из конституционных судов субъектов необходимые акты, документы и разъяснения; запрет на применение судами субъектов тех нормативных актов, которые Конституционным судом РФ лишены юридической силы. Конституционный суд РФ в ходе рассмотрения дела может запросить мнение суда субъекта Федерации и т. д.

Конституционный контроль в федеративных государствах осуществляется не только специализированными конституционными судами, но и нередко возлагается на высшие суды общей юрисдикции. Например, в США эта функция возложена на Верховный суд США и высшие суды штатов. Примерно то же имеет место в Аргентине, Индии и Мексике. Все эти органы сходны по своим функциям (правовая защита конституции) и формам деятельности (конституционное судопроизводство)⁷.

Основную роль в формировании как федеральных конституционных судов, так и конституционных судов субъектов федерации играют представительные органы, но при этом органы субъектов действуют независимо от парламента федерации. Например, если судьи Конституционного суда Российской Федерации, как указывалось выше, назначаются на должность Советом Федерации Федерального Собрания РФ (по представлению президента РФ), то судьи Конституционного суда Республики Татарстан – Государственным Советом РТ, причем, половину из числа кандидатов представляют парламенту президент РТ, половину – председатель парламента республики. В Германии судьи конституци-

⁷ В ряде стран функционируют квазисудебные органы: конституционные советы, комитеты конституционного надзора, согласительные палаты и др. В подобных органах конституционное судопроизводство не осуществляется.

онных судов избираются ландтагами или выборщиками, входящими в совет старейшин ландтага. Иными словами, формирование состава федеральных и региональных судей входит в исключительную компетенцию соответствующего уровня власти.

Прокуратура

Иерархия судебной власти в федеративных государствах определенным образом сказывается на организации и деятельности прокуратуры.

Прокуратура, как и суды, может строиться в соответствии с либо дуалистической, либо централизованной моделями. Так, в России прокуратура строится на основе последовательной и жесткой централизации: генеральный прокурор РФ назначается по представлению президента РФ Советом Федерации Федерального Собрания РФ; в свою очередь он назначает своих заместителей, включая заместителей в федеральных округах; прокуроров субъектов Федерации, главного военного прокурора, прокуроров, возглавляющих другие специализированные прокуратуры и т.д. Вместе с тем, конституции отдельных субъектов Российской Федерации предусматривают участие их высших представительных органов в процессе подбора прокурорских кадров (в отличие от судей федеральных судов). Например, действующая Конституция Республики Татарстан относит к полномочиям президента и Государственного Совета РТ согласование кандидатуры на должность прокурора республики.

В Бельгии король назначает и увольняет должностных лиц прокуратуры при судах первой и второй инстанций.

В Соединенных же Штатах Америки действует дуалистическая модель: страна делится на федеральные прокурорские округа (не совпадающие с судебными), во главе федеральной системы стоит генеральный прокурор; все прокуроры федеральной системы назначаются президентом по совету и с согласия Сената.

В штатах действуют свои прокуратуры, не подчиненные федеральной прокуратуре; генеральный прокурор штата назначается губернатором по согласованию с соответствующим представительным органом штата.

* * *

Наряду с государственными судами в различных странах мира существуют общественные судебные органы – например, третейские и религиозные суды; в теократических мусульманских странах действуют шариатские суды, имеющие государственно-общественную природу. Однако влияние федеративного устройства тех или иных конкретных государств, например Объединенных Арабских Эмиратов, на такие системы является минимальным и пока недостаточно изучено.

Рекомендуемая литература:

1. Средства массовой информации и судебная власть в России: проблемы взаимодействия. М., 1998. 256 с.
2. Судебная система России. М., 2000. 334 с.
3. *Е.Б. Абросимова*. Судебная власть в Российской Федерации: система и принципы. М., 2002. 160 с.
4. *А.Г. Гатауллин, Б.Л. Железнов*. Конституционный контроль в субъектах Российской Федерации. Казань, 2001.
5. *Д. Карлен*. Американские суды: система и персонал. М., 1972.
6. *В.М. Лебедев*. Становление и развитие судебной власти в Российской Федерации. М., 2000. 368 с.
7. *А.А. Мелкумов*. Канадский федерализм: теория и практика. М., 1998. 222 с.
8. *Гульнара Хабибуллина*. Организация судебной власти в США (на примере штатов Мичиган, Род-Айленд и Теннесси, США) // «Казанский федералист». 2002. № 3. С. 134-144.
9. *Райнер Дж. Швайцер*. Судебная система федеративного государства: взгляд из Швейцарии // Федерализм: российское и швейцарское измерения. М., 2001. С. 56-63.
10. *Ю.А. Юдин*. Конституционное правосудие в федеративном государстве: (Сравнительно-правовое исследование). М., 2000. 107 с.

Глава V.

Организация межбюджетных отношений в федеративных государствах

Функция бюджета в государстве

Выполнение экономической, социальной и политической функций государства связано с его финансами, сферой, где ведущим звеном является бюджет.

Именно с помощью бюджета государство имеет возможность сосредотачивать финансовые ресурсы на решающих участках социального и экономического развития, с помощью бюджета происходит перераспределение национального дохода между отраслями, территориями, сферами общественной деятельности. Ни одно из звеньев финансов не осуществляет такого многовидового и многоуровневого перераспределения средств, как бюджет. Вместе с тем, отображая экономические процессы, протекающие в структурных звеньях экономики, бюджет дает четкую картину того, как поступают в распоряжение государства финансовые ресурсы от разных субъектов хозяйствования, показывает, соответствует ли размер централизуемых ресурсов государства объему его потребностей.

Бюджетные доходы образуются за счет налогов с доходов хозяйствующих субъектов (физических и юридических лиц), доходов государственной собственности, займов, эмиссии бумажных денег и др. источников. Структура бюджетных доходов непостоянна, она зависит от конкретных экономических условий развития данной страны. Изменение структуры бюджетных доходов отражает изменения, связанные с экономическими процессами. Так, например, изменение соотношения между налогами и займами в сторону увеличения доли последних отражает явный спад производства, изменение соотношения между потреблением и накоплением. Развитие производства, совершенствование струк-

туры народного хозяйства увеличивает доходы государства, а значит растет доходная часть государственного бюджета.

Государственные расходы включают финансирование затрат на государственное управление, международную правоохранительную деятельность, обеспечение безопасности, федеральную судебную систему, промышленность, сельское хозяйство, охрану окружающей среды, транспорт, образование, культуру, средства массовой информации, здравоохранение, социальную политику, обслуживание государственного долга, пополнение государственных запасов и резервов, расходы целевых бюджетных фондов и др. Государственные ссуды включают ссуды бюджетам нижестоящего уровня предприятиям, инвестиционные кредиты, иностранные кредиты, представляемые предприятиям под гарантию федерального правительства. Экономическая сущность бюджетных расходов по их общественному назначению отражает состав выполняемых государством функций – экономическую, социальную, оборонную и др.

При правильном подходе бюджет объективно может быть не просто средством государственного экономического регулирования, он может реально влиять на рост экономики и социальной сферы, ускорение темпов научно – технического прогресса, обновление и совершенствование материально-технической базы общественного производства. Используя средства бюджетного фонда на финансирование наиболее прогрессивных, приоритетных отраслей народного хозяйства, государство решает важнейшие задачи, связанные с совершенствованием структуры экономики, воспроизводством рабочей силы, развитием науки, поддержкой социально не защищенных слоев населения и т. д. Через бюджет перераспределяются доходы между административными территориями.

Модели бюджетного устройства

Понятие бюджетного устройства включает в свой состав организационные принципы построения бюджетной системы, ее структуру, взаимосвязь объединяемых в ней бюджетов. Бюджетная система – это совокупность всех бюджетов, действующих на территории страны. Структура бюджета страны зависит, прежде

всего, от ее государственного устройства. В унитарных странах, бюджетная система имеет как бы двухъярусное построение – государственный и местный бюджеты. В федерациях действует промежуточное звено – бюджеты штатов, республик, областей, земель и соответствующих им административных образований. Даже грамотно построенный и сбалансированный федеральный бюджет не в состоянии в полной мере выполнять свои перераспределительные и контрольные функции при отсутствии надлежащего бюджетного механизма непосредственно на местах.

Что касается России, то проблема межбюджетных отношений приобрела здесь особую остроту как в политическом, так и в экономическом плане в связи с распадом СССР. В этот период проявилась тенденция дезинтеграции единого экономического пространства. Одновременно федеральный центр демонстрировал неспособность финансировать значительную часть прежних бюджетных обязательств. Хаотичный процесс децентрализации региональных финансов продолжался до середины 1990-х гг. И лишь позднее были разработаны и установлены более или менее унифицированные подходы к разграничению доходов и расходных обязательств, в значительной степени заменившие индивидуальные двухсторонние прежние соглашения.

Развитие межбюджетных отношений, поиск их оптимума – постоянный процесс, который имеет место во всех развитых странах. Его неправильно было бы сводить только к формам проявления кризисных явлений в политике и экономике. Б. Вайнгаст в этой связи выделяет пять условий функционирования федеральной системы с рыночной экономикой:

- четко-определенная система федерализма (правительственная иерархия с точно определенными полномочиями);
- высокие полномочия по регулированию на региональном уровне в соответствующей юрисдикции;
- мобильность и отсутствие препятствий в торговле между регионами и сильная федеральная власть для поддержания общих рыночных правил;
- распределение доходов и долговая политика в условиях жестких бюджетных ограничений;

- прочность отношений между различными уровнями органов власти, обеспеченная законодательно и институционально¹.

Либерализация, усиление роли региональных и местных бюджетов в решении задач территориального развития представляет собой общую тенденцию развития межбюджетных отношений в странах Западной Европы. Так, в Германии, например, это происходит в рамках перехода от «кооперативного» бюджетного федерализма к «конкурентному» федерализму. При этом средства региональных и местных бюджетов идут строго на реализацию соответствующих функций и инициатив, закрепленных за этими уровнями. Выполнение функций, закрепленных за федеральным центром за счет бюджетов более нижних уровней управления, невозможно. В мировой практике считается, что финансировать расходы должны те территориальные единицы, население которых пользуется услугами, предоставляемыми этими единицами: федеральный бюджет финансирует объекты национального значения, региональные бюджеты – специализированные объекты, местные бюджеты – «рядовые объекты». Расходы целесообразно передавать на самый низкий уровень бюджетной системы, который может обеспечить их финансирование. Критерии, по которым происходит разграничение налоговых полномочий, в разных странах достаточно противоречивы.

При наличии наиболее общих принципов, в соответствии с которыми складываются отдельные формы межбюджетного федерализма в развитых странах, они существенно различаются в деталях. На эти различия оказывают влияние специфика социально-экономических условий той или иной страны, генезис формирования основ федеративного государства, менталитет гражданского населения и руководящей элиты. Отсюда существенно различаются общие доли распределяемых налоговых средств между бюджетами разного уровня, структура налогов, остающихся в распоряжении отдельных территориальных бюджетов, размеры и целевая направленность трансфертов и т. д. Как правило, в круп-

¹ The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Growth // «Journal of Law, Economics, and Organization». Spring. 1995. № 11.

ных государствах имеет место относительно меньшая централизация доходов по сравнению со средними и малыми государствами, а в федерациях – относительно меньшая централизация доходов по сравнению с унитарными государствами.

Длительный процесс эволюции этих систем в разное время привел к возникновению пяти существенно различающихся моделей: советской, китайской, американской, канадской, германской.

Советская модель предполагала высочайший уровень централизации решений по формированию доходов и расходов регионов, большой объем централизованных перераспределений бюджетных средств. Здесь были снижены стимулы регионов к увеличению доходов и рационализации расходов, постоянно нарастала нагрузка на бюджет самого высокого уровня.

Китайская модель сочетает вариант советской модели с элементами «одноканальной» системы. Налоги собираются в основном «по договоренности», практикуются индивидуальные нормативы. В то же время центр практически не вмешивается в организацию социально-экономического развития регионов, справляющихся с заданием. Руководителей регионов, не справившихся с налоговым заданием, снимают с должности. Такая модель создает определенные стимулы для развитых или получивших привилегии регионов. Однако она не обеспечивает в достаточной степени защиты от развития коррупции, кумовства, сращивания госаппарата с бизнесом и т. д. И лишь жесткое партийное руководство в какой-то мере нивелирует эти отрицательные стороны.

Американская модель предполагает вариант классического бюджетного федерализма. Здесь федерация, штаты и муниципалитеты имеют собственные «непересекающиеся» налоги и даже автономные налоговые службы. Финансовая помощь распределяется в основном в виде целевых субвенций по заранее определенным формулам. Цели определяются, исходя из общенациональных приоритетов. Объем перераспределения финансовых ресурсов относительно невелик, межрегиональные контрасты довольно значительны.

Канадская модель представляет «социально ориентированный» вариант американской модели. Здесь налоги частично «непересекающиеся», но есть и общие. При разделении налоговых поступлений широко применяется метод «доставивания» ставок:

провинции и муниципалитеты имеют право добавлять свои ставки к базовой федеральной ставке. Существуют разнообразные и весьма изощренные схемы выравнивания бюджетной обеспеченности. Этот вариант близок к оптимальному сочетанию экономической эффективности и социальной справедливости.

Германская модель базируется на «общих» налогах, поступления от которых распределяются между всеми ее уровнями. При этом осуществляется их частичное перераспределение (т. е. имеет место дифференциация нормативов отчислений), так, чтобы сократить разрыв между «богатыми» и «бедными» землями. Прямая финансовая помощь из вышестоящих бюджетов относительно невелика, но зато есть многочисленные и весьма крупные федеральные и совместные программы регионального развития. Расходные полномочия распределены в соответствии с принципами «классического» бюджетного федерализма. При этом обеспечивается социальная справедливость, но за счет некоторого снижения экономической эффективности.

Цели бюджета федеративного государства

При формировании основ модели межбюджетного федерализма особенно важно выделение соответствующей цели или группы целей, которые определяют изначальную направленность всего процесса. К этим целям чаще всего относят следующие:

- выравнивание территориального развития;
- решение задач общегосударственного характера в части развития производственной и транспортной инфраструктуры, обороноспособности, обеспечения минимально-необходимых уровней развития сфер образования, здравоохранения и т. д.;
- создание стимулов для развития отдельных территорий.

В России этот список целей может быть расширен за счет:

- установок на социально-культурное развитие отдельных народов, чего изначально не было при формировании, скажем, германской и американской моделей межбюджетного устройства;
- создания дополнительного центростремительного экономического тяготения, без которого огромное территориальное российское пространство под действием рыночных процессов ослабляется.

Если первая дополнительная российская цель определяет усиление процессов бюджетной децентрализации, то вторая ориентирует на противоположное их протекание.

Достижение всех названных выше целей строится на системе компромиссов, так как цели эти изначально противоречивы. Сложность в определении рационального компромисса в российских условиях определяется не только возможным увеличением числа соответствующих целей, но и существенно отличной системой источников налоговых доходов. Сырьевая направленность российской экономики и наиболее сильных в экономическом плане российских регионов актуализирует проблему природной ренты, ее получения и распределения. С другой стороны, огромный имущественный потенциал и учет результативности тех или иных многочисленных субъективных подходов к управлению региональной экономикой требуют повышения роли и значимости имущественных налогов.

Анализируя структуру целей, в соответствии с которыми формируется нынешняя российская модель межбюджетных отношений, можно видеть, что явное предпочтение отдается выравниванию территориального развития. Критикуется резко возросшая за годы реформы дифференциация в уровнях социально-экономического развития регионов. Положительная динамика в развитии отдельных регионов обычно ассоциируется с наличием на их территориях монопольного производственно-ресурсного потенциала и «особых» отношений с федеральным центром. В этом есть доля правды. Однако нельзя не видеть, что и среди регионов, богатых сырьем, есть слаборазвивающиеся регионы, и наоборот. Организационная составляющая соответствующей динамики развития учитывается очень слабо. А она за годы реформ проявилась наиболее отчетливо. С другой стороны, в рамках договоров центра с субъектами РФ шел эмпирический поиск рационального объема прав и полномочий, закрепляемых за тем или иным регионом и обеспечиваемых соответствующим объемом региональных финансовых бюджетных ресурсов. Но экономическая оценка реализации этих прав и полномочий, как с учетом использования, так и без учета использования природной ренты, произведена не была. В этом проявилось в очередной раз отсутствие четкой стратегии российских реформ и, что очень важно, их региональной состав-

ляющей. В итоге имеет место противостояние федерального центра и регионов, где каждая сторона с переменным успехом получает либо утрачивает определенные преимущества, что сильно напоминает тактику развивающихся стран.

В 1998 г. Правительство РФ одобрило первую среднесрочную «Концепцию реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 годах». В целом поставленные в ней задачи были решены, основная из них – формирование новой системы финансовой поддержки субъектов Федерации. За 1999–2001 гг. был реформирован Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР), внедрена принципиально новая, более прозрачная и объективная методика распределения трансфертов, направленная на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов при одновременном создании стимулов для проведения на местах рациональной и ответственной бюджетной политики.

По этой методике оценивается реальная бюджетная обеспеченность регионов на основе индексов бюджетных расходов и налоговых ресурсов (индексов налогового потенциала). Трансферты ФФПР распределяются таким образом, чтобы повысилась бюджетная обеспеченность регионов с удельными (в расчете на душу населения) налоговыми ресурсами ниже среднероссийского уровня, гарантировав наименее развитым территориям минимальный уровень бюджетной обеспеченности.

В 2001 г. создан *Фонд компенсаций*, который, в отличие от ФФПР, выравнивающего общую бюджетную обеспеченность, предназначен для финансирования «федеральных мандатов» (заработная плата, социальные пособия и льготы, различные нормативы) обязательств, возложенных на бюджеты регионов федеральными законами. В 2001 г. Фонд компенсаций распределял субвенции и субсидии между всеми субъектами Федерации, независимо от их финансовой обеспеченности, для финансирования Федеральных законов «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» и «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». Кроме того, в составе федерального бюджета созданы *Фонд регионального развития* (поддержка инвестиций в общественную инфраструктуру) и *Фонд развития региональных финансов* (поддержка на конкурсной основе бюджетных реформ).

В соответствии с Концепцией проведена инвентаризация «федеральных мандатов» и нормативно-правовой базы, регулирующей расходы бюджетов всех уровней, внесены поправки в Бюджетный кодекс, приняты меры по уплате налогов по месту фактической деятельности предприятий, разработаны «Временные методические рекомендации субъектам Федерации по регулированию межбюджетных отношений», реализуется «Программа технического содействия реформе бюджетной системы на региональном уровне» с привлечением займа Международного банка реконструкции и развития. На смену индивидуальным договоренностям о льготах и привилегиях пришли типовые соглашения, определяющие обязательства субъектов Федерации по оздоровлению государственных финансов.

Однако обозначенные выше крупные этапы в развитии внутрисубъектных межбюджетных отношений не решают всех имеющихся проблем, которые ясно проявляются в разрезе сопоставительного международного анализа.

Особенности бюджетной системы Российской Федерации

Нынешняя система межбюджетных отношений России характеризуется высоким уровнем централизации финансовых бюджетных потоков. За 1990-е гг. доля доходов (до трансфертов) региональных бюджетов в общих бюджетных доходах постепенно выросла с 40% до 56%. Однако с 1999 г. эта доля стала снижаться, составив в 2003г. уже только 37,6%.

Проводимая в первой половине 1990-х гг. в России политика распределения трансфертов характеризовалась как недостаточной прозрачностью, так и «индивидуальным учетом» текущих бюджетных потребностей регионов, ослабляя тем самым стимулы и ответственность субнациональных властей. В последние годы методология и распределение федеральных трансфертов регионам значительно улучшились. Это проявилось в концентрации основной части федеральной помощи в ФФПР. Методика и распределение средств этого Фонда стали более прозрачными, жесткими и менее зависимыми от бюджетной политики конкретных регионов.

Однако вне ФФПР до сих пор существуют менее прозрачные виды федеральной помощи регионам, такие, как бюджетные ссуды разных видов, списания (отсрочки) долгов и так называемые «взаимные расчеты».

Противоречие между «сжатием» объемов налоговых поступлений в региональные бюджеты и сравнительно небольшим объемом «вторичного» перераспределения средств в пользу регионов, характерное для конца 90-х годов двадцатого века, остается в силе и в начале наступившего века. В итоге общая доля регионов в структуре расходов консолидированного бюджета РФ остается низкой. В 2003 г. она не превысила 39,8% (без учета безвозмездных перечислений из бюджетов других уровней)².

Чрезмерное «сжатие» бюджетных возможностей регионов РФ имеет место не только в количественном, но и в качественном отношении. Так, более 80% налоговых доходов региональных и местных бюджетов формируется за счет отчислений от федеральных налогов. Лишь около 15% «официальных» (отражаемых в отчетности) доходов региональных и местных бюджетов формируется за счет налогов, полномочия по управлению которыми в той или иной степени принадлежат соответствующим субнациональным властям, причем даже в сфере этих налогов действуют достаточно жесткие федеральные ограничения (в том числе – по максимальным ставкам). В этом отношении Россия значительно уступает большинству других федеративных государств, особенно таким развитым федерациям, как Канада, Швейцария и США, где региональные власти обладают практически полной автономией в выборе налогов, базы налогообложения и налоговых ставок. В целом же лишь отдельные страны по уровню бюджетной централизации опережают Россию (например, Мексика и Бразилия).

Непосредственно расходные полномочия региональных властей являются объектом жесткого федерального регулирования. Кроме того, за 1990-е гг. на региональные и местные бюджеты оказались возложены значительные обязательства по многочисленным федеральным законам, не обеспеченным доходными источниками («нефинансируемым федеральным мандатам»). Боль-

² Расчеты Института экономики переходного периода (ИЭПП): <http://www.fpcenter.ru>.

шинство этих мандатов предусматривает выплаты или льготы по оплате жилищно-коммунальных, транспортных и других услуг для определенных категорий населения. Хотя с 1993 г. эти мандаты официально являются не более чем «рекомендуемыми», неопределенность их правового статуса привела к тому, что многие из них рассматриваются, в том числе судами, в качестве обязательных. Увеличение объема данных средств в последние годы совпало с низким уровнем финансирования федеральных целевых программ социально-экономического развития и общей установкой на сокращение их количества. Сами эти программы лишены четкой структуры, недостаточно тесно увязаны друг с другом и не решают проблему оптимизации отраслевых приоритетов и территориального размещения производительных сил.

Предоставление регионам финансовой поддержки ориентировано на показатель среднероссийской бюджетной обеспеченности, а не на реальные потребности регионов и населения. Отсутствие минимальных социальных стандартов не дает возможности осуществить точную оценку адекватности предусмотренных на эти цели расходов. К тому же практически не учитывается «потенциал саморазвития региона». Таким образом, несмотря на тенденцию к формализации распределения финансовой помощи, значительная ее часть по-прежнему распределяется без четких критериев и процедур, а это обуславливает насущную необходимость дальнейшего развития и законодательного закрепления как методологии бюджетного выравнивания, так и развития межбюджетных отношений.

Постепенное сжатие формальных бюджетных возможностей регионов и уход федерального центра от прямой ответственности за состояние на их территориях социально-экономических процессов породило ситуацию, когда в регионах стали интенсивно развиваться внебюджетные формы финансового обеспечения реализации обязательств и полномочий региональных властей. Прежде всего это выражается в том, что региональные администрации практически постоянно используют для предоставления и финансирования бюджетных услуг ресурсы предприятий и финансовых институтов. Так, многие крупные промышленные предприятия до сих пор имеют объекты социальной инфраструктуры, включая жилье, больницы, детские сады. Они их содержат (особенно рентабельные), даже тогда, когда те формально переданы муниципалитетам. Достаточно

распространенными являются и другие формы субсидирования крупными предприятиями региональной экономики: содержание убыточных предприятий розничной торговли, строительство жилья, дорог, памятников, спортивных сооружений и т. д. Формами встречной компенсации со стороны региональных властей могут быть: явные или скрытые налоговые льготы, реструктуризация задолженности, защита от банкротства или конкуренции и т. п. В аналогичные отношения региональные власти многих регионов вступают с так называемыми «уполномоченными» коммерческими банками, обслуживающими различные финансовые потоки региональных администраций, предоставляющими займы на покрытие бюджетного дефицита и выпускающими векселя для налоговых и бюджетных расчетов.

Второе крупное и самостоятельно развиваемое региональными властями направление, расширяющее их возможности реструктуризации финансовых потоков в условиях «ограничительной» политики федерального центра – это создаваемые ими различные внебюджетные фонды. «Добровольные» взносы в эти фонды можно рассматривать как вариант неформальной фискальной политики. И, наконец, региональные власти также зачастую открывают специальные счета, на которые поступают различные штрафы, другие внебюджетные платежи, «сверхплановые» бюджетные средства, полученные от экономии определенных видов расходов. Средства, проходящие через эти счета, в среднем могут составлять до 5% доходов «официальных» бюджетов, однако в отдельных регионах этот показатель намного выше. Таким образом, региональные власти вынуждены расширять сферу неформальных отношений с предприятиями и организациями. Это делает их зависимыми от определенных финансовых и промышленных групп, снижает возможности объективной оценки уровня социально-экономического развития и развития рыночных основ управления. Очевидно, что это может рассматриваться и как фактор расширения коррупции. С другой стороны, в условиях дефицита формальных возможностей финансирования социально-экономического развития у региональных администраций появляется возможность перекладывать ответственность за состояние финансов региона на федеральный центр.

В последние годы Правительством РФ предпринимается ряд мер, направленных на решение рассмотренных выше проблем. Важным шагом в этом направлении явилось принятие в 2001 г. «Про-

граммы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года». Целью Программы является развитие системы бюджетного устройства, позволяющей органам власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления проводить самостоятельную налогово-бюджетную политику для создания долгосрочных условий стимулирующих экономическое развитие соответствующих территорий. Ряд положений указанной программы нашел свое отражение в федеральных бюджетах на 2002 и на 2003 г. Предпринимаются попытки развить положения данной Программы в системе специализированных нормативных актов.

Рекомендуемая литература:

1. Проблемы управления социально-экономическим развитием региона. Казань, 2004. 192 с.
2. Пространство власти: исторический опыт России и выводы современности. Вып. 3. М., 2001. 511 с.
3. Федеральный бюджет и регионы: структура финансовых потоков. М., 2001. 120 с.
4. Д. Городецкий. Концепция бюджетной сбалансированности // «Экономист». 2000. №4. С. 14-27.
5. Т.В. Грицюк. Фискальный федерализм и межбюджетные отношения. М., 2004. 319 с.
6. Б. Зайдель, Д. Веспер. Бюджетный федерализм: сравнительный анализ по странам // «Регион: экономика и социология». 1999. №2. С. 16-47.
7. А.Г. Игудин, Н.А. Попова. Некоторые проблемы межбюджетных отношений в Германии и России // «Финансы». 1999. №4. С. 49-52.
8. А.С. Колесов. Межбюджетные отношения и пути совершенствования // «Финансы». 2002. № 2. С. 3-7.
9. Н.С. Максимова. О программе развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 года // «Финансы». 2001. № 10. С. 3-6.
10. В. Христенко. Развитие бюджетного федерализма в России: итоги 1990-х годов и задачи на перспективу // «Вопросы экономики». 2002. №2. С. 4-18.
11. М.И. Яндиев. Теория финансов. Трансформация финансовых органов власти: Учеб. пособие. М., 2001. 240 с.

Глава VI.

Субъекты федерации в системе международных отношений. Опыт России.

Субъекты федерации как субъекты международного права

В основном законе любого государства всегда определяются позиция по отношению к международному праву, характер соотношения и взаимодействия внутригосударственного и международного права. Конституции государств в современном мире устанавливают принципы и задачи внешней политики государства, формы его международного сотрудничества и в разном объеме соотносят международное право со своей правовой системой. Так, в Конституции Российской Федерации 1993 г. в ч. 4 ст. 15 провозглашено, что «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы».

Одним из признаков государства является суверенитет. С точки зрения международного права именно суверенитет отличает государство от других геополитических, административно-территориальных образований. В силу этого государство обладает международной правосубъектностью, то есть способностью иметь права и обязанности (правоспособность), самостоятельно их осуществлять (дееспособность) и нести ответственность за свои действия и поведение (деликтоспособность). Российская Федерация с этой точки зрения обладает универсальной международной правосубъектностью.

Вопрос о международной правосубъектности членов федерации решается во многом конституцией федеративного государства, о чем свидетельствует опыт зарубежных федеративных государств. Нормы международного права не регулируют отношения между субъектами федерации, а также не существует норм, непосред-

ственно причисляющих членов федерации к субъектам международного права. Вместе с тем в системе международного права отсутствуют и нормы, препятствующие субъектам федерации определенным образом участвовать в международных отношениях и принимать на себя международные права и обязанности.

После второй мировой войны и особенно начиная с 60-х гг. в ответ на постоянные изменения на уровне национального государства и возникновение взаимозависимого мира на международной арене стали появляться и активно действовать различные субъекты субнационального уровня (субъекты федерации, регионы, городские общины, города). Это явление было наиболее характерно для промышленно развитых стран. Плюралистическая социально-политическая система, экономические стимулы и конституционная децентрализация способствовали тому, что субъекты федерации начали играть активную роль в международных делах. Это явление назвали парадипломатией. Термин «парадипломатия», используемый в специальной литературе, означает прямую международную деятельность субнациональных субъектов, поддерживающую, дополняющую, корректирующую, дублирующую или противоречащую национально-государственной дипломатии. Приставка «пара» указывает на использование термина «дипломатия», выходящего за традиционные рамки национального государства¹.

В развитых странах субъекты федерации обладают своими внутренними и внешними каналами общения с международным окружением и прямыми связями с иностранными участниками, своим собственным кругом внешнеполитических целей и задач, а также таким важным фактором как финансовые источники, которые поддерживают парадипломатию. Эта внешняя деятельность обладает многими составляющими внешней политики (хотя в литературе предпочитают вместо термина «внешняя политика» использовать термин «внешние отношения»). Субъекты поддерживают свои представительства и миссии за границей, заключают соглашения с иностранными участниками, проводят международные операции.

¹ Пэнэйотис Солдатос. Каскадная субнациональная парадипломатия во взаимозависимом и переходном мире // «Панорама-Форум». 1997. № 16. С. 7.

Конституции ряда федеративных государств дифференцированно решают вопросы участия субъектов федерации в международных отношениях. Само федеративное государство может договариваться со своими составными частями о разграничении полномочий в международной деятельности.

Внутреннее законодательство ряда федеративных государств предоставляет право субъектам выступать на международной арене от собственного имени, заключать международные соглашения по ограниченному кругу вопросов (пограничные, культурные, полицейские, экономические и т.п.) под контролем или с согласия федерации. В процессе кодификации права договоров члены Комиссии международного права ООН были согласны с тем, что государства-члены федерации могут обладать способностью заключать международные договоры, если такая способность допускается федеральной конституцией в установленных ею пределах. Отсюда можно признать, что указанные образования являются субъектами международного права с ограниченным объемом правоспособности и их международная правосубъектность носит исключительно производный характер от правосубъектности федерации.

Российское законодательство о внешних связях субъектов РФ

Правовое регулирование международной деятельности регионов РФ прошло в своем развитии четыре этапа. На первом этапе (1991-1994 гг.) соответствующего федерального законодательства практически не было, или оно носило слишком общий характер. Регионы были вынуждены сами формировать правовую базу для развития своих международных связей. Федеральный центр практически не контролировал внешнеполитическую и внешнеэкономическую деятельность субъектов РФ. На втором этапе (1995-1998 гг.) центр предпринял усилия для разработки соответствующего законодательства и усиления контроля за международными связями регионов. На третьем этапе (1998-2000 гг.), с принятием новых законов о координации международной деятельности субъектов РФ и разграничении предметов ведения между центром и регионами, тенденция к централизации внешних связей субъектов РФ усилилась. На четвертом этапе, который начался весной

2000 г. и длится до сих пор, тенденция к смещению баланса сил в пользу центра была подкреплена рядом мер как институционального (концентрация власти в руках полномочных представителей президента РФ), так и правового (приведение местных законов в соответствие с федеральными нормами) характера.

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 71), большинство вопросов внешней политики отнесено к сфере исключительного ведения федерального центра. К сфере совместного ведения отнесены координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации и выполнение международных договоров РФ (ч. 1, п. «о» ст. 72). В ч. 2 той же статьи подчеркнуто, что эти положения в равной мере распространяются на все субъекты Федерации, которые имеют равные права в сфере международных связей.

Конституция Российской Федерации не закрепляет и не признает международную правосубъектность республик, то есть Основной закон не включил положения Федеративного договора 1992 г. о том, что субъекты Федерации являются самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических связей. Конституция РФ не содержит детального описания полномочий субъектов Федерации в международной деятельности. Следует, однако, отметить, что не только Конституция РФ, но и конституции других федеративных государств не дают четкого разграничения внешнеполитических полномочий центра и субъектов Федерации.

Федеральное законодательство в последние годы стало решать вопросы определения компетенции субъектов РФ в области внешнеэкономической деятельности. В Законе «О международных договорах Российской Федерации» (15 июля 1995 г.) закреплены следующие положения:

– согласование международного договора РФ с ее субъектами, если он затрагивает вопросы, относящиеся к ведению этого субъекта (п. 1 ст. 4);

– направление проекта договора субъекту Российской Федерации для получения от него предложений, если договор затрагивает предметы совместного ведения (п. 2 ст. 4);

– субъекты Российской Федерации могут участвовать в подготовке проекта международного договора, если он затрагивает их полномочия или предметы совместного ведения (п. 4 ст. 3);

– субъекты Российской Федерации имеют право давать рекомендации и предложения по вопросу заключения, прекращения и приостановления действия международных договоров Российской Федерации (п. 1 ст. 35, п. 1 ст. 36);

– субъекты Российской Федерации обязаны в пределах своих полномочий выполнять международные договоры Российской Федерации (п. 3 ст. 32).

13 октября 1995 г. был принят Закон РФ «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности», в котором были более четко определены сферы совместного ведения и права субъектов Федерации. К предметам совместного ведения РФ и ее субъектов были отнесены:

- координация внешнеторговой деятельности субъектов, в том числе экспортной деятельности в целях максимальной реализации их экспортного потенциала;

- формирование и реализация региональных и межрегиональных программ внешнеторговой деятельности;

- получение иностранных кредитов под гарантии бюджетных доходов субъектов РФ, их использование во внешнеторговой деятельности и погашение;

- выполнение международных договоров РФ в области внешнеторговой деятельности, непосредственно затрагивающих интересы соответствующих регионов;

- координация деятельности субъектов по созданию и функционированию свободных экономических зон, регулированию приграничной торговли;

- информационное обеспечение внешнеторговой деятельности. В законе был предусмотрен и механизм координации внешнеторговой деятельности регионов по вопросам совместного ведения. Эта функция была возложена на органы исполнительной власти РФ и субъектов. Были предусмотрены два основных способа координации – заключение международных договоров РФ, непосредственно затрагивающих внешнеторговые интересы субъектов, и взаимный обмен информацией.

К предметам ведения субъектов закон относит следующие права:

- осуществлять внешнеторговую деятельность на своей территории;

- осуществлять координацию и контроль за внешнеэкономической деятельностью российских и иностранных лиц;
- осуществлять формирование и реализацию региональных программ внешнеэкономической деятельности;
- предоставлять дополнительные по отношению к федеральным финансовые гарантии участникам внешнеэкономической деятельности, зарегистрированным на их территории (при этом подчеркивалось, что РФ не отвечает по дополнительным гарантиям своих субъектов);
- предоставлять гарантии и льготы участникам внешнеэкономической деятельности, зарегистрированным на их территории, только в части выполнения их обязательств перед бюджетами и внебюджетными фондами субъектов РФ;
- создавать страховые и залоговые фонды в сфере внешнеэкономической деятельности для привлечения иностранных займов и кредитов;
- заключать соглашения в области внешнеэкономических связей с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств;
- содержать своих представителей при торговых представительствах РФ в иностранных государствах за счет средств бюджетов субъектов РФ по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, на который возложены координация и регулирование внешнеэкономической деятельности².

По сравнению с Конституцией РФ закон гораздо более детально описывает полномочия и механизм участия регионов во внешнеэкономической деятельности. После урегулирования сферы внешнеэкономических связей субъектов необходимо было установить контроль за внешнеполитической деятельностью регионов. 12 марта 1996 г. Президент Б.Н. Ельцин издал Указ № 375 «О координирующей роли МИД РФ в проведении единой внешнеполитической линии РФ». В соответствии с этим указом регионы должны были информировать МИД РФ о своей международной деятельности, включая визиты официальных делегаций за рубеж и прием иностранных партнеров.

² «Российская газета». 1995. 24 октября. С. 4.

Следующим шагом на пути правового регулирования международной деятельности регионов стал федеральный закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» от 4 января 1999 г. Этот документ был призван конкретизировать п. «о» ст. 72 Конституции РФ, в которой описывались предметы совместного ведения РФ и ее субъектов. Прежде всего, закон дает определение международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, под которыми понимаются осуществляемые в торгово-экономической, научно-технической, экологической, гуманитарной, культурной и в иных областях связи с иностранными партнерами (ч. 2 ст. 1). Закон также четко оговаривает круг партнеров, с которыми субъекты могут вступать в международные связи – это субъекты иностранных федеративных государств и административно-территориальные образования иностранных государств. Субъекты также могут участвовать в деятельности международных организаций в рамках органов, созданных специально для этой цели (ч. 1 ст. 1).

Статья 10 данного закона запрещает наделять представительства субъектов РФ на территориях иностранных государств, а равно иностранные представительства на территории субъекта РФ статусом дипломатических представительств, на них не могут быть возложены консульские и дипломатические функции.

Закон также регламентирует договорную деятельность регионов. Он разрешает субъектам РФ заключать соглашения с органами государственной власти иностранных государств с согласия Правительства РФ или когда под такое соглашение имеются гарантии Правительства РФ (ст. 8). Органам государственной власти субъекта РФ предоставлено право вести переговоры и заключать соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей. Однако органы государственной власти субъекта РФ должны заблаговременно уведомлять соответствующие федеральные органы исполнительной власти о вступлении в переговоры о заключении соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, а проекты таких соглашений должны представляться в МИД РФ для согласования (ст. 4). Соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенные органами государственной

власти субъекта Российской Федерации, независимо от формы, наименования и содержания не являются международными договорами (ст. 7)³. Закон также обязал субъекты РФ привести их нормативные акты в сфере международной деятельности в соответствии с федеральным законодательством.

Закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» отрицает международно-правовой статус соглашений и не содержит положений о судьбе уже имеющихся соглашений некоторых субъектов Российской Федерации с другими государствами или их субъектами. Какова же юридическая природа соглашений субъектов с иностранными партнерами о международной и внешнеэкономической деятельности, если они не являются международными договорами?

В теории международного права нет единого мнения по этому вопросу. Многими учеными (Г.В. Игнатенко, В.В. Пустогаров, Ю.И. Федоров, Л.Ф. Болтенкова и др.) признается, что составные части Федерации, главным образом республики, могут обладать международной правосубъектностью, быть субъектами международного права или субъектами особой категории, с ограниченной международной правосубъектностью, отличающейся от универсальной международной правосубъектности Российской Федерации. Впрочем, есть и юристы, которые отрицают международную правосубъектность субъектов, в том числе и республик в составе Российской Федерации (Н.А. Ушаков, Г.М. Вельяминов, И.И. Лукашук). И.И. Лукашук считает, что субъекты Российской Федерации поддерживают «связи», а Федерация – «отношения». Поэтому нельзя ставить на один уровень межгосударственные отношения и международные связи субъектов. В частности И.И. Лукашук также пишет, что отношения и соглашения Республики Татарстан не относятся к области международного права⁴.

Однако международные договоры и соглашения, заключаемые Республикой Татарстан, нельзя отнести и к частно-правовым. Международное частное право регулирует главным образом отношения между физическими и юридическими лицами как основны-

³ Собрание законодательства Российской Федерации. М., 1999. № 2.

⁴ И. Лукашук. Международное право. Общая часть. М., 1996. С. 311-312.

ми субъектами этого права. А договоры республик Российской Федерации – это результат их международной деятельности, межгосударственных отношений, регулируемых нормами международного права. Профессор Г.В. Игнатенко считает, что, согласно ч. 4 ст. 76 Конституции РФ, субъекты вне пределов ведения РФ могут осуществлять собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов. Собственное правовое регулирование предполагает принятие субъектами Российской Федерации нормативных актов в области международной деятельности и внешнеэкономических связей. Они вправе заключать международные договоры в рамках своих полномочий, и необходимо уважительное отношение к этой практике⁵.

В международных отношениях сложились нормы, признающие право субъектов федерации на международную правосубъектность. Ни одно развитое государство не выступает против этого, а порой стимулирует такую деятельность, следовательно, присутствует как бы молчаливое согласие государств на участие субъектов федерации в международных правоотношениях.

Отдельные положения закона «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации», которые объявляют заключаемые соглашения немеждународными договорами, не подпадающими под действие норм международного права, не соответствуют практике современных развитых федеративных государств и современному состоянию развития международного права. Предоставление субъектам федерации права заключать международные соглашения по весьма ограниченному кругу вопросов (в сфере культуры, образования, региональной экономики и т.п.) под контролем или с согласия федерации содействовало бы развитию как субъекта, так и федерации в целом.

1 февраля 2000 г. было принято Постановление № 91 Правительства РФ, разъясняющее процедуру получения его согласия на осуществление субъектами Федерации международных и внешнеэкономических связей с иностранными государствами. Было указано, что решение Правительства РФ по этому вопросу прини-

⁵ Г. Игнатенко. Международно-правовой статус субъектов Российской Федерации // «Российский юридический журнал». 1995. № 1. С. 9, 11.

мается на основании обращения органов исполнительной власти субъектов, содержащего обоснование таких связей, при наличии положительного заключения МИД и Министерства юстиции РФ, а также других федеральных органов исполнительной власти в соответствии с их компетенцией⁶.

Таким образом, принятые в последние годы федеральные законы детализировали конституционные положения, касающиеся внешнеполитических полномочий субъектов, и установили более жесткий централизованный контроль над их международной деятельностью.

Внешняя деятельность субъектов Российской Федерации

Несмотря на дискуссии вокруг полномочий субъектов РФ в договорной области и статуса самих международных соглашений, заключаемых субъектами, российские регионы вели активную работу в этой сфере. Внешние связи наших регионов превратились в важный канал международного сотрудничества. Показательны в этом плане контакты субъектов Федерации, органов местного самоуправления с зарубежными партнерами. Более половины регионов Федерации имеют сухопутные или морские границы с иностранными государствами. Так, например, развивается сотрудничество северо-западных регионов России с прилегающими административно-территориальными единицами государств Северной Европы. На азиатско-тихоокеанском направлении можно отметить вклад субъектов Федерации, расположенных за Уральским хребтом, в развитие международных и внешнеэкономических связей с регионами КНР, Японии и США. Развивается региональное сотрудничество по линии СНГ.

Во второй половине 1990-х гг. регионами были подписаны более 300 различных международных соглашений, большая часть которых была подготовлена при помощи МИД РФ⁷. Однако некоторые соглашения были подготовлены без участия МИД РФ и

⁶ «Российская газета». 2000. 10 февраля. С. 5.

⁷ V. Matvienko. The Center and the Regions in Foreign Policy // «International Affairs» (Moscow). № 4. P. 91-92.

вызвали серьезное недовольство с его стороны. Так, МИД РФ выразил сожаление по поводу договора между Кабардино-Балкарией и Абхазией, формально являющейся частью Грузии⁸. Торговый договор между Калининградской областью и Литвой был даже аннулирован федеральными властями в 1995 г. как противоречащий российскому законодательству⁹.

Несмотря на эти коллизии, развитие договорных связей с иностранными партнерами явилось весьма эффективным инструментом в руках регионов для укрепления их авторитета на международной арене. Российская дипломатия стала привлекать регионы как для урегулирования спорных вопросов с иностранными государствами, так и для развития стабильных добрососедских отношений с сопредельными странами. Так, например, в 1998 г. представители Курильских островов были включены в состав делегации на российско-японских переговорах по заключению мирного договора между двумя странами. Представители дальневосточных территорий приглашались на российско-китайские встречи в верхах и участвовали в смешанных комиссиях по демаркации границы между этими государствами¹⁰. Представители Калининграда принимали участие в разработке и подписании соглашения между РФ и Польшей о сотрудничестве Калининградской области с северо-восточными воеводствами Польши¹¹.

Регионы участвуют в международной деятельности не только в индивидуальном порядке, но и коллективно – через межрегиональные ассоциации. Например, в феврале 2000 г. участники заседания Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» (МАСС), куда входят руководители 19 субъектов РФ, наряду с вопросами внутренней политики, обсуждали и международные вопросы: ук-

⁸ А.С. Макарычев, М.Г. Макарычева. Международная деятельность российских регионов: причины, возможности, препятствия // Сравнительный регионализм: Россия, СНГ, Запад. Нижний Новгород, 1997. С. 159.

⁹ P. Joenniemi. Kaliningrad: a region in search for a past and a future. Background paper prepared for the International Colloquium «Kaliningrad. Future prospects of the region». Ostsee-Akademie, Travemunde, 3-5 November. 1996. P. 19.

¹⁰ А. Сергунин. Региональный фактор в российской внешней политике: правовые аспекты // Федерализм в России. Казань, 2001. С. 109.

¹¹ «Независимая газета». 2000. 2 марта. С. 12.

репление границ между Россией и Монголией, строительство автодороги в Китай¹². Участники МАСС активно поддерживают планы дальнейшей интеграции с Белоруссией. На их долю приходится 20% товарооборота России с Беларусью. МАСС создал Сибирское молодежное движение за «Союз России и Белоруссии»¹³.

Важным показателем реализации международной правосубъектности регионов является договорный процесс. Именно договорная правоспособность является одним из главных элементов международной правосубъектности. Татарстан заключил более 50 договоров и соглашений о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве с зарубежными партнерами, в том числе с членами Европейского Союза: Германией, Францией, Нидерландами. В июне 1995 г. соответствующее соглашение было заключено между Казанью и Анкарой. Значительная часть соглашений Республики Татарстан с государствами дальнего зарубежья (Турцией, Чехией, Кубой, Польшей, Болгарией) была заключена на основании международных договоров и соглашений Российской Федерации. Также имеется ряд соглашений о сотрудничестве с правительствами субъектов иностранных федераций: Квебека (Канада), Земли Нижняя Саксония (Германия), штата Южная Австралия, с администрацией автономного округа Мадрид.

Эффективность международных связей субъектов федеративного государства повышается, если они имеют свои представительства в зарубежных странах. По этой причине многие субъекты РФ стремились иметь свои представительства за рубежом, а иностранные – на своей территории. Однако не все регионы имеют для этого финансовые и кадровые возможности. Ведь в соответствии с федеральным законодательством, эти представительства должны содержаться за счет бюджета самих регионов.

Республика Татарстан имеет полномочные, постоянные и торговых представительства в Азербайджане, Казахстане, Узбекистане, Турции, Австрии, ФРГ, Франции, США, Вьетнаме, на Кубе,

¹² Ю. Пронин. Сибиряки присягают на верность Путину // «Независимая газета». 2000. 18 февраля. С. 3.

¹³ В. Нечипуренко. Сибирское соглашение с Белоруссией // «Российская газета». 1999. 16 октября. С. 4.

в Чехии и Словакии, Финляндии, на Кипре, которые занимаются, прежде всего, вопросами экономического сотрудничества. В 1994 г. на основании распоряжения президента РФ в Казани было открыто Генеральное Консульство Турецкой Республики. На территории Российской Федерации действуют представительства РТ в Москве, Санкт-Петербурге и Екатеринбурге, а также торгово-экономические представительства в Ханты-Мансийском округе и Нижегородской области. Представительства на территориях иностранных государств открываются на основе соглашений между Правительством Республики Татарстан и правомочными органами субъектов иностранных федеративных государств или правомочными органами административно-территориальных образований иностранных государств и действуют на основании положений, в которых закрепляются их статус и полномочия.

В Республике Татарстан принят также Закон «О внешнеэкономической деятельности Республики Татарстан». В соответствии с Договором заключено соглашение между Правительством РФ и Правительством РТ о разграничении полномочий в области внешнеэкономических связей.

Регионы стремятся развивать связи не только с отдельными странами, но и с международными организациями. Например, Татарстан установил связи и активно сотрудничает с ЮНЕСКО, ВОЗ, ЮНИДО, Конгрессом местных и региональных властей Европы, Советом Европы, является членом Ассамблеи регионов Европы¹⁴.

Субъекты РФ представлены или активно участвуют в работе таких региональных организаций как Совет Баренцева моря /Евроарктического региона, Арктический Совет, Совет государств Балтийского моря, Черноморский совет экономического сотрудничества. С вхождением России в Азиатско-тихоокеанский экономический совет в ноябре 1998 г. открылись новые возможности для российского Дальнего Востока.

Сегодня без таких контактов трудно наполнить реальным содержанием многие договоры и соглашения, заключаемые от имени Российской Федерации. Развитие федерализма должно помочь

¹⁴ Ф. Мухаметшин. Казань за реальный федерализм // «Независимая газета». 2000. 15 февраля. С. 4.

росту эффективности внешнеполитических и внешнеэкономических отношений нашего государства.

Рекомендуемая литература:

1. Конституционное законодательство России / Под. ред. Ю.А. Тихомирова. М., 1999.
2. Концепция внешней политики Российской Федерации // «Российская газета». 2000. 11 июля.
3. Республика Татарстан. Путь к суверенитету. Казань, 1999.
4. Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2003.
5. Федерализм – глобальные и российские измерения. Казань, 1993.
6. *Р.Г. Абдулатипов, Л.Ф. Болтенкова, Ю.Ф. Яров.* Федерализм в истории России. М., 1993.
7. *С.В. Борисов.* Внешнеполитическая деятельность российских регионов как атрибут их политической самоидентификации // Что хотят регионы России? М., 1999.
8. *Г.В. Игнатенко.* Международно-правовой статус субъектов Российской Федерации // «Российский юридический журнал». 1995. №1.
9. *А.С. Макарычев, М.Г. Макарычева.* Международная деятельность российских регионов: причины, возможности, препятствия // Сравнительный регионализм: Россия, СНГ, Запад. Нижний Новгород, 1997.
10. *В.В. Пустогаров.* Международные связи субъектов Российской Федерации и их правовое регулирование // «Государство и право». 1994. № 7.
11. *Д. Сиджански.* Федералистское будущее Европы. От Европейского Сообщества до Европейского Союза. М., 1998.
12. *В.Л. Толстых.* Конституционно-правовые основы международной деятельности субъектов Российской Федерации. Новосибирск, 1997.
13. *В.Е. Чиркин.* Современное федеральное государство. М., 1997.

Приложения*

Конституция Бельгии от 17 февраля 1994 года

Часть I

О Бельгийской федерации, ее составных частях и территории

Статья 1

Бельгия является федеративным государством, состоящим из сообществ и регионов.

Статья 2

Бельгия включает три сообщества: Французское сообщество, Фламандское сообщество и Германоязычное сообщество.

Статья 3

Бельгия включает три региона: Валлонский регион, Фламандский регион, Брюссельский регион.

Статья 4

Бельгия состоит из четырех лингвистических регионов: регион французского языка, регион нидерландского языка, двуязычный регион Брюссель-столица и регион немецкого языка.

Каждая коммуна Королевства является частью одного из лингвистических регионов.

Границы четырех лингвистических регионов могут быть изменены или уточнены только законом, принятым большинством голосов в каждой лингвистической группе каждой из палат, при условии, что присутствует большинство каждой группы и общее число поданных голосов в обеих лингвистических группах достигает двух третей принявших участие в голосовании.

Статья 5

Валлонский регион включает следующие провинции: валлонский Брабант, Эно, Льеж, Люксембург и Намюр.

* Извлечения из конституций зарубежных стран.

Фламандский регион включает следующие провинции: Анвер, Фламандский Брабант, Западная Фламандия, Восточная Фламандия и Лимбург.

В случае необходимости на основании закона территория может быть разделена на большее число провинций.

Закон может изъять некоторые территории, границы которых он устанавливает из провинциального деления, подчинить их непосредственно федеральной исполнительной власти и определить для них особый статус.

Этот закон должен быть принят большинством, предусмотренным последним абзацем статьи 4.

Статья 6

Подразделения провинций могут быть установлены только законом.

Статья 7

Границы государства, провинций и коммун могут быть изменены или уточнены только в силу закона.

Глава I *О федеральных палатах*

Статья 43

§ 1. В случаях, определенных Конституцией, избранные члены каждой палаты подразделяются установленным законом способом на французскую и нидерландскую лингвистические группы.

§ 2. Сенаторы, указанные в пунктах 1, 2, 4 и 7 статьи 67, образуют французскую лингвистическую группу Сената. Сенаторы, указанные в пунктах 1, 3 и 6 статьи 67, образуют нидерландскую лингвистическую группу Сената.

Раздел I

О Палате представителей

Статья 61

Члены Палаты представителей избираются непосредственно гражданами, достигшими восемнадцатилетнего возраста и не подпадающими ни под один из исключительных случаев, предусмотренных законодательством.

Каждый избиратель имеет право только на один голос.

Раздел II

О Сенате

Статья 67

§ 1. Независимо от статьи 72, Сенат состоит из семидесяти одного сенатора, в их числе:

1°. двадцать пять сенаторов, избираемых в соответствии со статьей 61 нидерландской избирательной коллегией;

2°. пятнадцать сенаторов, избираемых в соответствии со статьей 61 французской избирательной коллегией;

3°. десять сенаторов, назначаемых Советом Фламандского сообщества, выдвигаемых советом из своего состава;

4°. десять сенаторов, назначаемых Советом Французского сообщества из своего состава;

5°. одного сенатора, назначаемого Советом Германоязычного сообщества из своего состава;

6°. шести сенаторов, назначаемых сенаторами, указанными в пунктах 1 и 5;

7°. четырех сенаторов, назначаемых сенаторами, указанными в пунктах 2 и 6.

§ 2. По меньшей мере один из сенаторов, указанных в пунктах 1, 3 и 6 параграфа 1, должен проживать на день выборов в двуязычном регионе Брюссель-столица.

Не менее десяти сенаторов, указанных в пунктах 2, 4 и 7 параграфа 1, должны проживать на день выборов в двуязычном регионе Брюссель-столица. Если по меньшей мере четверо из сенаторов, указанных в пункте 2 параграфа 1, не проживают на день выборов в двуязычном регионе Брюссель-столица, то не менее двух сенаторов, указанных в пункте 4 параграфа 1, должны проживать на день выборов в двуязычном регионе Брюссель-столица.

Статья 68

§ 1. Общее число сенаторов, указанных в пунктах 1, 2, 3, 4, 6 и 7 параграфа 1 статьи 67, распределяется в каждой лингвистической группе в зависимости от количества избирательных списков по выборам сенаторов, указанных в пунктах 1 и 2 параграфа 1 статьи 67, следуя системе пропорционального представительства, которая определяется законом.

При назначении сенаторов, указанных в пунктах 3 и 4 параграфа 1 статьи 67, принимаются во внимание только списки, на основании которых по крайней мере один сенатор, указанный в пунктах 1 и 2 параграфа 1 статьи 67, был избран независимо от того, достаточное ли число членов было избрано по этим спискам соответственно из состава Совета Фламандского сообщества или Совета Французского сообщества.

При назначении сенаторов, указанных в пунктах 6 и 7 параграфа 1 статьи 67, принимаются во внимание единственно списки, по которым по крайней мере один сенатор, указанный в пунктах 1 и 2 статьи 67, был избран.

§ 2. При избрании сенаторов, указанных в пунктах 1 и 2 параграфа 1 статьи 67, голосование является обязательным и тайным. Оно проводится в коммуне, за исключением случаев, установленных законом.

§ 3. Для избрания сенаторов, указанных в пунктах 1 и 2 параграфа 1 статьи 67, закон определяет избирательные округа и состав избиратель-

ных коллегий; кроме того, он определяет условия, необходимые для избрания, а также проведения избирательных операций.

Закон регулирует назначение сенаторов, указанных в пунктах 1 и 2 параграфа 1 статьи 67, за исключением способов назначения на основании закона, принятого большинством, предусмотренным последним абзацем статьи 4, которые регулируются декретом советов сообщества в пределах их компетенции. Этот декрет должен быть принят большинством в две трети поданных голосов, при условии наличия большинства членов соответствующего совета.

Сенатор, указанный в пункте 5 параграфа 1 статьи 67, назначается советом Германоязычного сообщества абсолютным большинством поданных голосов.

Закон регулирует назначение сенаторов, указанных в пунктах 6 и 7 параграфа 1 статьи 67.

Глава IV

Сообщества и регионы

Раздел I

Об органах

Подраздел 1. О советах сообщества и региона

Статья 115

§ 1. Существуют Совет Французского сообщества и Совет Фламандского сообщества, называемый Фламандским советом, состав и порядок деятельности которых определяется законом, принятым большинством, предусмотренным последним абзацем статьи 4.

Существует Совет Германоязычного сообщества, состав и порядок деятельности которого определяется законом.

§ 2. Независимо от положений статьи 137, региональные органы, указанные в статье 39, включают Совет региона.

Статья 116

§ 1. Советы состоят из избранных представителей.

§ 2. Каждый Совет сообщества состоит из членов, избранных непосредственно в соответствующий Совет региона или в совет сообщества.

Кроме случаев применения статьи 137, каждый Совет региона состоит из членов, избранных непосредственно в соответствующий Совет региона или в Совет сообщества.

Подраздел 2. О правительствах сообщества и региона

Статья 121

§ 1. Существуют правительство Французского сообщества и правительство Фламандского сообщества, состав и порядок деятельности ко-

торых определяются законом, принятым большинством, предусмотренным последним абзацем статьи 4.

Существует правительство Германоязычного сообщества, состав и порядок деятельности которого определяются законом.

§ 2. Независимо от статьи 137, региональные органы, указанные в статье 39, включают правительство.

Статья 122

Члены каждого правительства сообщества или региона избираются их советом.

Статья 123

§ 1. Закон регламентирует состав и порядок деятельности правительств сообщества и региона. Кроме того, что касается правительства Германоязычного сообщества, этот закон принимается большинством, предусмотренным последним абзацем статьи 4.

§ 2. Закон, принятый большинством, предусмотренным последним абзацем статьи 4, определяет вопросы, касающиеся состава и порядка деятельности правительства Французского сообщества и правительства Валлонского региона, которые их советы урегулируют в пределах собственной компетенции декретом или нормой, указанными в статье 137, в зависимости от конкретного случая. Декрет и норма, предусмотренные статьей 34 принимаются большинством в две трети поданных голосов при условии присутствия большинства членов Совета.

Раздел II

Компетенция

Подраздел 1. Компетенция сообществ

Статья 127

§ 1. Советы Французского сообщества и Фламандского сообщества регулируют декретом:

1°. вопросы культуры;

2°. образование, за исключением:

а) определения начала и окончания обязательного школьного обучения;

б) минимальных требований к выдаче дипломов;

с) пенсионного режима для работников образования.

3°. сотрудничество между сообществами, а также международное сотрудничество, включая заключение договоров по вопросам, указанным в пунктах 1 и 2.

Закон, принятый большинством, предусмотренным последним абзацем статьи 4, фиксирует вопросы культуры, указанные в пункте 1, и формы сотрудничества, указанные в пункте 3, а также способы заключения договоров, указанных в пункте 3.

§ 2. Эти декреты имеют силу закона соответственно в регионе французского языка и регионе нидерландского языка, а также в отношении учреждений двуязычного региона Брюссель-столица, характер деятельности которых определяет их принадлежность исключительно к тому или другому сообществу.

Статья 128

§ 1. Советы Французского сообщества и Фламандского сообщества регулируют декретом, в пределах своих полномочий, персонализированные вопросы, а также в рамках этих вопросов сотрудничество между сообществами и международное сотрудничество, включая заключенные договоры.

Закон, принимаемый большинством, предусмотренным последним абзацем статьи 4, фиксирует персонализированные вопросы, а также формы сотрудничества и порядок заключения договоров.

§ 2. Эти декреты имеют силу закона соответственно в регионе французского языка и регионе нидерландского языка, а также, если законом, принимаемым большинством, предусмотренным последним абзацем статьи 4, не установлено иное, в отношении учреждений создаваемых в Двуязычном регионе Брюссель-столица, организационный характер которых определяет их принадлежность исключительно к тому или иному сообществу.

Статья 129

§ 1. Советы Французского сообщества и Фламандского сообщества каждый в своей сфере, регулируют декретом, независимо от федерального законодателя, использование языков в:

- 1°. административных вопросах;
- 2°. обучении в заведениях, созданных, дотируемых или признанных публичными властями;
- 3°. социальных отношениях между работодателем и персоналом, а также в актах и документах предприятий, действующих на основании закона и регламентов.

§ 2. Эти декреты имеют силу закона соответственно для региона французского языка и региона нидерландского языка, за исключением того, что касается:

- коммун или групп коммун, граничащих с другим лингвистическим регионом, и предписаний или разрешений законом использовать другой язык, помимо языка региона, в котором они расположены. Для этих коммун изменение правил употребления языков в вопросах, указанных в параграфе 1, может проводиться только законом, принятым большинством, предусмотренным последним абзацем статьи 4;
- служб, деятельность которых распространяется за пределы лингвистического региона, в котором они расположены;

- федеральных и международных институтов, учреждаемых законом, деятельность которых имеет общий характер более чем для одного сообщества.

Статья 130

§ 1. Совет Германоязычного сообщества регулирует декретом:

- 1°. вопросы культуры;
- 2°. персонализированные дела;
- 3°. образование в пределах, установленных пунктами 1 и 3 параграфа 1 статьи 127;
- 4°. сотрудничество между коммунами, а также международное сотрудничество, включая заключение договоров по вопросам, указанным в пунктах 1, 2 и 3;
- 5°. употреблении языков при обучении в учреждениях, создаваемых, субсидируемых или признанных публичными властями.

Закон определяет вопросы культуры и вопросы персонализированного характера, указанные в пунктах 1 и 2, а также формы сотрудничества, указанные в пункте 4, и порядок заключения этих договоров.

§ 2. Эти декреты имеют силу закона в регионе немецкого языка.

Подраздел 3. Специальные предписания

Статья 135

Закон, принятый большинством, предусмотренным последним абзацем статьи 4, определяет органы, которые осуществляют в двуязычном регионе Брюссель-столица полномочия, не предоставленные сообществам в вопросах, указанных в параграфе 1 статьи 128.

Статья 136

Существуют лингвистические группы в совете региона Брюссель-столица и коллегии, компетентные в предметах введения сообществ; их состав, порядок деятельности, полномочия и финансирование, независимо от статьи 175, регулируются законом, принимаемым большинством, предусмотренным последним абзацем статьи 4.

Коллегии совместно формируют объединенную коллегия, которая исполняет функцию органа согласования и координации между двумя сообществами.

Статья 137

С целью применения статьи 39 Совет Французского сообщества и Совет Фламандского сообщества, а также их правительства могут осуществлять полномочия соответственно Валлонского региона и Фламандского региона на условиях и способом, установленных законом. Этот закон должен быть принят большинством, предусмотренным последним абзацем статьи 4.

Статья 138

Совет Французского сообщества, с одной стороны, и Совет Валлонского региона и французская лингвистическая группа Совета региона Брюссель-столица, с другой стороны, могут заключить каждый своим декретом совместное соглашение, на основании которого Совет и правительство Валлонского региона в регионе французского языка и французская лингвистическая группа Совета региона Брюссель-столица и его коллегия в Двухязычном регионе Брюссель-столица осуществляют полностью или частично полномочия Французского сообщества.

Эти декреты принимаются большинством в две трети поданных голосов в Совете Французского сообщества и абсолютным большинством поданных голосов в Совете Валлонского региона и французской лингвистической группе региона Брюссель-столица при условии присутствия большинства членов Совета или соответствующей лингвистической группы. Они могут регулировать финансирование мероприятий в пределах ими определенных полномочий, а также передачу персонала, имущества, прав и обязанностей, имеющих к ним отношение.

Эти полномочия осуществляются путем принятия декретов, постановлений или регламентов в зависимости от обстоятельств.

Статья 139

По предложению своих правительств Совет Германоязычного сообщества и Совет Валлонского региона с общего согласия могут принять своими декретами решение о том, что Совет и правительство Германоязычного сообщества осуществляют в регионе немецкого языка, полностью или частично, полномочия Валлонского региона.

Эти полномочия осуществляются путем принятия декретов, постановлений или регламентов в зависимости от обстоятельств.

Статья 140

Совет и правительство Германоязычного сообщества осуществляют путем принятия постановлений и декретов любое иное полномочие, которое возложено на них законом.

Статья 159 применима к этим постановлениям и регламентам.

Глава VIII

О провинциальных и коммунальных учреждениях

Статья 163

Полномочия, реализуемые в Валлонском и Фламандском регионах выборными провинциальными органами, осуществляются в двухязычном регионе Брюссель-столица Французским и Фламандским сообществами и Совместной комиссией сообществ – в том, что касается вопросов, вытекающих из их полномочий согласно статьям 127 и 128, и регионом Брюссель-столица – в том, что касается иных вопросов.

Кроме того, закон, принимаемый большинством, предусмотренным последним абзацем статьи 4, регулирует способы, согласно которым регион Брюссель-столица или любое учреждение, члены которого им назначены, осуществляет свои полномочия, указанные в первой части, которые не касаются вопросов, отмеченных в статье 39. Закон, принимаемый тем же большинством, регулирует предоставление учреждениям, предусмотренным в статье 136, полностью или частично полномочий, указанных в первой части, которые вытекают из вопросов, отмеченных в статьях 127 и 128.

Часть IV **О международных отношениях**

Статья 167

§ 1. Король руководит международными отношениями, независимо от компетенции сообществ и регионов в регулировании международного сотрудничества, включая заключение договоров по вопросам, которые входят в их компетенцию по Конституции или в силу последней.

Король командует Вооруженными Силами и вводит военное положение, а также прекращает военные действия. Он информирует об этом палаты, как только интересы и безопасность государства ему это позволяют, делая при этом необходимые сообщения.

Никакая уступка, никакой обмен, никакое присоединение территории не могут иметь места иначе как в силу закона.

§ 2. Король заключает договоры, за исключением договоров по вопросам, указанным в параграфе 3. Эти договоры вступают в действие только после получения согласия палат.

§ 3. Правительства сообщества и региона, указанные в статье 121, ключают в пределах своих полномочий договоры по вопросам, входящим в компетенцию их советов. Эти договоры вступают в действие только после получения согласия Совета.

§ 4. Закон, принимаемый большинством, предусмотренным последним абзацем статьи 4, определяет порядок заключения договоров, указанных в параграфе 3 и договоров, по вопросам, не входящим в исключительную компетенцию сообществ или регионов в силу или на основании Конституции.

§ 5. Король может денонсировать договоры, заключенные до 18 мая 1993 года, по вопросам, указанным в параграфе 3, с согласия соответствующих правительств сообществ и регионов.

Король денонсирует эти договоры, если правительства соответствующих сообществ и регионов на этом настаивают. Закон, принятый большинством, предусмотренным последним абзацем статьи 4, регулирует процедурные вопросы в случае несогласия между соответствующими правительствами сообществ и регионов.

Часть VII

Общие предписания

Статья 189

Текст Конституции составлен на французском, нидерландском и немецком языках.

Основной закон Федеративной Республики Германия от 23 мая 1949 года

II. Федерация и земли

Статья 20

1. Федеративная Республика Германия является демократическим и социальным федеративным государством.

2. Вся государственная власть исходит от народа. Она осуществляется народом путем выборов и голосований, а также через специальные органы законодательства, исполнительной власти и правосудия.

3. Законодательство связано конституционным строем, исполнительная власть и правосудие – законом и правом.

4. Все немцы имеют право оказывать сопротивление всякому, кто попытается устранить этот строй, если иные средства не могут быть использованы (*включен Законом от 24 июня 1968 г.*).

Статья 23

(в ред. Закона от 21 декабря 1992 г.)

1. В целях осуществления идеи Объединенной Европы Федеративная Республика Германия участвует в развитии Европейского Союза, который обязуется сохранять принципы демократического, правового, социального и федеративного государства и принцип субсидиарности, а также гарантирует защиту основных прав, по существу, совпадающих с основными правами, содержащимися в Основном законе. В этих целях Федерации может передавать свои суверенные права на основании закона, одобренного Бундесратом. Для учреждения Европейского Союза, а также изменения его договорных основ и аналогичного урегулирования, посредством которого изменяется или дополняется настоящий Основной закон либо становятся возможными такие изменения или дополнения, применяются положения абзацев 2 и 3 статьи 79.

2. Бундестаг и земли через Бундесрат участвуют в делах Европейского Союза. Федеральное правительство должно всесторонне и своевременно информировать Бундестаг и Бундесрат.

3. Федеральное правительство предоставляет Бундестагу возможность дать заключение до его участия в принятии правовых актов Европейского Союза. Федеральное правительство принимает во внимание мнение Бундестага при обсуждении вопросов. Подробности регулирует закон.

4. Бундестаг участвует в формировании воли Федерации настолько насколько он мог бы принимать участие в соответствующем внутригосударственном мероприятии или насколько земли могли бы быть полномочными в решении внутригосударственных дел.

5. В той мере, в какой в сфере исключительных полномочий Федерации затрагиваются интересы земель или в какой в остальном Федерация имеет право законодательства, Федеральное правительство принимает во внимание мнение Бундесрата. Если основным вопросом законодательства земель является учреждение их органов или процесс управления, то при формировании воли Федерации по этому вопросу значимым является принятие во внимание мнения Бундесрата; при этом обеспечивается общегосударственная ответственность Федерации. В делах, которые могли бы привести к увеличению расходов или уменьшению доходов Федерации, требуется согласие Федерального правительства.

6. Если по основному вопросу затрагиваются исключительные полномочия земель, то соблюдение прав, принадлежащих Федеративной Республике Германии как государству – члену Европейского Союза, должно быть передано Федерацией одному из представителей земель, назначенному Бундесратом. Осуществление прав производится при участии Федерального правительства и в согласии с ним; при этом должна учитываться ответственность Федерации за государство в целом.

7. Подробности к абзацам 4-6 устанавливает закон, который требует одобрения Бундесрата.

Статья 24

1. Федерация может законодательным путем передавать свои суверенные права межгосударственным учреждениям.

1а. Насколько земли являются компетентными в осуществлении государственных полномочий и выполнении государственных задач, они могут переносить с одобрения Федерального правительства суверенные права на приграничные учреждения по соседским делам (*включен Законом от 21 декабря 1992 г.*).

2. Для обеспечения мира Федерация может включиться в систему взаимной коллективной безопасности; при этом она согласится на такие ограничения своих суверенных прав, которые должны привести к установлению и обеспечению мирного и устойчивого порядка в Европе и в отношениях между народами всего мира.

3. Для регулирования межгосударственных споров Федерация присоединится к соглашениям об общем, всеобъемлющем, обязательном международном арбитраже.

Статья 28

1. Конституционное устройство в землях должно соответствовать принципам республиканского, демократического и социального правового государства в духе настоящего Основного закона. В землях, округах и общинах народ должен иметь представительство, созданное в результате всеобщих, прямых, свободных, равных и тайных выборов. На выборах в округах и общинах обладают правом избирать и быть избранными согласно праву Европейского Сообщества также лица, которые имеют гражданство государства – члена Европейского Сообщества. В общинах выборный орган может быть заменен общинным собранием (*в ред. Закона от 21 декабря 1992 г.*).

2. Общинам должно быть предоставлено право регулировать в рамках закона под свою ответственность все дела местного сообщества. Союзы общин также пользуются правом самоуправления в рамках их законной компетенции и на основе законов. Гарантия самоуправления охватывает также основы собственной ответственности в финансовой сфере; к этим основам относятся обеспечивающие экономическую достаточность налоговые источники, принадлежащие общинам с правом повышения ставок (*в ред. законов от 27 октября 1994 г. и 20 октября 1997 г.*).

3. Федерация гарантирует соответствие конституционного строя земель основным правам и определениям абзацев 1 и 2.

Статья 29

1. Территория Федерации может быть изменена таким образом, чтобы земли могли эффективно выполнять возложенные на них задачи соответственно их величине и возможностям. При этом должны приниматься во внимание земляческие связи, исторические и культурные особенности хозяйственная целесообразность, а также требования, касающиеся организации территории и планирования развития земель (*в ред. Закона от 23 августа 1976 г.*).

2. Мероприятия по новому делению федеральной территории осуществляются посредством федерального закона, утверждаемого на референдуме. Мнение заинтересованных земель должно учитываться (*в ред. Закона от 23 августа 1976 г.*).

3. Референдум проводится в землях, из территорий или частей территорий которых должна быть образована новая земля или земля с новыми границами (заинтересованные земли). Голосование проводится по вопросу: должны ли заинтересованные земли оставаться в прежних границах или должна быть образована новая земля или земля с новыми границами. Результат референдума об образовании новой земли или земли с новыми границами считается положительным, если на будущей территории, а также на всех территориях или частях территорий заинтересованной земли принадлежность которых должна соответственно измениться, большинство проголосует за эти изменения. Результат считается отрица-

тельным, если на территории одной из заинтересованных земель большинство проголосует против изменений; однако отрицательный результат не принимается во внимание, если на части территории, принадлежность которой к заинтересованной земле должна измениться, большинство в две трети проголосует за изменение, кроме случая, когда на всей территории заинтересованной земли большинство в две трети отклонит предполагаемые изменения (*в ред. Закона от 23 августа 1976 г.*).

4. Если на ограниченной территории со взаимосвязанными населенными пунктами и экономикой, части которой находятся в нескольких землях, а население составляет не менее одного миллиона человек, десятая часть избирателей, имеющих право выбирать в Бундестаг, потребует путем народной инициативы решения вопроса о принадлежности этой территории к единой земле, то федеральный закон должен определить в течение двух лет, будет ли принадлежность к определенной земле изменена в соответствии с абзацем 2 или в заинтересованных землях будет проведен народный опрос (*в ред. Закона от 23 августа 1976 г.*).

5. Цель народного опроса состоит в том, чтобы установить, получит ли одобрение предложенная в законе принадлежность территории к определенной земле. В соответствии с законом народный опрос может касаться различных предложений, однако не более чем двух. Если большинство одобрит предлагаемые изменения, касающиеся принадлежности к определенной земле, то федеральный закон должен в течение двух лет определить, будет ли изменена такая принадлежность в соответствии с абзацем 2. Если предложение, по поводу которого проводился народный опрос, будет одобрено в соответствии с предложениями 3 и 4 абзаца 3, то в течение двух лет после проведения такого опроса должен быть издан федеральный закон об образовании предполагаемой земли, который не нуждается в дополнительном утверждении на референдуме (*в ред. Закона от 23 августа 1976 г.*).

6. Большинство на референдуме и при народном опросе признается большинством поданных голосов, которое составляет не менее четверти голосов избирателей, пользующихся правом выборов в Бундестаг. Подробности проведения референдума, народного опроса и народной инициативы регулируются федеральным законом; он может предусмотреть возможность повторения народной инициативы не ранее чем через пять лет (*в ред. Закона от 23 августа 1976 г.*).

7. Прочие изменения территориального статуса земель могут осуществляться на основе государственных договоров между заинтересованными землями либо по федеральному закону с согласия Бундесрата, если на территории, чья земельная принадлежность должна измениться, проживает не более 50 000 жителей. Подробности регулируются федеральным законом, который требует согласия Бундесрата и большинства членов Бундестага. Он должен предусмотреть обязанность выяс-

нения мнений заинтересованных общин и округов (*в ред. законов от 23 августа 1976 г. и 27 сентября 1994 г.*).

8. В отклонение от предписаний абзацев 2-7 земли могут устанавливать новое деление составляющей их территории или части территории на основании государственного договора. При этом должно быть заслушано мнение заинтересованных общин и округов. Государственный договор нуждается в утверждении референдумом в каждой заинтересованной земле. Если государственный договор касается части территории земли, то утверждение его референдумом осуществляется на этой части территории; положение второй половины предложения 5 в этом случае не применяется. При проведении референдума решение принимается большинством поданных голосов, если они составляют не менее одной четверти голосов немеццев, обладающих правом избирать в немецкий Бундестаг; подробности устанавливает федеральный закон. Государственный договор требует одобрения Бундестага (*включен Законом от 27 октября 1994 г.*).

Статья 30

Осуществление государственных полномочий и решение государственных задач являются делом земель, поскольку настоящий Основной закон не устанавливает или не допускает другого регулирования.

Статья 31

Федеральное право имеет преимущество перед правом земель.

Статья 32

1. Поддержание отношений с иностранными государствами является компетенцией Федерации.

2. Перед заключением договора, затрагивающего особенности существования какой-либо земли, эта земля должна быть своевременно заслушана.

3. В той мере, в какой земли обладают законодательной компетенцией, они могут с согласия Федерального правительства заключать договоры с иностранными государствами.

Статья 33

1. Каждый немец имеет в каждой земле равные гражданские права и обязанности.

2. Каждый немец имеет равный доступ ко всякой государственной должности в соответствии со своими склонностями, способностями и профессиональной квалификацией.

3. Пользование гражданскими и политическими правами, доступ к государственным должностям, как и права, приобретенные на государственной службе, независимы от исповедуемой религии. Никому не может быть причинен ущерб по причине его приверженности или неприверженности к какому-либо вероисповеданию или мировоззрению.

4. Осуществление властных полномочий в виде постоянной задачи, как правило, должно поручаться лицам, состоящим на государственной службе и связанным узами публично-правовых отношений службы и верности.

5. Право государственной службы должно регулироваться с учетом традиционных принципов, касающихся статуса профессиональных чиновников.

Статья 34

Если какое-либо лицо при исполнении порученной ему государственной должности нарушит свои служебные обязанности перед третьими лицами, то в принципе ответственность несет государство или ведомство, на службе которого состоит это лицо. При наличии умысла или грубой небрежности сохраняется право регрессного иска. В случае требований о возмещении ущерба и в случае регрессного иска не исключается применение обычного судебного порядка.

Статья 35

1. Все учреждения Федерации и земель оказывают друг другу взаимную правовую и административную помощь.

2. Для сохранения или восстановления общественного порядка или безопасности в особо важных случаях земля может требовать направления сил и подразделений федеральной пограничной охраны для оказания помощи полиции земли, если последняя без этой помощи не может выполнить свои задачи или может выполнить их с большим трудом. Для оказания помощи в случае стихийного бедствия или особо тяжелой катастрофы земля может потребовать направления полицейских сил других земель, сил и служб других административных органов, а также подразделений федеральной пограничной охраны и Вооруженных сил (*включен Законом от 24 июня 1968 г.; в ред. Закона от 28 июня 1972 г.*).

3. Если стихийное бедствие или катастрофа угрожают территории более чем одной земли, Федеральное правительство может в той мере, в какой это необходимо для эффективной борьбы с ними, давать правительствам земель указания о предоставлении полицейских сил в распоряжение других земель, а также применять формирования федеральной пограничной охраны и Вооруженных сил для поддержки сил полиции. Меры Федерального правительства, предусмотренные в предложении 1 данного абзаца, должны быть отменены по требованию Бундесрата и, как правило, немедленно после устранения опасности (*включен Законом от 24 июня 1968 г.*).

Статья 36

1. В высших учреждениях Федерации должны использоваться в надлежащем соотношении чиновники всех земель. В других учреждениях Федерации набор сотрудников, как правило, производится из жителей той земли, в которой действуют эти учреждения.

2. Законы о Вооруженных силах должны принимать во внимание деление Федерации на земли и их особые отношения землячества (*включен Законом от 19 марта 1956 г.*).

Статья 37

1. Если земля не выполняет федеральных обязательств, возложенных на нее Основным законом или другим федеральным законом, Федеральное правительство может с согласия Бундесрата принять необходимые меры, чтобы побудить землю к выполнению этих обязательств в порядке принуждения со стороны Федерации.

2. Для проведения таких мер принуждения Федеральное правительство или его уполномоченный имеет право давать указания всем землям и их учреждениям.

IV. Бундесрат

Статья 50

Через посредство Бундесрата земли участвуют в законодательстве и Управлении Федерацией и в делах Европейского Союза.

Статья 51

(*в ред. Закона от 21 декабря 1992 г.*)

1. Бундесрат состоит из членов правительств земель, которые их назначают и отзывают. Этих лиц могут представлять другие члены правительств земель.

2. Каждая земля располагает не менее чем тремя голосами; земли с населением свыше двух миллионов имеют четыре голоса, с населением свыше шести миллионов – пять голосов, с населением свыше семи миллионов – шесть голосов (*изменен Договором между ФРГ и ГДР о восстановлении единства Германии от 31 августа 1990 г.*).

3. Каждая земля может послать в Бундесрат столько членов, сколько она имеет голосов. Голоса земли могут подаваться только согласованно и только присутствующими членами Бундесрата или их представителями.

VII. Законодательство Федерации

Статья 70

1. Земли имеют право законодательствовать в той мере, в какой настоящий Основной закон не предоставляет законодательные полномочия Федерации.

2. Разграничение компетенции Федерации и земель определяется согласно предписаниям настоящего Основного закона об исключительной и конкурирующей законодательной компетенции.

Статья 71

В сфере исключительной законодательной компетенции Федерации земля обладает законодательными полномочиями лишь тогда и постольку, когда и постольку она специально уполномочена на это федеральным законом.

Статья 72

(в ред. Закона от 27 октября 1994 г.)

1. В сфере конкурирующего законодательства земли имеют право законодательствовать лишь тогда и постольку, когда и постольку Федерация не пользуется посредством закона своей законодательной компетенцией.

2. В этой сфере Федерация имеет право законодательства, когда и постольку существует необходимость федерального законодательного регулирования в целях обеспечения единообразных условий жизни на территории Федерации или сохранения правового и экономического единства в общегосударственных интересах.

3. Федеральным законом может быть установлено, что федеральное законодательное регулирование, в котором более нет необходимости в смысле абзаца 2, может быть заменено правом земли.

Статья 73

Федерация обладает исключительной законодательной компетенцией по следующим вопросам:

1) внешние сношения, а также оборона, включая защиту гражданского населения *(в ред. законов от 26 марта 1954 г. и 24 июня 1968 г.)*;

2) гражданство Федерации;

3) свобода передвижения, паспортное дело, эмиграция и иммиграция, выдача отдельных лиц другим государствам;

4) валюта, денежное обращение, чеканка монет, эталоны мер и весов, регулирование времени;

5) таможенное и торговое единство территории, договоры о торговле и судоходстве, свобода товарооборота, товарооборот и расчеты с границей, включая таможенную и пограничную охрану;

6) воздушное сообщение *(в ред. Закона от 20 декабря 1993 г.)*;

ба) железнодорожное сообщение, которое целиком или большей частью находится в собственности Федерации (железные дороги Федерации), строительство, поддержание в сохранности и эксплуатация рельсовых путей железной дороги Федерации, а также взимание платы за использование этих путей *(включен Законом от 20 декабря 1993 г.)*;

7) служба почты и телекоммуникаций *(в ред. Закона от 30 августа 1994 г.)*;

8) правовое положение лиц, находящихся на службе Федерации и корпораций публичного права федерального ранга;

9) правовая охрана промышленной собственности, авторское и издательское право;

10) сотрудничество Федерации и земель *(в ред. Закона от 26 июля 1972 г.)*:

- а) в сфере деятельности уголовной полиции,
- б) в защите основ свободного демократического строя, существования и безопасности Федерации или какой-либо земли (охрана Конституции),
- с) в предотвращении на территории Федерации попыток путем применения силы или направленных на такое применение подготовительных действий поставить под угрозу международное положение ФРГ, а также в создании Управления федеральной уголовной полиции и борьбе с международной преступностью;

11) статистика, служащая целям Федерации.

Статья 74

Конкурирующая законодательная компетенция распространяется на следующие области:

1) гражданское право, уголовное право и исполнение приговоров, судоустройство, судопроизводство, адвокатура, нотариат и юридическая консультация;

2) акты гражданского состояния;

3) право союзов и собраний;

4) право иностранцев на пребывание и постоянное проживание; 4а) правовые нормы об оружии и взрывчатых веществах *(в ред. Закона от 23 августа 1976 г.)*;

5) *(отменен Законом от 27 октября 1994 г.)*;

6) дела беженцев и перемещенных лиц;

7) государственное социальное обеспечение;

8) *(отменен Законом от 27 октября 1994 г.)*;

9) военный ущерб и его возмещение;

10) обеспечение инвалидов войны и родственников погибших, а также попечение о бывших военнопленных *(в ред. Закона от 16 июня 1965 г.)*;

10а) могилы воинов, могилы других жертв войны и жертв режима насилия *(включен Законом от 16 июня 1965 г.)*;

11) хозяйственное право (горное дело, промышленность, энергетическое хозяйство, ремесла, промыслы, торговля, банковское и биржевое дело, частное страхование);

11а) производство и использование ядерной энергии в мирных целях, сооружение и эксплуатация установок, предназначенных для этих целей; защита от опасностей, возникающих при высвобождении ядерной энергии или при ионизирующем излучении, и захоронение радиоактивных веществ *(включен Законом от 23 декабря 1959 г.)*;

12) трудовое право, включая положение о предприятии, охрану труда и посредничество по найму, а также социальное страхование, включая страхование по безработице;

13) регулирование помощи учащимся и содействие научным исследованиям *(в ред. Закона от 12 мая 1969 г.)*;

14) право на конфискацию в сфере действия статей 73 и 74;

15) передача земли, природных ресурсов и средств производства в общественную собственность или иные формы общественного хозяйства;

16) предотвращение злоупотреблений экономической властью;

17) содействие производству в сельском и лесном хозяйстве, обеспечение снабжения продовольствием, ввоз и вывоз продукции сельского и лесного хозяйства, рыболовство в открытом море и прибрежных водах, а также охрана побережья;

18) сделки по поводу земельных участков, земельное право (без права участия в освоении земли) и сельскохозяйственная аренда, жилищное дело, устройство населенных пунктов *(в ред. Закона от 27 октября 1994 г.)*;

19) мероприятия против эпидемических и эпизоотических заболеваний, допуск к врачебным и другим медицинским профессиям и врачебной деятельности, обращение с лекарствами, лечебными средствами, наркотиками и ядами;

19а) хозяйственное обеспечение больниц и регулирование тарифов за предоставляемую ими помощь *(включен Законом от 12 мая 1969 г.)*;

20) охрана снабжения продовольствием, предметами потребления, фуражом, семенным и посадочным материалом для сельского и лесного хозяйства, защита растений от болезней и вредителей, а также охрана животных *(в ред. Закона от 18 марта 1971 г.)*;

21) морское и каботажное судоходство, водные опознавательные знаки, внутреннее судоходство, метеорологическая служба, морские каналы и внутренние водные пути общего назначения;

22) дорожное движение, автотранспорт, сооружение и поддержание местных дорог для дальних перевозок, а также взимание и распределение налогов за пользование государственными и общинными дорогами для транспорта *(в ред. Закона от 12 мая 1969 г.)*;

23) рельсовые дороги, кроме железных дорог Федерации, за исключением фуникулеров *(в ред. Закона от 20 декабря 1993 г.)*;

24) устранение отходов, охрана воздушного бассейна от загрязнения и борьба с шумом *(включен Законом от 12 апреля 1972 г.)*;

25) ответственность государства *(включен Законом от 27 октября 1994 г.)*;

26) искусственное оплодотворение людей, исследование изменения наследственности, а также регулирование трансплантации органов и тканей *(включен Законом от 27 октября 1994 г.)*.

2. Принятые согласно абзацу 1, пункт 25, законы требуют одобрения Бундесрата *(включен Законом от 27 октября 1994 г.)*.

Статья 74а

(включена Законом от 18 марта 1971 г.)

1. Конкурирующее законодательство распространяется также на оплату и содержание служащих государственных учреждений, находящихся с ними в публично-правовых отношениях службы и верности, поскольку Федерация не обладает согласно статье 73, пункт 8, исключительной законодательной компетенцией.

2. Федеральные законы, изданные в соответствии с абзацем 1, нуждаются в одобрении Бундесрата.

3. Согласия Бундесрата требуют также федеральные законы, издаваемые в соответствии со статьей 73, пункт 8, поскольку они предусматривают иные принципы организации либо другие уровни оплаты и снабжения, включая должностные оклады или иные наименьшие и наивысшие ставки жалования по сравнению с тем, какие устанавливают федеральные законы в соответствии с абзацем 1.

4. Абзацы 1 и 2 действуют соответственно в отношении оплаты и снабжения судей земель. В отношении законов, изданных в соответствии с абзацем 1 статьи 98, применяется абзац 3.

Статья 75

Федерация имеет право издавать с соблюдением условий статьи 72 основополагающие предписания по следующим вопросам:

1) правовое положение лиц, состоящих на государственной службе земель, общин и других корпораций публичного права, поскольку статья 74а не предписывает иного;

- 1а) общие принципы в области высшего образования;
- 2) общее правовое положение печати и кино;
- 3) охотничье дело, охрана природы и поддержание ландшафтов;
- 4) отведение земель, организация территорий и водоснабжение;
- 5) регистрация жителей и выдача удостоверений личности;
- 6) охрана немецкого культурного наследия от вывоза за границу.

Абзац 3 статьи 72 распространяет соответственно свое действие на положение абзаца 1 *(в ред. законов от 12 мая 1969 г., 18 марта 1971 г. и 27 октября 1994 г.)*.

2. Рамочные предписания могут содержать лишь в исключительных случаях подробное и непосредственно действующее регулирование *(включен Законом от 27 октября 1994 г.)*.

3. Если Федерация издает рамочные предписания, то земли обязаны издать в течение установленного законом срока законы земли *(включен Законом от 27 октября 1994 г.)*.

VIII. Исполнение федеральных законов и федеральная администрация

Статья 83

Земли исполняют федеральные законы как свои собственные, поскольку настоящий Основной закон не устанавливает или не допускает иного.

Статья 84

1. Если земли исполняют федеральные законы как свои собственные, то они сами регулируют создание ведомств и процедуры управления, поскольку федеральные законы с одобрения Бундесрата не устанавливают иного.

2. Федеральное правительство может с согласия Бундесрата издавать общие административные предписания.

3. Федеральное правительство осуществляет надзор за выполнением федеральных законов землями в соответствии с действующим правом. С этой целью Федеральное правительство может направлять уполномоченных в высшие ведомства земель, а с их согласия или в случае их отказа с согласия Бундесрата – также в подчиненные им ведомства.

4. Если недостатки, обнаруженные Федеральным правительством при исполнении землями федеральных законов, не будут устранены, то по предложению Федерального правительства или земли Бундесрат решает, нарушила ли земля норму права. Решение Бундесрата может быть обжаловано в Федеральный конституционный суд.

5. Федеральному правительству могут быть предоставлены федеральным законом, нуждающимся в одобрении Бундесрата, полномочия давать в обоих случаях конкретные указания по выполнению федеральных законов. Они должны передаваться высшим ведомствам земли, кроме случаев, которые Федеральное правительство считает срочными.

Статья 85

1. Когда земли выполняют федеральные законы по поручению Федерации, создание ведомств остается их делом, поскольку федеральные законы с одобрения Бундесрата не устанавливают иного.

2. Федеральное правительство может издавать с одобрения Бундесрата общие административные предписания. Оно может регулировать подготовку служащих и чиновников на единых началах. Руководители ведомств среднего звена должны назначаться с его согласия.

3. Органы земель подчиняются указаниям компетентных высших органов Федерации. Такие указания передаются высшим ведомствам земель, кроме случаев, признаваемых Федеральным правительством срочными. Выполнение указаний должны обеспечивать высшие ведомства земель.

4. Надзор Федерации распространяется на законность и целесообразность исполнения. Федеральное правительство может с этой целью

требовать отчета и представления документов и направления уполномоченных во все ведомства.

Статья 86

Если исполнение законов осуществляется Федерацией через собственную федеральную администрацию либо непосредственно подчиненные ей корпорации или учреждения публичного права, Федеральное правительство издает, поскольку иное не указано законом, общие административные предписания. Оно регулирует создание ведомств, если закон не устанавливает иного.

Статья 87

1. В непосредственное федеральное управление с собственными подчиненными ему административными органами входят управление внешними сношениями, управление федеральными финансами и – в соответствии со статьей 89 – управление федеральными водными путями и судоходством. Федеральным законом могут быть учреждены органы пограничной охраны Федерации, центральные ведомства полицейской информации, уголовной полиции, ведомства по сбору материалов для целей охраны Конституции и для защиты от попыток путем применения силы или подготовки ее применения создать на территории Федерации угрозу внешним интересам Федеративной Республики Германии (*в ред. законов от 28 июля 1972 г., 20 декабря 1993 г. и 30 августа 1994 г.*).

2. В качестве подчиненных непосредственно Федерации корпораций публичного права действуют те учреждения социального страхования, компетенция которых распространяется за пределы одной земли. Учреждения социального страхования, компетенция которых распространяется за пределы одной земли, но не более трех земель, действуют в отклонении от положения предложения 1 в качестве подчиненных непосредственно земле корпораций публичного права, если осуществляющая контроль земля была определена заинтересованными землями (*в ред. Закона от 27 октября 1994 г.*).

3. Кроме того, по делам, где Федерации принадлежит право законодательства, федеральным законом могут быть учреждены самостоятельные высшие федеральные ведомства и новые, непосредственно подчиненные Федерации корпорации и учреждения публичного права. Если перед Федерацией возникнут новые задачи в сферах ее законодательной компетенции, то в случае настоятельной необходимости могут быть образованы с одобрения Бундесрата и большинства членов Бундестага собственные федеральные ведомства среднего и низшего звеньев.

Статья 87e

(включена Законом от 20 декабря 1993 г.)

1. Управление железнодорожным сообщением на железной дороге Федерации относится к исключительному ведению федеральной адми-

нистрации. Федеральным законом может быть передано землям выполнение задач по управлению железнодорожным сообщением как своим собственным делом.

2. Федерация выполняет выходящие за сферу железной дороги Федерации задачи, которые передаются ей федеральным законом.

3. Управление железными дорогами Федерации осуществляется как управление хозяйственными предприятиями частного права. Они находятся в собственности Федерации, поскольку деятельность хозяйственного предприятия включает строительство, содержание и эксплуатацию рельсовых путей. Отчуждение долей Федерации в предприятии согласно абзацу 2 осуществляется на основе закона; большая доля участия в этом предприятии остается у Федерации. Подробности регулируются федеральным законом.

4. Федерация гарантирует, что при расширении и сохранении рельсовых сетей железных дорог Федерации, а также при оказании транспортных услуг на этих железных дорогах принимаются в расчет общие интересы, в частности транспортные потребности, коль скоро это не касается пригородного пассажирского железнодорожного транспорта. Подробности регулируются федеральным законом.

5. Законы, принятые в соответствии с положениями абзацев 1-4, нуждаются в одобрении Бундесрата. В одобрении Бундесрата нуждаются также законы, которые регулируют прекращение, смещение и раздел предприятий железной дороги Федерации, передачу рельсовых путей железных дорог Федерации или затрагивают пригородный пассажирский железнодорожный транспорт.

Статья 87f

(включена Законом от 30 августа 1994 г.)

1. В соответствии с федеральным законом, требующим одобрения Бундесрата, Федерация гарантирует на всей федеральной территории соответствующие и достаточные услуги в сфере почтовой и электронной связи.

2. Услуги по смыслу абзаца 1 предоставляются в качестве частной хозяйственной деятельности предприятиями, образованными на основе использования имущества Германской федеральной почты, и другими частными предприятиями. Задачи в сфере почтовой службы и электронной связи осуществляются федеральным управлением.

3. Без ущерба для положения абзаца 2 Федерация осуществляет согласно федеральному закону через учреждение публичного права отдельные задачи в отношении предприятий, образованных на основе использования обособленного имущества Германской федеральной почты.

Статья 88

(в ред. Закона от 21 декабря 1992 г.)

Федерация учреждает валютный и эмиссионный банк в качестве федерального банка. Его задачи и полномочия в рамках Европейского Союза мо-

гут быть переданы Европейскому центральному банку, который независим и имеет своей преимущественной целью обеспечение стабильности цен.

Статья 89

1. Федерация является собственником прежних имперских водных путей.

2. Федерация управляет федеральными водными путями через собственные ведомства. Во внутреннем судоходстве она выполняет государственные задачи, выходящие за пределы одной земли, а в морском судоходстве – те, что переданы ей законом. Она может передавать управление федеральными водными путями, поскольку они проходят по территории одной земли, этой земле по ее просьбе с правом управления по поручению. Если водный путь проходит через территории нескольких земель, Федерация может поручить управление им той земле, которую предложат заинтересованные земли.

3. При управлении, расширении и сооружении новых водных путей должны по соглашению с землями приниматься во внимание требования охраны ландшафтов и водного хозяйства.

Статья 90

1. Федерация является собственником прежних имперских автострад и шоссежных дорог.

2. Федеральными автострадами и другими магистральными федеральными шоссежными дорогами управляют по поручению Федерации органы земель или компетентные согласно праву земель самоуправляющиеся корпорации.

3. По поручению какой-либо земли Федерация может принять в собственное управление федеральные автострады и другие магистральные федеральные шоссежные дороги, находящиеся на территории этой земли.

Статья 91

(в ред. Закона от 24 июня 1968 г.)

1. Земля может потребовать привлечения полицейских сил других земель, а также сил и средств других ведомств и федеральной пограничной охраны для предотвращения опасности, угрожающей существованию или основам свободного демократического строя Федерации или какой-либо земли.

2. Если земля, которой угрожает опасность, сама не готова или не в состоянии бороться с этой опасностью, Федеральное правительство может подчинить своим указаниям полицию этой земли и полицейские силы других земель, а также использовать подразделения федеральной пограничной охраны. Распоряжение подлежит отмене по ликвидации опасности, а также в любой момент по требованию Бундесрата. Если опасность угрожает территории более чем одной земли, Федеральное правительство может, поскольку это необходимо для эффективной борь-

бы с такой опасностью, давать указания правительствам земель; предложения 1 и 2 при этом не затрагиваются.

VIIIa. Общие задачи Федерации и земель

(включен Законом от 12 мая 1969 г.)

Статья 91a¹

1. Федерация участвует в выполнении землями их задач, если эти задачи имеют значение для всего общества и участие Федерации необходимо для улучшения жизненных условий в следующих областях (общие задачи):

1) расширение и строительство новых высших учебных заведений, включая клиники при них *(в ред. Закона от 31 июля 1970 г.)*;

2) улучшение региональной экономической структуры;

3) улучшение аграрной структуры и защита береговой линии.

2. Более точно общие задачи определяются федеральным законом с одобрения Бундесрата. Этот закон должен содержать общие принципы их решения.

3. Закон определяет процедуру и организацию общего основополагающего планирования. Включение какого-либо мероприятия в планирование требует одобрения земли, на территории которой оно будет осуществляться.

4. В случаях, указанных в абзаце 1, пунктах 1 и 2, Федерация возмещает половину расходов в каждой из земель. В случае, предусмотренном абзацем 1, пунктом 3, она возмещает не менее половины расходов; регулирование участия должно быть единым для всех земель. Подробности устанавливаются законом. Предоставление необходимых средств зависит от включения их в бюджет Федерации и земель.

5. Федеральное правительство и Бундесрат по их требованию должны быть проинформированы об осуществлении общих задач.

Статья 91b

Федерация и земли могут действовать сообща на основе соглашений о планировании образования, а также поддерживать учреждения и проекты в сфере научных исследований, значение которых выходит за региональные рамки. Распределение расходов регулируется соглашением.

IX. Правосудие

Статья 92

(в ред. Закона от 18 июня 1968 г.)

Юрисдикционная власть вверяется судьям; она осуществляется Федеральным конституционным судом, федеральными судами, предусмотренными в настоящем Основном законе, и судами земель.

¹ Согласно Договору об объединении действие ст.91a и 91b распространяется на территорию бывшей ГДР с 1 января 1991 г. – *Примечание переводчика.*

Статья 93

1. Федеральный конституционный суд выносит решения:

1) о толковании настоящего Основного закона в связи со спорами об объеме прав и обязанностей высшего федерального органа или других сторон, наделенных собственными правами настоящим Основным законом или Регламентом высшего федерального органа;

2) при наличии разногласий или сомнений относительно того, соответствует ли федеральное право или право земли по своей форме и содержанию настоящему Основному закону, либо относительно того, соответствует ли право земли иным нормам федерального права, когда о решении этих вопросов ходатайствует Федеральное правительство, правительство земли или треть членов Бундестага;

2а) при наличии разногласий относительно того, соответствует ли закон условиям абзаца 2 статьи 72, когда об этом ходатайствует Бундесрат, правительство земли или орган народного правительства земли (включен Законом от 27 октября 1994 г.);

3) при наличии разногласий относительно прав и обязанностей Федерации и земель, в частности в случаях применения землями норм федерального права и при осуществлении федерального надзора;

4) по другим публично-правовым спорам между Федерацией и землями, между различными землями или в пределах одной земли, если не предусмотрен иной судебный порядок рассмотрения;

4а) по конституционным жалобам, которые могут быть поданы любым лицом, считающим, что государственная власть нарушила одно из его основных прав или одно из прав, указанных в статьях 20 (абзац 4), 33, 38, 101, 103 и 104 (включен Законом от 29 января 1969 г.);

4б) по конституционным жалобам общин или объединений общин по поводу нарушений каким-либо законом права на самоуправление, предусмотренное статьей 28; в отношении законов земли это возможно лишь в случае, если жалоба не может быть подана в Конституционный суд земли (включен Законом от 29 января 1969 г.);

5) в других случаях, предусмотренных настоящим Основным законом. 2. Федеральный конституционный суд действует, кроме того, в иных случаях, отнесенных федеральным законом к его ведению.

Х. Финансы

Статья 104а²

(включена Законом от 12 мая 1969 г.)

1. Поскольку настоящий Основной закон не предусматривает иного, Федерация и земли раздельно несут расходы на решение своих задач.

² Согласно Договору об объединении действие ст. 104а распространяется на территорию бывшей ГДР с 1 января 1991 г. – *Примечание переводчика.*

2. Если земли действуют по поручению Федерации, то последняя несет связанные с этим расходы.

3. Исполняемые землями федеральные законы, на основе которых предоставляются денежные средства, могут установить, что эти средства целиком или частично поступают от Федерации. Если в законе устанавливается, что Федерация несет половину или более расходов, то он исполняется по поручению Федерации. Если в законе устанавливается, что земли несут четверть или более расходов, то для его принятия надо одобрение Бундесрата.

4. Федерация может предоставлять землям финансовую помощь для особо важных инвестиций земель и общин (объединений общин), необходимых для предотвращения нарушения общего экономического равновесия, для выравнивания экономических различий на территории Федерации или оказания помощи в хозяйственном развитии. Подробности, в частности виды инвестиций, поддерживаемых Федерацией, регулируются федеральным законом, нуждающимся в одобрении Бундесрата, или административным соглашением, основанным на федеральном законе о бюджете.

5. Федерация и земли несут административные расходы своих ведомств и ответственны в своих взаимоотношениях за надлежащее управление. Подробности определяет федеральный закон, одобренный Бундесратом.

Статья 105

1. Федерация обладает исключительной законодательной компетенцией по таможенному делу и финансовым монополиям.

2. Федерация обладает конкурирующей законодательной компетенцией по другим налогам, если поступления от этих налогов принадлежат ей целиком или частично, а также если имеют место условия, указанные в статье 72, абзаце 2 (*в ред. Закона от 12 мая 1968 г.*).

2а. Земля имеет право законодательствовать в области местных косвенных налогов, поскольку они неидентичны налогам, регулируемым федеральным законодательством (*включен Законом от 12 мая 1969 г.*).

3. Федеральные законы о налогах, поступления от которых полностью или частично идут землям или общинам (объединениям общин), нуждаются в одобрении Бундесрата.

Статья 106³

(*в ред. законов от 24 декабря 1956 г. и 12 мая 1969 г.*)

1. Федерации принадлежат доходы от финансовых монополий и следующие налоговые поступления:

³ Согласно Договору об объединении ст.106: абз.3 и 4 не применялись до 31 декабря 1994 г., абз. 5 и 7 применялись с изменениями соответственно до 1996 г. и 1994 г. – *Примечание переводчика.*

- 1) таможенные пошлины;
- 2) косвенные налоги в той мере, в какой они не поступают землям – в соответствии с абзацем 2, Федерации и землям вместе – в соответствии с абзацем 3, или общинам – в соответствии с абзацем 6;
- 3) налог с грузового автотранспорта;
- 4) налоги с оборота капитала, страховой и с обменных операций;
- 5) единовременный налог на имущество и компенсационные выплаты, взимаемые для выравнивания расходов земель;
- 6) дополнительные сборы к подоходному налогу и налогу с корпораций;
- 7) налоги в рамках Европейского Сообщества.

2. Землям принадлежат поступления от следующих налогов:

- 1) налог на имущество;
- 2) налог с наследства;
- 3) налог на автомашины;
- 4) транспортные налоги, поскольку они не поступают в соответствии с абзацем 1 Федерации или в соответствии с абзацем 3 Федерации и землям одновременно;
- 5) налог на пиво;
- 6) вычеты из доходов игорных учреждений.

3. Поступления от подоходного налога, налога на корпорации и налога с оборота (общие налоги) принадлежат одновременно Федерации и землям в той мере, в какой поступления от подоходного налога не принадлежат общинам в соответствии с абзацем 5 и налога с оборота в соответствии с абзацем 5а не принадлежат общинам. Поступления от подоходного налога и налога на корпорации распределяются поровну между Федерацией и землями. Доли поступлений от налога с оборота в пользу Федерации и земель определяются федеральным законом, который нуждается в одобрении Бундесрата. При определении этих частей следует исходить из следующих принципов (*в ред. Закона от 20 октября 1997 г.*):

- 1) в пределах текущих доходов Федерация и земли имеют равное право на покрытие своих необходимых расходов. При этом размеры расходов определяются с учетом многолетнего финансового планирования;
- 2) потребности Федерации и земель в покрытии расходов должны быть согласованы таким образом, чтобы достичь их экономичного выравнивания, избежать перегрузки налогоплательщиков и обеспечить единый уровень жизни на территории Федерации. В дополнение к этому в определении долей Федерации и земель в налоге с оборота учитывается недобор налогов, который будет возникать в землях с 1 января 1996 года в связи с учетом наличия детей при взимании подоходного налога. Подробности устанавливает федеральный закон (*в ред. Закона от 3 ноября 1995 г.*).

4. Доли Федерации и земель в налоге с оборота должны быть пересмотрены, если соотношение между доходами и расходами Федерации и земель будет существенно изменяться; при этом недобор налогов, который согласно предложению 5 абзаца 3 дополнительно учитывается

при определении долей налога с оборота, во внимание не принимается. Если федеральный закон налагает на земли дополнительные расходы либо изымает доходы, то эти издержки могут быть компенсированы на основе федерального закона, нуждающегося в одобрении Бундесрата, а также путем предоставления субсидий Федерацией, если эти субсидии предусмотрены на ограниченное время. В законе должны быть указаны принципы определения этих субсидий и их распределения между землями *(в ред. Закона от 3 ноября 1995 г.)*.

5. Общины получают часть поступлений от подоходного налога, которая должна передаваться землями своим общинам из платежей, вносимых жителями этих общин в виде подоходного налога. Подробности регулируются федеральным законом, который нуждается в одобрении Бундесрата. Он может установить, что общины определяют доли причитающихся им платежей.

5а. Общины получают с 1 января 1998 г. долю от поступлений с налога с оборота. Эта доля передается землями на основе учета местных и экономических особенностей в общинах. Подробности определяются федеральным законом, который требует одобрения Бундесрата *(включен Законом от 20 октября 1997 г.)*.

6. Поступления от поземельного и промыслового налогов причитаются общинам; поступления от местных налогов на предметы потребления и роскоши причитаются общинам или в соответствии с законодательством земель союзам общин. Общинам следует предоставить право устанавливать ставки поземельного и промыслового налогов в соответствии с законом. Если в земле нет общин, то поступления от поземельного и промыслового налогов, а также от местных налогов на предметы потребления и роскоши принадлежат земле. Федерация и земли могут распределить между собой поступления от промыслового налога. Подробности этого распределения регулируются федеральным законом, нуждающимся в одобрении Бундесрата. В соответствии с законодательством земли поземельный и промысловый налоги, а также часть поступлений от подоходного налога и налога с оборота, причитающаяся общинам, могут рассматриваться как основа расчета при налоговом обложении *(в ред. Закона от 20 октября 1997 г.)*.

7. Общины и объединения общин совместно получают определенный законодательством земли процент доли совокупного дохода от общественных налогов, которые поступают в пользу земли. В остальных случаях законодательство земли определяет, передаются ли и в каких размерах доходы от земельных налогов общинам (объединениям общин).

8. Если Федерация требует создания в отдельных землях или общинах (объединениях общин) особых учреждений, существование которых влечет за собой непосредственное увеличение затрат или сокращение доходов (особое финансовое бремя) для этих земель или общин (объединений общин), то Федерация обеспечивает необходимую компенсацию,

если и поскольку нельзя рассчитывать, что земли или общины (объединения общин) способны нести эти издержки. Компенсация от третьих лиц и финансовые преимущества, возникающие для этих земель или общин (объединений общин) в результате деятельности упомянутых учреждений, учитываются при сбалансировании расходов земель.

9. В качестве доходов и расходов земель по смыслу данной статьи рассматриваются также доходы и расходы общин (объединений общин).

Статья 106а

(включена Законом от 20 декабря 1993 г.)

В целях поддержания государственного пригородного пассажирского транспорта с 1 января 1996 года землям принадлежит доля налоговых поступлений Федерации. Подробности устанавливает федеральный закон, который нуждается в одобрении Бундесрата. Доля налоговых поступлений согласно предложению 1 не учитывается при оценке финансовых возможностей на основании абзаца 2 статьи 107.

Статья 107⁴

(в ред. законов от 20 апреля 1953 г., 25 декабря 1954 г. и 12 мая 1969 г.)

1. Доходы от налогов земель, а также принадлежащая землям часть подоходного налога и налога на корпорации поступают в распоряжение отдельных земель в той мере, в какой эти налоги (местные доходы) собираются территориальными финансовыми ведомствами. Подробности, касающиеся определения, а также способа и объемов распределения местных доходов, получаемых от налога на корпорации и заработную плату, должны быть установлены федеральным законом, нуждающимся в одобрении Бундесрата. Закон может содержать также положения о разграничении и распределении местных доходов, поступающих от других налогов. Доля доходов земель от налога с оборота определяется пропорционально численности их населения; для части поступлений земель (однако не больше чем для четверти таких поступлений) федеральный закон, нуждающийся в одобрении Бундесрата, может предусмотреть доли повышенных доходов; это регулирование касается земель, доходы которых от земельных налогов, подоходного налога и налога на корпорации оказываются на каждого жителя ниже, чем средние доходы по стране.

2. Закон должен гарантировать, что различия финансовых потенциалов земель будут по возможности выравниваться; при этом должны учитываться финансовые возможности и потребности общин (объединений общин). Условия, при которых земли, имеющие право на выпла-

⁴ Согласно Договору об объединении предложение 4 абз. 1 ст.107 не применяется в отношениях между землями, ранее входившими в ФРГ и ГДР. – *Примечание переводчика.*

ты в соответствии с принципами выравнивания финансовых возможностей, могут претендовать на такие выплаты, а также условия, определяющие обязательства по таким выплатам со стороны земель, на которые возложены обязанности по этим выплатам, равно как принципы предоставления и размер средств для выравнивания финансовых возможностей, должны быть установлены законом. Закон может также установить, что Федерация предоставит субсидии из своих средств экономически слабым землям для дополнительного покрытия их общих финансовых нужд (дополнительные субсидии).

Статья 108

(в ред. Закона от 12 мая 1969 г.)

1. Таможенные пошлины, финансовые монополии, налоги с оборота, регулируемые федеральным законодательством, включая налоги на импорт и выплаты в рамках Европейского Сообщества, регулируются федеральными финансовыми ведомствами. Структура этих ведомств определяется федеральным законом. Руководители инстанций среднего звена назначаются по согласованию с правительствами земель.

2. Прочие налоги регулируются финансовыми ведомствами земель. Структура этих органов, а также единая подготовка их персонала могут регулироваться федеральным законом с одобрения Бундесрата. Руководители инстанций среднего звена назначаются с согласия Федерального правительства.

3. Поскольку финансовые ведомства земель распоряжаются налогами, полностью или частично поступающими в пользу Федерации, эти ведомства действуют по поручению Федерации. Статья 85, абзацы 3 и 4, применяется в случае, когда вместо Федерального правительства действует федеральный министр финансов.

4. Федеральный закон, нуждающийся в одобрении Бундесрата, может предусмотреть для тех случаев и в той мере, в какой это существенно улучшает или облегчает исполнение налоговых законов: сотрудничество в распоряжении налогами между федеральными и земельными финансовыми ведомствами; распоряжение налогами, подпадающими под определения абзаца 1, земельными финансовыми ведомствами, а для других налогов – распоряжение ими федеральными финансовыми ведомствами. Право распоряжения налогами, поступающими общинам (объединениям общин), принадлежащее финансовым ведомствам земель, может быть решением земли полностью или частично передано общинам (объединениям общин).

5. Применяемая федеральными финансовыми службами процедура регулируется федеральным законом. Процедура, применяемая финансовыми ведомствами земель, а в случаях, указанных в абзаце 4, предложение 2, процедура, применяемая общинами (объединениями общин), могут быть урегулированы федеральным законом, нуждающимся в одобрении Бундесрата.

6. Финансовая юрисдикция регулируется на единых началах федеральным законом.

7. Федеральное правительство может издавать общие административные предписания с одобрения Бундесрата, если регулирование налогов возлагается на финансовые ведомства земель или общин (объединений общин).

Статья 109

(в ред. законов от 8 июня 1967 г. и 12 мая 1969 г.)

1. Федерация и земли самостоятельны и независимы в ведении своего бюджетного хозяйства.

2. Федерация и земли должны учитывать при ведении своего бюджетного хозяйства требования единого экономического баланса страны.

3. Федеральным законом, нуждающимся в одобрении Бундесрата, могут быть установлены общие принципы бюджетного права для Федерации и земель, принципы бюджетного хозяйства, обеспечивающего устойчивую конъюнктуру, а также долгосрочного финансового планирования.

4. Для избежания нарушения общего экономического баланса федеральный закон, нуждающийся в одобрении Бундесрата, может установить предписания, касающиеся:

1) максимальной суммы, условий и последовательности кредитов территориальным корпорациям и целевым объединениям;

2) обязательств Федерации и земель хранить в Германском федеральном банке свои беспроцентные активы (резервы на случай осложнения конъюнктуры).

Только Федеральное правительство может предоставить полномочия на издание правовых предписаний. Они требуют одобрения Бундесрата.

Они должны быть отменены, если того потребует Бундестаг; подробности регулируются федеральным законодательством.

Политическая Конституция Мексиканских Соединенных Штатов от 5 февраля 1917 года

(с позднейшими изменениями)

Раздел второй

Глава I

О национальном суверенитете и форме правления

Статья 40. Мексиканский народ, по своей воле, конституируется в представительную, демократическую, федеративную Республику, состоящую из штатов, свободных и суверенных во всем, что относится к их

внутренним делам, но объединенных в Федерацию, в соответствии с настоящим основным законом.

Статья 41. Народ осуществляет свой суверенитет через власти Федерации в вопросах, относящихся к ее компетенции, и через власти штатов в вопросах, касающихся их внутреннего управления, - в порядке, установленном соответственно Федеральной Конституцией и конституциями штатов; конституции штатов ни в коем случае не могут нарушать положения Федеральной Конституции.

Глава II

О составных частях Федерации и о государственной территории

Статья 43. Составными, частями Федерации являются штаты Агуаскальентес, Нижняя Калифорния, Кампече, Коауила, Колима, Чьяпас, Чиуауа, Дуранго, Гуанахуато, Герреро, Идальго, Халиско, Мехико, Мичоакан, Морелос, Наярит, Нуэво-Леон, Оахака, Пуэбла, Керетаро, Сан-Луис Потоси, Синалоа, Сонора, Табаско, Тамаулипас, Тласкала, Веракрус, Юкатан, Сакатекас, Федеральный округ, Южная территория Нижней Калифорнии и территория Кинтана Роо.

Статья 44. Федеральный округ занимает свою настоящую территорию, а если Федеральные власти изберут другое место своего пребывания, то территория округа будет преобразована в штат Валье де Мехико в пределах и с границами, которые определит Федеральный Конгресс.

Статья 45. Штаты и территории Федерации сохраняют свои нынешние территорию и границы до тех пор, пока не возникнут споры относительно границ.

Статья 46. Штаты, между которыми имеются нерешенные, пограничные споры, должны регулировать и разрешать их в порядке, установленном настоящей Конституцией.

Статья 47. Штат Наярит будет состоять из территории, в настоящее время составляющей территорию Тепик, в тех же границах.

Статья 48. Острова в обоих морях, входящие в состав государственной территории, подчиняются непосредственно правительству Федерации, за исключением тех, на которые до настоящего времени распространялась юрисдикция штатов.

Раздел третий

Глава II

О законодательной власти

Статья 50. Законодательная власть в Мексиканских Соединенных Штатах возлагается на Конгресс, состоящий из двух палат: Палаты Депутатов и Сената.

Часть I

о выборах и устройстве Конгресса

Статья 51. Палата Депутатов состоит из представителей Нации, избираемых каждые три года гражданами Мексики.

Статья 56. Сенат состоит из представителей штатов и Федерального округа, по два от каждого штата и от Федерального округа. Все они избираются прямым голосованием на шесть лет.

Законодательная власть каждого штата объявляет избранным того, кто получил большинство всех поданных голосов.

Статья 57. Для каждого Сенатора избирается заместитель.

Часть III

О полномочиях Конгресса

Статья 73. Конгресс правомочен:

I. Принимать новые штаты или территории в Федерацию.

II. Преобразовывать в штаты территории, население которых составляет не менее восьмидесяти тысяч жителей и которые располагают необходимыми средствами для обеспечения своего политического существования.

III. Образовывать в границах уже существующих штатов новые штаты при наличии следующих условий:

1. Население части или частей штата, желающее преобразоваться в штат, должно насчитывать не менее чем сто двадцать тысяч жителей.

2. Конгрессу должны быть представлены доказательства того, что упомянутая часть или части штата располагают средствами для обеспечения своего политического существования.

3. Соображения законодательных органов штатов о целесообразности образования нового штата должны быть заслушаны; эти соображения должны быть представлены в течение шести месяцев, считая со дня, когда было послано уведомление.

4. Подобным же образом должны быть заслушаны соображения исполнительной власти Федерации; они должны быть представлены в течение семи дней со дня их затребования.

5. Образование нового штата должно быть одобрено, двумя третями голосов Депутатов и Сенаторов, присутствующих в соответствующих Палатах.

6. Резолюция Конгресса после изучения материалов дела должна быть ратифицирована законодательными органами большинства штатов при условии, что законодательные органы штатов, о территории которых идет речь, дали свое согласие.

7. Если законодательные органы штатов, о территории которых идет речь, не дали своего согласия, ратификация, предусмотренная предыду-

щим пунктом, осуществляется двумя третями законодательных органов других штатов.

IV. Определять окончательно границы штатов, разрешая споры, возникающие между ними в отношении разграничения их соответствующих территорий, за исключением случаев, когда спор подлежит рассмотрению суда.

V. Изменять местопребывание высших органов власти Федерации.

VI. Осуществлять законодательство по всем вопросам, относящимся к Федеральному округу и к территориям, руководствуясь следующим:

1. Федеральный округ управляется Президентом Республики, который действует через посредство органа или органов, указанных в соответствующем законе.

2. Управление территориями поручается Губернаторам, которые действуют непосредственно по указаниям Президента Республики, назначающего и увольняющего их по своему усмотрению. Территории делятся на муниципии, размеры территорий и количество жителей которых должны быть в соответствии с собственными ресурсами и налоговыми поступлениями для покрытия расходов. Каждый муниципалитет территорий управляется муниципальным советом, избираемым прямым народным голосованием.

3. Губернаторы территорий согласовывают свою деятельность с Президентом Республики в установленном законом порядке.

4. Назначение членов Верховного трибунала Федерального округа и территорий производится Президентом Республики и с одобрения Палаты Депутатов, которая в течение установленного десятидневного срока разрешает или отклоняет назначение. Если Палата не выносит решения по этому вопросу в указанный срок, назначение считается одобренным. Судьи, назначенные Президентом, не могут приступить без одобрения Палатой к исполнению своих обязанностей. В случае если Палата Депутатов два раза подряд не одобрит произведенного Президентом назначения на одну и ту же вакансию, Президент Республики производит третье назначение, которое в качестве временной меры вступает в силу немедленно и представляется на одобрение Палаты на следующей сессии. На этой сессии Палата должна отклонить или одобрить назначение в течение первых десяти дней сессии; если Палата не вынесет решения об одобрении назначения или не придет ни к какому решению по этому вопросу, временно назначенный судья продолжает исполнять свои обязанности, считаясь назначенным окончательно. Если Палата отклоняет назначение, то временно назначенный судья тотчас же прекращает выполнение своих функций, а Президент Республики представляет на одобрение Палаты новое назначение в указанном выше порядке.

В случае временной неспособности судей, продолжающейся свыше трех месяцев, их должности замещаются Президентом Республики

с одобрения Палаты Депутатов, а в промежутке между ее заседаниями – Постоянной комиссией, с соблюдением изложенных выше правил.

В случае временной неспособности, не превышающей трех месяцев, порядок замещения вакансии определяется органическим законом. Если вакансия судьи открывается вследствие смерти, отставки или невозможности для него выполнять свои обязанности, Президент Республики представляет новое назначение на одобрение Палаты Депутатов. Если Палата не заседает, Постоянная комиссия дает временное одобрение, пока Палата не соберется вновь и не даст своего окончательного одобрения.

Судьи первой инстанции, судьи, рассматривающие дела о малолетних и о нарушениях, влекущих исправительные наказания, и судьи других категорий в Федеральном округе и территориях назначаются Верховным трибуналом Федерального округа; они должны удовлетворять всем условиям, указанным законом, и заменяются, в случае временной неспособности, в порядке, установленном тем же законом.

Вознаграждение должностных лиц Верховного трибунала за их службу не может быть уменьшено во время их нахождения в должности.

Члены Верховного трибунала и судьи, о которых идет речь в настоящем пункте, находятся в должности в течение шести лет и могут быть избраны вновь; они могут быть уволены со своих должностей за злоупотребления в порядке, установленном заключительной частью статьи 111, или в случае привлечения их к ответственности.

5. Выполнение функций Государственного обвинения в Федеральном округе и территориях возлагается на Генерального прокурора, который находится в городе Мехико, и прокуроров, число которых устанавливается законом; Генеральный прокурор подчиняется непосредственно Президенту Республики, который назначает и увольняет его по своему усмотрению.

VII. Устанавливать налоги, необходимые для покрытия бюджетных расходов.

VIII. Устанавливать принципы, на основе которых исполнительная власть может выпускать займы под обеспечение Государства, утверждать такие займы, подтверждать государственный долг и давать указания о его уплате. Займы могут выпускаться только для работ, которые имеют своим непосредственным результатом увеличение государственных доходов; исключением являются займы, выпускаемые для регулирования монетного обращения, для конверсионных операций или в период чрезвычайного положения, объявленного Президентом Республики в соответствии с положениями статьи 29.

IX. Предотвращать установление ограничений в торговле между штатами.

X. Издавать для всей Республики законы, касающиеся углеводородов, горной промышленности, кинематографии, торговли, азартных игр и лотерей, кредитных учреждений, электроэнергетики; учреждать единый эмисси-

онный банк в соответствии с положениями статьи 28 Конституции и издавать законы по вопросам труда в соответствии со статьей 123 Конституции.

XI. Учреждать и упразднять федеральные должности и определять, увеличивать или уменьшать содержание лиц, занимающих такие должности.

XII. Объявлять войну на основе данных, представляемых исполнительной, властью.

XIII. Регламентировать выдачу каперских свидетельств издавать законы о признании или непризнании действительными призов на суше и на море; разрабатывать морское, право для мирного и вредного времени.

XIV. Комплектовать и содержать вооруженные силы Федерации: национальные армию, военно-морской флот, военно-воздушные силы, регламентировать их организацию и порядок службы в них.

XV. Устанавливать правила организации, вооружения и дисциплины национальной гвардии, сохраняя за состоящими в ней гражданами право назначать своих командиров и офицеров, а за штатами – право обучать ее в соответствии с дисциплинарными нормами, установленными указанными правилами.

XVI. Издавать законы о гражданстве, о правовом положении иностранцев, о гражданских правах, о натурализации, колонизации, эмиграции, иммиграции и о народном здравоохранении в Республике.

1. Совет народного здравоохранения находится под непосредственным руководством Президента Республики, не подчиняясь никакому Государственному секретарю, и его распоряжения обязательны на всей территории страны.

2. В случае тяжелой эпидемии или опасности распространения инфекционных заболеваний Департамент здравоохранения обязан немедленно принять необходимые превентивные меры, которые в последующем подлежат утверждению Президента Республики.

3. Санитарные власти являются исполнительными органами, и их распоряжения полностью выполняются административными органами страны.

4. Меры, принимаемые Советом народного здравоохранения в порядке борьбы с алкоголизмом и с продажей средств, отравляющих организм человека и ведущих к вырождению Нации, подлежат последующему рассмотрению Конгресса, в случаях если они относятся к его компетенции.

XVII. Принимать законы относительно общих средств сообщения и почтовых связей; законы о владении и пользовании водами федерального подчинения.

XVIII. Учреждать монетные дворы, устанавливать курс и виды государственной валюты, определять курс иностранных валют и утверждать общую систему мер и весов.

XIX. Устанавливать правила занятия и отчуждения пустующих земель и их стоимость.

XX. Издавать законы о дипломатической и консульской службе Мексики.

XXI. Давать определения преступлений и проступков против Федерации и устанавливать подлежащие за них наказания.

XXII. Объявлять амнистию по делам федеральной юрисдикции.

XXIII. Вырабатывать свой регламент и издавать положения для обеспечения явки отсутствующих Депутатов и Сенаторов и для привлечения к ответственности присутствующих за их проступки и упущения.

XXIV. Издать органический закон о ведомстве Контролера казначейства.

XXV. Учреждать, организовывать и поддерживать на территории Республики сельские, начальные, высшие, средние и профессиональные школы; научные школы, школы изящных искусств, технические училища; практические сельскохозяйственные школы, горные училища, художественные и ремесленные школы, музеи, библиотеки, обсерватории и другие учреждения для общего развития культуры населения и издавать законы по всем вопросам, относящимся к этим учреждениям, а также законы для надлежащего разделения функций просвещения между Федерацией, штатами и муниципиями и установления расходов на просвещение с целью единообразия и согласования обучения во всей Республике. Дипломы, выданные учреждениями, о которых идет речь, имеют силу на территории всей страны.

XXVI. Предоставлять отпуск Президенту Республики. Выступать в качестве Избирательной коллегии для замещения должности Президента Республики, либо в качестве заместителя или временно исполняющего обязанности, либо в качестве временного Президента в порядке, установленном статьями 84 и 85 настоящей Конституции.

XXVII. Принимать заявление об отставке Президента Республики,

XXVIII. Рассматривать отчеты о расходах, ежегодно представляемые исполнительной властью, проверяя не только соответствие произведенных расходов статьям бюджета, но и правильность произведенных в каждом случае расходов и оправдательные документы.

XXIX. Облагать налогами:

1. Внешнюю торговлю.
2. Использование и разработку национальных богатств, поименованных в пунктах 4 и 5 статьи 27.
3. Кредитные и страховые общества.
4. Учреждения для общественного обслуживания, сданные в концессию или управляемые непосредственно Федерацией.
5. Облагать специальными налогами:
 - a) электроэнергию;
 - b) производство и потребление фабричного табака;
 - c) бензин и другие нефтяные продукты;
 - d) восковые и фосфорные спички;

- е) медовый напиток и продукты его брожения;
- ф) лесоразработки;
- г) производство и потребление пива.

Федеральные учреждения участвуют в получении доходов от этих специальных налогов в пропорциях, устанавливаемых дополнительным федеральным законом. Местные законодательные органы определяют долю поступлений от налога с электроэнергии в бюджет общин.

XXX. Издавать законы, необходимые для указанных выше полномочий, а также всех других полномочий, предоставленных настоящей Конституцией органам Федерации.

Статья. 74. Исключительной компетенцией Палаты Депутатов является:

I. Заседать в качестве Избирательной коллегии для осуществления предоставленных ей законом правомочий по избранию Президента Республики.

II. Наблюдать через избранную из своей среды комиссию за точным выполнением Контролером казначейства его функций.

III. Назначать высших должностных лиц и других служащих ведомства Контролера казначейства.

IV. Утверждать годовой расходный бюджет по обсуждении вопроса о налогах, которые, по мнению Палаты, следует установить для покрытия необходимых расходов.

V. Рассматривать обвинения, предъявляемые государственным должностным лицам, указанным Конституцией, в совершении должностных преступлений и, если для этого есть основания, привлекать их к ответственности перед Сенатом; действовать в качестве камеры предания суду, решая вопрос о достаточности или недостаточности оснований для преследования должностного лица, пользующегося конституционными привилегиями, если ему предъявляется обвинение в уголовном преступлении.

VI. Одобрять или отказывать в одобрении назначения членов Верховного трибунала Федерального округа и территорий, представляемые Президентом Республики.

VII. Объявлять обоснованными или необоснованными ходатайства об увольнении судебных должностных лиц, заявляемые Президентом Республики согласно заключительной части статьи 111.

VIII. Осуществлять другие права, специально представленные Палате Депутатов настоящей Конституцией.

Статья 75. Палата Депутатов, утверждая государственный расходный бюджет, должна установить определенное вознаграждение по каждой должности, учрежденной законом, а если по какой-либо причине она не сделает этого, считается, что вознаграждение устанавливается в

размере, определенном, предыдущим бюджетом или же законом, учреждающим указанную должность.

Статья 76. К исключительной компетенции Сената относится:

I. Утверждать международные договоры и соглашения, заключаемые Президентом Республики с иностранными державами.

II. Утверждать произведенные Президентом назначения дипломатических представителей и агентов, генеральных консулов, высших должностных лиц казначейства, полковников и других высших чинов национальных армии, флота и военно-воздушных сил в порядке и форме, указанных законом.

III. Уполномочивать Президента разрешать национальным войскам покидать территорию страны, иностранным войскам проходить через государственную территорию и флотам других держав оставаться в мексиканских водах на срок свыше одного месяца.

IV. Давать согласие на использование Президентом Республики национальной гвардии за пределами соответствующих штатов или территорий, определяя размеры подлежащих использованию контингентов.

V. Провозглашать, в случае исчезновения из пределов штата всех конституционных властей, что возникло основание для назначения временного Губернатора указанного штата, который (Губернатор) объявляет о назначении выборов в соответствии с конституционными законами штата. Назначение Губернатора производится Сенатом по списку из трех кандидатов, предложенных Президентом, решением, принимаемым двумя третями голосов присутствующих членов, а в промежутки между сессиями таким же большинством голосов Постоянной комиссии. Назначенное таким образом должностное лицо не может быть избрано конституционным Губернатором на выборах, им объявленных. Это положение действует в тех случаях, когда конституции штатов не предусматривают такого рода положений.

VI. Разрешать политические споры, могущие возникнуть между властями штата, если какая-либо из них обращается в Сенат или когда в связи с этими спорами конституционный порядок нарушается вооруженным столкновением. В этом случае Сенат объявляет свое решение, исходя из Конституции Федерации и конституции соответствующего штата.

Закон регламентирует осуществление этого и предыдущего правомочий.

VII. Заседать в качестве камеры предания суду для рассмотрения служебных преступлений должностных лиц, специально поименованных в настоящей Конституции.

VIII. Одобрять или отказывать в одобрении назначения членов Верховного суда Федерации, а также их заявления об отпуске или об отставке, представляемые Президентом Республики.

IX. Признавать обоснованными или необоснованными ходатайства Президента Республики, заявляемые в порядке, установленном заключительной частью статьи 111, об увольнении судебных должностных лиц.

X. Осуществлять другие правомочия, специально предоставленные Сенату настоящей Конституцией.

Статья 77. Каждая из Палат может без участия другой Палаты:

I. Принимать резолюции по хозяйственным вопросам, связанным исключительно с внутренним распорядком Палаты.

II. Сноситься с другой Палатой и органами исполнительной, власти через посредство комиссий, назначенных из числа членов Палаты.

III. Назначать служащих секретариата Палаты и устанавливать правила его деятельности.

IV. Принимать решения о досрочных выборах для замещения вакантных мест членов Палаты.

Глава III

Об исполнительной власти

Статья 80. Осуществление верховной исполнительной власти возлагается на лицо, именуемое «Президент Мексиканских Соединенных Штатов».

Статья 81. Выборы Президента прямые, в соответствии с положениями Избирательного закона.

Статья 88. Президент Республики не может покинуть пределы государственной территории без разрешения Федерального Конгресса.

Статья 89. Президенту принадлежат следующие права и обязанности:

I. Обнародовать и проводить в жизнь законы, принятые Конгрессом, обеспечивая в области государственного управления их точное выполнение.

II. Назначать и смещать по своему усмотрению Государственных секретарей, Генерального прокурора Республики, Губернатора Федерального округа, Губернаторов территорий, Генерального прокурора Федерального округа и территорий, смещать дипломатических агентов и высших должностных лиц казначейства и назначать и смещать по своему усмотрению всех других должностных лиц Федерации, в отношении которых Конституция или законы не устанавливают иного порядка назначения и смещения.

III. Назначать, с одобрения Сената, послов, дипломатических представителей и генеральных консулов.

IV. Назначать, с одобрения Сената, полковников и других высших офицеров армии, военно-морского и военно-воздушного флота и высших должностных лиц казначейства.

V. Назначать, в соответствии с законами, всех других офицеров армии, военно-морского и военно-воздушного флота,

VI. Распоряжаться всеми постоянными сухопутными, морскими и воздушными вооруженными силами страны для обеспечения внутренней безопасности и внешней обороны Федерации.

VII. Распоряжаться национальной гвардией для тех же целей в соответствии с пунктом IV статьи 76.

VIII. Объявлять войну от имени Мексиканских Соединенных Штатов после принятия соответствующего закона Федеральным Конгрессом.

IX. Выдавать каперские свидетельства с соблюдением условий, установленных Конгрессом.

X. Вести дипломатические сношения и заключать договоры с иностранными державами, представляя их на ратификацию Федерального Конгресса.

XI. Созывать, согласно решению Постоянной комиссии, внеочередные сессии Конгресса.

XII. Оказывать судебным властям поддержку, необходимую для быстрого выполнения ими своих функций.

XIII. Открывать порты всех видов, учреждать морские и пограничные таможни и определять их местонахождение.

XIV. Предоставлять, в соответствии с законами, помилование преступникам, осужденным за преступления, подпадающие под юрисдикцию федеральных судебных органов, а также лицам, осужденным за уголовные преступления в Федеральном округе и территориях.

XV. Предоставлять на ограниченный срок и согласно соответствующему закону исключительные права исследователям, изобретателям и рационализаторам в любой отрасли промышленности.

XVI. Когда Сенат не заседает, Президент может производить временные назначения на должности, поименованные в пунктах III и IV настоящей статьи, с последующим утверждением их Сенатом, как только сессия его возобновится.

XVII. Назначать членов Верховного трибунала Федерального округа и территорий и представлять эти назначения на утверждение Палаты Депутатов или Постоянной комиссии, в зависимости от обстоятельств.

XVIII. Назначать членов Верховного суда Республики и представлять эти назначения, а также просьбы членов Верховного суда об отпуске и отставке на утверждение Сената или Постоянной комиссии, в зависимости от обстоятельств.

XIX. Ходатайствовать о смещении ввиду допущенных злоупотреблений судебных должностных лиц, поименованных в заключительной части статьи 111.

XX. Осуществлять все другие права и обязанности, специально предоставленные Президенту настоящей Конституцией.

Статья 90. Для выполнения функций государственного управления Федерации должно быть назначено определенное число Государственных секретарей, которое устанавливается специальным законом Конгресса, определяющим круг ведения каждого Государственного секретаря.

Статья 91. Для назначения Государственным секретарем необходимо быть мексиканцем по рождению, обладать право- и дееспособностью и быть не моложе 30 лет.

Статья 92. Все постановления, декреты и приказы Президента должны быть скреплены подписью Государственного секретаря, к ведению которого относится соответствующий акт, без чего эти акты недействительны. Постановления, декреты и приказы Президента, относящиеся к управлению Федеральным округом и административными департаментами, направляются Президентом непосредственно Губернатору округа и руководителю соответствующего департамента.

Статья 93. Государственные секретари при открытии каждой очередной сессии Конгресса представляют доклад Конгрессу о положении дел в их ведомствах. Каждая Палата может вызвать Государственного секретаря для получения информации по обсуждаемому закону или по какому-либо другому вопросу, относящемуся к его ведомству.

Глава IV О судебной власти

Статья 94. Судебная власть Федерации осуществляется Верховным судом, окружными судами, действующими коллегиально по вопросам приказа о защите и в единоличном составе по апелляциям, и районными судами. Верховный суд Республики состоит из 21 члена и действует в составе пленума или Палат. Имеется, кроме того, пять запасных членов Верховного суда. Заседания пленума и Палат Верховного суда происходят публично, за исключением случаев, когда соображения нравственности или государственные интересы требуют проведения закрытого заседания. Сроки сессий Верховного суда, порядок деятельности пленума и Палат, функции запасных членов Верховного суда и число и компетенция окружных судов и районных судей определяются настоящей Конституцией и законами. Запасные члены Верховного суда ни в коем случае не могут участвовать в его пленуме. Вознаграждение, получаемое членами Верховного суда, судьями окружных и районных судов за свою работу, не может быть уменьшено во время их нахождения в должности.

Члены Верховного суда могут быть за злоупотребления отстранены от своей должности в соответствии с правилами, установленными в заключительной части статьи 111, или ввиду их привлечения к уголовной ответственности.

Статья 96. Назначение членов Верховного суда производится Президентом Республики и подлежит одобрению Сенатом, который в десятидневный срок принимает или отклоняет предложенные кандидатуры.

Статья 97. Окружные и районные судьи назначаются Верховным судом Республики; они должны удовлетворять условиям, устанавливаемым законом, и находятся в должности в течение четырех лет, по истечении которых они, в случае их избрания вновь или повышения в должности, могут быть смещены только за злоупотребления и в соответствии с правилами, установленными в заключительной части статьи 111, или же ввиду привлечения к уголовной ответственности.

Верховный суд может перемещать районных судей из одного района в другой или переносить их местонахождение в другой населенный пункт в зависимости от государственных интересов. Это положение распространяется также на окружных судей.

Верховный суд Республики может также назначать запасных окружных и районных судей для оказания помощи судам или судьям, перегруженным делами, с тем, чтобы ускорить отправление правосудия; он назначает также одного или нескольких своих членов, или окружных или районных судей, или одного или нескольких специальных уполномоченных, когда он сочтет это необходимым, или по требованию Президента Республики, или любой из Палат Конгресса, или Губернатора штата исключительно для расследования поведения судьи или члена Верховного суда, или факта, либо фактов, являющихся нарушением прав личности, или искажением воли народа, или другим преступлением, наказуемым согласно федеральному закону.

Статья 101. Члены Верховного суда, окружные и районные судьи и секретари судов ни в коем случае не могут принимать и исполнять должности или поручения Федерации, штатов или частных лиц, за исключением почетных должностей в научных, литературных или благотворительных организациях. Нарушение этого положения карается потерей судейской должности.

Статья 102. Согласно закону, учреждается Прокуратура Федерации, должностные лица которой назначаются и увольняются исполнительной властью в соответствии с законом. Они состоят под руководством Генерального прокурора, который должен удовлетворять условиям, предъявляемым к членам Верховного суда.

К компетенции Прокуратуры Федерации относится преследование перед судом всех преступлений, нарушающих федеральные законы, и, согласно с этим, истребование приказов об аресте, собиране и представление доказательств вины привлекаемых к ответственности лиц, наблюдение за правильным ведением дела в суде, с тем, чтобы ускорить отправдение правосудия, требования о применении наказаний и вообще участие во всех актах, указанных законом.

Генеральный прокурор Республики принимает личное участие в рассмотрении всех дел, в которых заинтересованной стороной является Федерация, а именно дел, затрагивающих членов Верховного суда, послов и других дипломатических представителей и генеральных консулов, а также всех споров между двумя или несколькими штатами Федерации, между штатом и Федерацией или между различными властями одного и того же штата. Во всех остальных случаях, требующих вмешательства Прокуратуры Федерации, Генеральный прокурор может участвовать лично или через одного из подчиненных ему прокуроров.

Генеральный прокурор Республики является советником Правительства по юридическим вопросам. Как он, так и действующие под его руководством прокуроры строго придерживаются указаний закона, неся ответственность за всякую вину, нарушение или ошибку, допущенные ими при исполнении обязанностей.

Статья 103. Суды Федерации рассматривают все споры:

I. Возникающие в связи с решениями или действиями властей, нарушающими гарантии прав человека.

II. Возникающие в связи с решениями или действиями федеральных властей, ограничивающими или нарушающими суверенитет штатов.

III. Возникающие в связи с решениями или действиями властей штатов, вторгающимися в сферу полномочий федеральных властей.

Статья 104. К компетенции судов Федерации относится рассмотрение:

I. Всех споров гражданского или уголовного характера, возникающих в связи с применением и проведением федеральных законов или договоров, заключенных с иностранными державами. Когда эти споры затрагивают только частные права, они могут быть рассмотрены по выбору истца общими местными судами штатов, Федерального округа и территорий. Решения, вынесенные первой инстанцией, могут быть обжалованы судье, являющемуся следующей инстанцией по отношению к судье, впервые рассматривавшему дело.

В отношении дел, в которых заинтересованной стороной является Федерация, законы могут установить право апелляции к Верховному суду на приговоры судов второй инстанции или же административных судов, созданных, согласно федеральному закону, если только последние наделены полной автономией в вынесении своих приговоров.

II. Всех дел, связанных с морским правом.

III. Всех дел, в которых заинтересованной стороной является Федерация.

IV. Всех споров, возникающих между двумя или несколькими штатами или штатом и Федерацией, а также между судами Федерального округа и судами Федерации или штата.

V. Всех споров, возникающих между штатом и одним или несколькими гражданами другого штата.

IV. Всех дел, касающихся членов дипломатического и консульского корпуса.

Статья 105. К исключительной компетенции Верховного суда Федерации относится рассмотрение всех споров, возникающих между двумя или несколькими штатами, между властями одного и того же штата о конституционности их действий, рассмотрение конфликтов между Федеральным правительством и одним или несколькими штатами, а также тех конфликтов, в которых заинтересованной стороной является Федерация.

Статья 106. К исключительному ведению Верховного суда относится также разрешение всех споров о подсудности, возникающих между судами Федерации, между ними и судами штатов или между судами двух штатов.

Раздел пятый *О Штатах Федерации*

Статья 115. Штаты принимают для своего внутреннего управления республиканскую, представительную, народную форму правления; в качестве основы своего территориального деления и политической и административной организации они признают свободную муниципию в соответствии со следующими положениями:

I. Каждая муниципия управляется Муниципальным советом, избранным прямыми народными выборами; между муниципальным советом и правительством штата не существует никакой промежуточной власти.

Председатели, советники и синдики Муниципальных советов, избранные прямым народным голосованием, не могут быть вновь избраны на непосредственно следующий срок. Лица, занимавшие одну из указанных должностей в порядке непрямых выборов или назначения, не могут быть избраны на непосредственно следующий срок, независимо от их наименования. Никто из вышеназванных государственных служащих, занимавших соответствующую должность, не может быть избран в качестве заместителя на непосредственно следующий срок; однако лица, выполнявшие функции заместителей, могут быть избраны в качестве должностных лиц совета на непосредственно следующий срок.

II. Муниципалитеты самостоятельно распоряжаются своими собственными доходами, которые поступают от налогов, устанавливаемых

законодательными органами штатов, и которые во всяком случае должны быть достаточны для обеспечения общинных нужд.

III. Муниципалитеты пользуются правами юридического лица для осуществления всех законных целей.

Федеральная исполнительная власть и Губернаторы штатов осуществляют командование всеми вооруженными силами, которые временно или постоянно пребывают в муниципиях.

Губернаторы штатов не могут находиться в своей должности более шести лет.

Выборы Губернаторов и законодательных органов штатов производятся прямым голосованием и в порядке, установленном соответствующими избирательными законами. Губернаторы штатов, избранные путем народного голосования на очередных или внеочередных выборах, ни по каким причинам и ни при каких обстоятельствах не могут вновь занять эту должность хотя бы в качестве временно исполняющего обязанности Губернатора, временного Губернатора, заместителя Губернатора или управляющего делами.

Не могут быть избраны на непосредственно следующий срок:

а) законно избранный заместитель Губернатора или лицо, назначенное для замещения должности до конца срока в случае постоянной неспособности Губернатора, независимо от наименования этого лица;

б) временный Губернатор, лицо, временно исполняющее обязанности Губернатора, или гражданин, который под каким-нибудь наименованием занимает должность губернатора в случае его временной неспособности, если это лицо замещало Губернатора в последние два года срока его должности.

Губернатором штата может быть избран только мексиканский гражданин по рождению и уроженец штата или проживавший в нем в течение не менее пяти лет, непосредственно предшествовавших дню выборов.

Число представителей в законодательных органах штатов устанавливается в зависимости от численности населения штата, но, во всяком случае, оно не может быть меньше семи депутатов в штатах с населением до четырехсот тысяч; девяти – в штатах с населением свыше этого числа, но не превышающем восьмисот тысяч, и одиннадцати – в штатах с населением свыше восьмисот тысяч.

Депутаты законодательных органов штатов не могут быть вновь избраны на непосредственно следующий срок. Заместители Депутатов могут быть избраны на непосредственно следующий срок в качестве Депутатов, если они в прошлый период фактически не выполняли обязанностей Депутатов, но Депутаты не могут быть избраны на непосредственно следующий период в качестве заместителей.

Статья 116. Штаты между собой могут устанавливать путем дружественных соглашений свои соответствующие границы; однако эти соглашения вступают в силу лишь после их одобрения Федеральным Конгрессом.

Статья 117. Штаты ни в коем случае не могут:

I. Заключать союзы или вступать в договоры или коалицию с другим штатом или с иностранными державами,

II. Выдавать каперские свидетельства или предоставлять разрешение на репрессалии.

III. Чеканить монету, выпускать бумажные деньги, почтовые марки и гербовую бумагу.

IV. Облагать пошлинами лиц или товары, переходящие транзитом через их территорию.

V. Запрещать или облагать прямо или косвенно пошлинами ввоз на их территорию или вывоз за ее пределы отечественных или иностранных товаров.

VI. Устанавливать пошлины или налоги с оборота или потребления отечественных или иностранных товаров, подлежащие взиманию местными таможенными, подвергать эти товары досмотру или требовать, чтобы они сопровождались документами.

VII. Издавать и применять законы или фискальные распоряжения, устанавливающие различие в области налогообложения или иных требований в зависимости от отечественного или иностранного происхождения товаров, независимо от того, устанавливается ли это различие в отношении однотипных местных товаров или в отношении таких же товаров различного происхождения.

VIII. Выпускать облигации государственных займов, подлежащих выплате в иностранной валюте или за пределами государственной территории; заключать, прямо или косвенно, займы с иностранными правительствами или принимать на себя обязательства в пользу иностранных корпораций или отдельных иностранцев, предусматривающие выдачу документов на предъявителя или передаваемые по передаточной надписи.

Штаты и муниципии не могут получать займы, за исключением случаев выполнения работ, которые должны непосредственно привести к увеличению их доходов.

IX. Облагать налогами производство, сортировку или продажу листового табака в иной форме или по более высоким ставкам, чем установленные Конгрессом.

Федеративный Конгресс и законодательные органы штатов незамедлительно издадут законы по борьбе с алкоголизмом.

Статья 118. Штаты не могут также без разрешения Федерального Конгресса:

I. Устанавливать пошлины на тоннаж и другие портовые сборы или облагать налогами и другими платежами импорт и экспорт.

II. Содержать в какое бы то ни было время постоянные войска и военные корабли.

III. Объявлять от своего имени войну иностранной державе, за исключением случаев нападения или непосредственной угрозы, не допускающей промедления. В таких случаях штат немедленно доводит об этом до сведения Президента Республики.

Статья 119. Каждый штат обязан немедленно передавать преступников, бежавших из других штатов или из других стран, властям, требующим их выдачи. В этих случаях судебный приказ о разрешении выдачи является достаточным основанием для задержания преступника в течение одного месяца при выдаче из одного штата в другой и в течение двух месяцев – при выдаче другому государству.

Статья 120. Губернаторы штатов обязаны публиковать и проводить в жизнь федеральные законы.

Статья 121. В каждом штате Федерации оказывается полное доверие официальным актам, записям и судебному производству других штатов. Федеральный Конгресс устанавливает путем издания федеральных законов порядок подтверждения законной силы и действительности таких актов, записей и производства, придерживаясь следующих условий:

I. Законы штата имеют силу лишь на его территории и, следовательно, не могут быть обязательны за его пределами.

II. Движимое и недвижимое имущество подчиняется закону его местонахождения.

III. Решения, вынесенные судом одного штата в отношении имущества и прав на недвижимость, существующих в другом штате, являются обязательными, только если это специально предусмотрено законом другого штата.

Решения, относящиеся к личным правам, являются действительными в другом штате при условии, что ответчик прямо или в силу domicilia подчинился юрисдикции вынесшего решение суда и что ответчик был вызван на судебное разбирательство.

IV. Акты гражданского состояния, совершенные в соответствии с законами одного штата, имеют законную силу во всех других штатах.

V. Разрешения на занятие определенной профессией, выданные властями одного штата в соответствии с его законами, действительны во всех других штатах.

Статья 122. Власти Федерации обязаны охранять штаты от вторжения или насилия извне. В случае восстания или внутренних беспорядков они предоставляют штатам защиту, если только об этом просят законодательные органы штата или его исполнительная власть, когда законодательный орган не заседает.

Раздел седьмой Общие положения

Статья 124. Полномочия, специально не отнесенные настоящей Конституцией к компетенции федеральных властей, считаются принадлежащими штатам.

Статья 131. Федеральному правительству принадлежит исключительное право облагать пошлинами товары, вывозимые и ввозимые или перевозимые транзитом через государственную территорию, а также регулировать и даже запрещать, по соображениям общественной безопасности или по полицейским соображениям, обращение внутри страны определенных товаров, независимо от их происхождения; однако Федеральное правительство не может устанавливать в Федеральном округе и территориях налоги и издавать законы, о которых идет речь в пунктах VI и VII статьи 117.

Исполнительная власть может быть уполномочена Федеральным Конгрессом увеличивать, уменьшать или отменять вообще вывозные и ввозные пошлины, установленные Конгрессом, а также устанавливать новые; исполнительная власть может быть уполномочена также, в случае необходимости, сокращать и запрещать ввоз, вывоз и транзит продуктов, товаров и имущества с целью регулирования внешней торговли, экономики страны, устойчивости национального производства или в других целях на благо страны. Исполнительная власть, направляя Конгрессу ежегодный государственный бюджет, представляет на его утверждение меры, предпринятые в осуществление вышеуказанных полномочий.

Статья 132. Укрепления, казармы, склады и другое недвижимое имущество, предназначенные Правительством Федерации для публичных служб или для общественного пользования, подчинены ведению федеральных властей в соответствии с законом, подлежащим изданию по этому вопросу Федеральным Конгрессом; такого рода укрепления и другое имущество, которые в дальнейшем могут быть приобретены, на территории какого-либо штата, также находятся в федеральном ведении при условии, что на это имеется согласие законодательных органов этого штата.

Статья 133. Настоящая Конституция, законы, изданные на ее основе Федеральным Конгрессом, и все договоры, соответствующие Конституции и заключенные с одобрения Сената Президентом Республики или подлежащие заключению в дальнейшем, являются законом всей Федерации. Судьи всех штатов подчиняются настоящей Конституции и указанным законам и договорам, хотя бы они противоречили положениям, содержащимся в конституциях и законах штатов.

**Федеральная Конституция
Швейцарской Конфедерации
от 18 апреля 1999 года**
(вступила в силу с 1 января 2000 года)

Раздел 1. Общие положения

Статья 3. Кантоны

Кантоны суверенны настолько, насколько их суверенитет не ограничен Федеральной Конституцией; они осуществляют все права, которые не делегированы Конфедерации.

Статья 4. Национальные языки.

Национальными языками являются немецкий, французский, итальянский и ретороманский.

Раздел 3. Конфедерация, кантоны и общины

**Глава 1. Разграничение компетенций между
Конфедерацией и кантонами**

Часть 1. Компетенции Конфедерации и кантонов

Статья 42. Компетенции Конфедерации

1. В компетенцию Конфедерации входят вопросы, предписанные ей Федеральной Конституцией.

2. Она берет на себя реализацию задач, требующих единого регулирования.

Статья 43. Компетенции кантона

Кантоны определяют, какие задачи они выполняют в рамках своей компетенции.

Часть 2. Взаимодействие Конфедерации и кантонов

Статья 44. Основные принципы

1. Конфедерация и кантоны оказывают взаимную поддержку при выполнении своих задач и взаимодействуют друг с другом.

2. Они проявляют друг к другу уважение и оказывают содействие. Они оказывают друг другу административную и правовую помощь.

3. Спорные вопросы между кантонами или между кантонами и Конфедерацией урегулируются по возможности путем переговоров и посредничества.

Статья 45. Сотрудничество в волеизъявлении Конфедерации

1. Кантоны участвуют в волеизъявлении Конфедерации в пределах, предписанных Федеральной Конституцией, особенно в законотворчестве.
2. Конфедерация своевременно и в полном объеме информирует кантоны о своих намерениях; она спрашивает их точку зрения, если затрагиваются их интересы.

Статья 46. Применение федерального права

1. Кантоны применяют федеральное право в соответствии с конституцией и законом.
2. Конфедерация предоставляет кантонам возможно большую свободу в действиях и учитывает особенности кантонов.
3. Конфедерация несет расходы, связанные с применением федерального права, оставляя в распоряжении кантонов достаточные источники финансирования и обеспечивая соразмерное финансовое выравнивание.

Статья 47. Самостоятельность кантонов

Конфедерация гарантирует самостоятельность кантонов.

Статья 48. Договоры между кантонами

1. Кантоны могут заключать договоры друг с другом, а также создавать совместные организации и учреждения. В частности, они могут совместно решать задачи по реализации интересов регионов.
2. Конфедерация может принимать участие в пределах своей компетенции.
3. Договоры между кантонами не должны противоречить праву и интересам Конфедерации, а также правам других кантонов. Конфедерация должна быть поставлена в известность об их заключении.

Статья 49. Приоритет и соблюдение норм федерального права

1. В случае расхождения норм федерального и кантонального права применяются нормы федерального права.
2. Конфедерация следит за соблюдением федерального права кантонами.

Часть 3. Общины

Статья 50.

1. Автономия общины гарантируется нормами кантонального права.
2. Конфедерация в своих действиях учитывает возможные последствия для общин.
3. Она учитывает при этом особое положение городов и агломераций, а также горных районов.

Часть 4. Федеральные гарантии

Статья 51. Конституции кантонов

1. Каждый кантон принимает демократическую конституцию. Она должна быть одобрена народом и пересмотрена, если этого потребует большинство избирателей.

2. Конституции кантонов требуют гарантии Конфедерации. Конфедерация предоставляет такую гарантию, если эти конституции не противоречат федеральному праву.

Статья 52. Конституционный порядок

1. Конфедерация обеспечивает защиту конституционного порядка кантонов.

2. Она принимает меры в случае нарушения порядка в каком-либо кантоне или при наличии угрозы его нарушения, если соответствующий кантон не может защитить его сам или с помощью других кантонов.

Статья 53. Состав и территория кантона

1. Конфедерация осуществляет защиту состава и территории кантона.

2. Изменение состава кантона требует одобрения затрагиваемого населения, затрагиваемого кантона, а также народа и кантонов.

3. Территориальные изменения между кантонами требуют одобрения затрагиваемого населения и затрагиваемых кантонов, а также решения Федерального собрания в форме федерального постановления.

4. Кантоны могут проводить урегулирование границ между собой путем заключения договора.

Глава 2. Сферы компетенции

Часть 1. Отношения с иностранными государствами

Статья 54. Внешние связи

1. Внешние связи относятся к ведению Конфедерации.

2. Конфедерация обеспечивает защиту независимости Швейцарии и ее благосостояние; она, в частности, содействует снижению уровня бедности и нужды в мире, соблюдению прав человека и продвижению демократии, мирному сосуществованию народов, а также сохранению естественных основ жизни.

3. Она учитывает компетенции кантонов и защищает их интересы.

Статья 55. Участие кантонов в принятии внешнеполитических решений

1. Кантоны принимают участие в подготовке внешнеполитических решений, которые затрагивают их компетенции или их существенные интересы.

2. Конфедерация своевременно и в полном объеме информирует кантоны и спрашивает их точку зрения.

3. Точка зрения кантонов приобретает особый вес, если затрагиваются их компетенции. В этих случаях кантоны надлежащим образом принимают участие в международных переговорах.

Статья 56. Отношения кантонов с иностранными государствами

1. Кантоны могут заключать договоры с заграницей по вопросам, относящимся к их ведению.

2. Эти договоры не должны противоречить праву и интересам Конфедерации, а также правам других кантонов. Кантоны должны информировать Конфедерацию о заключении договоров.

3. Кантоны могут напрямую поддерживать отношения с низшими органами власти иностранного государства; в остальных случаях отношения кантонов с иностранными государствами осуществляются при посредничестве Конфедерации.

Часть 2. Безопасность, оборона страны, защита гражданского населения

Статья 57. Безопасность

1. Конфедерация и кантоны в рамках своей компетенции обеспечивают безопасность страны и защиту населения.

2. Они координируют свои усилия в области внутренней безопасности.

Статья 58. Армия

1. Швейцария располагает своей армией. Она организуется по милиционному принципу.

2. Армия препятствует возникновению войны и способствует сохранению мира; она защищает страну и ее население. Она оказывает поддержку гражданским органам власти при отражении серьезной угрозы внутренней безопасности и преодолении других чрезвычайных ситуаций. Закон может предусматривать другие задачи.

3. Применение армии относится к ведению Конфедерации. Кантоны могут использовать свои воинские части для поддержания общественного порядка на своей территории, если сил гражданских органов власти для отражения серьезной угрозы внутренней безопасности недостаточно.

Статья 60. Организация, подготовка и вооружение армии

1. Военное законодательство, а также организация, подготовка и вооружение армии относятся к ведению Конфедерации.

2. В рамках федерального права кантоны уполномочены формировать кантональные воинские части, назначать и производить в офицеры этих частей, а также приобретать часть обмундирования и вооружения.

3. За умеренную компенсацию Конфедерация может взять на себя объекты военного назначения в кантонах.

Статья 61. Гражданская оборона

1. Законодательство о защите граждан и материальных ценностей от последствий вооруженных конфликтов относится к ведению Конфедерации.

2. Конфедерация издает постановления о введении мер гражданской обороны при катастрофах и бедствиях.

3. Она может объявить обязательным службу по гражданской обороне для мужчин. Для женщин она добровольна.

4. Конфедерация издает постановления о разумной компенсации недополученного заработка.

5. Лица, которые проходят службу по гражданской обороне и при этом наносят ущерб своему здоровью или лишаются жизни, имеют право на получение соответствующей поддержки со стороны Конфедерации для себя или своих родственников.

Часть 3. Образование, научные исследования и культура

Статья 62. Школьное образование

1. Школьное образование относится к ведению кантонов.

2. Они отвечают за организацию достаточного начального образования, которое доступно для всех детей. Начальное образование является обязательным и подлежит государственному управлению или надзору. В публичных школах оно бесплатно. Учебный год в школах начинается в период между серединой августа и серединой сентября.

Статья 63. Профессиональное и высшее образование

1. Конфедерация издает постановления о профессиональном образовании.

2. Она обеспечивает функционирование высших технических учебных заведений, может открывать другие высшие учебные заведения и прочие учреждения по высшему образованию, обеспечивать их функционирование и поддерживать. Предоставление ею средств может быть поставлено в зависимость от условия обеспечения координации.

Статья 64. Научные исследования

1. Конфедерация способствует проведению научных исследований.

2. Предоставление ею средств, в частности, может быть поставлено в зависимость от условия обеспечения координации.

3. Она может создавать исследовательские центры, брать на себя расходы на их содержание или обеспечивать их функционирование.

Статья 65. Статистика

1. Конфедерация собирает необходимые статистические данные о состоянии и развитии населения, экономики, общества, территории и окружающей среды в Швейцарии.

2. Она может издавать постановления о гармонизации и ведении ведомственного регистра в целях минимизации расходов по сбору данных.

Статья 66. Пособия на обучение

1. Конфедерация может выделять кантонам финансовые средства для покрытия расходов на стипендии и иные пособия на обучение.

2. Оно может в дополнение к кантональным мерам и при соблюдении принципа верховенства кантонов над школьным образованием проводить собственные мероприятия по стимулированию образования.

Статья 67. Молодежь и обучение взрослых

1. При выполнении своих задач Конфедерация и кантоны учитывают особые потребности по стимулированию развития и защите детей и молодежи.

2. Конфедерация в дополнение к кантональным мерам может поддерживать внешкольную работу с детьми и молодежью, а также обучение взрослых.

Статья 68. Спорт

1. Конфедерация способствует развитию спорта, особенно подготовке спортсменов.

2. Она обеспечивает функционирование одной спортивной школы.

3. Она может издавать постановления о молодежном спорте и объявить обязательными занятия спортом в школах.

Статья 69. Культура

1. Вопросы культуры относятся к ведению кантонов.

2. Исходя из общенациональных интересов, Конфедерация может поддерживать такие сферы культуры, как искусство и музыку, особенно в области образования.

3. При выполнении своих задач она учитывает культурное и языковое многообразие страны.

Статья 70. Языки

1. Официальными языками Конфедерации являются немецкий, французский и итальянский. В общении с носителями ретороманского языка ретороманский также является официальным языком Конфедерации.

2. Кантоны определяют свои официальные языки. Для обеспечения взаимного согласия между языковыми общинами, они учитывают традиционный языковой состав в данной местности и сложившиеся там меньшинства.

3. Конфедерация и кантоны способствуют пониманию и культурному обмену между языковыми общинами.

4. Конфедерация поддерживает многоязычные кантоны в выполнении их особых задач.

5. Конфедерация поддерживает меры, принимаемые кантонами Граубюнден и Тессин по сохранению и поощрению ретороманского и итальянского языков.

Статья 71. Кинематография

1. Конфедерация может поощрять развитие швейцарского кинопроизводства и киноискусства.

2. Она может издавать постановления о поощрении многообразия и качества кинопродукции.

Статья 72. Церковь и государство

1. Регулирование отношений между церковью и государством относится к ведению кантонов.

2. Конфедерация и кантоны в рамках своей компетенции могут принимать меры для поддержания общественного согласия между членами различных религиозных общин.

3. Епископства могут создаваться только с одобрения Конфедерации.

Часть 4. Окружающая среда и территориальное планирование

Статья 73. Устойчивое равновесие

Конфедерация и кантоны стремятся к обеспечению устойчивого гармоничного соотношения между природой и ее способностью к обновлению с одной стороны и ее использованием человеком с другой стороны.

Статья 74. Защита окружающей среды

1. Конфедерация издает постановления об охране человека и естественной среды его обитания от наносящего ущерб его здоровью воздействия.

2. Она обеспечивает недопущение подобного воздействия. Расходы по профилактике и устранению несут причиняющие таковой ущерб.

3. В компетенцию кантонов входит исполнение таких постановлений, если закон не относит его к компетенции Конфедерации.

Статья 75. Территориальное планирование

1. Конфедерация определяет принципы территориального планирования, обязательные для кантонов и служащие целенаправленному и рациональному использованию земельных ресурсов и упорядоченному заселению страны.

2. Конфедерация поощряет и координирует меры, принимаемые кантонами и сотрудничает с кантонами.

3. При выполнении своих задач Конфедерация и кантоны учитывают требования территориального планирования.

Статья 76. Водные ресурсы

1. Конфедерация в рамках своей компетенции обеспечивает рациональное использование и охрану водных ресурсов, а также предотвращение загрязнения воды.

2. Она определяет основные положения о сохранении и разработке водных ресурсов, об использовании водных ресурсов для производства электроэнергии и охлаждения, а также об ином искусственном вмешательстве в водоворот.

3. Она издает постановления о защите водных ресурсов, обеспечении необходимого уровня водных источников, гидростроительстве, безопасности на водохранилищах и искусственном регулировании осадков.

4. Право распоряжения водными ресурсами принадлежит кантонам. Они могут взимать сборы за пользование водой в рамках федерального законодательства. Конфедерация имеет право использовать водные ресурсы для принадлежащих ей транспортных предприятий на основе компенсации и возмещения ущерба.

5. О правах на международные водные ресурсы и связанных с этим налогах решение принимает Конфедерация при участии заинтересованных кантонов. Если кантоны не могут прийти к единому решению о правах на межкантональные водные ресурсы, то решение принимает Конфедерация.

6. При выполнении своих задач Конфедерация учитывает интересы кантонов, из которых берут начало водные ресурсы.

Статья 77. Лесные ресурсы

1. Конфедерация принимает меры к тому, чтобы лес смог выполнять свои защитные и потребительские функции, а также функцию благосостояния.

2. Она разрабатывает основные положения об охране лесных ресурсов.

3. Она поощряет меры по сохранению лесных ресурсов.

Статья 78. Охрана природы и национального достояния

1. Охрана природы и национального достояния относится к ведению кантонов.

2. В рамках своей компетенции Конфедерация учитывает меры по защите природы и национального достояния. Она принимает меры по охране национального и местного ландшафтов, исторических мест, а также природные памятники и памятники культуры; она сохраняет их в неизменном виде, если это отвечает общим интересам.

3. Она может поддерживать проекты по охране природных и национальных памятников и приобретать или сохранять объекты общенационального значения договорным путем или через экспроприацию.

4. Она издает постановления о защите животного и растительного мира и о сохранении его жизненного пространства в естественном многообразии. Она охраняет виды, находящиеся под угрозой уничтожения.

5. Болота и болотистые ландшафты особой красоты и имеющие общенациональное значение находятся под охраной государства. На них не могут возводиться строительные сооружения, а также производиться работы по переустройству местности. Исключения составляют сооружения, предназначенные для охраны болот и болотистых ландшафтов, или проводившиеся на них ранее сельскохозяйственные работы.

Статья 79. Рыболовство и охота

Конфедерация определяет основные правила рыболовства и охоты, в частности в целях сохранения многообразия видов рыб, диких видов млекопитающих и птиц.

Статья 80. Охрана животного мира

1. Конфедерация издает постановления об охране животных.

2. Она регулирует в частности:

- а) содержание животных и уход за животными;
- б) эксперименты на животных и хирургические операции на живых животных;
- в) применение животных в хозяйстве;
- г) ввоз животных и животной продукции;
- д) торговлю животными и транспортировку животных;
- е) убой животных.

3. Исполнение постановлений возлагается на кантоны, если закон не относит его к ведению Конфедерации.

Часть 5. Общественные проекты и транспорт

Статья 81. Общественные проекты

Конфедерация может в интересах всей страны или ее большей части осуществлять общественные проекты, обеспечивать их эксплуатацию или оказывать поддержку их осуществлению.

Статья 82. Дорожное движение

1. Конфедерация издает постановления о дорожном движении.

2. Она осуществляет верховный надзор за автодорогами, имеющими общенациональное значение; она может определять, какие транзитные автодороги должны оставаться открытыми для движения.

3. Использование общественных автодорог свободно от сборов, федеральное собрание может одобрить исключения.

Статья 83. Национальные автодороги

1. Конфедерация обеспечивает создание сети национальных автодорог и их пригодность к эксплуатации.

2. Кантоны ведут строительство и поддерживают состояние национальных автодорог по распоряжению и под верховным надзором Конфедерации.

3. Конфедерация и кантоны совместно несут расходы по содержанию национальных автодорог. Расходная часть отдельных кантонов определяется с учетом плотности сети национальных автодорог в них, их интереса в этих дорогах и их финансовых возможностей.

Статья 84. Транзитное движение через Альпы

1. Конфедерация осуществляет охрану альпийской местности от негативных последствий транзитного движения. Она ограничивает плотность транзитного потока так, чтобы он не наносил вред человеку, животным и растениям, а также их среде обитания.

2. Транзитные перевозки грузов через Альпы от границы к границе осуществляются по железной дороге. Федеральный совет принимает необходимые меры. Исключения допустимы только в силу их неизбежности. Более подробно они должны регулироваться законом.

3. Запрещается увеличивать пропускную способность транзитных дорог в альпийской местности. Из этого ограничения исключаются объездные дороги, которые разгружают населенные пункты от транзитного движения.

Статья 85. Налог на грузовой транспорт

1. Конфедерация может взимать сборы с грузового транспорта в зависимости от мощности и частоты использования, если грузовое движение является причиной всевозможных расходов, которые не покрываются другими платежами или сборами.

2. Чистый доход от налогов используется для покрытия расходов, связанных с дорожным движением.

3. Кантоны участвуют в распределении чистого дохода. При определении доли должна учитываться потребность в сборах горных и приграничных территорий.

Статья 86. Потребительский налог на топливо и другие транспортные налоги

1. Конфедерация может взимать потребительский налог на топливо.

2. Она взимает сбор за пользование национальными автодорогами, автомобилями и прицепами, которые не подпадают под налог на грузовой транспорт.

3. Она использует половину чистого дохода от потребительского налога на горючее, а также чистый доход от сбора за пользование национальными автодорогами в целях развития автодорожной сети, а именно на:

а) строительство, содержание и эксплуатацию национальных автодорог;

б) меры в целях развития комбинированной транспортной системы, разбивки парков вокруг вокзалов, а также по разграничению дорожного движения;

в) финансирование строительства основных магистралей;

г) финансирование строителств природозащитных сооружений и мер по охране окружающей среды и сохранению ландшафтов, необходимость принятия которых вызывается дорожным движением;

д) общее финансирование затрат кантонов, связанных с открытыми для автотранспорта дорогами, и на субсидии кантонам в целях развития дорожной сети;

е) отчисление финансовых средств кантонам, не имеющим автомагистралей общегосударственного значения, и кантонам, на территории которых проходят горноальпийские магистрали, используемые для международных транспортных перевозок.

4. Если этих средств недостаточно, то Конфедерация взимает надбавку к потребительскому налогу.

Статья 87. Железные дороги и другие средства сообщения

Законодательство о железнодорожном сообщении, подвесных канатных дорогах, судоходстве, а также воздушном и космическом судоходстве относится к ведению Конфедерации.

Статья 88. Пешеходные и прогулочные дороги

1. Конфедерация разрабатывает общие принципы, распространяющиеся на сеть пешеходных и прогулочных дорог.

2. Она может поддерживать и координировать меры кантонов по прокладыванию и поддержанию таковой сети.

3. При реализации своих задач она учитывает интересы сохранения сети пешеходных и прогулочных дорог и в случае ликвидации их строит новые.

Часть 6. Энергетика и коммуникации

Статья 89. Энергетическая политика

1. Конфедерация и кантоны в пределах своих полномочий обеспечивают достаточное, широко разветвленное, бесперебойное, экономичное и экологически безопасное энергоснабжение, а также осуществляют контроль за экономным и рациональным потреблением энергии.

2. Конфедерация разрабатывает общие принципы использования отечественной возобновляемой энергии и об экономном и рациональном потреблении энергии.

3. Конфедерация издает постановления о потреблении энергии установками, подвижными составами и приборами. Она поощряет развитие энергетики, особенно в сфере экономии энергии и возобновляемых видов энергии.

4. Меры, которые касаются потребления энергии в зданиях, относятся прежде всего к ведению кантонов.

5. При проведении энергетической политики Конфедерация учитывает интересы кантонов и общин, а также экономики; она принимает во внимание условия в отдельных регионах страны и экономическую целесообразность.

Статья 90. Ядерная энергетика

Законодательство в области атомной энергии относится к ведению Конфедерации.

Статья 91. Передача энергии

1. Конфедерация издает постановления о транспортировке и поставке электрической энергии.

2. Законодательство о строительстве и эксплуатации трубопроводов для транспортировки жидкого топлива или газа относится к ведению Конфедерации.

Статья 92. Почта и связь

1. Почта и связь относятся к ведению Конфедерации.

2. Конфедерация обеспечивает во всех регионах страны достаточность и дешевизну услуг почты и технических средств связи. Тарифы имеют единые ставки.

Статья 93. Радио и телевидение

1. Законодательство о радио и телевидении, а также иных формах общественного распространения информации техническими средствами относится к ведению Конфедерации.

2. Радио и телевидение способствуют образовательным целям и развитию культуры, обеспечению свободы выражения мнений и делу организации развлекательных программ. Они учитывают особенности страны и потребности кантонов. Они призваны компетентно освещать события и обеспечивать умеренное отражение многообразия точек зрения.

3. Независимость радио и телевидения, а также автономия по составлению программ гарантируются.

4. Надлежит учитывать роль и задачи иных средств информации, прежде всего прессы.

5. Жалобы на программы могут быть направлены в независимую инстанцию по рассмотрению жалоб.

Часть 7. Экономика

Статья 94. Основные принципы экономического порядка

1. Конфедерация и кантоны придерживаются принципа экономической свободы.

2. Они защищают интересы швейцарской экономики и совместно с частным сектором экономики способствуют общему благосостоянию и экономической безопасности населения.

3. В рамках своей компетенции они обеспечивают благоприятные рамочные условия для частного сектора экономики.

4. Отступления от принципа экономической свободы, особенно меры, направленные против конкуренции, допустимы только тогда, когда они предусмотрены в Федеральной Конституции или вытекают из суверенных прав кантонов.

Статья 95. Частная трудовая деятельность

1. Конфедерация может издавать постановления об осуществлении частной трудовой деятельности.

2. Она обеспечивает создание единого швейцарского экономического пространства. Она гарантирует, что лица с научным образованием или с федеральными, кантональными или признаваемыми кантонами дипломами об образовании могут работать по своей специальности во всей Швейцарии.

Статья 96. Политика в области конкуренции

1. Конфедерация издает постановления в целях предотвращения наносящих социально-экономический ущерб последствий создания картелей и других ограничителей конкуренции.

2. Она принимает меры:

а) по предотвращению злоупотреблений в области ценообразования предприятиями, обладающими значительным влиянием на рынке, и субъектов частного и публичного права;

б) против недобросовестной конкуренции.

Статья 97. Защита потребителей

1. Конфедерация принимает меры по защите потребителей.

2. Она издает постановления о правовых действиях, которые могут принимать организации по защите потребителей, В области федерального законодательства о недобросовестной конкуренции этим организациям гарантированы равные права наряду с профессиональными и предпринимательскими объединениями.

3. Для решения споров по вопросам, определенным Федеральным советом, кантоны предусматривают арбитражный суд или иную упрощенную и эффективную судебную процедуру.

Статья 98. Банки и страхование

1. Конфедерация издает постановления о банковском и биржевом деле; она учитывает при этом особые задачи и роль кантональных банков.

2. Она может издавать постановления о финансовых услугах в других секторах.

3. Она издает постановления о частном страховании.

Статья 99. Денежная и валютная политика

1. Денежная и валютная политика относится к ведению Конфедерации; она имеет исключительное право на чеканку монет и эмиссию банкнот.

2. Швейцарский национальный банк в качестве независимого центрального банка проводит денежную и валютную политику, которая служит интересам всей страны; он управляется при содействии и под контролем Конфедерации.

3. Швейцарский национальный банк создает из своих доходов достаточные валютные резервы; часть этих резервов хранится в виде золота.

4. Чистая прибыль Швейцарского национального банка, в размере не менее двух третей, направляется в кантоны.

Статья 100. Политика в области конъюнктуры

1. Конфедерация принимает меры, направленные на достижение сбалансированного конъюнктурного развития, в частности в целях предотвращения и борьбы с безработицей и повышением цен.

2. Она принимает во внимание экономическое развитие отдельных регионов страны. Она сотрудничает с кантонами и частным сектором.

3. В денежной и кредитной сфере, во внешнеэкономических связях, торговле и в области государственных финансов она может в необходимых случаях отступать от принципа экономической свободы.

4. Конфедерация, кантоны и общины учитывают потребности конъюнктуры при составлении своих бюджетов.

5. В целях стабилизации конъюнктуры Конфедерация может вводить временные надбавки на федеральные налоги или льготы. Поступившие за счет этого средства замораживаются; при их использовании прямые налоги погашаются в индивидуальном порядке, а косвенные используются для покрытия расходов на льготы или создания новых рабочих мест.

6. Конфедерация может обязать предприятия создавать резервы рабочих мест; она предоставляет в этих целях налоговые льготы и может обязать к этому и кантоны. При использовании резервов предприятия свободны распоряжаться ими в рамках законодательно закрепленных целей.

Статья 101. Внешнеэкономическая политика

1. Конфедерация защищает интересы швейцарской экономики за рубежом.

2. В особых случаях она может принимать меры, направленные на защиту национальной экономики. Она может в необходимых случаях отступать от принципа экономической свободы.

Статья 102. Обеспечение снабжения страны

1. Конфедерация обеспечивает снабжение страны жизненно важными товарами и функционирование наиболее важных отраслей сферы

услуг в случае политической или военной угрозы, а также в случаях тяжелого экономического положения, из которого экономика не в состоянии выйти самостоятельно. Она принимает превентивные меры.

2. В случае необходимости она может отступать от принципа экономической свободы.

Статья 103. Структурная политика

Конфедерация может поддерживать регионы страны, экономика которых находится под угрозой, а также стимулировать развитие отраслей экономики и профессий, если предполагаемые меры самопомощи по обеспечению их существования недостаточны. В случае необходимости она может отступать от принципа экономической свободы.

Статья 104. Сельское хозяйство

1. Конфедерация заботится о том, чтобы сельское хозяйство посредством устойчивого и направленного на рынок производства вносило существенный вклад в:

- а) надежное снабжение населения;
- б) сохранение естественных основ жизни и культурного ландшафта;
- в) децентрализованного заселения страны.

2. В дополнение к предполагаемым мерам самопомощи сельского хозяйства и в случае необходимости отступая от принципа экономической свободы Конфедерация поощряет землеобрабатывающие сельскохозяйственные предприятия.

3. Она проводит мероприятия таким образом, чтобы сельское хозяйство выполняло свои многофункциональные задачи. Она имеет, в частности, следующие полномочия и решает следующие задачи:

а) В дополнение к доходам сельскохозяйственных предприятий она осуществляет прямые платежи с целью разумной компенсации выполненных работ при условии соблюдения экологической чистоты.

б) Посредством экономического стимулирования она способствует видам производств, которые являются более естественными и не наносят ущерба окружающей среде и животному миру.

в) Она издает постановления о декларации происхождения, качества, технологии производства и способа переработки продуктов питания.

г) Она осуществляет охрану окружающей среды от вреда, наносимого чрезмерным использованием удобрений, химикалий и других вспомогательных веществ.

д) Она может способствовать научным исследованиям, консультациям и обучению в области сельского хозяйства, а также оказывать инвестиционную помощь.

е) Она может издавать постановления по закреплению прав крестьянского землевладения.

4. Она использует для этого целевые средства, предназначенные для сельского хозяйства, и общие федеральные средства.

Статья 105. Алкогольная продукция

Законодательство о производстве, ввозе, ректификации и продаже алкогольных напитков относится к ведению Конфедерации. Конфедерация, в частности, учитывает вредные последствия потребления алкоголя.

Статья 106. Азартные игры

1. Законодательство об азартных играх и лотереях относится к ведению Конфедерации.

2. Для организации и функционирования игорных домов требуется разрешение Конфедерации. При выдаче разрешения она учитывает местные традиции и опасность, связанную с азартными играми.

3. Конфедерация взимает сбор с игорных домов в зависимости от доходов; он не должен превышать 80 процентов валового дохода предприятий игорных домов. Он направляется на покрытие федеральных средств, выделяемых на страхование по старости, в случае потери кормильца и инвалидности.

4. Выдача разрешений на установку игровых автоматов с возможностью выигрыша входит в компетенцию кантонов.

Статья 107. Вооружение и военная продукция

1. Конфедерация издает постановления в целях предотвращения злоупотреблений оружием, военным инвентарем и боеприпасами.

2. Она издает постановления о производстве, закупке и сбыте, а также о ввозе, вывозе и транзите военной продукции.

Часть 8. Жилье, труд, социальное страхование и здоровье

Статья 108. Содействие развитию жилищного строительства и прав собственности на жилье

1. Конфедерация способствует развитию жилищного строительства, приобретению права собственности на жилье и жилые дома, что служит личной потребности частных лиц, а также деятельности лиц и организаций, осуществляющих строительство жилых домов совместного владения.

2. Она способствует, в частности, приобретению и освоению земли для жилищного строительства, рационализации и удешевлению жилищного строительства, а также удешевлению жилищных расходов.

3. Она может издавать постановления по освоению земли для жилищного строительства и рационализации строительного дела.

4. При этом она, в частности, учитывает интересы семей, лиц преклонного возраста, нуждающихся и инвалидов.

Статья 109. Аренда жилья

1. Конфедерация издает постановления в целях предотвращения злоупотреблений в области аренды жилой площади, в частности с повышением уровня квартплаты, а также о возможности обжалования в случае неправомерного расторжения договора о найме и ограничения по времени его действия.

2. Она может издавать постановления об обязательном характере типовых договоров об аренде жилой площади. Такие объявляются обязательными только, если они должным образом учитывают обоснованные интересы меньшинства, а также региональные различия и не нарушают принцип равноправия.

Статья 110. Трудовые отношения

1. Конфедерация может издавать постановления :

а) о защите лиц наемного труда;

б) об отношениях между работодателями и лицами наемного труда, в частности о совместном урегулировании производственных и профессиональных вопросов;

в) о посредничестве в поисках работы;

г) об обязательном характере коллективных трудовых договоров.

2. Трудовые договоры могут быть объявлены общеобязательными только, если они должным образом учитывают обоснованные интересы меньшинства и региональные различия и не нарушают принцип равноправия и своды коалиций.

3. 1 августа является национальным праздником. В соответствии с нормами трудового права он приравнен к воскресению и оплачивается.

Статья 111. Система социального страхования по старости, в случае потери кормильца и инвалидности

1. Конфедерация принимает меры по созданию и совершенствованию системы социального страхования по старости, в случае потери кормильца и инвалидности. Он основан на трех составляющих, а именно на государственном страховании по старости, в случае потери кормильца и инвалидности, страховании на предприятиях и индивидуальном страховании.

2. Конфедерация принимает меры, чтобы федеральное страхование по старости, в случае потери кормильца и инвалидности, а также страхование на предприятиях выполняло свою цель в течение длительного времени.

3. Она может обязать кантоны освобождать от налогов учреждения федеральной службы страхования по старости, в случае потери кормильца и инвалидности и страховые компании на предприятиях, а также предоставлять налоговые льготы в отношении взносов и страховых премий страхователей и работодателей.

4. Во взаимодействии с кантонами она поощряет индивидуальное страхование, принимая, в частности, меры в области налоговой политики и отношений собственности.

Статья 112. Страхование по старости, в случае потери кормильца и инвалидности

1. Конфедерация издает постановления по вопросам страхования по старости, в случае потери кормильца и инвалидности.

2. При этом она соблюдает следующие принципы:

а) Страхование обязательно.

б) Пенсии должны в достаточной степени покрывать расходы на обеспечение прожиточного минимума.

в) Максимальный размер пенсии не должен превышать двойного размера минимальной пенсии.

г) Размер пенсии индексируется по меньшей мере в зависимости от конъюнктуры цен.

3. Страхование финансируется:

а) за счет взносов страхователей, причем работодатели вносят половину взносов своих наемных рабочих;

б) за счет федеральных субсидий и, если это предусматривается законом, кантонов.

4. Совокупные федеральные платежи и платежи кантонов составляют не более половины расходов.

5. Платежи Конфедерации покрываются в первую очередь за счет чистого дохода от налога на табачные изделия, налога на алкогольные напитки и сбора от предприятий игорного дела.

6. Конфедерация способствует процессу интеграции инвалидов в обществе и поддерживает усилия в пользу пожилых, иждивенцев, оставшихся без кормильца, и инвалидов. Она может привлекать в этих целях средства из федеральной кассы по страхованию по старости, в случае потери кормильца и инвалидности.

Статья 115. Поддержка нуждающихся

Нуждающимся помощь оказывается кантоном по месту жительства. Конфедерация регулирует исключения и сферы компетенции.

Статья 116. Пособия семьям и страхование материнства.

1. При выполнении своих полномочий Конфедерация учитывает потребности семьи. Она может поощрять меры по охране семьи.

2. Она может издавать постановления о пособиях семьям и осуществлять руководство федеральной семейной компенсационной кассой.

3. Она вводит страхование по материнству. Она может обязать вносить взносы даже лиц, не пользующихся правом получения страховых субсидий.

4. Конфедерация может вынести решение об обязательном вступлении в таковую семейную компенсационную кассу всех или отдельных групп населения и в зависимости от соответствующих взносов кантонов определить размер дотаций.

Статья 117. Страхование по болезни и несчастным случаям

1. Конфедерация издает постановления о страховании по болезни и несчастным случаям.

2. Она может объявить обязательным страхование по болезни и несчастным случаям для всех или для отдельных групп населения.

Статья 118. Здравоохранение

1. В рамках своих полномочий Конфедерация принимает меры по охране здоровья.

2. Она издает постановления:

а) об обращении с продовольственными товарами, а также лекарственными препаратами, наркотическими средствами, организмами, химикалиями и предметами, которые могут представлять опасность для здоровья;

б) о борьбе с заразными, быстро распространяющимися и особо опасными болезнями людей и животных;

в) о защите от радиоактивной опасности.

Часть 9. Проживание и поселение иностранцев**Статья 121.**

1. Законодательство о въезде и выезде, проживании и поселении иностранцев, а также о предоставлении убежища относится к ведению Конфедерации.

2. Иностранцы могут быть выдворены за пределы Швейцарии, если они наносят ущерб безопасности страны.

Часть 10. Гражданское право, уголовное право, система мер и весов**Статья 122. Гражданское право**

1. Законодательство в области гражданского права относится к ведению Конфедерации.

2. Организация судов, судопроизводство и судоправление по гражданским делам относится к ведению кантонов.

3. Окончательные судебные решения по гражданским делам подлежат исполнению во всей Швейцарии.

Статья 123. Уголовное право

1. Законодательство в области уголовного права относится к ведению Конфедерации.

2. Конфедерация может выделять субсидии кантонам:

а) на устройство исправительных учреждений;

б) в целях совершенствования механизма исполнения судебных постановлений;

в) учреждениям, которые проводят воспитательные меры в отношении детей, подростков и взрослой молодежи.

3. Организация судов, судопроизводство и судоправление по уголовным делам относится к ведению кантонов.

Статья 124. Поддержка жертв преступлений

Конфедерация и кантоны принимают меры, чтобы жертвам преступлений телесного, физического или сексуального характера была обеспечена поддержка и соответствующая компенсация ущерба, если они из-за преступления испытывают экономические трудности.

Статья 125. Система мер и весов

Законодательство о системе мер и весов относится к ведению Конфедерации.

Глава 3. Финансовый порядок

Статья 126. Ведение бюджета

1. Конфедерация обеспечивает устойчивое равновесие доходов и расходов.

2. Она погашает возможный дефицит своего баланса с учетом экономического положения.

Статья 127. Принципы налогообложения

1. Форма налогов, а именно круг налогооблагаемых лиц, предмет налога и их размер должны регулироваться в общих чертах непосредственно законом.

2. Насколько это допускает вид налога, при этом должны учитываться, в частности, принципы универсальности и соразмерности налогообложения, а также принцип налогообложения в зависимости от экономической эффективности.

3. Межкантональное двойное налогообложение запрещено. Конфедерация принимает необходимые меры.

Статья 128. Прямые налоги

1. Конфедерация может взимать прямой налог:

а) не более 11,5 процентов от доходов физических лиц;

б) не более 9,8 процента от чистого дохода юридических лиц;

в) не более 0,825 промилли от основного и резервного капитала юридических лиц.

2. При установлении тарифов Конфедерация учитывает прямой налог распространяющийся на кантоны и общины.

3. При налогообложении доходов физических лиц периодически производится компенсация за убытки, возникающие вследствие арифметической прогрессии.

4. Налог собирается кантонами. Три десятых валового дохода от налогов поступает в распоряжение кантонов; из этой суммы как минимум одна шестая часть расходуется в целях выравнивания уровней финансового обеспечения кантонов.

Статья 129. Гармонизация налогов

1. Конфедерация устанавливает основные принципы по гармонизации прямых налогов Конфедерации, кантонов и общин; она учитывает интересы кантонов в отношении гармонизации налогов.

2. Гармонизация распространяется на вопросы налогообложения, предмет и расчетное время налогообложения, процедуры взимания налогов и уголовной ответственности за нарушение соответствующих постановлений. Из гармонизации исключаются, в частности, налоговые тарифы, налоговые ставки и размеры сумм, необлагаемых налогом.

3. Конфедерация может издавать постановления, запрещающие предоставление неоправданных налоговых льгот.

Статья 130. Налог на добавленную стоимость

1. Конфедерация может взимать налог на добавленную стоимость на поставку товаров и услуг, включая собственное потребление и ввоз, в размере не более 6,5 процентов.

2. 5 процентов налоговой прибыли используются для компенсации мер по налоговым льготам лицам с низким уровнем доходов.

3. Если из-за увеличения доли пожилого населения финансирование страхования по старости, в случае потери кормильца и инвалидности более не обеспечивается, то ставка налога на добавленную стоимость может быть повышена посредством принятия федерального закона максимум на один процент.

Статья 131. Специальные потребительские налоги

1. Конфедерация может взимать специальные потребительские налоги на:

- а) табак и табачные изделия;
- б) спиртные напитки;
- в) пиво;
- г) автомобили и их составные части;
- д) нефть и газ, а также нефте- и газопродукты, моторное топливо.

2. Она может установить надбавку к потребительскому налогу на моторное топливо.

3. Кантоны получают 10 процентов чистого дохода от налогов на спиртные напитки. Эти средства направляются на борьбу с причинами и последствиями наркотической зависимости.

Статья 132. Гербовый сбор и расчетный налог

1. Конфедерация может взимать гербовые сборы с ценных бумаг, квитанций от страховых премий и с прочих документов, связанных с торговыми операциями; из обложения гербовым сбором исключаются документы, касающиеся земельных и ипотечных операций.

2. Конфедерация может взимать расчетный налог с дохода на оборотный капитал, на лотерейные выигрыши и страховые выплаты.

Статья 133. Таможенные пошлины

Законодательство о таможенных пошлинах и других сборах налогов при перемещении товаров через границу относится к ведению Конфедерации.

Статья 134. Исключения из налогообложения кантонами и общинами

Установленные федеральным законодательством предметы обложения налогом на добавленную стоимость, специальными потребительскими налогами, гербовыми сборами и расчетным налогом или освобождающиеся от налогообложения не подлежат налогообложению со стороны кантонов и общин.

Статья 135. Равномерное распределение финансовых средств

1. Конфедерация принимает меры в целях равномерного распределения финансовых средств между кантонами.

2. При распределении федеральных субсидий она учитывает финансовую обеспеченность кантонов и условия горной местности.

Раздел 4. Народ и кантоны

Глава 2. Инициативы и референдумы

Статья 140. Обязательный референдум

1. На голосование народу и кантонам выносятся следующие вопросы:

- а) изменения Федеральной Конституции;
- б) вступление в организации по коллективной безопасности или организацию, имеющую наднациональный характер;
- в) объявленные срочными федеральные законы, не вытекающие непосредственно из конституции и срок действия которых превышает один год; эти федеральные законы должны быть вынесены на голосование в течение одного года после принятия Федеральным собранием.

2. На голосование народу выносятся следующие вопросы:

- а) народные инициативы о полном пересмотре федеральной Конституции;
- б) народные инициативы о частичном пересмотре Федеральной Конституции в форме общего требования, отклоненные Федеральным собранием:

в) вопрос, следует ли производить полный пересмотр федеральной Конституции, если не единства обоих советов.

Статья 141. Факультативный референдум

1. По требованию 50 000 избирателей или восьми кантонов на голосование народу выносятся:

- а) федеральные законы;
- б) объявленные срочными федеральные законы, срок действия которых превышает один год;
- в) федеральные постановления, насколько это предусматривают конституция или закон;
- г) международно-правовые договоры, которые:
 1. являются бессрочными и нерасторжимыми;
 2. предусматривают вступление в международную организацию;
 3. предусматривают верификацию правовых норм на многосторонней основе.
4. федеральное собрание может вынести на факультативный референдум другие международно-правовые договоры.

Статья 142. Необходимое большинство голосов

1. Проекты, которые выносятся на голосование народу, считаются принятыми, если за это было подано большинство голосов.

2. Проекты, которые выносятся на голосование народу и кантонам, считаются принятыми, если за это высказались большинство избирателей и большинство кантонов.

3. Результат народного голосования в кантоне считается голосом кантона.

4. Кантоны Обвальден, Нидвальден, Базель-город, Базель-сельский, Аппенцель Ауссерроден и Аппенцель Иннерроден располагают каждый половиной голоса кантона.

Раздел 5. Федеральные органы власти

Статья 148. Статус

1. При соблюдении прав народа и кантонов Федеральное собрание осуществляет верховную власть в Конфедерации.

2. Федеральное собрание состоит из двух палат, Национального совета и Совета кантонов; обе палаты равны между собой.

Статья 149. Состав и процедура избрания Национального совета

1. Национальный совет состоит из 200 депутатов народа.
2. Депутаты определяются народом в ходе прямого голосования по пропорциональной системе. Каждые четыре года Совет обновляется в полном составе.
3. Каждый кантон образует один избирательный округ.

4. Места распределяются по кантонам в зависимости от числа жителей. Каждый имеет как минимум одно место.

Статья 150. Состав и процедура избрания Совета кантонов

1. Совет кантонов состоит из 46 депутатов кантонов.

2. Кантоны Обвальден, Нидвальден, Базель-город, Базель-сельский, Аппенцель Ауссерроден и Аппенцель Иннерроден избирают каждый одного депутата; остальные кантоны избирают по два депутата.

3. Выборы в Совет кантонов регулируются кантоном.

Статья 166. Отношения с иностранными государствами и международно-правовые договоры

1. Федеральное собрание принимает участие в формировании внешней политики и осуществляет надзор за отношениями с иностранными государствами.

2. Оно одобряет международно-правовые договоры; исключение составляют договоры, заключение которых согласно закону или международно-правовому договору относится к ведению Федерального совета.

Статья 167. Финансы

Федеральное собрание принимает решение по расходам Конфедерации, формирует бюджет и утверждает отчет об исполнении бюджета.

Статья 172. Отношения между Конфедерацией и кантонами

1. федеральное собрание обеспечивает развитие отношений между Конфедерацией и кантонами.

2. Оно является гарантом конституций кантонов.

3. Оно одобряет договоры кантонов между собой и с иностранными государствами, если отсутствуют возражения со стороны Федерального совета или кантонов.

Статья 186. Отношения между Федерацией и кантонами

1. Федеральный совет содействует развитию отношений Конфедерации с кантонами и взаимодействует с ними.

2. Он одобряет постановления кантонов, если того требуют нормы федерального права.

3. Он может возражать против договоров, заключенных кантонами между собой или с границей.

4. Он обеспечивает соблюдение норм федерального права, а также конституций кантонов и договоров, заключенных кантонами, и принимает необходимые меры.

Об авторах

Гульназ Яновна Бакирова – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Академии управления «ТИСБИ» (Татарский институт содействия бизнесу).

Зухра Ильдаровна Гадыльшина – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Казанского государственного университета (КГУ).

Борис Леонидович Железнов – доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и международного права КГУ.

Гульнара Рушановна Хабибуллина – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права КГУ.

Рафаэль Сибгатович Хакимов – кандидат философских наук, директор Института истории Академии наук Республики Татарстан, директор научных программ Казанского института федерализма.

Вадим Васильевич Хоменко – доктор экономических наук, профессор, заведующий отделом экономической теории Института социально-экономических и правовых наук Академии наук Республики Татарстан.

Федерализм в России и в мире

Учебное пособие

Под редакцией *Р.С. Хакимова, Б.Л. Железнова*

✉ Адрес Казанского института федерализма: 420111, г.Казань, ул. Кремлевская, 9.
В здании Института истории Академии наук Татарстана.

Обложка Миляуши Хасановой.

☎ Телефон / факс: (8432) 92-84-82 , 92-50-43

🌐 <http://www.kazanfed.ru>

E-mail: federalism@kazanfed.ru , federalism@ih.kazan.ru

Подписано к печати 20.09.2004 г. Объем 10,5 п.л. Тираж 1 000 экз.

Издательство Института истории АН РТ, г.Казань, ул.Кремлевская 10/15

Отпечатано в ООО «Фирма Лайн»