Курсовая работа

по конституционному праву зарубежных стран

на тему:

«Формы государства в зарубежных странах»

Москва 1998 г.

Содержание

1. ВВЕДЕНИЕ.ПОНЯТИЕ ФОРМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА И ИХ КЛАССИФИКАЦИЯ 3

2. УНИТАРНОЕ ГОСУДАРСТВО 5

3. ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ 7

3.1.ФЕДЕРАЦИЯ 7

3.2. КОНФЕДЕРАЦИЯ 16

3.3. УНИЯ 19

3.4. ПРОТЕКТОРАТ ГОСУДАРСТВ 23

4. ФОРМЫ АВТОНОМНОГО ГОСУДАРСТВА 26

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ 32

ЛИТЕРАТУРА: 33

1. Введение.

ПОНЯТИЕ ФОРМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА и их классификация

В форме государственного устройства, рассматриваемых в данной работе, прежде всего выражены юридиче­ские особенности политического строя. Поэтому государственное устройство стран нужно различать по формальным, а не по содержательным критериям и признакам. Такими крите­риями являются:

— состав территорий, обладающих государственностью, суве­ренитетом. Правовой статус территорий;

— право сецессии, то есть выхода из территориально-полити­ческого образования;

— статус территориальных органов. Являются ли эти уч­реждения высшими органами государственной власти;

— статус нормативных актов, издаваемых органами террито­рий. Являются ли эти акты законами либо имеют подзаконное значение;

— юридическое определение статуса личности в ее взаимоот­ношениях с территорией. Иными словами, имеет ли территория свое гражданство, оформляющее ее правоотношения с жителями;

— система распределения полномочий между территориями и территориально-политическим образованием, в которое они входят;

— система привлечения финансовых средств в бюджет госу­дарства, государственного объединения.

Таким образом*, форму государственного устройства можно обозначить как характеристику государственного строя, определяющую поли­тико-правовой статус государства и образующих его терри­торий, систему взаимоотношений между ними, территориаль­ную структуру государственной власти.*

По форме государственного устройства государства различа­ются на:

1. Федерации и унитарные государства.

2. Государства, участвующие в политических объединениях и не участвующие в них. Причем встречаются два вида политиче­ских объединений — союзы государств (конфедерация, монархи­ческая уния, протекторат) и союзные государства (федерации). Союзы государств, в свою очередь, могут быть равноправными и неравноправными; одни из них основаны на договоре, а другие объединены под властью общего монарха.

3. Государства, признающие автономию территорий и не име­ющие таковой.

2. УНИТАРНОЕ ГОСУДАРСТВО как наиболее простая форма территориального устройства

Унитарное государство представляет собой наиболее простую форму территориального устройства. Оно воплощает классиче­ские представления о политическом объединении нации под еди­ной властью. В данной форме только один субъект обладает госу­дарственностью — само государство. Оно является единым поли­тическим центром общества. Только ему присущ государствен­ный суверенитет.

Единый государственный суверенитет подтвержден основным законом, конституцией. Основной закон закрепляет исключитель­ную и нераздельную государственность на всей территории стра­ны. Территории, входящие в состав унитарного государства, поли­тической самостоятельности не имеют, не являются суверенными.

Естественно, право сецессии (отделения) за территориями не признается. Речь идет о запрете на сецессию именно территорий, а не проживающих там общностей. Если местное сообщество при­обретает свойства народа, нации, претендует на международное признание, то вступают в действие международно-правовые нор­мы о праве народов на самоопределение, на собственную нацио­нальную государственность. В этом случае, конечно, может состояться обособление и даже полное отделение' фактически возник­шего, учрежденного народом государства.

Например, арабы, проживающие на западном берегу реки Иордан, настояли на своем праве самоопределения. Вполне воз­можно, что их самостоятельность приобретет форму государства и повлечет обособление от Израиля. Но до тех пор, пока террито­риальное сообщество людей силой оружия или политической борьбой не докажет того, что оно является народом, считается, что унитарное государство остается формой организации единого, хотя бы и многонационального народа. И статус территорий не явля­ется формой, выражающей суверенитет. До этих пор право отде­ления территории от государства юридически не существует.

В унитарном государстве местным сообществам добиться ста­туса народа не так-то просто. Например, в ст.З французской кон­ституции сказано: "Национальный суверенитет принадлежит народу... Никакая часть народа... не может присвоить себе его осуществление". Таким образом, унитарное государство в прин­ципе отрицает существование каких-либо носителей суверените­та, кроме единого народа (или единого монарха)[[1]](#footnote-1).

Унитарная форма ограничивает права территорий и их орга­нов преимущественно решением местных дел. Обычно террито­рии не имеют права участвовать в государственной политике. «Если местные учреждения должны получить политический ха­рактер, то это поведет к раздроблению государства. Даже в сво­бодных государствах им запрещается выражать мнения по поли­тическим вопросам, ибо это искажает истинное их значение...»[[2]](#footnote-2).

Политически единое государство не всегда ста­новится централизованным в административном отношении. В этой форме устройства за гражданами, общественными ассоциациями и другими субъектами могут быть признаны различные права и свободы. Не являются исключением и территории. Права терри­торий в унитарном государстве являются более или менее об­ширными, вплоть до местного самоуправления. Однако эти пол­номочия, местные свободы и привилегии принадлежат террито­риям нс по собственному праву, а приобретаются в силу закона, изданного государством. Наиболее свободным правовым положением территорий может быть статус юридического лица, а в боль­шинстве случаев местные органы административно подчинены правительству.

Учреждается одна система высших государственных орга­нов. Ими являются только центральные политические учрежде­ния — глава государства, правительство, парламент, верховные судебные инстанции. Представительные и административные учреждения территорий не относятся к числу высших государ­ственных органов.

В унитарном государстве действует единая система законо­дательства. Только акты центральных органов власти имеют ранг закона — акта высшей юридической силы. Это не исклю­чает права местных органов осуществлять правовое регулирова­ние по вопросам, имеющим локальное значение. Вместе с тем их акты являются подзаконными, издаются в пределах компетен­ции, установленной государством, и не могут противоречить законам.

Системы налогообложения, применяемые в унитарных госу­дарствах, различаются. Однако первичным монопольным правом налогообложения обладает государство, а не территории. Взима­ние местных налогов, как правило, допускается с санкции госу­дарства. Территории, в отличие от государства, не вправе по свое­му усмотрению устанавливать и взимать налоги.

В унитарном государстве установлено единое гражданство (подданство). Лица, пребывающие на территориях, являются для них не гражданами, а жителями. Такие понятия, как гражданин области, провинции, города, не употребляются, если не считать символического, почетного гражданства. Обычно в унитарном государстве устанавливается единая су­дебная система.

Унитарная форма государственности широко распростране­на. Ее использует большинство стран Западной, Центральной и Восточной Европы и Африки.

3. формы ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ

Политически обустроенные территории иногда входят в со­став *государственных объединений*. Участие в объединении ска­зывается на условиях осуществления власти в государствах и определяет особенности формы государственного устройства.

Юридические последствия вхождения в объединение разли­чаются. В одних случаях результатом объединения территорий является создание союзного государства (федерации); в других — возникает союз государств (конфедерация, монархическая уния, протекторат).

3.1.Федерация

Федерация представляет собой объединение территорий, об­ладающих собственной государственностью, в единое союзное го­сударство. В отличие от унитарного государства, федерация вы­глядит как политически сложное государство. В то же время фе­дерация отличается от иных объединений тем, что она обладает государственностью, а конфедерация, уния и протекторат госу­дарствами не являются.

Сложная политическая природа федерации обусловлена тем, что в ней осуществлен раздел суверенитета между союзом и его территориальными частями. Собственной государственностью, суверенитетом обладают как федерация, так и ее члены.

Источником федеративной государственности является суве­ренитет нации, образующей ее население, и (или) монарха, воз­главляющего союз. Например, конституция США учредила феде­ративное государство от имени всего народа Соединенных Шта­тов. "С самого начала предполагалось, что Конституция создает национальное правительство с огромными, хотя и ограниченны­ми законодательными полномочиями, источником которых яв­ляется сама Конституция'"[[3]](#footnote-3). В 1871 г. на основе немецких монар­хий (княжеств, королевств) было образовано федеративное госу­дарство — Германская Империя, возглавляемая кайзером (наследственным императором).

Нация в федеративном государстве политически едина, но не в полной мере. В юридическом смысле она состоит из народов, каждый из которых претендует на известную меру политической самостоятельности. Считается, что эти народы через референдум или своих представителей однажды дали согласие на объедине­ние в федеративном государстве. В то же время каждый из них оставил за собой долю суверенных прав.

Таким образом, государственность субъекта федерации также происходит из суверенитета народа, занимающего его террито­рию. Ее источником может быть суверенитет монарха, если субъект федерации имеет монархическую форму правления. Так, Объеди­ненные Арабские Эмираты образованы в результате отчуждения эмирами доли суверенитета в пользу союза. Однако каждый из эмиров отчасти сохраняет права главы своего государства.

И федерация, и сами участники (субъекты) союза имеют источник государственности. Из этого следует, что на од­ном политическом пространстве сосуществуют суверенитеты как федерации, так и ее членов. Государственность каждой из сторон в федеративных отношениях взаимно ограничена. Ни федерация, ни ее субъекты не обладают полным государственным суверени­тетом[[4]](#footnote-4).

При том что суверенитет федерации абсолютен, существуют некоторые принципиальные отличия федерации от унитарного государства.

Суверенитет — это политическая, а не просто админи­стративная правоспособность территории, обладающей государ­ственностью. Так, основатели США имели вполне определенный за­мысел в области государственного устройства. В 1760 г. амери­канские колонисты в ответ на попытку британского парламента заявить о его верховенстве возразили, что даже его верховенство существует лишь до тех пор, пока это необходимо для объединен­ной политики.

Швейцарская конституция признает суверенитет кантонов. Ст. 4 Конституции штата Нижняя Калифорния провозглашает его суверенным за изъятиями, установленными мексиканской конституцией. В США конституции штатов прямо заявляют о своем суверенитете. «Штаты получают общую (plenary) власть из существа изначально принадлежащего им суверенитета».

Разделенный суверенитет определяет все существенные свой­ства федерализма. Федерация образуется на договорных или квазидоговорных (подразумеваемых договор) началах. Иными словами, в основе федерации лежит соглашение между центром и территориями о разделе суверенитета, сфер политического ведения. Это соглашение может быть выполнено в форме дого­вора, заключаемого независимыми государствами. Так, до обра­зования федерации в Швейцарии ее кантоны являлись само­стоятельными.

Федеративное соглашение может существовать в виде отдель­ного акта. Например, Учредительный акт о создании Мекси­канских Соединенных Штатов. Соглашения об учреждении федераций нередко включены в основной закон (конституцию), который принимается с участием субъектов федерации (штатов, земель, султанатов, кантонов, провинций и проч.).

Акт об учреждении федерации оформляет два типа государств. Территория субъекта федерации составляет пространство, на ко­торое распространяется не только его власть, но и власть федеральных органов. Эта территория является также и территорией союзного государства[[5]](#footnote-5).

Если в федерациях на одной территории сосуществу­ют два типа государственности, отношения между ними должны быть упорядочены, а полномочия государственных органов союза и его участников — разграничены. Компетенция и федерации, и ее субъектов является собственной, выражает государственность, присущую им обоим. Если права административно-территориаль­ной единицы основаны на законе, изданном центральной властью, то компетенция члена союзного государства определена актом об учреждении федерации и основным законом, принятым самим членом союза.

Прежде всего раздел суверенитета проводится путем распре­деления компетенции между законодательными органами фе­дерации и ее участников. Кроме того, разграничивается компе­тенция между главами государств, администрациями и судеб­ными органами обоих уровней. Применяют различные принципы разграничения компетенции.

Во многих федерациях весь объем государственных полномо­чий делится на две основные части. Одну из них определяют как сферу исключительной компетенции, а другую — остаточной. К исключительной компетенции относятся полномочия, которыми пользуется лишь тот, за кем они закреплены. Ее обладатель обычно не может выходить за пределы исключительных полномочий, если иное прямо не оговорено законом.

Как правило, исключительную компетенцию отдают феде­ральным органам. Все латиноамериканские федерации (Аргентина, Венесуэла, Бразилия, Мексика) и многие другие государства (например, Австрия) относят исключительную ком­петенцию к ведению союзного государства. В состав исключи­тельной компетенции союза обычно входят такие полномочия, как ведение внешней политики, оборона, объявление войны и заключение мира, регулирование таможенных отношений, кре­дитно-денежная и банковская система, основные коммуникации (почта, телефонная связь), наиболее важные и опасные отрасли производства (ядерная энергетика, вооружения и проч.), союз­ное гражданство и основные права человека, принятие в союз новых членов, преобразование федеральных территорий в фор­му субъектов федерации и другие предметы ведения. Набор исключительных полномочий должен обеспечивать необходи­мую степень государственного единения и политическую дееспо­собность союза[[6]](#footnote-6).

Иногда исключительная компетенция закреплена и за субъек­тами федерации. Так, в Канаде провинции по собственному ис­ключительному праву решают вопросы изменения их конститу­ций, кроме изменения формы правления; провинциального нало­гообложения; осуществляют регулирование пенитенциарных учреждений и учреждений здравоохранения. Они регулируют имущественные и гражданские права в провинции; правосудие в провинции и некоторые другие области. В Индии каждая из сторон федеративных отношений наделена своей исключитель­ной компетенцией.

Та часть полномочий, которая не является исключительной и не оговорена каким-либо иным образом, составляет остаточную компетенцию. Остаточная компетенция обычно закрепляется за территориями в тех федерациях, которые образованы соглаше­нием ранее независимых государств. Так, образовав союз, Северо­американские штаты согласились передать в исключительное ве­дение федерации часть полномочий, имеющих общенациональ­ное значение, а за собой "оставили" иные права, которые и образовали остаточную компетенцию. Если же исключительная компетенция закрепляется за субъектами федерации, то облада­телем остаточной становится союз.

В целях согласования деятельности центра и субъектов феде­рации могут формироваться учреждения с консультативными правами. Например, в США с 1908 г. создана и действует Нацио­нальная ассоциация губернаторов, хартия которой определяет ее основные функции — влияние на центральную власть со стороны штатов и согласование местной политики с общенациональной. Имеется и такой полуофициальный орган, как Совет правительств штатов, который обеспечивает согласованную политику субъектов федерации. В частности, он разрабатывает модели законов, кото­рые штаты впоследствии принимают по единому образцу. В ОАЭ действует совет эмиров, образуемый монархами государств, входя­щих в союз. Канцлер ФРГ регулярно привлекает глав правительств земель для участия в разработке согласованной политики. Но, ко­нечно, деятельность подобных учреждений нельзя считать формой осуществления совместной компетенции. Четвертая группа полномочий, которая может быть установ­лена в рамках федерализма, определяется как конкурирующая компетенция. Под конкурирующей компетенцией подразумевают­ся полномочия, которые могут быть использованы и федераль­ными органами, и государственными учреждениями субъектов федерации[[7]](#footnote-7).

Условия, при которых та или иная сторона вправе воспользо­ваться конкурирующей компетенцией, определяются юридически. В Бразилии, ФРГ субъекты федерации реализуют некоторые пол­номочия при условии, что союзное государство не сделает этого. Каждый североамериканский штат вправе учреждать свои воору­женные формирования — милицию (национальную гвардию). Но штаты используют ее только в правоохранительных целях. В слу­чае, если в том есть необходимость, подразделения милиции могут быть использованы в военных целях, но только федерацией. Иног­да права федерации применять конкурирующую компетенцию ог­раничены — Германия использует эти полномочия только при обстоятельствах, требующих ее непосредственного участия.

Сосуществование двух типов государственности в условиях федерализма подтверждается другими признаками.

В федерации существует двойное, а точнее — двуединое граж­данство. Лица находятся в политико-правовой связи (граждан­стве) не только с центральным государством, но и с субъектами федерации. Гражданин штата, земли или подданный провинции состоит также и в союзном гражданстве либо подданстве — "Вся­кий гражданин кантона является швейцарским гражданином" (ст. 43 Конституции Швейцарии). Обычно гражданство субъек­тов федерации подвижное, оно изменяется с переменой места про­живания лица. Союзное гражданство устойчиво, перемена места жительства на нем не сказывается.

Субъекты федерации вправе осуществлять налогообложение. По крайней мере, установление и взимание налогов может быть отнесено к совместной или конкурирующей компетенции, позволяющей федерации влиять на фискальную деятельность ее участ­ников.

В федеративных государствах иногда учреждается двойная система судов, действует процессуальное право участников союза (США, Швейцария и др.).

Субъекты представлены в одной из палат федерального пар­ламента, если таковой имеется. Как правило, от каждого участни­ка союза избирается равное количество депутатов в федеральном законодательном органе. Случается, что депутатов верхней пала­ты федерального парламента назначают правительства или пар­ламенты субъектов федерации. Члены федерального Сената в Пакистане назначаются законодательными собраниями провин­ций.

Сложное государственное устройство является причиной того, что в федерации возникает потребность в системе гарантий, обес­печивающих соблюдение прав участников союза и охрану феде­рального государственного единства. Это естественно, поскольку их интересы далеко не всегда совпадают, а возникающие разно­гласия могут привести к притеснению субъектов федерации, по­литической гегемонии союза либо, напротив, к сепаратизму.

Права субъекта федерации закреплены не только в его соб­ственных, но и в федеральных основных законах. Нарушая права участников союза, федерация подрывает и свою государственность. Права федерации, ее суверенитет также гарантируются. На­пример, субъектам федерации нередко прямо запрещается уча­ствовать в международных отношениях, заключать договоры между собой и вступать в соглашения с иностранными государства­ми (Мексика, CILIA). В крайнем случае международная правосубъектность члена федерации получает признание, но при том ему запрещено заключать межгосударственные соглашения в ущерб союзу и его участникам. Ограничен предмет таких договоров и установлены иные условия их заключения "в той мере, в какой земли обладают законодательной компетенцией, они мо­гут с согласия федерального правительства заключать договоры с иностранными государствами" (Основной закон ФРГ). Од­нако и здесь не обходится без исключений — субъекты Босний­ской федерации фактически враждуют между собой, но тесно сотрудничают с сопредельными странами (Хорватией и Серби­ей), образуют с ними объединенное командование штабов, заклю­чают договоры и даже вступают в конфедеративные отношения.

В обеспечение единства федерации ограничивается право субъектов федерации на создание торговых барьеров, взимание таможенных сборов и принятие иных решении, противоречащих целям союзного государства.

В некоторых, особенно политически неустойчивых, союзах применяются методы разрешения разногласий, обеспечивающие верховенство федеральных органон. Последним принадлежит ре­шающее слово в конфликтах. В частности, государственному пра­ву Мексики известен институт интервенции — вмешательства в дела субъектов федерации. Интервенция обусловлена такими факторами, как "исчезновение на территории штата конституци­онной власти", угроза конституции, разногласия между органами власти штатов, обращение какой-либо их властей к федерации, перерастание разногласии в вооруженные конфликты. Интервен­ция выражает право федерации защищать собственное единство, и ее обязанность — охранять государственность штатов.

Осуществляя интервенцию, союз разрешает споры между вла­стями штатов, назначает временного губернатора или интервентора (должностное лицо со всеми необходимыми для интервен­ции полномочиями), вводит вооруженные силы, проводит выбо­ры нового состава государственных органов. Интервенция имеет правовосстановительиое назначение. Поэтому она должна исполь­зоваться как временное средство и не может служить формой постоянного управления делами субъекта федерации.

В Индии аналогично интервенции может быть использова­но право союза вводить прямое президентское правление на территории штата. Его применяют в случае, когда власти, кон­ституционный строй штата оказываются неэффективными. Ины­ми словами, создается обстановка насилия, вооруженной борьбы и тому подобное. Гарантии государственности штата преду­сматриваются и в этом случае. На осиовании президентской прокламации правительство вводит чрезвычайное положение на срок не более 2-х месяцев. Более длительный срок прямого президентского правления (6 месяцев с возможными продлениями каждый раз по 6 месяцев в пределах трех лет) может быть установлен только по решению парламента федерации. Прокла­мация о прямом президентском правлении может быть оспоре­на субъектом федерации в суде.

Применяются и менее жесткие формы вмешательства феде­рации в дела ее членов. Так, в Мексике губернаторы, депутаты законодательных органов и члены высших судов штатов в слу­чае нарушения федеральной конституции подлежат увольнению и лишаются права занимать государственную должность[[8]](#footnote-8).

Проблема сецессии в союзном государстве простого решения не имеет. Только в отдельных федерациях сецессия прямо запре­щена или прямо разрешается. В большинстве основных законов данный вопрос не оговорен. В одних странах это умолчание подразумевает запрет выхода из федерации. В других федераци­ях его следует расценивать как нежелание юридически подготав­ливать процедуру распада союза. В первом случае субъекты фе­дерации безвозвратно отчуждают союзу право распоряжаться их судьбой. Во втором — федерация не имеет фактической воз­можности запретить штатам или землям, эмиратам или султана­там выходить из ее состава.

Если считать суверенитет основой государственности, то можно предположить, что выход из федерации в принципе не исключен и его можно выполнить юридически корректно. Суверен в праве выбирать и устанавливать наиболее предпочтительную для себя форму государственности, он также вправе отказаться от преж­него государственного устройства, в создании которого прини­мал участие. В каждом субъекте федерации есть свой обладатель суверенных прав — народ или монарх. Если он референдумом или по иной надлежащей процедуре решит отказаться от участия в федеративном государстве, есть основания полагать, что его соб­ственное государство (субъект федерации) вправе оставить союз. Международное право, например ст.1 Пакта о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г., закрепляет право на­родов (суверенов) на самоопределение, свободу устанавливать свой политический статус. Ст. 50 того же Пакта распространяет его положения "на все части федеративных государств без каких бы то ни было ограничений и изъятий"[[9]](#footnote-9).

История ранее созданных федераций подтверждает как спор­ность сецессии, так и ее возможность. Например, накануне граж­данской войны южные штаты отделились от США. Причем феде­рация не предприняла насильственных действий в отношении отделившихся штатов — южане сами напали на американский Север. Южные штаты были включены в федерацию как побеж­денная, фактически оккупированная сторона. Но если бы граж­данская война не началась, а южане не потерпели поражение, то вполне вероятно, что сецессия состоялась бы как правовой факт. Сингапур отделился от Малайзии; Сенегал вышел из Федера­ции Мали; Югославия, СССР также распались в результате реа­лизации субъектами федерации права сецессии. Даже в таких однородных федерациях, как Австрия, право земли на отделение не отрицается[[10]](#footnote-10).

Приведенные доводы позволяют сделать вывод: государства, входящие в федерацию, как таковые не имеют права сецессии, если иное не оговорено федеративным договором. Но суверены, являющиеся учредителями своих государств, вправе реорганизо­вать их и создать новую, политически независимую государствен­ность. Этим федерации отличаются от унитарного государства. Население административных единиц является частью нации, а не народом. Предполагается, что в унитарной стране нет субъектов, способных учредить независимое государство, тогда как в феде­рации они имеются — народ субъекта федерации либо возглав­ляющий его монарх.

Федерализм более или менее последовательно воспринят многими государствами во всех регионах мира. Федерация боль­ше присуща республиканским государствам. Гораздо проще пред­ставить себе неоднородный, но объединенный общей государствен­ностью народ, чем монархов, отчуждающих свою власть в пользу союзного, более высокого суверена. Монархическая федерация реальное, но довольно сложное явление. В ОАЭ эмиры передали часть суверенитета союзному государству, которое возглавляет один из них — президент федерации. В Малайзии главой госу­дарства является верховный правитель, который олицетворяет единство федерации, избирается из числа султанов и сочетает в себе функции союзного президента и монарха.

3.2. Конфедерация

Обращает на себя внимание сходство (этимология) слов "фе­дерация" и "конфедерация". В действительности эти понятия имеют не только внешние, но и содержательные совпадения, по­скольку оба выражают форму договорного политического союза. Однако и разница между ними принципиальная. Кон-федера­ция, иначе говоря над- или сверх-федерация означает нечто, вы­ходящее за пределы государственности, хотя и небезразличное для внутреннего государственного устройства.

Образование конфедерации порождает не союзное государ­ство, а союз государств. Важно заметить, что межгосударственные отношения составляют объект международного права. Но такие союзы, как конфедерация, уния и протекторат определяют не толь­ко внешнеполитическое положение их участников, но и некото­рые стороны национальной государственности. Поэтому конфе­деративные и подобные им отношения непосредственно связаны с государственным правом.

Конфедерация представляет собой союз государств, объеди­нившихся на основании договора для осуществления общих политических целей и обязующихся согласованно принимать решения, в том числе по вопросам внутригосударственных от­ношений.

Юридической основой конфедерации является договор, за­ключенный государствами-союзниками. Этот договор или серия соглашений не являются основным законом, не составляют кон­ституцию. По своей природе они относятся к категории между­народных (межгосударственных) соглашений.

Члены конфедерации нс совершают окончательной передачи своего суверенитета, политической правоспособности в пользу союза. Они сохраняют государственность и право распоряжать­ся ею. Вместе с тем конфедерация отличается от обычных между­народных договоров и организации.

Участие в конфедерации связывает ее членов обширным ком­плексом обязательств. Причем конфедерацию может интересовать не только внешняя политика, но и государственный строй, внут­риполитическое состояние входящих в нее стран. Так, Союзное собрание — орган Германской конфедерации, существовавшей с 1815 г. до создания Германской империи, — принимало решения, обязывавшие союзников к принятию конституций, изданию зако­нов, относящихся к правам подданных.

Сохраняя государственность, участники конфедерации отка­зываются от самостоятельного решения ряда политических воп­росов. В ведение конфедерации обычно передается рассмотрение вопросов обороны, финансовой политики, таможенного дела, со­вместного участия в международных отношениях. Для этих союзов характер­но создание объединенных вооруженных сил. Возможна высокая степень общности в сфере кредитно-денежной системы, унифи­кация правовых систем, статуса личности и других институтов, регулируемых государственным правом.

Конфедерация имеет право принимать решения для выполне­ния возложенных на нее функций. Процедура принятия и право­вое значение этих решений имеют существенные особенности. Обычные международные организации издают рекомендации либо вырабатывают тексты конвенций, которые подлежат подпи­санию руководителями присоединившихся государств и после­дующей ратификации. В конфедерации решения принимают со­юзные органы и обязывающее значение эти решения могут по­лучить из союзного договора, то есть без непосредственного участия глав государств и парламентов, без дополнительных процедур парафирования (подписания) и ратификации[[11]](#footnote-11).

В то же время решения, издаваемые конфедерацией, не являют­ся законами. Их следует определить все же как акты международ­ного, а не национального права. Эти решения создают нрава и обя­занности не для граждан, не для юридических лиц, а в отношении собственно государств. За нарушение актов, изданных конфедера­цией, она не может наказать лиц, являющихся непосредственными виновниками, поскольку члены союза сохраняют право юрисдик­ции на своей территории. Конфедерация может привлечь к ответ­ственности само государство, где происходят нарушения ее актов, предпринять против него экономические санкции и даже воору­женные действия силами других членов конфедерации.

В конфедерации отсутствует собственная система исполни­тельных органов. Исполнение решений, принятых конфедераци­ей, осуществляется органами государств, участвующих в союзе, если не считать применения конфедеративными силами санк­ций к нарушителям.

Конфедерация не имеет государственных органов, что совер­шенно естественно, т. к. она не является государством. Конфедера­тивные учреждения определяются как своего рода органы меж­дународного объединения. Эти органы формируются по принци­пу делегации, а не в результате выборов, проводимых с участием граждан. В конфедерации нет парламента в строгом смысле это­го слова. Члены коллегиальных органов конфедеративного союза не являются депутатами, они представляют не граждан, а интере­сы государств-союзников. В отличие от депутатов парламента делегаты в составе союзных органов всегда связаны обязатель­ными инструкциями, полученными от своих государств, не впра­ве принимать решения по своему усмотрению. Союзные органы конфедерации принимают обязывающие решения не простым, а квалифицированным большинством голосов или даже консенсу­сом — прямым либо подразумеваемым согласием делегаций всех участников союза. Голосование проводится по принципу "одна делегация — один голос", тогда как в парламентах каждый депу­тат имеет право голоса.

Глава конфедерации обладает председательскими, координа­ционными, но не руководящими (императивными) полномочия­ми, присущими многим главам государств.

Не являясь государством, конфедерация не может устанавли­вать государственно-правовые отношения с отдельными лицами. Следовательно, учреждение конфедеративного гражданства в прин­ципе невозможно.

Конфедерация имеет более широкие возможности привлече­ния финансовых средств, чем другие международные организа­ции. Отказ отдельных ее членов от финансирования союза может повлечь санкции, применяемые конфедерацией к нарушителям. В то же время в конфедерации нет собственной налоговой системы. Ее бюджет пополняется взносами государств, а не за счет взима­ния средств с налогоплательщиков[[12]](#footnote-12).

Бесспорным является право государств на выход из конфеде­рации. Хотя оставление союза может встретить фактические препятствия, осложниться требованиями других конфедератов исполнять ранее принятые государством обязательства, однако обладание суверенитетом дает полную свободу выбора в вопросе участия в политических объединениях. Выход из конфедерации осуществляется по соглашению участвующих в ней сторон либо в результате простой денонсации государством договора о созда­нии союза (одностороннего отказа от участия в союзе). Сецессия из конфедерации может состояться и в случае, если союз прекра­тит существование в силу окончания действия союзного договора.

Конфедерации имеют в целом заслуженную репутацию неус­тойчивых, кратковременных, переходных государственных объе­динений. Считается, что конфедерации либо предшествуют со­зданию федераций, объединению территорий под единой унитар­ной государственностью, либо завершаются их распадом. Действительно, срок существования известных миру конфедера­ций не превышал нескольких десятков лет, если не считать Швей­царии (1291 - 1787 гг.), Нидерландов (1580 - 1795 гг.), а так­же древних союзов (Морской союз греческих полисов, Делос-ский союз и другие).

Есть основания полагать, что конфедерации будут более или менее регулярно возникать и исчезать в мировой практике. Кон­федерациями были Североамериканские штаты; Гондурас, Ни­карагуа и Сан-Сальвадор; Рейнская конфедерация; Германия; Югославия в 1992 г.; Сенегамбия. Заключено также довольно необычное "Рамочное соглашение" 1994 г. о создании конфеде­рации между Боснией и Герцеговиной (без участия третьего субъекта Боснийской федерации — Республики Сербской) и Республикой Хорватией. В настоящее время нельзя определенно утверждать о существовании какой-либо конфедерации.

3.3. Уния

*Уния представляет собой общность государств, возглавляе­мых единьш монархом.* Международно-правовое значение унии зачастую невелико, иногда оно просто ничтожно. А воздействие унии на государственный строй, по крайней мере на форму прав­ления ее членов, более заметно.

Унию нельзя причислить к разряду конфедераций. Во-первых, конфедерации возни­кают с участием как республик, так и монархий. Уния всегда объединяет монархии. Во-вторых, конфедерацию учреждают до­говором между государствами. Уния возникает не на основании договора, а в силу принадлежности одному монарху права на престол в двух и более государствах. Договор не является обяза­тельным условием существования унии, хотя и он может быть заключен ее участниками[[13]](#footnote-13).

Участники унии в полной мере сохраняют свою государствен­ность, а суверенитет возглавляющего их монарха как бы удваива­ется, утраивается. Иными словами, одно лицо становится облада­телем суверенных прав одновременно в нескольких государствах. Различаются два вида общностей монархических государств — личная уния и уния реальная. Отличия между униями состоят в условиях участия и выхода из них. Характерно, что именно от особенностей государственного, национального права зависят су­ществование или распад уний.

Личная уния устанавливается между государствами, в кото­рых условия и порядок престолонаследования различны. Напри­мер, в одном государстве женщины отстранены от участия в на­следовании трона, а в другом они вправе претендовать на пре­стол. Такие унии возникают случайно, в результате того, что одно и то же лицо становится наследником одновременно двух монар­хов в разных государствах. Столь же случайно они и распадают­ся, хотя эта случайность запрограммирована устройством личной унии. Рано или поздно какой-либо из потомков общего монарха в одной из стран займет престол, тогда как по закону другого госу­дарства его царствование не состоится. Так, в XIX в. распались унии между Англией и Ганновером, Голландией и Люксембур­гом. Причиной этих распадов стало то обстоятельство, что по за­конам Англии королева Виктория имела все основания к цар­ствованию, а в Ганновере лица женского пола к трону не призы­вались; Голландию возглавила королева Вильгельмина, а в Люксембурге она прав на престол не получила.

В реальных униях законодательство государств устанавлива­ет единый порядок престолонаследования. Наследник трона в одной стране одновременно является наследником во всех госу­дарствах, составляющих унию. Распад реальной унии или выход из нее отдельной страны происходит лишь в результате измене­ния формы правления в одном из государств, ликвидации в нем монархии. Например, Австро-Венгрия прекратила свое существо­вание после первой Мировой войны в результате коренного пере­устройства входивших в нее государств, упразднения в них ин­ститута императора. Распад реальной унии возможен также и в случае смены правящей династии в одной из стран. Так, Норве­гия вышла из унии со Швецией в результате того, что конфликт между королем и норвежским парламентом по вопросу устрой­ства консульской службы дал формальные основания расценить действия монарха как отказ от выполнения своих функций. Нор­вежский парламент принял решение о переходе королевских прав в другую династию, и прежний король сохранил свою власть только в Швеции. В 1943 г. прекратила существование уния между Дани­ей и Исландией в результате преобразования последней в республику. Мальта, став республикой, в 1975 г. вышла из унии с Великобританией[[14]](#footnote-14).

Естественно, прочное соединение государств под одной коро­ной способствует их политической консолидации. Поэтому в ре­альных униях высока вероятность установления союзнических отношений. Например, Австро-Венгрию объединяла не только ди­настия Габсбургов, но и учредительные документы, закрепляв­шие политический союз, — законы 1867 г., одобренные в отдель­ности австрийским и венгерским парламентами.

В настоящее время единственным примером реальной унии являются отношения между некоторыми государствами из чис­ла стран-членов Британского Содружества. Структура Содруже­ства неоднородна. В общем в его состав входит 49 государств. Основная их часть находится в довольно тесных политико-эко­номических отношениях с центром Содружества — Великобри­танией. И только четырнадцать из них (Австралия, Гренада, Кана­да, Новая Зеландия, Сент-Винсент и Гренадины, Ямайка и дру­гие) объединены еще и в унию под общей короной. Отношения унии дополняются и усложняются другими союзническими свя­зями, скрепляющими Содружество. Надо добавить, что королев­ская власть установлена не только над федеративными государ­ствами, такими, как Австралия или Канада, но и над субъектами федерации (штатом, провинцией), составляющими территориаль­ное пространство этих стран.

Корона возглавляет государства, входящие в унию. Ее пред­ставителями в государствах-участниках являются генерал-губернаторы (лейтенант-губернаторы), которых она назначает "по ре­комендации" парламентов. Представители монарха выполняют все функции и пользуются для этого Большой печатью, подтверж­дающей их полномочия, полученной от Короны. Для осуществле­ния некоторых полномочий губернаторы могут получать специ­альное разрешение от монарха. Например, на объявление войны Японии австралийский генерал-губернатор был особо уполно­мочен королем. Члены унии сохраняют в Содружестве полный суверенитет. Более того, за последние несколько десятилетий мера их политической самостоятельности увеличилась. В Содружестве уже нет союзных органов, если не считать совещаний глав прави­тельств и проведения конференций участников этого объедине­ния. Согласование политики стран Содружества проходит в сво­бодном, полуформальном порядке. В правительстве Великобрита­нии упразднено министерство по делам Содружества и только департамент в составе министерства иностранных дел ведает от­ношениями между союзниками.

В странах Содружества исторически сложилась некоторая общность в области правового регулирования. Например, заим­ствуется прецедентная практика, некоторые из членов Содруже­ства до настоящего времени применяют законы, некогда приня­тые Великобританией.

Как и в любой унии, в Содружестве нет единого подданства. Подданный Ее Величества Королевы Великобритании не явля­ется подданным королевы Австралии и наоборот. Отношения между государством и личностью являются предметом ведения каждого из членов унии, но не Содружества в целом. Это, однако, не исключает некоторой степени единства в правовом статусе подданных. Например, длительное время англичане пользовались избирательным правом в Канаде.

Сравнение унии и конфедерации позволяет сделать следующий вывод. Действительная политическая общность стран — обязательное условие существования конфедерации. Уния, напро­тив, вполне может существовать и без тесных межгосударствен­ных связей, союзнических обязательств. На имперской конфе­ренции 1937 г. было официально зафиксировано, что каждый член Британского содружества наций участвует в многосторонних до­говорах как самостоятельная единица и что, если в договоре не предусмотрено противоположное, ни одни член Британского 06щества наций ни в какой степени не отвечает по обязагельствам, принятым каким-либо другим его членом. Целостность конфе­дерации полностью зависит от внешнеполитического выбора ее членов, а реальная уния имеет прочные внутригосударственные юридические основы. Ее устойчивость непосредственно зависит от сохранения государствами монархического строя и власти династии[[15]](#footnote-15).

При том, что политическое значение унии зачастую незамет­но, оно все же ощущается хотя бы в вопросах войны. По юриди­ческим соображениям состояние войны между членами унии немыслимо. Его трудно представить по той причине, что акт об объявлении войны должен быть санкционирован главой госу­дарства. Если бы член унии вознамерился воевать с другим, королю пришлось бы подписывать акт об объявлении войны одного сво­его государства другому своему же государству, а по существу самому себе[[16]](#footnote-16).

Кроме того, участие в унии налагает на государства мораль­ные обязанности. Во время второй мировой войны в Британском содружестве сложилась точка зрения, по которой какой-либо член этого общества наций не может оставаться нейтральным, если другие его члены находятся в состоянии войны*.* Хотя Австра­лия и Новая Зеландия не вступили в борьбу с Германией на стороне Англии, однако они объявили войну фашистским союз­никам — Финляндии, Румынии, Венгрии и Японии.

3.4. Протекторат государств

Федерация, конфедерация, уния представляют собой такие объе­динения, которые, как правило, основаны на принципе юридическо­го равенства между их участниками. Конечно, элементы неравно­правного участия в таких объединениях встречаются, но их можно воспринимать как исключение. В отличие от них протекторат пред­ставляет собой заведомо неравноправный союз государств, юриди­ческую форму подчинения одного государства другому.

Важно отличать протекторат государств от сходных ему яв­лений, таких, как вхождение в государство, аннексия, оккупация, международный протекторат. Они, как и протекторат государств, выражают зависимое состояние территории. Отличия между эти­ми понятиями скорее формальные, чем содержательные. Протек­торат государства может повлечь более серьезные ограничения для населения, чем, например, оккупация. Как и оккупация, про­текторат может быть результатом вооруженного насилия.

Вхождение в состав государства представляет собой добро­вольное присоединение к нему, в результате которого другое го­сударство полностью или частично утрачивает свой суверенитет. Оно становится административно-территориальной единицей или субъектом федерации. В отличие от этого участвующие в протек­торате государства сохраняют свой суверенитет.

Аннексия есть включение в состав государства дополнитель­ных территорий, обычно совершаемое по результатам войны, а иногда и ненасильственными действиями государства. Аннексия получает признание как юридический факт по нормам националь­ного и, возможно, международного права. Аннексируемая терри­тория является объектом внешнего воздействия, тогда как про­текторат представляет собой правоотношения между государства­ми-субъектами .

Оккупация представляет собой временное насильственное занятие территории одного государства другим государством, находящимся с ним в состоянии войны. Оккупация — это пере­ходное состояние, которое может завершиться аннексией, уста­новлением протектората и даже освобождением территории. Про­текторат — это постоянное или установленное на заранее опре­деленный срок правовое состояние государства, основанное на договоре. Протекторат устанавливается при наличии формально выраженного согласия государств.

Международный протекторат (опека) устанавливается миро­вым сообществом, международными организациями над терри­ториями, которые не имеют своей государственности, в которых население политически не организованно. Он имеет внешние сход­ства с протекторатом государств, поскольку осуществление меж­дународной опеки территорий обычно поручается конкретным государствам. Например, Восточное Самоа находится под опекой ООН, а управление этой территорией поручено США. Протекто­рат государств, напротив, устанавливается над странами, где име­ется суверенная государственность. Например, Каролинские, Ма­рианские и Маршалловы острова в Тихом океане, ранее состоявшие под международным протекторатом (опекой) ООН и пере­данные Соединенным Штатам в управление, трансформировались в государственные образования. Они вышли из-под междуна­родной опеки и, будучи государствами, заключили с США со­глашения, которыми оформляются отношения уже не междуна­родного, а межгосударственного протектората ("содружества", "свободной ассоциации").

В протекторате участвуют две стороны — государство-про­тектор и подопечное государство. Причиной установления про­тектората могут быть насильственные действия одного государ­ства в отношении более слабых стран, в результате которых гос­подствующая сторона вынуждает покорившуюся нацию к заклю­чению неравноправного договора, сохраняя, однако, государствен­ность последней. Возможно также, что протекторат устанавлива­ется над странами, которые в силу внутренней нестабильности, малочисленности населения, экономической отсталости и иных обстоятельств не имеют ресурсов для полноценного осуществле­ния всех присущих государству функций. В этом случае государ­ству становится выгодно принять опеку могущественной держа­вы, которая по мотивам сохранения традиционных межнациональ­ных связей, расширения сферы своего влияния и по другим соображениям соглашается предоставить подопечной стране по­литические услуги.

Протекторат может установиться как промежуточное состоя­ние страны, существующее в период между ее освобождением от колониальной зависимости и получением полной независимости. Так, по конституции 1959 г. Кот д'Ивуар было учреждено как государство, зависимое от Франции. Впоследствии оно стало са­мостоятельным, независимым членом мирового сообщества.

Протектор осуществляет за подопечное государство часть его суверенных прав. Он может потребовать от своего "подза­щитного" отказа от содержания собственной армии, осуществле­ния внешней политики, от самостоятельного осуществления за­конодательной власти и прочее. Так, контроль над законода­тельной властью Трансиорданского эмирата до 1946 г. осу­ществляла Англия — законы приобретали юридическую силу только с согласия представителя британской короны. Пуэрто-Рико, имеющее титул "свободно присоединившегося государства", отдало протектору само право осуществлять высшую законодательную деятельность. В ведение Конгресса США переданы оборона, внешняя политика, междуна­родная торговля. Результаты неоднократно проводимых рефе­рендумов подтверждали согласие Пуэрто-Рико с его зависи­мым статусом. На основании референдума 1951 г. оно стало "свободно присоединившимся государством". На вопрос о вхож­дении в США на правах штата, большинство пуэрториканцев ответило отрицательно на референдуме 1961 г.

Прямые и косвенные финансово-экономические выгоды яв­ляются одним из факторов образования и существования про­тектората. Например, передав свою внешнюю политику в ведение Индии, Бутан заключил выгодную сделку, поскольку получил право на финансовые компенсации. Западное Самоа так­же имеет экономические выгоды от сотрудничества с Новой Зе­ландией, которой уступлены внешние сношения этого государ­ства, за исключением участия в деятельности ООН[[17]](#footnote-17).

Учреждение протектората предполагает соблюдение прав и интересов обеих участвующих в нем сторон. Гарантии прав зави­симой стороны содержатся в самой формуле протектората, суть которой заключается в сохранении ее государственности и до­полнении недостатка внутренних ресурсов за счет иностранной поддержки. Вероятнее всего, интересы протектора обеспечивают­ся более надежно. Например, пуэрториканский губернатор (глава государства и правительства) не вправе без разрешения госде­партамента США принимать на своей территории руководителей иностранных государств. Имея в виду практику прежних протек­торатов, можно предположить, что протектор способен применить к зависимому государству силовые меры, вплоть до вооруженно­го вмешательства, с целью принудить подопечного нарушителя к исполнению принятых им обязательств.

Установление протектората не отменяет и не сокращает суве­ренитет страны, хотя и ограничивает ее в использовании суве­ренных прав. В конечном счете зависимая сторона сохраняет пра­во распорядиться своей судьбой по своему усмотрению. В частно­сти, она может приобрести полную независимость. Право выхода (сецессии) из протектората самоочевидно. Мировая практика со­держит многочисленные примеры не только распада, но и отно­сительно мирного, легального расторжения протекторатов. Влас­ти Соединенных Штатов неоднократно подтверждали право Пуэрто-Рико на приобретение статуса независимого, а не "свобод­но присоединившегося государства".

Можно обоснованно утверждать, что природа протектората исключает наличие гражданства, общего для участвующих в нем сторон. В отличие от федерации это объединение не создает об­щего центра, обладающего государственной властью и нуждаю­щегося в упорядочении отношений с лицами, гражданами. Поэто­му нет субъекта, с которым лица могли бы вступить в отношения гражданства. В 1957 г. министерство внутренних дел Франции предписало решать вопросы, относящиеся к гражданам Монако, на условиях, установленных для иностранцев.

Итак, *протекторат* — *это основанное на письменных или иных соглашениях неравноправное объединение государств, в котором подопечная сторона отчуждает в пользу государства-протектора право осуществления части принадлежащих ей суверенных прав (политической дееспособности) на условиях сохранения собственной государственности (суверенитета), получения политической, военной, финансовой помощи, а также иных услуг.*

4. формы автономного государства

Государства иногда соглашаются с требованиями местных сообществ о расширении прав и свобод территорий. При таком обособлении они могут приобрести форму автономии.

В большинстве случаев автономии создаются в унитарных государствах, где она используется для наделения территориаль­ных единиц самостоятельностью в вопросах местного управления. В федерациях же имеется форма, позволяющая территориям по­лучить необходимую свободу, — это форма субъекта союзного государства. Вместе с тем и в сложном государстве автономные права могут быть закреплены за территориями, не имеющими статуса субъекта федерации, находящимися под прямой юрисдик­цией союзного государства. В Индии, например, автономиями яв­ляются союзные территории, хотя само государство представляет собой федерацию и образовано объединением штатов.

Фактические основания, побуждающие к образованию автоно­мий, различны. Поэтому принято условно разграничивать несколь­ко видов автономий:

— автономии, образованные по национально-лингвистическим признакам. Этот тип автономии создается на территориях с осо­бенностями национального состава населения, возможно — со спецификой языка, местными диалектами и наречиями. Напри­мер, Страна Басков является автономией в составе Испании, уч­режденной на территории, которую традиционно занимает опре­деленный этнос — баски. Аналогичные автономии образованы Испанией для каталонцев, галисийцев. Наименования нацио­нальных автономий зачастую отражают имя этносов, ставших ос­новой их образования, — к примеру, Шотландия является автоно­мией, образованной на основе шотландской национальности.

Не исключено, что учреждение подобных автономий способ­ствует сохранению национальных общностей и языков на их тра­диционной территории, сглаживанию межэтнических разногласий и конфликтов, поддержанию местных обычаев в области культу­ры, языка, политики, религии. Автономия арабов на территории Израиля преследует именно эти цели;

— автономии, образованные в результате исторических собы­тий и обстоятельств. История развития и фактическое состояние отдельных территорий не позволяют применять к ним общие правила местного государственного управления. Особый правовой статус требуется им для того, чтобы избежать отрицательных эко­номических и политических последствий.

Более сотни лет Гонконг (Сянган) находился под управле­нием Великобритании, а Макао (Аомынь) состоял в аренде у Португалии. Обе эти территории подлежат передаче Китаю. Однако в них выросли целые экономические комплексы, до­стигнут высокий уровень жизни, сложились традиции местного управления. Основную часть населения этих территорий состав­ляют китайцы, которые не могут ссылаться на национальные отличия в обоснование особых местных прав. Вместо нацио­нально-языкового действует исторический фактор образования автономии. В соответствии с соглашениями, достигнутыми меж­ду Китаем и уходящими владельцами Сянгана и Аомыня, они получат автономию, сохранят сложившийся общественный строй и систему экономики. Они становятся специальными админи­стративными районами;

— автономии как общий принцип местного управления. Их называют административно-территориальными автономиями. Применение административно-территориальной автономии озна­чает, что государство признает необходимым предоставить всем крупным территориальным единицам некоторую самостоятель­ность в решении местных дел. В сущности, административно-тер­риториальная автономия едва ли отличается от таких понятий, как местное самоуправление, децентрализованное управление. Однако такие страны, как Коста-Рика, Япония закрепили свои­ми законами принцип автономии своих территорий. И поэтому приходится выделить для них отдельное место в ряду других, действительных автономий[[18]](#footnote-18).

Учреждая автономию, признавая ее права, государство, есте­ственно, ограничивает пределы применения своей власти. Это, од­нако, не означает, что на автономной территории появляется госу­дарственность. Возможно, автономия обеспечивает уважение ин­тересов местных сообществ, но ее нельзя считать формой национального государства.

Права автономии в области внутреннего регулирования яв­ляются производными, а не собственными. Источником этих прав является акт власти государства, центра. Так, первоначально автономия Шотландии была закреплена Актом об Унии, изданным Британским парламентом 1 мая 1707 г. По этому закону отношения простой унии между двумя странами и последую­щая аннексия Шотландии О.Кромвелем были завершены, а Шотландия включена в состав единого государства на правах автономии.

Права автономии могут быть зафиксированы в конституции, основных законах государства. Органы государства могут изда­вать правовые акты, специально посвященные правовому поло­жению автономной территории. В 50—60-е годы положения о на­циональных автономиях в Китае принимались народными пра­вительствами провинций, народным правительством КНР и затем утверждались постоянным комитетом Всекитайского собрания народных представителей.

Бывает также, что автономия сама разрабатывает статут, за­крепляющий ее права. Но поскольку она не наделена государ­ственностью и не имеет учредительной власти, статут об автоно­мии, а также вносимые в него изменения подлежат утверждению государственными органами, обычно парламентом. Так, в Италии парламентом утверждены статуты об автономии Сицилии, Сар­динии и некоторых других областей. Ясно, что возможность са­мостоятельно разрабатывать собственные статуты упрочивает пра­вовое положение автономии и меру ее самостоятельности в от­ношениях с государством. Государство, желающее ограничить автономные права, встречает не только общественное сопротивле­ние, но и формальные препятствия в изменении статута, если его автором является сама автономия.

Возможно, однако, более широкое понимание автономии как территории, нуждающейся в обособленном правовом режиме.

Иными словами, под автономией подразумевается не только то пространство, где имеются свободы и привилегии, а просто часть, изъятая из целого. Тогда автономными следует считать и те территории, права которых ограничены в сравнении с пра­вами других частей государства. Например, Франция признает автономные права своих заморских департаментов и заморских территорий. Однако до 80-х годов нашего столетия Французская Полинезия, Французская Гвиана, Новая Каледония не имели выборных представительных органов, тогда как обычные, неавто­номные департаменты во Франции уже давно избирают свои советы. Автономный Курдистан в Ираке едва ли находится в привилегированном положении по сравнению с другими терри­ториями этого государства. Верховная Рада (парламент) Украи­ны приняла в 1995 г. закон об Автономной Республике Крым, который установил строгую подчиненность непокорного региона центральной власти и существенно ограничил самостоятельность Крыма.

Не являясь государством, автономия не имеет своего граж­данства. Лица, проживающие на ее территории, гражданами ав­тономии не являются и юридически связаны с ней только местом жительства. Изменяя его, человек прекращает правоот­ношения с территорией независимо от своих культурных при­вязанностей, национальности, языка и прочих обстоятельств. Вместе с тем проживание в пределах автономии может суще­ственным образом сказываться на правовом положении челове­ка. В частности, национально-территориальная автономия позво­ляет представителям коренных национальностей в большем объеме пользоваться культурными правами, родным языком, следовать сложившимся правовым обычаям. Образование тер­риторий типа Гонконга обеспечивает сохранение прежних граж­данских, экономических и даже политических прав и свобод личности[[19]](#footnote-19).

В автономии нет высших государственных органов. Учреж­дения, действующие в автономии, относятся к разряду органов местного управления, независимо от того, назначаются они или избираются населением, именуются парламентом, советом, прави­тельством или как-либо еще. Наименование органа в данном слу­чае существенного значения не имеет. Высшим государственным органом может быть признан лишь тот, который осуществляет власть именем суверена. У высшего государственного органа нет вышестоящей административной инстанции. Напротив, ему под­чиняются нижестоящие органы, включая учреждения автономий[[20]](#footnote-20).

Автономия не издает законов. Нормативные акты, принимае­мые ее органами, производны от законов государства, то есть под­законны. Акты, принимаемые областными советами в Италии, называются законами. Но это только символ, причем не вполне точный, с помощью которого итальянские политики решили под­черкнуть "самую широкую автономию" областей в сфере местно­го правового регулирования. В действительности круг вопросов, по которым в Италии издаются областные "законы", ограничен государством, а не вытекает из суверенной власти автономии. Ведь именно парламент Италии в конечном счете определяет объем ее прав. Кроме того, "закон", изданный советом области, должен со­ответствовать законодательству всей республики.

Автономиям могут быть предоставлены экономические при­вилегии. В национальных автономиях обычно делаются изъятия из общих правил о применении государственного языка, то есть практикуется использование в документообороте и деловых от­ношениях национальных языков.

Автономия не является единственной формой обособления правового статуса территорий. Она имеет некоторые сходства с резервациями в США, бантустанами в прежней ЮАР, создава­емыми для коренных народов. Аналогии могут быть обнаруже­ны между автономией и пристоличными территориями (феде­ральный округ Колумбия, административный округ Парижа, со­юзная территория Дели), а также территориями, состоящими в управлении вооруженных сил, занятыми военными базами.

Следует упомянуть также о таком явлении, как национально-культурная автономия. К территориальному устройству государ­ства она прямого отношения не имеет, а представляет собой сово­купность особых правил, условий, на которых в государстве про­живают общности, не имеющие определенной автономной территории. Национально-культурная автономия существует в виде особых прав отдельных национальностей в области политики, культуры, языка, образования. Преимуществами такой автономии пользуются, например, саами в Швеции или шведы в Финлян­дии. Эти народности внутри государства имеют свои учрежде­ния, объединяющие их на национальном уровне, — Шведская на­родная ассамблея и Саамский парламент в Финляндии, Саамитинг в Норвегии. При правительстве Австрии и Венгрии действуют советы национальных меньшинств.

5. Заключение

В формах государственного устройства, рассмотренных в данной работе, находит выражение действие некоторых общих, свойственных всем социумам тенденций. С одной стороны, народы, от­дельные части общества территориально обосабливаются. Иног­да это вызвано желанием больших групп населения сохранить национальную, религиозную идентичность, обеспечить их местные экономические интересы. Разница в обычаях, традициях, прошлые межэтнические, межплеменные конфликты толкают народы к разъединению.

С другой стороны, действует и противоположный вектор. Общность экономи­ческих интересов, развитие рынка требуют единого правового пространства, которое необходимо для эффективного хозяйство­вания. Взаимопроникновение культур, религий (в частности — экуменистическое движение), вытеснение старых традиций сгла­живают различия, которые в прошлом разделяли людей. Само­сознание человеческого "я" приводит к тому, что личность вос­принимает окружающее все больше через призму собственных оценок, личной морали. Человек становится не столько единицей общества, сколько личностью, способной самостоятельно опреде­лять свои интересы и принимать собственные решения. Это сни­жает роль национальных и прочих факторов, определяющих по­ведение человека и консолидирующих людей в общности, разде­ленные территориальными границами. Высокий уровень жизни, развитие средств коммуникации, просвещения подвигают народы к единению на больших пространствах[[21]](#footnote-21).

Кроме того, в мире периодически появляются сильные поли­тики и талантливые полководцы; происходят войны и ведется межгосударственная дипломатическая игра; возникают сепара­тистские или объединительные идеологические течения; монар­хи и их наследники вступают в браки. Эти обстоятельства су­щественно, иногда решающим образом влияют на объединение территорий либо способствуют их разобщению.

Взаимодействие вышеназванных тенденций более или менее точно выра­жается в форме государственного устройства. Необходимо, однако, иметь в виду, что форма государственного устройства описы­вает лишь внешнюю сторону территориальной организации. От нее в известной мере зависит реальный статус территорий. Но выявить объем их самостоятельности только по формальным признакам невозможно.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Comparative Legal Traditions. St. Paul, 1982;
2. Hemphill Е.Р. European Court of Justice. // The Transnational Lawyer. Sacramento, Vol. 4, №1,1991.
3. Lochart W.B., Kamisar Y., Choper J.H., Shiffiin S.H. Constitutional Law. St.Paul, 1986;
4. Давид P., Жофрс-Спипози К. Основные правовые системы современнос­ти. М., 1996.
5. Даниелян С.А. Эволюция государственного строя Швейцарии. Автореф. канд.дис. М., 1989;
6. Конституционное право: Восточноев­ропейское обозрение. 1996, № 1 (14).
7. Кортунов А. В. Дезинтеграция Советского Союза и США. М., 1993;
8. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2 изд. Т.6.
9. Оцпенгейм Л. Международное право. T.I, М., 1948;
10. Современное конституционное право зарубежных стран. М., 1991.
11. Современный буржуазный федерализм. М., 1978.
12. Сравнительное конституционное право. М., 1996.
13. Федерализм: система государственных органов. М., 1996.
14. Федерация и зарубежных странах. М., 1993;
15. Федерация и центр //Апф, 1990, № 33.
16. Чичерин Б. И. Политические и социальные идеалы. Власть и право. М., 1995;

1. Сравнительное конституционное право. М., 1996, с.35. [↑](#footnote-ref-1)
2. Чичерин Б. И. Политические и социальные идеалы Власть и право. М., 1995, с. 58. [↑](#footnote-ref-2)
3. Lochart W.B., Kamisar Y., Choper J.H., Shiffiin S.H. Constitutional Law. St.Paul, 1986, P.76 [↑](#footnote-ref-3)
4. Федерализм: система государственных органов. М., 1996, с.38. [↑](#footnote-ref-4)
5. Сравнительное конституционное право. М., 1996, с.46. [↑](#footnote-ref-5)
6. Федерализм: система государственных органов. М., 1996, с.73. [↑](#footnote-ref-6)
7. Современный буржуазный федерализм. М., 1978, с.55. [↑](#footnote-ref-7)
8. Федерация и зарубежных странах. М., 1993, с. 106. [↑](#footnote-ref-8)
9. См.: Федерация и центр //Апф, 1990, № 33. [↑](#footnote-ref-9)
10. Современный буржуазный федерализм. М., 1978, с.57. [↑](#footnote-ref-10)
11. Современное конституционное право зарубежных стран. М., 1991, с.75. [↑](#footnote-ref-11)
12. Чичерин Б. И. Политические и социальные идеалы. Власть и право. М., 1995, с.77. [↑](#footnote-ref-12)
13. Давид P., Жофрс-Спипози К. Основные правовые системы современнос­ти. М., 1996, с. 56. [↑](#footnote-ref-13)
14. Современное конституционное право зарубежных стран. М., 1991, с.42. [↑](#footnote-ref-14)
15. Чичерин Б. И. Политические и социальные идеалы. Власть и право. М., 1995, с.35. [↑](#footnote-ref-15)
16. Современный буржуазный федерализм. М., 1978, с.64. [↑](#footnote-ref-16)
17. Современное конституционное право зарубежных стран. М., 1991, с.34. [↑](#footnote-ref-17)
18. Там же, с.56. [↑](#footnote-ref-18)
19. Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1995, № 3(16), с. 32. [↑](#footnote-ref-19)
20. Современное конституционное право зарубежных стран. М., 1991, с.83. [↑](#footnote-ref-20)
21. Там же, с.35. [↑](#footnote-ref-21)