

ПОРЯДОК РАЗРЕШЕНИЯ ВНУТРИФЕДЕРАЛЬНЫХ КОНФЛИКТОВ И СПОРОВ В СТРАНАХ ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКИ

Елена Клочко*

Статья посвящена порядку разрешения конфликтов между центром и субъектами федерации в Аргентине, Бразилии, Венесуэле и Мексике. Показаны особенности механизма разрешения этих конфликтов, проблемы федерального принуждения, его основания и последствия.

Важной особенностью современной системы федерализма является проблема взаимоотношений федерального центра и субъектов федерации при разрешении внутрифедеральных конфликтов и споров. Таких конфликтов и споров не удалось избежать ни одному современному федеративному государству. И если в европейских федерациях, США и Канаде в силу развитости и прочности государственно-правовых институтов, стабильности самой системы федерализма, до сих пор удаётся разрешать подобные споры и конфликты относительно безболезненно на взаимной договорной основе и в рамках строгого соблюдения конституции и действующего законодательства, то в латиноамериканских федерациях формы разрешения таких конфликтов могут носить более острый характер.

Из-за слабости государственных институтов стран Латинской Америки и их неспособности в случае необходимости гарантировать стабильность государственных структур в субъектах федерации разрешение подобных конфликтов может значительно затягиваться во временном отношении и не достигать нужной результативности. Поэтому с практической точки зрения проблема взаимоотношений «федерация - субъект» в условиях конфликта

может обернуться проблемой их дальнейшего развития в качестве демократических государств и их составных частей. «Совершенно очевидно, что нарастание противоречий в федерально-субъектных взаимоотношениях чревато не только обострением внутривнутриполитической обстановки в самой федерации, но может и принимать и специфический международно-правовой характер»¹.

Конфликты могут возникнуть внутри федерации по вопросам распределения компетенции и её реализации как со стороны федерального центра, так и со стороны субъектов федерации; по вопросам поддержания общественного порядка и ликвидации угроз внутривнутриполитической или внешнеполитической безопасности; конфликтов и споров между отдельными отраслями власти и механизмами их взаимодействия; по поводу исполнения субъектом федерации федерального закона или судебного решения, касающихся этого субъекта; по вопросам разрешения жалоб на нарушение гражданских прав и свобод; отмены, переноса или результатов очередных выборов, действительности голосования и выявления победителей; финансово-экономическим спорам, задолженности по федеральным платежам и сбора налогов и другим важнейшим направлениям отношений федерации с её субъек-

* Клочко Елена Андреевна, аспирантка кафедры конституционного права МГИМО(У) МИД России

ектами, а также отношениям субъектов между собой.

Внутрифедеральные конфликты, как правило, имеющие негативное воздействие на участников конфликта вне зависимости от содержания и характера самого конфликта, способны серьезно дискредитировать государственные органы и всю федеративную систему страны, отрицательно сказаться на деятельности политических институтов, правовом положении личности.

Конституции всех федеративных государств в той или иной мере закрепляют способы разрешения возможных внутрифедеральных конфликтов. Прежде всего, конституции исходят из возможности предотвращения таких конфликтов. Так, конституция Аргентинской Республики 1994 г. прямо декларирует, что ни одна провинция не вправе объявлять и вести войну с другой провинцией. Враждебные действия провинции по отношению друг к другу приравнены к ведению гражданской войны, восстанию или мятежу, которое должно быть подавлено федеральным правительством в соответствии с действующим законодательством. А жалобы одной провинции в отношении другой должны подаваться и рассматриваться Верховным судом страны.

Конституция Венесуэлы 1999 г. указывает, что вопросы, являющиеся предметом спорной юрисдикции, должны регулироваться базовыми законами, принятыми органами национальной власти и законами развития, принятыми штатами. Указанная законодательная деятельность основывается на принципах взаимозависимости, согласования, сотрудничества, совместной ответственности и взаимной дополняемости. С целью разрешения возможных конфликтов в сфере разграничения полномочий предусмотрено, что штаты Венесуэлы должны децентрализовать и делегировать муниципиям отдельные службы и вопросы своей компетенции, которые муниципии смогут самостоятельно содержать и решать, а также передать им управление соответствующими средствами, действуя в пределах вопросов спорной компетенции между двумя уровнями государственной власти. Механизмы передачи должны регулироваться актами штата.

На возможность разрешения возникающих споров между венесуэльской федерацией и входящими в её состав штатами указывает и закрепляемое общенациональной конституцией право штатов вносить законопроекты в Национальную ассамблею по вопросам непосредственно относящимся к деятельности штатов. Такое право законодательной инициативы осуществляется Советом штата.

В случае принятия Национальной ассамблеей закона, относящегося к штатам, она обязана довести его до сведения штата через законодательный Совет штата. Законом устанавливаются механизмы взаимодействия по данным вопросам с Советом, с организациями и другими учреждениями в штатах. Кроме того, на заседаниях Национальной ассамблеи при обсуждении любых законопроектов могут присутствовать и выступать в дискуссиях представители законодательных Советов штатов. Это тем более важно, поскольку по новой конституции 1999 года в законодательном органе страны была ликвидирована вторая палата – сенат – как представительство субъектов венесуэльской федерации.

Одним из важнейших органов по разрешению внутрифедеральных конфликтов и споров является Верховный суд. Конституция Венесуэлы, например, прямо относит к полномочиям Верховного суда право разрешать взаимные споры, возникающие между республикой, любым штатом, муниципией и другим государственным субъектом, за исключением споров между муниципиями в рамках одного того же штата, рассмотрение которых может быть отнесено законом к ведению другого суда².

Конституция Мексики также устанавливает несколько способов разрешения внутрифедеральных споров и конфликтов. Предусмотрено, например, что штаты могут путем дружественных соглашений разрешать возникающие между ними вопросы относительно существующих границ, но эти соглашения не могут войти в силу без одобрения Конгресса Союза³.

Важнейшую роль при разрешении внутрифедеральных конфликтов в Мексике отведено Верховному суду. Верховный суд в соответствии с конституционными нормами рассматривает споры по конституционным вопросам за исклю-

чением споров по избирательным делам (эти споры рассматривает Верховный суд по избирательным делам), которые возникают между: федерацией и штатом; федерацией и федеральным округом; федерацией и муниципией; исполнительной властью и Конгрессом Союза или какой-либо из его палат или постоянной комиссией так же, как и с органами субъектов федерации или федерального округа; разными штатами; штатом и федеральным округом; федеральным округом и муниципией; муниципиями разных штатов; властями одного штата относительно конституционности их актов или общих распоряжений; штатом и одной из его муниципий относительно конституционности актов или общих распоряжений; органами управления федеральным округом относительно конституционности их актов и общих распоряжений.

В соответствии с федеральной конституцией Мексики 1917 г. не должно быть никакого другого органа, обладающего судебными полномочиями, который может объявить неконституционным любой закон, кроме исключительно мексиканской федеральной судебной власти, которая, исходя из процедуры ампаро, где определение неконституционности вызывает необходимость предпринять ряд мер юридического характера в отношении других властей, осуществляет конституционный контроль в отношении законов и других актов органов государственной власти мексиканских штатов.

Федеральная конституция накладывает на судей штатов обязанность отдавать предпочтение законам федерации перед законами штатов, если рассматриваемый вопрос затрагивает полномочия федеральных властей. И в этом случае объявление о неконституционности акта, принятого властными органами штата, входит в исключительную компетенцию судебных органов федерации. Это является бесспорным правилом, поскольку мексиканская правовая система исходит из принципа жёсткого разделения властей.

Этот принцип возлагает на судебную власть федерации обязанность вторгаться в компетенцию других государственных органов только с точки зрения определения конституционности издаваемых ими актов. Такая обязанность судебных

органов федерации распространяется и на акты, издаваемые законодательными органами штатов, причём это является одной из юридических гарантий разрешения конфликтов в законодательной сфере между федерацией и её субъектами⁴.

Верховный суд Федерации обладает полномочиями разрешать вопрос относительно неконституционности закона или другого акта властей штата только по жалобе суда или одной из сторон процесса, которые применяют процедуру, установленную, по их мнению, неконституционным законом, или при осуществлении процедуры ампаро, когда они вынуждены рассматривать законность привлечения к ответственности личности и степень вины представителей власти, осуществивших санкцию в виде ограничения свободы личности.

Решения Верховного суда Мексики о неконституционности данного законодательного акта центральных или региональных органов власти может быть принято применительно только к данному конкретному случаю и к тем нормам применяемого закона, которые противоречат конкретным нормам федеральной конституции, ограничиваясь только защитой интересов потерпевшего восстановлением нарушенной законности без объявления общего официального отношения к данному закону или к акту, которым может сопровождаться мотивировочная часть закона.

Верховному суду предоставлено право разрешения противоречий, в том числе и по вопросу распределения компетенции и коллизии актов, принимаемых высшими органами государственной власти мексиканских штатов. Кроме того, их запросы относительно конституционности принимаемых ими и применяемых на практике законов и других актов также подлежат рассмотрению Верховным судом федерации. Такой запрос может быть представлен в официальной форме и подлежит рассмотрению в обычной судебной процедуре с привлечением заинтересованных сторон и принятием окончательного решения относительно конституционности данных актов⁵.

Решения Верховного суда могут провозгласить недействительность оспариваемых норм только при условии, если это решение одобрено большинством

не менее восьми членов Верховного суда из общего состава в одиннадцать судей. А суды федерации рассматривают все споры, вытекающие из законов или действий властей, нарушающих права человека; законов или действий федеральных властей, нарушающих или ограничивающих суверенитет штатов; законов или действий штатов, вторгающихся в сферу полномочий федеральных властей.

К компетенции судебной власти Федерации в пределах соответствующего закона относится разрешение споров по вопросам подсудности, которые возникают между судами федерации, между этими судами и судами штатов или федерального округа, между судами разных штатов, между судами какого-либо штата и судами федерального округа.

Следует отметить, что Мексика известна своим трудовым законодательством, применение которого иногда вызывает конфликтные ситуации. И в этих случаях к исключительной компетенции федеральных властей относится применение трудового законодательства в спорных вопросах, затрагивающих две или несколько федеральных единиц; коллективных договоров, объявленных обязательными для двух или нескольких федеральных единиц обязательств предпринимателей в области повышения квалификации и трудового обучения своих рабочих, обеспечения безопасности трудового процесса, для чего федеральные власти прибегают к помощи властей штата.

Характерной особенностью взаимоотношений «федерация – субъекты» и порядка разрешения внутрифедеральных конфликтов является необходимость применения федерального принуждения со стороны центральных органов власти по отношению к субъектам федерации, когда чисто согласительные процедуры дают сбой и позитивные способы разрешения конфликтов сводятся к минимуму. В этих условиях федерация может применить к своим субъектам меры принудительного характера, вплоть до прямого вмешательства в компетенцию органов государственной власти субъекта с тем, чтобы принудить его отменить то или иное решение, противоречащее общей политике центра или воздержаться от совершения ошибочных, по мнению федеральных властей, действий.

Такое принуждение может принять форму открытого силового решения возникающих конфликтов, даже с применением вооруженных сил или усиленных подразделений полиции. Силовые методы решения внутриполитических проблем традиционно применялись на всём протяжении латиноамериканской истории, принимая форму вооруженных государственных переворотов, военных мятежей, революций и т.д.

Кроме того, сильная полудиктаторская форма президентского правления до недавнего времени превалировала в политической системе большинства стран Латинской Америки, в том числе и федераций (кроме Мексики). Поэтому вполне объяснимо обращение ряда конституций федеральных государств этого региона к возможному федеративному принуждению субъектов федераций (штатов или провинций).

Такое принуждение может включать в себя введение самых жёстких санкций применительно к субъекту федерации, таких как приостановка действия конституции субъекта и его законодательства, отстранение с должности руководителей субъекта федераций; приостановка или запрещение деятельности политических партий; запрещение проведения митингов, шествий, демонстраций, забастовок и других массовых акций протеста.

Федеральный центр может назначить для управления штатом или провинцией своего официального представителя (федерального комиссара), которому на определенный срок, вплоть до разрешения возникшего конфликта, предоставляются неограниченные полномочия. Этот федеральный комиссар несёт ответственность за свои действия только перед президентом государства.

Иногда такое принуждение может носить чисто предварительный или «условный» характер, когда федеральный центр только предупреждает о возможности применения системы принуждения. Довольно часто такой меры оказывается достаточно для того, чтобы заставить субъект федерации пойти на серьёзные уступки и таким образом разрешить конфликт в пользу федерации.

Практика федерального принуждения, применяемая в Аргентине, Бразилии, Венесуэле и Мексике, как правило, способствует усилению центральных органов власти за счет ослабления пол-

номочий субъекта федерации. Одновременно это отражает неспособность властей федерации решить внутрифедеральный конфликт путём переговоров и консультаций, как это предусмотрено нормами федеративных конституций. Федеральное принуждение рассматривается ведущими латиноамериканскими конституционалистами как необходимый и достаточно эффективный инструмент реализации властных полномочий федерального центра⁶.

Федеральные органы власти Аргентины, например, в течение длительного периода времени осуществляли акты федерального принуждения, носящие в значительной степени политический характер и направленные на ограничение деятельности оппозиционных сил в аргентинских провинциях. В то же время следует отметить, что федеральное принуждение может носить и экономический характер, способствуя разрешению сложных социально-экономических проблем того или иного субъекта федерации – провинции. Особенно часто федеральное вмешательство было направлено на решение экономических проблем в десятилетие с тридцатых до сороковых годов двадцатого века, которое пришлось на экономический кризис мирового характера.

В этот период Верховный суд Аргентины, поддерживая федеральное принуждение, способствовал установлению чрезвычайного экономического положения в ряде провинций. При этом Верховный суд несколько раз принимал очень важные решения, объявляя неконституционными акты правительств целого ряда провинций, принятых этими правительствами в обстановке спешки и растерянности, вызванных обострением экономической обстановки и, как следствие, широким забастовочным движением.

При этом необходимо отметить, что при рассмотрении экономических споров между федерацией и провинциями Верховный суд использовал опыт принятия решений по экономическим вопросам Верховным судом США и этим в определенной степени способствовал снижению экономической напряженности в аргентинских провинциях. Причем эти решения касались таких важнейших проблем, как снабжение населения продовольствием, энергетическими ресур-

сами, регулирования торговых отношений и т.д.⁷

Необходимо отметить, что институт федерального принуждения носит в своей основе противоречивый характер. Это противоречие отражает стремление субъектов федерации к большей самостоятельности, с одной стороны, а с другой стороны, – стремление федерального центра к недопущению этой самостоятельности из-за боязни потерять контроль не только над субъектами федерации, но и страной в целом, если количество внутрифедеральных конфликтов неуклонно возрастает.

Решение такого противоречия чаще всего заканчивается в пользу федерального центра, хотя система федерального принуждения влечёт за собой негативные последствия для обеих сторон и, в целом, для федеративной системы данного государства. Совершенно очевидно, что любой внутрифедеральный конфликт и способы его разрешения наносят ущерб взаимоотношениям федерального центра и субъектов федерации, поскольку указывают на серьёзные недостатки в функционировании самой федеративной системы государственного устройства.

Характерной чертой является то, что решение внутрифедеральных конфликтов на принципах принуждения может носить результативный характер и разрешиться в пользу федерального центра лишь на сравнительно короткий временной промежуток и не может являться постоянной доминантой государственного управления.

Подобного рода система вмешательства федерации в дела субъектов федерации расширяет объём деятельности силовых государственных органов, фактически консервирует кризисные ситуации во взаимоотношениях «федерация – субъекты» и способствуют нарастанию возможностей введения чрезвычайного положения как в отдельных субъектах, так и во всей федерации в целом.

Такие способы разрешения конфликтов не могут способствовать укреплению системы государственных органов субъектов федерации и органов местного самоуправления, не говоря уже о расширении системы бюрократического централизма, который приводит непосредственно к существенному ограничению деятельности властных структур

субъектов федерации и входящих в них систему регионального уровня управления (муниципий, регионы и т.д.).

Совершенно очевидно, что теоретически федеральное принуждение является необходимой частью системы федерализма, если иные способы разрешения внутрифедеральных конфликтов исчерпаны. Вместе с тем, федеральное принуждение центра по отношению к субъектам федерации находится в прямом противоречии с принципом равенства и взаимодействия федерации и её субъектов, а также с общим представлением о демократическом и правовом государстве. В этих условиях с чисто логической точки зрения казалась бы правомерной постановка вопроса об отмене или даже запрете института федерального принуждения как меры абсолютно недемократической.

Но при всех видимых и подразумеваемых недостатках такой системы отношений «федерация – субъекты» в латиноамериканских федеративных государствах такая отмена в современный период невозможна. И причин такого по-

ложения несколько. Прежде всего, ликвидация принудительных мер общегосударственного правительства в отношении субъектов федерации, осуществляющих неконституционные или противоречащие общей политике центра меры, могла бы привести к возникновению чрезвычайных ситуаций и при дальнейшем неблагоприятном развитии событий обернуться потерей государственного управления в стране и глубокому кризису всей системы федеративных отношений.

А в условиях современной латиноамериканской действительности, характерной чертой которой является всё ещё значительная роль армии и явно не забытые традиции многочисленных государственных переворотов, опасность такого развития событий вполне вероятна. Этому может способствовать и общая неразвитость гражданского общества в этих странах, слабость партийных систем и других демократических институтов, негативное влияние мирового экономического кризиса.

RESOLUTION OF INTRA-FEDERAL CONFLICTS AND DISPUTES IN LATIN AMERICAN COUNTRIES

This paper deals with the ways of resolution of conflicts between the central authorities and federal entities in Argentina, Brazil, Venezuela and Mexico. The paper describes the special features of the conflict resolution mechanism, the issue of federal compulsion, its basis and consequences.

E. Klochko,
Research Student, Department of
Constitutional Law, MGIMO(University)
Under the Ministry for Foreign Affairs of
Russia

Ключевые слова:

федерация, субъекты, федеральное принуждение, Верховный Суд федерации.

Keywords:

federation, federal entity, federal compulsion, Supreme Court of the federation.

Литература:

1. Конституция Аргентинской Республики 1994 г.
2. Конституция Боливарианской Республики Венесуэла 1999 г.
3. Конституция Мексиканских Соединенных Штатов 1917 г.
4. Конституция Федеративной Республики Бразилия 1988 г.
5. Anuario Iberoamericano de Justicia constitucional. Madrid. 2003.
6. Carpizo J. Federalismo in Latinoamérica. México. 1973.
7. La supremacía constitucional y el Federalismo jurídico de México. 2000.
8. Los sistemas federales del Continente Americano. México. 1972.

9. Tena Ramírez F. Derecho Constitucional Mexicano. México. 1984.

¹ М.Ю. Мартынова. Федеральное вмешательство в зарубежных странах. М., 2005.

² Конституция Боливарианской Республики Венесуэла. 1994. Часть II. Верховный суд. Ст. 266.

³ Конституция Мексиканских Соединенных Штатов. 1917. Ст. 46.

⁴ La supremacía constitucional y el Federalismo Jurídico de México. Universidad Autónoma de Puebla. Segunda Edición. 2000. P. 114-115.

⁵ Ibid. P. 106-107.

⁶ См., например: Tena Ramírez F. Derecho Constitucional Mexicano. México. UNAM. 1973.

⁷ Anuario Iberoamericano de Justicia constitucional Madrid. № 7. 2003. P. 181.