

ДОКЛАДЫ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ ПО ВОПРОСАМ ФЕДЕРАЛИЗМА

Аннотация. В статье дан обзор малоизвестных в российской науке конституционного права тематических исследований и докладов Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) по вопросам федерализма. Основное внимание уделено исследованиям и докладам, сохраняющим свою актуальность, сделанным Венецианской комиссией до вступления Российской Федерации в ее состав (2001 г.). В статье представлены доклады от 20—21 июня 1997 г. о федеральной и региональной власти; от 10—11 декабря 1999 г. «О самоопределении и сецессии в конституционном праве»; от 10—11 декабря 1999 г. «Федеративные и региональные субъекты и международные договоры»; от 13—14 октября 2000 г. «Общие правовые основы содействия урегулированию этнополитических конфликтов в Европе» и заключение от 21 марта 2014 г. по крымскому референдуму.

Общим выводом стало положение о том, что Венецианская комиссия внесла свой вклад в исследование проблем федерализма, которые в современных условиях являются особенно актуальными: модель унитарного государства постепенно утрачивает доминирующую роль, так как расширяются полномочия регионов не только в федеративных, но и в унитарных странах. Эта тенденция является характерной особенностью конституционного развития последних лет. Венецианская комиссия своими выводами определила общие черты федерализма и отличила разнообразие и сложность его конституционных форм.

Ключевые слова: Венецианская комиссия, федерализм, тематические доклады, федеральные, региональные власти, самоопределение, сецессия, этнополитические конфликты, регулирование, крымский референдум.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.116.7.156-159

Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) была создана в 1990 г. Российская Федерация вошла в ее состав в 2001 г. В настоящее время в ее составе 60 государств — полноправных членов и 5 в качестве наблюдателей.

Венецианская комиссия представляет собой независимый экспертно-консультативный орган, на который возложено четыре миссии: — распространение и укрепление общего конституционного наследия;

— изучение правовых систем государств-участников с целью их сближения;

— претворение в жизнь принципов правового государства и демократии;

— предоставление срочной конституционно-правовой помощи государствам, вступившим в переходный период реформирования своих политических и правовых систем¹.

Основными актами работы Венецианской комиссии являются представление тематических докладов в сфере конституционного права

¹ Венецианская комиссия: сто шагов к демократии через право / под ред. Т. Я. Хабриевой, В. И. Лафитского М., 2014. С. 22.

© Гошуляк В. В., 2016

* Гошуляк Виталий Владимирович, доктор юридических и доктор исторических наук, профессор, декан юридического факультета Пензенского государственного университета
vvgoshulyak@rambler.ru
440026, Россия, г. Пенза, ул. Красная, д. 40

и выработка заключений по законодательству отдельных стран.

До недавнего времени работа Венецианской комиссии практически не изучалась в Российской Федерации. В лучшем случае ей были посвящены отдельные статьи. В большинстве публикаций она только упоминалась. Однако выход в 2014 г. монографии «Венецианская комиссия: сто шагов к демократии через право» и в 2015 г. сборника аналитических материалов² значительно расширили доступ исследователей к данной проблематике.

Общим вопросам федерализма был посвящен ряд специальных докладов Венецианской комиссии. Все они касались других проблем, но в той или иной степени затрагивали вопросы федерализма. Первый из них — доклад от 13—14 октября 2000 г. «Общие правовые основы содействия урегулированию этнополитических конфликтов в Европе». Заметим, что Россия в то время еще не являлась полноправным членом Комиссии.

В Докладе исследовались вопросы территориальной целостности государств, разделения предметов ведения и полномочий между центральной и местными властями, разрешение споров о компетенции между этими двумя уровнями публичной власти. Рассматривая эти вопросы, Венецианская комиссия выработала принципы определения правового статуса автономных образований в унитарных и федеративных государствах и стандарты защиты прав национальных меньшинств³.

Ранее эти положения с широкой конкретизацией поднимались в Докладе Венецианской комиссии от 10—11 декабря 1999 г. «О самоопределении и сецессии в конституционном праве». В нем принцип самоопределения был подчинен принципу территориальной целостности государств. Право на самоопределение в конституционном праве Комиссия не толковала как право выхода из состава государства.

Обзор конституций европейских государств, сделанный в Докладе, показал, что в большин-

стве из них право на самоопределение не провозглашается, а если и провозглашается в отдельных случаях, то не связывается с правом выхода из состава государства. В случае же провозглашения права на самоопределение, конституции таких государств (например, Российская Федерация, Хорватия) не предусматривают правовых механизмов его осуществления⁴. Следовательно, право на самоопределение ограничивается только национально-культурными правами и понимается как внутреннее самоопределением народа в пределах существующих границ государства и не может являться внешним самоопределением через отделение.

Следует отметить, что этот правильный вывод Венецианской комиссии был положен в основу ее политизированного Заключения от 21 марта 2014 г. по Крымскому референдуму, согласно которому Конституция Украины, как и другие конституции государств — членов Совета Европы, предусматривает целостность страны и не позволяет проводить какой бы то ни было местный референдум об отделении от Украины. По Конституции Украины мог бы быть допустимым лишь консультативный референдум о более широкой автономии⁵. Следовательно, по мнению Комиссии, референдум о праве выхода (сецессии) изначально является неконституционным уже в силу своей юридической природы.

Представитель Российской Федерации в Венецианской комиссии Т. Я. Хабриева после вынесения этого решения заявила, что решение о проведении референдума невозможно оценивать вне историко-правового, фактического конституционного и международно-правового контекста, раскрывающего истоки и движущие силы происходящих в Крыму событий, что февральский переворот 2014 г. создал в Украине ситуацию конституционно-правовой неопределенности и что в таких условиях преобладающее конституционно-правовое значение для Крыма приобретают конституционные акты и волеизъявление народа Крыма⁶.

² Венецианская комиссия о конституциях, конституционных поправках и конституционном правосудии / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2015.

³ Венецианская комиссия: сто шагов к демократии через право. С. 44.

⁴ Томсинов В. А. Международное право с точки зрения воссоединения Крыма с Россией // Законодательство. 2014. № 7. С. 14.

⁵ URL: <http://russiaforall.livejournal.com/121154.html>.

⁶ URL: <http://zakon-i-poryadok.com/2014/04/kak-evrokomissiya-prinimala-resheniya-po-referendumu-v-krymu.html>.

Как видно, Венецианская комиссия при вынесении решения 2014 г. не учла юридическое верховенства воли народа, выраженной на референдуме. Именно воля народа является абсолютной, ничем не ограниченной. Отсюда принцип народного суверенитета первичен, а территориальная целостность государства в кризисных и дестабилизирующих ситуациях вторична. Она может быть ограничена волей народа. Это возможно в тех случаях, когда выход какой-либо территории из состава одного государства и присоединение его к другому государству приобретает характер вооруженного конфликта. Тем более что такие примеры из недавней европейской истории были в наличии при вынесении Заключения Комиссии по крымскому референдуму, а именно: признание многими странами законности выхода Косово из состава Сербии и провозглашение его независимости в 2008 году. Здесь США и их союзники не усмотрели нарушения международного права, оставив это уделом России при воссоединении с ней Крыма.

Комиссия не учла и того факта, что после государственного переворота 2014 г. в Киеве Конституция Украины не действовала, поскольку ее нормы не предусматривали неконституционный приход к власти.

Специальный доклад Венецианской комиссии «Федеративные и региональные субъекты и международные договоры» (10—11 декабря 1999 г.) был посвящен вопросам международной правосубъектности субъектов федерации⁷. В нем рассмотрены вопросы, связанные с разграничением полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти в сфере международно-правовой деятельности.

Доклад стал ответом на все возрастающую роль и активность субъектов федерации в международно-правовых отношениях и расширение их автономии в этом процессе. В его основе лежал анализ правового регулирования участия субъектов федерации различных государств в международных связях. При этом в одних странах международная деятельность находится в исключительном ведении федерации, в других — субъекты федерации могут участвовать в международных отношениях федеративного государства параллельно

с самим государством, в третьих — субъектам федерации предоставляется право заключать международные соглашения с субъектами иностранных государств. Помимо этого субъекты федерации могут участвовать в разработке и применении договоров федеративного государства.

Вместе с тем участие субъектов федерации в международных организациях не представляет собой распространенной практики и развито значительно меньше, чем другие формы международных связей.

Общим выводом Доклада стало положение о том, что в федеративных государствах происходит перераспределение полномочий между федеральным центром и регионами в пользу расширения участия субъектов федерации в международных отношениях.

Отдельный доклад Венецианской комиссии посвящен федеративным и унитарным государствам (20—21 июня 1997 г.)⁸. В нем на основе анализа федеративного и унитарного устройства разных государств изучены современные проблемы федерализма и сделан вывод о том, что в большинстве федеративных государств мира все более отчетливо проявляется тенденция к децентрализации, при которой федеральная власть делегирует субъектам федерации все больше своих полномочий.

В Докладе также дана классификация федеративных государств, исходя из правового статуса субъектов федерации: ассиметричные и симметричные федерации; проанализировано распределение полномочий между федеральным центром и субъектами федерации на договорной или законодательной основе; показано участие органов государственной власти субъектов федерации в деятельности федеральных структур.

Общим выводом Доклада стало положение о том, что в мире не существует единой модели федерализма. Федерализм в каждой стране обладает своими особенностями, вытекающими из ее исторического и современного развития.

Таким образом, Венецианская комиссия своими докладами внесла свой вклад в исследование проблем федерализма, которые в современных условиях являются особенно актуальными, поскольку модель унитарного государства постепенно утрачивает доминиру-

⁷ URL: <http://www.cis-emo.net/en/node/670>.

⁸ Венецианская комиссия: сто шагов к демократии через право. С. 45.

ющую роль, так как расширяются полномочия регионов не только в федеративных, но и в унитарных странах. Эта тенденция является характерной особенностью конституционного развития последних лет. Венецианская комиссия своими выводами определила общие черты федерализма и отличила разнообразие и сложность его конституционных форм.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Венецианская комиссия о конституциях, конституционных поправках и конституционном правосудии / под ред. Т. Я. Хабриевой. — М., 2015.
2. Венецианская комиссия: сто шагов к демократии через право / под ред. Т. Я. Хабриевой, В. И. Лафитского. — М., 2014.
3. Томсинов В. А. Международное право с точки зрения воссоединения Крыма с Россией // Законодательство. — 2014. — № 7.

Материал поступил в редакцию 25 апреля 2016 г.

REPORTS OF THE VENICE COMMISSION ON FEDERALISM

GOSHULYAK Vitaliy Vladimirovich — Doctor of Law, Doctor of Historical Sciences, Professor, Dean of the Faculty of Law at Penza State University
vvgoshulyak@rambler.ru
440026, Russia, Penza, Krasnaya street, 40

Review. *The article provides an overview of little-known in the Russian science of Constitutional Law case studies and reports of the European Commission for democracy through law (Venice Commission) on federalism. The author focuses on relevant studies and reports made by the Venice Commission prior to the entry of the Russian Federation into its structure (2001). The article presents reports of 20–21 June 1997 on the Federal and regional authorities; of 10–11 December 1999 on "Self-determination and secession in constitutional law; of 10–11 December 1999 on "Federal and regional entities and international treaties"; of 13–14 October 2000 on "The General legal framework facilitating the settlement of ethnopolitical conflicts in Europe" and Final Report of March 21, 2014 on the Crimean referendum.*

The overall conclusion was the provision that the Venice Commission has contributed to the study of issues of federalism, which in modern conditions are particularly relevant: the model of unitary State gradually loses its dominant role as expanding the powers of the regions, not only in federal but in unitary countries. This tendency is a characteristic of constitutional development in recent years. The Venice Commission findings identified common features of federalism and outlined the variety and complexity of its constitutional forms.

Keywords: *The Venice Commission, federalism, thematic reports, federal, regional authorities, self-determination, secession, ethnopolitical conflict, regulation, the Crimean referendum.*

BIBLIOGRAPHY

1. The Venice Commission on constitutions, constitutional amendments and constitutional justice / T. Ia. Khabrieva (ed.), M., 2015.
2. The Venice Commission: a hundred steps to democracy through law / T. Ia. Khabrieva, V. I. Lafitskii (eds.), M., 2014.
3. Tomsinov V. A. International law in terms of the reunification of the Crimea with Russia // Legislation. 2014. No 7.