

И.Н. Ившина

Формирование органов государственной власти субъектов федерации как этап федерализации

В статье на основе анализа норм федеральных конституций различных стран мира рассматриваются способы формирования и конституционного закрепления системы органов государственной власти субъектов федерации в процессе создания федеративных государств; выделяются как общие черты, так и особенности данного этапа федерализации.

Ключевые слова: федерализация; история федерализма; органы государственной власти; федеративная государственность; федеральная конституция.

Одним из ключевых этапов федерализации как процесса создания федеративного государства является формирование на федерируемой территории двух уровней органов государственной власти — федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов федерации. На данном этапе реализуется один из основных принципов функционирования федеративного государства — принцип вертикального разделения властей. Безусловно, он сопряжен не только с институционализацией системы органов государственной власти, которая является проявлением статичности федеративных отношений, но и со сложнейшим процессом разграничения предметов ведения и соответствующих властных полномочий между двумя уровнями органов государственной власти, наполняющим федеративные отношения содержанием и придающим им динамику. Вопрос важный, однако в данной статье мы сосредоточимся прежде всего на истории формирования системы органов государственной власти субъектов федерации.

История федерализма дает возможность проанализировать обширный эмпирический материал, дошедший до нас в форме правовых норм, закрепленных в федеральных конституциях различных государств мира, впервые декларировавших федеративную форму территориально-государственного устройства. Хронологически он относится к нескольким векам, начиная с Конституции США 1789 г. [9: с. 178–190], территориально — затрагивает все континенты, статистически — более пятидесяти государств мира, которые либо являются действующими федерациями, либо были ими ранее.

Очевидно, что разные страны вступали в процесс федерализации в разных исторических условиях и находились на разных уровнях цивилизационного

развития. И здесь мы имеем два варианта развития событий: во-первых, система органов власти, которые приобретали статус органов государственной власти субъектов федерации, уже в какой-либо форме существовала, и в рамках федерализации требовалось только изменить конституционно-правовой статус этих органов. Во-вторых, это вариант, когда органов власти, которые могли бы трансформироваться в органы государственной власти субъектов федерации, не было вообще, прежде всего, по причине отсутствия самой государственности.

Рассмотрим первый вариант, который, в свою очередь, также не однозначен. Дело в том, что статус имеющихся органов власти в рамках процесса федерализации либо понижался, либо повышался. Так, представители тринадцати независимых северо-американских штатов, создавая федеративное государство, уже имели в каждом отдельном штате легислатуру как орган законодательной власти, ответственное правительство как орган исполнительной власти, а также собственные суды [10]. Исторически эти органы выросли из предоставленного британским переселенческим колониям права на самоуправление, но в результате войны за независимость они стали государственными, а в ходе последующей федерализации, передав часть властных полномочий на уровень выше, приобрели статус органов государственной власти субъектов федерации. То есть можно говорить о том, что их конституционно-правовой статус существенно понизился. Такая закономерность наблюдается во всех случаях создания федерации «снизу», в рамках договорного процесса, когда будущие субъекты федерации, являясь суверенными политико-государственными образованиями, вступают в более широкий государственный союз и частично утрачивают властные полномочия. При этом способ формирования таких органов и их основные функции остаются неизменными. В романо-германской правовой системе таким примером является Швейцария, независимые кантоны которой впервые создали союз в 1291 г. в соответствии с добровольно принятой ими Федеральной хартией [11], в мусульманской правовой системе — Объединенные Арабские Эмираты в соответствии с договором и Конституцией 1971 г. [4: с. 430–456]. Государственные органы отдельных эмиратов, действуя в рамках абсолютной монархии, сохранили свою специфику: каждый глава эмирата замещал свою должность по праву наследования и сосредотачивал в своих руках практически все властные полномочия, оставленные на уровне субъекта федерации. Таким образом, в процессе федерализации реализовывался прежде всего принцип вертикального разделения властей. Напротив, горизонтальное разделение властей осуществлялось далеко не всегда, и его проведение зависело от формы правления, установленной в конкретном государстве.

Уже имеющиеся и функционирующие органы власти в рамках федерализации могли также повысить свой конституционно-правовой статус. Это наблюдалось в случаях, когда органы местного самоуправления либо в результате договорного процесса, либо в ходе конституционной реформы приобретали

статус органов государственной власти на уровне субъектов федерации. Так, при объединении провинций Британской Северной Америки в федеративное государство Канада в 1867 г., а также при вступлении в федеративный союз отдельных штатов Австралии в 1901 г. не только имелись, но и активно действовали органы власти, которые трансформировались в органы государственной власти субъектов федерации. Изначально, будучи также органами самоуправления переселенческих колоний, они отличались от себе подобных в США тем, что никогда не обладали суверенитетом, т. к. вплоть до 1931 г. не порывали с метрополией [3: с. 13–50] и формально сохраняли монархию и тесные политические связи с Великобританией.

Более сложная ситуация была у государств, которые реформировались из унитарных в федеративные: им пришлось существенно перестраивать свой государственный аппарат, превращая его из одноуровневого в двухуровневый. Здесь процесс федерализации шел сверху вниз. При этом органы местного самоуправления на территории, которая признавалась субъектом федерации, также приобретали статус органов государственной власти. Так было, например, в России в 1992–1993 гг. [1: гл. 3], в Бельгии в 1994 г. [8: с. 341–380].

Сложность процесса трансформации органов местного самоуправления в органы государственной власти заключалась в том, что должен был измениться принцип их работы: вместо принципа «разрешено все, что не запрещено», они должны были руководствоваться принципом «запрещено все, что не разрешено».

Но в истории федерализма встречались трудности и посложнее, когда нужно было сформировать органы государственной власти параллельно с учреждением суверенной государственности народов, освободившихся от колониальной зависимости. Так, например, патриархальное первобытное общество аборигенов Папуа-Новой Гвинеи на пороге федерализации не имело национальной государственности и нуждалось в помощи ООН, которая назначила ей государство-опекуна — Австралию. Опекуну пришлось выявить наиболее способных папуасов, дать им нужное образование, возможность освоить практические навыки соответствующих должностных лиц (чиновников и судей), организовать первые выборы в парламенты провинций. Аналогичные ситуации возникали в процессе федерализации Федеративных Штатов Микронезии и Палау, где опекуном выступали США.

Более мягко создание органов государственной власти субъектов федерации прошло в освобождающихся колониях Англии и Франции, население которых достаточно долго жило под властью колониальных администраций и восприняло системы управления метрополии. Можно сказать, что при условии сохранения системы органов власти поменялись действующие лица: вместо заморских чиновников имеющиеся должности заняли аборигены. Возникшие при этом проблемы касались, прежде всего, создания федеральных органов государственной власти, а также несформированности правовой и политической культуры как населения, так и новых властителей, которые

не поняли и не оценили потенциала федерализма. При первой возможности они отказывались от него, учреждая тоталитарные режимы и режимы личной власти, несовместимые с федерализмом. Такой путь, причем кровавый, прошел Судан, а также Ливия, Родезия, Конго.

В Индии и Пакистане, которые продолжительное время существовали вместе как Британская Индия, колонизаторы использовали принцип управления, в соответствии с которым на территориях, ставших позднее субъектами федераций (соответственно штатами и провинциями), местная власть была частично передана представителям верхушки туземного общества. Однако процесс формирования органов государственной власти осложнился великим переселением народов и территориальным разделением индусского и мусульманского населения, в результате чего в Пакистане практически некого было избирать и назначать на государственные должности на местах, так как население в массе своей было безграмотно. В итоге современная Индия успешно реализует принцип федерализма, а Пакистан можно считать федерацией только де-юре.

Объем правовых норм, посвященных системе органов государственной власти субъектов федерации в федеральных конституциях, очень разный. Одни федеральные конституции предусматривали возможность или обязательность создания органов государственной власти субъектов федерации, другие четко определяли и закрепляли их систему, третьи вообще умалчивали об уровне государственных органов субъектов федерации, оставляя решение вопросов их формирования и функционирования на усмотрение самих субъектов федерации.

Так, Конституция США лишь несколько раз упоминает один вид органов — законодательные собрания (легислатуры) штатов, да и то только в контексте урегулирования того или иного вопроса на федеральном уровне, не регламентируя порядок их формирования и деятельности; органы исполнительной и судебной власти штатов вообще никак не фигурируют в тексте федеральной Конституции [9: с. 178–190]. Очевидно, подобный подход был связан с тем, что к моменту принятия федеральной конституции органы публичной власти каждого из тринадцати штатов уже представляли собой слаженную систему и достаточно давно и успешно функционировали.

Чуть подробнее говорится о парламентах бывших колоний и их губернаторах в Конституции Австралии [6: с. 16–52]: парламенты сохраняли свои полномочия, существовавшие до момента вхождения в состав федеративного союза, за исключением тех, которые в соответствии с Конституцией были переданы федеральным органам власти; губернаторы передавали все свои полномочия генерал-губернатору Австралии.

Конституция Аргентины 1853 г. содержала краткую главу «Управление провинциями», одна из статей которой определяла, что «провинции избирают своих губернаторов, законодателей и других должностных лиц без вмешательства федерального правительства» [7: с. 12–37]. Таким образом,

федеральная конституция не просто обязывала каждую провинцию создать названные органы, но и четко устанавливала порядок их формирования: допускалось только их избрание. Сам факт формулирования и закрепления подобных норм в федеральной конституции может свидетельствовать о том, что система органов публичной власти в провинциях Аргентины либо еще не сложилась, либо действовала исходя из традиций монархической формы правления, что в принципе не допускалось республиканским федеральным центром. При этом Конституция также ничего не говорила об органах исполнительной и судебной власти на уровне субъектов федерации.

Напротив, элементы системы органов государственной власти субъектов федерации могли четко фиксироваться в отдельных частях, главах или параграфах текста федеральной конституции с указанием их перечня, наименований, принципов и порядка формирования, с определением функций и оснований прекращения полномочий. Это могло быть сделано с разной степенью детализации конституционных норм. Так, например, Акт о Британской Северной Америке 1867 г. (по сути, первый конституционный акт Канады) посвящал системе органов государственной власти субъектов федерации специальную обширную главу, состоящую из тридцати трех статей [2: гл. V, ст. 58–90], в которых отдельно для каждой из четырех вошедших в Союз провинций детальнейшим образом устанавливались принципы и порядок формирования исполнительных и законодательных органов власти, формы их взаимодействия, полномочия и функции, внутренняя структура легислатур, цензы (квалификации) для замещения государственных должностей, основания прекращения полномочий, источники выплаты жалования и даже определялся кворум, необходимый для принятия решений. Кроме того, органам судебной власти провинций в тексте Акта посвящено еще шесть статей [2: ч. 14, ст. 92, ст. 96–100].

В целом закрепление системы и порядка формирования органов власти провинции федеральной конституцией является признаком централизованного союза, который стремится к ограничению самостоятельности провинций. Это характерно для федераций, создаваемых «сверху».

Примером полного умолчания о системе органов государственной власти субъектов федерации является текст Конституции Объединенных Арабских Эмиратов 1972 г. [4]. Г.И. Муромцев, анализируя практику организации власти в отдельных эмиратах, отмечает, что «их государственно-политическое устройство различно. При Правителе в Абу-Даби создано Национальное Консультативное Собрание, состоящее из шейхов и бизнесменов и возглавляемое шейхом крупнейшего племени. В других эмиратах, где отсутствует пока официальное территориальное деление на провинции, районы и округа, сами эмиры с помощью советников составляют бюджеты, разрабатывают законы о налогах, непосредственно распоряжаются финансами, командуют местными органами, руководят полицией» [5: с. 218]. При этом фактически ключевые должности занимают представители родовой знати, правитель каждого эмирата обладает неограниченной властью, и ни в одном из них до сих пор нет своей конституции. В данном случае отсутствие писаных норм в федеральной

Конституции объясняется, видимо, тем, что в рамках патриархального общества действуют монархические традиции создания и функционирования органов государственной власти, которые применительно к федеративным отношениям можно расценивать, с одной стороны, как неписанные конституционные традиции, с другой — как своего рода гарантии федерализма.

Таким образом, при формировании институтов федеративного государства одним из ключевых моментов является создание и конституционное закрепление двухуровневой системы органов государственной власти, при этом органы государственной власти субъектов федерации либо изменяют свой конституционно-правовой статус, либо создаются заново. В федеральных конституциях, впервые провозглашающих федеративную форму территориально-государственного устройства в какой-либо стране, варьируются объем и содержание норм, регламентирующих систему, компетенцию и порядок формирования органов государственной власти субъектов федерации: в результате анализа текстов конституций выявлены как детальное регламентирование, так и фактическая пробельность правового регулирования данного вопроса. По нашему мнению, и то и другое является крайностями, которые в дальнейшем порождают проблемы реализации полноценных федеративных отношений. В первом случае нормы федеральной конституции создают условия для чрезмерной централизации и, как следствие, тенденции унитаризации федеративного государства, во втором (при отсутствии в обществе устойчивых правовых и политических традиций) — могут привести либо к распаду федеративного государства, либо в дальнейшем потребовать дополнительных усилий для проведения конституционных реформ или принятия иных нормативных актов в целях выравнивания статусов субъектов федерации.

Литература

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года. М.: Юрид. лит.-ра, 1993.
2. Акт о Британской Северной Америке 1867 г. // Конституции государств американского континента: в 2 т. / перевод под ред. Г.С. Гурвича. Т. 2. М.: Изд-во иностранной лит.-ры, 1959. С. 13–50.
3. Вестминстерский статут 1931 г. / Конституции буржуазных государств Европы / перевод под ред. Г.С. Гурвича. М.: Изд-во иностранной лит.-ры, 1957. С. 13–50.
4. Временная Конституция Объединенных Арабских Эмиратов 1971 г. // Конституции государств Азии: в 3 т. / под ред. Т.Я. Хабриевой. Т. 1: Западная Азия. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Норма, 2010. С. 430–456.
5. *Иванова И.П.* Изменения в государственно-политической системе арабских стран со второй половины XX века и трансформация их экономического базиса // Государственная власть и общественно-политические структуры в арабских странах: история и современность. М.: Наука, 1984. С. 215–237.
6. Конституционный Акт Содружества Австралия от 9 июля 1900 г. // Конституции государств Юго-Восточной Азии и Тихого океана / перевод под ред. З.И. Луковниковой. М.: Изд-во иностранной лит.-ры, 1960. С. 16–52.

7. Конституция Аргентинской нации от 1 мая 1853 года // Конституции государств американского континента: в 2 т. / перевод под ред. Г.С. Гурвича. Т. 1. М.: Изд-во иностр. лит-ры, 1957. С. 12–37.
8. Конституция Королевства Бельгия 1994 г. // Конституции государств Европы: в 3 т. / под общ. ред. Л.А. Окунькова. Т. 1. М.: Норма, 2001. С. 341–380.
9. Конституция Соединенных Штатов Америки 1787 г. // Конституции и законодательные акты буржуазных государств XVII–XIX вв.: сб. документов / под ред. П.Н. Галанзы. М.: Гос. изд-во юрид. лит-ры., 1957. С. 178–190.
10. *Лафутский В.И.* Конституция американского штата (политико-правовой анализ): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1984. 15 с.
11. The Federal Charter of 1291 // URL: http://www.lexilogos.com/declaration/suisse_federal_charter.htm (дата обращения: 23.03.2017).

Literatura

1. Konstituciya Rossijskoj Federacii ot 12 dekabrya 1993 goda. M.: Yurid. lit-ra, 1993.
2. Akt o Britanskoj Severnoj Amerike 1867 g. // Konstitucii gosudarstv amerikanskogo kontinenta: v 2 t / perevod pod red. G.S. Gurvicha. T. 2. M.: Izd-vo inostrannoj lit-ry', 1959. S. 13–50.
3. Vestminsterskij statut 1931 g. // Konstitucii burzhuzny'x gosudarstv Evropy' / perevod pod red. G.S. Gurvicha. M.: Izd-vo inostrannoj lit-ry', 1957. S. 13–50.
4. Vremennaya Konstituciya Ob'edinenny'x Arabskix E'miratov 1971 g. // Konstitucii gosudarstv Azii: v 3 t. / pod red. T.Ya. Xabrievoj. T. 1: Zapadnaya Aziya. M.: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossijskoj Federacii; Norma, 2010. S. 430–456.
5. *Ivanova I.P.* Izmeneniya v gosudarstvenno-politicheskoj sisteme arabskix stran so vtoroj poloviny' XX veka i transformaciya ix e'konomicheskogo bazisa // Gosudarstvennaya vlast' i obshhestvenno-politicheskie struktury' v arabskix stranax: istoriya i sovremennost'. M.: Nauka, 1984. S. 215–237.
6. Konstitucionny'j Akt Sodruzhestva Avstraliya ot 9 iyulya 1900 g. // Konstitucii gosudarstv Yugo-Vostochnoj Azii i Tixogo okeana / perevod pod red. Z.I. Lukovnikovoj. M.: Izd-vo inostrannoj lit-ry', 1960. S. 16–52.
7. Konstituciya Argentinskoj nacii ot 1 maya 1853 goda // Konstitucii gosudarstv amerikanskogo kontinenta: v 2 t. / per. pod red. G.S. Gurvicha. T. 1. M.: Izd-vo inostr. lit-ry', 1957. S. 12–37.
8. Konstituciya Korolevstva Bel'giya 1994 g. // Konstitucii gosudarstv Evropy: v 3 t. / pod obshh. red. L.A. Okun'kova. T. 1. M.: Norma, 2001. S. 341–380.
9. Konstituciya Soedinenny'x Shtatov Ameriki 1787 g. // Konstitucii i zakonodatel'ny'e akty' burzhuzny'x gosudarstv XVII–XIX vv.: sb. dokumentov / pod red. P.N. Galanzy'. M.: Gos. izd-vo yurid. lit-ry', 1957. S. 178–190.
10. *Lafitskij V.I.* Konstituciya amerikanskogo shtata (politiko-pravovoj analiz): avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. M., 1984. 15 s.
11. The Federal Charter of 1291 // URL: http://www.lexilogos.com/declaration/suisse_federal_charter.htm (data obrashheniya: 23.03.2017).

I.N. Ivshina

**Formation of Public Authorities of the Subordinate Entities
of the Federation as a Stage of Federalization**

The ways of forming and constitutional consolidation of the system of state power bodies of the subordinate entities of the federation in the process of creating federal states are considered based on the analysis of the norms of federal constitutions of various countries of the world. Both general features and features of this stage of federalization are distinguished.

Keywords: federalization; history of federalism; public authorities; federal statehood; federal constitution.