

МЕЖДУНАРОДНОЕ И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

Институт федерального вмешательства в зарубежных странах и его особенности

*Михайлова М.Ю.**

Институт федерального вмешательства в дела субъектов федерации в настоящий период в зарубежных государствах является одним из самых важных элементов конституционного права этих государств. Содержание этого института и его основные принципы непосредственно определяются сущностью любого федеративного государства, которая предусматривает разграничение предметов ведения самой федерации и ее субъектов, а также принципами обеспечения единства политической и экономической систем данного федеративного государства, гарантий эффективности механизмов, способствующих дальнейшему объединению и сплочению субъектов федерации, а не их дезинтеграции и разобщенности. Поэтому в современных условиях институт федерального вмешательства выступает в качестве своеобразного стабилизирующего фактора и признака подлинно федералистских конституционно-правовых отношений.

В современных условиях институт федерального вмешательства фактически утрачивает свой угрожающий антидемократический характер и начинает выступать в роли цивилизованного инструмента федералистских отношений. И в этом качестве институт федерального вмешательства представляет несомненный интерес как с теоретической, так и с практической точек зрения.

* Михайлова Марина Юрьевна – аспирантка кафедры Конституционного права МГИМО (У) МИД России, начальник отдела Международных и региональных программ Международного института энергетической политики и дипломатии МГИМО (У) МИД России.

Институт федерального вмешательства прямо связан с проблемой политико-правовых моделей взаимоотношений федеральных органов власти с субъектами федерации. Совершенно очевидно, что от степени урегулированности этих взаимоотношений в конституционно-правовой сфере зависит не только эффективность деятельности высших органов государственной власти внутри страны, но и международно-правовые позиции данного государства. В современный период государственно-правового и политического развития многие зарубежные федерации на практике столкнулись со сложными внутривнутриполитическими и международно-правовыми проблемами (проблемы прав человека, национального сепаратизма, терроризма, беженцев, вынужденных переселенцев и т.д.), обусловленных во многом прямой неурегулированностью взаимоотношений федерации с ее составными частями – субъектами. Это особенно заметно на примере молодых развивающихся государств Азии, Африки и Латинской Америки, где функционирование демократических институтов и национальных демократических форм государственной жизни значительно отстает от аналогичных институтов западноевропейских федераций (ФРГ, Швейцарии, Австрии и т.д.), США, Канады и других.

В XXI веке федеративная форма территориально-государственного устройства распространена значительно реже, чем унитарная, однако ее придерживаются более двух десятков государств, где проживает около 1/3 численности всего населения Земли (США, Россия, Канада, ФРГ, Индия, Бразилия, Аргентина, Мексика, Венесуэла, Малайзия и другие). После распада самого крупного федеративного государства – Советского Союза один из его бывших субъектов – РСФСР был преобразован в Российскую Федерацию, остальные республики остались унитарными государствами. Бывшие социалистические страны также остались унитарными государствами.

Традиционно любую зарубежную федерацию составляют государственные образования (штаты, провинции, земли, кантоны и другие), которые, юридически являясь ее субъектами, не обладают государственным суверенитетом. Следует отметить, что независимыми и юридически самостоятельными государствами никогда на практике не являлись и такие субъекты ряда федераций, как республики, несмотря на формальное провозглашение их суверенитета общенациональными конституциями (бывшие СССР, Чехословакия и Югославия).

Опыт многих современных федераций доказывает, что современная форма территориально-политического устройства была установлена в результате длительной политической, а иногда и прямой вооруженной борьбы между федералистами и унитаристами. В качестве субъективных причин утверждения федерализма можно отметить наличие больших и разобщенных территорий государства, отсутствие налаженной системы дорог и устойчивых транспортно-экономических связей между отдельными территориями и центром, сложность управления разобщенным государством из одного центра при необходимости и политической целесообразности сохранения его единства и территориальной целостности, что было возможно только путем предоставления и государственного гарантирования значительной доли самостоятельности субъектам федерации.

Принцип демократизма в функционировании федераций предполагает, что наряду с общефедеральной конституцией и федеральными законами должны действовать законы субъектов федерации, а в ряде федераций их субъекты имеют собственные конституции (США, ФРГ, Мексика и т.д.). При этом декларируется четкое обеспечение верховенства федеральной конституции и федеральных законов, которым в обязательном порядке должны соответствовать конституции и законодательство членов федерации. Как правило, верхняя палата парламента – Сенат строится таким образом, чтобы обеспечить особое представительство субъектов федерации. Причем в одних федерациях в верхней палате устанавливается равное представительство субъектов федерации. Например, в США избираются по два сенатора от каждого штата, вне зависимости от численности проживающего в штате населения (такой же порядок и в латиноамериканских федерациях), а в других федерациях (Канада, ФРГ, Индия и т.д.) представительство субъектов федерации в верхней палате общефедерального парламента находится в прямой зависимости от численности населения соответствующего субъекта, поэтому равного представительства субъектов федерации здесь нет.

При закреплении в конституциях зарубежных стран компетенции федерации и ее субъектов законодатель опирается на принципы, апробированные опытом развития практически всех существующих в настоящее время федеративных государств. Эти принципы предусматривают равенство прав всех входящих в федерацию субъектов и наделение их достаточными объемом полномочий, а следовательно,

и достаточными материальными ресурсами, которые должны гарантировать, что федерация будет служить сложению общенациональных усилий, а не их разъединению, и как следствие этого – проведению единой, согласованной и стабильной общенациональной политики.

Мировая практика установила различные способы распределения компетенции между федерацией и ее субъектами. Традиционно в исключительную компетенцию федерации входит осуществление внешней политики и участие в международных отношениях, защита национального суверенитета и оборона страны, объявление войны и заключение мира, регулирование таможенных отношений и таможенный контроль, федеральные средства связи и транспорт, валютное регулирование, стратегически важные и опасные отрасли производства (вооружение, ядерная энергетика и т.д.), регулирование осуществления союзного гражданства (прием, выход, утрата, восстановление и т.д.), гарантии защиты и реализации основных прав человека, принятие в федерацию новых членов, изменения в существующем составе субъектов федерации и т.д. Такие исключительные полномочия федерации должны теоретически и практически обеспечить и гарантировать необходимую государственную целостность и политическую независимость страны.

Политическая история и современная практика федеративных государств наглядно показывает, что в них редко удается избежать споров, а иногда и серьезных конфликтов между органами различных уровней, между федерацией и ее субъектами, между самими субъектами, что прямо диктует необходимость четкого и действенного механизма согласования интересов самой федерации и входящих в ее состав субъектов, а также разрешения споров и конфликтов между ними по мере их возникновения. Первостепенное значение при этом традиционно придается проблеме согласования интересов, мнений и спорных позиций органов исполнительной власти и других органов управления различных уровней, как самой федерации, так и ее субъектов, поскольку именно в сфере взаимоотношений исполнительных органов власти чаще всего возникают ситуации конфликтного характера, служащие основой для последующего федерального вмешательства.

Ведущее место в механизме государственной власти зарубежных федераций обычно принадлежит высшим представительным учреждениям – парламентам, в которых одна из палат обязательно представляет и защищает различные интересы субъектов федерации. Кроме того,

защита законных прав и учет интересов членов федерации могут быть осуществлены на уровне органов исполнительной власти в процессе подготовки издаваемых ими общефедеральных нормативных актов или подготовки проектов общефедеральных законов. Для разрешения конфликтов между федерацией и ее субъектами часто создаются и специальные временные органы.

Зарубежные федерации функционируют для проведения единой объединяющей все субъекты политики, и поэтому не предусматривается права члена федерации отменять или изменять своими односторонними действиями акт федерального органа власти, но может быть предусмотрена постановка вопроса об изменении или даже отмене такого решения путем обращения субъекта федерации в Верховный суд страны со специальным иском («субъект против федерации»). В компетенцию же самих субъектов федерации, как правило, входят вопросы организации регионального управления, охраны общественного порядка, культуры, образования, здравоохранения и т.д.

В ряде зарубежных федераций конституциями и другими нормативными актами предусматривается право федеральных органов власти вмешиваться во внутренние дела субъектов федерации, объявлять там чрезвычайное положение, вводить на территорию субъекта необходимые вооруженные формирования в случае возникновения внутренних беспорядков или угрозы опасности извне (так называемое «право интервенции» или «федерального вмешательства»). В абсолютном большинстве случаев отношения между общефедеральными органами власти и органами власти субъектов федерации характеризуются значительным приоритетом центра, что, естественно, не может исключать довольно широкой автономии штатов, провинций, земель, кантонов и т.д. Это принципиально отличает правовое положение субъектов федерации от административно-территориальных единиц унитарных зарубежных государств.

Субъекты зарубежных федераций, несмотря на значительную степень самостоятельности, не имеют права одностороннего выхода из состава федерации («право сепарации») и не обладают правом активного участия в международных отношениях. Опыт политического развития современных федераций доказывает, что редкие попытки односторонней сепарации пресекались федеральным центром самыми решительными мерами, включая использование вооруженных сил, войск внутренней безопасности, экономических и политических санкций.

На современном этапе развития зарубежных демократических федераций для большинства этих государств тенденция к распаду федераций на независимые государства не является преобладающей и определяющей их дальнейшее конституционно-правовое развитие, хотя общая тенденция к серьезному увеличению прав и полномочий федеральных органов власти за счет субъектов федерации находит свое определенное выражение в государственно-правовой жизни ряда развивающихся федеративных государств.

Современные федерации – это единые целостные государства, а входящие в них субъекты обладают в законодательной, исполнительной и судебной областях различной по своему характеру степенью автономии. Это дает исследователям основание называть эти единицы государствами (штатами), не обладающими в полном объеме суверенитетом и лишенными международно-правовой правосубъектности. В современной юридической литературе высказывается точка зрения, в соответствии с которой федеративное государство можно характеризовать в качестве государства, «составленного из ряда других государств, с которыми оно разделяет компетенции, принадлежащие унитарному государству»¹. Однако, вне зависимости от того, характеризуются ли территориальные подразделения, входящие в состав федерации как реальные государства или как квазигосударственные образования, они обычно наделены равными правами и равными обязанностями перед федерацией в целом.

Необходимо подчеркнуть, что все зарубежные федеративные государства различаются между собой по способам возникновения, внутренней структуре и тенденциям развития. В отечественной и зарубежной литературе распространена точка зрения, отрицающая единый тип федерализма и доказывающая, что каждому существовавшему ранее и существующему в современный период федеративному государству соответствует свой собственный тип федерализма. Поэтому в юридической литературе все чаще стали использоваться термины федеративного устройства, совпадающие с названием соответствующего федеративного государства (германский, швейцарский, канадский, индийский, американский, российский и т.д. федерализм)². Представляется

¹ См.: Медушевский А.Н. Сравнительное конституционное право и политические институты. – М., 2002. С. 296.

² См.: Мелкумов А.А. Канадский федерализм: теория и практика. – М., 1998; Остром В. Смысл американского федерализма. – М.: Арена, 1993; Российский федерализм: конституционные предпосылки и политическая реальность. – М.: МОНФ, 2000 и т.д.

интересной и не лишенной реального содержания точка зрения, в соответствии с которой может существовать столько типов и моделей федерализма, сколько существует федеративных государств. Исходя из этих утверждений, единая дефиниция федерализма и его основополагающих принципов функционирования практически невозможна, а продолжающиеся дискуссии о содержании федерализма и его различных моделей на современном этапе столь разнообразны и противоречивы, что исключают какой-либо единый целостный подход к данной проблеме.

Федерация в качестве одной из форм государственного устройства предусматривает особый характер ее организации и функционирования, который определяется не международно-правовыми нормами, а основным законом страны – конституцией и другими законами, т.е. актами внутригосударственного права.

Необходимо подчеркнуть, что с момента вступления в силу единой для всего государства общенациональной конституции субъекты федерации, даже обладающие собственной конституцией, перестают существовать с точки зрения международного права и утрачивают значительную часть своей компетенции с точки зрения внутригосударственного права. При этом их автономия декларируется, признается и гарантируется общенациональным законодательством. В качестве своеобразной компенсации за отказ от международно-правового суверенитета они получают в различном объеме право участия в разработке и даже реализации общенациональной политики данного государства. Поэтому можно констатировать, что федеративные государства базируются на двух основополагающих принципах, а именно: принципе значительной автономии составляющих ее субъектов и принципе их долевого участия в сфере общенациональной политики.

Конституция федеративного государства и конституции субъектов федерации (там, где они имеются) прямо гарантируют взаимное уважение их компетенции и правовые способы разрешения возникающих по поводу компетенции разногласий и конфликтов. С этой целью большинство национальных конституций учреждают специальные органы, уполномоченные разрешать подобные конфликты. Такие органы, как правило, имеют чисто судебный характер и представляют собой или всю судебную систему во главе с Верховным судом страны, или специальные Конституционные суды.

Давая общую характеристику современной системе федерализма, необходимо подчеркнуть, что она является результатом компромисса

между сторонниками полной независимости субъектов федерации и сторонниками жесткого централизованного государства, не допускающими значительной самостоятельности субъектов федерации. Такой компромисс никогда не носил и в принципе не может носить абсолютного характера. Обычно он устанавливается в результате серьезного силового противостояния различных политических сил (так было в Швейцарии в период перехода от конфедерации к федерации в середине XIX века; в США в период гражданской войны между южными и северными штатами и т.д.). Если компромисса невозможно было достичь, федеративные государства распадались и переставали существовать (так произошло с Югославией, Чехословакией, СССР).

Политическая история знает и примеры преобразования федераций в унитарное государство без разрушения существовавшей государственности. Так произошло с Южно-Африканской Республикой в 1960 году, Камеруном в 1972 году.

По всей видимости, в XXI веке будет существовать устойчивая тенденция к довольно серьезному усилению компетенции федерального центра за счет определенного ограничения самостоятельности субъектов федерации. Причины такой тенденции лежат в финансово-экономической и социально-политической областях. С экономической точки зрения эта тенденция вполне объяснима, поскольку современная система производства и распределения требует все более широкого территориального пространства, жестко унифицированной правовой системы и четкого механизма разрешения внутрисударственных конфликтов, иначе трудно гарантировать и обеспечить нормальное развитие федеративного государства.

Необходимо подчеркнуть, что фактором усиления политической роли федерального центра может стать деятельность политических партий, наиболее влиятельные из которых, как правило, образованы в общефедеральном масштабе и функционеры которых нацелены на участие в деятельности центральных органов власти федерации, что, несомненно, способствует укреплению всей системы субъектно-федералистских отношений.

Укреплению федеративных принципов может способствовать и деятельность высших судебных органов, если они проводят общую линию на укрепление позиций федерального центра по отношению к субъектам федерации. В большинстве парламентов федеративных государств верхние палаты традиционно ориентированы на отстаива-

ние преимущественно общенациональных интересов, а сенаторы перестают быть непосредственно связанными интересами только субъектов федерации. Это обстоятельство в совокупности с финансово-экономическими полномочиями федерального центра в определенной степени усиливает его позиции по отношению к субъектам федерации.

Институт федерального вмешательства выступает в качестве способа федерального принуждения, необходимого для установления прямого контроля федерального центра за политикой, проводимой субъектами федерации. Основы федерального принуждения базируются на принципах несопоставимости и несоразмерности экономического, политического, военного и иного потенциала федерации в целом и ее отдельного субъекта.

Среди других способов контроля федерации за деятельностью субъектов, кроме федерального вмешательства, можно отметить введение чрезвычайного положения и президентского правления, предусмотренные большинством современных конституций не только федеративных, но даже унитарных государств. В связи с этим представляется, что это прерогатива не только федераций. Характерно, что чрезвычайное положение может вводиться в любой части территории страны и не обязательно на территории целого субъекта, даже если оно применяется в федерациях.

Введение чрезвычайного положения в зарубежных федерациях практикуется в развивающихся странах Азии, Африки и Латинской Америки, как на территории всей страны, так и в одном или сразу нескольких субъектах, а в качестве основных причин введения чрезвычайного положения может быть возникновение общественных беспорядков, сепаратистского движения, технологических и природных бедствий и т.д. (Индия, Малайзия, Пакистан, Коморские острова, Мексика, Венесуэла, Аргентина, Бразилия и другие).

Особая форма чрезвычайного положения, дополненная введением военного положения, часто сопровождала государственные перевороты или многочисленные попытки их совершения (Бразилия, Аргентина, Пакистан, Нигерия и другие). При этом вводилось правление военных хунт или особых военных советов, которые путем принятия специальных декретов или временных конституций прямо ограничивали политическую деятельность в стране или в отдельных субъектах, вводили жесткие меры превентивного заключения лиц, подозреваемых в антигосударственной деятельности, ограничивали свободу передви-

жения в стране или той части территории, на которой вводилось чрезвычайное положение, приостанавливали или совсем прекращали деятельность местных или региональных выборных органов власти и осуществляли другие меры чрезвычайного характера. А в случае введения чрезвычайного или катастрофического положения в связи с природными или технологическими бедствиями или авариями чрезвычайные меры включают принудительную мобилизацию местного населения для осуществления необходимых общественных работ, введение системы распределения предметов первой необходимости и продовольствия, изъятие транспортных средств и средств связи и т.д. Но даже в этих случаях введение чрезвычайного положения предполагает гарантированное сохранение многих социально-экономических и личных прав и свобод, ограничение произвольного ареста и т.д., что прямо предусмотрено в зарубежных конституциях.

Особой формой чрезвычайного положения в ряде зарубежных федераций можно считать введение президентского правления, которое осуществляется в результате принятия президентом страны специального декрета по совету, а фактически по указанию правительства. Президентское правление, а на практике «кабинетное правление», чаще всего вводится в парламентских республиках, таких как Индия, где за период действия Конституции 1949 года было осуществлено более 100 случаев введения в различных штатах президентского правления³.

Серьезным основанием для введения в Индии президентского правления являлись сепаратистские движения в отдельных штатах, сопровождавшиеся вооруженной борьбой и массовыми беспорядками. При введении президентского правления предусматривается, что конституционные власти штата распускаются или их деятельность временно приостанавливается, а вся полнота власти переходит к назначенному представителю федерального правительства.

Введение президентского правления может быть осуществлено на срок до 6 месяцев, в течение которых обстоятельства, вызвавшие введение президентского правления, должны быть устранены и конституционные органы власти (законодательное собрание и правительство) возвращены к нормальному функционированию или переизбраны.

Близкий к этому институт федерального принуждения предусмотрен Основным законом ФРГ 1949 года⁴, который предусматривает, что

³ Кашкин С.Ю. Основы конституционного права Индии. «Конституционное право зарубежных стран». М.: Норм, 1999. С. 665.

федеральное принуждение по отношению к немецким землям может быть осуществлено по инициативе федерального правительства. Вслед за этим могут последовать такие меры, как роспуск парламента земли, отстранение правительства земли и назначение с согласия земли, а при отсутствии или невозможности получения такого согласия с согласия нижней палаты федерального парламента – Бундестага – федерального комиссара с передачей ему основных полномочий по управлению землей.

В отличие от многочисленных случаев введения президентского правления в Индии, случаев применения федерального принуждения в ФРГ до настоящего времени не было, что объясняется отсутствием чрезвычайных обстоятельств для осуществления таких мер.

Крайней и наиболее жесткой формой чрезвычайного положения является институт федеральной интервенции (федерального вмешательства) в дела субъектов федерации, предусмотренный конституциями или специальным законодательством латиноамериканских федераций – Аргентины, Бразилии, Венесуэлы и Мексики, а также конституцией такого африканского государства, как Эфиопия⁵. Федеральная интервенция является наиболее жесткой и действенной формой федерального принуждения, применяемой в этих странах.

Различные формы федерального принуждения – это составная часть системы зарубежного федерализма, без которых эта система была бы обречена на нестабильность вне зависимости, применяются ли эти формы принуждения на практике или просто зафиксированы в текстах основных законов (конституций) или в других актах законодательного характера как гипотетическая возможность.

Система федерального принуждения устанавливает особые взаимоотношения между федеральным центром и субъектами федерации, поскольку в условиях федерального принуждения эти взаимоотношения характеризуются принципами неравноправия и прямого подчинения субъектов федерации решениям центрального правительства. Чтобы противостоять таким решениям, у субъектов федерации практически нет каких-либо законных оснований, поскольку это означает нарушение конституционных норм в теории и открытый конфликт со всей системой центрального государственного механизма на практике.

⁴ Основной закон ФРГ 1949 г. Ст. 37. «Конституции государств Европейского Союза». – М.: Норма, 1997.

⁵ См. Конституции зарубежных государств. Американский континент. 1998. The Constitution of Ethiopia. 1994.

Зарубежные исследователи часто ставят вопрос о совместимости федерального принуждения с принципами демократического построения и функционирования зарубежных федераций. И большинство из них приходят к выводам о том, что федеральное принуждение, осуществляемое даже в самой жесткой, с применением вооруженных формирований, форме, тем не менее вполне соответствует принципам демократии и законности, поскольку имеет целью сохранение единого территориального пространства федеративного государства, защиту его национального суверенитета и обеспечение гарантированности гражданских прав и свобод населения как всей страны, так и ее отдельных субъектов.

В свою очередь эти цели полностью соответствуют основным принципам и нормам международного права, Уставу ООН и другим основополагающим международно-правовым документам. Даже в условиях жесткой федеральной интервенции центральное правительство, безусловно, обязано гарантировать соблюдение основных прав и свобод человека и гражданина на территории субъекта федерации, подвергшегося федеральному принуждению, обеспечивать безопасность населения, оказывать помощь вынужденным переселенцам, пострадавшим в ходе военных операций, и т.д.

Федеральное вмешательство – это прежде всего особый метод управления субъектами федерации, объективно предполагающий на этот период полное изменение взаимоотношений федерального центра и этих субъектов. Этот метод включает в себя, в первую очередь, принуждение, часто оформляемое в виде силового решения возникших противоречий между федерацией и ее субъектами. Естественно, что само принуждение как проявление властвования всей федерации по отношению к ее составной части не может базироваться на отношениях равенства между ними, тем более в условиях чрезвычайных ситуаций. К тому же федеральное принуждение резко увеличивает полномочия исполнительных органов власти федерации, аппарата административных и карательных органов на территории субъекта федерации, подвергшегося федеральному принуждению, расширяет полномочия главы государства в сфере непосредственного управления данным субъектом, а его непосредственного представителя (федерального комиссара) превращает во временного руководителя субъекта федерации и при этом часто с полудиктаторскими полномочиями.

Как правило, институт интервенции предполагает право федерации на отстранение от должности руководителя исполнительной власти

субъекта федерации или временную приостановку его полномочий; досрочный роспуск или приостановку деятельности законодательного собрания; отмену действия актов органов власти субъекта федерации или их приостановку федеральными судебными органами; одностороннее перераспределение предметов ведения и полномочий в пользу федеральных государственных органов; назначение федерального комиссара для временного управления субъектом федерации; введение на его территорию федеральных воинских или полицейских формирований и провозглашение там чрезвычайного или другого вида особого положения.

Весь перечисленный выше комплекс чрезвычайных мер направлен на обеспечение единства федеративного государства и недопущение его территориального развала. Но такие способы защиты федерализма, которые на практике иногда оборачиваются прямым отступлением от демократических форм политической жизни и сопровождаются определенными ограничениями конституционных прав и свобод граждан, не могут носить длительный и постоянный характер, иначе это обернется необратимыми последствиями с точки зрения дальнейшего сохранения демократического государственного режима.

Современный институт федерального принуждения различается в странах со стабильной демократической системой и в странах, где такая стабильность исключена или носит относительный характер. Если в первом случае факты федерального принуждения носят эпизодический характер и представляют собой скорее редкое исключение из правил или вообще не используются и носят больше характер конституционной декларации, то в федерациях развивающихся стран (Азии, Африки, Латинской Америки) принцип федерального вмешательства фактически образует основу государственного управления субъектами со стороны федерального центра, поскольку таких эпизодов федерального вмешательства насчитываются сотни, а ряд субъектов в таких федерациях находятся в состоянии перманентного федерального вмешательства.

В условиях стабильных демократических режимов (США, ФРГ, Швейцария, Бельгия, Канада) меры федерального вмешательства дискутируются и применяются достаточно сдержанно и крайне редко (или даже не применяются совсем) и, как правило, при определяющей позиции судов по конституционным вопросам (Верховного суда или специальных конституционных судов). В США, например, случаев пря-

мого федерального вмешательства во внутренние дела штатов с применением вооруженных сил и смещением их правительств (за исключением периода гражданской войны) фактически не было.

В случаях же, когда такое вмешательство имело место (Швейцария, Канада), оно не приводило к внутрифедеральным вооруженным столкновениям и распаду федерации, скорее наоборот, вызывало в общественном мнении этих стран откровенное сомнение в его целесообразности и результативности, а на практике приводило к укреплению позиций центральной власти и самой системы федерализма.

Что же касается развивающихся стран, то там практика федерального вмешательства, выражающаяся во введении прямого президентского правления в том или ином штате (Индия, Пакистан, Нигерия, ЮАР) или федеральной интервенции (Бразилия, Мексика, Аргентина, Венесуэла, Эфиопия) редко заканчивались режимом стабильности и усилением центральных органов власти, а также укреплением самой системы федерализма. Федеральная интервенция подчеркивала слабость центральных органов власти, их неспособность решить внутрифедеральный конфликт путем переговоров и консультаций, а следовательно, использование последнего средства из арсенала воздействия на субъекты федерации в попытках навязать свою волю и свой способ решения проблемы.

Вместе с тем, несмотря на явно антидемократический по форме характер любого федерального принуждения, в том числе и таких его форм, как введение президентского правления и прямая федеральная интервенция, этот институт признается зарубежными исследователями в качестве необходимого и эффективно функционирующего, хотя введение чрезвычайного положения не одобряется как метод реализации властных полномочий на любом уровне и любым государственным органом.

В зарубежной юридической литературе управление государством в режиме чрезвычайного положения всегда рассматривалось как предлюдия к предстоящему распаду и ликвидации данного государства. Во всех случаях введения чрезвычайного положения в любых его формах демократический государственный режим, как правило, временно утрачивает многие свои принципы, и его возвращение в прежнее состояние всегда связано с определенными трудностями.

Прямые последствия федерального принуждения наносят серьезный ущерб функционированию гражданского общества в стране или

вообще ликвидируют определенные его элементы. Такие последствия могут сформировать суперцентрализованную административную модель государственного управления, когда за фасадом формально федеративного государства будет скрываться откровенно унитарное государство с чертами авторитарного государственного режима.

Модель государственного управления, построенная на принципах периодического федерального вмешательства, может быть чрезвычайно эффективной лишь на короткий кризисный период времени и абсолютно лишена долговременной политико-государственной перспективы. Она не может способствовать дальнейшему развитию гражданского общества, повышению правового и политического сознания населения, укреплению системы государственных органов субъектов федерации и органов местного самоуправления. Такая система управления постепенно теряет внутренние импульсы своего развития, направляя все усилия на консервацию существующих федеративных отношений и расширение объема деятельности репрессивных государственных органов. Такое положение чревато консервацией кризисных ситуаций в федеративных государствах, когда институты чрезвычайного положения и федеральной интервенции принимают перманентную форму и уже не могут обойтись без жесткой вертикальной централизации. А осуществление такой централизации невозможно без серьезного блокирования и ограничения деятельности властных структур регионального уровня за счет введения управления непосредственно из федерального центра. Поэтому с теоретической точки зрения федеральное вмешательство, являясь прямым порождением системы федерализма и одновременно его неотъемлемой чертой, входит в логическое противоречие с принципом равенства федерации и ее субъектов, а также самих принципов построения и функционирования современного демократического и правового государства.

Однако даже гипотетическая возможность ликвидации принципа федерального вмешательства в современных условиях зарубежных стран невозможна, поскольку это может поставить под вопрос само существование системы федерализма при возникновении возможных чрезвычайных ситуаций, вызванных требованием сессии или результатом серьезных внутригосударственных политических конфликтов. Сторонники и противники расширения сферы федерального принуждения подходят с противоположных позиций к проблемам разрешения внутрифедеральных конфликтов, к проблеме ликвидации или

уменьшения кризисных явлений в системе федерализма. Такие диаметрально противоположные подходы к данной проблеме отражают и две мировые противоположные тенденции в общественно-политическом развитии – тенденцию к дальнейшему демократическому развитию и тенденцию к свертыванию демократических форм государственной жизни и переходу к авторитарным методам управления государством. Победа той или иной тенденции зависит от конкретно складывающейся расстановки внутривнутриполитических сил и от общих особенностей современного международного развития.

Несмотря на противоположные тенденции в развитии федерализма в зарубежных странах, институт федерального вмешательства и его крайняя форма – федеральная интервенция – продолжает оставаться важнейшим правовым институтом, содержание которого во многом зависит от характера и принципов деятельности самой федерации, существующего в данном государстве политического режима и других факторов. Ведь федеративное устройство предполагает не только обеспечение экономического и политического единства союзного государства, но и гарантии существования такого единства путем использования различных механизмов, в том числе и механизма федерального вмешательства.

Можно констатировать, что институт федерального вмешательства остается неотъемлемым признаком федералистских отношений. Значение этого института в конституционных системах зарубежных федераций подчеркивается тем обстоятельством, что субъектом инициативы осуществления федерального вмешательства, как правило, выступают органы общенациональной исполнительной власти или глава государства, хотя такое решение требует обязательного последующего утверждения общенационального законодательного органа власти.

Объем использования и характер федерального вмешательства зависит во многом от политической природы власти и социальной ориентации данного государства. Широкое использование института федерального вмешательства – прямой показатель перехода от обычных методов управления к чрезвычайным. Практика применения института федерального вмешательства в некоторых зарубежных странах показывает, что для стабилизации положения и ликвидации причин федерального вмешательства оно должно дополняться целой системой мер организационно-политического и социально-экономического характера, требуемых и допустимых действующей конституцией федеративного государства, но ни в коем случае не ограничива-

ется только карательно-репрессивными мерами. Такое понимание природы и характера последствий федерального вмешательства присуще большинству исследователей в зарубежных демократических странах.

Можно утверждать, что институт федерального вмешательства (интервенции) в зарубежных странах сохранится и в обозримом будущем как необходимый инструмент разрешения внутрифедеральных конфликтов, как серьезная гарантия реализации единой общегосударственной политики внутри страны и на международной арене.

Но, поскольку федеральное вмешательство является по своей сущности формой чрезвычайных отношений федерального центра и субъектов федерации, когда эта система отношений претерпевает качественные изменения, переходя из стадии мирного согласования при разрешении конфликтных ситуаций к стадии прямого подчинения субъекта воле федерального центра, необходим очень осторожный и взвешенный подход при его осуществлении. Ведь на частоту осуществления федерального вмешательства в значительной степени оказывают влияние факторы социально-экономического и политического характера, вытекающие из нестабильности внутриполитической обстановки, сепаратистские настроения в отдельных субъектах федерации, часто вызываемые недовольством политической линией и ошибками федерального центра. В результате федеральная интервенция может быть спровоцирована массовыми общественными беспорядками в субъектах федерации, в основе которых – бедственное экономическое положение значительной массы населения, высокий уровень безработицы, отсутствие социальных гарантий, репрессии местных властей и т.п.

Очень часто к этим основным причинам добавляются проблемы межнациональных и религиозных отношений (Индия, Пакистан, Малайзия, Нигерия, Эфиопия и другие). И если эти проблемы существуют на фоне политических и экономических ошибок правительств субъектов федерации, то совершенно очевидно, что количество фактов федерального вмешательства будет в дальнейшем только множиться.

В этих чрезвычайных условиях, несомненно, возрастает роль международно-правовых гарантий защиты гражданских прав и свобод, предотвращения возникновения внутрифедеральных вооруженных конфликтов, в том числе на межнациональной и религиозной основе, а следовательно, должна возрасти и ответственность самого государства за возможные негативные последствия федерального вмешательства или вооруженной федеральной интервенции.