

ФОРМИ НА ГРАНИЦАТА НА ДЪРЖАВНОСТТА – КОНФЕДЕРАЦИИ, “КОНФЕДЕРАЛНИ ФЕДЕРАЦИИ” И МЕЖДУНАРОДНИ РЕЖИМИ С КОНФЕДЕРАЛЕН ХАРАКТЕР

Д-р Мартин Белов¹

1. Въведение

Конфедерациите са форма на политическа организация, намираща се на границата на държавността. Те са междинно явление, разположено между държавите, имащи федерална форма на държавно устройство и международните организации.² В теорията липсва припокриващ се консенсус по въпроса дали конфедерациите са разновидност на държавата или на международните организации.³ Основната причина за това е свързана с отсъствието утвърдени критерии за квалифициране, респективно деквалифициране на политическите системи като конфедерации.

Ето защо настоящата статия си поставя за цел да изведе система от признаци на конфедералната държава. Това ще стане чрез анализ на юрисдикции, които най-често се посочват в литературата като примери за конфедерации. След самостоятелно представяне на специфичните особености на всяка една от тях ще бъде извършена сравнителната им съпоставка. Целта е да се открие съществува ли типично ядро от характеристики на тези режими, което да ги обединява именно в качеството им на конфедерация.

¹ Асистент по Конституционно право, НБУ.

² Например О. Борисов определя конфедерациите като временен международноправен съюз на държави, наподобяващ международна организация и едновременно с това приема, че те са форма на държавно устройство. Вж. **О. Борисов** – “Международно публично право”, С., 2007, “Нова звезда”, с. 73.

³ Така например Р. Енгибарян приема, че съществуват само две форми на териториално-политическо устройство на държавата – унитарна и федерална, поради което дисквалифицира конфедерациите като разновидност на държавността. Вж. **Р. Енгибарян** – “Сравнително конституционно право”, Ростов-на-Дону, 2007, “Феникс”, с. 263 и сл. Същото разбиране се среща и у А. Мишин. Вж. **А. Мишин** – “Конституционное (государственное) право зарубежных стран”, Москва, 2003, “Юстицинформ”, с. 84 и сл.

Същевременно ще бъдат представени накратко и някои “конфедерални федерации”, както и международни режими с конфедерален характер, като ще се открият отликите им от “класическите конфедерации”. Обособяват се типичните конфедерации от атипични или квазиконфедерални модели, представляващи разновидности на федералната държава или на международните организации. Разликите между тях са както във връзка с институционалната им система, начина им на възникване и развитие, така и с оглед на самоопределението на тези системи и възприемането им от гражданите и политическия елит.

2. Класически конфедерации

Политическите системи, които могат да се определят като класически конфедерации са Швейцария от Федералното писмо (*Bundesbrief*) от 1291 г. до създаването на Хелветската република от Наполеон през 1798 г., както и в периода от Виенския конгрес от 1815 г. до приемането на Конституцията от 1848 г., Съединените американски щати по време на действието на Договора за конфедерацията (1777-1787 г.) и Немският съюз (1815-1866 г.).

Швейцария възниква като “клетвено съдружие” (*Eidgenossenschaft*) със сключването на *Федералното писмо* през 1291 г. от трите кантона-основатели – Ури, Швиц и Унтервалден. През периода на съществуване на конфедерацията Швейцария няма писана конституция, а само няколко акта с историческо значение, имащи характера на договор между членуващите кантони. Освен посоченото вече *Федералното писмо* през 1291 г. важно значение имат още т.нар. *Pfaffenbrief* от 1370 г., уреждащ отношенията между светска и духовна власт и отбелязващ важна стъпка в саморазбирането на кантоните като единно цяло, т.нар. “*Съглашение от Щанс*” (*Stanser Verkommniss*) от 1481г., насочено към преодоляване на конфликта между селските и градските кантони, *Вестфалският мирен договор* от 1648 г., признаващ независимостта на Швейцария от Свещената римска империя на

немския народ, Федералният договор от 1815 г. за възстановяване на конфедерацията и др.⁴

Целите на Швейцарската конфедерация са ясно дефинирани във Федералното писмо през 1291 г., като по-късно многократно са препотвърдени. Неговите автори заявяват желанието си да създадат “Friedensordnung”, т.е. “мирен порядък”, с трайно действие. По нататък те посочват сред задачите на учредената от тях общност съвместната защита и взаимната поддръжка срещу външни врагове,⁵ съхраняването на вътрешния ред и разрешаването на спорове между кантоните и техните жители.

Швейцарската конфедерация се характеризира с относително проста система за управление, при която липсва ясно разделение на властите. Отделните кантони се управляват чрез форми на пряка демокрация, водещо място сред които заема общото събрание на населението, както и чрез старейшина (Landammann) в селските, съответно малки съвети (Kleiner Rat) и кметове (Buergermeister) в градските кантони.⁶ Главният и практически единствен орган на конфедерално ниво е събранието на конфедерацията (Eidgenossische Tagsatzung). То е орган за представителство на интересите на отделните кантони от типа на делегатския конгрес. Състои се от представители на кантоните с императивен мандат. Както общите събрания на населението, така и събранието на конфедерацията съчетават законодателната с изпълнителната, а понякога – и със съдебната власт. Швейцария окончателно заменя конфедералната с федералната форма на управление през 1848 г., като съхраняването на термина “конфедерация” в наименованието на държавата има чисто символично значение.

⁴ Т. Шауфер, Н. Тьопервийн и У. Талман-Торес определят Швейцарската конституционна система до създаването на федерацията като “конфедерация, основана на система от договори”. Вж. **T. Stauffer, N. Tjoepervien, U. Thalmann-Torres** – “Switzerland (Swiss Confederation) in: **A. Griffiths, K. Nerenberg** – “Handbook of Federal Countries, 2002”, Montreal, 2002, McGill-Queen’s University Press, p. 315.

⁵ Отбраната срещу външни врагове като водещ стимул за създаване на Швейцарската конфедерация се подчертава и от В. Линдер. Вж. **W. Linder** – “Das politische System der Schweiz” in: **W. Ismayr** (Hrsg.) – “Die politischen Systeme Westeuropas”, Opladen, 2003, “Leske+Budrich”, S. 487.

⁶ По-подробно вж. **T. Fleiner, L. Basta Fleiner** – “Allgemeine Staatslehre. Ueber die Konstitutionelle Demokratie in einer multikulturellen globalisierten Welt”, 3. Auflage, Berlin, 2004, “Springer” Verlag, S. 462, 464.

Швейцария в периода 1291 - 1798 г. и 1815 - 1848 г. е *мултикултурна, мултинационална, мултирелигиозна и мултиезикова* конфедерация. Израствайки от сложната феодално-многостепенна структура на Свещената римска империя на немския народ, тя има средновековен произход и съчетава в себе си форми на пряка и представителна демокрация и на съсловно-олигархично управление. В Швейцарската конфедерация центростремителните елементи надделяват над центробежните, въпреки сериозните заплахи отвън и вътрешния конфликтен потенциал. Ето защо през 1848 г. тя се трансформира във федерация.

Конфедерацията на северноамериканските щати е създадена след Декларацията за Независимостта от 1776 г. въз основа на Договора за конфедерацията (*Articles of Confederation*) от 1777 г. Причините за възникването ѝ са както външни (екзогенни), така и вътрешни (ендогенни). Безспорно водещо място сред стимулите за обединение на щатите имат външните причини, касаещи наличието на общ враг в лицето на Великобритания.

Вътрешните причини засягат стремежа за създаване на територия без бариери пред свободната търговия, свързана с обмена на стоки, услуги и капитали. Допълнителна предпоставка за икономическата свобода е и личната свобода на придвижване на гражданите по цялата конфедерална територия. В този смисъл водещи ендогенни детерминанти при конструирането на Конфедерацията са създаването на гаранции за ценности, принципи и институции като републиканско самоуправление, свобода, собственост и сигурност.

Именно сигурността е ключовата причина за обединяването на щатите под Договора за конфедерацията. Тази конституционна общност на северноамериканските щати възниква до голяма степен под напора на събитията. Необходимостта от постигане на политическо и военно единство, свързана с воденето на военни действия и опазването на независимостта, е мощния импулс, принудил щатите да основат Конфедерацията. Следователно наличието на общ външен враг, както и нуждата едновременно с това да се гарантира и вътрешния ред, са главните предпоставки за генезиса на разглеждания съюз на бившите британски колонии в Северна Америка.

Във времеви аспект Конфедерацията е създадена за неограничен период от време. Нещо повече, чл. I от Договора за конфедерацията я определя като *“вечен съюз”* (*“perpetual union”*). Чл. II от Договора пък съдържа редица важни разпоредби, даващи възможност за квалифициране на тази управленска система. Той изрично определя новосъздаденото обединение като *“конфедерация”*. Наред с това суверенитетът и независимостта на щатите са експлицитно гарантирани. В текста на Договора за конфедерацията неколкократно се подчертава запазването на щатския суверенитет, съществуването на народи на отделните щати, както и съхраняването на самостоятелните им конституционни системи.

Целите, които Договорът за конфедерацията поставя пред *“вечния съюз”* са свързани със създаването на *“лига на приятелство”*, насочена към обща отбрана, гарантиране на свободата и общото благосъстояние. Конфедерацията е замислена не само като *военен съюз*, но и като *механизъм за трайно консолидиране на общ пазар*. Оттук произтичат и някои права за гражданите, разглеждани основно като икономически и в по-малка степен като политически актьори на конфедерално ниво – обратно на ролята им в отделните щати. Това са свободата на придвижване и установяване по цялата територия на страната, юридическото равноправие с гражданите на другите щати и по-специално предоставянето на еднакви търговски възможности и равенството при данъчното облагане и ограниченията на собствеността.

Наличието на свободно движение на хора неизменно създава рискове за вътрешната сигурност и генерира потенциал за затрудняване на разкриването и осъждането на престъпления. Ето защо чл. IV от Договора за конфедерацията предвижда възможността за екстрадиция и експулсиране от един в друг щат, както и взаимното признаване на съдебните и административните актове.

Институционната система на Конфедерацията е относително проста. Основният и почти единствен орган на конфедерално ниво е Конгресът. Всъщност Договорът използва термина *“Съединените щати съюзени в Конгреса”*, като по този начин превръща този орган в *персонификация на самата Конфедерация*.

Конгресът е по-близък до средновековните парламенти и общите събрания на съвременните международни организации, отколкото до днешните парламенти.

Той е форум за представителство на щатските интереси на конфедерално ниво, т.е. за *териториално представителство*, и е от типа на т.нар. “*пратенически конгрес*”. Щатите имат между 2 и 7 представители, пропорционално на тяхното население. Същевременно всеки щат има по 1 глас. Делегатите са представители на щатските, а не на общия конфедерален интерес както в пленума, така и в комисиите на Конгреса. Те имат императивен мандат и могат да бъдат отзовавани. Мандатът на делегатите се подновява година за година, което ги поставя в пълна зависимост от щатските легислатури като конституиращи органи. Конгресът има свой председател с едногодишен мандат, който функционира и като представител на цялата Конфедерация. Конгресът приема своите решения с квалифицирано или с абсолютно мнозинство.

Наред с Конгреса съществуват още военноморски съд, както и централна банка. Военноморският съд разглежда наказателни дела, касаещи основно пиратство. Централната банка е изключително слаба, тъй като финансирането на Конфедерацията е предоставено изцяло на отделните щати. При това липсва механизъм, чрез който щатите да бъдат принудени да изплащат навременно и в пълен размер своите вноски. В периодите, когато Конгресът не заседава функционира Комитет на щатите. Той се състои от по един делегат на всеки щат и разкрива далечна прилика с т.нар. постоянни комитети (*diputacion permanente*), разпространени в испано-португалския и латиноамериканския конституционализъм.

В своя чл. XIII Договорът за конфедерацията прогласява върховенството си по отношение на щатското право, включително и на щатските конституции. Учредителната власт принадлежи на щатите. Тя се упражнява на две нива – конфедерално и щатско, тъй като изменения и допълнения на Договора следва да се одобряват както от Конгреса, така и от щатските парламенти.

Договорът за конфедерацията регламентира компетентността на Конфедерацията и правомощията на Конгреса като нейна персонификация и основно институционално проявление. Това става на базата на *принципа на изрично предоставената компетентност*, съгласно който Конфедерацията може да прави

само това, което експлицитно ѝ е предоставено от щатите чрез учредителния акт, докато всички останали въпроси остават в компетентността на съставните единици.

Според Договора Конфедерацията е единствено компетентна да: обявява война и мир; сключва международни договори и съюзи; изпраща и приема дипломати и консули; учредява ордени и медали; създава военноморски съд за борба с пиратството; решава териториални спорове за граници между щатите; води монетарна политика; утвърждава стандарти за мерки и теглилки; регулира търговията с индианците; назначава лица на военни длъжности с ранг от полковник нагоре; регулира пощите и съобщенията, както и да определя конфедералните приходи и разходи и да взема решения за заеми и облигации.

Изводите, които се налагат, са, че Договорът създава *републиканска* и *либерална* конфедерация. Самият Договор за Конфедерацията е хибридна форма между конституционен акт и международен договор, като надделяват характеристиките на последния. Това е така, тъй като учредителната власт е запазена за щатите. Съществува слаба институционална система на конфедерално ниво, понеже липсват органи като държавен глава, правителство, конституционна юрисдикция⁷, развита съдебна система и др. Конфедерацията има твърде ограничена компетентност. Също така има много малко основни права на гражданите, предвидени в самия Договор за конфедерацията. Ограничените прилики с конституция се изразяват в наличието на клауза за (автоматичното) върховенство на Договора и в наличието на някои институции на публичната власт и отделни граждански права.

Конфедерацията обединява бившите колонии на Великобритания в Северна Америка. Оттук следва съществуването в голяма степен на общност на езика, религията, културата, икономиката и политическите традиции на съставните единици. Все пак Договорът за конфедерацията установява една *отворена* за присъединяване политическа общност. Той автоматично позволява включването на Канада, ако тя пожелае това. Други страни могат да станат членки на Конфедерацията след изричното им приемане от щатите-основатели. Договорът за

⁷ Каквато всъщност не е имало в нито една държава по това време

конфедерацията не допуска право на сецесия, с което подчертава идеята, че той поставя основите на “вечен съюз”.

Третата “типична” конфедерация е Немският съюз (*Deutscher Bund*). Той е създаден през 1815 г. и продължава своето съществуване до 1866 г. Учредителните актове на тази конфедерация са Немският съюзен акт (*Deutsche Bundesakte*) от 1815 г. и Виенският заключителен акт (*Wiener Schlussakte*) от 1820 г.⁸ Въз основа и в доразвитие на тях са приети още Арбитражен правилник (*Austraegal-Ordnung*) от 1817 г., Изпълнителен правилник (*Exekutions-Ordnung*) от 1820 г. и Военна конституция (*Kriegsverfassung*) от 1821-1822 г.⁹

Немският съюз е продукт на политическата и конституционна философия на Реставрацията. Този период се характеризира с възстановяването на *монархическия принцип* и *политическия консерватизъм* под формата на *конституционна монархия* в Европа като цяло и в немските територии, в частност след поражението на Наполеон Бонапарт¹⁰.

Основните цели са на Немския съюз са: първо, *да замести прекратената* в 1806 г. с абдикацията на кайзер Франц II *Свещена римска империя на немския народ*; второ, да бъде *гарант за монархическия суверенитет и монархическия принцип*, като ги опази от нови революции и, трето, да действа като *механизъм за колективна вътрешна и външна сигурност в териториите, спадащи към немския културен и политически ареал*. С други думи, при Немския съюз има ясно изразено *доминиране на отбраната и поддържането на вътрешния ред* над икономическите, социалните и културни цели. Наред с това сигурността, порядъкът, мирът, патернализмът и йерархично-дедуктивното структуриране на конституционния и политическия ред са в основата на ценностния и институционен консенсус, заложен в учредителните актове на Немския съюз и поддържан през по-голямата част на XIX в. Немският съюзен акт изрично

⁸ По-подробно за възникването и развитието на Немския съюз, както и за неговата институционална инфраструктура вж. **D. Willoweit** – “Deutsche Verfassungsgeschichte. Vom Frankenreich bis zur Wiedervereinigung Deutschlands”, Muenchen, 2001, “C.H.Beck” Verlag, S. 250 ff.

⁹ Вж. **W. Frotscher, B. Piroth** – “Verfassungsgeschichte”, Muenchen, 2002, “C.H.Beck” Verlag, S. 124.

¹⁰ Създаването на Немския съюз се налага като алтернатива пред идеите за възстановяване на Свещената римска империя на немския народ или за изграждане на немска федерална държава поради подкрепата, с която се ползва сред немските монарси. Вж. **H. Maurer** – “Staatsrecht I. Grundlagen, Verfassungsorgane, Staatsfunktionen”, München, 2003, “C.H.Beck”, S. 44 - 45.

подчертава желанието си да действа като база за “*спокойствието и равновесието в Европа*”.

Както Немският съюжен акт, така и Виенският заключителен акт подчертават, че учредената от тях структура не е държава, а *международен съюз на суверенните монарси и свободните градове*. Нещо повече, чл. II от Немския съюжен акт изрично обявява като основна своя цел гарантирането на независимостта и суверенитета на отделните немски държави. Наред с това чл. II от Виенския заключителен акт предвижда, че Немският съюз *няма вътрешен суверенитет*, тъй като във вътрешен план си остава общност на самостоятелни държави с взаимни договорни права и задължения. Според същата разпоредба обаче Немският съюз *има външен суверенитет*, действайки като “политическо единство” и “обединена обща власт”.

Учредителните актове възприемат “Германия” както като културно-историческо и географско, така и като държавно-политическо понятие. Този подход е свързан с утвърждаващата се именно по това време в немския ареал идея за *Kulturnation*.¹¹ Владенията на немските монарси, попадащи извън обхвата на бившата Свещена римска империя на немския народ, са изключени от Немския съюз. Обратно, в него участват и британският, нидерландският и датският монарси поради персоналните унии, чрез които те управляват немски територии. Ето как тук се съчетават по не съвсем непротиворечив начин, от една страна, идеята за *обединение на Германия*, а от друга, реализирането ѝ *посредством монархическия принцип*.

Институционната система на Немския съюз е пределно опростена. Единственият орган на конфедерално ниво е Федералното събрание (Bundesversammlung). Негов постоянен председател е Австрия, а седалището му е във Франкфурт на Майн. Федералното събрание е орган за представителство на суверенните монарси като олицетворение на отделните немски държави, както и на свободните градове. То е от типа на пратеническият конгрес. Федералното събрание се състои от Тесен съвет и Пленум. В Тесния съвет съществуват два типа гласове –

¹¹ Изпреварващото формиране на немската нация преди създаването на обединена немска държава се отбелязва от Х.-Й. Бланке. Вж. **Н.-Ж. Blanke** (Hrsg.) – “Deutsche Verfassungen”, Paderborn, 2003, “Schoeningh”, S. 14.

“вирилни” и “куриални”. Вирилните гласове са цели гласове, които се упражняват самостоятелно от техния притежател, докато куриалните гласове принадлежат на група субекти, представени във Федералното събрание като “курия”, т.е. група. Куриални гласове имат свободните градове и по-малките княжества, а вирилни – останалите немски държави. Немският съюзен акт възприема делението на вирилни и куриални гласове от Свещената римска империя на немския народ.

В Тесния съвет е налице равенство на вирилните гласове на съставните единици. Той решава всички текущи проблеми, както и въпроса дали да бъде свикан Пленумът. В Пленума се наблюдава неравенство на гласовете. Те варират между 1 и 4 в зависимост от броя на населението на представляваната единица. Пленумът решава всички по-важни и стратегически въпроси, сред които изпъкват изменението и допълнението на учредителните актове, приемането на нови членове, както и обявяването на война и мир. Решения по тях могат да се приемат само с единодушие, при това без обсъждане в рамките на самия Пленум. Посочената материална компетентност превръща Пленума в орган на учредителната власт.

Право на инициатива за обсъждане и решаване на въпроси във Федералното събрание има всяко княжество и свободен град. Решенията по религиозни въпроси, както и за изменение на учредителните договори и приемане на нови членове се взимат с единодушие. Останалите важни решения се приемат с квалифицирано, а текущите решения – с обикновено мнозинство.

Немският съюзен акт и Виенският заключителен акт възприемат принципа на изрично предоставената компетентност. В компетенциите на конфедерацията спадат областите на външните работи, отбраната и сигурността, както и поддържането на вътрешния ред. Другите въпроси остават в сферата на компетентност на съюзените княжества и свободни градове.

Учредителните договори съдържат детайлна, на места дори казуистична, регламентация на разпределението на правомощията за сключване на международни договори, обявяване на война и мир, разрешаване на спорове между съставните единици и др. В случай, че Федералното събрание не успее да постигне решение по такъв спор, то за тази цел се създава специален инцидентен арбитраж

(Austraegal-Instanz). Силен акцент е поставен на възможността на Федералното събрание да интервенира във вътрешните работи на княжествата и свободните градове при революционни безредици, която все пак е подчинена на принципите на субсидиарността и пропорционалността.

Чл. IV от Виенския заключителен акт оставя отворена възможността за задълбочаване на интеграцията чрез разширяване на каталога от компетентности на конфедерацията. Използвайки функционалистки подход, той предвижда, че Немският съюз може да бъде снабден с нови компетенции и институции, *доколкото това е необходимо за постигане на основните му цели*, заложен в учредителните договори.

Немският съюз е *консервативна, монархическа и съсловна* конфедерация. Монархическият принцип в нея триумфира напълно. Това личи, на първо място, от институционната инфраструктура, при която *Федералното събрание е форум за съвместно упражняване на монархическите суверенитети*.¹² Второ, монархическият принцип е прокаран и на ниво съставни единици чрез предвиждането на изискване за *приемане на съсловно-монархически конституции и гарантирането им срещу революционно изменение посредством федерална принуда*. Трето, *учредителната власт остава за суверенните монарси и свободните градове*, като в областите, делегирани на конфедерацията тя се съупражнява от тях чрез Федералното събрание.

Учредителните актове на Немския съюз предвиждат ограничени права за поданиците. Това са правото на собственост, свободата на придвижване и установяване, правото на равноправно назначаване на военни и граждански служби в други държави-членки и данъчното равноправие.

Немският съюз е отворена за членство конфедерация. Съюзените държави обаче нямат право на сецесия. Подобно на Конфедерацията на САЩ, прогласена от Договора за Конфедерацията за *“вечен съюз”*, учредителните актове на Немския съюз го обявяват за *“неунищожим, непрекратим съюз”*. Ето защо и двете конфедерации не дават на съставните си единици право на нулификация.

¹² Изключение по традиционни причини представлява участието и на свободните градове във Федералното събрание.

3. Квazиконфедерални системи – “конфедерални федерации” и международни режими с конфедерален характер

Освен анализираниите вече три политически системи, които могат относително лесно да бъдат свързани с утвърденото в конституционния дискурс класификационно разбиране за конфедерацията, в сравнителен план съществуват и други юрисдикции с хибридна същност, разкриващи по-голяма или по-малка степен на близост с конфедералните режими. Те могат да бъдат подразделени в няколко групи.

Първо, това са *системи, разкриващи в голяма степен характеристиките на федералната държава, но символично и стилистично прикрити зад конфедерална маска*. Тук става въпрос за Съюзната държава “Русия-Беларус” и за вече несъществуващия Държавен съюз на Сърбия и Черна Гора.¹³ Тези системи условно могат да бъдат определени като “*конфедерални федерации*”. Причината за това е, че от институционална гледна точка тези конституционни системи спадат към класа на федерациите. Същевременно обаче в правосъзнанието на техните граждани и политически елити липсва воля за класифицирането им като такива. Този “*конфедерален патос*” дава отражение и върху теоретичния дискурс по отношение на тях.

Наред с това при Съюзната държава “Русия-Беларус” има и съществени функционални отклонения от конституционния модус на федерализма. Конфедералните елементи при Съюза между Русия и Беларус се изразяват в съхраняването на суверенитета на държавите-членки, първата от които сама по себе си е федерация, в запазването на тяхната самостоятелна международна правосубектност, изразяваща се например в отделното им членство в ООН и в договорния характер на учредителния акт.

Същевременно обаче Договорът за създаване на съюзната държава регламентира множество от признаците на федералната форма на държавно

¹³ В. Чиркин определя Държавния съюз между Сърбия и Черна гора като “подобен на конфедерация”, а Съюза между Русия и Беларус като конфедерация с елементи на федерализъм. Вж. **В. Чиркин** – “Конституционное право зарубежных стран”, Москва, 2006, “Юристъ”, с.182.

устройство. Налице е развита система от органи на законодателната, изпълнителната и съдебната власт – Висш държавен съвет, Парламент на съюзната държава, Министерски съвет, Съд на съюзната държава и Сметна палата. Разграничението на изключителна съюзна компетентност, съвместна (споделена) компетентност и остатъчна компетентност на съставните държави, конкретните въпроси, спадащи към тях, действието на актовете на съюзната държава напомнят много повече федералния, отколкото конфедералния модус на управление.

Държавният съюз на Сърбия и Черна гора пък практически спада към федерациите като форма на държавността. Действително наименованието на учредителния и върховен акт е конституционна харта, а не конституция. Същевременно обаче подобно наименование са носили и конституциите на типични унитарни държави, като например Конституционната харта на Франция от 1814 г. Понятието “държавен съюз” се среща както в самото наименование на конституционния акт, така и в чл. 1 от него. То обаче не води до категоричен семантичен извод дали се има пред вид конфедерация или федерация. Регламентирането на правото на сецесия в чл. 60 от Конституционната харта също е отклонение от модуса на федерализма.

Извън тези второстепенни и символични прилики с конфедерациите обаче Държавният съюз на Сърбия и Черна Гора разкрива всички признаци на федерациите. Суверенитетът е наличен както на съюзно, така и на съставно ниво. Съществуват (федерални) парламент, президент и вицепрезидент, Министерски съвет и Съд. Техните правомощия са типични за съответните органи при федералните държави. Налице е върховенство на Конституционната харта над правото на съставните единици. Не съществува експлицитна възможност за присъединяване на нови държави.

Втората група хибридни юрисдикции обхваща *международни режими с конфедерален характер*.¹⁴ Тук спадат основно Обществото на независимите държави и Британската общност и в по-малка степен – Франкофонията,

¹⁴ В. Чиркин причислява към тях едновременно супранационални организации като Европейския съюз и международни организации с елементи на конфедерализъм като Британската общност и ОНД. Вж. **В. Чиркин** – цит.сч., с. 183. Струва ми се, че този подход подценява съществената еволюция, която извървя Европейският съюз по пътя към федерализма.

Ибероамериканската общност на нациите, Организацията на Иберо-Американските държави и др.¹⁵ Това са международни политически системи, обединяващи страни, имащи най-често общо минало в рамките на държава от имперски тип. Те имат някои общи символи, институции и механизъм за съвместно сътрудничество.

Същевременно обаче тези международни режими с конфедерален характер нямат суверенитет. При тях суверенитетът и учредителната власт, респективно правото на нулификация, остават резервирани напълно за изграждащите ги държави. Освен това те най-често имат слабо развита институционна система, чийто център¹⁶ е представително събрание от типа на делегатския конгрес.¹⁷

Трето, интерес представлява и съпоставката между конфедерациите и *личните (персонални) унии*. Това са обединения на самостоятелни държави, притежаващи собствен държавен суверенитет, територия, население, конституция, институционални системи, гражданство и символика. Свързващото звено между тях е монархът. Отсъствието на съставна територия и население, почти пълната разделност на правните системи – институционална, на правата на човека, на източниците на правото, съществено различават персоналните унии от конфедерациите.¹⁸

4. Заключение – кои са всъщност общите характеристики на конфедерациите?

¹⁵ Интерес представлява дискусиата доколко някои международни организации – например Съветът на Европа, могат да се възприемат като функционални еквиваленти на конфедерациите. Изключително важен е и въпросът за степента на федерализация на Европейския съюз. Поради ограничения обем на настоящето изложение обаче те няма да бъдат обсъдени тук.

¹⁶ С изключение на Британската общност поради важното символично и интегративно значение на британския монарх.

¹⁷ Ж. Блондел класифицира като конфедерации политически системи, които повечето автори определят като международни организации – ООН, НАТО и др. Вж. **J. Blondel** – “Comparative Government. An Introduction”, 1995, “Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf”, p. 243. Е. Танчев също така приема, че е възможно да се очаква потенциалното конституционализиране на Европейския съюз, Световната търговска организация и Организацията на обединените нации. Вж. **E. Tanchev** – “The Treaty on the Constitution for Europe and National Constitutions in the Age of Constitutional Pluralism” in: “Das alte Europa in neuer Verfassung?”, Baden-Baden, 2007, “Nomos”, p. 87.

¹⁸ По-подробно за личните унии вж. **Б. Видин** – “Международно публично право – обща част”, С., 1999, “Софи-Р”/ УИ “Св. Климент Охридски”, с. 134 - 135, както и **Л. Владикин** – “Общо учение за държавата”, С., 1992, с. 404 и сл.

Въз основа на представянето на характеристиките на типичните конфедерации, както и на конфедералните федерации и международни режими с конфедерален характер могат да бъдат направени следните изводи. Конфедерациите са *съюзи на суверенни държави*.¹⁹ Учредителните им актове имат характера по-скоро на *международен договор*, отколкото на конституция на държава.²⁰ Това следва както от символичната неупотреба на понятието “конституция”, така и от липсата на нейните съдържателни характеристики – разгърнатата система от органи на законодателната, изпълнителната и съдебната власт, каталог с права на човека и т.н.

При конфедерациите *суверенитетът остава за съюзените държави*²¹, които *съхраняват за себе си компетентността за определяне и разпределение на компетентностите* между нивата на управление и органите, разположени на тях. *В областите на предоставената на конфедерацията компетентност суверенитетът се съупражнява от държавите-членки на конфедерално ниво* посредством конфедерални институции, които са най-често от представителен тип. Именно поради споделянето на суверенитетите между държавите на конфедерално равнище те допускат *върховното действие на конфедералното право* и по-специално на учредителните актове над националните юридически източници.

Подобно на държавите и за разлика от международните режими с конфедерален характер и международните организации, *класическите конфедерации не допускат право на сецесия*, т.е. на отделяне на съставните единици, въпреки съхраняването на техния суверенитет. Нещо повече, учредителните актове на повечето конфедерации прогласяват създаването на “вечен”²² и “неунищожим”²³ съюз. Наред с това някои от тях мълчаливо допускат *възможността за прекратяване на общността, т.нар. нулификация*, но само чрез съвместно действие на суверенните държави-учредителки.

¹⁹ Е. Танчев разграничава четири основни вида междудържавни съюзи с оглед на степента на разграничаване или обединение на суверенитетите на държавите-членки. Това са конфедерации, митнически съюзи, международни организации и ЕС. Вж. **Е. Танчев** – *op. cit.*, р. 89.

²⁰ Така и **Б. Видин** – *цит. съч.*, с. 134, както и **О. Борисов** – *цит. съч.*, с. 73.

²¹ Пак там

²² Договора за конфедерацията

²³ Виенският заключителен акт

Интересно е да се отбележи, че една на практика федерална държава, прикрита зад частично конфедерална символика като Сърбия и Черна гора допускаше, за разлика от класическите конфедерации, право на сецесия. Този механизъм бе конструиран като компромис и клапан за изпускане на напрежението, който не успя да гарантира консолидирането на системата.

Конфедерациите *възникват най-често поради наличието на външна военно-политическа заплаха за суверенитета и сигурността* на държавите-членки. В случая с Швейцария тази роля се изпълнява предимно от Хабсбургите и Свещената римска империя на немския народ, при Немския съюз външният враг е Наполеонова Франция и революционно-демократичните режими, повлияни от нея, а при Конфедерацията в САЩ – британската метрополия и индианските племена.

Съществена предпоставка за развитие на конфедерални обединения, а също и на международни режими с конфедерален характер и на конфедерални федерации е *съществуването на общо минало, довело до културна, езикова, религиозна и въобще социална общност* между съставните държави. Така например конфедералната федерация между Сърбия и Черна Гора имаше за цел да замести разпадналата се Югославска федерация. Конфедералната федерация между Русия и Беларус, а също международният режим с елементи на конфедерализъм ОНД бяха замислени като форми за сътрудничество и обединение в постсъветското пространство. Британската общност, Франкофонията, Ибероамериканската общност на нациите, Организацията на Иbero-Американските държави са наследници на съответните колониални империи. Немският съюз бе организация за обединение на немските държави след разпада на Свещената римска империя на немския народ, а Конфедерацията на САЩ – за продължаване на духовната, икономическа и политическа връзка между бившите британски колонии, придобили нов статус на суверенни щати. Изключение тук представлява може би единствено Швейцария, при която наред с общ враг, сходно ниво на икономическо развитие и политическо управление, както и географска близост действат мощни фактори на разединение – езикови, национални и религиозни.

Повечето конфедерации, сходно с международните организации и обратно на държавите от унитарен или федерален тип, *не притежават обща*

*компетентност*²⁴. Най-често те имат *компетентност в областта на отбраната, поддържането на вътрешния ред и международните отношения*. Понякога на конфедерално ниво се поставят основите и на *рамкова икономическа и финансово-данъчна интеграция*. Ето защо *повечето конфедерации действат като политико-военни съюзи*.

Съставните единици при конфедерациите могат да бъдат монархии²⁵ или републики²⁶. Съществува *изискване за еднородност на формата на управление* на конфедерално ниво и на равнище на съюзените държави.²⁷ Същевременно поради това, че основният орган за управление на конфедерациите е колективно представително събрание на съюзените държави, то на конфедерално ниво е трудно да се репродуцира монархическата форма на управление от институционална гледна точка. Ето защо *монархическите конфедерации са всъщност монархически олигархии*.

Конфедерациите са политически режими, които се намират на границата между държавата и международните организации. Приликите с държавността, по-специално от федерален тип, са в наличието на *съставна територия, съставно население, общи символи, определена степен на социално-политическа и икономическа интеграция*, водеща до развитие на известно чувство за *принадлежност* към конфедерацията и *идентичност* с обединената в нея политическа общност. Освен това конфедералната форма допуска, а на определен етап от демократизиране на политическия живот – и изисква, съществуването на конституции на съюзените държави. Както при конфедерациите, така и при федерациите са налице *модел на разпределение на компетентността* между двете основни субординирани нива на управление, които обаче са твърде различни.

Същевременно конфедерациите разкриват множество прилики с международните организации и особено с международните режими с елементи на конфедерализъм. В конфедерациите *липсва общ народ или той е в процес на*

²⁴ Така и **Б. Видин** – цит. съч., с. 134.

²⁵ Например отделните княжества и кралства в Немския съюз.

²⁶ Например свободните градове в Немския съюз, щатите в САЩ и кантоните в Швейцария.

²⁷ Изключение от този принцип по традиционни причини представляват свободните градове в Немския съюз.

формиране. Най-често *отсъства общо гражданство*²⁸, както и *обширен каталог с права на човека*. Регламентирането на *отделни основни права* на конфедерално ниво има *функционалистки произход* и се осъществява, *доколкото е необходимо за развитието на политическата и икономическата интеграция в областите на компетентност на конфедерацията*. Тези основни права са свързани най-вече със *свободното движение на хора* като основен производствен фактор, както и с *гарантирането на известна формална равнопоставеност* между гражданите на отделните държави-членки.

Институционалната система на конфедерациите е твърде близка до тази на международните организации. Нейно ядро, а често пъти и единствено проявление са *представителни органи*, включващи делегати на държавите членки. При конфедерациите *липсват типични за държавните конституционни системи органи* като държавен глава, правителство, разгърната система на съдилищата, начело с върховен съд с обща компетентност.²⁹ Оттук следва и *отсъствието на ясна система за разделение на властта*.

Представителното събрание е от типа на пратеническият конгрес. То е главно форум за представителство на интереса на съставните държави и за договаряне на взаимноизгодни иили поне приемливи решения за тях и чак на второ място за изграждане на някакъв виртуален общ интерес. Делегатите в него имат императивен мандат. Това означава, че те са стриктно обвързани с инструкциите на изпращащите ги държави и им дължат отчет за дейността си. При неизпълнение на тези инструкции мандатът им може да бъде предсрочно прекратен чрез отзоваване.

В заключение следва да се отбележи, че конфедерациите могат да се подразделят на *монархически* или *републикански*, *демократично-плюралистични*, *демократично-корпоративистки* или *авторитарни*, *отворени* или *затворени* за членство. Трябва да се има пред вид също така, че конфедерацията в качеството си на междинна форма най-често прераства във федерална държава³⁰ или пък се разпада.

²⁸ Така и **Б. Видин** – цит. съч., с. 134.

²⁹ За обратното мнение вж. **В. Чиркин** – цит. съч., с. 211.

³⁰ Например в случая със САЩ, Швейцария и Германия